

Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak

Woodrow Wilson And The Study of Administration: Re-reading in The Context of Reform

Hamza AL

Prof. Dr., Sakarya Üniversitesi, SBF,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
al@sakarya.edu.tr
<https://orcid.org/0000-0001-6389-5321>

Makale Başvuru Tarihi: 09.12.2019

Makale Kabul Tarihi: 26.12.2019

Makale Türü: Araştırma Makalesi

ÖZET

**Anahtar
Kelimeler:**

Woodrow Wilson,
İdarenin
İncelenmesi,
Reform,

Bu çalışmada Woodrow Wilson'ın 1887 yılında yayınladığı Yönetimin İncelenmesi (The Study of Administration) adlı ünlü makalesi, genel yaklaşımın dışında, farklı bir açıdan ele alınmaya çalışılmıştır. Wilson'ın söz konusu makalesi, akademik literatürde ağırlıklı olarak Siyaset-İdare ayrımı ve Kamu Yönetimi disiplinin doğuşu üzerinden ele alınmıştır. Bu çalışmada ise Wilson'ın söz konusu makalesi reform bağlamında ele alınmıştır. Wilson'ın temel amacının Siyaset-İdare ayrımını ortaya koyarak İdare disiplinin ortaya çıkışını müjdelemek değil; Kıta-Avrupa idare anlayışını ülkesine aktarmaya çalışmak olduğu tezi üzerinde durulmuştur. Çalışmada, Wilson'ın Avrupa'ya bakışı ile idare reformlarına yaklaşımı, o dönemdeki Osmanlı devlet seçkinlerinin Avrupa'ya bakışı ile reformlara yaklaşımları arasındaki farka değinilmiştir. Bu bağlamda, Wilson'un, İdarenin İncelenmesi adlı makalesinde ortaya koyduğu reform yaklaşımları, iki yüz yıldan beridir reform süreci yaşayan Türkiye için önemli birer kaynağı olabilir. Kamu yönetimi teorisyenleri ve uygulayıcıları, söz konusu makaleye bu bağlamda tekrar göz atmalıdırlar.

ABSTRACT

Keywords:

Woodrow Wilson,
The Study of
Administration,
Reform,

In this study, the famous article The Study of Administration published by Woodrow Wilson in 1887 is aimed to be discussed from a different vantage point than the common approaches. This article of Wilson is mostly approached in the academic literature with regards to politics-administration dichotomy and the birth of Public Administration discipline. In this study, Wilson's article is discussed within the context of reform. It is emphasized that the main objective of Wilson was not to herald the birth of the discipline of administration by setting forth the dichotomy of Politics and Administration but rather to try to transfer to his own country continental Europe's conception of administration. In this study, the difference between Wilson's approach to Europe and administrative reforms and that of the Ottoman state elite at that period of time is touched upon. In this context, the reform approaches that Wilson set forth in his article, The Study of Administration can be an important guiding spirit for Turkey which has been experiencing a reform process for two hundred years. Theoreticians and practitioners of Public Administration should re-review this article in this context.

1. GİRİŞ

Woodrow Wilson tarafından kaleme alınan İdarenin İncelenmesi (The Study of Administration) adlı makale, akademik dünyada yeterince ele alınmış ve tartışılmıştır. Bu ele alışlar ve tartışmalar, ağırlıklı olarak Siyaset-İdare ayrımı ve Kamu Yönetimi disiplininin kökeni üzerinden yürütülmüştür. 1887'de yayınlanan ve üzerinden 130 yıldan fazla bir süre geçen Woodrow Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, bu bağlamda Kamu Yönetimi literatüründe en fazla başvurulan eserlerden birisidir ve Kamu Yönetiminin kökenine ilişkin ilk akla gelen eserlerdir.

Tük akademik yazını da bundan nasibini almış durumdadır. Kamu Yönetimi disiplinine ilişkin akademik yazıların neredeyse tümünde Woodrow Wilson'ın yazmış olduğu İdarenin İncelenmesi adlı makaleye atıf vardır. Birçok akademisyen, makalenin yayınlanış tarihini (1887), Kamu Yönetimi disiplininin doğum tarihi olarak görür. Bu konuda, oldukça fazla kaynak söz konusudur¹. Kamu Yönetimi disiplinine ilişkin tartışmalarda özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde Woodrow Wilson, Kamu Yönetiminin kurucu babası olarak kabul edilir (Link, 1968:433; Naidu, 1996:53).

Doğrusu Woodrow Wilson, ülkesinde Kamu Yönetimi disiplinin kurucu babalığını, ya da yazdığı İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, Kamu Yönetimi disiplininin ortaya çıkışını müjdeleyen bir çalışma olabilir. Bu çalışmanın amacı, söz konusu makaleyi bu bağlamda ele almak değildir. Zaten bu konuda yeterince çalışma yapılmış durumdadır. Bu çalışmada, Wilson'ın söz konusu makalesi, idari reform bağlamında ele alınacaktır. Türkiye gibi iki yüz yıldır başka ülke örnekleri üzerinden sürekli reform yapan veya yapmaya çalışan bir ülke için, Woodrow Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, bu açıdan ele alınmaya değer niteliktedir. Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, Kamu Yönetimini disiplinin doğuşunu müjdelemekten çok, bir ülkenin başka ülke uygulamalarından nasıl yararlanması gerektiğini ortaya koyan en iyi örneklerinden birisidir. Daha da ilerisi, Woodrow Wilson'ın nihai amacı, Siyaset-İdare ayrımını ortaya koymak ya da Kamu Yönetimi disiplinin ortaya çıkışını ele almak değil; Avrupa'da gelişen bu disiplinin nasıl Amerikanlaştırılacağını ortaya koymaktır. Bu anlamda İdarenin İncelenmesi adlı makale, daha ziyade kamu reformu üzerine yazılmış bir çalışmadır. Makaledeki Siyaset-İdare ayrımına ve Kamu Yönetiminin kökenine ilişkin tespitlerinin, Wilson'ın reform konusundaki görüşlerini gölgelemiş olması şansızlıktır.

Woodrow Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, Siyaset-İdare ayrımı ya da Kamu Yönetimi disiplininin kökeni ekseninden çok, reform ekseninde tartışmaya değer niteliktedir. Sürekli başka ülke örnekleri üzerinden reform yapıp, bir türlü sağlıklı sonuç alamayan bir ülke olarak Türkiye, İdarenin İncelenmesi adlı çalışmayı, en fazla kamu reformları üzerinden tartışmalıdır. Söz konusu çalışma, özellikle ülkemiz açısından, en fazla bu yönüyle ele alınmaya değer niteliktedir.

2. WOODROW WILSON'IN HİKÂYESİ

İdarenin İncelenmesi adlı makalenin bu kadar ilgi uyandırmış olmasını, sadece içeriğine bağlamak tam doğru değildir. Söz konusu makalenin, daha sonra Amerika Birleşik Devletleri'ne başkanlık yapmış olan bir akademisyen tarafından kaleme alınmış olmasını da göz önünde bulundurmak gerekir. Ayrıca Wilson'ın, Birinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan duruma müdahil olarak, birçok ülkeyi ilgilendiren ve kendi adıyla anılan On Dört İlkeyi (Fourteen Points) açıklayarak, dünya kamuoyu tarafından daha fazla tanınır hale gelmesini de dikkate almak gerekir.

Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), bir politikacı, avukat ve akademisyen olarak, 1913-1921 arasında Amerika Birleşik Devletleri'ne 28. başkan olarak hizmet etti. Demokrat Partili olan Wilson, başkan seçilmeden önce, New Jersey'de iki yıl (1910-1913) valilik görevini yürüttü. Valilik dönemindeki bazı reformları, onu başkanlığa taşımada etkili olmuş olmalı. Başkanlığı döneminde birçok alanda reformlar yaptı. Başlangıçta tarafsız kaldıysa da, ülkesini 1917'de fiilen Birinci Dünya Savaşı'na soktu ve Amerika'nın dış politika yaklaşımını kökünden değiştirerek kendi adıyla (Wilsonianism) anılan aktif bir dış politika geliştirdi. 8 Ocak 1918 günü, ABD Kongresi'nde Birinci Dünya Savaşı'nın sonucuna ilişkin yaptığı konuşmada ortaya koyduğu ve kendi adıyla anılan meşhur On Dört ilkeyi (Fourteen Points) açıkladı. Milletler Cemiyeti'nin (League of Nations) kurulmasına öncülük etti; fakat Kongre'nin direnci nedeniyle ülkesini üye yapamadı.

1 Örneğin bir makalenin girişi cümlesi, "Kamu Yönetimine bakış açımızda alanın başlangıcı sayılabilecek 1887 yılından beri önemli değişimler gerçekleşti. Woodrow Wilson'ın 'Yönetimin İncelenmesi' başlıklı makalesiyle 1887'de başlayan serüven..." şeklinde başlar (Ergun, 1997). Bir başka makalede, "...kamu yönetimi disiplininin kurucusu sayılan Woodrow Wilson'dır" denilmektedir (Şener, 2007).

Aynı zamanda bir akademisyen olan Wilson, Princeton Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi okudu (1875-1879). Daha sonra Virginia Üniversitesi'nde hukuk eğitimi aldı (1879-1881). Johns Hopkins Üniversitesi'nde Kongre Hükümeti (Congressional Government: A Study in American Politics) üzerine doktorasını tamamladı (1885). Bu üniversitede, Alman tarihi üzerine çalışmalar yapan Herbert Baxter Adams, Richard T. Ely ve J. Franklin Jameson gibi akademisyenlerden ders aldı. Tezinde, başkanlık sisteminin eksikleri üzerinden yola çıkarak, başkanlık sistemini parlamenter sisteme yakınlaştırma önerisinde bulundu. Anayasa'nın hükümet organı bakımından eksik olduğunu ileri sürerek başkanlık sistemini parlamenter sisteme yaklaştırmaya çalıştı. Söz konusu üniversitede devlet ve idare konularındaki çalışmalar yürüttü (1883-1885). Siyaset, idare, devlet, hukuk üzerine çalışmalar yaptı. Çeşitli kolejlerde tarih, siyaset ve politik ekonomi üzerine dersler verdi. Ayrıca Princeton Üniversitesi'nde siyaset bilimi profesörü olarak görev yaptı (1886-1902). Bu üniversitede Hukuk ve Politik Ekonomi başkanlığını yürüttü. Bir süre (1902-1910) Princeton Üniversitesinde rektörlük görevini ifa etti. Bazı meslektaşlarıyla birlikte çalıştığı üniversitenin müfredatında yenilikler yaptı. Amerikan kamu yönetimi ve kamu görevlilerinin eğitimi konusunda çalışmalar yürüttü. Üniversitede yaptığı reformlar ses getirdi. Bu üniversitede çalışırken Johns Hopkins, New York Law School ve Colorado College'da dersler verdi. Devlet (*The State: Elements of Historical and Practical Politics*) üzerine (1889) ders notları yazdı (Hoffman, 2002:12-18; Schuessler, 2015; <https://www.gutenberg.org>; <https://en.wikipedia.org>; <https://www.britannica.com>).

Tüm bunlar, Woodrow Wilson'ın, kendi ülkesinin tarihi yanında, Avrupa tarihine de vakıf olduğunu; Kıta-Avropası devlet geleneğini tanıdığını; Fransız ve Alman idaresine ilişkin düşüncelere sahip olduğunu; düşüncelerini sadece yazmakla yetinmeyip, bu düşüncelerini yönetici olduğu üniversitede, eyalette ve devlette hayata geçirmeye çalıştığını göstermektedir. Bu yönüyle teori bilgisini uygulama ile taçlandırmış gözükmektedir.

3. İDARENİN İNCELENMESİ ADLI MAKALENİN HİKÂYESİ

Woodrow Wilson'ın, Nisan 1887'de Political Science Quarterly dergisinde (1887:197-222) yayınlanan, İdarenin İncelenmesi (The Study of Administration) adlı makalesi, genellikle Kamu Yönetimi disiplinin kuruluş belgesi; yayımlandığı tarih (1887) kuruluş tarihi; yazarı (Woodrow Wilson) ise kurucusu kabul edilir. Doğrusu, Wilson'ın, İdarenin İncelenmesi adlı çalışması, bir dergide yayınlanmış olsa da, Wilson'ın, söz konusu çalışmayı bir dergide yayınlanmak üzere kaleme almadığı anlaşılmaktadır.

Wilson'ın, söz konusu çalışmayı yayınlamadan yaklaşık bir yıl önce, 1886 yılında bir konferansın metni, ya da iş başvurusu için sunduğu; yayın teklifinin daha sonra dergi tarafından kendisine iletiildiği iddia edilmektedir. Bu anlamda söz konusu çalışma, bir akademik iş konuşması (job talk) olduğu anlaşılmaktadır. Cornell Üniversitesi rektörü Charles Kendall Adams'la, ders durumu ile ilgili bir temas kurduğu, Adams'ın onu, 3 Kasım 1886 tarihinde Cornell'in Tarih ve Siyaset Bilimi Topluğunda (Historical and Political Science Association) bir ders (konferans) sunmaya davet ettiği, Wilson'ın o ünlü çalışmayı burada sunduğu iddia edilmektedir. Nitekim 4 Kasım 1886 tarihli New York Evening Post, Wilson'ın Tarih ve Siyaset Bilimi Topluğundaki (Historical and Political Science Association) konuşmasından bahsederek, İdarenin İncelenmesi üzerine başarılı sunum yaptığını, çalışmanın tarihçesini ana hatlarıyla ele aldığını, onu siyaset biliminde nispeten yeni bir gelişme olarak gösterdiğini ve bu konuda yapılması gerekenleri gösterdiğini yazmaktadır. Buna göre Wilson, Kasım 1886'da Cornell Üniversitesinde "İdarenin İncelenmesi" üzerine bir konferans verdiği, bu sunumun, çok az değişikliklerle bir sonraki yıl Political Science Quarterly dergisinin ikinci cildinde yayımlandığı anlaşılmaktadır. Editörle olan yazışmalarında Wilson, bu çalışmayı yayınlamak düşüncesiyle yazmadığını, idare tarihinin incelenmesi ve bu disipline Amerika'da duyulan ihtiyacı gündeme getirmek için kaleme aldığını, eğer yayınlamak isterlerse buna itirazının olmayacağını belirtir (Stillman, 1973:582; Holden, 1996:23; Holden, 1996:23; Hoffman, 2002:18; Dorfman, 1941:40; Link, 1968:431). İdarenin İncelenmesi, Wilson'ın çeyrek asırlık akademik hayatında idare alanında yayınladığı tek makaledir.

4. İDARENİN İNCELENMESİ ADLI MAKALENİN İÇERİĞİ

Wilson'ın İdarenin İncelenmesi adlı makalesi, bir disiplinin (Kamu Yönetiminin) ortaya çıkışı kadar, belki de ondan daha çok, bir reformun nasıl yapılacağına ilişkin bilgiler içermektedir. Wilson, bu çalışmayı sunduğu zaman, henüz vali ya da başkan değildi; bir akademisyen olarak bu makaleyi kaleme almıştı. Bu yönüyle makale sanki akademik bir kaygıdan ziyade, yönetsek bir kaygı ile yazılmış gibi durmaktadır.

İdarenin İncelenmesi adlı makaleye göz atıldığında, bu durum, ilk cümleden itibaren net olarak göze çapmaktadır. Wilson, daha ilk cümlesinde, Amerika'da idare disiplinine olan ihtiyacı reform bağlamında ele

almaktadır: “Personel idaresinde reform adını taşıyan bugünkü cereyan... sadece personeli düzeltmeğe çalışmakla yetinmeyip aynı zamanda devlet dairelerimizin, teşkilat ve metotlarını da içine alması gerek[ir]”. “Devlet dairelerinin teşkilat ve metotları en az personel meseleleri kadar düzeltilmeğe muhtaç[tır]” (Wilson, 1961:53).

Hatta açıkça Wilson (1961:53), “idari incelemelerin ilk hedefi[nin] önce devletin neleri ehliyet ve başarı ile yapabileceğini, ikincisi ise bu uygun işleri mümkün olan azami tesirlilik (efficiency) ve asgari para veya enerji sarfi ile nasıl gerçekleştirebileceğini tespit etmek” olduğunu belirtir. Ona göre, idare disiplininin varlığını haklı kılan tek sebep, devletin işlerini kolaylaştırmak, işlerini özel teşebbüsten farklı hale getirmek, teşkilatını kuvvetlendirip, arındırmak ve görevlerini görev bilinciyle taçlandırmaktır. İdare disiplininin bazı üniversitelerin öğretim programlarına girmiş olması, Amerika’nın idare hakkında daha fazla bilgiye muhtaç olduğunun açık bir delilidir (Wilson, 1961:53,56).

4.1. Siyaset İdare Ayırımı ve Siyasette Amerika İdarede Avrupa’nın Üstünlüğü

İdarenin İncelenmesi adlı makalede Wilson, idare alanında Kıta-Avrupası’nın (Fransa-Almanya) üstünlüğünü kabul ederken siyaset alanındaki Anglo-Sakson dünyasının (İngiltere, Amerika) üstünlüğünü vurgular. Ona göre, tarihi süreç içinde siyaset ve Anayasa gelişimi bakımından Amerika, Avrupa’ya kıyasla daha üstündür. Wilson, bunu tarihi ve coğrafi şartlara bağlar. Ona göre (Wilson, 1887:203), Amerikan coğrafyasında, hükümet büyük güçlüklerle karşılaşmadı; yeni ülkede herkese yetecek kadar yer ve istihdam mevcuttu. Ayrıca hükümetin liberal ilkeleri ve politik uygulamalardaki yüksek becerileri söz konusuydu. Bu nedenle, uzun süre idarenin yöntemleri ve planlamaları ile ilgili konularda endişe hissedilmedi. Wilson (1961:68), Amerika’nın canlı bir çocuk gibi halkıyla birlikte doğal şekilde filizlendiğini, boy attığını, genişlediğini, fakat hareket etme konusunda yeteneğini yitirdiğini; yaşam sevinci ile yaşam canlılığındaki artışın, yaşam becerisiyle orantılı gelişmediğini söyler.

Wilson, İngiliz tarihini de dikkate alarak, Amerikan demokrasisine değinir. Biraz da mecazi bir dil kullanarak, Amerikalıların, yüz yıllardır deneme ve talimler sonucu, kendi kendini idare alanında yetenek kazanmış pratik bir millet olduğunu; kullandıkları sistemde bazı gariplikler olsa da, kolayına geldiği için bunu görmezlikten geldiklerini söyler (Wilson, 1961:70). Doğal olarak, Avrupa’da basılan ve Amerikan kütüphanelerinde bulunan, yürütmeye ilişkin araştırmaları ve incelemeleri görmekte geciktiklerini belirtir² (Wilson, 1887:203). Ona göre Amerikalılar, yönetme sanatını incelemiyorlar, yönetiyorlar. Fakat eğitilmiş olmadıkları bu işlerde gösterdikleri üstün yetenek, idari alanda yaptıkları hatalara karşı onları korumayacaktır.

Wilson (1961:54), bu bağlamda idare disiplinine³ değinir. Ona göre idare, devletin (government) görünen kısmıdır, bir bakıma onun hareketli halidir. Fakat bu yüzyıla kadar idare üzerine odaklanılmamıştır. İdare disiplinin iki binden fazla yıldır var olan siyaset disiplinin son mahsulü olduğunu, doğuş zamanının kendi yüzyılına ve hemen hemen kendi nesline denk geldiğini belirtir. Wilson (1961:57), İdare disiplininin Amerikalıların bulmadığını, onun Amerika’da gelişmediğini, kendi zamanına kadar bu disiplinin gelişmesine Amerikalı yazarların bir katkısının olmadığını vurgular. Ona göre idare, Amerika için yabancı bir disiplindir; kullandığı dil de yabancıdır. Wilson’a göre bu disiplin, Amerikan ya da İngiliz prensiplerinin dilinden çok az konuşur. Başvurduğu düşüncenin hepsi Amerikan zihniyetine yabancıdır. Amaçları, örnekleri, şartları, hemen hemen yabancı sistemlerin örneklerine, yabancı devrimlerin derslerine, yabancı milletlerin tarihçesine dayanır (Wilson, 1887:202).

4.2. Amerika’nın Avrupa Kamu Yönetimine Olan İhtiyacı

Wilson (1961:56-57), söz konusu makalesinde, neden idare disiplinini Avrupa’dan almalarının gerekliliğini ortaya koymak için, modernleşme ile birlikte devlet görevlerindeki artışa ve karmaşıklığa dikkat çekerek, Amerika’da uygulanan idari uygulamalarda (administrative practice) tarafsız bilimsel yönetmelerin fazla olmadığından; kent yönetimlerinin zehirli havasından; devlet yönetimindeki çarpık sır anlayışından, karışıklıklardan, arpalıklardan, yolsuzluklardan bahseder.

2 Wilson’ın makalesi ile ilgili olarak ağırlıklı olarak Abadan çevirisi esas alınsa da, tercüme tercihi nedeniyle zaman zaman orijinal metne de atıf yapılmak durumunda kalınmıştır.

3 Wilson, eserinde “idare bilimi” (science of administration) kavramını kullanmış ve tercümelemede de bu şekilde yer almıştır. Fakat bu çalışmada “bilim” yerine “disiplin” kavramı tercih edilmiştir.

İşin esasına girmeden, İngiliz yazar Walter Bagehot'un (1826-1877) mizahi anlatışı üzerinden, endüstri öncesi "despot" dönem ile endüstri sonrası "medeni" dönemi kıyaslayarak, idarede meydana gelen değişikliği dile getirir. Wilson'a göre (1961:69-70), Amerikan demokrasisinin uzun bir geçmişi olsa da; bu demokratik devlet, endüstri ve ticaret devrimiyle birlikte idare alanında hızlı bir şekilde biriken devasa yükleri taşımak üzere donatılmamıştır. Amerika, iyi eğitilmiş, hizmet esnasında iyi davranışlarda bulunan bir memuriyet yapısına muhtaçtır.

Wilson'a göre, (1961:72) kendimizi, bize yakın olan İngiliz sistemiyle kıyaslayarak fayda sağlayamayız. Kendi zayıf ve güçlü yönlerimizi ancak başkalarıyla kıyaslama yaparak öğrenebiliriz. Bunun en iyi yolu da "*kendi atmosferimizden tamamen uzak Fransa ve Almanya gibi sistemleri itinalı bir şekilde incelemektir*". Böylece "*yabancı sistemlerin bize öğreteceklerinden ders alabiliriz*".

Wilson (1961:69), Avrupa'nın idare anlayışına yönelik ülkesinde oluşabilecek endişeleri de gidermeye çalışır. Wilson, Kıta Avrupası'nın olumsuzluklarına rağmen yine de onlardan bazı şeyleri almaları gerektiğini ilginç örneklerle anlatır. "*Eğer cinayete hazırlanan adamın bıçağını bilemediğini görürsen, adam öldürme niyetine kapılmaksızın bıçak bileme usulüne başvurabilirim*" der. Cumhuriyetçi kanaatini değiştirmeksizin, Kral taraftarı başarılı yün fabrikası işleteninin işletmecilik bilgilerinden yararlanabileceğini belirtir (Wilson, 1961:72).

Yeni teklif ve ilhamlar için idareyi ilgilendiren yabancı sistemleri gözden geçirme fikrinden endişe duyulmaması gerektiğini söyler. Avrupa sistemlerinin incelenmesinden korkmamak gerektiğini, bunun yabancı yönetmelerin Amerikan yönetmelerine üstünlüğü anlamına gelmediğini söyler. Önerdiği reformların, tahakküm edici, tutucu bir memuriyete yol açabileceği yönündeki endişeyi gidermeye çalışır. Kişisel (keyfi) hükümet sisteminin Amerika için hayal olduğunu, Amerikan prensipleriyle bağdaşmayan bir şeyi körü körüne alma endişesinden kurtulmanın gerektiğini söyler. "*Bu memlekete yabancı bir sistemi bütünü ile getirip kökleştirmeyi teklif eden şahıs kördür*" diyerek bunun imkânsız olduğunu, yabancı sistemlerin Amerika'da gelişmeyeceğini belirtir (Wilson, 1961:71). Wilson'a göre özel eğitime tabi tutulan, atama yoluyla işbaşına gelen, hiyerarşi ve disiplinin hakim olduğu mükemmel bir organizasyonun içine yerleştirilmiş memurlar sınıfı oluşturmaya çalışmak, Amerika Birleşik Devletler için kesinlikle zararlı olurdu, nefret uyandırdı, tepki yarattı ve saçma olurdu (Wilson, 1961:69).

4.3. Avrupa İdare Disiplinin Amerikanlaştırılması

Wilson (1961:68), Anayasal düzenini kuran Amerika için, sıranın daha dikkatli idari düzenlemelere ve idari bilgilere geldiğini belirtir. Ona göre, artık "*doktrinler usuller yerine denenmiş tatbikata öncelik tanınmalıdır*". "*Kozmopolit düşüncenin evrensel 'ne' yapmalı metodu yerine, her zaman Amerikan pragmatik düşüncesine uyarak 'nasıl' yapmalı usulüne başvur[ulmalıdır]*". Pratik devlet adamlığı önde yürümeli, doktrinler arkadan gelmelidir. "*Sadece başka yerde denenmiş usuller değil, aynı zamanda Amerikan alışkanlıklarına uygun hal tarzları, tereddüt etmeksizin nazari mükemmelliğe tercih edilmelidir*" (Wilson, 1961:72-73). Wilson, Amerika tarihini İngiliz tarihi ile bir görürken, Avrupa'yı (Fransa-Almanya'yı) "*yabancı*" olarak tanımlar ve "*bu yabancı sistemlerden bizim için elverişli olan kısımlarından niye yararlanmayalım*" der (Wilson, 1961:71).

Wilson, Kıta Avrupası'nda gelişen idarenin alınması gerektiğini düşünse de kendi ülkesi ile Fransa ve Prusya arasındaki farkın idrakindedir. Kendi ülkesindeki yerellik ile Avrupa'daki yerelliği kıyaslayarak, Almanya'nın yerel özerkliği gerçekçi bulmaz. Yerel özerk idarelerle federal yönetimi birbirine bağlamanın oldukça modern bir bakış olduğunu; bu yaklaşımın Alman imparatorluk federal düzenlemelerine benzemediğini belirtir. Ona göre "*orada mahalli idare tam olarak özerk mahalli idare değildir*" der (Wilson, 1887:221).

Wilson, örnek alacağı ülkelerin olumsuzlukların farkındadır. "*Prusya'nın idari maharetlerine sahip olma uğruna Prusya'nın tarihine sahip olmak istemedik; Prusya'nın kendine özgü idari sistemi bizi tamamen bunaltırdı*", diyerek bu yaklaşımını ortaya koyar. Ona göre "*sistemli ve kul olmaktansa eğitim görmemiş ve özgür olmak daha iyidir. Hem özgür ruhlu hem de uygulamada yetkin olmanın daha iyi olacağını inkâr etmek mümkün değildir*" (Wilson, 1887:207).

Wilson, başka bir coğrafyada farklı bir iklimde gelişen idare disiplini transfer ederken, nelerin yapılması ve nelerin yapılmaması gerektiğini ortaya koyar. Wilson, "*pirinci [başka ülkeden] ödünç aldık ama onu tahta çöpleri ile yemiyoruz*" ve "*bütün siyasi dilimizi İngiltere'den ödünç aldık, yine de 'Kral' ve 'Lord' kelimelerini saf dışı bıraktık*" diyerek (Wilson, 1961:71), Avrupa'dan alınacak olan idarenin tüm yönleri ile transfer edilmeyeceğini izah eder.

Wilson'a göre, idare disiplinin Fransız ve Alman akademisyenler tarafından geliştirildiği, dolayısıyla tüm parçaları kompakt (compact) bir devletin ihtiyaçlarına ve son derece merkezîyetçi yönetim yapısına göre uyarlandığı unutulmamalıdır. Ona göre, bu disiplinin Amerika'nın hedeflerine hizmet etmesi için, basit ve kompakt değil tam aksine, karmaşık ve çok biçimli bir yapıya ve son derece âdemi merkezîyetçi hükümet yapılarına dönüştürülmelidir. *"Biz onu [idare disiplinini] kullanacaksak, onu, sadece biçimsel ve dil bakımından değil, köklü şekilde düşünce yönünden, prensip ve hedefler bakımından da Amerikalılaştırmalıyız. O bizim anayasalarımızı ezbere bilmeli, (yürekte benimsemeli) bürokrasi ateşini damarlarından söküp atmalı, özgürlükçü Amerikan havasını bol bol solumalıdır"* (Wilson, 1887:202). Wilson'a göre (1961:71), Avrupa idare anlayışını, *"anayasalarımızın fitresinden geçirip, tenkitçiliğin kısılmış ateşine oturtup, yabancı gazların tesirinden ayıklamak"* gerekir. Amerika için idare disiplininin dayanacağı prensipler demokratik kuralların özü olmalı ve idare her yönüyle kamu oyunun isteklerine karşı hassasiyet göstermelidir (Wilson, 1961:69,72).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Wilson tarafından yazılan İdarenin İncelenmesi adlı makale, sadece Kamu Yönetimi disiplininin ortaya çıkışını ortaya koyan bir çalışma olarak değil, belki de ondan daha çok, bir ülkenin başka bir ülke uygulamalarından nasıl yararlanması gerektiğini ortaya koyan bir çalışma olarak değerlendirilmelidir. Makale bir bütün olarak değerlendirildiğinde Wilson'ın temel amacının da bu olduğu açıkça görülecektir. Wilson, Siyaset-İdare ayrımına da bu bağlamda değinir. Söz konusu makalenin bu yönüyle ele alınması, yaklaşık iki yüz yıldır başka ülke örnekleri üzerinden reform yapmaya çalışan ülkemiz açısından da önemlidir.

Doğrusu Fransız ve Alman idare anlayışının üstünlüklerini ilk keşfeden Woodrow Wilson değildir. 19. yüzyılda Türk seçkinleri ve entelektüelleri, Wilson'dan daha önce Fransız ve Alman idare anlayışının üstünlüklerini keşfetmiş ve bu yapıyı ve anlayışı kendi ülkelerine aktarmak için önemli çaba sarf etmişlerdi. Fakat Wilson ile Osmanlı seçkinlerinin Avrupa'ya, Avrupa'nın kurumlarına ve reform yönetimine bakışı arasında derin bir zihniyet farkı vardır.

Her şeyden önce Wilson, ülkesinde geçmişten beri ortaya çıkan kurumlarla (siyaset ve anayasa ile) gurur duyar ve ülkesi için gerekli olan idari reformu, Amerika'yı daha ileri taşımanın bir aracı olarak görür. Wilson'a göre ülkesi için eksik olan sadece idare cihazıdır ve bu idare cihazı Avrupa'dan alınmalıdır. Fakat bu konuda da dikkatli olunmalıdır. Ona göre, idarenin ortaya çıkıp geliştiği Avrupa'nın siyasi iklimin fesat edici ve zehirleyici yönü söz konusudur. Avrupa idaresini, onu saran zararlı otlardan arındırarak almak gerekir.

Uzun süre Batı medeniyetini küçümseyen ya da görmezlikten gelen Osmanlı seçkinleri için, 19 yüzyıl, Avrupa medeniyetini kabule yönelik çağrılarının doruğa ulaştığı bir dönemdir (Sayar, 1986:193). Avrupa örneği üzerinden bir devlet reformunun gerektiği konusunda yaygın bir kabul söz konusudur. Osmanlı seçkinlerinin öngördüğü reformlar, devleti ayakta tutmanın bir aracı olarak görülmüş ve ölüm kalım meselesi olarak algılanmıştır.

Reform konusunda geç kalmışlık ve devasa sorunlarla baş etme kaygısı, Osmanlı seçkinlerinin tutumuna yansımıştır. Osmanlı seçkinleri için, temkinli ve ölçülü olmak, ilerisini düşünerek teenni ile hareket etmek ve seçici davranmak biraz lüks gibi durmaktadır. Şartların ve geç kalmışlığın verdiği bir panik durumu söz konusudur. Bu durum, bir devlet adamının (Halil Paşa) sözleri üzerinden şöyle dile getirilmektedir (Sayar, 1986:193; Engelhardt, 2017; *"Rusya'dan avdet ediyorum. Avdetimde her zamandan ziyade kâni' oldum ki eğer Avrupa'yı taklid için sür'atli davranmazsak bizim için Asya'ya dönmek mecburiyetinden başka çare yoktur"*).

Bu tutum, haklı olarak eleştirilere konu olmuştur. Osmanlı toplumunun en tehlikeli bunalımlarından birini yaşadığını söyleyen Said Halim Paşa'ya göre (2003:54), batı kurumlarına karşı körü körüne hayranlık duyan *"bizim entelektüellerimizin pek çoğu, bir toplumun hak ettiği mutluluk derecesinin, onun Batılı ulusların toplumsal siyasal sistemlerini taklit yeteneğinin düzeyi ile orantılı olduğu inancındadır"*.

Diğer taraftan, Wilson'ın aksine, Osmanlı seçkinleri, geçmişlerindeki kurumlara karşı aşırı şüphecidirler. Weberyen bakışla söylemek gerekirse onlara göre Osmanlı adeta geleneğin tuzağında çırpınan bir toplumdur ve bu toplumda geleneksel otorite ve patrimonyal bürokrasi hakimdi ve bundan kurtulmak gerekiyordu. Bu durumu Said Halim Paşa (2003:85) şu şekilde dile getirmektedir:

"Bir ülkenin kurumları, en saygın, en değerli ulusal mirası demektir. Memurlar sınıfı, ulusal kurumları terk etmenin ulusal varlıktan da vazgeçme anlamına geleceğini anlayamamıştır. Osmanlı devlet seçkinlerinin, reform konusunda gerekli gereksiz ayrımı yapmadığı, bunun da halkın reformlara yönelik direnç göstermesine neden olduğu dile getirilmektedir" (Sayar, 1986:193).

Wilson, reformlar konusunda kendi kamuoyunun endişelerini gidermeye çalışırken, Osmanlı seçkinleri, batının endişelerini gidermek durumunda kalmışlardı. Çünkü reformlar aynı zamanda galip devletlerin baskısıyla ya da galip devletlerin baskılarını azaltmaya yönelik olarak yapılıyordu. Doğrudan ve açık bir müdahale söz konusuydu ve reform öncüleri olan Tanzimat bürokrasisi, reform sürecinde batılı devletlerin müdahalesini de dikkate almak durumunda kalıyordu (Ortaylı, 1979:224). Bazı galip ülkelerin (Rusya gibi) dayattığı reformların bir kısmı, doğrudan ülkeyi parçalamaya yönelikti; bazılarının önceliği ise farklıydı. 1867’de Fransa ve Rusya, Osmanlı reformları için önerilerde bulduklarında Fransızların planı, reformcular için daha makul gözükmekteydi. Fransızların planı, dönemin etkili yöneticileri Ali ve Fuad paşaların eğilimleriyle de örtüşüyordu. Fransız etkisindeki reform eğilimleri, Sultan Abdulaziz’in 1867 yazında Paris’e yaptığı geziyle hissedilir derecede kuvvetlenmişti (Davison, 2005). Osmanlı devlet adamları reformlar konusunda elçilikler üzerinden büyük devletlere (İngiltere, Fransa, Avusturya, Prusya, Rusya) rapor sunuyordu. Yaptıklarını ve yapmakta olduklarını batılı hükümetlere ve kamuoyuna göstermek durumundaydılar. Çıkarılan yeni yasalar batı dillerine çevrilerek hükümetlere ve batı basınına ulaştırılıyordu. Fransızlar, Türk reformlarını yakından takip ediyor, raporlar hazırlıyordu. Bu raporlardaki görüşler, reformlara kaynaklık edebiliyordu. Zaman zaman Fransız hükümeti reformlar konusunda bilgi akışının daha da hızlandırılmasını istiyordu (Gücüm, 2008).

Bazı değerlendirmelere göre de dönemdeki reform arayışları, idarenin güçlendirilmesinden ziyade bürokrasinin gücünün artırılmasına yönelikti. İkinci Mahmut’la birlikte yeni yönetim anlayışının ihtiyaçlarını karşılamak üzere ayrıcalıklı bir memurlar kadrosu oluşturulmuştu. Bunlar her türlü görevi, tüm iktidar vasıtalarını, bütün rütbe ve teşrifati ellerinde toplayarak güçlü bir hiyerarşi içinde örgütlendiler (Said Halim Paşa, 2003:83). Sivil bürokratlar, kendilerini tekrar birincil devlet seçkini konumuna yükselmek için çaba gösteriyordu. Özellikle Reşit, Ali, Fuat ve Mithat Paşalar siyasi inisiyatifin sivil bürokraside kalmasını gerektiğini düşünüyordular. Dolayısıyla, sivil bürokrasi padişahın keyfi davranışlarından korunmalıydı (Heper, 1973:87). Bu da ilan edilen “*can ve mal emniyeti*” ile sağlanacaktı. Findley’in de açıkça ortaya koyduğu gibi, Osmanlı yönetici sınıfı, Padişahın hukuka uygun davranması ve kişi haklarını gözetmesine yönelik vurgularındaki “*gerçek amaç, herkes için eşitlikçi bir düzenin gerçekleştirilmesi değil, memurların Avrupa soyluları kimliğine kavuşabilecekleri otoriteren bir Rechtsstaat tesis etmektir*”. Artık İstanbul’da çok sayıda padişah (üst düzey yönetici) vardı (Heper, 1973:88). Bürokrasi araçsal rasyonaliteyi değil, özsel rasyonaliteyi amaç edindi. Sivil bürokrasi başkaları tarafından yapılan siyasaı uygulayan değil, kendisi siyasa yapan bir kurum haline geldi (Heper, 1973:90).

Tüm bunlar açıkça göstermektedir ki, 19. yüzyıl Osmanlı seçkinlerinin önceliği, Avrupa kurumlarına bakışı ve reform olgusuna yaklaşımı, Wilson’dan oldukça farklıdır. Ayrıca 1887’de yayınlanan İdarenin İncelenmesi adlı çalışmada yer alan Wilson’ın görüşlerinden 19. yüzyıl Osmanlı seçkinlerinin yararlanması mümkün değildi. Fakat Wilson’ın reform konusundaki görüşleri, ülkemizde daha sonra da pek ilgi uyandırmadı. Sürekli reform yapmaya çalışan bir ülke olarak Wilson’ın söz konusu makalesi bu yönüyle fazla ilgi çekmedi. 2000li yıllarda bile Wilson’ın reform yaklaşımı bir türlü keşfedilemedi. Bir taraftan Tercüme Odası zihniyeti devam etti, gerekli, gereksiz ayrımı yapılmadan, gerekli altyapı oluşturmadan Avrupa’nın kurumları ülkemize aktarıldı. Birçoğu bünyeye uyum sağlayamadı ve Avrupa’da gördüğü işlevi görmedi. Reformlara karşı çıkanlar da, adeta idari reformları devletin tasfiyesi; yönetim anlayışını, karşı devrim ve antidemokratiklik; âdemi merkezîyetçiliği, federalizmle ilişkilendirerek (Ayman Güler, 2005), reformların sağlıklı zeminde tartışılmasını engelledi. Bu yönüyle Wilson’ın söz konusu makalede yer alan idari reforma ilişkin görüşleri, yaklaşık iki yüz yıldan fazla süredir reform süreci yaşayan bir ülkenin teorisyenleri ve uygulamacıları tarafından daha fazla incelenmelidir. Amerika’yı keşfetmeye gerek olmasa da, İdarenin İncelenmesi adlı makale üzerinden Woodrow Wilson’ın görüşleri yeniden keşfedilmelidir. Wilson (1887:221), “*eğer bu problemi çözebilirsek, dünyaya öncü (pilot) olacağız*” der. Güçlü bir Türkiye hayali, reform sorununu çözmekten ve reform yapmayı öğrenmekten geçmektedir. Türkiye reformdan önce reform yöntemi konusunu halletmelidir. Wilson’ın İdarenin İncelenmesi adlı çalışma, bu konuda başlangıç olabilir.

KAYNAKÇA

- AYMAN GÜLER, Birgül (2005), **Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona**, Paragraf Yayınları, Ankara.
- DAVİSON, Roderic H. (2005), **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform (1856-1876)**, Agora Yayınları, İstanbul.
- DEFTERDAR SARI MEHMET PAŞA (2000), **Devlet Adamlarına Öğütler** (Çev. Hüseyin Ragıp Uğural), Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 4.Baskı.
- DORFMAN, Joseph (1941), “*The Seligman Correspondence III*”, **Political Science Quarterly**, S.56(3), ss.392-419.
- ENGELHARDT, Eduard Philippe (2017), **Türkiye ve Tanzimat: Devlet-i Osmaniye’nin Tarih-i Islahatı 1826’dan 1882’ye** (Çev. Erol Kılınç), Ötüken Yayınları, İstanbul.
- ERGÜN, Turgay (1997), “*Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*”, **Amme İdaresi Dergisi**, S.30(4), ss.3-15.
- ERTAŞ, Kazım (2008), “*Gelibolulu Mustafa Ali’nin Nasihatı’s Selatin İsimli Eserinin Tenkidli Metni*”, **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- GÜCÜM, Kuntay (2008), “*Islahat Fermanı Sonrasında (1856-1871) Osmanlı Devlet Yapısındaki Değişime Fransa’nın Etkisi*”, **Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- HEPER, Metin (1973), **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara.
- HOFFMAN, M. Curtis (2002), “*Paradigm Lost: Public Administration at Johns Hopkins University, 1884-96*”, **Public Administration Review**, S.62(1), ss.12-23.
- HOLDEN, Matthew Jr. (1996), **Continuity And Disruption: Essays in Public Administration: Essay in Public Administration**, Universty of Pittsburg Press, Pittsburg, Pa., USA.
- KOÇİBEY (1972), **Koçibey Risalesi** (Yay. Haz. Zuhuri Danışman), MEB Yayınları, İstanbul.
- LİNK, Stanley (1968), “*Woodrow Wilson And The Study of Administration*”, **Proceedings of The American Philosophical Society**, S.112(6), ss.431-433.
- NAİDU, Shantanu P. (1996), **Paublic Administration: Concepts And Theories**, New Age, New Delhi.
- ORTAYLI, İlber (1979), **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SAİD HALİD PAŞA (2003), **Bütün Eserleri** (Yay. Haz. Ahmet Özlap), Anka Yayınları, İstanbul.
- SAYAR, Ahmet Güner (1986), **Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması**, Der Yayınları, İstanbul.
- SCHUESSLER, Jennifer (2015), “*Woodrow Wilson's Legacy Gets Complicated*”, **The New York Times**, November 29, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/30/arts/woodrow-wilsons-legacy-gets-complicated.html> (Erişim Tarihi: 03.08.2019).
- STİLLMAN, Richard J. (1973), “*Woodrow Wilson And The Study of Administration: A New Look at an Old Essay*”, **The American Political Science Review**, S.67(2), ss.582-588.
- ŞENER, Hasan Engin (2007), “*Kamu Yönetiminde Posmodernizm*”, **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar** (Der. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstuner), Nobel Yayınları, Ankara, ss.31-47.
- WİLSON, Woodrow (1887), “*The Study of Administration*”, **Political Science Quarterly**, S.2(2), ss.197-222.
- WİLSON, Woodrow (1961), **İdarenin İncelenmesi** (Çev. Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Deneği Yayını, İstanbul.

https://en.wikipedia.org/wiki/Woodrow_Wilson (Erişim Tarihi: 03.08.2019).

<https://www.britannica.com/biography/Woodrow-Wilson/Second-term-as-president> (Erişim Tarihi: 03.08.2019).

<https://www.gutenberg.org/files/35861/35861-h/35861-h.htm> (Erişim Tarihi: 03.08.2019).