

Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin ‘Köken’ Sorunu *

Nuray E. Keskin **

Özet: Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin başlangıç tarihi, bu yıllarda başlayan ‘amme idaresi’ faaliyetleri [bir ders verilmesi, bir enstitü kurulması, bir kürsü açılması, ders kitapları çıkarılması] nedeniyle 1950’li yıllar olarak saptanmıştır. Oysa Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin, bu tarihten önce ‘yönetim bilimi’ anabaşlığı altında toplanabilecek bir öncesi vardır. Bu yazı, Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan ve daha sonra Almanya kaynaklı genel kamu hukuku ağırlıklı yaklaşımın yaygınlaşmasıyla kesintiye uğrayarak ‘unutulan’ Fransız kaynaklı yönetim bilimi incelemelerinden oluşmuş geçmişi ve Cumhuriyet’in ilk çeyreğinde hukuksal yaklaşım dışında gelişen ‘yönetim bilimi’ incelemelerini konu almaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kamu yönetimi, yönetim bilimi, usul-i idare.

Kamu yönetimi disiplininin başlangıç tarihine baktığımızda, araştırmaların büyük bir bölümü bizi Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Woodrow Wilson’un 1887’de yazdığı “Yönetimin İncelenmesi” başlıklı yazıya götürür (Wilson, 1887). Kamu yönetimi disiplininin ‘kurucu metni’ kabul edilen bu yazıda Wilson, ‘devletin en fazla görünen kısmı’ ve ‘hareket halindeki hükümet’ olarak tanımladığı yönetimin bir bilim dalı olarak Avrupa’da geliştiğini söylemektedir. Wilson, “bu bilimi biz yaratmadık, bu yabancı köklü bir bilimdir...bu bilim Fransız ve Alman profesörleri tarafından geliştirilmiştir” dediği halde, açıklanması güç bir şekilde bu makale gerçekliğini yitirip bir tür inanca dönüşmüş ve disiplinin başlangıcı olarak kabul görmüştür.¹ Disiplinin tarihsel gelişimini konu alan çalışmalarda yaygın düşünce, Wilson’un açtığı yoldan ilerleyen Amerikalı yönetim yazarlarının 20. yüzyılın başlarında ‘kamu yönetimi bilimi’ geliştirdikleri şeklindedir.²

Yönetim bilimi üzerine Wilson’un makalesinde önemle vurguladığı Kıta Avrupası birikimi, tam bir asır sonra yine bir Amerikalı tarafından gündeme ge-

* Yazının hazırlanma sürecinde, düşünce aşamasından itibaren, desteğini ve katkısını esirgemeyen Prof. Dr. Birgül A. Güler’e ve Eski Harfli Türkçe Basma Eserler Bibliyografyasına dikkatimi çeken Kudret Emiroğlu’na çok teşekkür ederim.

** Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Araştırma Görevlisi.

¹ Bu makalenin, Wilson tarafından kamu yönetimi disiplininin başlangıcı olarak sunulmadığı açıktır. Öyleyse ne zaman ve kim tarafından ‘kurucu metin’ olarak nitelendirildiği, bu nitelendirmenin zaman içinde nasıl bir inanca dönüştüğü önemli bir araştırma sorusudur.

² Kamu yönetimi disiplininin kurucuları olarak nitelendirilen Frank Goodnow, Frederick W. Taylor, Leonard D. White, W. F. Willoughby ile L. Gulick- L. Urwick gibi Amerikalı yönetim yazarlarının 20. yüzyılın ilk yarısında yayımlanan çalışmalarına kamu yönetiminin kökenine ilişkin saptamalarda sıkça değinilmektedir. Bu çalışmalardan bazıları Türkçe’ye de çevrilmiştir.

tilirilmiştir (Martin, 1987).³ Daniel W. Martin tarafından 1987 yılında yayımlanan “Déja Vu: Amerikan Kamu Yönetiminin Fransız Ataları” başlıklı makalede, 19. yüzyıl boyunca Fransa’da geliştirilen yönetim bilgisine dikkat çekilmektedir. Martin, kamu yönetimi disiplininin kurucularının Amerikalı yönetim yazarları olduğu şeklindeki yaygın düşünceye karşı çıkmakta ve 20. yüzyılda gelişen Amerikan kamu yönetiminin atalarının 19. yüzyılda Fransa’da aranması gerektiğini dile getirmektedir. Disiplinin kökenine ilişkin bu tarihsel düzeltme, Türkiye’de, Martin’in makalesinin yayımlanmasından onyediyıl sonra, Ekim 2004 tarihinde düzenlenen II. Kamu Yönetimi Forumu’nda Koray Karasu tarafından sunulan bildiri ile gündeme geldi. Karasu’nun, Martin’in itirazından hareketle kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin yaptığı saptamalar, disipline ‘köken’ ve ‘inceleme nesnesi’ belirleme bakımından önemli katkılar sağlamakla birlikte, “Türkiye’de kamu yönetimi disiplinin kökeni nedir?” sorusunun düşünlmesi için de fırsat yarattı.

Türkiye’de yönetim bilimi/kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışı 1950’li yıllara dayandırılır (Güler, 1994; Emre, 1998).⁴ Bu tarihte Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin inşasında üç önemli aşama dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki 1951 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve Türkiye’nin ‘yönetim bilimi’ ile tanışmasına neden olduğu söylenen Barker Raporu (IBRD, 1951: 203-204), ikincisi Birleşmiş Milletler tarafından bir ‘teknik yardım sözleşmesi’ne bağlı olarak 1953 yılında Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü’nün açılması, üçüncüsü 1957 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde Türkiye’nin ilk ‘amme idaresi kürsüsü’nün kurulmasıdır.

Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin başlangıç tarihi, bu yıllarda başlayan ‘amme idaresi’ faaliyetleri [bir ders verilmesi, bir enstitü kurulması, bir kürsü açılması, ders kitapları çıkarılması] nedeniyle 1950’li yıllar olarak saptanmıştır. ‘Yeni disiplin’ kurulurken ülkede varolan ‘umumi amme hukuku’ birikiminin yok sayıldığı (Güler, 1994: 10), ‘idare hukuku’ birikiminin ise, yönetim biliminin ABD’de siyaset biliminden koparak gelişmesi gibi, Türkiye’de de hukuktan ayrılarak oluşacağı düşüncesiyle (Emre, 1998: 39)⁵ önceliğini kaybettiği söylenmiştir. Bu değerlendirmelerde; belki bir akademik kurum tarafından çıkarılmadığı için, 1928 yılından bu yana İçişleri Bakanlığı’nca yayımlanan Türk İdare Dergisi’nin varlığı üzerinde durulmamış, 1931 yılında aylık olarak yayım-

³ Bu makale 7-8 Ekim 2004 tarihinde Ankara’da düzenlenen II. Kamu Yönetimi Forumu’nda Yrd. Doç Dr. Koray Karasu tarafından sunulan “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not” başlıklı bildiriye incelenmiştir (Karasu, 2004).

⁴ Kamu yönetimi disiplininin gelişimi konusunda iki önemli kaynak bulunmaktadır: (Güler, 1994: 3-19; Emre, 1998: 35-54).

⁵ Türkiye’de kamu yönetimi disiplini kurulmadan ve ülke yoğun biçimde ABD teknolojisiyle ilgilenmeye başlamadan önce “yönetimin incelenmesi konusunda yüz yıllık bir hukuksal yaklaşım deneyimi” bulunduğunu söyleyen yazar, bu ifadenin hemen arkasından yine de “çağdaş yönetim bilimi”nin 1950’li yıllarda kurulduğunu dile getirmektedir.

lanmaya başlayan Mülkiye Dergisi’nin varlığı üzerine herhangi bir değerlendirilmeye gidilmemiştir. Oysa bu iki yayın, akla ‘yönetim bilimi’ konularının 1950’den önce de ilgililerin görüş alanı içinde olduğuna ilişkin sorular getirmektedir. Ancak bu tür sorular sorulmamış, ne Osmanlı ne de Cumhuriyet’in ilk çeyreği için yönetim bilimine ilişkin bir ‘başlangıç’ ya da ‘köken’ arayışına gidilmemiştir.

Genel yargıya göre, kısaca, Türkiye’de kamu yönetimi disiplini “köklerindeki devlet idaresi-hukuk ağırlıklı Kıta Avrupası geleneğinden keskin bir dönüşle koparak yüzünü tamamen ABD’ye dönmüştür” (Karasu, 2004: 236). Oysa 1950’den öncesine baktığımızda, ‘yönetim bilimi’ faaliyetleri [bir yönetim okulu kurulması, ders verilmesi, Avrupa kaynaklı ders kitapları, bir bölüm açılması, yönetim incelemelerinin yayımlanması] bakımından Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin gerçekte bir boşluğa doğmadığı görülmektedir. Bu yazı, 1950’li yıllarda Türkiye’de kamu yönetimi disiplini ABD tarafından kurulmadan önce, Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan ve daha sonra Almanya kaynaklı genel kamu hukuku ağırlıklı yaklaşımın yaygınlaşmasıyla kesintiye uğrayarak ‘unutulan’ Fransız kaynaklı yönetim bilimi incelemelerinden oluşmuş geçmişi ve Cumhuriyet’in ilk çeyreğinde hukuksal yaklaşım dışındaki gelişen ‘yönetim bilimi’ incelemelerini konu almaktadır.

19. Yüzyılda Osmanlı Yönetim Bilimi

Osmanlı İmparatorluğu’nda 19. yüzyıl düşünce tarihi, 1830’lu yıllarda başlayan ve liberal bir iktisadi anlayış ile ona yönelik yeni bir yönetim modelinin gerçekleştirilmesi istemine dayanan ‘Tanzimat Reformları’ temelinde gelişmiştir. Bu dönem öğrencilerin eğitim amacıyla Kıta Avrupası ülkelerine gönderildiği, Avrupalı bilim adamlarının eserlerinin Osmanlıca’ya çevrildiği, çeşitli kurumların ‘ıslahı’ için Avrupa örneklerinin model alındığı ve İstanbul’a çok sayıda Avrupalı uzmanın geldiği bir dönemdir (Berkes, 1973: 149-216). Bu yüzyıla ait yönetsel düşünce tarihi, yayımlanan çalışmaların Avrupa kaynaklı görüş ve kavramlar üzerinde yoğunlaşmaları nedeniyle, büyük oranda Avrupa deneyiminin Osmanlıya yansımaları şeklinde değerlendirilebilir.

Bu dönemde Osmanlı yönetim düşüncesini etkileyen en önemli devlet, hiç kuşkusuz Fransa’dır. Fransız düşünce ile ilk tanışma, Babıalî’de dış işleriyle ilişkili olarak kurulan Tercüme Odası’nda öğrenilen Fransızca aracılığıyla 1820’li yıllarda başlamıştır (Berkes, 1973: 176-177). 1838 yılında kurulan ve “tarihinin ilk aşamasında doktor yetiştirmekten çok eğitim, bilim, düşün ve ‘yönetim’ alanlarında ilk modern eğitilmiş kişileri yetiştiren” Tıbbiye Mektebi’nde öğretim dili Fransızca’dır.⁶ Özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gerçekleştirilen

⁶ Mithat Paşa ile birlikte 1864 tarihli Vilayat Nizamnamesini hazırlayan Keçecizade Fuat Paşa, Tıbbiye’nin ilk mezunlarından biridir. Tıbbiye Mektebi’ne 1847’de yaptığı ziyaret sırasında okulun kitaplığını inceleyen

len pek çok reform programının da Fransa'nın önerileri doğrultusunda biçimlendirildiği bilinmektedir.⁷ Örneğin Osmanlı eğitim kurumlarının sistemleştirilmesi amacıyla, 1867 yılında Fransız hükümetinin tavsiyesiyle Fransız Eğitim Bakanı Victor Duruy'e bir proje hazırlanmıştır. Duruy'un bu projedeki tavsiyelerinden biri; fen, tarih, hukuk ve 'idare bilimleri' okutacak bir üniversite kurulmasına ilişkindir (Berkes, 1973: 209). Söz konusu projeden bir yıl sonra, Fransız liseleri modelinde, dersleri Fransızca verilen, yönetici ve öğretmenlerinin büyük bölümü Fransız olan Galatasaray Lisesi'nin kuruluşu da Duruy'un tavsiyelerinden biri olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca Osmanlı'da yönetim okulu⁸ olarak 1859 yılında kurulan, 1877'de yüksekokul olarak yeniden düzenlenen Mekteb-i Mülkiye'nin yapılışında Fransa'daki örgütlenme ile ders programlarının esas alındığı, ders kitaplarının Fransızca'dan çevrildiği, ders programında 1863'ten itibaren yabancı dil olarak Fransızca'nın yer aldığı görülmektedir (Çankaya, 1968). Böylece Fransa'da 1800'lerin ilk çeyreğinde gelişmeye başlayan 'yönetim bilimi'nin iki devletin bu 'yakın' ilişkisinin sonucu olarak bir yandan Mülkiye, Galatasaray, Tıbbiye gibi okulların ders kitapları diğer yandan da yine Fransa kaynaklı çeviri ve telif kitapların basılması aracılığıyla Osmanlı İmparatorluğu'na taşındığı söylenebilir.⁹

Fransa'dan Osmanlı'ya 'yönetim bilimi' transferinin iki farklı boyutu üzerinde önemle durmak gerekir. Bunlardan biri Fransa'nın emperyalist siyaseti ve bu siyaset doğrultusunda Osmanlı İmparatorluğu ile geliştirdiği ilişkilerdir.¹⁰ İkincisi ise 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra hızlı bir adem-i merkezleşme sü-

Fransız Mac Farlane, izlenimlerinde, kitaplarda bulunan kitapların çoğunun Fransızca olduğunu aktarmaktadır (Berkes, 1973: 205; 207).

⁷ Tanzimat Fermanı'nın hazırlayıcısı Mustafa Reşid Paşa, 1840 yılında bir Fransız diplomatına şu sözleri söylemiştir: "Biz daima Fransa'ya müracaat ederiz. Muhtaç olduğumuz islahatı bize gösteren Fransa'dır. İslahatımızın tamamlanmasını ve başarıyla neticelenmesini Fransa'ya borçluyuz." (Engelhardt, 1999: 481).

⁸ Osmanlı tarihinde ilk yönetim okulu, İstanbul'da Topkapı Sarayı içinde, 15. yüzyılda açılan Enderun Mektebi'dir. İlber Ortaylı, bu okulun Osmanlı'da devlet adamı yetiştirme geleneğinin özgünlüğünü temsil ettiğini söylemektedir. Ortaylı'ya göre bu yaratıcılık, 19'uncu yüzyılda Galatasaray gibi, Mülkiye gibi idareci mekteplerinin yanında Tıbbiye, Baytar Mektebi, Mühendis Mektebi gibi yatılı burslu kurumların kurulmasını da kolaylaştıran bir gelenektir (Ortaylı, 2005). Enderun mektebi hakkında bir araştırma için bkz: (Akkutay, 1984).

⁹ Batı düşüncesini yansıtan yazılar yayımlayan ilk bilimsel dergi, "Mecmuayı Fünun", 1862 yılında Cemiyet-i İlmiye-i Osmaniye (Osmanlı Bilim Derneği) tarafından çıkarılmaya başlanmıştır (Berkes, 1973: 208). Bilim, felsefe, ekonomi ve hukuk üzerine yazılar içeren bu derginin de 'yönetim bilimi'nin geçmişi açısından incelenmesi gerekir.

¹⁰ Fransa'nın emperyalist siyasetine ilişkin çarpıcı bir örnek, 1890 yılında Paris'te basılan bir Osmanlı incelemesidir. Vital Cuinet tarafından hazırlanan dört ciltlik çalışma, Osmanlı ülkesinin idari bölünüşüne ilişkindir. Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetsel coğrafyası, her vilayet için ayrı ayrı düzenlenen haritalarla incelenmektedir. Kitap, Osmanlı vilayetlerinin sivil ve askeri yönetimi, coğrafik, demografik ve etnik özellikleri, eğitim, ulaşım, ithalat-ihracat durumu, maden kaynakları ve başlıca üretim alanları itibarıyla ayrıntılı bilgiler ve istatistikler içermektedir (Cuinet, 1890).

reciyle dağılmaya doğru ilerleyen imparatorluğun ‘merkezileşme bilgisi’ne olan gereksinimi ve bu bilginin kaynağının da Fransa olmasıdır.”

Fransız kaynaklı ‘yönetim bilimi’, 1910’lu yıllarda yerini ‘yönetim hukuku’ alanına bırakarak sönmüş görünmektedir.

‘Usul-i İdare’ ve ‘Hukuk-u İdare’ Kitapları”

Mülkiye Mektebi ders programı incelendiğinde, 1879 yılına kadar ‘Medeni Memleketler İdaresi’, ‘Yönetim İşleri’, ‘Usul-i İdare-i Umumiye ve Yönetime Bağlı Şeyler’ başlıklı yönetim dersleri verildiği görülmektedir (Çankaya, 1954). 1879 yılından başlayarak programa ‘usul-i idare’ adlı bir ders girmiş ve 1910 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Dersin adı günümüz diline ‘yönetim metodolojisi’ olarak çevrilebilir. Usul, aslın çoğulu olarak, asıllar, kökler, kaynaklar anlamındadır. Terim olarak da yol, yöntem, kaide, düzen ve metot anlamlarına gelen usul, “bir bilimin asıl mevzuundan önce öğrenilmesi gereken esaslar, prensipler, başlangıç bilgileri ve teknikleri” demektir (Develioğlu, 2003: 1123). Bu anlamda, ‘usul-i idare’, “yönetimin ilkelerini, şartlarını ve çerçevesini belirleyen bilim veya bilimlerin hepsine birden verilen isim” olarak tanımlanabilir.

Usul-i idare dersine ilişkin ulaşılabilen ilk kaynak 1884 yılında Sakızlı Ohannes Paşa’nın Mektebi Mülkiye dördüncü sınıf öğrencileri için hazırladığı ders notlarıdır.¹¹ Günümüze kalan ders notlarından, 1884-1899 yılları arasında 4., 5. ve 7. sınıflarda ‘Usul-i İdare’ derslerinin Sakızlı Ohannes Paşa tarafından verildiği anlaşılmaktadır.¹²

- Sakızlı Ohannes Paşa, *Usul-i İdare*, (Mekteb-i Mülkiye 4. Sınıf İçin), Mekteb-i Mülkiye-i Şahane Matbaası, İstanbul 1884. (taşbaskı, 125 s.)
- Sakızlı Ohannes Paşa, *Usul-i İdare-i Mülkiye*, (Mekteb-i Mülkiye 5. sınıf), Mekteb-i Mülkiye-i Şahane Litografya Destgahı, İstanbul 1885. (taşbaskı, 129 s., kitabın ilk bölümü ‘usul-i idare’ başlığı ile basılmıştır)

¹¹ Eugéne Morel, 1866 yılında kaleme aldığı “Türkiye ve Reformları” başlıklı çalışmasında, Türkiye’nin eksiğinin merkezileşme olduğunu söylemekte ve “...Türkiye düzenli bir merkezileşme üzerine en iyi dersleri Fransa’dan başka nereden alabilir?” diye sormaktadır (Morel, 2000: 16).

¹² Bu yazıda kullanılan Osmanlıca kitaplar şu kaynaktan yapılan taramayla elde edilmiştir: Eski Harfli Türkçe Basma Eserler Bibliyografyası (2001), Milli Kütüphane Başkanlığı, Ankara. Nüvis Beşeri Araştırmalar ve Yayıncılık tarafından hazırlanan bibliyografya, 1584-1986 yılları arasında Arap, Yunan ve Ermeni harfleriyile basılmış 37.359 farklı isimli Türkçe esere ait 50.760 bibliyografik künyeyi içermektedir.

¹³ Ermeni asıllı Ohannes Paşa, Mülkiye Mektebi’nde ‘Usul-i İdare’ dersi ile birlikte ‘İlm-i Servet-i Mîlel’ (iktisat) dersleri de vermiştir. Osmanlıda iktisadi liberalizmin öncülerinden sayılan Paşa’nın “Mebadi-i İlm-i Serveti Mîlel” (Milletlerin Zenginleşmesi Biliminin İlkeleri) başlıklı kitabı Türk tarihindeki ilk klasik iktisat kitabı sayılmaktadır.

¹⁴ Eski Harfli Türkçe Basma Eserler Bibliyografyasında 1884-1899 arasında, Sakızlı Ohannes Paşa’ya ait on iki adet ders notu yer almaktadır. Ancak, Milli Kütüphane’de 1897-1898 yıllarına ait yalnızca üç ders notu bulunmaktadır.

- Sakızlı Ohannes Paşa, *Usul-i İdare*, (Mekteb-i Mülkiye 5. Sınıf İçin), Mekteb-i Mülkiye-i Şahane Litografya Destgahı, İstanbul 1892. (taşbaskı, 346 s.)
- Sakızlı Ohannes Paşa, *Usul-i İdare-i Mülkiye*, Mekteb-i Mülkiyeyi Şahane Yedinci Sınıf Talebesine, Mekteb-i Mülkiye Litografya Destgahı, İstanbul 1899. (138 s.)

Bu dönemde usul-i idare üzerine, Sakızlı Ohannes'in Mülkiye ders notları dışında, çeşitli kitaplar da basılmıştır. Aşağıda 1868-1909 yılları arasında usul-i idare adı ile basılan kitaplar yer almaktadır:

- *Usul-i İdare-i Vilayet*, Amire Matbaası, İstanbul 1868. (294 s.)
- Giridi Hüseyin Nesimi, *Usul-i İdare-i Mülkiye*, İstanbul 1885. (taşbaskı 129 s.)
- Giridi Hüseyin Nesimi, *Usul-i İdare-i Mülkiye*, Mekteb-i Mülkiye-i Şahane Litografyası, İstanbul 1887. (İkinci bölüm, 57 s.)
- Sabri, *Usul-i İdare*, Matbaa-i Mülkiye, İstanbul 1885. (taşbaskı, 180 s.)
- İzzet, *Usul-i İdare ve Kavanin*, E. Tuzliyan Matbaası, İstanbul 1885. (288 s.)
- Ahmed Naci, *Usul-i İdare yahud İdareye Dair Numune*, Kasbar Matbaası, İstanbul 1893. (231 s.)
- *Usul-i İdare ve Islahat*, 1902. (58 s.)
- Mehmed Ziyaeddin Kızıltan, *Usul-i İdare-i Mülkiye*, Mektebi Mülkiye Taş Destgahı, İstanbul 1909. (taşbaskı, 224 s.)

1880'li yıllarda Mülkiye'de 'usul-i idare' dersleri okutulurken, Hukuk Mektebi'nde ise 'hukuk-u idare' dersleri yer almaktadır. Üstelik 'hukuk-u idare' ile 'usul-i idare' üzerine yazanlar ve bu dersleri okutanlar farklı kişilerdir. Kısaca bu dönemde 'yönetim' odaklı ancak biri hukuksal diğeri metodolojik olmak üzere iki farklı yaklaşımın varlığından söz etmek mümkün görünmektedir.

- Ali Ragıp, *Hukuk-u İdare*, Matbaai Amire, İstanbul 1887.
- İbrahim Hakkı, *Hukuk-u İdare*, Karabet Matbaası, II Cilt, İstanbul 1890. (367 s.)
- Hacı Ahmed Reşid, *Hukuk-u İdare*, İstanbul 1895. (775 s.)
- İsmail Hakkı Görelî, *Hukuk-u İdare*, İstanbul 1908. (390 s.)
- Celal Derviş, *Hukuk-u İdare*, İstanbul 1909. (384 s.)
- Ahmed Şuayb, *Hukuk-u İdare*, Hacı Hüseyin Efendi Matbaası, İstanbul 1911. (468 s.)

Ali Çankaya, usul-i idare ve hukuk-u idare derslerini aynı anlamda ele almış ve 'usul' ile 'hukuk' sözcüklerinin aynı yıllarda neden ayrı kullanıldıklarına ya da işaret ettikleri farklılıklara ilişkin bir değerlendirme yapmamıştır. Kimi yerlerde 'usul-i idare' derslerini parantez içinde 'basit idare hukuku' olarak açıkladığı görülmektedir. "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi" başlıklı

yazısında Burhan Aykaç, Mülkiye ders programında bulunan 'usul-i idare' dersinin kamu yönetimi ile doğrudan ilgili olduğunu belirtmektedir (Aykaç, 1995: 274). İki alanın da uzmanlarının farklı isimlerden oluşması ve hukuk kitapları ile usul kitapları arasındaki göz ardı edilemeyecek hacim farkı bu çalışmaların yönetimi başka yaklaşımlarla inceledikleri tezini güçlendirmektedir. Buna rağmen bu varsayımın kesinlik kazanması kitapların içerik analizlerinin yapılması sayesinde mümkün olabilecektir.¹⁵

İbrahim Hakkı Paşa'nın *Hukuk-u İdare* kitabı birkaç incelemeye konu olmuştur.¹⁶ Buna rağmen, usul-i idare kitaplarının günümüze kadar dikkat çekmediği, bir başka deyişle -unutulduğu- görülmektedir. Bir örnek olmak üzere, kitaplardan birinin içeriği aşağıda özetlenmektedir.

Fransızca'dan Çeviri Bir Kitap: Fenn-i İdare-i Mülkiye (1883)

Osmanlı İmparatorluğu'nda Fransız kaynaklı yönetim bilimine örnek oluşturacak çalışmalardan biri, 1883 yılında "Fenn-i İdare-i Mülkiye" adıyla İstanbul'da basılan kitaptır.¹⁷ Fenn-i idare, Osmanlıca bir tamlamadır. Osmanlılarda fen sözcüğü cins, tür, hal, bilim dalı gibi Arapça ve Farsçadan geçen çeşitli anlamları içerdiği gibi, 19. yüzyılda gözlem, deney ve kanıta dayalı bilimlere anlatmak için kullanılmaya başlanmıştır. Osmanlılar, 19. yüzyılda dini bilimler için 'ulum', Batı kaynaklı bilimlere için de 'fen' sözcüğünü kullanmışlardır (İhsanoğlu, 1992: 397). 'Mülkiye' sözcüğü ise başlangıçta hükümetin yalnızca sivil -yani askeri olmayan- personelini ifade etmek için kullanılırken, 19. yüzyılın ikinci yarısında, *devlet hizmetini düzenleme ve yönetmenin özel bir yolu* anlamına gelmiştir (Findley, 1996: 6-9). 19. yüzyılın sonuna gelindiğinde, 'mülkiye memuru' olarak nitelenen kişiler yerel yöneticilik, diplomatlık, defterdarlık, müfettişlik, tahrir memurluğu, hakimlik ve buna benzer görevleri yerine getiriyordu. Osmanlı bürokratik reformlarını Weberyen yaklaşımla inceleyen Carter Findley'e göre, Osmanlı İmparatorluğu'nda hükümet yazışmalarını yürüten, maliye ve toprak mülkiyeti kayıtlarını tutan 'kalemiye' sınıfının, 19. yüzyılda 'mülkiye' sınıfına dönüşümü, geleneksel patrimonyal koşullardan modern kamu yönetimine/devlet hizmetine geçiş bağlamında gerçekleşmiştir. Bu durumda 'fenn-i idare-i mülkiye' tamlamasını 'devlet yönetimi bilimi' ya da 'yönetim bilimi' olarak çevirmek yanlış olmaz.

¹⁵ Burada sayılan Osmanlıca kitapların bir bölümü Ankara dışındaki kütüphanelerde (İstanbul'da Beyazıt Devlet Kütüphanesi, Erzurum'da Atatürk Üniversitesi Seyfettin Özege Kataloğu) bulunmaktadır. Eski Harfli Türkçe Basma Eserler Bibliyografyası'nda Milli Kütüphane Kataloğlarında gösterilen kitapların bir bölümü ise Milli Kütüphane'de bulunamamıştır. Milli Kütüphane kataloğlarında yer alan ve ulaşılabilen Sakızlı Ohannes'e ait üç ders notu ise taşbaskı olduğu için değerlendirilememiştir.

¹⁶ Hukuk Mektebi'nde öğretim üyeliği yapan, diplomatlık ve sadrazamlık görevlerinde bulunan İbrahim Hakkı Paşa'nın (1813-1918) idare hukuku kitabı, Tekin Akıllıoğlu tarafından incelenmiştir (Akıllıoğlu, 1983: 56-69). İbrahim Hakkı Paşa ve eserleri hakkında bir başka değerlendirme ise Carter Findley'in Osmanlı memurlarının toplumsal tarihini konu alan çalışmasında yer almaktadır (Findley, 1996: 217).

¹⁷ *Fenn-i İdare-i Mülkiye* (1883), Çev. Fahri, İstanbul (Kitap, Milli Kütüphane'de bulunmaktadır).

Kitabı Fransızca'dan tercüme eden Fahri, önsözde bu çeviriyi yapma nede-
nini açıklamaktadır. Yazar, *bilgi ve medeniyetçe ilerleyen Avrupa'da devlet yö-
netimi işlerinin (umur-ı idare-i mülkiye) bir bilim haline geldiğini ve bu kap-
samda pek çok telif kitap yayımlandığını, bu kitapların da ders kitabı olarak o-
kutulduğunu* dile getirmektedir. Yazar, bu bilimin Osmanlı'da da gelişeceğini
ve bu konunun uzmanları tarafından yazılacak kitapların sayısının zamanla arta-
cağını söylemektedir. Fahri, bu çeviriyi, şimdilik Avrupa devletleri yönetiminden
bir örnek sunmak amacıyla yaptığını ve ünlü bir Fransız yazara ait bu kitabın
tümünün çevirisini ard arda yayımlayacağını belirtmektedir.¹⁸

Kitap iki bölümden oluşmaktadır. “*Yönetim Bilimine Konu Olan Kanunlar
Nelerdir?*” başlıklı birinci bölümde, *umumi hukuk* üzerine kısa bir değerlendir-
me yapıldıktan sonra, *hükümet iktidarı* tanımlanmaktadır. Hükümet iktidarı,
*'kanunları yapma iktidarı' – 'kanunları inceleme iktidarı' ve 'kanunları uygu-
lama iktidarı'* olarak üçe ayrılmaktadır. Yazar, bu sınıflandırmadan sonra, ilk
ikisinin yönetim bilgisine ait olmadığını, bu nedenle kitabın konusunun da ‘ka-
nunları uygulama iktidarı’ ile sınırlı olduğunu belirtmektedir.¹⁹ Bugünkü deyişle
söylenirse, yönetim bilimi, yasama ve yargı alanı dışında kalan, yasaları uygu-
lama konusuyla ilgili bir alan olarak tanımlanmaktadır. Yazar, kanunları uygu-
lama iktidarını *merkezi yönetim, eyalet yönetimi ve eyalete bağlı birimlerin (li-
va, kaza, nahiyeye) yönetimi* olarak üçe ayırarak incelemektedir.

Kitabın “*Devletin Kurumlarının Yalnızca Bir Merkeze Bağlı Olması*” başlık-
lı ikinci bölümünde ise Fransa'nın merkezileşme süreci ve bu süreçte benimse-
diği temel ilkeler açıklanmaktadır.

Kitapta yer alan değerlendirmeler arasında en önemlilerinden biri, devletin
birinci görevinin genel yararı sağlamak olduğu ve halkın çıkarı için neler ya-
pılması gerekiyorsa onların uygulanması gerektiği şeklindeki ifadedir. Yazar,
“*Kamuya Ait ve İnsanlığa Yararlı Olacak Şeyler*” başlıklı bölümde de, imaret
ve hastane gibi kurumların yapılması, yoksulların ve kimsesizlerin korunması
gibi işlerin devletin görevi olduğunu belirtmektedir. Bu görev için gerekli olan
geliri sağlama işinin de devlete ait olduğunu söyleyen yazar, her türlü uygula-
manın idare-i mülkiye memurları vasıtasıyla yerine getirileceğini vurgulamak-
tadır.

Fenn-i İdare-i Mülkiye, kamu yönetimi disiplininin kökeni açısından dikkate
değer sonuçlar sunmaktadır. Birincisi, bu kitap, yönetim biliminin Wilson'un
1887 tarihli makalesinden önce Fransa'da bir bilgi alanı olarak çalışılmakta ol-
duğu saptamasını doğrulamaktadır. Kitabı Osmanlıca'ya çeviren Fahri'nin,

¹⁸ Önsözde “Balterce” şeklinde bir ifade yer almaktadır, eğer bu “Balter tarafından” anlamına gelirse, Fransız
yazarın adının Balter olduğunu söylemek mümkün görünüyor. Ancak kitapta yazara ya da orijinal baskısının
hangi yılda olduğuna ilişkin herhangi bir bilgiye rastlanılmamıştır.

¹⁹ Wilson da 1887 tarihli yazısında, kamu yönetimini “amme hukukunun teferruatlı ve sistematik uygulanaşı”
olarak tanımlamaktadır (Wilson, 1961: 65).

"Avrupa'da kamu yönetiminin bir bilim haline geldiği, yönetim bilimi kitaplarının sayısının gittikçe arttığı ve bu kitapların derslerde okutulduğu" saptaması, Wilson'un ünlü makalesinden tam beş yıl önce yapılmıştır. İkinci olarak bu çeviri, 19. yüzyılda Osmanlı Devleti'nde yönetim bilimi incelemelerinin varlığını göstermesi açısından önemli bir örnek oluşturmaktadır.

Mülkiye Okulu: Fransa ve Osmanlı'dan Önce Mısır'da

19. yüzyılın ilk yıllarından itibaren yönetim biliminin Fransa'da bir inceleme alanı olarak kabul edildiğini ve oldukça gelişkin bir yönetim yazınının ortaya çıktığını artık biliyoruz.²⁰ Bu dönemde yönetim biliminin eğitime taşınması da en az kamu yönetimi yazını kadar dikkate değerdir.

Fransa'da ilk ulusal yönetim okulu 1848'de kurulmuştur (Tortop, 1990: 18; Karasu, 1994: 229). Ancak, bu tarihten on dört yıl önce 1834'te Mısır'ın başkenti Kahire'de Kavalalı Mehmet Ali Paşa tarafından kurulan 'Dersane-i Mülkiye' adında bir yönetim okulundan söz eden kaynaklar vardır (Çankaya, 1968: 55; Ergin, 1941: 434).²¹ Fransa etkisiyle doğduğu düşünülebilecek bu Mısır okulunun Fransa deneyiminden daha önce kurulmuş olması ilginç görünmektedir.²² Dersane-i Mülkiye, Mehmet Ali Paşa'nın reformlarından biri olarak tarihe geçmiştir. Büyük ölçüde Fransa'dan etkilendiği söylenen, Fransa'ya öğrenciler gönderen ve Mısır'da Avrupa tarzı eğitim kurumları açılmasını sağlayan Kavalalı'nın 1834 yılında 'idare elemanı yetiştirmek amacıyla' kurduğu bu okul, yönetim bilimi incelemeleri açısından araştırılmaya değerdir.²³

İstanbul'da Mekteb-i Mülkiye, Mısır'daki Dersane-i Mülkiye'den yirmibeş, Fransa'daki ilk yönetim okulunun açılmasından onbir yıl sonra, 1859 yılında kurulmuştur. Mülkiye ile aynı tarihte Bosna Vilayeti'nde maiyet memuru yetiştirmek amacıyla, Mithat Paşa tarafından Mekteb-i Mülkiye'nin şubesi olarak

²⁰ Yönetim düşününün insanlığın toplumsal tarihi ile yaşıt zenginliği bir tarafa bırakılacak olursa, yönetim olgusuna sistematik ve bilimsel yaklaşımın öncüsü 'Prusya kameralistleri' olarak kabul edilmektedir. Prusya'da merkezietçö bir devlet yönetimi oluşturmak için gerekli olan yöneticileri yetiştirmek amacıyla üniversitelerde kamu yönetimi alanında araştırma ve eğitim yapmak üzere kürsüler kurulduğu bilinmektedir (Dunshire, 1973; Şaylan, 1978).

²¹ Ali Çankaya, Mısır'daki bu yönetim okulunun Mülkiye Mektebi'nden yirmibeş yıl önce faaliyete geçmesi üzerinde dikkatle durmak gerektiğini söylemekte, ancak konuya ilişkin başka hiçbir bilgi vermemektedir.

²² Fransızların ilk ulusal yönetim okulu tarihi doğruysa, dönemin sömürgeci ülkelerinin, 'yeni' ya da 'modern' kurumlaşmayı kendi ülkelerinden önce sömürgelerinde/sömürge ülkelerde yaşama geçirdikleri ortaya çıkmaktadır. Eğer öyleyse, bu hareket tarzı nasıl açıklanabilir?

²³ Napolyon'un 1798'de Mısır'a asker çıkarmasından üç yıl sonra imzalanan tahliye sözleşmesiyle Fransızlar Mısır'ı boşaltmak zorunda kaldılar. 1802 yılında imzalanan Fransa-Osmanlı anlaşması da Fransa ile savaş haline son verince, işgal döneminde Mısır'ı kurtarmak için giden Kavalalı Mehmed Ali Paşa 1805'te Mısır'a vali olarak atandı. Reformlarıyla birlikte anılan ve 1805-1844 yılları arasında Mısır valiliği yapmış olan Kavalalı'nın II. Mahmut'u da etkilediği söylenmektedir. Kavalalı, 1831 yılında II. Mahmud'a karşı ayaklandı ve 1839'da özerkliğini ilan etti. Mısır, 1882'de İngiltere tarafından işgal edilmiştir. Daha geniş bilgi için: (Altundağ, 1945; Çetin 1998; Sinoue, 1999) Mısır yönetimi üzerine iki Osmanlıca kaynak: *Mısır İdaresi Hakkında Siyasetname (1837)*, Bulak Matbaası, Kahire; *Mısır Kanuni Umumisı (1837)*, Bulak Matbaası, Kahire. (Osmanlıca basılı kitaplardan ilki Milli Kütüphane, ikincisi ise Atatürk Üniversitesi Seyfettin Özege katalogunda bulunmaktadır.)

'Sabah Mektebi' açılmıştır. Ali Çankaya'ya göre, Mekteb-i Mülkiye'nin kuruluşuna ilişkin amaç ve gerekçeyi açıklayan çeşitli belgeleri incelemek, Mülkiye'nin neden kurulduğu hakkında bize bilgi vermekle birlikte, döneme ilişkin düşünüşü ortaya koyarak aynı zamanda 'idare teşkilatı' ve 'bilim tarihlerimiz' için de pek çok ipucu elde etmemize yol açmaktadır. Çankaya'nın saptaması doğrudur. Gerçekten de Mülkiye'nin kuruluş süreci ve yaklaşık yüz elli yıllık tarihi Türkiye'de yönetim biliminin kökenine ilişkin çok önemli ipuçları sunmaktadır.²⁴ Ancak bu yazıda Osmanlı'da 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan Fransız kaynaklı yönetim bilimi incelemelerinin geçmişi, Mülkiye'nin tarihsel sürecine ilişkin kapsamlı bir değerlendirme yapılmaksızın, yalnızca Mülkiye'nin ders programlarındaki değişim üzerinden açıklanacaktır.

Yönetim Bilimi Dersleri

İki yıllık orta dereceli bir meslek okulu olarak kurulan Mekteb-i Mülkiye'nin 1859 yılında hazırlanan onbir maddelik nizamnamesinde, okutulacak bilim dalları hat ve yazı sanatı, matematik, geometri, tarih, coğrafya, istatistik, yeni kanunlar, devletler hukuku - devlet anlaşmaları, ekonomi politik ve '*memleket yönetiminde gerekli olan diğer şeyler*' şeklinde sıralanmaktadır.²⁵

Mülkiye'nin ders programları incelendiğinde, okulun ilk yıllarından itibaren kamu yönetimini konu alan derslerin varlığı dikkat çekmektedir.

İlk yıllarda okutulan derslerden biri, Tercüme Odasından Emin Efendi tarafından verilen "*Medeni Memleketler İdaresi*"dir (Çankaya, 1954: 18).²⁶

1871 yılında ders programına "*Umur-u Mülkiye*" (*Yönetim İşleri*) ve "*İdare Hukuku*" dersleri eklenmiştir.

1877 yılına ait ders programında 4. sınıf için "*Usul-i İdare-i Umumiye ve İdareye Mütteallik Mevat*" (*Genel Yönetim Metodolojisi ve Yönetime Bağlı Şeyler*) başlıklı bir ders yer almaktadır.²⁷

²⁴ Mekteb-i Mülkiye'nin kuruluşuna ilişkin belgelerden en önemlisi, Mülkiye mektebi açılması konusunu Sadaret'e teklif eden Meclis-i Vala mazbatasıdır. Bu belgede ticaret ve sanayinin gelişmesi nedeniyle yabancı devletler ile gittikçe artan ilişki ve işlerin en iyi şekilde görülebilmesi için ülkede bulunan memurların devlet yönetimine ait işlerin ve başka devletlerle ilgili usullerin bilgisine sahip olmaları ve bu bilgiyi elde etmek için de ilgili konularda eğitim görmeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Belgede, genel eğitim amacıyla memleketin farklı yerlerinde faaliyet gösteren çeşitli okulların vereceği eğitimin, devlet yönetiminde kullanılacak bilgiye yetmeyeceği belirtilmektedir. Bu nedenle memurları *idare işlerine ilişkin ilim ve bilgi* ile donatmak amacıyla Mülkiye Mektebi kurulmaktadır (Çankaya, 1954: 7).

²⁵ Okul, nizamnamesi gereğince rüştiye-idadi arasında iki yıllık bir eğitimden sonra 1861'de 33 kişiden oluşan ilk mezunlarını vermiştir. Öğrencilerin daha iyi eğitim alabilmeleri, derslerin daha iyi öğretilmesi ve programa başka bilim dallarının da eklenebilmesi amacıyla eğitim süresi 1877'de dört yıla (iki yılı yüksek olmak üzere) çıkarılarak, Mekteb-i Mülkiye'ye yüksekokul statüsü kazandırılmıştır. Ali Çankaya, o tarihlerde Osmanlı üzerindeki Fransız etkisinin gücü nedeniyle, Mülkiye'nin 1877 yılındaki yeniden yapılanışında Paris'teki Siyasi İlimler Okulunun teşkilatının büyük ölçüde etkili olduğunu belirtmektedir (Çankaya, 1954: 5-6, 17).

²⁶ Aynı tarihte ders programında tarih ve kanun düzenlemeleri, fıkıh, istatistik, devletler hukuku ve anlaşmalar, ekonomi politik, ceza hükümleri usulü, güzel yazı, coğrafya, matematik, kozmografya, ticaret kanunları ve ticaret bilgisi gibi dersler yer almaktadır.

1879 yılına ait ders programında yüksek kısımda 4. ve 5. sınıflarda “*Usul-i İdare*” dersi bulunmaktadır.

1891 yılında yeniden düzenlenen Mekteb-i Mülkiye Nizamnamesinde yer alan ders programında 5, 6 ve 7. sınıflarda haftada bir saat olmak üzere “*Usul-i İdare-i Mülkiye*” dersi olduğu görülmektedir.

Ali Çankaya, II. Meşrutiyet’in ilk aylarında Mülkiye aleyhinde bir kampanya başlatıldığını, okulun kapatılıp Darülfünun’un bir şubesi haline getirilmesi için çalışıldığını söylemektedir. Çankaya ayrıca, çoğunluğunu Mülkiyelilerin oluşturduğu başka bir grubun ise, okulu Batı sisteminde yeniden düzenlemeyi ve Paris Siyasi İlimler Mektebi’ne benzer bir kişilik kazandırmayı istediklerini belirtmektedir. Bu mücadeleler sonucunda Mülkiye, 1909-1910 ders yılı başında Darülfünun’un bir şubesi haline getirilmiştir. Bu tarih, ders programında usul-i idare derslerinin kayboluşu ve yerini hukuk-u idare derslerine terk edişi bakımından dikkat çekicidir. Sonraki yıllarda okulun bağlantısı ve yapısı değişikliklere uğramış, ama bu özellik değişmemiştir.

Okul 1912-1913 ders yılında üçüncü sınıftan itibaren İdari – Siyasi – Mali şubelere ayrılmak ve ders programı da yeniden düzenlenmek suretiyle tekrar bağımsız hale getirilmiştir. Ali Çankaya, öğretim süresini de dört yıla çıkararak bu düzenleme ile birlikte Mülkiye’de o zamana kadar yapılmamış radikal reformlara girişildiğini söylemektedir.²⁷ 1912-1913’te hazırlanan yeni ders programında “usul-i idare” derslerinin yerini “hukuk-u idare” dersleri almış durumdadır. Üçüncü sınıftan itibaren, ‘idari şube’yi seçen öğrencilere ‘*Hukuk ve Kavanin-i İdare (Askeriye Teşkilatı)*’ başlıklı ders dışında yönetim dersi verilmediği gibi, diğer iki şubenin ders programlarında yönetim dersi hiç yer almamaktadır.

Mülkiye Mektebi, 1915’te kapatılır ve Hukuk Mektebi’ne bağlı ‘idari’, ‘mali’, ‘siyasi’ şubeleri bulunan ‘Darülfünun Ulum-i Siyasiye Şubesi’ne çevrilir (Çankaya, 1968: 390). Mülkiye’nin kapanış gerekçelerinden biri, okulu Batılı anlamda ıslah etmek için gerekli olan ödeneğin, devletin içinde bulunduğu sıkıntılar nedeniyle genel bütçeye konulamaması, diğeri ise Mülkiye’deki eğitim programının Hukuk Mektebi’nde daha geniş şekilde izlenmekte olduğu iddiasıdır. Mülkiye’nin kapatılma kararının alınmasında, bu gerekçelerin yanı sıra Hükümet ve Meclisi Mebusan’daki Mülkiye aleyhtarlığının da etkili olduğu söylenmektedir. Üç yıllık bir aradan sonra 1918’de okul yeniden açıldığında

²⁷ Mülkiye’nin 1877’deki yeniden yapılanışı için hazırlanan kanun tasarılarında tarih, coğrafya, hukuk, edebiyat, ulum-u tabiiye, fenn-i tedbir-i memleket (iktisat), arkeoloji gibi derslerin Fransızca, kalanların da Osmanlıca okutulması kabul edilmiştir. Tasarı görüşmelerinde, derslerin Fransızca okutulmasının çeşitli sorunlar doğuracağı ileri sürülmüş ve bu derslere ait kitapların hemen hepsi Osmanlıca’ya çevrildiği için de bu madde tasarıdan çıkarılmıştır. Yeni programda dördüncü sınıfta okutulan diğer dersler şunlardır: Çeviri, Osmanlı memleketlerinin açıklanmalı coğrafyası, etnoğrafya, istatistik, iktisat ve maliye, maliye dairelerinin örgütlenmesi, ticaret hukuku ve ticaret sözleşmeleri, devletler hukuku ve Osmanlı Devleti’nin anlaşmaları.

²⁸ Okulun idadi bölümü 1900 yılında ayrılmış ve Mülkiye üç yıllık yüksek okul olmuştur.

1913'te getirilen idari, mali, siyasi şube ayrımı kaldırılmıştır. Düzenlenen yeni ders programında hem idare hukuku hem de umumi amme hukuku dersleri bulunmasına rağmen, yönetim başlıklı ders yoktur.²⁹

Mülkiye'de Yönetim Derslerinin Değişimi (1860-1953)³⁰

1860'lar	Medeni Memleketler İdaresi
1871	Umur-ı Mülkiye (Yönetim İşleri)
1877	Genel Yönetim Metodolojisi ve Yönetime Bağlı Şeyler
1879	Usul-i İdare
1882	Usul-i İdare
1888	Usul-i İdare
1894	Usul-i İdare-i Mülkiye
1909	Usul-i İdare
1910	Usul-i İdare-i Mülkiye
1911	Hukuk-u İdare
1920	Hukuk-u İdare ve Amme
1921	Hukuk-u İdare + Hukuku Amme
1936	Hukuk-u İdare + Hukuku Amme (Şehircilik + İşletme İktisadı + Mahalli İdareler Maliyesi)
1952	Amme İdaresi (ABD'li Prof. Tacusch) İdare'de Yeni Temayüller (İsviçreli Prof. Heckscher) Umumi Amme Hukuku+İdare Hukuku
1953	Amme İdaresi Prensipleri (Prof. Marschall Demock) İdarede Organizasyon ve Metod (Prof. L. Harvey) Personel İdaresi (ABD'li Prof. Kingsbury) Umumi Amme Hukuku+İdare Hukuku

Ders programlarının değişiminden de izlenebileceği gibi, 20. yüzyılın başında hukuk ağırlıklı yönetim yaklaşımı egemen olmuş görünmektedir. Bu dönem aynı zamanda Alman nüfuzunun ağırlıklı olarak kendini yerleştirmeye başladığı

²⁹ 1 Nisan 1918 tarih ve 115 sayılı Mekteb-i Mülkiye'nin Tesisi Hakkında Kanun, Takvimi Vekayi: 8.4.1918, 324. Bu kanuna göre, "uzman idare amiri" yetiştirmek üzere, Dahiliye Nezareti'ne bağlı olarak kurulan Mekteb-i Mülkiye'nin öğretim süresi üç yıl olarak belirlenmişti. Okulun yatılı ve ücretli (her yıl seçme sınavı ile otuz parasız öğrenci de alınacaktır, bu öğrenciler mezun olduktan sonra on yıl mecburi hizmet göreceklendir) olması kararlaştırılmıştır.

³⁰ Mülkiye'de yönetim derslerinin değişimini gösteren tablo, çeşitli yıllara ait ders programlarının taranması ile oluşturulmuştur. Ders programları için: (Çankaya, 1954).

yıllara denk gelir.³¹ Mülkiye Mektebi'nin tekrar açılması için hazırlanan kanun tasarısının Meclis-i Mebusan görüşmelerinde (ZC, 16 Mart 1918), okulun kapatılması hakkında Hafız Mehmet Efendi tarafından söylenenler, Alman nüfuzunun sonuçlarını ortaya koymaktadır (Çankaya, 1954: 161-162):

"...malumdur ki evvelce bir Mülkiye Mektebi mevcuttu. Tabii, bu mektep idare memurları yetiştiriyor ve bu memurlar da memleketi idare ediyorlardı. Bu muvafık görülmedi, bir Darülfünun teşkil edildi, bu da doğrudan doğruya Almanya Darülfünunundan kopya edildi. Demek ki Almanya'da idare memurları Darülfünunundan yetiştiriyor. Biz de onların fikrine ittibaen idare memurlarını Darülfünunundan yetiştirmeyi nazarı dikkate aldık ve Mülkiye'yi kaldırdık. Veli beyefendi (Aydın azası), "bu memleketin Darülfünununda yetişen idare memurları devlete lazım oldukları gibi yetişmeyecek, hükümet gerek ahlaken gerek başka suretle memurlarını kendi murakabesi altında yetiştirmek istiyor" dedi. Şimdi madem ki Almanya'da idare memurları Darülfünunundan yetiştiriliyor ve Almanya kendi memleketinin mahiyeti ile ruhu ile münasip surette yetiştiriyor, biz de kendi muhitimizle mütenasib bir surette Darülfünun'da memurlarımızı yetiştirelim. Bunun için müstakil bir mülkiye mektebi tesisine hacet nedir?"

Hem 1910'lerden itibaren giderek artan Alman etkisi, hem de 19. yüzyılda geliştirilmiş Fransız kaynaklı yönetim bilimi incelemelerinin 'unutulması' ve 'yok sayılması' sonucunda, hukuksal yaklaşım daha da ağırlık kazanmış ve zamanla kökleşmiştir.³² Hukuk ile yönetim bilimi arasındaki mücadele, Meclis-i Mebusan'ın 9 Mart 1918 tarihli görüşmelerinde, Cebeli Bereket azası Sezai Bey'in memurlarda hukuk bilgisinin, yönetim bilgisinden daha gerekli olduğu nu savunduğu konuşmasında da kendini göstermektedir (Çankaya, 1968: 390):

"...Binaenaleyh, bendeniz Mülkiye Mektebi'nin gerek tedrisat ve gerek netice itibariyle Hükümetin tasvir ettiği kadar memlekete menfaat temin edeceği kanaatinde değilim. Halbuki bu mekteb kabul edildiği ve açıldığı takdirde diğer müessesata müracaat edecek kimse bulunmayacaktır. Memlekette büyük memurlar için *lazım olan şey hukuk fikridir*, malumat-ı hukukiyedir. Hukuka intisab olmadıkça, yalnız *idari malumatla* memlekette beklenen vazifeyi hüsn-i ifa imkansızdır."

³¹ 1898 yılından sonra Almanya'nın Osmanlı İmparatorluğu üzerindeki artan etkisine ilişkin bir değerlendirme: (Tuncer, 2000: 99).

³² 20. yüzyılın ilk yarısında Alman etkisinin giderek güçlendiğini gösteren bir başka kanıt yabancı dil eğitimindeki değişimdir. Fransızca 1865 yılından itibaren sürmekte olan egemenliğini, 1936 yılında ders programına giren Almanca ile paylaşmak zorunda kalmıştır. Almanca dersinin hocalığını 1936-1942 yılları arasında bir Alman, H. Möller yapmıştır. Mülkiye'de 1875-1887 arasında okutulan Farsça, 1887'de idadi kısmına nakil edilmiştir. İmparatorluktaki azınlıklardan sayıca daha fazla olanların dillerinden olan Arapça, Ermenice, Bulgarca ve Rumca öğrenimi 1880'li yılların sonunda zorunlu hale getirilerek, öğrencilerden Fransızca'dan başka bu dillerden birini seçip öğrenmeleri istenmiştir. 1883-1908 arasında okutulan Arapça dersi 1908'de kaldırılmıştır. 1889-1908 arasında okutulan Ermenice 1908'de, 1893-1913 arasında okutulan Bulgarca, 1913'te, 1888-1914 arasında okutulan Rumca ise 1914'te kaldırılmıştır. 1865'den itibaren Fransızca, 1936'dan itibaren de Almanca dersleri devam etmektedir. 1930'da yalnızca 'siyasi şube' için ders programına alınan, 1950'den itibaren yıldızı sürekli yükselen, 80'li yıllarda ise egemenliğini ilan eden yabancı dil İngilizce olmuştur.

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde, 1924 tarihinde yayımlanan bir tüzük ile öğrenim süresi dört yıla çıkarılırken, ‘idari’, ‘mali’, ‘siyasi’ şube ayrımı da tekrar getirilmiştir. Mekteb-i Mülkiye 1936 yılında Ankara’ya taşınmış, adı da Siyasal Bilgiler Okulu (SBO) olarak değiştirilmiştir.³³ Okul Ankara’ya taşındıktan sonra idari şubenin ders programına Alman kaynaklı “şehircilik”, “mahalli idareler maliyesi” ve “işletme iktisadi” dersleri ile “Türk idare teşkilatı tarihi” derslerinin eklendiği görülmektedir.³⁴

1940’lı yılların sonuna gelindiğinde Siyasal Bilgiler Okulu’nun fakülte haline getirilmesi tartışılmaya başlanmıştır. Gerek bu değişikliğe ilişkin tartışılarda gerek okul içindeki çeşitli uygulamalarda Anglosakson etkisinin sık sık dile getirilmesi dikkat çekicidir. SBO müdürü Fethi Çelikbaş, 1949-1950 ders yılının açılışında yaptığı konuşmada, yaz aylarında Paris’te toplanan Siyasi İlimler Konferansında edindiği izlenimleri anlatmıştır (Çankaya, 1968: 613). Çelikbaş, *konferansta her ülkede siyasi bilimler öğretimine önem verilmesi ve bağımsız siyaset bilimi kürsülerinin kurulması hakkında Amerikalı bir profesör tarafından yapılan teklifin hiçbir itirazla karşılaşmadan oybirliği ile kabul edildiğini* dile getirmiştir. Çelikbaş ayrıca, 1948-1949 ders yılında, İngiliz ve Amerikan üniversitelerinde uygulanan ‘adviser’ sisteminin (öğrencileri belirli gruplara ayırarak her grubun başına o gruptakilerin bütün dertleri ile uğraşan, sorunlarını halleden bir profesörün verilmesi) birinci sınıfta denenmeye başlandığını da belirtmiştir.

SBO profesörler kurulu, Üniversiteler Kanunu’nun 1946 yılında yürürlüğe girmesinden sonraki ilk toplantısında, okulun üniversite camiasına katılmasına oybirliği ile karar vermiştir.³⁵ SBO’nun fakülte olarak Ankara Üniversitesi’ne bağlanması hakkındaki kanunun TBMM görüşmelerinde, Kars milletvekili Akif İyidoğan, *“Anglosaksonlar camiasında ‘science politique’ eğitimi veren okulların, fakülteler halinde yönetildiğini”* söyleyerek, Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde maliye, şehircilik, idari ilimler ve dış ilişkiler enstitülerinin kurulacağını dile getirmiştir (Çankaya, 1968: 627). Barker Raporu’nun açıklanmasından bir yıl önce yapılan bu konuşma, “ABD kamu yönetimi disiplininin” Türkiye’de kurulma hazırlıklarının daha önce başladığını göstermektedir.

³³ 16.6.1935 tarih ve 2777 sayılı S.B.O. Hakkında Kanun’a göre, okul, yatılı ve parasızdır. Öğrencilerin yiyecek, içecek, giyecek ve kırtasiye ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır.

³⁴ İktisadi işletmecilik, Türkiye’de 30’lı yıllarda yerleşmiş görünmektedir. Bu dönemde işletme iktisadi konusunda Demiryolları Mecmuası, İktisat ve Ticaret Mecmuası, İstanbul Darülfünun Hukuk Fakültesi Mecmuası, İşletme Ekonomisi ve Organizasyonu Mecmuası, Mülkiye Mektebi Mecmuası, İdare Dergisi ve Belediye Dergisi gibi dergilerde çok sayıda makale yayımlanmıştır. Yayınların büyük bölümünün Alexander Rüstow, Konrad Engelmann, Alfred Isaac, Eduard Mörs, Ernest Reuter ve R. Rösler gibi Alman yazarlardan çeviri olduğu görülmektedir. Bu dergilerin muhtelif sayılarında “İşletme Ekonomisi İlimi” başlıklı çok sayıda yazının sahibi olan Muhlis Ete, Mülkiye’de de bu dersin hocasıdır.

³⁵ Okul, 23.3.1950 tarih ve 5627 sayılı Kanunla fakülte olarak Ankara Üniversitesi’ne katılmıştır.

Türkiye'de Yönetim Bilimi (1928-1950)

Genel kaniya göre, Türkiye'de yönetim bilimi, 1950'den önce yalnızca idare hukuku çerçevesinde ele alındığı için, yönetim konuları hukukçuların tekelinde kalmış ve kamu yönetiminin hukuksal olmayan yanıyla incelenmesi ancak 1950'li yıllarda gerçekleşebilmiştir (Örnek, 1988: 26). Bu kanının aksine, 1928 yılında İçişleri Bakanlığı'nca yayımlanmaya başlayan 'İdare Dergisi' ile 1931 yılında Mülkiye Mektebi Öğrenci Derneği tarafından çıkarılmaya başlanan 'Mülkiye Mektebi Mecmuası'nda yer alan yazılar, 1950'den önce yönetim bilimi konularının ilgililerin görüş alanı içinde olduğunu göstermektedir. Söz konusu dergilerin 1950'li yıllara kadarki sayıları incelendiğinde, yönetim biliminin 'hukuksal olmayan yanları' itibariyle özellikle 1930'lu yıllarda çok sayıda yazıya konu olduğu görülmektedir. Bu iki dergide yer alan ve büyük bölümü idare hukukçusu olmayan yazarlar tarafından kaleme alınmış ya da çevrilmiş olan yönetim konulu makaleler, işletme yönetimi tekniklerinin 1930'lu yıllarda aktarılmaya başladığını göstermektedir.³⁶ Ancak bu, Avrupa üzerinden yapılan 'dolaylı' bir aktarmadır, yönetim teknolojisinin transferi konusunda ABD ile 'doğrudan' ilişkiye 1950'li yıllarda geçilecektir. Ayrıca Türkiye, 1927 yılında Paris'te toplanan üçüncü yönetim bilimleri kongresi ile 1930 yılında Madrid'te ve 1933 yılında Viyana'da toplanan dördüncü ve beşinci yönetim bilimleri kongrelerine katılmış, bu kongrelerde alınan kararlar da çeşitli incelemelere konu olmuştur.

Türk İdare Dergisi

Türk İdare Dergisi, 1928 yılının Nisan ayında, Dahiliye Vekaleti'nin aylık mecmuası olarak, 'İdare' adıyla yayımlanmaya başlamış ve ilk altı sayısı eski yazı ile basılmıştır (Özşen, 1988: 5-25). Dergi 1942 yılına kadar başlıca iki bölümden oluşmaktadır, ilk bölümde mevzuat, personele ilişkin konular, çalışma raporları, mülki idare/yerel yönetim işleri gibi İçişleri Bakanlığı ile ilgili konular yer alırken, ikinci bölümde çeşitli makale ve çevirilere yer verilmiştir. İlk sayıda yer alan önsözde, derginin ikinci bölümünün *yöneticiliği ilgilendiren mesleki yazıların yayımlanması, yönetsel ihtiyaçların incelenmesi ve gelişmiş ülkelerin idare yöntemleri hakkında bilimsel tartışmalar yapılması* amacıyla oluşturulduğu belirtilmiştir. Dergi, iki yıllık bir aradan sonra, adı 'İdare Dergisi' olarak değiştirilerek 1944'te tekrar yayımlanmaya başlamıştır. Bu tarihten sonra iki ayda bir yayımlanan derginin içeriği de köklü bir değişime uğramış ve iki

³⁶ Behlül Üsdiken ve Demet Çetin, 1935-1965 döneminde Türkiye'de üretilen 'işletme yönetimi yazını' üzerine bir inceleme yapmışlardır. Yazarların bu araştırma sonucunda ulaştıkları tespitlerden biri Türkiye'de işletme yönetiminden söz eden ilk yayınların 1930'lu yılların ortalarında yayımlandığı, ikincisi ise bu dönemde işletmecilik yaklaşımının Almanya'dan aktarılan bilgilerle şekillendiğidir (Üsdiken ve Çetin, 1999a; Üsdiken ve Çetin, 1999b).

bölümden oluşan yapı kaldırılarak, derginin ana yazı kaynağını makale, inceleme ve çeviriler oluşturmaya başlamıştır.

Yayımlanan yazılardan, özellikle cumhuriyetin ilk yıllarında yönetsel yapının oluşturulup, geliştirilmesi açısından başka ülkelerin uygulamalarına ilgi duyulduğu anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda çeşitli Avrupa ülkelerini, ‘şehirler ve belediyeçilik’, ‘idare teşkilatı’, ‘idari ıslahat’, ‘vilayet idareleri’, ‘taşra yönetimleri’, ‘yerel yönetimler’ ve ‘memur rejimi’ gibi konular açısından inceleyen makaleler yayımlanmıştır. Bir bölümü çeviri niteliğindeki yönetim incelemelerine en fazla konu olan ülkeler İtalya, Fransa, Almanya, Belçika, İspanya ve Romanya’dır. Bu ülkelerin yanı sıra Doğu Avrupa ve İskandinav ülkeleri ile Japonya yönetimi de bazı incelemelere konu olmuştur. Farklı ülkelerin yönetim uygulamalarına duyulan ilginin 40’lı yılların sonuna doğru ABD yönetimine kaydığı görülmektedir.

Türk İdare Dergisi’nde 1930’lu yıllarda yayımlanan yazılar, bu dönemde yönetim biliminin ve işletme bilgisinin Türkiye’de oldukça ilgi gördüğünü göstermektedir. Bu yıllarda dergide ‘iktisadi işletmecilik’, ‘bürokrasi’, ‘kırtasiyecilik’, ‘asri büroculuk’, ‘idarede rasyonalizasyon’, ‘yönetim bilimi’, ‘Taylorculuk’ ve ‘Fayol’un ilkeleri’³⁷ gibi konularda çok sayıda makale yayımlandığı görülmektedir. Türk İdare Dergisi’nde 1928-1945 yılları arasında yayımlanan ‘yönetim bilimi’ yazıları başlıca dört başlık altında toplanabilir:

‘Yönetim Bilimi’

- “İdare Nedir?” (1928), Sayı 4, Temmuz, s. 65-68. (eski yazı)
- Atıf (1928), “İdare-i Hususiyeler Kalmalı mı, Yoksa Kalkmalı mı?”, Sayı 1, Nisan, s. 86-92. (eski yazı)
- Ekrem (1929), “İdare Hususunda Nazariyeler, Kaideler, Tecrübeler”, Sayı 14, Ağustos, s. 1076-1082.
- M. Atıf (1929), “Muntazam ve Temiz İdare”, Sayı 20, Kasım, s. 1374-1379.
- Faik (1931), “Hükümet Makinesinde Valinin Rolü”, Sayı 39, Haziran, s. 517-546.
- Zoltan Magyary (1934), “Umumi İdarede Sayın İlmi Tensiki”, (Çev. Ali Kemali), Sayı 72, Mart, s. 341-361.
- Daniel Warnotte (1935), “İdari İlimler Hakkında Arsiulusal Bir Lügatçe Yapmak Projesine Dair”, (Çev. Ali Kemali), Sayı 90, Eylül, s. 1638-1649.
- Naci Kıcıman (1935), “Varşova’da Toplanacak Altıncı Arsiulusal Yönetim Bilgileri Kongresi”, Sayı 91, Ekim, s. 1804-1810.

³⁷ Henri Fayol’un *Sınai ve Umumi İşlerde İdare: Uzak Görme, Teşkilatlandırma, Kumanda, Ahenkli Düzen Birliği, Kontrol* başlıklı kitabının Türkçe çevirisi, 1939 yılında İnhisarlar Umumi Direktörlüğü tarafından yayımlanmıştır.

- “İdare İlminin Muhtelif Cepheleri” (1944), (Çev. Vecihi Tönük), Sayı 171, Kasım-Aralık, s. 186-188.
- Fazlı Güleç (1945), “İdarede Sezin Dayanakları ve Yürütüm Araçları”, Sayı 172, Ocak-Şubat, s. 60-64.
- Fazlı Güleç (1945), “İdare Nedir?”, Sayı 173, Mart-Nisan, s. 18-21.
- Fazlı Güleç (1945), “İdare Karakterinin Kümeye ve Küme Durumunun İdareye Karşı Tesirleri”, Sayı 177, Kasım-Aralık, s. 40-44.
- Fazlı Güleç (1946), “İdarede İnisiyatif”, Sayı 178, Ocak-Şubat, s. 21-25.

‘Taylorculuk - İktisadi İşletmecilik’

- İbrahim Ali (1930) “İdarelerde Rasyonalizasyon”, Sayı 31, Ekim, s. 2036-2087.
- Richard Coure (1933), “Hükümet Muameleatını İktisadileştirme Esasları”, (Çev. Macit Burhan), Sayı 59, Şubat, s. 281-309; Sayı 60, Mart, s. 416-433.
- Süheyp Nizami (1934), “Uslaştırma”, Sayı 72, Mart, s. 317-326.
- Süheyp Nizami (1934), “Taylorculuktan İş Kafiyeciliğine”, Sayı 73, Nisan, s. 497-506.
- “Umumi İdarelerde Uslaştırmanın Kuvveden Fiile Çıkarılması İçin Lazım Olan Esaslı Prensipler” (1934), (Çev. Ali Kemali), Sayı 74, Mayıs, s. 640-654.
- Taylor (1935), “İktisadi İşletmecilik Esasat ve Prensipleri”, (Çev. Macit Burhan), Sayı 83, Şubat, s. 418-454; Sayı 84, Mart, s. 626-669.
- Hasan Şükrü Adal (1937), “Henry Fayol’un Tecrübi İdare Prensipleri”, Sayı 107, Şubat, s. 321-332.
- Burhan Ergin (1945), “Rasyonalizasyon”, Sayı 172, Ocak-Şubat, s. 29-59.

‘Bürokrasi – Kırtasiyecilik’

- “Asri Büroculuk-Reform: Alman Devlet İdaresinde Büro Teşkilatı” (1932), (Çev. Macit Burhan), Sayı 56, Kasım, s. 1329-1342.
- Westphal (1932), “Yeni Dosyacılık Usülleri”, (Çev. Macit Burhan), Sayı 57, Aralık, s. 1509-1515.
- Macit Burhan (1933), “Alman Hükümetinin Memurin Dosyacılık Talimatnamesi”, Sayı 58, Ocak, s. 133-168.
- Macit Burhan (1933), “Almanya Hükümeti Resmi Daireler Muameleat Talimatnamesi”, Sayı 62, Mayıs, s. 670-680; Sayı 63, Haziran, s. 957-961.
- Hasan Şükrü Adal (1938), “Bürokrasi”, Sayı 128, Kasım, s. 791-803.
- Wilhem Triebel (1935), “Kırtasiyecilikle Mücadele ve İdarecilerin Islahı”, (Çev. Macit Burhan), Sayı 91, Ekim, s. 1857-1887.

- Burhan Ergin (1940), “Kırtasiyecilik Nedir ve Nasıl Kaldırılır?”, Sayı 143, Şubat, s. 1624-1647; Burhan Ergin (1941), Sayı 160, Temmuz, s. 3119-3137.

‘Memurlar - İnsan İlişkileri’

- M. Celal (1929), “Memurların Hürriyeti ve Hududu”, Sayı 11, Şubat, s. 281-285.
- “Şeflik ve Amirlik Psikolojisi ve İnsan Muamele Usulleri” (1933), (Çev. Macit Burhan), Sayı 68, Kasım, s. 1464-1479.
- G. Bichoffe (1934), “Memur Nedir ve Kimdir?”, (Çev. A. Hidayet), Sayı 70, Ocak, s. 160-173; Sayı 71-74 ve 78, Şubat-Mayıs ve Eylül.
- “Şeflik ve Amirlik Sanatı” (1934), (Çev. Macit Burhan), Sayı 76, Temmuz, s. 1165-1187.
- “Memurlara 12 Açık Mektup” (1934), (Çev. Macit Burhan), Sayı 81, Aralık, s. 2084-2107.

Mülkiye Mektebi Mecmuası

Nisan 1931’de ‘Mülkiye Mektebi Mecmuası’ adıyla, öğrenci derneği tarafından çıkarılmaya başlanan dergi, üç yıl sonra Aralık 1934’te ‘Aylık Siyasal Bilgiler’ adını almış ve Temmuz 1937’den itibaren de ‘Siyasi İlimler Mecmuası’ adıyla yayımlanmıştır.³⁸ Dergide yönetim konularının yanı sıra, siyaset, iktisat, maliye, şehircilik, yerel yönetimler, bütçe, uluslararası ilişkiler gibi konularda da yazılar bulunmaktadır. Genel olarak bir ‘sosyal bilimler dergisi’ görünümündeki dergide ayrıca coğrafya, tarih, edebiyat, eğitim, sağlık gibi çeşitli alanlara ilişkin yazılara da rastlanmaktadır.³⁹

³⁸ *Mülkiye* dergisi, ilk olarak, 1908 yılında kurulan Mekteb-i Mülkiye Mezunları Dayanışma ve Yardım Derneği’nce Ocak 1909’dan itibaren aylık olarak yayımlanmaya başlamış ve kırküç sayı çıkarılmıştır (Çankaya, 1968: 1329; Findley, 1996: 258). Mülkiye Mektebi’nin 1915’te kapatılması üzerine, bir yıl sonra mezunlar derneği kendini feshetmiştir. Mülkiye 1918’de yeniden açıldıktan sonra, 1921 yılında dernek de tekrar kurulmuştur. Mezunlar derneği 1931 yılında ikinci kez feshedildiğinde, derneğin taşınabilir malları ile yayınladığı ve sahibi olduğu “Mülkiye Mecmuası” da Mülkiye Mektebi Talebe Teşekkülü’ne devredilmiştir (Çankaya, 1968: 1333). Eylül 1939 tarihli 102 inci sayıdan itibaren, derginin sahibi Hasan Şükrü Adal, genel yayın müdürü ise Hasan Refik Ertuğ’dur. Nisan 1931 tarihinde yayımlanmaya başlayan derginin ulaşılabilen son sayısı Aralık 1954 tarihli 285 inci sayıdır. Bu çalışma kapsamında, Mülkiye Mecmuası’nın, Nisan 1931-Aralık 1954 tarihleri arasındaki ciltleri taranmıştır. Derginin yerine 20 Ocak 1956 tarihinden itibaren “Siyasi İlimlerde Fikir Dünyası” adlı aylık dergi yayımlanmaya başlamıştır. Derginin 1921-1931 yılları arasında yayımlanıp yayımlanmadığına ilişkin bir bilgiye ulaşılamamıştır.

³⁹ 1912 yılına kadar yayımlanan *Mülkiye* dergisinin Ocak 1909-Ağustos 1911 tarihleri arasındaki otuz sayısı, “mülkiye memurlarının profesyonellik anlayışını” ortaya koymak amacıyla Carter Findley tarafından incelenmiş ve yayımlanan makaleler ile yazarları hakkında bir değerlendirme yapılmıştır (Findley, 1996: 258-270). Findley, dergide yer alan makalelerin bir bölümünün genel kültür özelliği taşımakla birlikte, en çok ilgi duyulan konunun idareye ilişkin sorunlar olduğunu belirtmektedir. Dergide yer alan makalelerin en önemlileri ‘tensikat’, ‘memurların yargılanması’, ‘kırtasiyecilik’, ‘taşra yönetimi’, ‘vilayet meclisleri’, ‘belediyeler’, ‘aşiretlerin iskanı’ gibi uygulamaya dönük konularda yoğunlaşmaktadır. Makaleler arasında, Findley’in deyimle “genel idare kuramı” olarak nitelendirilebilecek ‘yönetim bilimi’ yazılarının varlığı dikkat çekicidir. Bunlar arasında “Felsefe-i İdareden Bir Nebze” (Yönetim Felsefesi’nden Bir Nebze), “Ulum-u İctimaiye

Mülkiye dergisinde, 1930’lu yıllarda ‘yönetimde rasyonalizasyon’, ‘yönetimsel teknik’, ‘işletmecilik’, ‘bürokrasi’, ‘kırtasiyecilik’, ‘memur statüsü’ en çok işlenen yönetim konularındır. Yönetim üzerine yazanlar arasında birkaç isim öne çıkmaktadır: Muhlis Etem, Hasan Şükrü Adal, Sıddık Sami Onar, Hürrem Kubat ve Muhtar Hamdi Yazır. Bu yazarlardan alınan aşağıdaki bölümler, 30’lu yıllarda Türkiye’de yönetim biliminin bir inceleme konusu olarak ilgi gördüğünü kanıtlamaktadır.

“*Devlet Müesseselerinde Rasyonalizasyon*”, Muhlis Etem.

“*Rasyonalizasyon fikri*, evvela yüksek bir sanayi arzeden Amerika Birleşik Devletleri’nde çıkmış ve son on beş sene zarfında Avrupa’ya yayılmıştır.” (Etem, 1931).

“*İlim ve Tatbikat*”, Sıddık Sami.

“...Memlekette yaygın hayatı tamamen durgundur. Ne mali, ne idari, ne de adli ihtiyaçlarımızı inceleyecek, araştırarak, uygulamaya ışık tutacak hiçbir eser yayımlanmıyor. Halbuki memleketimiz yönetimini, inkılap prensiplerinin birer ifadesi olan yeni kanunların uygulanmasını üzerlerine almış olanlar bugün her günden ve her yerdekenden fazla okumak, *uygulamada ilmin gösterdiği gerçeklere göre hareket etmek mecburiyetindedirler*. Bir Fransız ya da bir Alman memurun arkasında geniş bir deneyime sahip, kurulmuş bir makine ve bir zihniyet vardır. Türk memuru ise, inkılabı en cahil ve ilgisiz halk kitleleri arasında duyurabilmek için *idare makinesini yeniden kurmak, yeni bir zihniyet yaratmak* ve nihayet bu prensipleri halka anlatabilmek, onları *memleket ihtiyaçlarına en uygun bir tarzda uygulayabilmek için birçok milletlerin deneyimlerini incelemek ve onlardan yararlanmak mecburiyetindedir*.” (Sıddık Sami, 1931).

“*Tecrübi İdare*”, Hasan Şükrü Adal.

Yazı, Fayol’un ilkelerinden hareketle, yönetim biliminin kurulmasını konu almaktadır. Adal, Fayol’un *La doctrine administrative, L’evail de L’Esprit public ve Administration industrielle et generale* eserlerindeki düşüncelerin temel çizgilerini göstermektedir (Adal, 1935).

“*İlmi Teşkilat ile Bürokrasiye Karşı Mücadele*”, M.V.M. Van Gogh, Çev. Hürrem Kubat.

Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü Belçika Şubesi tarafından yayımlanan “*Etudes Administrative*” isimli eser, yönetimin ilgili olduğu konuları şöyle sıralamaktadır: 1. Yönetim tekniği, 2. İdare hukuku ve idari davalar, 3. Yönetimin güncel ihtiyaçlara uyarlanması, 4. Sömürge yönetimi (Kubat, 1936).

“*İdare Tekniği*”, Süheyp Nizami Derbil.

ve Fenn-i İdare”, (Sosyal Bilimler ve Yönetim Bilimi), “Hükümet-i Kırtasiye ve Teşevvüş-i İdare” (Kırtasiyecilik ve Yönetimde Karışıklık), “Muvaffakiyat-ı İdareden: Kararda Teenni, İcrada Ciddiyet ve Sebat” (Yönetimde Başarı: Akılcı Karar Alma, Ciddi ve Kararlı Uygulama) başlıklı yazılar yer almaktadır. Dergide yer alan yazı sahiplerinin çoğunluğu, Abgülgani Seni (Yurdman), Bedii Nuri, Ahmet Kemal (Varınca), Hüseyin Cevdet gibi asıl mesleği kamu görevliliği olan, aynı zamanda siyasetçi, gazeteci ya da yazar kimliğiyle tanınan isimlerden oluşmaktadır.

“Toplumsal yaşamda etkili olan, iz bırakan *hukukun uygulamasıdır*, yoksa resmi gazetelerin yapraklarına basılı metinlerin hayata doğrudan etkisi yoktur. Canlı hizmet, yani yazılı hükümlerin uygulama şekli ve tarzı, *teknik unsurdur*...Türkiye Cumhuriyeti memurlarının kırtasiyecilik ve yontemsizlikten kurtularak *rasyonel bir zihniyetle* görevlerine sarılmalarını dilerim” (Derbil, 1938).

“*Bürokrasi*”, Hasan Şükrü Adal.

“...Bürokrasideki kırtasiyecilik hastalığımı, sanayide uygulanan *rasyonel usullerle* tedavi etmek başlıca gündem maddesidir. Fayolizm ve Taylorizm cereyanları gibi.” (Adal, 1938)

- 1930’lu yıllarda Mülkiye Dergisi’nde yayımlanan yönetim konulu yazılar kronolojik olarak şu şekilde sıralanabilir:
- Muhlis Etem (1931), “Devlet Müesseselerinde Faaliyet ve Müsmiriyet”, Sayı 3, Haziran, s. 12-14.
- Hasan Şükrü (1931), “Woodrow Wilson”, Sayı 4, Temmuz, s. 44-48.
- Hasan Şükrü (1931), “Fransa’da Reisicumhur”, Sayı 5, Temmuz, s. 16-20.
- Ferit (1931), “Memur ve Memur Statüsü”, Sayı 5, Temmuz, s. 12-15.
- Nazım (1931), “İdarenin Ticari İşlere Müdahalesi”, Sayı 5, Temmuz, s. 31-36.
- Hamdi Hasan (1932), “Devlet Teşkilatında Vali”, Sayı 16, Ağustos, s. 41-48.
- Muhlis Etem (1933), “Teknokrasi Nedir?”, Sayı 26, Mayıs, s. 36-40.
- Sabri (1933), “İdare İlimleri Kongreleri”, Sayı 29, Ağustos, s. 19-22; Sayı 30, Eylül, s.20-28.
- P. Satinof (1934), “Memur ve İşçi”, (Çev. Haluk Sarım), Sayı 39, Haziran, s. 44-46.
- Hasan Şükrü (1934), “Memurluğun Meslek Haline Getirilmesi”, (P. Stainof’dan çeviri), Sayı 35, Şubat, s. 28-35.
- Hasan Şükrü (1934), “Memurların Tayini”, (P. Dubois Richard’dan çeviri), Sayı 37, Nisan, s. 40-44.
- Hasan Şükrü (1934), “Memur Statüsü”, Sayı 39, Haziran, s. 36-43.
- Hasan Şükrü (1935), “Amerika’da Amme Hizmetlerinin ve Memur Adevinin Fazlalaşmasını Gösteren İstatistikler”, ABD Chicago Üniversitesi İdare Profesörü Leonard D. White tarafından 1933’te yayımlanan *Trends in Public Administration* başlıklı kitabın kroniği, Sayı 46, Ocak, s. 27-28.
- Hasan Şükrü Adal (1935), “Devlet Filososofisinde Otorite Fikrinin Evrimi”, Sayı 49, Nisan, s. 49-59.

- İdare Kroniği: “Bulgaristan’da Mesleki Teşkilat”, “Fransa İdaresinde Kadın”, “Alman Demiryollarının Yönetmelik Teşkilatı”, (1935), Sayı 53, Ağustos, s. 42-44.
- Hürrem Kubat (1936), “Devlette Reform”, (Achille Mestre’den çeviri), Sayı 64, Temmuz, s.32-38.
- Hasan Şükrü Adal (1936), “Devlet Müdahalesinin Genişlemesi ve Ademi Merkezîyet Meselesi”, Sayı 65, Ağustos, s. 1-6.
- Hasan Şükrü Adal (1936), “Şehir ve Devlet”, Sayı 69, Aralık, s. 42-48.
- Hasan Şükrü Adal (1937), “İlmi Siyasete Doğru I: Bir Siyaset İlmi Mevcut Olabilir mi?”, (Karl Mannheim’dan çeviri), Sayı 73, Nisan, s. 39-43.
- Zoltan Magyary (1937), “Hükümet Şefinin İdari Rolü”, Sayı 79, Ekim, s. 430-435.
- Muhtar Hamdi Yazır (1937), “Devletler Hukuku Karşısında İdare Otoriteleri”, Sayı 80, Kasım, s. 468-471.
- Hasan Şükrü Adal (1938), “İdari Kronik: Almanya’nın Yeni Memurin Kanunu”, Sayı 84, Mart, s. 747-749.
- Muhlis Etem (1939), “İktisadi Devlet Bilgilerinden İşletme Ekonomisinin Mevkii”, Sayı 101, Ağustos, s. 176-181.
- Hasan Şükrü Adal (1939), “Bürokratik Muhafazakarlık”, Sayı 105, Aralık, s. 427-430.

1940’lı yıllarda, önceki on yıla kıyasla yönetim bilimi konularına olan ilginin azaldığı dikkat çekmektedir. Bu dönemde sayıca azalmış yönetim yazılarının ‘memurluk statüsü’, ‘yerel yönetimler’ ve ‘rasyonel idare’ üzerine odaklandığı görülmektedir.⁴⁰ 1940’lı yıllarda yönetim üzerine yazanlar arasında Hasan Refik Ertuğ ve Namık Zeki Aral öne çıkmaktadır. Namık Zeki Aral, 1946 yılında yayımlanan “Teşkilatlanma” (Rasyonalizasyon) başlıklı makalesinde, aynı yıl TBMM milletvekillerine sunulan bir risaleden yola çıkarak, bu akımın Türkiye’deki etkisi hakkında detaylı bilgiler vermektedir (Aral, 1946: 451-454).

⁴⁰ Siyasi İlimler Mecmuası’nda 1940’lı yıllarda yayımlanan yönetim konulu yazılara örnek olarak şunlar verilebilir: Hasan Refik Ertuğ (1940), “Yeni Türk Mevzuatında Memur Statüsü”, Sayı 112, Temmuz, s. 179-182; Hasan Refik Ertuğ (1940), “Memur Mefhumu: Memurun Tarihi”, Sayı 113, Ağustos, s. 252-256; Sayı 114, s. 290-296, Sayı 115, s. 334-339; Ernst Reuter (1940), “Mahalli İdarelerle Devlet Arasındaki Münasebetler”, (Çev. Muhtar Yazır), Sayı 116, Kasım, s. 387-392; Sayı 117, s. 446-452; Hasan Refik Ertuğ (1940), “Müstahdem Tarifi”, Sayı 117, Aralık, s. 393-397; Hasan Refik Ertuğ (1940), “Memurluğa Giriş: Memur Olabilmek Şartları”, Sayı 117, Aralık, s. 440-445; Sayı 118, s. 484-490; Sayı 119, s. 225-230; Sayı 120, s. 269-272; Sayı 121, s. 1-4; Sayı 122, s. 46-50; Sayı 125, s. 181-187; Hasan Şükrü Adal (1943), “Mahalli Demokrasi Bakımından Bir Şehir İdaresinin Vasıtaları”, Sayı 152, Kasım, s. 438-446; Namık Zeki Aral (1949), “Rasyonel Çalışma”, Sayı 219, Haziran, s. 138-141; Namık Zeki Aral (1949), “Rasyonel Çalışmanın Tanzimi”, Sayı 221, Ağustos, s. 176-179.

‘Rasyonalizasyon’ Risalesi

Namık Zeki Aral, “Teşkilatlanma” başlıklı yazısında, Ağustos 1946’da Edib Atam imzasıyla TBMM’ye sunulan bir risaleyi anlatmaktadır. Aral, “Sayın Milletvekillerine Açık Mektup” başlıklı risale içine yerleştirilen nottan, Edib Atam’ın Toprak Mahsulleri Ofisi organizatörü olduğunun anlaşıldığını söylemektedir. Risale, milletvekillerinden rasyonalizasyonun sanayide olduğu gibi, devlet kurumlarında da uygulanmasını istemektedir. Risalenin yazarı, batıyı örnek göstererek şöyle demektedir:

“Onların rasyonel yönetim ilkeleri uyguladıkları bir devirde bizim, artık tarihe teslim edilmesi gereken *köhne idare usulleriyle* medeniyet kervanına katılmamız mümkün değildir. Batının doğa kanunlarını çıkış noktası kabul ederek akıl ve mantığa dayalı olarak geliştirdiği en ileri sosyolojik, psikolojik ve ekonomik esaslara dayanan *yönetim, işletme ve iş prensipleriyle yöntemlerini öğrenmek*, ülkemizin imkan ve ihtiyaçlarına uygun bir şekilde tatbik etmek ve bütün yurttaşlarımıza uygulamalı olarak öğretmek mecburiyetindeyiz. *Yönetim bir bilim ve sanattır.*”

Aral, ‘teşkilatlanma’ olarak Türkçeleştirdiği, ‘rasyonalizasyon’ kavramının, Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra özellikle 1930’lu yıllarda bütün dünyada önem kazandığını ve konu üzerine Fransa’da birçok yayın yapıldığını belirtmektedir. Ayrıca, “en az gider ile en çok gelir elde etmek” anlamında kullanılan ‘rasyonalizasyon’ teriminin, Türkçe’ye ‘makulleştirme’ olarak da çevrilebileceğini söylemektedir. Aral’a göre sorun ‘kırtasiyecilik’tir. Bu illet idare makinesinde aksaklık yaratarak, bireyle devletin arasını açmakta, memleket için tehlike saçmaktadır. Bu nedenle devlet makinesinin işleyişine düzen vermek ve hastalığın teşhisiyle birlikte tedavi imkanlarını da aramak gerekmektedir.

Yönetim Bilimleri Kongreleri

Türkiye’de 1930’lu yıllarda yönetim bilimi konularına olan ilginin bir başka kaynağının da ‘İdare İlimleri Kongreleri’ olduğu anlaşılmaktadır (Sabri, 1933; Adil, 1928; M. Celal 1929; Adil, 1931; Devize, 1932).

Bu kongrelerde ele alınan yönetim konuları ile kongre kararları, Türkiye’de yönetimin hukuksal yaklaşım dışında incelenmesi açısından etkili olmuştur. Türk İdare ve Mülkiye dergilerinde çeşitli yazılara konu olduğu görülen yönetim bilimleri kongreleri’nin ilki 1910 yılında Brüksel’de toplanmıştır. Araya Birinci Dünya Savaşı’nın girmesi nedeniyle, ikinci kongre ilkinden onüç yıl sonra, 1923’te yine Brüksel’de yapılmıştır. Türkiye, 1927’de toplanan üçüncü kongreye katılmıştır. Paris’te yapılan ve 19 devletın katıldığı kongrede hükümeti temsil etmek üzere Darülfünun idare hukuku profesörü Muslihiddin Adil (Taylan), Dahiliye Vekaleti teftiş heyeti başkanı Mustafa Arif ve mahalli idareler genel müdürü Akif Behzat gönderilmiştir. Kongrede ele alınacak konular beş bölüme ayrılmıştır:

1. Komün yönetimleri (Komünlerin özerkliği, hizmetleri, memurları, gelirleri)

- 2.Devlet ile komün arasındaki yönetim kademeleri (İdari taksimat, kademelerin teşkilat ve faaliyetleri, komünler ve devlet ile ilişkileri, sendikaları, kent yönetimleri)
- 3.Merkezi yönetim (merkezi yönetimin rolü, hizmetlerin düzenlenmesi, yönetimin sanat ve ticarileştirilmesi, idari davalar)
- 4.Yönetime ve idare hukukuna ait belgelerin birleştirilmesi ve tasnif edilmesi (çeşitli ülkelerde bu işi üstlenmiş olan kurumların diğer ülkelerdeki kurumlarla işbirliği yapmaları)
- 5.Memuriyetle ilgili konular (göreve alma, mali haklar, sorumluluk, çalışma tarzı, teftiş usulleri, kumanda birliği)

Her bölüm saptanan başlıklar itibariyle bir komisyonda görüşülmüş ve görüşmeler sonucunda tespit edilen öneriler sunulmuştur. Kongrede merkezi yönetim konusunu inceleyen bölüm, daimi komisyondan, 1923 kongresinde ortaya konulan Fayol ilkelerinin çeşitli ülkelerdeki uygulamasından doğan sonuçların yayımlanmasını talep etmiştir.

Dördüncü Yönetim Bilimleri Kongresi, Paris Kongresi'nden üç yıl sonra, 1930 yılında Madrid'te toplanmıştır. On yedi devletin katıldığı kongrede Türkiye'yi Darülfünun idare hukuku profesörü Muslihiddin Adil ve Madrid elçiliği başkanı Behçet Şefik temsil etmiştir. Madrid Kongresi'nde yönetim konuları yedi bölümde görüşülmüş ve 'temenni' niteliğinde bir takım ilkeler belirlenmiştir. Kongrede sunulan ilkelerin "siyasi konulara değinmeden ve kongrede temsil edilen ülkelerin kanunlarını eleştirmekten sakınılarak tespit edildiği" vurgulanmıştır. Madrid'te bir önceki kongrede görüşülen konulara ek olarak 'uluslararası yönetim örgütü' ve 'kadınların memur olması, vatansızlık, idarenin takdir hakkı' konuları da ele alınmıştır. Bu kongrede merkezi Brüksel olmak üzere Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü'nün (International Institute of Administrative Sciences - IIAS) kurulması ve uluslararası bir yönetim bilimleri dergisinin (The International Review of Administrative Sciences – IRAS) yayımlanması kararlaştırılmıştır.⁴¹

Yönetim bilimleri kongrelerinin beşincisi 1933 yılında Viyana'da toplanmıştır. Yirmisekiz ülkenin katıldığı kongrede görüşülen konular üç bölüme ayrılmıştır:

1. İdari davalar ve Şurayı Devlet (*Yönetilenler*)
- 2.Memurlara ilişkin mevzuatın esasları ne olmalıdır? (*Memurlar*)
- 3.Bugünkü fikir hareketlerinin etkisi altında genel yönetim nasıl olmalıdır? (*Yönetim*)

⁴¹ 1930 yılında kurulan Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü halen merkezi Brüksel olmak üzere faaliyet göstermektedir. Enstitünün Türkiye Ulusal Seksiyonluğu ise TODAİE tarafından yürütülmektedir (iiasisa.be, 2005; todaie.gov.tr, 2005).

Bu kongrede de diğerlerinde olduğu gibi, ele alınan konular çeşitli boyutlarıyla tartışıldıktan sonra öneriler sıralanmıştır. Uluslararası yönetim bilimi kongrelerinin, toplantılarda ele alınan 'yönetim konuları', kongre sonucunda açıklanan 'temenni kararlar' ve bu kararların 'katılan ülkelerin gündemine yansması' açısından incelenmesi, kamu yönetimi disiplininin geçmişine ilişkin değerlendirilmelere önemli katkılar sağlayacaktır.

Yönetim Bilimleri Enstitüleri:

TODAİE ve SBF Amme İdaresi Kürsüsünden Önce

Türkiye'nin 1933'ten sonra yapılan yönetim bilimi kongrelerine de katıldığı görülmektedir. Hasan Refik Ertuğ, 1947 yılında İsviçre'de toplanan kongre vesilesiyle kaleme aldığı yazıda, bu kongrede Türkiye'nin '*bilim ve uygulama faaliyetleri*' açısından gereği gibi temsil edilemediğini dile getirmektedir (Ertuğ, 1948a). Ertuğ'a göre, İsviçre kongresi Türkiye'nin bilim hayatında önemli bir eksikliği ortaya çıkarmıştır ki bu eksiklik Türkiye Yönetim Bilimleri Enstitüsü'dür. Ertuğ, İstanbul ve Ankara hukuk fakültelerinde, hukuk ve iktisat bilimlerini ilgilendiren incelemeler yapmak üzere kurulmuş araştırma enstitüleri bulunduğu halde, yönetim bilimleri için gerekli olan araştırma merkezinin henüz kurulmadığını söylemektedir. Yazar, "*yönetimin deneyimlerinden bilim adamlarını ve bilimin bulguları ile yeni gelişmelerden yönetimi faydalandırmak, böylece hayatı vatandaş için daha iyi yaşanılır hale getirmek amacıyla 'uygulama' ile 'kuramın' buluşacağı bir araştırma merkezine duyulan ihtiyacı*" anlatmaktadır. Ertuğ, böyle bir enstitünün kurulması için en uygun kurum olarak Siyasal Bilgiler Okulu'nu gördüğü için, Yönetim Bilimleri Enstitüsü Statüsü olarak hazırladığı bir taslağı SBO müdürlüğüne bir yazıyla sunduğunu dile getirmektedir (Ertuğ, 1948b).

Türkiye'de ilk yönetim bilimi enstitüsü, 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde, Sıddık Sami Onar tarafından, 'İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü' adıyla kurulmuştur (ata.boun.edu.tr, 2005). 1952 yılında ise Siyasal Bilgiler Fakültesi içinde tüzel kişiliğe sahip dört enstitüden (Maliye, İdari İlimler, Dış Münasebetler, İskan ve Şehircilik) biri olarak 'İdari İlimler Enstitüsü' kurulmuştur.⁴² Enstitü'nün amacı, "*yönetim bilimleri, siyaset bilimi ve idare hukuku alanında ve bunlarla yakından ilgisi olan hukuk dallarında kuramsal ve uygulamalı nitelikte bilimsel araştırmalar yapmak, yönetimle ilgili konuları incelemek ve bu bilimlerin gelişmesine, yaygınlaşmasına çalışmak*" olarak belirlenmiştir. İİAS'ın Türkiye Ulusal Seksiyonu 60'lı yıllarda bu enstitü içinde yer almış, dünyanın çeşitli ülkelerinde düzenlenen uluslararası yönetim bilimi toplantılarına da aynı enstitünün temsilcileri katılmıştır (Çankaya, 1968:

⁴² SBO'yu Ankara Üniversitesi'nin bir fakültesi olarak yapılandıran 5627 sayılı kanunun 1. maddesi, söz konusu dört enstitünün, Fakülte'ye bağlı olarak kurulmasını öngörmüştür.

787-791) Enstitü, 1982 yılında Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi’ne (KAYAUM) dönüştürülmüştür.

Değerlendirme

Türkiye’de ‘yönetim bilimi’nin geçmişinin 19. yüzyıla dayandığı söylenebilir. Ancak bu ilginin bir süre sonra ‘hukuk ağırlıklı devlet’ incelemelerine kaydığı görülmektedir.⁴³ Yönetim bilimi, 19. yüzyılın dilinde ‘usuli idare’ ya da ‘fenni idare’ terimiyle idari malumat edinme alanıdır. 1910’dan başlayarak yerini terk ettiği rakibi ise ‘hukuku idare’ terimiyle hukuki malumat edinme alanı olan yönetim ve kamu hukuku dalı olmuştur. Hukuksal bilginin egemenliğini kurduğu yıllar, işletme iktisadı üzerinden Anglosakson (Taylorcu) bilimsel yönetim ilkeleriyle süreçlerinin de ülkeye giriş yaptığı yıllardır. Belki ilginç bulunabilecek bir diğer özellik ise, Anglosakson işletme bilgisinin ülkeye Alman bilim adamları eliyle giriş yapmış olmasıdır.

Türkiye’de yakın tarihin farklı dönemlerinde ülkedeki reform sürecinde etkili olmuş üç devletin, yönetim biliminin gelişiminde de belirleyici oldukları görülmektedir. Yönetim okulu olarak 1859’da kurulan, ama gerçek anlamda bir yüksekokul olarak 1877’de ‘ıslah’ edilen Mekteb-i Mülkiye’nin üzerinde kuruluşundan itibaren etkili olan bilgi Fransa kaynaklıdır. Mülkiye’nin 19. yüzyıldaki yapılanışında Fransa’daki örgütlenme ile ders programlarının esas alındığı, ders kitaplarının Fransızca’dan çevrildiği, ders programında 1863’ten itibaren yabancı dil olarak Fransızca’nın yer aldığı görülmektedir. 1910’lu yıllara gelindiğinde, Mülkiye’de hukuk derslerinin ağırlık kazandığı, akademik yapılanmada Almanya Darülfünunu’nun örnek alınarak Mülkiye’nin 1915’te kapatıldığı ve devleti yönetmek için sadece hukuki bilginin yeterli olduğu düşüncesinin yükseldiği görülmektedir. Alman etkisinin doruğa çıktığı 1930’lu yıllarda programa Almanya kaynaklı derslerin (işletme iktisadı, şehircilik) ve yabancı dil olarak Almanca’nın eklendiği, bu dersler için Almanya’dan hocalar getirildiği görülmektedir. 1940’lı yılların sonu ise Anglosakson etkisinin telaffuz edilmeye başlandığı yıllardır. Bu dönemde ABD model alınarak SBF’nin yeniden yapılandırıldığı, ABD kaynaklı yönetim derslerinin programa alındığı, Amerika’dan hocalar getirildiği ve Türk öğretim üyelerinin eğitim için ABD ve İngiltere’ye gönderildiği bilinmektedir. Ayrıca, 1930’da yalnızca siyasi şube için programa konulan İngilizce dersi, bu dönemde tüm öğrencilere açılmıştır.

Kısaca 1950’li yıllarda kurulan *kamu yönetimi disiplininin*, bundan önce yönetim bilimi anabashiğı altında toplanabilecek bir öncesi vardır. Bu aşamanın, 19. yüzyılın ikinci yarısında ‘yönetim incelemeleri’ ve yüzyılın sonuna doğru

⁴³ Gerçekte bu dönemde Osmanlı’nın Fransa’yı yakından izlediği göz önünde bulundurulursa, ilgi alanı değişikliğinin de Fransa’dan kaynaklandığı kolaylıkla görülebilir. Fransa’da 19. yüzyılda idare hukuku bağımsız bir disiplin haline gelerek, popüler bir nitelik kazanmıştır. Bu gelişme, devlet yönetimi üzerine çalışanların da idare hukukuna yönelmesine yol açmıştır. Daha geniş bir değerlendirme için: (Karasu, 2004: 235-240).

'idare hukuku' içine çekilerek Fransa tarafından, 20. yüzyılın ilk çeyreğinde 'hukuk ağırlıklı devlet' yaklaşımı ile Almanya tarafından şekillendirildiği görülmektedir. Yönetim bilimine 'işletmecilik' damarının ise 30'lu yıllarda yine Almanya etkisiyle 'işletme iktisadı' aracılığıyla girdiği söylenebilir.

Tarih, modern kapitalist devlette yönetim düşününün gelişmiş/egemen devletlerden az gelişmiş devletlere 'aktarma' ya da 'transfer' yoluyla biçimlendiğini göstermektedir. Kamu yönetimi disiplininin ABD'ye ait olduğunu ama pek de mucizevi bir buluş olmadığını görmek, yönetim biliminin 'evrenselliği' ve 'yerelliği' üzerine tartışmak için fırsat sunabilir. Bu açıdan tarihsel birikimin çeşitli incelemelere konu olması, Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesi ve akademik yapılanışı itibarıyla yeniden tanımlanmasına katkı sağlayabilir.

Kaynakça

- Adal, Hasan Şükrü (1935), "Tecrübi İdare", *Mülkiye Mektebi Mecmuası*, Sayı 51, Haziran, s. 17-25.
- Adal, Hasan Şükrü (1938), "Bürokrasi", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı 87, Haziran, s. 100-102; Sayı 88, s. 169-172, Sayı 89, s. 241-244.
- Adil, Muslihiddin (1928), "Beynelmilel Ulumi İdariye Kongresi", *İdare*, Sayı 8, Kasım, s. 97-123.
- Adil, Muslihiddin (1931), "Dördüncü Madrid Beynelmilel İdari İlimler Kongresi", *İdare*, Sayı 37, Nisan, s. 231-242.
- Akıllıoğlu, Tekin (1983), "Hukuku İdare Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, Haziran, s. 56-69.
- Akkutay, Ülker (1984), *Enderun Mektebi*, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Altundağ, Şinasi (1945), *Kavalalı Mehmed Ali Paşa İsyanı: Mısır Meselesi 1831-1841*, TTK, Ankara.
- Aral, Namık Zeki (1946), "Teşkilatlanma", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı 189, Aralık, s. 451-454.
- Aykaç, Burhan (1995), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, Cilt II, TODAİE, Ankara, s. 271-279.
- Berkes, Niyazi (1973), *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Çankaya, Ali (1954), *Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler (1859-1949)*, I. Cilt, Örnek Matbaası, Ankara.
- Çankaya, Ali (1968-1969), *Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler (1859-1968)*, I-II. Cilt, Mars Matbaası, Ankara.
- Celal, M. (1929), "Beynelmilel Üçüncü Ulumi İdariye Kongresi (Paris 23 Haziran 1927), Birinci Şubesinin Kabul Ettiği Temenniler", *İdare*, Sayı 21, Aralık, s. 1497-1503.
- Cuinet, Vital (1890), *La Turquie D'Asie, Geographie Administrative Statistique Descriptive et raisonnée de chaque Province*, Paris.

- Çetin, Atilla (1998), *Kavalalı Mehmed Ali Paşa'nın Mısır Valiliği: Osmanlı Belgelerine Göre*, Fatih Ofset, İstanbul.
- Derbil, Süheyp Nizami (1938), "İdare Tekniği", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı 85, Nisan, s. 805-808.
- Develioğlu, Ferit (2003), *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat*, Aydın Kitabevi, Ankara.
- Devize Albert (1932), "Madrid Kongresi'nde Görüşülen İdari İslahat", (Çev. Enis Behiç), *İdare*, Sayı 57, Aralık, s. 1444-1461.
- Dunshire, Andrew (1973), *Administration, The Word and Science*, London'dan aktaran, Gencay Şaylan (1978), "Yönetim Biliminin Evrenselliği ile İlgili Bazı Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 11/2, s. 3-15).
- Emre, Cahit (1998), "Yönetim Bilimi," *Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Bilim-Sosyal Bilimler II*, TÜBA, Ankara, s. 35-54.
- Engelhardt (1999), *Tanzimat ve Türkiye*, Türkçesi: Ali Reşad (1910), Kaknüs Yayınları, İstanbul, s. 481.
- Ergin, Osman (1941), *Türkiye Maarif Tarihi*, II. Cilt, Osmanbey, İstanbul.
- Ertuğ, Hasan Refik (1948a), "İdare İlimleri Enstitüsü", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı 209, Ağustos, s. 193-195.
- Ertuğ, Hasan Refik (1948b), "İdare İlimleri Enstitüsü Statüsü-Statü Ön Tasarısı", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı 209, Ağustos, s. 217-221.
- Eski Harfli Türkçe Basma Eserler Bibliyografyası* (2001), Milli Kütüphane Başkanlığı, Ankara.
- Etem, Muhlis (1931), "Devlet Müesseselerinde Rasyonalizasyon", *Mülkiye Mektebi Mecmuası*, Sayı 2, Mayıs, s. 7-9.
- Fenn-i İdare-i Mülkiye* (1883), Çev. Fahri, İstanbul.
- Findley, Carter V. (1996), *Kalemîyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, (Çev. Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Güler, Birgül A. (1994), "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi," *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 4, Aralık, s. 3-19.
- Gogh, M.V.M. Van (1936), "*İlmi Teşkilat ile Bürokrasiye Karşı Mücadele*", Çev. Hürrem Kubat, *Mülkiye Mektebi Mecmuası*, Sayı 63, Haziran, s. 42-47.
- <http://www.ata.boun.edu.tr/chronology>, 1.11.2005
- <http://www.iiasia.be/iias/aiestce.htm>, 1.11.2005
- <http://www.todaie.gov.tr/tdis2.asp>, 1.11.2005
- İhsanoğlu, Ekmeleddin (1992), "Tanzimat Döneminde İstanbul'da Darülfünun Kurma Teşebbüsleri", *150. Yılında Tanzimat*, TTK Yayını, Ankara.
- Karasu, Koray (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Eylül Ankara, s. 225-242.

- Martin, Daniel W. (1987), "Deja Vu: French Ancedents of American Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 47, No.4, s. 297-303'den aktaran Koray Karasu, "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Eylül 2004 Ankara, s. 225-242.
- Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi, 16 Mart 1918'den aktaran Ali Çankaya (1954), *Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler (1859-1949)*, I. Cilt, Örnek Matbaası, Ankara, s. 161-162.
- Morel, Eugéne (2000), *Türkiye ve Reformları*, (Çev. S. Belli), Ütopya Yayınevi, Ankara.
- Ortaylı, İlber (2005), "Sarayı Okulu Enderun", *Milliyet*, 17 Temmuz 2005.
- Özşen, Tayfur (1988), *Türk İdare Dergisi (1928-1988)*, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
- The Economy of Turkey, An Analysis and Recommendations for a Development Program* (Report of a Mission sponsored by the International Bank for Reconstruction and Development in Collaboration with the Government of Turkey, IBRD, Washington 1951, s. 203-204'den aktaran Cahit Emre, "Yönetim Bilimi", *Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Bilim-Sosyal Bilimler II*, TÜBA, Ankara 1998, s. 39-40.
- Tortop, Nuri (1990), *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE, Ankara.
- Tuncer, Hadiye (2000), *19. Yüzyılda Osmanlı-Avrupa İlişkileri*, Ümit Yayıncılık, Ankara.
- Sabri (1933), "İdare İlimleri Kongreleri", *Mülkiye Mecmuası*, Sayı 29, Ağustos, s. 19-22; Sayı 30, Eylül, s. 20-28.
- Sıddık Sami (1931), "İlim ve Tatbikat", *Mülkiye Mektebi Mecmuası*, Sayı 5, Temmuz, s. 5-8.
- Sinoue, Gilbert (1999), *Kavalalı Mehmed Ali Paşa: Son Firavun*, Çev. Ali Cevat Akkoyunlu, Doğan Kitapçılık, İstanbul.
- Üsdiken, Behlül ve Çetin, Demet (1999a), "From Betriebswirtschaftslehre to Management or from Economics to Human Relations: Turkish Management Literature in Its Early Years", *15th European Group for Organizational Studies Colloquium*'da sunulan bildiri, Coventry, İngiltere, 4-6 Temmuz 1999'dan aktaran Üsdiken, Behlül ve Çetin, Demet (1999b), "Türkiye'de Akademik Dünyanın Yönetme İşine Yaklaşımında 1950'li Yıllarla Birlikte Ne Değişti?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, Aralık s. 48-51.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol 2, June, s.197-222. Türkçe Çevirisi: "İdarenin İncelenmesi" (1961), (Çev. Nermin Abadan), Seçme Parçalar, *Türk Siyasi İlimler Derneği*, İstanbul, s. 53-73.
- "Viyana Beynelmillel Beşinci İdari İlimler Kongresi", (1933), *İdare*, Sayı 60, Mart, s. 434-435.