

Değişme ve Disiplin¹

*Bu yazı, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü,
II. Kamu Yönetimi Forumu, Ankara 7-8 Ekim 2004, bildiriler
kitabında basılmıştır.*

Birgül A. GÜLER

Kamu yönetimi alanı, öğrencilerinin bir araya geldiği ilk buluşmasını 1994 yılında TODAİE tarafından düzenlenen ‘Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu’ ile gerçekleştirmişti. Sempozyum, disiplin sorunlarını dert edinmemize hizmet etti.² Daha sonra disiplin sorunuyla ilgili makaleler yazıldı;³ kamu yönetimi alanında yayımlanmış makaleleri derleyip bir araya toplayan kitap çalışmaları yapıldı;⁴ disiplinin gelişim çizgisi tez çalışmalarına konu oldu;⁵ 1999 yılında ‘Kamu Yönetimi Dünyası’ dergisi haber-yorum dergisi olarak yayın yaşamına girdi; ilk sempozyumdan bu yana geçen on yılın sonunda Mersin Üniversitesi’nin başlattığı Forum, Hacettepe Üniversitesi’nin desteğiyle yıllık buluşmaların sürekliliği ne uzandı. 2003 yılında, yönetim hukukunun tanımadığı ‘kamu yönetimi’ terimi, bir temel yasayla hukuk sistemimize giriş yaptı. Geleneksel ‘idare’ teriminin yerine geçen ‘kamu yönetimi’ terimi, hazırlanan yasa metinlerinin kamuoyunda geniş tartışmalara neden olmasıyla popüler hale geldi. 2003 ve 2004 yıllarının kamu yönetimi öğrencileri, başka yılların sınıflarına göre kendilerini daha şanslı hissettiler; ne tür bir alan için yetiştirildiklerini belki ilk kez sınıf dışındaki ortamlarda, gazetelerde, medyada duyma olanağı elde ettiler. Kamu yönetimi alanı için son on yıl oldukça hareketli geçti. Buna karşılık disiplin üzerine süren tartışmalar bitmediği gibi, kuram-yöntem sorunları ile araştırma gündeminin geliştirilmesi sorunu üzerine doyurucu ilerlemeler sağlanamadı.

Bu *Forum*, önümüzdeki dönemde alanda yapılması gereken çalışmaları tasarlama fırsatı olarak, noksanları belirlememize olanak vereceği için son derece önemli ve değerlidir. Forum, kamu yönetimi bilimcilerini bir araya getirmiştir. Düşünmeye öncelikle bir araya gelen “biz”i tanımlamakla başlamak, sonra kamu yönetiminde yaşanan değişme sürecinin disiplin üzerindeki etkileri üzerinde durmak, içinde bulunduğumuz dönemin özelliklerini belirlemek için uygun olacak görünmektedir.

¹ *II. Kamu Yönetimi Forumu*, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 7-8 Ekim 2004, Ankara.

² TODAİE, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, 2 Cilt, 13-14 Ekim 1994, Ankara.

³ Örneğin Gencay Şaylan, “Yönetim Biliminin Evrenselliği ile İlgili Bazı Düşünceler”, *AİD*, C.11 S.2 (Haziran 1978), s.3-15. Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri –I*, s. 59-69; Birgül A. Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, *AİD*, C.27 S. 4 (1994); Cahit Emre, “Yönetim Bilimi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye’de Bilim – Sosyal Bilimler*, TUBA Yayını, 1998.

⁴ Bu çalışma, 1956 yılından başlayarak başlıca yerli makaleleri bir araya getiren içeriğiyle son derece yararlı olmuştur. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Kitabevi, Ankara 2003. Forum için hazırlanırken, elimize, bu etkinliğe emek veren kamu yönetimcilerince hazırlanmış yeni bir çalışma daha geçti: K. Öktem ve U. Ömürgönülşen, *Kamu Yönetimi –Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj Yayınevi, Ankara 2004.

⁵ Selime Güzelsarı, *1990 Sonrasında Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*, Yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara 2000.

Kamu Yönetimcilerini Tanımlamak

Günümüzde kamu yönetimi, lisans öğretiminde iktisadi ve idari bilimler fakültelerinin bölümlerinden biridir. Bu açıdan öğrenciyi ve programını belirleme sorunumuz yoktur. Öğretim, “kamu yönetimi bölümü başkanlığı”na yönetilmektedir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi örgütlenmesi örneğinden yürürsek, Kamu Yönetimi Bölümü dört anabilim dalının üzerinde yükselmektedir. Bunlar “siyaset ve sosyal bilimler”, “hukuk bilimleri”, “yönetim bilimleri” ve “kentleşme ve çevre bilimleri” anabilim dallarıdır. Bu dört anabilim dalının uzmanlık alanlarına göre kurulan lisans eğitimi, öğrenciyi sınırlı da olsa iktisat, maliye ve uluslararası ilişkiler bölümlerinden desteklerle kamu yönetimine [devlete] ilişkin gerekli bilgi ve genel mesleki formasyonu kazandırma amacına dönüktür. Lisansüstü öğretimde alanın adı “Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi” olarak geçmektedir. Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde “siyaset bilimi”, “yönetim bilimi”, “kent-çevre bilimi” başlıklarında üç ayrı program sunulmaktadır. Her program, öğrencilere öbür dallardan ders alma izni vermekte, böylece alanın gerektirdiği formasyon bütünlüğü sağlanabilmektedir .

Peki, bu üç ve dört akademik dallı “kamu yönetimi” alanında çalışanların tümü kendilerini “kamu yöneticisi” unvanıyla tanımlamakta mıdır? Bu sorunun yanıtı ‘hayır’ ise, kimler kendilerini “kamu yöneticisi” olarak adlandırmayı kabul etmektedirler? Farklı okullarda farklı eğilimler olabilir; ama genelde kamu yöneticisi unvanını kullanmaya hazır olanların ‘yönetim bilimleri’ dalına bağlı çalışanlar olduğu söylenebilir. Siyaset-sosyal bilimler ve hukuk gibi, kamu yönetimi-yönetim bilimlerinden daha eski kuruluşa sahip bilim dalları, kendilerini ‘kamu yöneticisi’ unvanı içinde görmeye yatkın ve istekli görünmüyorlar.

O halde, Forum’da kamu yönetimi bilim dalını tartışmak üzere bir araya gelenler, bu alanı “yönetim bilimleri” odaklı olarak yeniden tanımlama amacı mı taşıyorlar?

Bu, kritik öneme sahip bir sorudur; *Forum* katılımcılarının bu soruya açık yanıtlarını vermeleri, alanımıza ilişkin görüş ve politikaların belirlenmesi bakımından son derece önemlidir. Kanımca böyle bir amaç, alanımızı, işletme disiplininin kar-verim odaklı teknisyenliğine gömmek anlamına gelir. Kamu yönetimi disiplininin bugün *fiilen sahip olduğu zemin* uygundur; bu zemin sistemli bir iyileştirmeye tabi tutulmalı, disiplin ‘ekonomik ve sosyal örgütlenmenin kuramı’na üretme görevine yönlendirilmelidir. Kamu yönetimi bilimcileri, bireyin – grubun – örgütün değil, öncelikli olarak kamu’nun, yani toplumun –halkın- yönetimi sorunu ile ilgilidirler. Bu sorun, işletmecilerde yönetim bilimleri bakışıyla kucaklanamaz. Gerekli olan, var olan tüm dallarımızın daha yakın ve etkili bir işbirliği içinde çalışacağı bir yapı kurgulamaktır. İktisat, maliye, siyaset ve hukuk olmadan, kamunun yönetimi gerçekliğinin çözümlenemeyeceği akılda tutulmalıdır.

Disiplin, bu gerçek unutulmuş, politik ve pragmatist amaçlarla tanımlandığında ulaşılan sonuçlar, kamu yönetimi alanı için ‘tecrübeyle sabit’ haldedir. Aşağıda, bu deneyim üzerinde durulmaktadır.

Değişmenin Üç Etkisi

1980’li yıllardan başlayarak kamu yönetimi alanında ortaya çıkan değişimin, bu al anı inceleme işini yüklenmiş olan kamu yönetimi disiplini üzerindeki başlıca etkisi, “*inme*”dir. Disiplin, inceleme konusunda ortaya çıkan değişmeyi öngörme, çözümlenme ve yönlendirme gücü gösterememiştir. Popüler yönetim ‘guru’larının akademik dünyada gördükleri yüksek değer, bunun pratik göstergelerinden biri olmuştur.

İkinci önemli etki, yaşanan değişikliğin disiplin üzerinde “*değersizleşme*” tehdidi yaratmasıdır. Kamu yönetimi disiplini, kurulduğu zeminde var olan idare hukuku egemenliği ve kendiyile birlikte aynı tarihlerde yeniden kurulan siyaset bilimi çekiciliği arasında kendini kanıtlanma mücadelesiyle birlikte doğmuştu. Bu iki dal görece etkilerini yitirse de güçlerini sürdürürken, ortaya işletme disiplininin hızlı yükselişi çıkmıştır. Kamu yönetimi üç lü kıskaç altında, hepsinden biraz alan kırmalıkla kendi başına bir tür olma savını sürdürmeye çalışmıştır. Yönetimsel olgunun hukuksal boyutuyla ilgilenilecekse, bunu idare hukuku; toplumsal -siyasal kaynaklarıyla ilgilenilecekse bunu siyaset bilimi; yönetme eylemi ve süreciyle ilgilenilecekse bunu işletme disiplini; hatta kurumsal boyutla ilgilenilecekse bunu da örgüt bilimi yapmaktadır. Buharlaşmanın pratik göstergeleri, lisans ve lisansüstü öğrencilerin okudukları konuya bakışlarıdır: Yönetim derslerinin düşük entelektüel değeri ve düşük bireysel getirisine karşılık, siyaset derslerinin yüksek entelektüel değeri; işletmeciliğin yüksek bireysel getirisi vardır.

Üçüncü etki ise, kamu yönetimi alanının “*buharlaşması*” olarak nitelendirilebilir. Bu, dört gelişmenin doğrudan sonucudur: (1) Devletin küçülmesi, (2) şirket ve sivil toplum örgütleriyle eşit ortak haline gelip üstünlük ve öncülük konumunun sona erdirilmesi, (3) geriye kalan parçanın özel hukuk hükümlerine ve işletme ilkelerine göre yeniden yapılandırılması, (4) devlet memurluğunda kariyer sistemi yerine pozisyon sisteminin öne çıkması. Yaşanan değişim süreci, devlet hizmetleri için çalışmayı genel olarak çalışma ile aynı düzeye indirmektedir. Kamu hizmetine giriş, özgün eğitim koşulundan koparılmıştır. Hekimlik için hala tıbbiye, subaylık için hala harbiye mezunu olma koşulu vardır; ama devlet yöneticiliği için mülkiye mezunu olma koşulu ortadan kalkalı çok olmuştur. Şimdi yetiştirilen işgücü, kamu ile özel kesim arasında mekik usulü kariyer yapabilir.

‘Harç bitti yapı paydos’?

Durum böyleyse, vakit ‘dükkanı’ kapatma vakti midir? Bu soruya ‘evet’ diyenler vardır: Kamu yönetimi diye bir alanı ortadan kaldırmayı uygun görenler üç kola ayrılabilir:

Bir kolda, Hans Kelsen’in ‘devlet hukuktur’ önermesine bağlı kalarak, kamu yönetimini kamu hukuku – idare hukuku alanından ibaret görenler vardır. Tarihsel gelişmede Amerikan düşüncesi karşısında 20. yüzyılda yenilgiye uğramış olan Fransız ve belki Alman ekolü üyeleri, ikinci dünya savaşı öncesi akademik egemenliklerini geri talep etmektedirler.

Bir başka kolda, kendisi de kamu yönetimi disipliniyle aynı anda doğmuş ve yine onun gibi analizden devlet olgusunu kovmuş olan siyaset bilimciler vardır. Bir benzetme yaparsak, kendi alanlarını mühendislik kamu yönetimi alanını teknisyenlik olarak

görmektedirler: teknisyenlik teknisyenliktir; kamuda yada özelde, uzayda yada yerde değişmez. 'İdare'cilerin gidip yerini 'işletmeci'lerin alması birşey değiştirmez. Hatta, çağın son gün bilgisi piyasa sistemi kaynağından geliyorsa idarecilerin yerlerini işletmecilere bırakması daha uygun olabilir.

Bir başka kolda, kamu yönetimi disiplini 'yönetim bilimi' olarak algılayan kamu yönetimler vardır. Disiplinin üyeleri içinden bazı meslektaşlara göre, 'yönetim bilimi' kamu ve özel yönetim kesimlerini kapsayan bir üst başlıktır. Bu üst başlık yalnızca bu iki kesimdeki yönetim olgusunu da değil, olgu her nerede ortaya çıkıyorsa tümünü içerir. Böylece disiplin kendisine evrensel bir inceleme nesnesi bularak, herşeyden önce tartışılmalı hale gelen varlığını kurtaracaktır. Bu yaklaşım, şimdiki durumda egemenlik kurmuş görünen işletmecilik disiplininin görüşü ile uyum içindedir. Önerinin somut göstergeleri de vardır: Kamu yönetimi bölümünde verilen 'kamu personel yönetimi' derslerinin bazı okullarda adı yalnızca 'personel yönetimi'dir. Ama bu arada işletme disiplini hızlı değişim yürüyüşünü sürdürmüş ve bu dersin adını 'insan kaynakları yönetimi' yada 'insan sermayesi yönetimi' haline getirmeye başlamıştır. Hiç kuşku yok, bir zamanların ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin modernizasyon bilgisini kamu yönetimi disiplini taşıyordu; şimdiki zamanların *yeni* modernizasyon sürecinin taşıyıcısı işletme disiplini.

Çelişki: Disiplindeki düşüğe karşı pratiğin yükselişi

Disiplinin durumu ve aka demik tanımlama sorunları, kamu yönetimi alanının bugünü ve geleceği için sönme görüntüsü çizmektedir. Buna karşın pratik yaşam, hemen tüm toplumsal tartışma ve reform çabalarının kamu yönetimi üzerinde toplandığı bir tarihsel dönemden geçmektedir.⁶

1980'li yılların hemen başlarında beliren *liberalizasyon politikası*, uluslararası ticaretin, yatırımın, mali araçların serbestleştirilmesiyle ulus-devletlerin korumacılığını kırmıştır. Bunun sonucu, kamu kesimi için emredici özel kesim için yönlendirici ulusal kalkınma planlılığının fiilen ortadan kalkmasıdır. Kamu kesimi, ekonomik ve sosyal amaçlarını belirleyen pusulasını yitirmiştir. Yerine gelen stratejik planlama, ulusal içpazar odaklı olmaktan çok uluslararası pazar odaklıdır; kamu yönetimi bu yeni yöntem in belgelerine ve araçlarına sahip kılınmamıştır.

Özelleştirme politikası, doğrudan kamu yönetimi tarafından yönetilmiş ve kamu yönetimi içinde ilerlemiştir. Modernizasyonun öncüsü kalkınma idaresinin varlık nedeni olan iş aletleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, özelleştirme politikasıyla kamu dışına taşınmıştır. Emredici kalkınma planlarının yapılması sürse de, emrin uygulayıcıları ortadan kalkmıştır. Kamu idaresinin üretici ve piyasa yönetici kimliği boşluğa düşünce, buna göre örgütlenmiş sert çekirdek -devlet tüzelkişiliği vagonuz lokomotifine dönüşmüştür.

Devlet tüzelkişiliği, somut olarak bakanlıklar ve mülki örgütlenme demektir. Modern toplumların geleneksel örgütü bakanlıklar, kalkınma planı ve kalkınma araçlarından

⁶ Kamu yönetiminde yaşanan değişmeyi, temel süreçleri bakımından gösteren şema ve başlıca kavramların kısa tanımları ekte sunulmuştur.

yoksun hale gelince, kendi varlıklarını da ortadan kaldıran iki yeni örgütlenme ile yüzyüze kalmışlardır.

Bağımsız idari otoriteler yada üstkurullar olarak bilinen yeni bir yapılanma, günümüzde toplam sayıları 14 olan hizmet bakanlıklarının hemen her birinin hizmet alanını daraltan kurumlar olarak yaygınlaşmıştır. Rekabet Üstkurulu kamu kesimini piyasa lehine disiplin altına alan *en-üst* kurul olarak, Telekomünikasyon Üstkurulu tüm toplumsal -yönetel yaşamı yönlendirecek altyapının *en temel-üst* kurulu olarak, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin -kamu yönetiminin zirvesine oturmuştur. Enerji üstkurulu enerji bakanlığını; şeker-tütün üstkurulları tarım ve sanayi bakanlıklarını, bankacılık üstkurulu tüm maliye kurumlaşmasını; ihale kurumu bayındırlık bakanlığını... büyük ölçüde işlevsiz kılmıştır. Bakanlığın işlevsiz hale gelişi, mülki idarenin alanında da daralma demektir. Şeker-tütün üstkurulu, il-ilçe tarım müdürlükleriyle, ihale kurulu il bayındırlık müdürlükleriyle bağlantılı değildir. Hizmet alanlarında üstkurul bulunmayan mülki örgütler ise, özelleştirme nedeniyle daraltılmış haldedir.

Üstkurullar, siyasetten bağımsız kılınırken yeni bağlantı hattı piyasaya doğru çekilmiş; ulusal siyasetten özerk kılınırken küresel siyasetin karar ağılarıyla bağlantılı olarak kurulmuşlardır. Kamu yönetimi bakımından ateşli bir tartışma alanı olan siyaset - yönetim ilişkisi sorunu, kamu kudreti kullanımında ulusal çerçeve koşulunun açığa alınmasıyla birlikte geleneksel anlamını bir anda yitirmiştir.

Devlet tüzelkişiliğini eriten bir başka örgütlenme, *desantralizasyon politikasıyla* doğmuştur. Bu politika, yalnızca merkez örgütünü değil yetki genişliğine göre çalışan taşra örgütünü de geriye doğru itmiştir. Türkiye’de kent planlaması yetkilerinin devriyle başlayan süreç, günümüzde geleneksel merkezi hizmet alanlarının yetki, kaynak ve personeliyle birlikte il özel idaresi ve belediye gibi yerel yönetim kurumlarına terk edilmesine uzanmıştır. Rakamlarla belirtilirse, ilk elde faiz ödemeleri hariç ulusal konsolide bütçenin %32’lik bölümü, konsolide bütçe kurulu şlarında çalışan toplam 1,9 milyon personelin 1,2 milyonluk kısmı olan %60’ı yerel yönetimlere terk edilmektedir.⁷ Bunun kadar önemlisi, yerel yönetimlerin hukuki kişilikleri geleneksel tavırla “vesayet denetimine bağılılıkları” bakımından değil, “idari ve mali özerklik sahipliği” bakımından tanımlanmaktadır. Böylece merkezi ile yerel arasındaki denge merkezîyetçilik ilkesinden uzaklaştırılarak yerellik ilkesi temeline taşınmaktadır. Gerçekleştirilen işlem idari desantralizasyon değil, idari federalizmdir.

Kamu personel sistemi, kamu hizmeti görevi ile insangücünün bütünleştirildiği bütündür. Uygulanan politikalarla tanımı ve kapsamı değişen kamu hizmeti, yeni tanım ve kapsama uygun bir personel sistemi kurulmasını şart koşar. Kamu personeli, önce genç işgü cünü kamu hizmetine girmekten caydırma, çalışanları emekli etme, memur statüsündekileri

⁷ Bütçe tahmini için “Kamu Yönetimi Reformu: Toplumsal Eşitsizlik ve Yönetim”, Türk Ekonomi Kurumu 2 Nisan 2004 Sempozyum bildirisi. <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/ekonomi.pdf>; personel rakamları için Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, *Kamu Personeli, (III.Dönem)*, Nisan-Haziran 2004, Ankara. Hesaplamaya Milli Eğitim Bakanlığı dahildir. Oranlar, il özel idaresi yada belediyelere devri öngörülen bakanlık ve katma bütçeli kuruluşların tüm bütçesi ve tüm personelini kapsamaktadır. Bu yönüyle kaba büyüklükler olarak değerlendirilmeleri gerekir.

sözleşmeye geçirme, kariyer ilkesini ‘asansör yükselme’ ve sistem dışından görevlendirme yoluyla gevşetme gibi uygulamalarla Weberci bürokratik örgütlenme ruhundan uzaklaştırılmıştır. Şimdi, tüm sistemi iş sınıflandırması –pozisyon sistemine göre kurmanın; kariyer esasına dayalı memurluk sistemini ortadan kaldırmanın yasal hazırlıkları yapılmaktadır. Hedeflenen sistem merkezi personel yönetimi uygulamasından vazgeçiş demektir; bütçe – kadro – başbakanlık – parlamento zinciri kırılmaktadır. Anayasada “siyasal hak”lardan biri olarak güvence altına alınmış kamu hizmetine girme hakkı, çalışma hakkı içindeki ayrıcalığı yitirip ‘sosyo -ekonomik hak’ kapsamında erimeye doğru yol almaktadır.

Denetleme, hiyerarşik – idari – vesayet içerikli kural ve kurumlarından uzaklaştırılmaktadır. Bu kapsamda geleneksel teftiş kurullarının varlığı sona erdirilmektedir. Denetleme, amaçlara göre planlanıp çalıştırılması gereken yönetim aygıtını, sonuçlara odaklı yeni sevk-idare felsefesi içinde, sonuçlarla ölçülecek performansla dayandırılmaktadır. Amaçlara göre yönetmek, kamu aygıtını ‘kalkınma’, ‘eşitliği sağlama’, ‘bağımsızlığı kollama’ya odaklama fırsatıdır. Sonuçlara göre yönetmek ise, az girdi - çok çıktı denkleminde sıkışmış verimlilik sorununa odaklanma anlamına gelir. Verimlilik sorunu, her türlü örgütün varlık nedeni olabilecek yükseklikte bir değer olmaktan çok uzakken, her türlü sosyo -ekonomik ve siyasal hedefin üzerine konmuş bir performans ölçütü haline getirilmiştir. Denetim, bundan böyle bu ölçütün hizmetindedir. Araç ise tektir; bütçe ve mali kontrol!

Sonuçlara göre yönetim ve denetimin temel aracı bütçe ve mali kontrol, kamu yönetimindeki yeni tarzın kalbi haline gelmiştir. *Bütçeleme*, bir yıldan üç yıla çıkarılan bütçe süresi, performans ölçümüne hizmet eden fonksiyonel – analitik sınıflandırma yapısı, bakanlık yerine bölgesel esaslara dayandırılmış *özerk gelir idaresi* örgütlenmesi ile her yönüyle değişikliğe uğramıştır.

Pratiğin hareketinde kuramsal kılavuzluk

Kamu yönetiminde çalışma alanını çizme işlevi gören ünlü bir kısaltma vardır: POSDCORB yada Türkçe’ye çevrilmiş olarak PÖPAYED. Kamu yönetimin pratikte yaşadığı değişiklikler, bu kısaltmada yer alan tüm yönetim süreçlerini içermektedir. Planlama kalkınma plancılığında stratejik planlamaya, örgütlenme merkezilikten yerelliğe, personel kariyer sisteminden pozisyon sistemine, yönlendirme hiyerarşik yönetselden performans yönetimine, eşgüdüm ortak kurullardan projecilik ve ağ üyeliğine, denetleme yönetselden özellikle mali nitelikteki performans denetimine, bütçeleme plan-program-bütçeden asgari devletin temelini kuran fonksiyonel bütçeye evrilmiştir. POSDCORB kısaltmasının, siyaset alanına ait saydığı ‘politika geliştirme’ ise, meşruiyet zemininde bürokrasi – siyasal kurum ikilisinden yönetim adı verilen devlet – özel sektör – sivil toplum üçlüsünün tekeline kaymıştır.

Bu değişim, yalnızca kamu yönetimi öğrencilerinin değil aynı zamanda yönetim hukuku ve siyaset bilimi öğrencilerinin de çalışma konuları ve inceleme nesneleri üzerinde köklü değişiklikler olduğu anlamına gelir. Buna karşın, pratiğin hareketi bu akademik alan uzmanlarının kuramsal kılavuzluğuna sahip olamamıştır. Akademik disiplinlerin pratiğin

karşısındaki inme halinden doğan boşluk, değişme sürecinin yöneticisi konumundaki uluslararası örgütlerce doldurulmuştur.

Dönemin ünlü kavramı yönetim, Dünya Bankası'nca sömürgecilik tarihinden çekilip çıkarılarak kuramsal örgünün temeline yerleştirilmiştir. Birleşmiş Milletler'in çeşitli programları, OECD'nin "public management" (PUMA) gibi birimleri, hareketin yalnızca pratiğini değil aynı zamanda kuramsal önderliğini de üstlenmişlerdir. Çeşitli uzman 'sivil' kurumlar, üniversiteler ve akademisyenler, kendilerine bu örgütlerce programlanan araştırmalarla yer bulabilmişlerdir.

Üniversiteler, özerkliğin yüksek değerlerden biri haline geldiği bu dönemde, araştırma gündemini belirleme ve bağımsız mali kaynaklarla uzak geleceğe ışık tutacak bilgi üretme bakımından özerklik temelini yitirmiş görünmektedir. Üniversitenin araştırma finansmanı AB'nin devlet fonlarıyla uluslararası mali kurumların proje fonlarına dayalı hale gelmiştir. Bu özellik, iki yeni sistem kuralıyla sağlamlaştırılmıştır: Akademik yükselme yabancı dilde yayın yapma koşuluna bağlanmıştır; akademisyenlik kariyere dayalı olmaktan çıkarılmaya başlanmıştır. Akademik özerkliğin vazgeçilmez güvencesi olan mali özerklik ile mesleki özerkliğin değişen yapısı, pratiğin hareketine karşılık kamu yönetimi disiplininin sessizliğine neden olan kurumsal etkenler olmuştur.

Durumun disiplinden kaynaklanan nedenleri

Kamu yönetimi disiplininin, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin kapsamlı değişikliklere uğradığı bir dönemde sönüş görüntüsü sergilemesi, rastlantı olmadığı gibi çelişkili bir durum da değildir.

(1) Yönetim toplumsal olgudur; yönetim bilgisi tarihseldir.

Kamu yönetimi, bir akademik disiplin olarak 1945 yılı sonrasında, ABD'li uzman ve akademisyenlerin doğrudan çabasıyla kurulmuştur.⁸ Alanın yerli uzmanları bir yandan TODAİE ve Siyasal Bilgiler Fakültesi 'amma idaresi kürsüsü' üzerinden, bir yandan da ABD'de lisans üstü öğrenime gönderme yoluyla yetişmiştir. Kamu yönetimi kürsüsü şimdilerde 17 fakültenin bölümü olarak yaygınlaşmıştır; yurt dışı lisans üstü öğrenime gönderme usulü hala yaygın olarak kullanılmaktadır.

Disiplin, araştırma konuları ve yöntemi bakımından ABD kaynaklıdır. Kurucusu olarak da, daha sonra ABD başkanlarından biri olan Woodrow Wilson'un, yayımcıya 'biraz çalakalem yazdığı için isterse yayımlamayabileceği' notuyla gönderdiği bir makaleye işaret edilir. Bu makalede Wilson, Amerikalılar olarak ekonomik ve toplumsal örgütlenmeyi bilmediklerini belirtmekte, yönetme bilgisini öğrenmek için otoriter Prusya ile ihtilalci Fransa'ya bakmaları gerektiğini söylemektedir. Bu açık kaynak göstermeye karşın, Wilson bu makalesiyle kamu yönetimi disiplininin 'kurucu babası' olarak ödüllendirilmiştir. Bu toplantı için Dr. Koray KARASU tarafından hazırlanan poster bildiri, disiplinin kaynaklarına ilişkin saptamaya bir düzeltme getirmektedir. KARASU,

⁸ Kuruluşa ve disiplinin içeriğine ilişkin tarihsel öneme sahip bir yazı şudur: Tahsin Bekir Balta, "İdare İlmi Sahasındaki İncelemeler", Burhan Aykaç, vd, *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara 2003, s. 35-45.

dikkatlerimizi Wilson'dan çok önce, kamu yönetimi üzerine akademik -bilimsel bilgi üretimine emek vermiş Fransız Bonin'e çekmektedir.

Bu uyarı önemlidir. Alanın öğrencileri olan bizlere, kamu yönetimine ilişkin öncül sayılan bilginin 'evrensel' olmadığını anımsatmaktadır. Amerikan kamu yönetimi bilgisi, Almanya'dan Prusya kameralizmi ve Fransa'dan jakoben örgütlenmenin bilgisini alıp yerel gereksinimlerine göre işlenmiştir. Wilson'un anılan makalesinde dediği gibi, 'bunlar ateşe oturtulup yabancı gazları atılmış' ve geri kalan 'kendilerine yarar' hale getirilmiştir. Bilginin üretimi o zamandan bu yana değişmemiştir. Amerikan kamu yönetimi araştırmacıları 'evrensel' olanın değil yerel sorunlarını çözen bilginin peşindedir. Ulaştıkları bilgiyi çağın son model bilgisi olarak ihraç konusu yapmaları bilimsel değil siyasal nedenlerden ötürüdür. Amerikan kamu yönetiminin araştırma gündeminde yer alan bazı konuların, başka ülkelerdeki akademisyenlerin hiç ilgisini çekmemesi bu nedenle doğaldır. Örneğin, yönetimde etik üzerine çalışmanın yıldız konu haline geldiği 1960 sonları ve 1970 başlarında, bunun bir başka ülkede çalışma gündemi dışında olması o ülkede yönetim bilgisi bakımından bir 'geri kalmışlık' göstergesi değildir. Ya da böyle bir durum 'dünyadaki tartışmalardan kopukluk' göstergesi olarak da değerlendirilemez. O tarihlerde Amerikan yöneticileri etik üzerine çalışmaya dalmışlarsa, bunun nedeni Vietnam işgali ve Watergate skandalı gibi 'yerel nitelikli' sorunlara çözüm üretme gereğinden ibarettir.

"Amerikan amme idaresi incelemelerinin esas konusu mevcut idari müesseseler değil, mücerret tiplerdir. ...Amerikan amme idaresinin ele aldığı tipler, şüphesiz Amerikan tipleridir. Bu cihet yazarların bazıları tarafından açıkça belirtiliyor. Esasen başka türlü olmasına Amerika'da olsun başka memleketlerde olsun, yabancı idareler üzerinde mukayeseli incelemelerin mahdut oluşu karşısında maddeten imkan yoktur. Bu itibarla, Amerikan idare ilminin verilerinden ancak mukayeseli metotla faydalanmak icap eder."⁹

Herhangi bir toplumsal olguya ilişkin 'evrensel' bilgiye, ancak tarihsel liğin içinden erişilebilir. Yönetime ilişkin tüm kavramlar toplumdan topluma ve aynı toplumun farklı tarihsel zamanlarında farklılık gösterir. Ve bu olgunun, dünyanın hegemonik gücü haline gelmiş 'en gelişmiş' toplumdaki değeri ile bu hegemonyanın peşinde sürüklenen bir ülkedeki değeri arasında fark yoktur. Her ikisi de araştırma bakımından aynı değere sahiptir.

Buna karşılık, her ikisinin de aynı özelliklere sahip olması beklenemez. Gelişmiş ülke gerçekliğinden üretilmiş bilginin, az gelişmiş bir ülkenin tarihsel gerçekliği bakımından da geçerli olması için hiçbir neden yoktur. Buradaki sorun, yaklaşım sorunudur. Gelişmiş toplumsal örneği açıklayan bilginin, bir zaman gelip geliştiğinde aynı onun gibi olacağı varsayılan az gelişmiş toplumsal gerçekliği 'haydi haydi' açıklayacağı, modernleşme ideolojisinin varsayımıdır. Bu varsayım, ikiyüz yıldan bu yana, sürekli olarak yanlışlanmış, modernleşme ideolojisi en az üç kez iflas etmiştir. Bu ideolojinin ilk iflası, birinci dünya savaşı sonrasında 1917 Sovyet ve 1923 Türk devrimiyle, ikinci iflası dünyada bir sosyalist sistemin doğmasıyla ikinci dünya savaşı sonrasında ila n edilmiş, son iflas ise modernleşme ideolojisinin sahiplerince 1980'de açıklanmıştır.

⁹ Tahsin Bekir Balta, *a.k.*, s. 40.

1980’de modernite çağının tekbiçimci ve merkezci ruhu, post -modernite çağının çokbiçimcilik ve yerelcilik açılımıyla kendi içinden inkar edilmiştir. Toplumsal olgunun tarihselliğini kabul ediş için bir fırsat olarak görülen bu açılım, çeyrek yüzyıl içinde bu kez ‘esnekliğin üstünlüğü’, ‘tekliği’ vurgusuyla modernitenin ötesi (post’u) değil, yeni türü (neo’su) olduğunu açığa vurmuştur. Modernite Weberci bürokratik örgütl enmeyi en ileri, en üstün, en ussal diye niteleyip amaç olarak işaret ederken, yeni modernite aynı nitelermeleri esneklik ve yerellik için kullanmaktadır. Bunun dışında arayış, örneğin bürokratik örgütlenmenin uygunluğunu savunmak , ‘eskiye takılıp kalmak’ o larak kabul edilemez öneri kategorisine atılmaktadır.

En gelişmiş toplumda üretilip dünyaya aktılan bilgi, evrensel olanın değil yerelin bilgisidir. Ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin ilkeleri ve modelleri, her toplumun kendi gerçekleri ve hedefleri üzere kurulur. Türkiye’nin yönetim gerçekliği, evrensel bilgiye ulaşmak üzere hareket noktamızdır. Gerçekliğin araştırılması sonunda üreteceğimiz bilgiyi, toplumumuzun gelişimi için belirleyeceğimiz hedeflere göre kullanarak yaşamı dönüştürmeye talip olmam ız gerekir. Bu, günümüze dek büyük ölçüde gözardı ettiğimiz bir sorun kaynağıdır.

Tarihsel olanı evrensel sayma tavrı, 1980’lerde ortaya çıkan kamu yönetimi değişimi karşısında kamu yönetimcilerin etkisiz, hatta seyrirci kalmasına yol açmıştır.

(2) *Siyaset ile yönetim ayırımı yapaydır.*

Kamu yönetimi, Amerikan kaynaklarınca siyaset – yönetim ayrılığı tezi üzerine yükseltilmiştir. Weberci bürokratik örgütlenme için bu ayırımı özenle korumak, mümkün olduğunca derinleştirmek gerektiği inancı, disiplindeki sönüş ün bir başka nedenidir.

Gerçekte bu, modern devletin örgütlenmesinde bir evrensel ilke değil, tarihsel bir gereklilik olarak, sınırlı bir zaman ve belli bir yer için yapılmış tercihtir. Siyaset -yönetim ikiliği, 1800’lü yılların ikinci yarısında, ABD’de kamusal karar mekanizmalarını ‘spoil system’ adı verilen kayırmacı yönetsel yapı sayesinde elinde bulunduran siyasal elitin gücünü kırma hareketının ifadesidir. 19. yüzyıl Amerikasında toplumun yönetimi için anayasal-siyasal ilkeleri yeterli görenler, yönetsel kayırma sistemi sayesinde ayrıcalıklarını sürdüren mülk sahibi sınıf temsilcileridir . Başka bir deyişle bu tartışmada liberal-özgürlükçü Amerikan felsefesinin ardındaki tarihsel güç, dönemin ayrıcalıklı ve ayrıcalıklarını korumaya kararlı kesimleridir. Yönetim yapısını kayırma-himayeden kurtarmak, ABD’nin 93 yılını almış ve devlet başkanlarından birinin –Garfield- suikast yoluyla canına mal olmuştur. Bu başlangıç, ABD kapitalizminin büyük örgütlerin dünyası tekelci aşamaya geçişi ve dünyanın yönetimine aday oluşuyla birlikte güçlenmiştir.

Kamu yönetiminin inceleme konusu, Weber’in kitabına verdiği adı kavram gibi kullanarak söylessek, *ekonomik ve toplumsal örgütlenmedir*. Çağdaş toplumda bu örgütlenmenin merkezinde devlet vardır. Devlet, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin en üst birimidir; ama tek birimi değildir. Bu örgütleniş devletin merkezi ve yerel

kurumlarının yanısıra meslek kurumlarıyla, (çiftçi koruma, tarım işçileri ücretlerini belirleme gibi) yerel kurullarla, devlet kurumları kadar etkili (Kızılay, Türk Hava Kurumu gibi) ‘cemiyetler’ ile donanmıştır. Kamu yönetiminin 19-20. yüzyıl tanımı, bu kesimleri topluma ait sayarak, devlet örgütlenmesi bakımından incelenemez sayar. Tanımın bu sınırlaması, kamu yönetimi incelemelerinin eksik ve bütünlükt en yoksun kalmasına neden olmuştur. Ama günümüzde yol açacağı yoksunluk daha da büyük olacaktır. Çünkü bu kurumların kamunun yönetiminde üstlendikleri rol ve edindikleri konum farklılaşmakta, kamu kudretinin kullanım biçimi üzerinde de değişikliklere yol açmaktadırlar.

Türkiye için 1950 doğumlu kamu yönetimi disiplini, inceleme konusunu ‘ekonomik ve toplumsal örgütlenme’ olarak tanımlamadığı gibi devlet olarak da tanımlamamıştır. Devleti, siyaset ve yönetim parçaları bakımından ayırmıştır. Ayırma, kamu yöneticilere, siyasal olgular alanından başka devletin yasama kurumlaşmasına ilişkin konular ve yargı organının tümü yasaklanarak genişletilmiştir. Geriye kalan, devletin yürütme organıdır; ama bu organın ‘hükümet’ bölümü de değil hükümetin bağlısı idare aygıtı olmuştur. Sonuç, bazı kamu yöneticilerin inceleme konularını ‘kamu kurumları’ olarak tanımlamalarına yol açacak kadar daralma olmuştur.

Ekonomik ve toplumsal örgütlenme, devletin yürütme organına bağlı ‘idare aygıtı’ olarak tanımlanmış bir çalışma alanında yürünerek kavranamaz. Herhangi bir kamu kurumunda ortaya çıkan sorun, kurumun içine bakılarak çözülemez. Öyle olduğu için, yönetim alanında çalışanlar davranışçı yaklaşımla sosyo-psikolojik dinamiklere; sistem yaklaşımıyla ‘parça ancak bütünden anlaşılar’ itirazına; durumsalcı-kültürcü yaklaşımla örgüt-çevre ilişkisine doğru açılmışlardır. Ama tüm bu açılımlar, ‘devleti analize geri çağırma’ sonucuna ulaşmamıştır.

Batı düşüncesinde ‘devleti analize geri çağırma’, kuramsal açılım sonunda değil kapitalizm – sosyalizm savaşlarında ikincisinin yenilgisi sonrasında mümkün olmuştur. Ancak çağırma yapan ne kamu yönetimi ne de siyaset bilimidir; çağrı sahibi ‘kurumcu iktisat’ olarak adlandırılan neo-liberal iktisat okulu olmuştur.

Kamu yönetimi alanını siyaset bilgisinden, her ikisini iktisat alanından çekip almış bir kurgu, 1980’lerde ortaya çıkan *ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin değişimi* karşısında elimize ne tür bir kavrama ve açıklama gücü vermiş olabilir?

Siyaset – yönetim ikiliği üzerine kurulan kamu yönetimi disiplini, araştırma alanında 1980’lerde yaşanmaya başlanan değişmeyi öngörme ve yönlendirme gücünden yoksun bir temeldir. Disiplinin ‘inme’li, ‘değersiz’, ‘buharlaştırmış’ hali, kendini tanımlayışından kaynaklanmaktadır.

Kamu yönetimi alanı, ekonomik ve toplumsal örgütlenmeyi konu alan disiplin olarak, devleti incelemek üzere yeniden tanımlanmalıdır.

Disiplinlerin Yapılanması ile Lisans Programları Bakımından Durum

Yukarıda ileri sürülen görüşler, kamu yönetimi disiplininin araştırma içe riğine ve programına ilişkindir. Fakültelerde “kamu yönetimi bölümü” başlığı altında yürütülen programlar için ayrı bir değerlendirme yapmak gerekir.

Kamu Yönetimi bölümü ders programları, kendi alanını bir diğerine yasaklama eğilimi içindeki disiplinleri birlikte çalıştırmaktadır. Kamu yönetimi bölümüne giren öğrenci, dört yıllık öğrenim süresi boyunca (1) siyasal ve sosyal bilimler, (2) hukuk bilimleri, (3) yönetim bilimleri, (4) iktisat, (5) maliye , ve (6) tarih disiplinlerinden dersler almaktadır. Bu yapı, aynı zamanda yönetsel gerçekliğin çok boyutlu “biçim”inin ifadeleridir. Ekonomik ve toplumsal örgütlenme yada yönetsel gerçeklik, karşımıza kural (hukuk), karar (kamu politikası), kurum (yapı ve değer), kültür (psikoloji -sosyoloji)... olarak farklı belirişlerle çıkmaktadır. Lisans programları, öğrenciye yönetsel gerçekliği hemen tüm belirişleriyle öğretme gücüne sahiptir.

Sorun, herbiri kendi için bir çember belirlemiş olan bu disiplinlerin, yönetsel gerçekliğin özünü açıklamak üzere birlikte harekete geçirilemeyişinde düğümlenmektedir.

Bu sorun, lisans öğretimi açısından “öğretimin amacını bir bütün olarak tanımlama” sorunu biçiminde ortaya çıkmaktadır. Öğrenci, “herşeyden biraz” öğrendiği, ama hiçbirşeyi tam öğrenmediği duygusu taşımaktadır. Eğer kamu yönetimi öğrencileri, bir zamanlar Mülkiye için olduğu gibi, mezun olduklarında devlet hizmetine kendi aralarında yarışarak doğrudan girme hakkına sahip olsalardı, büyük olasılıkla bu duyguyu taşımayacaklardı. Disipliner bütünlük boşluğu, mezuniyet s onrası iş yaşamının açıkça tanımlanmış olması nedeniyle hafiflemiş olacaktı. Öğrenci, devlet hizmetlerinde kariyer sisteminin çözülmesiyle birlikte böyle tekelci bir haktan ve bilgisini yaşamdaki karşılığıyla tanıma olanağından yoksundur.

Kamu yönetimi öğretiminin iyileştirmenin çıkış noktası, bu bölümde öğrenciye neyin bilgisini verdiğimiz konusunda açık bir fikre varmaktır. D ers programlarına ancak bundan sonra müdahale edilmelidir.

Kamu yönetimi, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin; toplum yönetiminin bilgisidir. Kamu yönetimi öğrencisinin göreceği her ders, bu bütünün bir parçasını keşfetmesine hizmet etmelidir.

Sonuç

Ekonomik ve toplumsal örgütlenme, biçimi ister devlet ister başka bir şey olsun, insan toplumlarının vazgeçemeyecekleri bir eylem alanıdır. Bu alanın bilgisi yüksek değerlidir. İçinde bulunduğumuz tarihsel koşullarda piyasaya terk edilemeyeceği gibi, ulus -üstü ya da yabancı hiçbir odağın emrine verilmemelidir. Bu alanın bilgisi, özü bakımından siyasaldır. Her teknik görüntü, yüksek toplumsal çıkarla doğrudan ilişkilidir. Akademik kaynakları özerkleştirip, ülkenin özgün yönetim bilgisini üretmek ve evrensel bilgiye katkıda bulunmak amacıyla çalışmaya başlamak gerekir.