

TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİ

Dr. Öğr. Üyesi Recep FEDAI
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
Lapseki M.Y.O.,
Finans Bankacılık ve Sigort. Böl.
receptedai@comu.edu.tr

Öz

Kamu yönetiminin bir disiplin olarak gelişmesi sancılı bir şekilde gerçekleşmiştir. Tartışmalara varan boyutuyla siyaset-yönetim ayrımı kabullenilmemiş; yönetimin teknik boyuta indirgenmesi anlayışı ise eleştirilmiştir. Yönetim bilimleri Kıta Avrupası'nda bilim mi sanat mı tartışmaları içinde idare hukuku ile baskılanmış; ABD'de ise pragmatizm doğrultusunda değerlendirilmiştir. Avrupa'dan devşirilen disiplin, ABD pragmatizminin etkisiyle örgütlerde uygulama alanı bulmuş; yönetim bilimleri işletme alanı ile yoğrulmuştur. Bu bağlamda çalışmada disiplinin gelişim süreci içinde geçirdiği değişiklikler ele alınmaktadır. Çalışmanın amacı ise siyaset-yönetim ayrımının tarihsel dinamiklerini disiplinin gelişimi açısından değerlendirmektir.

Anahtar Kelimeler: Kameralizm, Yönetim Bilimleri, Kamu Yönetimi, Amerika, Verimlilik.

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION DISCIPLINE IN THE HISTORICAL PROCESS

Abstract

The development of public administration as a discipline has been accomplished in a painful way. Politics-management distinction has not been accepted due to the controversial dimension and the understanding of the reduction of management to the technical dimension has been criticized. The management sciences are suppressed by the law of administration in the controversy of science or art in continental Europe; in the USA, it is evaluated in the direction of pragmatism. The discipline that has been taken from Europe has found application in organizations with the influence of US pragmatism, combined business and management sciences. In this context, the changes that the discipline in the study has had in the development process are discussed. The aim of the study is to evaluate the historical

dynamics of the politics-management distinction in terms of the development of discipline.

Key Words: Cameralism, Administrative Sciences, Public Administration, America, Productivity.

Giriş

Yönetimin bilim olarak evrensellik iddiası taşıması gerekirken disiplinin kendi içinde bir bütünlük taşımadığı söylenmelidir. Yönetim bilimi teorisyenleri disiplinin evrensel olması açısından belli başlı ilkeler sıralamasına rağmen bu ilkeler dönemsel olarak incelendiğinde birtakım farklılıklar ortaya çıkmaktadır. İlkeler kimi zaman birbirinin zıttı olan kavramlara dönüşmekte; kimi zaman da birbirinin tamamlayıcısı olmaktadır. Bu bağlamda çalışmada üzerinde durulan sorun, yönetim bilimleri disiplinin seyrinde ne gibi kopukluklar yaşandığı ve onu toplama çalışmalarının alanın seyrine nasıl bir etkide bulunduğu. Köken olarak Avrupa'dan alınan ve Amerika'da örgütler üzerinde uygulanan disiplin 'duruma göre' içerik değiştirmektedir. Ancak bu değişim disiplininin ekonomik gereksinimler doğrultusunda şekillenmesine neden olmaktadır.

Devlet biçiminin değişmesiyle birlikte yönetim alanında da birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Devletin ekonomiye müdahale etmesinin istenmediği klasik dönemden başlayarak devlet algısındaki değişim beraberinde yönetim biçimini de değiştirmiştir. Örneğin, I. Dünya Savaşı'ndan sonra üretim biçiminde yaşanan teknik gelişmeler yönetim alanını verimlilik doğrultusunda şekillendirmiştir. Ekonomik kriz dönemlerinde devletin piyasalara müdahale etmesiyle refah devleti gelişmiş; bunun yönetim alanına yansımalarıyla insan odaklı yönetim anlayışına geçilmiştir. 1980'li yıllarda devletin hizmet alanları üzerinden yaşanan tartışmalar sonucu refah devleti uygulamalarından vazgeçen batılı ülkelerde bu duruma uygun bir teori üretilmiştir. Bu doğrultuda sivil toplum ve özel sektörün ön plana çıktığı Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı kamu yönetimine dâhil edilmiştir. Toplam kalite yönetimi, yönetişim gibi çeşitli formüllerin ortaya atıldığı dönemde 'minimal devlet' savunusu teorisyenlerce desteklenmiştir. Etkin ve minimal devlet anlayışı yönetimin istenen formda ve anlayışta düzenlenmesine neden olmuştur. Özgün bir yönetim biliminin ortaya çıkmamasının nedeni olarak bu durum, ekonomik koşulların devleti etkilemesinde önemli görülmektedir. Bu çerçevede aşağıda ilk olarak yönetim bilimleri disiplinin karşılaştığı zorluklar disiplinin coğrafi gelişimi üzerinden ele alınmıştır.



I. YÖNETİM KAVRAMININ GÜNIŞİĞİ: BİLİM

Yönetim kavramına bilim olarak yaklaşılması ve yönetimin bir sanat olarak görülmesi yönetim biliminin tarihsel olarak birtakım zorluklar geçirmesine neden olmuştur. Disiplinin bilimsel alanda zayıf olarak görülmesi ve 'iş yapmanın' teknik boyutlarının öne çıkarılması gibi yaklaşımlar yönetim biliminin değerinin anlaşılmasını geciktirmiştir.

A) Kameralizm: Bilim mi Sanat mı Tartışmaları İçinde Yönetim

Yönetim kavramının serüveni mülkiyet temelli mücadelelerin yaşanmasıyla başlamıştır. Belirli bir coğrafi alandaki örgütlerin/toplumların yönetimlerini düzenlemek ve biçimlendirmek isteği ve iyi düzen anlamına gelen polis bilimi ile başlayan dönem, kameral bilimlerin ortaya çıkmasında önemli rol oynamıştır (Çiner, 2009: 3). Bu dönemlerde devletin gelirini çoğaltmak amacıyla mülk devletinden vergi devletine geçiş başlamış ve kameralizm gelişmiştir. Kameralizm, başlangıçta 15. yüzyılda Alman İmparatorluğu'nda ve İtalya'da ortaya çıkmıştır. Siyasal iktidarın mülkünden kaynaklanan vergi temelli gelir kaynağının hazinede toplanması ve iktidarın gelir kaynaklarının artırılması anlayışı, kameralizmin gelişmesi ile sonuçlanmıştır. Yönetim bilimlerinin gelişimine de katkıda bulunan kameralizm, kamu maliyesinden sıyrılarak diğer bilim dallarını da bünyesine katmış ve yönetimin toplumsal, siyasal ve ekonomik olarak düzenlenmesinde etkili olmuştur (Gürkan, 2007: 216-221). Kameralizm, genel olarak devlet bilgisinin ortaya konulması çabasıdır. Kameralizm, güçlü devlet nasıl ortaya çıkar, neleri nasıl gerçekleştirir sorularını sorarak devlet kurumunun işlevlerinin belirlenmesi amacını gütmektedir. Toplumsal refahın ancak güçlü bir devlet kurumu eliyle sağlanabileceğini savunan kameralistler; devletin ekonomik, siyasal, mali alanlardaki işlevlerini ve görevlerini ortaya koymaya çalışmışlardır.

Gelişen ve sürekli büyüyen devletin yönetilmesi için de yönetim kavramına doğru bir geçiş olmuştur. Bu süreçte kameral bilim olan ve devlet maliyesiyle eş tutulan kavram, devletteki büyüme ve genişleme ile kameral bilimler olarak adlandırılmış; maliyeye ek olarak diğer uğraş alanları da bilim alanı olarak kameralizmin içine dâhil edilmiştir. Dar anlamda kameralizm, kamu maliyesi ile eş anlamlıdır ve kameralistler devlet hazinesini çoğaltmayı amaçlayan maliye bürokratlarıdır. Geniş anlamda kameralizm ise iktidarın egemenlik alanının genişlemesi, yönettiği insan sayısının ve bu doğrultuda ihtiyaçların artması ile genişleyen bir maliye, sorumluluğu



artan bir idari yapı ve buna bağlı olan bürokratik süreçleri içermektedir (Gürkan, 2007: 221).

Kameral bilim, yönetim konusunu bilimsel olarak incelemenin yanı sıra yönetimin sanat yanına da ağırlık vermiştir. Disiplin ile bazı örgüt ve personel sorunları iktisat, maliye ve muhasebe konuları birbiriyle ilişkili olarak ele alınmıştır (Kalfa, 2011: 406). Kameralizm içinde yönetim konusunun temellerine inmek mümkündür. Kameral bilimlerle başlayan ve yönetimi bilim temeline oturtmaya çalışan düşünce insanları, kameralizm üzerinden giderek disiplinler arası bir çalışma alanı yaratmaya çalışmışlardır. Buna rağmen sosyal bilimlerin de zeminini hazırlayan bu uğraşlar karşısında yönetimi sanat olarak görenlerin baskısına maruz kalmışlardır. Buradaki baskının esas konusu kameralistler arasındaki çatışmadır.

Kameralizmin üniversitelerde bir bilim dalı olarak okutulmasını savunan Tribe taraftarları ile Schumpeter'in başını çektiği (kameralizmin bürokraside dolayısıyla pratikte olduğunu savunan) kesim sürekli bir çekişme içerisine girmiştir. Zaman zaman birbirlerinin çalışmalarını engellemeye varan bu çatışma kameralizmin tanımlanmasını zorlaştırmıştır. İki kesim arasındaki çatışma; çıkar çatışmasına girerek devlet politikasını etkileme temelinde, toplumsal yapıyı algılamadaki farklılıklardan kaynaklanan bir çatışmadır (Gürkan, 2007: 220-221).

Akademik kameralistler, reform yanlısı olarak devletin çeşitli kademelerinde yer alan memurların üniversitelerde kameral bilimler eğitimi alması gerektiğini savunurken; bürokratik kameralistler idare işinin okullarda değil, tıpkı bir usta çırak ilişkisi gibi alanda pratik olarak yapılması gerektiğini savunmuşlardır. Yönetimi bilim olarak değerlendirenler akademiye eğitim veren kameralistler iken; yönetimin bir sanat/teknik işi olduğunu iddia edenler ise bürokrat kameralistler olarak tarihe geçmişlerdir.

Sonuç olarak kameralizmin içinde hem devlete idareci/memur yetiştirmek amacıyla kurulan üniversitelerin yer aldığı bilim dalı olarak görülen bir alan; hem de yönetimi sanat olarak gören ve bürokratik yapıyı yansıtan, idarenin sorunlarına çözüm üreten pratik yapıdan söz etmek mümkündür. Bu ikilik ise yönetim biliminin gelişmesine engel olmuştur.

B) Yönetiminin Hukukla Mücadelesi

Fransız yönetim biliminin kurucusu olarak kabul edilen Bonnin; yönetimin ilk kez bilim olarak incelenmesi gerektiğini söylemiştir. Kamu yönetimi kavramını hukuk ağırlıklı olarak devlet bilgisini sistematik bir şekilde işleyen Bonnin, kavramı ilk kullanan

kişi olarak kamu yönetimini kamu hizmetlerini sağlama çerçevesinde kullanmıştır (Karasu, 2004). Bonnin için yönetim, sosyal ilişkilerin bilgisidir ve yönetim bilimi tüm bilim dallarını kapsar. Yönetim vatandaşların genel iyiliği için vardır bu anlamda yönetimin konuları da çok çeşitlidir (Çiner, 2009: 8-10). Bonin “yönetmek sadece yasalarla olmaz yönetme sanatını da bilmek gerekir” (Çiner, 2009: 11) diyerek yönetim bilimi için teori ve pratik ayrımı yapmamayı göstermiştir. Fakat kamu yönetimini inceleyen hukukçular Bonnin’i görmezden gelmişlerdir. ABD’nde Bonnin’den pek bahsedilmeyerek disiplinin Avrupa mirası silinmiştir.

Avrupa’da; yönetim bilimleri alanında uzmanların olmaması üzerine idare hukukçularının bu alana dâhil olmaları ile disiplin gelişmiştir. Fakat bu durum yönetimin hukuki boyutunun ağırlık kazanmasına; sosyal boyutunun ise göz ardı edilmesine neden olmuştur. Hukukun katılığı ve sınırlılığı karşısında yönetim bilimleri Avrupa’da dar kalıplara sıkışmıştır. Krallıklar karşısında hak arama mücadelesinin sonucu olarak ortaya çıkan savaş ve kanlı ihtilaller (1789 Fransız İhtilali) Avrupa’da baskın bir hukuk anlayışının yerleşmesi ile sonuçlanmıştır. Bu bağlamda Kıta Avrupası’nda yönetsel işleri yürütme sanatı olarak bilinen polis bilimi, hukukun gölgesi altında gelişmeye başlamıştır. Yönetim bilimi Kıta Avrupası’nda daha çok sosyo-ekonomik koşullara göre şekillenmiştir. Bireyin devlet karşısında haklarını aramanın yolu hukuk olarak görüldüğü için devlet/yönetim bilimleri hukukla kuşatılmıştır (Çiner, 2009: 4-5).

Kameral dönemde yönetimle ilgili tartışmalar devam ederken; yönetim biliminin Kıt’a Avrupa’sında gelişmesi ve ilerlemesi gözden kaçmayacak boyutlara varınca, yönetim biliminin önü hukukla kesilmiştir. Yönetim biliminin karşıtı olarak ortaya çıkan idare/yönetim hukuku, devletin ve onun organlarının yasallığını denetleyerek keyfiliğe karşı bir mücadele aracı olmuştur. Yönetim hukuku bu müdahaleci yapısıyla yönetim bilimine de karşı olmuştur (Langord, 1970: 156-161). Hukukun yönetim bilimi ile ters düşmesi hukukun doğasından kaynaklanmaktadır. Hukukun düzenleyici yapısı ile yönetsel faaliyetin yaratıcı ve dinamik niteliği sürekli birbirine karşıt olarak görülmüştür. Modern yönetim bilimlerinin babası olarak kabul edilen Von Stein; “her hukuk bir şeyi önlemek ister her yönetim ise bir hareketi ifade eder” demiş ve konuya açıklık getirmiştir. Bu doğrultuda yönetim bilimleri hukuktan ne zaman uzak durmuşsa o zaman gelişmiştir (Langord, 1970: 156-158). Avrupa’da idare hukukçularının birçoğu yönetim hukuku ile de ilgilenmişlerdir. Yönetim biliminin inceleme nesnesi kamu yönetimi idarede

incelemede yöntem ise hukuktur. Vivien ise olaya biraz daha ılımlı yaklaşmış; yönetimi incelemek için hukukun bir araç olduğunu fakat tek başına bu aracın yeterli olmadığını savunmuştur (Çiner, 2009: 12).

Hukukun kendine rakip olarak gördüğü yönetim bilimi, hukuk için sadece yardımcı bir bilim dalı olabilir. Yönetim hukukunun sistematikleşmesi yönetim bilimlerinin etkinliğinin kaybolmasına neden olmuştur. Langord (1970: 169), idare hukukunun yönetim bilimine sanat olarak bakmasından ziyade; yönetim düşüncesinin katı bir sınıflandırmaya gitmeden tümüyle ele alınması gerektiğini ifade etmiş, hem yönetim bilimini hem de idare hukukunu sosyal bilimlerin birer dalı olarak görmüştür.

Yönetim biliminin Avrupa'da gözden düşmesi ve alanda üstünlüğün ABD'ye geçmesi yönetim biliminin değerinin anlaşılmasına neden olmuştur. 1967 yılında Brüksel'de yapılan ve Türkiye'den de Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta'nın katıldığı toplantıda Avrupa'nın yönetim bilimine artık önem vermesi ve bu alanda üniversitelerde kürsülerin açılıp derslerin verilmesi gerektiği üzerinde ciddi olarak durulmuştur. Toplantıdan çıkan sonuç ise yönetim bilimi ve idare hukukunun aynı önem derecesine sahip olduğu ve Avrupa'daki yönetim biliminin gerilemesini durdurma isteğidir (Balta, 1967: 61-65). Fakat yönetim bilimini (administration) kamu yönetimi (management) olarak adlandırarak geliştiren ABD, bu üstünlüğü Avrupa'nın elinden almıştır. Türkiye'de Siyasal Bilgiler Fakültesinde öğretim üyeliği görevinde bulunan Marshall Dimock kamu yönetiminin ABD etkisinde yeniden kurulması (Dimock, 1954) (bu anlamda hukuktan koparılması) için Türkiye'ye gönderilen uzmanlardan birisidir.

C. Yönetimin Geçirdiği Evrim: Kamu Yönetimi ve Kıt'a Değişimi

20. yüzyılda Amerika'da yönetim geleneği Avrupa'nın önüne geçmiştir (Çiner, 2009: 2). ABD'de yönetim bilimi, idare hukukundan ayrı tutularak bu alanın gelişmesi sağlanmıştır (Langord, 1970:167). Amerikalılar, Kıt'a Avrupası'na zıt bir tutum içersine girerek yönetim için bilim ismini kullanmaktan çekinmişlerdir. Yönetim biliminin ABD Başkanı Wilson ile Amerikanlaştığı ve kamu yönetimi olarak adlandırıldığı bilinen bu durum, Kıta Avrupa'sından alınan yönetim bilimi ile geliştirilmiştir. ABD'nde yönetsel reform düşüncesi ile örgüt incelemeleri yükselmeye başlamış ve kamu yönetimi, yönetimin yeniden düzenlenmesi olarak ortaya çıkmıştır (Çiner, 2009: 14). Yönetim bilimini kamu yönetimi (public management) olarak adlandırmayı tercih eden ABD, kamu yönetiminde hukukun

kapsamını daraltarak yönetim alanını geliştirmiştir (Langord, 1970: 167). Bu anlamda ABD kamu yönetimi Kıt'a Avrupa'sının yönetim bilimine oranla daha faydacı olmuştur (Çiner, 2009: 14). Devlet yönetimi ile şirket yönetimini birbirinden ayırma niyetiyle hareket eden Amerika, kavramın ilk çıkış ve kullanılış yeri olan Fransa'dan aldığı kamu yönetimi kavramını Avrupa'ya ihraç etmiştir (Çiner, 2009: 6). ABD'nin üstünlüğü sadece ekonomik olarak değil siyasi olarak da diğer ülkeleri etkilemiş bu durum, ABD'nin disiplinde model ülke olarak gösterilmesine sebep olmuştur (Çiner, 2008: 149-150).

Dünyada kamu yönetiminin Amerikan tarzında genişlemesi, hizmet ettiği amaçla ilgilidir. Yukarıda yönetim biliminin temellerinin Avrupa Kıtası'nda bulunmasına rağmen hukuk alanının baskın gelmesi ile yönetimin biliminin geride kaldığı ele alınmıştır. Bu doğrultuda Amerika'nın Avrupa'dan aldığı ve kamu yönetimi olarak ifade ettiği bilim, özel-kamu ayırımına gitmeden fayda temelli olarak kullanılmıştır. Amerika'nın dünyada üstün bir güce kavuşması pragmatizm ile sağlanmıştır. Devleti şirket gibi görme anlayışı beraberinde vatandaşın da müşteri gibi algılanmasına yol açmıştır. Bu durum, yönetim alanına toplam kalite yönetimi ve yönetim gibi konuların dâhil olma sürecini beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimi ABD'de teori ve pratik ayırımına gidilmeden çalışıldığı için sanat veya bilim gibi tartışmalara girilmemiştir. Yukarıda da değinildiği üzere Amerikalılar kamu yönetimine bilim demekten kaçınarak Avrupa'daki gibi tartışmalardan uzak durmuşlar ve özellikle hukuk karşısında kamu yönetimini baskılamamışlardır.

II. YÖNETİM BİLİMİNDE ARAYIŞLAR

A. Yönetimde Verimlilik ve Teknik Arayışları

Yönetim kavramı geçmişten günümüze gelinceye kadar birçok teori ile gelişmiştir. Belli başlı olarak bir sınıflandırma yapıldığında ise yönetim, klasik dönem olarak ifade edilen 19. yüzyıl son dönemlerinin ürünü olan bürokrasi kuramı ile başlamıştır (Leblebici, 2008: 100). Bürokrasiye kadar gelen süreçte yönetim kavramı Almanya ve İtalya'da kameral bilimler olarak ifade edilen ve maliyeden sıyrılan bir yönetim sürecinin içinde gelişmiştir. Yönetim bu kıtada girdiği hukuk mücadelesinden ağır kayıplarla çıkarak gelişimine ABD'de devam etmiştir. Pragmatist olarak ele alınan disiplin, kamu ve özel sektör ayırımı yapılmadan ABD'de uygulanmaya başlamıştır.

20. yüzyılın başlarında ise yönetim, fordist üretim tarzından etkilenmiş; iş bölümü, uzmanlaşma ve teknik boyutları da bünyesine

katarak yoluna devam etmiştir. İnsanı bir makine gibi gören ve montaj hattında (Dikmen, 2000: 291) üretilen ürünün bir parçası haline gelen insan, artık standart ve rutinin arasında kalınca insan ilişkileri yaklaşımı ile örgütte insana önem verilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ortaçağda feodal yapıda ve merkantilizme bağlı olan el becerileri ile alet kullanan insan, sanayileşme ile modern üretim biçimleri ve makinelerle tanışmış (Dahl, 1947: 4-5) makinenin bir parçası olarak değerlendirilmiştir (Dikmen, 2011: 35).

Fordizm ya da fordist üretim tarzı olarak bilinen yaklaşım, Henry Ford'un otomobil fabrikasında işçilerin arasında yaptığı gözlemler sonucu oluşmuştur (Dikmen, 2011: 29). Otomobillerin parçalarını iskeletin yanına getirirken kaybettikleri zamanı gören Ford, otomobil kasasına hareketli bir bant sayesinde diğer parçaların seri bir şekilde monte edilmesini sağlamıştır. Otomobil fabrikasında mühendis olarak çalışan Frederick W. Taylor, bilimsel yönetim ilkelerini sıralayarak bir işi yapmanın tek doğru yolu olduğunu ispatlamıştır. Fordist üretim tarzında da yapılan işin niteliği ve standartları belirlenmiş bu doğrultuda çalışanlar standarda bağlanmıştır. Emek verimliliğindeki sağlanacak artışın çıktı boyutundaki artışa paralel olması öngörülen montaj hattında (Dikmen, 2000: 291) işçiler işin bütününden değil tek tek parçaların yapılmasından sorumlu olmuşlardır. Bu da işçinin sürekli aynı işi yapmasına neden olmuştur. İşin standarda bağlanması ile herkesin görevi belli olurken bu alanlarda insanlar da uzmanlaşmıştır.

Frederick W. Taylor'un "Bilimsel Yönetim İlkeleri" olarak adlandırdığı kuram, geleneksel yöntemlerden ziyade doğruluğu kanıtlanmış çalışmalar ile oluşmuştur. Taylor'un klasik yönetim anlayışına birtakım ilkeler getirerek işte verimliliği artırmayı planladığı söylenebilir. Taylor işi bileşenlerine ayırmış, zaman ve hareket etüdü yapmıştır. Fakat iş bölümü ve uzmanlaşma ile iş rutinleşmiş ve sıkıcı olmaya başlamıştır. Örgüt bir makine gibi algılanmış çok çalıştırılan insan da onun bir parçası haline gelmiştir (Leblebici, 2008: 105-108).

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımları içinde verimlilik konusu yoğun bir şekilde işlenmiştir. Wilson'un *İdarenin İncelenmesi* adlı eserinde de bu konu üzerinde durulmuştur. Amerika'nın üretimini artırmak için en az girdi ve en çok çıktı ile optimum olmanın her şeyin üstünde tutulduğu açıktır. Örneğin Gulick, *Teşkilat Nazariyesine Dair Notlar* adlı eserinde örgütlenme temelinde işletme tekniklerini

kullanarak verimlilik üzerinde durmuş, kendince POSDCORB¹ adı verilen birtakım prensipleri iyi yönetmenin unsurları olarak sıralamıştır (Gulick, 1957: 14). Leonard White ise ABD’de örgütlenme konusunda çalışmalarda bulunmuş kamu yönetimi teşkilatının verimlilik üzerine kurulduğunu belirtmiştir (White, 1957: 47-48). Görüldüğü üzere verimlilik olgusu, yönetim bilimlerinin ABD’deki yansımaları üzerine kurulmuştur. Teşkilatlanma konusunun yönetime uygulanması ise bürokrasiyi doğurmuştur. Fabrikalarda üretimin gerçekleşmesi için gerekli olan ilkeler bürokrasi aracılığı ile idareye uygulanmaya çalışılmış yönetim bilimleri işletme teknikleri ile yeni bir işlev kazanmıştır.

Weber’in, *akılcılık* ve *otorite* ile ilgili düşüncelerinin orta yerinde bürokrasi yer alır. Ona göre bürokrasi, en yüksek verimlilik derecesine ulaşmayı sağlar ve insanlar üzerinde otorite kurmanın en akılcı yoludur. Bürokrasi aynı zamanda, akılcı-yasal otoriteyi ve bu otoritenin diğer otorite biçimleri üzerindeki hâkimiyetini ifade eder (Aytaç, 2005: 327). Weber’in yönetim bilimine olan katkıları aslında bürokrasi ile yönetimi sistemli bir zemine oturtması rasyonalite arayışlarının bir sonucu olabilir. Yönetimin bilimsel bir zeminde gelişmesine katkıda bulunan iş bölümü, uzmanlaşma, vs. yönetimin pratik hayatın ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir hale gelmesi için istendiği söylenebilir. Verimlilik ilkesi çerçevesinde ele alınan bilimsel yönetim kuramı yapılan işin standart hale getirilmesiyle en az girdi ve en çok fayda (pragmatizm) sağlamaya yönelik olmuştur (Leblebici, 2008: 105). Weber’in bürokrasiyi günümüzdeki hantal anlamda kullanılan yapı yerine; işlerin hız kazanması bu alana ilişkin kuralların oluşturulup sistematikleştirilmesi için kullandığı ifade edilebilir.

Verimlilik üzerinde yoğunlaşan diğer bir isim ise Simon’dur. Klasik yönetim yaklaşımlarını eleştiren Simon bunun gerçekte uyuşmadığını belirtmiş ve uygulamadan yoksun olduğunu söylese de örgütlerde karar vermenin önemi üzerinde durmuştur (March vd. 1975: 36-37). İşin insani boyutu ile ilgili derin bir araştırma içinde ise olmamıştır. İdaredeki Atasözleri adlı eserinde Simon, idarede bir takım temel prensiplerin bulunması çalışmalarını eleştirse de verimliliğin esas olduğu kanaatindedir (Simon, 1956: 87).

¹ POSDCORB: Planlama (Planning), Örgütlenme (Organizing), Personel (Staffing), Yönelme (Direction), Eşgüdümleme (Coordination), Bütçeleme (Budgeting).

B. Yönetim Bilimini Toparlama Çabaları

Wilson demokrasi kavramını kullanırken günümüz savaşlarını hatırlatan tanımlamalarda bulunmuştur. Bu bağlamda demokrasinin idare ile birlikte kullanımı Woodrow Wilson'a kadar uzanmaktadır. Wilson'a göre demokratik devletler idarede en iyi teçhizatları kullanır. Yine demokratik devlet, endüstride ve ticarete sürekli ilerlemeli ve kendini geliştirmelidir (Wilson, 1961: 70).

Demokrasinin içinde varlığı anlaşılan insanoğlunun verimlilik ve sürekli üretim içinde değeri yoktu. Yönetimde insani unsuru göz ardı eden klasik yaklaşım için iş her şeyden önce gelmekteydi. Yönetim süreci yaklaşımı ile insani değerlere tam anlamıyla ulaşılsa bile örgüt içinde insani unsurun yer alması ve örgütün bir parçası olarak yerini alması bu anlamda ilerleme olduğunu gösterir. Sonuç olarak bu iki yaklaşımın tamamlayıcısı olan ve insan ilişkilerine önem veren bir değerler sistemi geliştirmesi beklenen insan ilişkileri kuramı ortaya çıkmıştır. İnsan ilişkilerinin öneminden söz eden Dahl'a göre; kamu yönetimi insan davranışlarını gerçekte göz ardı etmektedir. Yönetim süreci; yönetime katılan, yönetimden etkilenen ve yönetimi etkileyen insanlardan ve onların davranışlarından oluşur (Dahl, 1947: 4). Neo-klasik dönem olarak da bilinen bu dönemin özelliği ise kendinden önceki teorilerin eksik kalan yanlarını tamamlamak olmuştur. Örgütte insani ilişkilere üretim ilişkileri açısından önem verilmelidir. Daha sonraki dönemlerde durumsallık ve sistem yaklaşımı gelmektedir ki değişen şartlara uyum sağlamak ve üretimi sürekli tutmak için işi sistematikleştirmek gerekmektedir.

Yönetim biliminin evrensel olmadığını ve bunun tamamen yerel ihtiyaçlar doğrultusunda şekillendiğini düşünen yazarlar yanında (Güler, 1994) yönetim bilimini "evrensel ilkeler" etrafında formüle etme çabaları vardır (Dahl, 1947: 1). Yönetim biliminde tekrara düşen ve yeni kavramlar geliştiremeyen (Martin, 1998) yönetim bilimciler de yönetimin kendini tekrarlamasına ve yerinde saymasına neden olmuştur. Gulick ve Urwick'in yönetim bilimi üzerine yazılarında yer alan ilkelerini bu anlamda ifade edilebilir (Litchfield, 1969: 86):

Yönetim sürecini meydana getiren parçaları sıralayan Urwick, POSDCORB' u toplamaktan öteye gidememiştir. Burada yanlış olan şey ise; yönetimin birbiriyle yakından alakalı yapıcı unsurların örgütlenmiş bir düzen olarak görmek yerine onu çeşitli eylemlerin bir listesi olarak kabul etmesiydi.

Dahl, yönetim biliminin sorunlarına ilişkin yaptığı çalışmada, ilkesel ve prensip olarak birçok tartışmaya yol açan

argümanların yer aldığını belirtmiş ve bunlardan yalnızca üç tanesini incelemiştir. Yönetim olgusu içinde bilimi inşa ederken birtakım zorlukların olduğunu (ahlaki değerleri içermediği için) fakat sosyal bilimler için normatif değerlerin yönetim içerisinde yer alması gerektiğini ifade etmiştir. Dahl, insan davranışlarının diğer alanlardan (kamu yönetimi ve diğer bilimlerden) koparılmaması gerektiğini belirtmiş (Dahl, 1947: 7), ahlaki değerlerin ve dürüstlüğün verimliliği arttıracığı da düşünerek yönetime ahlaki değerlerin girmesini önermiştir. Verimlilik, kamu harcamalarının minimum düzeyde kullanılarak maksimum çıktının alınmasıyla olacaktır. Özel ve kamu yönetimi fark etmeksizin verimlilik önemlidir. Fakat verimlilik, kamu yönetimindeki değerlerin test edilmesinde tek başına yeterli olamaz. Ahlaki değerlere ek olarak sorumluluk da önemlidir. Toplumun amaçlarına uygun değerlerin bulunması sorumluluğu olmalıdır (Dahl, 1947: 2-3).

Dahl, kamu yönetiminin anlaşılması için tarihin iyi okunması ve karşılaştırılmaların yapılması gerektiğini ifade etmiştir. İngiltere'nin yönetim tarihinden örnekler veren Dahl, yönetim olgusunun tarihi bir zenginlik barındırdığını ve temellerinin çok köklü olduğunu dile getirerek yönetimin sorunlarını anlamak için tarihi öğelerin değerlendirilmesi gerekliliği üzerinde durmaktadır (Dahl, 1947: 9).

Yönetim biliminin teorilerinin kopukluğunun kendini göstermesi aslında yönetim olgusuna bir bütün olarak bakılmamasından kaynaklanmaktadır (Litchfield, 1969: 82). Bu algının oluşması ise geçmişten günümüze gelinceye kadar bütüncül bir yönetim biliminin oluşturulamamasından ileri gelmektedir. Taylor'un Bilimsel yönetim ilkeleri ve Fayol'un yönetim süreci yaklaşımının içinde barındırdığı ilkeler ile yönetim tanımının faaliyetler üzerinden yapılması (Leblebici, 2008) yönetme olgusunu açıklamaya ve sistemleştirmeye imkân sağlayamamıştır. Sonuçta, yönetimin ortak yönlerini açıkça gösterecek bir literatürün olmamasından dolayı şikâyet edilmektedir (Litchfield, 1969: 83-84).

Daniel Martin (1998), yönetim bilimi üzerine alan yazında yer alan makaleleri incelemiş ve şu sorulara odaklanmıştır: Yönetim bilimi üzerine yazılan makaleler yeni bir şey söylüyor mu? Modern yönetim bilimlerine çözüm üretebilen ilkeler var mı ve üzerinde mutabık olunabilmiş mi? yazar yönetimde üzerinde mutabık olunabilecek genel ve özel ilkeleri tartışmaya açmış fakat evrensel ilkeleri bulmanın çok zor olduğunu ifade etmiştir. Sonuç olarak yönetim biliminde temel ilkelerin olması ve her olaya uygulanması beklenemez. Bilginin dinamik olması sebebi ile Fayol'un dediği gibi

aynı ilkeyi iki olaya uygulamak zordur. Bu da yönetimin yapısından olmasa bile değişimin kendisinden kaynaklanmaktadır.

Yapılması gerekenleri sıralayan teorisyenler, mevcut bilgileri sistematikleştirerek teorilerin oluşturulmasını ve yönetimin diğer disiplinlerle olan etkileşimi kabul ederek diğer bilimlerden yararlanmasını önerirler. Özellikle davranış, yönetim, kültür alanlarında sistematik çalışmaların olması gerekmektedir (Litchfield, 1969: 86-87). Ve bunların insani unsura değer verip tarihsel bağlarının araştırılması gerekir (Dahl, 1947: 11). Kamu yönetiminin nesnesini örgüt olarak değil devlet olarak gören bilim adamları ise bu vaziyeti onaylamayarak ve karşı söylemler geliştirmektedirler.² Yönetim siyaset ikileminin dönem dönem farklılık göstermesi devletin ekonomik alandaki rolünün etkinliği ile açıklanabilir. Bu anlamda liberalizm sınırlı devlet söylemi ile bürokratik engellerin kaldırılmasına ve yönetimin kendisine verilen teknik görevleri yerine getirmesini istemektedir. Yönetimin insani boyutunu, değerleri, kültürleri, çevreyi soyutlayarak yapılan bir yönetim modeli kamu işletmeciliğinin meşruiyetine zarar vermiştir. Bu anlamda kamu yönetiminin nesnesini yürütme erki olarak sınırlandırılması problemlere yol açmıştır (Üstüner, 2000: 17).

Yeni kamu işletmeciliğinin evrensel bir paradigma olarak sunulması, ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel, personel sistemleri ile dönüştürerek küresel rekabete, küresel eklemlenmeye hazırlayacak bir model yaratmaktadır (Güzelsarı, 2004: 4). Sonuç olarak yeni kamu yönetimi anlayışı bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmeye çalışmaktadır (Demirel, 2006: 117).

DEĞERLENDİRME

Çalışmada üç başlık ele alınmıştır. İlk başlıkta yönetimin bir bilim mi yoksa sanat mı olduğu sorusunun cevabı aranmıştır. Çalışmada bu analiz yapılırken ilk önce yönetim kavramının kameralizm içindeki yerine daha sonra da hukuk ile girdiği mücadeleye yer verilerek yönetim biliminin kamu yönetimi adını alarak ABD tarafından sahiplenilmesi incelenmiştir. İkinci olarak yönetim bilimini toparlamak adına disipline ilişkin ilke arayışlarına yer verilmiştir. Son olarak ise yönetim bilimlerini yeniden toparlama çalışmaları değerlendirilmiştir.

Yönetim kavramı iktidarın hükmettiği toprakların gelişmesi ile birlikte ihtiyaçları karşılamak adına polis bilimi ile başlamıştır.

² Box'un Anti İdare kavramı bunlardan birisidir (Zengin, 2008).

Devlet hazinesini doldurmak için mali anlamda başlangıçta kameralizm, daha sonra siyasal iktidarın hâkimiyet alanlarındaki yönetsel ihtiyacı gidermek için ortaya konulan bilim alanlarını da kapsayarak kameral bilimler adını almıştır. Yönetim düşüncesinin Kıt'a Avrupası'nın sosyo-ekonomik durumu itibariyle (savaşlar, ihtilaller vb.) hukuki bir zemin kurma arayışları sonrasında yönetim de hukuk ile birlikte değerlendirilmiş ve yapılan her faaliyet hukuk ile beslenmiştir. Yönetim biliminin anavatanı olarak kabul edilen Kıt'a Avrupası zamanla yönetim kavramına bilim dışı nitelermelerde bulunarak eleştirmiş ve yönetimin ancak sanat olabileceği düşünülmüştür. Teorik arka planının zayıf olduğu ve pratikten yoksun olduğu iddiaları karşısında yönetim bilimi gereği gibi değer görememiştir. Avrupa'da yönetim biliminin kırılma noktası Fransa'da hukukun yükselmesi ve buna bağlı olarak yönetim biliminin, yönetim hukukunun içinde erimesi ile başlamış son olarak Amerikan odaklı yönetim yaklaşımlarına geçilmesiyle Avrupa mirası elden çıkmıştır.

Disiplinin bağımsız bir hale gelmesi her ne kadar geleneksel yönetim kuramlarının doğuşu ile bir tutulsa da söz konusu kuramların ABD kaynaklı olduğu ve bunların Kıta Avrupasını dışarıda bıraktığı ifade edilmelidir. Disiplinin kökenlerinin bir yandan Amerika'ya diğer taraftan ise Avrupa kaynaklarına dayandırılması kamu yönetimi bilgisinin coğrafi olarak üretilmesinin kamu yönetiminin gelişimine nasıl etki ettiğini de belirlemektedir. Örneğin Kıta Avrupası kaynakları kameralizm ile başlayan ve daha sonra yönetim hukuku ile gelişen bir kamu yönetimi bilgisini işlerken; Amerikan kaynakları kamu yönetimini pragmatizm çerçevesinde kullanarak iş yapım tekniği ile ilgilenmişlerdir. Verimlilik olgusu ile sonuçlanan Amerikan yaklaşımı, disiplinin işletmeye yakınlştırılmasında etkili olmuştur. Woodrow Wilson ile başlayan Amerikan kaynakları siyasetin karar alma mekanizmasında bulunduğunu, yönetimin ise alınan kararları uygulamakla yükümlü olduğu anlayışı ile disiplini şekillendirmiştir (Karasu, 2004). Bu çerçevede Kıta Avrupasında yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılmadığı ifade edilebilir.

Yönetim biliminin kameral bilimler içindeki yeri; yönetimin bilim mi yoksa bir sanat mı olduğu tartışması sonrasında ağır bir darbe yemesine neden olmuş sonrasında Kıta Avrupa'sında yönetim kavramı yönetim hukuku ile girdiği mücadeleden hukukun içinde erimiş ve sahip çıkılmayan bir Avrupa mirası olarak ABD'ye geçmiştir (Çiner, 2009: 16).

Fayol ile başlayan ve yönetimi örgüt açısından inceleme çalışmaları yönetim bilimi için Avrupa'nın yönünü Amerika'ya çevirmesine sebep olmuştur (Çiner, 2009: 6). Bu iki kıtanın Fayol ve

Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımı ile örgüt ilkelerinde buluşması da Amerika'nın üstünlüğünün kabul edildiğini gösterir (Çiner, 2009: 15). Disiplinin özgünlüğüne ilişkin tartışmaların başladığı bu dönemlerde kamu yönetimi, çıkmazlara "çıkış yolu" göstermiştir. Bu anlamda geliştirilen teoriler temelde verimlilik esasına uygun olarak birbirinin devamı olan çalışmalardır. Kamu yönetiminin diğer bilimlerden yararlanarak çok boyutlu incelenmesi ve bu bağlamda ekonomi-politiğin yapılması verimli görülmemiştir. Yönetim bilimlerinin toplumdan ayrı düşünülmemeyeceği gerçeğini örten ve onu örgütlere sıkıştırılan anlayış, disiplini dar kalıplara sokmuştur.

Kaynakça

- AYTAÇ, Ömer, (2005), "Modern Bürokrasiler ve Yabancılaşma Ethosu", *Fırat Üniversitesi SBE Dergisi*, 15(2), 319-348.
- BALTA, T. B. (1967), "İdare Hukuku ve İdare Bilimi: Karşıtlık ve Uyuşum" *Amme İdaresi Dergisi*, 22(4), s.62-65.
- ÇİNER, Can Umut, (2008), "Güncel Fransız Yönetim Yazını", *Memleket Siyaset Yönetim*, 3-8: 149-165.
- ÇİNER, Can Umut, (2009), "Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine", *Amme İdaresi Dergisi*, 42-1: 1-22.
- DAHL, Robert A., (1947), "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, 7-1: 1-11.
- DEMİREL, Demokan, (2006), "Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: 'Etkin Devlet'", *Sayıştay Dergisi*, 60: 105-128.
- DİKMEN, A. Alpay, (2000), "Küresel Üretim Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi", *Toplum ve Bilim*, 86: 281-302.
- DİKMEN, A. Alpay, (2011), *Makine İş Kapitalizm ve İnsan*, Tan Yayınları, Ankara.
- DIMOCK, M., (1954), "Amme İdaresindeki Yeni Gelişmeler", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 10-1: 59-85.
- GULICK, Luther ve Lyndall Urwick, (1957), *İdare İlmi Üzerine İncelemeler*, TODAİE Yayını, Ankara.
- GÜLER, Birgül A., (1997), "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 27-4: 3-19.
- GÜRKAN, Ceyhan, (2007), "Kameralizm: Modern Yönetim ve Maliye Düşüncesinin Doğuşu ve Gelişimi", *Toplum ve Bilim*, 110: 216-246.
- GÜZELSARI, Selime, (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları" K. Öktem, U.

- Ömülgönülşen (ed.) *Kamu Yönetimi- Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj Yayınevi, Ankara, 85-138.
- KALFA, Ceren, (2011), “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16-1: 403-417.
- KARASU, Koray, (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, 20: 3-11.
- LANGORD, Georges, (1970), “Yönetim Hukuku ve Yönetim Bilimi: Karşıtlık ve Uyuşum”, *Amme İdaresi Dergisi*, 3-2: 159-172.
- LEBLEBİCİ, Doğan Nadi, (2008), “Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21: 99-118.
- LITCHFIELD, Edward H., (1969), “Genel Bir Yönetim Teorisi Üzerine Notlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 2-1: 80-103.
- MARCH, James G. ve Herbert A. Simon, (1975), *Örgütler*, (Çev: Ö. Bozkurt, O. Onaran) TODAİE Yayını, Ankara.
- MARTIN, Daniel, (1998), “The Other “Papers on The Science Of Administration”: A Search for Common Themes”, *International Journal of Public Administration*, 21-2: 275-298.
- ÜSTÜNER, Yılmaz, (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33: 15-31.
- SIMON, Herbert A., (1956), “İdaredeki Atasözleri” (Çev: Mümtaz Soysal), *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 11-4: 85-109.
- WHITE, Leonard, (1957), *Amme İdaresine Giriş*, (Çev: Reyhan Toruner-Arif Payaslıoğlu), SBF Yayını, Ankara.
- WILSON, Woodrow, (1961), “İdarenin İncelenmesi”, *Woodrow Wilson Seçme Parçalar* (Çev: Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Derneği, İstanbul.
- ZENGİN, Ozan, (2008), “Kamu Yönetiminde Eleştirel Teori Yaklaşımı: Box ve Denhart Üzerine Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, 41-3: 1-39.