



2020 / Vol:6, Issue:27 / pp.769-781

**REVIEW ARTICLE**

Arrival Date : 21.03.2020

Published Date : 12.06.2020

Doi Number : <http://dx.doi.org/10.31589/JOSHAS.322>

Reference : Cesur, A. (2020). "Tarihsel Bağlamıyla Kamu Yönetimi Disiplininin Kimlik Sorunsalı Ve Disiplinin Türkiye'deki Gelişimi", Journal Of Social, Humanities and Administrative Sciences, 6(27):769-781.

# TARİHSEL BAĞLAMIYLA KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KİMLİK SORUNSAĞI VE DİSİPLİNİN TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

## Identity Problem Of Public Administration In Historical Context And The Development Of Discipline In Turkey

**Öğr. Gör. Abdulkadir CESUR**

Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli/TÜRKİYE



### ÖZET

Bilim alanında bir disiplinin, araştırdığı alanı, alanının sınırlarını, araştırmada kullandığı yöntemleri yani metodolojisini, terminolojisini ve kendine ilişkin kapsayıcı bir tanımı ortaya koyması gerekmektedir. Bu, aynı zamanda söz konusu disiplinin özgünlüğünü ve dolayısıyla kimliğini ifade eder. Bu bağlamda kamu yönetimi disiplinine baktığımızda, ortaya çıkışından günümüze nasıl tanımlanabileceğine, çalışma alanının ne olması gerektiğine, siyasetten ayrı tutulup tutulamayacağına ilişkin birbirinden farklı görüş ve yaklaşımların ileri sürüldüğü görülmekte, buna bağlı olarak da akademik yazında disiplinin bir kimlik sorunuyla karşı karşıya kaldığı dile getirilmektedir.

Çalışmanın amacı, bir disiplin olarak kamu yönetiminin Türkiye'deki gelişim çizgisini tarihsel süreçteki kimlik tartışmaları üzerinden okumak, bu tartışmalar nezdinde dönem dönem değişen konumlanışını ve çoğu zaman karşılaştığı kimlik krizi sorunsalını tarihsel bağlama oturtmaya çalışmaktır. Bu bağlamda nitel tasarımlı ve literatür taramasına dayalı olan çalışmada, konunun tarihsel olarak temellendirilmesi, kamu yönetimi disiplininin gelişim çizgisini daha iyi anlayıp yorumlayabilmeye katkı sağlayacak ve aynı zamanda kimlik sorunsalı ekseninde disiplinin geleceğine dair yapılacak öngörülere belli ölçüde ışık tutacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kimlik Krizi, Kamu Yönetimi, Disiplin

### ABSTRACT

A discipline in the science needs to establish a comprehensive definition and the field, field of study, methods used in research, namely methodology, terminology. This is at the same time, expresses the authenticity of discipline and consequently the identity of it. In this context, when we look at discipline of public administration which from emergence to now; it is seen that different opinions and approaches are put forward about how it can be defined, about what it is field of study should be, whether it can be kept separate from politics or not, it is stated that the discipline faced with an identity problem in academic literature.

The aim of study is to read the line of evolution of public administration as a discipline in Turkey through the identity debates in historical process and to try to establish that changing position of discipline in time to time among this debates, and to try establish historical context of identity crisis problem which frequently encountered of discipline. In this context, the historical basis of the study in this qualitative and literature-based study will contribute to a better understanding and interpretation of the development line of the public administration discipline, and at the same time, it will shed some light on the predictions of the future of discipline.

**Key Words:** Identity Crisis, Public Administration, Discipline

## 1. GİRİŞ

Devletlerin görevlerini yerine getirme ve idaresini sağlama aracı olan kamu yönetimi tarihsel süreç içerisinde ilk çağlardan beri birçok düşünür ve devlet adamının dikkatini çeken bir konu olmuştur. Bu anlamda pek çok düşünür ve yönetici devletin daha iyi yönetilmesini sağlayacak ilkelerin, kuralların ve kurumların arayışı içerisinde olmuş ve buna ilişkin görüşlerini siyaset, felsefe ve ahlak kitaplarında ortaya koymuşlardır. Sokrates ve öğrencisi Platon, Aristoteles, Machiavelli, İbn-i

Haldun, Hobbes, Locke, Rousseau gibi isimler bu konuya yönelik inceleme ve arařtırmalar yapmıř dūřınūrlerden sadece bazılarıdır.

Kamu yōnetiminin ahlak, siyaset, felsefe alanı dışında ayrı bir disiplin olarak ele alınıp incelenmesi ise çok daha yakın bir geçmişe dayanmaktadır. Akademik camiada kamu yōnetiminin ayrı bir disiplin olarak ele alınmasının başlangıcını Woodrow Wilson'ın 1887 yılında yazdığı “The Study of Administration” isimli makalesine dayandıranlar olduğu kadar, 18. Yūzyıl Prusya'sında ortaya çıkan Kameralizm'e, o dōnemin ūniversitelerinde oluşturulan “Kameral Bilimler” kūrşulerine ve Fransız yazarlardan Jean Bonin'in 1812 yılında yazdığı “Principes D'Administration Publique” (Kamu Yōnetiminin İlkeleri) isimli kitabına dayandıranlar da bulunmaktadır.

Çalışmanın özü gereği ayrı bir disiplin olarak ele alınmasının tarihsel başlangıcı hususundaki bu ikiliği bir kenara bırakacak olursak, kamu yōnetiminin bir bilim dalı olarak doğuşundan itibaren kimlik sorunu ile karşı karşıya bulunduğu ve bu hususta başlayan tartışmaların gūnūmze dek sūregeldięi sōylenebilir. Bunun temelinde ise bir anlamda kamu yōnetiminin disiplinlerarası bir noktaya konumlanışının yattığını sōylemek mūmkündür. Siyaset biliminden ayrışma çabası içerisinde bu konumlanış, kamu yōnetimi disiplininin odaklandığı alanı tanımlama ve bu alanın sınırlarını çizme belirsizliğini beraberinde getirmektedir. Sōz konusu bu belirsizlikten kaynaklanan sorun, disiplinin kimlik krizi içinde bulunduğunun da işareti sayılmaktadır.

Bu baęlamda çalıřmada kamu yōnetimi yazınında yaygınlařan “kimlik” tartıřmaları ve tarihsel sūrete buna iliřkin Batı ve Tūrk akademiyasında ortaya konan gōrūřler ıřıęında kamu yōnetiminin ayrı bir disiplin olarak Tūrkiye'deki geliřim çizgisi ele alınmaktadır. Dolayısıyla nitel tasarımda, literatūr taramasına dayalı, argūmantatif olan bu çalıřmada öncelikle kimlik tartıřmaları ūzerinden kamu yōnetimi disiplininin dūnyadaki tarihsel seyri genel hatlarıyla çizilmiř, sonrasında aynı tartıřmalar ūzerinden disiplinin Tūrkiye'deki geliřim çizgisi ve mevcut konumu sūre içinde yařanan deęiřim ve dōnūřūme dayalı olarak deęerlendirilip tarihsel bir baęlama oturtulmaya çalıřılmıřtır.

## 2. KAMU YōNETİMİ DISİPLİNİNİN KōKENİ, ENTELEKTŪEL TEMELLERİ VE GEçİRDİğİ AřAMALAR

İnsanların topluluklar halinde yařamaya bařlamasıyla ortaya çıkan yōnetim olgusu biçimsel veya biçimsel olmayan boyutlarıyla ilk çaęlardan gūnūmze kadar var olagelmiř, pek çok dūřınūrün ilgisini çekerek siyasi ve felsefi içerikli eserlerine konu teřkil etmiřtir. Bu baęlamda arka planı itibariyle çok uzun bir tarihsel geçmiře sahiptir. Bu geçmiř Antik Yunan'a, Roma'ya kadar uzanmaktadır. Bu dōnemde devlet idaresiyle eř tutularak yōnetim kavramına iliřkin çok sayıda dūřune ileri sūrūlmūř fakat Rutgers'ın da belirttięi ūzere Klasik dōnem boyunca, idarenin nasıl saęlanacaęına, organizasyonun nasıl yapılacaęına iliřkin būyūk fikirler geliřtirilip tartıřılmıř olsa da kamu yōnetimi ile ilgili yetkin herhangi bir çalıřma ortaya çıkmamıřtır (Rutgers, 1987: 6-7). Bu açıdan yōnetim kavramıyla kıyaslandıęında kamu yōnetimi çok daha yeni bir kavramdır. Ancak ortaya çıkıřı yani kōkenine iliřkin akademik camiada faklı gōrūř ve yaklařımların varlıęı sōz konusudur.

Woodrow Wilson tarafından 1887 yılında yazılan “The Study of Administration (İdarenin İncelenmesi)” isimli makalenin bu alanda atılan ilk adım olduęu dūřunesi kamu yōnetimi literatūründe bařlangıçta oldukça geniř kabul gōrmūřtūr. Fakat daha sonraki tarihlerde yapılan bilimsel arařtırmalarda ortaya konan gōrūřler alana iliřkin bařlatılan çalıřmaların çok daha eski tarihlere dayandıęı yōnūndedir (Saklı, 2013: 285). Aslında daha eski tarihlere dayandıęı Wilson'ın kendi makalesinde de açıkça dile getirilmektedir. Bu konu da Wilson makalesinde ūyle demektedir: “Acaba bu yeni bilim nerede geliřmiřtir? řurası gerçektir ki okyanusun bu kıyısında deęil... Bu bilmi biz yaratmadık. Bu bilim yabancı kōklū bir bilimdir... Bu bilim Fransız ve Alman profesōrleri tarafından geliřtirildi” (Wilson, 1887: 201-202).

Wilson'ın bu sözlerinden de anlaşılacağı üzere kamu yönetimine ilişkin ilk çalışmaların Amerika'dan önce yapıldığı açıkça görülmektedir. Bu anlamda Rutgers 1987 yılında yayınladığı makalesinde, 1656 yılında kamu yönetimi ile ilgili ilk özel çalışmayı (German Principality) gerçekleştiren kişi olarak gördüğü Seckendorff'a ve daha sonra 1700'lerde bu konuyu ele alıp geliştiren Delamare'e işaret etmektedir. Rutgers'a göre bu iki ismin yaptığı çalışmalar, devlet yönetimiyle ilgili kapsamlı yasal bilgiler içermese de ve önemli bir kamu yönetimi içeriğine sahip bulunmasa da, alanla ilgili yapılan ilk çalışmalar olarak değerlendirilmelidir. Yine Rutgers'a göre, Kamu Yönetiminin ortaya çıkışına zemin hazırlayan önemli kaynaklardan biri de Kameralizm olup 1729'da Kameralizm çalışmaları yapmak üzere Prusya'da akademisyenlerin görevlendirilmesi, bu anlamda kameral kürsülerin kurulması kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak ele alınması sürecinde büyük öneme sahiptir (Rutgers, 1987: 7). Şaylan'a (1996: 4) göre de devlet idaresini bir bütün olarak ele alan ve bir disiplin olarak kamu yönetiminin ortaya çıkıp gelişmesine zemin hazırlayan akımlardan olan Kameralizm, 18. ve 19. yüzyıllarda özellikle Prusya ve Avusturya'da uygulamaya dönük bir idare bilimi oluşmasına ve kamu bürokrasisinin ortaya çıkmasına kaynaklık etmiştir.

Amerikalı kamu yönetimci Daniel W. Martin de "*Deja Vu: French Antecedents Of American Puplic Administration*" (Amerikan Kamu Yönetiminin Fransız Ataları) isimli makalesinde Rutgers'ın görüşlerine paralel şekilde bu hususu dile getirmektedir. Martin'e göre çoğu araştırmacı ekseriyetle kamu yönetiminin Amerikan icadı, yerli ve kendine özgü (sui generis) olduğunu kabul etmekte ve bunu Woodrow Wilson'nun 1887 yılında yayınladığı "*The Study Of Administration*" isimli makalesine dayandırmaktadır. Ancak durum akademik camiadaki bu yaygın kabulün tersinedir. Çünkü Amerikan kamu yönetimi literatüründe kullanılan hemen her önemli kavram çok daha önceden Fransa'da kullanılmış ve hatta yayınlanmıştır (Martin, 1987: 297).

Makalesinde; kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalara ilişkin erken Fransız literatürünün neredeyse yok olmasının bu anlamda sadece sınırlı ipuçları sunabilmeye neden olduğunu belirten Martin, bu sınırlılık içerisinde belli başlı isimleri ve yaptıkları çalışmaları örnek göstermektedir. Bunlardan biri dönemin en eski eseri olan ve 1812'de yayınlanan Charles Jean Bonin'in "*Kamu Yönetimin İlkeleri*" adlı kitabıdır. Napolyon'un idari devriminden sonra kamu idaresinin önemli bir konu haline gelmesiyle Bonin kamu idaresinin genel ilkelerini geliştirmiş, çıkarılacak kanunları ve kamu idaresinin 68 prensibini içeren çalışmalar yapmıştır. İkincisi Louis Antoine Macarel'dir. Fransız kamu yönetiminin önde gelen isimlerinden olan Macarel, 1828-1844 yılları idare hukuku kitapları yayınlamıştır. Ancak bununla birlikte Macarel'in kamu yönetimini idare hukuku temelli olmaktan ziyade, idare hukukunu yönetsel ilkeler temelinde incelemiş olması kendisine ayrı bir konum ve önem kazandırmaktadır. Üçüncüsü Alexandre Françoise Aguste Vivien'dir. Vivien'in "*Yönetsel İncelemeler*" başlıklı çalışmasında, kamu yönetiminin tartışılan alanlarına ilişkin daha detaya inen bilgi ve açıklamalara yer verdiği gibi, siyaset-yönetim dichotomisini de ele aldığı görülmektedir. Vivien, devlet yönetimindeki üç temel erkten (yasama-yürütme-yargı) yürütmeyi ise hem siyasi hem de yönetsel olarak nitelendirmektedir. O'na göre siyasi olan yanı, ulusun ve devletin çıkarlarına yönelik olması açısından, yönetsel olan yanı ise kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde sunulması açısından düşünülmektedir. Vivien'in yapmış olduğu bu ayırım, konu itibarıyla siyaset ve yönetimin ayrı alanlar olduğu hususunun belirgin biçimde ele alındığını göstermektedir. Bu anlamda Vivien, siyaset bilimi, hukuk ve kamu yönetiminin birbirinden ayrı ve farklı alanlar olduğunu açıkça belirttikten sonra, kamu yönetimi alanının tanımında hem yönetsel hem de uygulamaya dönük bir perspektif de ortaya koymuştur. (Martin, 1987: 297). Bu perspektif dahilinde yönetsel ve uygulamaya dönük özelliğine yapılan vurgular ise disiplinin yönetim bilimi içinde konumlanmasına katkı sağlamıştır.

Karasu'ya göre Daniel Martin'in işaret ettiği bu isimlerin kamu yönetimi literatürüne sağladıkları katkı daha sonraki süreçte devam ettirilememiş, İdare Hukukunun ivme kazanması, bağımsız bir disiplin haline gelip popülerleşmesi, devlet idaresi ile ilgili çalışma yapan insanların idare hukukuna

yönelmesine sebep olmuş ve bu durum kamu yönetimi disiplinin gelişmesini engellemiştir (Karasu, 2004: 235). İdare hukukunun giderek ağırlık kazanmasına bağlı olarak kamu yönetimi konularının daha çok idare hukukçuları tarafından sahiplenilip incelenir hale gelmesi, Almanya, Fransa ve diğer Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin merkezine İdare Hukukunun oturmasına sebep olmuştur (Eryılmaz, 2010: 11).

Woodrow Wilson'ın 1887 yılında yayınladığı "The Study Of Administration" isimli makalesi işte tam da bu açıdan önemli ve kayda değer bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka deyişle kamu yönetiminin kökeninden ziyade onun siyaset ve hukuk alanlarından ayrı bir alan ayrı bir disiplin olarak ele alınması gerektiğine işaret etmesi bakımından büyük öneme sahiptir.

Makalesinde, "İdare alanı bir iş alanıdır. Siyasetin telaş ve heyecanından uzaktır... İdari meseleler, siyasi meseleler değildir... Siyaset idarenin yardımı olmaksızın hiçbir şey yapamaz fakat idare buna rağmen siyaset değildir" (Wilson, 1887: 63-64) diyen Wilson'ı takip eden yıllarda kamu yönetimi siyasetten ayrı ele alınmaya ve alana ilişkin olarak da çeşitli kitaplar yayınlanmaya başlanmıştır. Bu kitaplardan en önemlisi Frank J. Goodnow'ın, "Politics and Administration" (Siyaset ve Yönetim) ile Leonard D. White'ın, "Introduction to Study of Public Administration" (Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş) adlı eserleridir (Eryılmaz, 2010: 12-13).

Goodnow eserinde, siyaset ve yönetimin bir diğer deyişle yasama ve yürütmenin ayrı alanlar olarak kabul edilerek bu doğrultuda incelenmesi gerektiğini öne sürmüştür. O'na göre siyaset karar verir, yönetim ise hizmet sunumunda bir araç veya aracı konumuyla siyasetin kararlarını uygular (Goodnow, 1900: 18). Goodnow'un başlattığı bu tartışma günümüze kadar devam eden bir konu olarak durmaktadır. Diğer taraftan Leonard D. White'ın eserlerine baktığımızda da siyasetin idare konusuna girmemesi gerektiğini, kamu yönetiminin müstakil bir bilim olabilecek niteliğe sahip olduğunu belirttiği görülmektedir. (Eryılmaz, 2010: 13).

1926 yılında doğrudan kamu yönetimine tahsis edilmiş tek eser olarak değerlendirilen White'ın kitabıyla birlikte W. F. Willoughpy'nin 1927 yazdığı "The Principle of Public Administration" isimli eseri kamu yönetiminde "ilkeler dönemi"ni başlatmış, kamu yönetiminin belirli bazı ilkeleri bulunduğu ve bu ilkelerin uzman yöneticiler tarafından başarıyla uygulanabileceği vurgulanmıştır (Eryılmaz, 2010: 13).

Kamu yönetiminin gelişimi sürecinde bir diğer önemli çalışma olarak ise Luther H. Gullick ve Lyndall Urwick'in 1937 yılında birlikte kaleme aldıkları "Papers on the Science of Administration" (Yönetim Bilimi Üzerine Notlar) kitabı karşımıza çıkmaktadır. Luther Gulick ve Lyndall Urwick, fonksiyonel yaklaşımından esinlendikleri Fayol'un yönetim süreçlerini daha da geliştirerek, yönetimin evrensel formülünü yazmaya çalışmışlar, POSDCORB olarak yönetim bilimi literatürüne giren, planning (planlama), organizing (örgütlenme), staffing (personel), directing (yönetme), coordinating (koordinasyon), reporting (raporlama) ve budgeting (bütçeleme) olmak üzere yedi yönetim ilkesi geliştirmişlerdir (Martin, 1987: 299-302). Geliştirdikleri bu ilkelerden Gullick ve Urwick'in kamu yönetimini, sadece bir şeyin nasıl olduğuyla değil, işlerin nasıl olabileceği ve nasıl verimli bir şekilde yürütülebileceğiyle ilgili bir tasarım olarak ele aldıkları, verimliliğin sağlanması için organizasyonların yapılarına ve belirlenmiş yönetimsel ilkelerin uygulanması gerekliliğine dikkat çektikleri anlaşılmaktadır (Meier, 2010: 284-289).

Yönetimde "ilkeler dönemi" olarak adlandırabileceğimiz yıllarda ön plana çıkan iki önemli isim daha bulunmaktadır. Bunlardan biri, Gullick ve Urwick'in yedi yönetim ilkesini geliştirirken esinlendikleri, 1916 tarihli "Administration Industrielle et Generale" (Genel ve Endüstriyel Yönetim) adlı eseriyle Henri Fayol, diğeri ise 1911 tarihli "The Principles of Scientific Management" (Bilimsel Yönetimin İlkeleri) isimli eseriyle Frederick R. Taylor'dur.

"Bilimsel Yönetimin İlkeleri" kitabına bakıldığında Taylor'un verimlilik kavramını ön plana koyduğu, refahın sağlanmasını verimliliğin maksimize edilmesine bağladığı, bunun için de



çalışanların gayretlerinin en üst safhada tutulmasına ve yöneticilerle çalışanlar arasında sorumluluğun paylaşılmasına büyük önem verdiği görülmektedir (Taylor, 1997: 23-41). Ancak, geliştirdiği ilkeler ekseninde özel teşebbüslerin yönetim süreçlerini ve personelini de inceleyen ve bu anlamda Amerikan endüstrisine önemli etkilerde bulunan Taylor'un daha sonraki yıllarda, yönetimde insan ögesini, çevre şartlarını ve örgütsel davranışın mekanik olmayan yönlerini yeteri kadar hesaba katmadığı gerekçesiyle eleştirilere maruz kaldığı bilinmektedir (Eryılmaz, 2010: 13-14). Bununla birlikte Taylor'un yaklaşımının tüm eleştirilere rağmen günümüzde de önemli ölçüde benimsenmeye devam ettiğini söylemek gerekmektedir.

Maden mühendisi olan ve bir örgütün operasyonel olarak iyileştirilmesine yardımcı olabilecek yönetim ilkeleri sayısının potansiyel olarak sınırsız olduğuna inanan Henri Fayol ise günümüzde dahi üzerinde halâ tartışılan yönetim faaliyetlerini, planlama, örgütlenme, emir-komuta etme, koordinasyon ve denetim olmak üzere beş işlevsel unsura ayırmıştır (MacNamara, 2009: 63-64) . Bu beş işleve verdiği önemden dolayı Fayol'un bu yaklaşımı fonksiyonel olarak anılmakta olup kendisi süreç içinde "fonksiyonel yönetim" akımının öncüsü sayılır olmuştur.

1945 sonrasına gelindiğinde, Fayol ve Taylor'un yaklaşımları ekseninde kamu yönetimi alanında hüküm süren klasik yaklaşımın temel öğretilerine ve yönetimin bilimsel ilkelerine önemli eleştiriler yöneltilmeye başlanmış (Atalay, 2008: 66) ancak bu anlayış Max Weber'in hiyerarşik kontrol düşüncesini de arkasına alarak 1960'lı yıllara kadar kendisini kabul ettirmiştir (Leblebici, 2001: 15). Ancak 1970'lerden itibaren devletin faaliyet alanları tarihin hiçbir devrinde görülmediği kadar tür ve yaygınlığa ulaşmış, devlete, devletin iktisadi rollerine, fonksiyonlarına, devlet-piyasa ilişkisine yönelik artan şekilde devam eden eleştiriler kamu idaresinde de yansımaları bulmuştur. Liberalizmin tekrar canlanmasına bağlı olarak birçok kamusal faaliyet ve hizmetin devletin sırtında yük olduğu düşünülmüş, bu bağlamda yap-işlet-devret, özelleştirme, ihaleler yoluyla hizmetlerin tamamen veya kısmen kamunun faaliyet alanından çıkarılması ve böylece devletin küçültülmesi yönünde adımların atılması gündeme gelmiştir (Bilgiç, 2003: 27).

Süreç içinde buna benzer gelişmeler neticesinde kamu yönetimi alanında da özellikle 1980'lerin başından itibaren eski yani geleneksel idari modelin eleştirisi üzerine inşa olan veya geleneksel idari yapının yarattığı sorunlara çözüm bulma çabasından kaynaklı yeni bir "paradigma" olarak da ifade edilen bir anlayış gelişmeye başlamıştır (Gökçe ve Turan, 2008: 181). Bu anlayış dahilinde, verimlilik, sorumluluk, katılım ve etkinlik, kamu yönetimi literatüründe üzerinde en fazla durulan ilkeler olmaya başlarken, devletin toplumdaki rolünü, hükümetle, vatandaşlarla, bürokrasiyle, piyasalarla ilişkisini yeniden tanımlanma ve biçimlendirme süreci başlamıştır (Eryılmaz, 2010: 15-27). 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren ise dünyada ivme kazanan ve etkileşimli yönetim anlamına da gelen "yönetişim" kavramı çerçevesinde kamu yönetimi disiplini yönünü tekrar siyaset bilimi ile ilişkisinin ağırlık kazandığı eksene doğru kaydırma eğilimine girmiştir (Leblebici, 2004: 12).

### 3. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KİMLİK SORUNSALI

Bir bilim disiplinin öncelikle çalışma alanını ve alanın sınırlarını, epistemik zeminini, bu zeminde hangi yöntemlerin kullanıldığını yani metodolojisini, yerleşmiş bir terminolojiyi ve kendine ilişkin kapsayıcı bir tanımları ortaya koyması gerekmektedir. Bu aynı zamanda o disiplinin özgünlüğünü ve kimliğini ifade eder. Dolayısıyla özgün bir bilim disiplini olmanın unsurlarında yaşanan sorun akademik alanda o disiplinin kimlik sorunuyla karşı karşıya bulunduğu şeklinde algılanır ve değerlendirilir.

Bu bağlamda kamu yönetimi disiplinine bakıldığında araştırma alanını ve diğer çalışma alanlarından ayrıldığı sınırları net bir şekilde belirlemenin disiplinin doğuşundan günümüze her daim zor olduğunu söylemek mümkündür. Tarihsel süreçte kamu yönetimine ilişkin zaman zaman farklı yaklaşımların benimsendiği, buna bağlı olarak disiplinin öznesinin, nesnesinin, metodolojisinin, sınırlarının,

birbirinden farklı şekillerde değerlendirildiği ve bu konularda ortak bir paydada buluşamadığı görülmektedir. Bunun yanında Wilson'ın "idarenin ve siyasetin ayrılması", Taylor'un "bilimsel yönetimi" ve Weber'in "hiyerarşik kontrolü" üçgeninde bir yörüngeye oturan kamu yönetimi anlayışında, yani siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olduğu, siyasetin fonksiyonunun politika üretmek, yönetimin fonksiyonunun ise politikaları uygulamak olduğu yönündeki hakim paradigmadaki yaşanan değişimin, özellikle 1960'lardan sonra kamu yönetiminin ne olduğu, neden incelenmesi gerektiği konusundaki tartışmaları beraberinde getirdiği de görülmektedir. Bu durum ise kamu yönetimi disiplini açısından bir "kimlik krizi" nin varlığına işaret etmekte ve disiplinin bir kimlik bunalımı içinde olduğunun belirtisi sayılmaktadır (Leblebici, 2001: 15-16).

Bu meyanda kamu yönetimi disiplinine ilişkin "Kimlik Bunalımı" veya "Kimlik Krizi" deyiminin ilk olarak 1968 yılında Dwight Waldo tarafından kullanıldığı bilinmektedir. Krizin aslında 1930'larda başladığını, II. Dünya Savaşı sonrasında ise tepe noktasına ulaştığını söyleyen (Üstüner, 1995: 59) ve en başından itibaren kamu yönetimi disiplininin konumu, kapsamı, yöntemi ve geleceği ile ilgilenen Waldo, disipline ilişkin her ne kadar, "insanların ve malzemelerin devletin amaçlarına ulaşmasını sağlayacak şekilde örgütlenmesi ve yönetilmesidir", "devlet işlerini yönetme bilimi ve sanatıdır" şeklinde tanımlar yapsa da kamu yönetimini kısaca tanımlayabilmenin olanaksız olduğunu da belirtmektedir (Atalay, 2008: 75).

Waldo'nun kimlik krizi deyimini kullandığı 1960'lı yıllara bakıldığında kamu yönetimi disiplininin kendi kendine yeterli ve kendi içinde tutarlı dönemini artık geride bıraktığı, klasik yaklaşımın tüm öğretilerini terk etmeye başladığı ama eskisinin yerine ikame edecek yeni yaklaşımlar ortaya koyamadığı görülmektedir. Yirmi yıl öncesine kıyasla sınırları çok daha belirsiz, ilgisini dışarıya yöneltmiş olan disiplin, Sosyoloji, Psikoloji ve İşletme Yönetimi gibi birçok alana açılarak büyümeye ama bu arada bir disiplin olma özelliğini yitirmeye ve kimlik krizi yaşamaya başlamış durumdadır (Atalay, 2008: 79).

Bu mevcut konumuyla disiplinin içine sürüklendiği kimlik krizinin temelinde Waldo'ya göre, öncelikli olarak daha başlangıçta siyaset-yönetim ikiliğinin ikinci parçası olmayı kabul etmiş olması yatmaktadır. Bir diğer neden ise siyaset bilimi akademiyasının kamu yönetimi disiplininin yeterince bilimsel bulmuyor olmasıdır (Atalay, 2008: 80-81). Bunların haricinde kamu yönetiminin diğer disiplinlere kıyasla çok daha genç bir disiplininin olması, uygulama alanının farklı konuları içermesi, bundan dolayı siyaset bilimi, sosyoloji, felsefe, tarih, hukuk, işletme gibi alanlarından ödünç bilgi alma gerekliliği içinde bulunuşu da Waldo açısından kimlik krizinin bir diğer önemli sebebi olarak değerlendirilmektedir (Özen, 1995: 71).

Literatür incelendiğinde kamu yönetimi disiplinine ilişkin Waldo'nun ileri sürdüğü kimlik krizi sorunsalının veya sorunsalın varlığına işaret eden realitelerin pek çok araştırmacı tarafından da ele alındığı görülmektedir. Mesela Robert A. Dahl "The Science Of Public Administration: Three Problems" isimli makalesinde kamu yönetimi biliminin insan davranışlarının karmaşıklığını tanıması, idari durumlarla ilgili normatif değer sorunlarıyla ilgilenmesi ve sosyal çevre ile ilişkiyi göz önünde tutması gerektiğinden bahsetmektedir. Bununla birlikte söz konusu çalışmasında Dahl, doğa bilimlerinde kullanılan yöntemleri kullanarak yönetim ilkelerine dayalı bir kamu yönetimi bilimini oluşturmanın mümkün olmadığını, kamu yönetiminin insan davranışlarının belirli yönlerini incelemek zorunda olan bir bilim olmasının kaçınılmaz olduğunu ileri sürmektedir (Dahl, 1947: 1-11). Dahl'ın bu görüşleri disiplinin özgünlüğü ve kimliğiyle ilintili olan gerek yöntem gerekse alan açısından sorun yaşadığına veya yaşayabileceğine işaret eder niteliktedir.

Larry S. Luton da, "What Does It Mean To Say, Public Administration?" başlıklı çalışmasında, kamu yönetiminin ne olduğunu öğrencilerine anlatan ve öğreten biri olarak kendisine kamu yönetiminin ne olduğu sorulduğunda, "yönetimin idari kısmı" şeklinde standart bir cevap verdiğini ancak böyle bir cevabın sadece yüzeysel sohbetlerde kavramı açıklamaya yeterli olabileceğini söylemektedir. Bunun

haricinde aynı çalışmasında Luton, özellikle 20.yüzyılın ikinci yarısında özelleştirme ve özelleştirmecilik yönünde artan eğilim göz önüne alındığında öncelikle kamu yönetiminin ne olduğu ve nasıl olması gerektiği gibi giriftleşen bir durumun ortaya çıktığını belirtmektedir. Kamu sektörü ile özel sektörün bazı noktalarda iç içe geçmesinin kaçınılmaz olduğunu ancak özel sektör mekanizmalarının topyekûn kamu sektörüne sokulmasının kamu yönetimi için ciddi sıkıntıları beraberinde getireceğini dile getiren Luton, kamu yönetimi teorisyenlerinin bunu dikkatle düşünmesi ve bu bağlamda kamu yönetiminin anlamını yeniden incelemesi gerektiğini vurgulamaktadır (Luton, 1996: 138). Luton'un, disiplininin alanının belirsizleştiğini ve kapsayıcı bir tanım ortaya koymanın güç olduğunu dile getirdiği bu görüşleri aynı zamanda kimlik sorunsalını da bünyesinde taşıdığına göstergesi niteliğindedir.

1996 yılında “*What Makes Public Administration A Science? Or, Are Its "Big Questions" Really Big?*” isimli makalesinde kamu politikaları alanında çalışmalar yapan Robert Behn'in düşüncelerine yer veren Francis X. Neumann ise her bilim dalının, kendi alanında sorulan büyük sorulara ve bu sorulara verilen cevaplara göre tanımlanmakta olduğunu, bunun aynı zamanda söz konusu disiplinin karakterini ortaya koyduğunu vurgulamaktadır. Bu bağlamda eğer kamu yönetiminin diğer bilimlerde olduğu gibi büyük soruları yoksa, tek başına mutlak bir bilim olarak değil, muhtemelen daha önceden ayrıştığı siyasi bilimlere yardımcı olarak değerlendirileceğine işaret eden (Neuman, 1996: 409-411) Neuman'ın bu görüşleri de disiplinin kimlik sorunuyla karşı karşıya bulunduğuna işaret etmektedir.

#### 4. KİMLİK SORUNSAI ÜZERİNDEN KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİM ÇİZGİSİ

Literatür incelendiğinde Türkiye'de bir disiplin olarak kamu yönetiminin ortaya çıkışının II. Dünya savaşı sonrası 1950'li yıllara dayandırıldığı görülmektedir. Bu durum ise ister istemez 1950 öncesi akademik zeminde geçerli bir yönetim düşününün olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir. Sosyolojik bir olgu olan toplumların değişim ve dönüşümünün tarihsel bir süreklilik arz ettiği, bu süreklilik içinde meydana gelen tarihsel olaylar arasında bir neden-sonuç ilişkisi bulunduğu gerçeğinden (Cesur, 2018: 248-258) hareket edilecek olursa, Türkiye'de bir disiplin olarak kamu yönetiminin ortaya çıktığı 1950'li yıllardan öncesine de bakmak gerekmektedir. Ayrıca çeşitli alanlarda yapılan akademik çalışmalarda da imparatorluktan cumhuriyete geçen devamlılıkların söz konusu olduğu belirtilmektedir. Örneğin Ortaylı, Tanzimat devrinin Türkiye'nin idari ve siyasi yapılanmasında payının büyük olduğunu, bu devrin olaylarıyla, kurumlarıyla geleceği hazırlayan bir özelliğe sahip olduğunu vurgulamaktadır (Ortaylı, 2006: 32).

“*Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar*” makalesinde Yalçındağ da biçimsel açıdan çok benzemese bile günümüz kamu yönetimi sisteminin 19. Yüzyıl Osmanlı yönetim sistemiyle benzer ve hatta onun devamı niteliğinde olduğuna işaret etmektedir (Yalçındağ, 1970: 20). 2005 tarihli “*Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu*” isimli makalesinde Nuray Keskin de konuya ilişkin açıklayıcı bilgi mahiyetinde Türkiye'de yönetim bilimi geçmişinin 19. yüzyıla dayandığını belirtmektedir. Keskin'e göre yönetim bilimi, 1860-1910 arası etkisinde kaldığı Fransız yönetim anlayışı çerçevesinde “*usul-i idare*” (Yönetim Metodolojisi) adıyla, yönetim hukukundan ayrı olarak Mekteb-i Mülkiye'nin ders programlarında yer almıştır. Bunun yanında bu tarihler arasında Mülkiye'de “*Medeni Memleketler İdaresi*”, “*Umur-ı Mülkiye*” (Yönetim İşleri), “*Genel Yönetim Metodolojisi ve Yönetime Bağlı Şeyler*” adı altında derslerin verildiğini vurgulayan Keskin'e göre Usul-i İdare, yönetimde Alman nüfuzunun artışına paralel 1910 yılından itibaren kaybolmaya başlamış ve yerini “*Umumi Amme Hukuk*” na bırakmıştır. Ders olarak da kürsülerden kaldırılan yönetim bilimi 1910 yılından başlayarak idare hukuku çerçevesinde ele alınmış ve bu yüzden yönetim konuları bir anlamda hukukçuların tekelinde kalmıştır. Bu yüzden kamu yönetiminin hukuksal olmayan yanıyla incelenmesi ancak 1950'li yıllarda gerçekleşebilmiştir. Ancak akademik kürsülerde yer bulmasa da yönetim bilimleri 1950'li yıllara kadar olan süreçte Türk İdare Dergisi, Mülkiye Mektebi Mecmuası gibi dergilerde ve zaman zaman düzenlenen kongrelerde sürekli

irdeleme konusu olmuştur (Keskin, 2006: 4-17). 1953 yılında Birleşmiş Milletler 'in yardımıyla Ankara'da kurulan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ile kamu yönetimi hukuk ve siyasetten ayrı bir bilim dalı olarak incelenmeye, 1970'lerin başından itibaren de Siyasal Bilgiler Fakültesi, İktisat Fakülteleri ve benzeri yüksekokullarda müstakil bir ders olarak okutulmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2010: 37). Ancak bu noktada disiplinin Türkiye'de inşasının Türkiye'ye özgü bir yenilik olmayıp inşa sürecinde kamu yönetiminin zaten "dünya disiplini" haline gelmiş durumda bulunduğunu da söylemek gerekmektedir.

Bu bağlamda disiplinin ülkemizde ortaya çıkışı az gelişmiş ülkelerin sosyo-ekonomik kalkınmasını sağlamak amaçlı formüle edilen bir programa dayanmakta olup diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de ilk etapta bir fakültede kürsü kurulması ve konunun uzmanı bir enstitü yaratılması şeklinde olmuştur (Güler, 1994: 8-9). Kısacası Türkiye'de çağdaş kamu yönetimi öğretiminin başlangıç yılları olarak kabul edilen 1950'li yıllar aynı zamanda az gelişmiş ülkelere kalkınma idealinin sunulduğu yıllar olduğundan kaynaklı, kalkınmanın bir aracı olarak görülmüş ve disiplin daha çok, "yönetim-organizasyon", "sevki-idare" temelinde; idare aygıtının modernleşmesi amacıyla, teknik bir aygıt olarak kurgulanmıştır (Altınışık, 2017: 1934).

Türkiye'de disiplinin hukuksal olmayan yanıyla incelenmeye başladığı 1950'li yıllardan 1970'lere kadar varan süreçte dünya genelinde olduğu şekliyle Türkiye'de de geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakimiyetini sürdürdüğü görülmektedir. Yani bir model olarak kabul edildiğinde, kökenleri Weberci bürokrasi anlayışına dayanan, Frederick Taylor ve Gulick'in yönetim ilkeleri ile desteklenmiş ve Woodrow Wilson ile Frank J. Goodnow'un çalışmalarında yansımaları bulan siyaset-idare ayrımı üzerine yapılandırılmış bir idari yapı ve yönetim anlayışının (Gökçe ve Turan, 2008: 177-178) varlığı söz konusudur.

1970'lerden itibaren devletin faaliyet alanlarının giderek genişlemesi ve daha önceki dönemlerde görülmedik şekliyle giderek yaygınlaşması (Bilgiç, 2008: 27), buna paralel olarak sorunların çeşitlenmesi, çeşitlenen sorunların çözümünde yaşanan yetersizlikler, geleneksel yönetim anlayışının sorgulanmaya başlamasına sebep olmuştur. Bu anlamda devletin tüm kurum ve kuruluşlarıyla yeniden inşa edilmesi, önceliklerinin yeniden belirlenmesi, katı bürokrasi anlayışının bir yönetim tarzı olarak yerini daha esnek, âdem-i merkezi, piyasa temelli, daha paylaşımcı-katılımcı ve devletin düzenleme alanının sınırlandırıldığı bir yönetim biçimine terk edilmesini gündeme getirmiştir (Ateş, 2001: 49). Geleneksel yönetim anlayışının eleştirisi üzerine inşa edilen bu yaklaşım en başta özel sektör yönetiminin temel kabullerinin baskısı altında kamu yönetimi disiplini etkilemiş ve 1980'lerin başından itibaren bu alanda yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşuna kaynaklık etmiştir.

Bununla birlikte kamusal faaliyetlerin devletin kendi ülkesi ile sınırlı olma durumunun ortadan kalkması, ulus-devletler dünyasının yerini küreselleşmiş dünyaya bırakmaya başlaması, özel sektörde olduğu kadar, kamu sektöründe de global mal ve hizmet üretimi gereğinin ortaya çıkması gibi realiteler, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında asıl itekleyici rolü üstlenen unsurlar olmuştur (Eren, 2001: 130).

Eryılmaz'ın kısmi bir reformdan ziyade, devletin yönetim yapısını ve faaliyet alanlarını hedef alan nitelikte bir yapılanma süreci olarak değerlendirdiği (Eryılmaz, 2004: 54-55), "işletmecilik"(managerialism), "yeni kamu yönetimi işletmeciliği"(new public management), "piyasa temelli kamu yönetimi"(market-based public administration) gibi kavramlarla ifade edilen ve literatürde "Yeni Kamu Yönetimi" olarak adlandırılan bu yönetim anlayışından (Eryılmaz, 2010: 17), Batı dünyasının etkisi altında kalan bir çizgide ilerleyen Türk kamu yönetim sistemi de etkilenmiştir (Kalfa, 2011: 412). Dışarıdan gelen bu etki altında Türkiye'de 2002-2014 yılları arasında, kamu mali yönetimi, yerel yönetimler, merkezi yönetim, kamu personel yönetimi ve denetimi ile ilgili alanlarda önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Lamba, 2014: 138).



Ancak 1980'lerle başlayan ve bazı araştırmacıların “yeni paradigma” olarak da adlandırdıkları “yeni kamu yönetimi” anlayışının gelişip benimsenmeye başlaması disipline ilişkin yeni tartışmaları gündeme taşımıştır. Bu tartışmaların başında ise Waldo'nun 1968 yılında kamu yönetimi disiplinine ilişkin ortaya attığı “kimlik krizi” gelmektedir. Birçok Batı'lı akademisyen tarafından ele alınan ve kimi zaman paradigma bunalımı olarak da adlandırılan kimlik krizinin Türkiye’de de yansıma bulduğu ve literatür incelendiğinde özellikle 1990’lı ve 2000’li yıllarda sayıca çok olmasa da çeşitli akademisyenlerin çalışmalarına konu olduğu görülmektedir. Bu anlamda Yılmaz Üstüner, Şinasi Aksoy, Gencay Şaylan, Birgül Ayman Güler söz konusu akademisyenlerden bazılarıdır.

1960’lı yılların sonunda Waldo tarafından yapılan kimlik krizi yorumunun 1990’lı yıllarda da geçerliliğini koruduğunu, hatta yakın gelecekte de kamu yönetimi disiplini kimlik bunalımı ve çözüm arayışlarının süreceğini belirten Üstüner’e göre sorun ve soruna ilişkin çözüm önerilerinin disiplinin tarihi boyunca çoğunlukla ‘epistemolojik’ düzlemde ele alınması kimlik bunalımının sürmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca işletme bilimi kuramlarının ve araçlarının kamu yönetimi disiplini kullanılmaya başlanması ile devlet olgusuna yönelik yaklaşımlarda ortaya çıkan değişim de kimlik krizinin temel nedenlerinden biridir.(Üstüner, 1995: 59)

Şinasi Aksoy ise 2004 yılındaki “*Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor?*” isimli makalesinde kimlik sorununun farklı bir nedenine vurgu yapmaktadır. Aksoy’a göre kamu yönetiminde verimlilik ilkesinin önemine ilişkin ısrarla yapılan vurgu, kamu yararı, kamusal amaç gibi olguların disiplininin ilgi alanı dışında kalmasına ve dolayısıyla kimlik sorunsalının büyümesine yol açmıştır (Aksoy, 2004: 47).

Kimlik krizini Türkiye perspektifinden de ele alıp değerlendiren Şaylan’a göre ise kamu yönetimi disiplini yansımacı bir özelliğe sahiptir. Bu sebeple kapitalizmin yeniden yapılanması sürecinde ortaya çıkan gelişmelerden yoğun bir şekilde etkilenmiş ve geleneksel kamu yönetimi paradigması “kimlik sorunu” olarak tanımlanabilen bir bunalım ile karşı karşıya kalmıştır.

Şaylan, Türkiye’nin sekizinci beş yıllık kalkınma planında kamu yönetimine ilişkin yapılan değerlendirmelerde sözü geçen ve kamu yönetiminin kategorik sorun alanları olarak görülen “şeffaflık”, “sivil toplum katılımı”, “hesap verme” gibi konuların yerleşik kamu yönetimi paradigmasında yer almadığını belirtmektedir. O’na göre bu sorun alanları siyaset, toplum ve örgüt kuramları içinde ele alınmaktadır. Kamu yönetimi disiplininin bu kuramların ara kesitinde oluşturulmuş olması ise paradigmatik gerilime yol açmakta ve disipline bir kimlik sorunsalı yüklemektedir. Ancak kamu yönetimi disiplininin doğası ve konumu gereği böyle bir gerilimin doğal karşılanması gerektiğini de vurgulayan Şaylan, esas itibarıyla 1970 ve 1980’den sonra yaşanan değişimin-dönüşümün paradigmatik soruna yol açtığını belirtmektedir. Şaylan’a göre devletin ekonomik alanda faaliyetlerinin mümkün mertebe daraltılması, özelleştirme ve devlet kısıtlamalarının azaltılması veya kaldırılması politikaları, tüketici tercihi, tüketici tatmini gibi kriterlerin ön plana alınması, kamu yönetimi ile ilgili alanlardaki düşünceleri köklü bir değişime uğratmıştır. Bu durum ise devletin esas itibarıyla kamuya değil müşteriye hizmet edeceği, kamu yöneticilerinin işletme yöneticileri gibi davranması gerekeceği gibi bir sonucu doğuracaktır ki bu noktada kamu yönetiminden farklı ve özgün bir disiplin olarak bahsetmek çok zor olacaktır (Şaylan, 2000: 1-16).

Kamu yönetimi disiplininin ABD’deki seyri ile birlikte Türkiye’deki kuruluş sürecini de kısaca ele aldığı “*Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi*” isimli çalışmasında Birgül Ayman Güler ise, küreselleşme ve özelleştirme süreçleri neticesinde kamu yönetimi disiplininin nesnesini yitirdiğini, bundan dolayı da tüm kavramların, terimlerin ve çalışma yöntemlerinin yeniden kurgulanması gerekliliğinin doğduğunu belirtmektedir. Ayrıca yitirilen nesnenin yerine alternatif isim olarak ikame edilen Batı merkezli “kamu işletmeciliği disiplini” gibi kavramlar da kamu yönetimini nesnesini

arayan disiplin olma konumundan çıkarmaya yetmemekte hatta sorunu derinleştirmektedir (Güler, 1994: 3-4).

Türkiye'deki genel durumu üzerinden kamu yönetimi disiplininin yaşadığı sorunlar bağlamında ise Güler'e göre, gerek alan gerekse analiz modelleri bakımından disiplinin ithal edilmiş olması, buna bağlı olarak model, kavram ve terimlerin ithal edilen yerin gerçekliği tarafından belirlenmiş olma özelliği disiplinin kimliği açısından başlı başına sorun teşkil etmektedir. Disiplinin, alan, yöntem, kavram ve terimler bakımından Türkiye'deki belirsizliğinin temelinde de önemli ölçüde bu sorun yatmaktadır (Güler, 1994: 16). Güler'in bu tespiti, Robert A. Dahl'ın "*The Science of Public Administration: Three Problems*" isimli makalesinde dile getirdiği, bir ülkede uygulanan kamu yönetimi ilkelerinin evrenselleştirilip başka ülkelere tatbik edilemeyeceği, ulusal-toplumsal-ekonomik koşullar göz ardı edilerek kamu yönetimi ilkeleriyle ilgili genelleştirmeler yapılamayacağı, şeklindeki düşüncesine yakın düşmektedir (Dahl, 1947: 1-11).

## 5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Literatür incelendiğinde kamu yönetimi disiplinine ilişkin iki sorunsalın dile getirildiği göze çarpmaktadır. Bunlardan biri disiplinin kökenine dair, diğeri ise kendi kendine yeterli, özgün bir disiplin olup olmadığına yani kimliğine ilişkindir. Ancak kökensel sorunu gerek tarihsel somut bulgular gerekse yaygın şekilde disiplinin başlangıcı olarak kabul edilip bu anlamda milat kabul edilen makalede bizzat yazarı olan Wilson tarafından kamu yönetiminin anavatanı olarak Avrupa'nın işaret edilmiş olması, disiplinin kökenine dair tartışmaları şimdilik sonlandırmış gözükmektedir. Buna mukabil 1960'larda disipline farklı bir sorunsal olarak eklenen kimlik kriziyle ilgili tartışmaların yoğunluğu azalmış görünse de devam etme olasılığının yüksek olduğu varsayımında bulunmak mümkündür.

Bu varsayımı güçlendiren argümanlar ise sarıh bir şekilde ortada durmakta olup bunların pek çoğunun disiplinin kendine münhasır yapısıyla veya karakteristik özelliğiyle alakalı olduğu söylenebilir. Disiplinin en başat özelliğinin başında da disiplinlerarası bir noktaya konumlanmış olması gelmektedir. Tabi bu konumlanış elbette ki bir tercihten ziyade tarihsel süreç içinde pek çok alanda yaşanan değişim dönüşümün disipline dayattığı ve ileriki yıllarda da devam edecek olan kaçınılmaz bir yazgı niteliğindedir. Bu yazgının taşıdığı noktada disiplinin, siyaset bilimiyle ayrışabilirliği mevzuu bir tarafa, çok farklı disiplinlerle ilişkiye girmek zorunda kalması gibi bir gerçekle karşı karşıya kaldığı görülmektedir. İşte bu gerçek, disiplinin araştırma alanının sınırlarını yeniden de olsa net bir şekilde belirlemesi, yeniden yerleşmiş bir terminoloji ve epistemik zemin oluşturması gibi bir zarureti doğurmaktadır. Dolayısıyla bu anlamda gereği yerine getirilmeyen zaruret, disipline ilişkin kimlik sorunsalının en önemli kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu minvalde söz konusu zarureten hareketle bakıldığında krizin yönetim anlayışında veya paradigmasında meydana gelen değişim dönüşümle alakalı olduğu görülmektedir. Zaten Waldo'nun ileri sürdüğü kimlik krizi söylemi de Amerika'da ve Batı'da paradigma değişikliği ihtiyacının hissedilip yavaş yavaş uygulamaya geçtiği sürece denk düşmektedir. Kimlik krizini bu anlamda yaşanan değişim dönüşüm karşısında disiplinin kendini özgün kılmaya yönelik hem değişime hem disiplin olmanın gerekliliğine uyum ve adaptasyon sorunu yaşaması şeklinde değerlendirmek de mümkündür.

Türkiye ölçeğinde bakıldığında, özellikle Türk yazınında disiplinin kimlik sorunsalına ilişkin yönetim paradigmasında yaşanan değişimin haricinde dışarıdan ithal edilmiş olmasının da önemli rol oynadığı yönünde görüşlerin ileri sürüldüğü görülmektedir. Ancak gelinen çağda herhangi bir alanda yaşanan değişim dönüşümün çok geçmeden dünyanın hemen her yerinde yansımaları bulunduğu gerçeği karşımızda durmaktadır. Bu anlamda ithal edilmiş olsun ya da olmasın paradigmataların değişimlerin söz konusu paradigmayla ilişkili disiplinleri dünyanın hemen her yerinde belli oranda da etkilemesinin kaçınılmaz olduğunu düşünmek gerekmektedir. Bu bakımdan disiplinin kimlik

sorunsalına temel teşkil etme bağlamında ithal edilmiş olmasının yaratacağı etkiyi, paradigma değişiminin yarattığı etki yanında ikincil planda ama yine de paradigmatik değişime eklemli olarak değerlendirmek daha anlamlı gözükmektedir.

Siyaset-Yönetim ikiliği (dicotomisi) penceresinden değerlendirilecek olursa şayet, kamu yönetimi disiplininin siyaset biliminden ayrılarak kimlik sorunsalını aşacağı yönünde yapılan değerlendirmelerin önemli bir yoğunluğa tekabül ettiği söylenebilir. Disiplinin gelişim çizgisi incelendiğinde bu yöndeki değerlendirmelerin belli dönem vücut bulduğunu söylemek de mümkündür. Ancak kamu yönetimi disiplininin siyasetten ayrılarak sadece “sevk ve idare” şeklinde dar bir kalıba sokulmasının beraberinde getirdiği açmazlar ve 1990’lardan itibaren hakimiyet kuran yönetim anlayışı, siyaset-yönetim ayrımının çok da kolay olmadığını göstermektedir. Bunun mümkün olduğu noktada ise disiplinin verimlilik kavramını da ön planda tutarak örgüt kuramlarından beslenmesi gibi bir durum ortaya çıkmakta fakat bu durum da kimlik krizinin temelini teşkil edecek olan “Yönetim-İşletme” gibi farklı bir ikiliği beraberinde getirmektedir.

Çalışma-araştırma alanına ilişkin kullandığı bilimsel yöntemler açısından bakıldığında ise bunun, 20-30 yıl öncesine kıyasla disiplinindeki kimlik sorunsalına temel teşkil etmediğini söylemek mümkündür. Bunu mümkün kılan ise gelinen noktada kamu yönetimi disiplininin gerek doğa bilimlerindeki pozitivist yöntemleri gerekse sosyal bilimlerde geliştirilen yorumlayıcı (interpretative) ve eleştirel (critical) yaklaşım gibi yöntemleri nitel veya nicel tasarım içerisinde kullanabiliyor olmasıdır.

#### KAYNAKÇA

Aksoy, Şinasi, (2004). Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması, II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, ss.32-49.

Altınışık, Elifcan, (2017). Dijitalleşme Söyleminin Kamu Yönetimi Disiplinine Olası Etkisi: 1950 Deneyiminden Yola Çıkan Bir Öngörü, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, ss.1933-1943.

Atalay, Mehmet, (2008). Kamu Yönetiminde Dwight Waldo Düşüncesi, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ateş, Hamza, (2001). İşletmeci, Girişimci ve Verimli Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışın Doğru, İÜSBF Dergisi, No:25, ss.45-59.

Bilgiç, Veysel, (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed. A. Balcı vd.), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Cesur, Abdulkadir, (2018). Tarihsel Süreklilik Bağlamında Resmi İdeoloji Olarak Kemalizm’in Entelektüel Temelleri, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 11 Sayı: 55, ss.248-258

Dahl, A. Robert, (1947). The Science of Public Administration: Three Problems, Public Administration Review, Vol. 7, No. 1, ss.1-11.

Eren, Veysel, (2001). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Paradigma, İ.Ü.Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, No: 25, ss.115-132.

Eryılmaz, Bilal, (2004). Kamu Yönetiminde Değişim, II. Kamu Yönetimi Forumu, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, ss.50-64.

Eryılmaz, Bilal, (2010). Kamu Yönetimi, Okutman Matbaacılık, Ankara.

Goodnow, F. Johnson, (1900), Politics and Administration: A Study in Government, The Macmillan Company, NewYork.

Gökçe, O., Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü Ve Dönüşümün Temel Unsurları, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, ss.175-200.

Güler, B. Ayman, (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Cilt:27 Sayı:4, ss.3-19.

Kalfa, Ceren, (2011). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt.16, Sayı.1, ss.403-417.

Karasu, Koray, (2004). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not, II. Kamu Yönetimi Forumu, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, ss.225-242.  
[https://www.academia.edu/17640586/Kamu\\_Y%C3%B6netimi\\_Disiplininin\\_K%C3%B6kenine\\_%C4%B0li%C5%9Fkin\\_Bir\\_Not\\_Koray\\_Karasu\\_\(10.10.2018\)](https://www.academia.edu/17640586/Kamu_Y%C3%B6netimi_Disiplininin_K%C3%B6kenine_%C4%B0li%C5%9Fkin_Bir_Not_Koray_Karasu_(10.10.2018)).

MacNamara, Daniel, E. (2009). From Fayol's Mechanistic To Today's Organic Functions Of Management, American Journal of Business Education, Volume 2, Number 1, ss.63-78

Meier, Kenneth J. (2010). Governance, Structure, and Democracy: Luther Gulick and the Future of Public Administration, Public Administration Review, Special Issue.

Keskin, Nuray, E. (2006). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE yayınları Cilt: 39 Sayı: 2, ss.1-28.

Lamba, Mustafa, (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.19, S.3, ss.135-152.

Leblebici, Doğan, N. (2001). Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin Kimlik Krizine Yeni Bir Bakış, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 25, No:1, ss.15-24.

Leblebici, Doğan, N. (2004). Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi, (Ed., M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen), Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları, 7-26, İmaj Yayınevi, Ankara.

Luton, Larry. S. (1996). What Does It Mean to Say, "Public" Administration?, Administrative Theory & Praxis, Vol. 18, No.1, ss.138-146

Martin, Daniel. W. (1987). Déjà Vu: French Antecedents of American Public Administration, Public Administration Review, Vol. 47, No. 4, ss.297-303.

Neuman, X. Francis, (1996). What Makes Public Administration a Science? Or, Are Its "Big Questions Really Big?, Public Administration Review, Vol. 56, No. 5, ss.409-415

Ortaylı, İlber, (2006). İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Alkım Yayınları, İstanbul.

Özen, Şükrü, (1995). Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler –Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu: Kuram ve Yöntem Sorunları (II) Grubu, 13-14 Ekim 1994, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 1, ss.70-96.

Rutgers, Mark, R. (1987). Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Study's Epistemology, Public Administration Review, Vol.47, no.4, ss.1-45.

Saklı, Ali, R. (2013). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri:Prusya Ekolü Ege Akademik Bakış, Cilt: 13, Sayı: Temmuz, ss.285-294.

Şaylan, Gencay, (1996). Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, S.3, Eylül 1996, s.4, ss.3-16.

Şaylan, Gencay, (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:33, Sayı:2, ss.1-22.



Taylor, Frederick. W. (1997). Bilimsel Yönetimin İlkeleri, (Çev.: H. Bahattin Akın), Çizgi Yayınları, Konya.

Üstüner, Yılmaz. (1995). Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı TODAİE yayını Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Cilt.1, ss.59-69.

Wilson, Woodrow, (1887), The Study of Administration, Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, ss.197-222.

Yalçındağ, Selçuk, (1970). Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar, Amme İdaresi Dergisi, Sayı:3/2, ss.20-57.