

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KÖKENİNE İLİŞKİN BİR NOT¹

Koray KARASU

(Dr., Ankara Üniversitesi, SBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin haline gelmesi, yerli ve yabancı yazında geleneksel yönetim kuramlarının doğuşu ile özdeşleştirilmektedir. Geleneksel yönetim kuramcılarının öncüsü olan Woodrow Wilson, *The Study of Administration (İdarenin İncelenmesi)*² (1887) adlı makalesi ile kamu yönetimi disiplininin kurucusu olarak kabul edilmektedir. F. Goodnow'un *Politics and Administration (Siyaset ve İdare)*³ (1900), F. Taylor'un *The Principles of Scientific Management (Bilimsel Yönetim İlkeleri)*⁴ (1911), L. White'in *Introduction to the Study of Public Administration (Amme İdaresine Giriş)*⁵ (1926) ve W. F. Willoughby'nin *Principles of Public Administration (Kamu Yönetimi İlkeleri)*⁶ (1927) adlı kitapları da geleneksel yönetim kuramlarının diğer önemli ayaklarını oluşturmaktadır. Geleneksel yönetim kuramları, Gulick ve Urwick'in 1937'de yayımlanan ve yönetim öğeleri (planlama, örgütlenme, personel yönetimi, yönlendirme, eşdüdüm, denetim, bütçeleme - POSDCORB) ile ilkelerinin yer aldığı *Papers on the Science of Administration (İdare İlmi Üzerinde İncelemeler)*⁷ adlı kitabıyla zirveye ulaşmıştır. Kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin saptamalarda, başta yukarıda

¹ Yazının olgunlaşmasındaki katkıları için Prof. Dr. Birgül A. Güler ve Dr. Onur Karahanoğulları'na teşekkürlerimi sunarım.

² Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* (Vol. 2, June 1887), s. 197-222. Türkçe çevirisi: W. Wilson, "İdarenin İncelenmesi" (Çev.: N. Abadan) *Seçme Parçalar* (İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği, 1961), s. 53-73.

³ Frank Goodnow, *Politics and Administration* (New York: MacMillan, 1900).

⁴ Frederick W. Taylor, *Bilimsel Yönetimin İlkeleri* (Çev.: Bahadır Akın) (Konya: Çizgi Kitabevi, 1997).

⁵ L. White, *Amme İdaresine Giriş* (Çev.: R. Toluner – A. Payaslıoğlu) (Ankara: Ajans Türk, 1957).

⁶ W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration* (Baltimore: John Hopkins, 1927).

değindiklerimiz olmak üzere, 1887–1940 yılları arasında ABD’de yayımlanan çalışmalara gönderme yapıldığı,⁸ buna karşılık 17. yüzyılda Prusya’daki kameralistlerin çalışmaları ve İstanbul doğumlu Fransız mühendis Fayol’un *Administration Industrielle et Générale (Sınai ve Umumi İşlerde İdare)*⁹ (1916) adlı kitabı dışında Kıta Avrupası birikiminden hemen hemen hiç söz edilmediği söylenebilir.

Amerikalı kamu yönetimci D. W. Martin, “Déja Vu: Amerikan Kamu Yönetiminin Fransız Ataları”¹⁰ başlıklı makalesinde, yönetimin öğeleri ve ilkelerini ilk kez sistemli bilgi bütünü haline getirenlerin ve kamu yönetimi disiplininin kurucularının yukarıda değindiğimiz Amerikan yönetim bilimciler olduğu biçimindeki yaygın düşünceye karşı çıkmaktadır. Martin’e göre, ABD’den çok daha önce Fransa’da, 19. yüzyıl boyunca gelişen, önemli bir kamu yönetimi bilgisi vardır. Martin, 19. yüzyılda yaşamış olan Fransız kamu yönetimcilerinin görüşlerinin, 20. yüzyılda ABD’liler tarafından yeni bir görüş gibi ortaya koyulmasına yönelik olarak *déja vu* benzetmesini yapmakta; Amerikan kamu yönetiminin *atalarının* Fransızlar olduğunu dile getirmektedir. Bu tebliğde, Martin’in itirazından hareketle kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin bazı saptamalar yapılmıştır. Bu yapılırken, kamu yönetimi disiplininin temel tartışma alanlarına yönelik ayrıntılı açıklama getirme kaygısı güdülmemiş; farklı dönemler açısından kamu yönetiminin disiplinler niteliği de tartışılmamıştır.

1. Fransız Kamu Yönetimi Yazını (1808-1859)

Fransa’da 1800’lerin ilk çeyreğinde Napolyon’un, ulus birliğini sağlamaya yönelik köklü reformları ile birlikte kamu yönetimi başlıca gündem maddesi haline gelmiştir. Roma İmparatorluğu’ndaki gibi ussal bir yönetim arayışındaki Napolyon¹¹, başta kamu örgütlenmesi ve kamu görevliliği rejimi (memur statüsü) olmak üzere pek çok alanda

⁷ L. Gulick – L. Urwick, *İdare İlmî Üzerinde İncelemeler* (Çev.: S. Alacaklıoğlu) (Ankara: TODAİE, 1957).

⁸ Mark R. Rutgers, “Science of Administration” içinde *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (USA: Marcel Dekker, 2003), s. 1086-1088.

⁹ H. Fayol, *Sınai ve Umumi İşlerde İdare* (Çev.: A. Çalıkıoğlu) (İstanbul: Hilmi Kitabevi, 1939).

¹⁰ Daniel W. Martin, “Déja Vu: French Antecedents of American Public Administration,” *Public Administration Review* (Vol. 47, No. 4, 1987), s. 297-303.

köklü reformlar gerçekleştirmiştir. Reformların amacı, “kendi yönetimini sağlamak ve kamu hizmetlerini organize etmek için milletin kurduğu bir mekanizma”¹² olarak devletin yeniden yapılandırılmasıydı. Bu dönemde yapılan çok sayıda çalışma, bu köklü reformların temelini oluşturmuştur. Bunların başında Charles-Jean Bonnin’in çalışmaları gelmektedir.

Kamu hukuku başta olmak üzere, edebiyat ve eğitim gibi farklı alanlarda çok sayıda yayını¹³ olan Bonnin’in kamu yönetimi alanındaki ilk çalışması, 1808’de yayımladığı *Bir İdari Yasanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine (De l’importance et de la nécessité d’un code administratif)* adlı taslak çalışma niteliğindeki kitaptır. İzleyen yıllarda bu konudaki çalışmalarını sürdüren Bonnin, Napolyon’un çok yararlandığı ilk kitabını daha da geliştirerek, 1812’de *Kamu Yönetimi İlkeleri (Principes d’administration publique)* adlı 3 ciltlik kitabını yayımlamıştır.¹⁴ Kamu yönetimine yönelik 68 genel ilkenin ayrıntılı biçimde ele alındığı bu kitabın temel özelliği, kamu yönetimi alanında “kamu yönetimi ilkeleri”nin sistematik ve kapsamlı biçimde yer aldığı ilk kitap olmasıdır. Nitekim Önsöz’ünde Bonnin, bu kitabının kamu yönetimine ilişkin ilk sistematik bilgi üretme girişimi olduğunu, bu ilk girişim için de okurlarından hoşgörü beklediğini dile getirmektedir.¹⁵ Kitabın diğer özelliği, genellikle o döneme kadar ‘polis’ (*police*)¹⁶ ya da ‘devlet idaresi’ (*gouvernement*) gibi başlıklarla yayımlanan kitaplardan farklı olarak, “kamu yönetimi” adıyla yayımlanmış olmasıdır.

¹¹ Brian Chapman, *İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu* (Çev.: C. Tutum) (Ankara: TODAİE, 1970), s. 17.

¹² Brian Chapman, s.17.

¹³ Leonard White, “The Just Official,” *Public Administration Review* (Vol. 5, 1945), s. 272.

¹⁴ C. J. Bonnin, *Principes d’administration publique* (Paris: Chez Renaudiere, 3. Ed., 1812, 3 Cilt). Bu kitabın Birinci cildi 497, İkinci cildi 374 ve Üçüncü cildi ise 312 sayfadır. Kitabın ikinci baskısının künyesi şöyledir: (Paris: Clament freres, 1809).

¹⁵ L. White, “The Just Official,” s. 272.

¹⁶ Fransa’da kamu yönetimi alanına ilişkin 1800’lerden önceki çalışmalar genellikle “polis” (*police*) kavramı altında yapılmıştır. Örneğin, Nicolas de La Mare, *Traité de la police*, 4 Cilt, 1719-1738.

“Yönetim” sözcüğünün, kitap başlığında yer aldığı çalışmalardan biri 1784’de yayımlanan J. Necker’in *De l’administration des finances de la France* adlı kitaptır. John A. Fairlie, “Public Administration and Public Law,” Charles G. Haines – Marshall E. Dimock (eds), *Essays on the Law and Practices of Governmental Administration* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1935), s. 5.

Bonnin'in çalışması, modern kavramların devlet yönetimine uyarlandığı, yönetim biliminin kuruluşuna ilişkin ilk ciddi girişim olarak nitelendirilmektedir.¹⁷ Bonnin'e göre, hukuk ve diğer toplumsal bilimleri içinde barındıran, dengeleyen, uygulama ağırlıklı bir bilim olan kamu yönetimi, dar kalıplar içinde teknik boyuta sıkışmış olarak algılanmamalıdır. Kamu yönetimi, toplumsal düzeni sağlamaya ve kamu hizmetlerini yürütmeye yönelik olarak birey ve mülkiyet üzerinde karar verme otoritesini ifade etmektedir. Bu açıdan kamu yönetiminin konusunu, düzen, otorite, kamu gücü, kamu hizmeti başta olmak üzere çok yönlü ve çok aktörlü toplumsal ilişkilerin kamu yararına yönelik olarak kurulmasını sağlayacak yapılar, düzenlemeler ve kamu hizmetlerini yürütecek kamu görevlileri oluşturmaktadır.¹⁸ Bonnin'in kamu yönetimi yaklaşımı, istatistik, maliye, hukuk ve muhasebe gibi farklı disiplinleri içermektedir. Bonnin'e göre bir bilim olan kamu yönetimi, aynı zamanda adalet, dürüstlük, toplumsal sorumluluk, kamu yararı, ortak yarar, kamusal düzen gibi konuları da içermesi nedeniyle normatif niteliktedir.¹⁹

19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınına diğer bir önemli katkı, o dönemde bağımsız bir disiplin olma yolunda önemli gelişmeler kaydetmiş olan idare hukuku alanından gelmiştir.²⁰ Bu konuda özellikle Louis Antoine Macarel'in çalışmaları öne çıkarılmaktadır.²¹ Macarel, 1828-1844 yılları arasında *İdare Mahkemeleri*²² (*Des tribunaux administratifs*), *İdari Yargının Unsurları*²³ (*Elements de jurisprudence administrative*) ve dört ciltlik *İdare Hukuku Dersleri*²⁴ (*Cours de droit administratif*) adlı kitapları yayımlamıştır. Macarel'i diğer hukukçulardan farklılaştıran özellik, kamu yönetimini idare hukuku temelinde almaktan çok, idare hukukunu yönetsel ilkeler

¹⁷ M. R. Rutgers, "Science of Administration" s. 1086-1088.

¹⁸ C. J. Bonnin, *Principes...*, s. xiv'den aktaran, L. White, "The Just Official," s. 273.

¹⁹ C. J. Bonnin, *Principes...*, s. xxiii; cilt 2, s. 258--260'dan aktaran, L. White, "The Just Official," s. 273-274.

²⁰ İdare hukuku alanında o dönemdeki önemli çalışmalara örnekler: M. Fleurigeon, *Code administratif*, 1809; E. V. Foucart, *Précis du droit public et administratif*, 1814; Louis Macarel, *Eléments de jurisprudence administrative*, 1837; M. De Cormenin, *Questions de droit administratif*, 1822. (Künyeler John A. Fairlie, "Public Administration and Public..." s. 5'den).

²¹ D. W. Martin, "Deja Vu..." s. 297.

²² (Paris: Roret, 1828). (Künye, D. W. Martin, "Deja vu..." s. 303.).

²³ (Bruxelles: Société Typographique Belge, 1837). (Künye, D. W. Martin, "Deja vu..." s. 303.).

²⁴ (Paris: Gustave Thorel, 1844). (Künye, D. W. Martin, "Deja vu..." s. 303.).

aracılığıyla açıklama arayışıdır. Örneğin Macarel'in gündeme getirdiği "yurttaşlar için idari korunma yöntemleri" kavramı o dönemde çok yankı bulmuştur.²⁵

19. yüzyılda Fransız kamu yönetimi yazınında öne çıkan bir diğer isim A.F.A. Vivien'dir. Vivien'in 1859'da yayımladığı 2 ciltlik *Yönetimsel İncelemeler (Etudes Administratives)*²⁶ adlı kitabıyla Fransız kamu yönetimi yazınının o dönemde zirveye ulaştığı kabul edilmektedir. Vivien'in bu çalışmasında, başta siyaset-yönetim ikiliği olmak üzere kamu yönetiminin temel tartışma alanlarına yönelik olarak ayrıntılı açıklamalar yer almaktadır.²⁷ Fransız 19. yüzyılda kamu yönetimi yazınında değindiklerimizin dışında da çok sayıda çalışma vardır.²⁸

19. yüzyılda Fransa'da kamu yönetimi yazınının gelişmesinde iki etken daha önemli rol oynamıştır. Birincisi, 1839-1849 yılları arasında yayımlanan *Revue Administratif* adlı dergidir. Kamu yönetimi alanında ilk süreli yayınlardan biri olan bu derginin editörü, ilk sayıda, derginin genel siyaset ya da ticari- endüstriyel işletmeler ile değil, sadece kamu yönetimi ile ilgili olduğunu belirtmektedir.²⁹

Diğer önemli etken, Fransızların, bilimsel bir inceleme ve araştırma alanı olarak kabul ettikleri kamu yönetimine yönelik olarak kurdukları eğitim kurumlarıdır. O dönemde kamu kurumlarının önemli bir bölümü, kendi personeli için hizmet içi eğitim kurumu oluşturmuştu. İlk Ulusal Yönetim Okulu 1848'de kurulmuştur. Fransa Hükümeti'nce Almanya'ya eğitime gönderilen Edouard Laboulaye'nin, hazırladığı

²⁵ D. W. Martin, "Deja Vu...", s. 297.

²⁶ (Paris: Librairie de Guillaumin & Cie, 1859, 3. Ed., 2 Cilt). Bu kitabın ilk baskısı 1845, ikinci baskısı ise 1852'de yapılmıştır. (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

²⁷ D. W. Martin, "Deja Vu...", s. 297.

²⁸ Bu dönemde yapılmış olan çalışmalara diğer bazı örnekler şunlardır: Gilbert Ymbert, *Les Moeurs Administratives* (Paris: 1825); H. Monnier, *France Administrative* (Paris: 1841, 2 Cilt); C. P. M. Haas, *L'Administration de la France* (Paris: 1861, 4 Cilt.); P. Viollet, *Histoire des Institutions Politiques et Administratives de la France* (Paris: 1890, 3 Cilt); J.L.E. Ortolan et L. Ledeau, *Le ministère public en France* (Paris: 1831). (Künyeler. B. Chapman'ın *İdare Mesleği* ve J. A. Fairlie'nin "Public Administration..." adlı çalışmalarından alınmıştır.) Fransız kamu yönetim yazınına, işletme yöneticisi Charles Dupin'in de katkıları olmuştur. Dupin'in 1831 yılında yazdığı *İşçilerin Kaderi Hakkında Söylev (Discours sur le sort des ouvriers)* (Paris: Bachelier, Libraire, 1831) adlı kitabı özel endüstriyel girişimlerin yönetimi ile ilgilidir. Dupin'in kamu yönetimi ve kamu yöneticileri ile ilgili çalışmaları da vardır. (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

*Almanya'da Yeni Gelişen İdare ve İdare Eğitimi Hakkında (De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne)*³⁰ adlı Rapor, Fransa'da kamu yönetimi eğitiminin kurumsallaşmasına önemli katkılar sağlamıştır. Bu Rapor, daha sonra ABD'de kamu yönetimi reformlarında da kullanılmıştır.³¹ Kamu Yönetimi Okulu'nun kuruluşunda Vivien'in de çok önemli rolü olmuştur. Kamu Yönetimi Okulu'nun ders izlencelerinin, daha sonra ABD'de kurulan kamu yönetimi okulunda (NASPAA) çok büyük oranda aynen kullanılması da *deja vu* tezini desteklemektedir.³²

19. yüzyıl Fransız yazınına ilişkin bu saptamaların sonrasında, bu dönemdeki yazında kamu yönetiminin temel inceleme alanlarına ilişkin görüşlere kısaca yer vereceğiz.

2. Siyaset-Yönetim İkiliği (*Dichotomy*)

Kamu yönetimi disiplininin doğuşunda siyaset-yönetim ikiliği önemli rol oynamıştır. Birçok yazar, modern kamu yönetiminin ya da “yönetimsel devlet”in bu ikiliğin üzerine inşa edildiğini ileri sürmektedir.³³ Kamu yönetimi disiplininde siyaset-yönetim ikiliği ile ilgili olarak genellikle Wilson ve Goodnow'un çalışmalarına gönderme yapılmaktadır. Demokrasilerde yönetimsel verimlilik arayışı içindeki Wilson, yönetimi “*siyasetin günlük telaş ve heyecanından uzak...bir iş alanı*” olarak tanımlamaktadır. Wilson'a göre yönetimsel çalışmaların konusu, yürütmenin işlevlerinin yerine getirilmesini sağlam ilkelere dayandırmaktır.³⁴ Bir diğer ABD'li kamu yönetimi Goodnow da, siyaset ve yönetimin

²⁹ D.W. Martin, “Deja Vu...” s. 298. Dergi, editörünün yönetimsel reformlara muhalif olması nedeniyle sadece 11 yıl çıkabilmiş, siyasal baskılarla kapatılmıştır.

³⁰ Edouard Laboulaye, “De l'enseignement et du noviciat administratif in Allemagne,” *Revue de Législation et du Jurisprudence* (Vol. 18, 1843), s. 513-611. (Künye, D. W. Martin, “Deja vu...” s. 303.)

³¹ D.W. Martin, “Deja Vu...,” s. 297.

³² Fransızlar, Kamu Yönetimi Okulu'nda öncelikli olarak politik ekonomi, istatistik ve parlamento ile ilgili konulara eğilmişlerdi. Bazı Fransız reformculara göre bu içerik yeterli değildi. Laboulaye'e göre kamu yönetimi eğitimi ile bütün kamu okullarının ders izlenceleri bütünlük bir hale getirilmeliydi. Fakat bu öneri destek bulmamıştır. D.W. Martin, “Deja Vu...,” s. 299.

³³ Laurence J. O'Toole, “Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State,” *Public Administration Review* (Vol. 47, N. 1, 1987), s. 17-25.

³⁴ W. Wilson, “İdarenin İncelenmesi” s. 63. ABD'li bazı yazarlar, Wilson'un kamu örgütlerindeki politik etkinlik ile yönetimsel etkinlik arasında çok da belirgin bir ayırım yapmadığını; Wilson'un temel kaygısının

kesin biçimde birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuş; siyaseti, kararların alındığı, yönetimi ise bu kararların uygulamaya geçirildiği alan olarak tanımlamıştır.³⁵

Siyaset-yönetim ikiliği, ABD’li kamu yönetimcilerin bir buluşu değildir; aynı şekilde Fransızların da buluşu değildir. Bu ikilik, Montesquieu’nun güçler ayrılığı ilkesinden hareketle geliştirilmiş ve çok sayıda bilim adamı tarafından farklı şekillerde kullanılmıştır. Fakat, bu ayrımı bugünkü biçimine yakın olarak kavramsallaştırmada Fransızların önemli katkıları olmuştur.³⁶ Güçler ayrılığı doktrini öncesinde Kıta Avrupası’nda yönetim, gerek yapısal (bürokratik aygıt) gerek işlevsel açıdan yürütmeden ayrı düşünülüyordu. Yönetimin bağımsız bir olgu olarak ele alınması, 19. yüzyıldan sonra güçler ayrılığı doktrininin yerleşmesi ile birlikte gerçekleşmiştir.³⁷ Rutgers, modern kamu yönetiminin, 19 yüzyılda kazandığı ivmede güçler ayrılığı doktrininin önemli rolü olduğu dile getirmektedir. Rutgers’e göre, güçler arasında bir “denge” arayışındaki ABD’den farklı olarak Kıta Avrupası’nda güçler ayrılığı doktrini, “ayrışma”yı kuramsallaştırma girişimidir. Bonnin ve Vivien başta olmak üzere Fransız kamu yönetimcilerinin çalışmalarında, “ayrışma” temelindeki güçler ayrılığı doktrinini yaşama geçirme arayışına girişmişlerdir.

Bonnin, güçler ayrılığı doktrinini temel alarak devlet otoritesini yeniden tanımlamış, yürütmeyi üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur: yönetim (*administration*), devlet (*état*) ve devlet idaresi (*gouvernement*). Bonnin’e göre, politik kararların uygulanmasında ayrıntılı nitelikteki günlük işlerden oluşan yönetim etkinliği, hem devletten hem de devlet idaresinden ayrı olarak ele alınmalıdır.³⁸ Siyaset-yönetim ikiliğine ilişkin görüşler Vivien’in çalışmalarında da kapsamlı biçimde yer almaktadır. Vivien, yürütmeyi, ulusun genel çıkarına yönelik “politik”; kamu hizmetlerinin etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik “yönetimsel” olmak üzere ikiye ayırmıştır.³⁹ Vivien’e göre, kamu yönetimi

siyaset-yönetim ikiliğinden çok, etkili ve verimli bir yönetim arayışı olduğunu savunmaktadırlar. Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (New Jersey: Prentice Hall, 1995), s. 22.

³⁵ F. Goodnow, *Politics and Administration*.

³⁶ Mark R. Rutgers, “Public Administration and the Separation of Powers in a Cross- Atlantic Perspective,” *Administrative Theory & Praxis* (Vol. 22, No. 2, 2000), s. 293.

³⁷ M. R. Rutgers, “Public Administration...” s. 297.

³⁸ Bonnin, *Principes d’administration...* Vol. 1, s. 20, 55, 88. (Atıf, D. W. Martin, “Deja vu...,” s. 303.)

³⁹ Vivien, *Etudes...*, s. 13. (Atıf, D. W. Martin, “Deja vu...,” s. 303.)

valiler, sadece hukuk kurallarının yaşama geçirilmesi işlevini yürütmez; kamu yararına yönelik olarak yöresel ihtiyaçları belirlemek ve ona yönelik önlemleri almakla yükümlüdür. Devlet idaresinin var olma nedeni, yurttaşların refahının sağlanmasıdır. Devlet idaresi, ancak, sağladığı iyi hizmetler ve adalet ile meşruiyetini sağlayabilir. Devlet adına bu yükümlülükleri kamu görevlileri üstlenirler.

Kamu görevlileri, Napolyon'un devlet anlayışının temel dayanaklarından biridir. Bu nedenle kamu personel sistemi, 19. yüzyıl Fransız kamu yöneticilerinin önem verdikleri bir konudur. Fransız kamu görevlisinin, yurttaşların refahı için bir güvence olduğunu savunan Bonnin, "*milletin hizmetkârı*"⁴⁹ olan kamu görevlilerinin yükümlülükleri hakkında uzun sayfalar süren açıklamalar getirmiştir.⁵⁰ Kamu görevlilerini, yasaların uygulanmasında ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devletin (yürütmenin) ajanı olarak gören Bonnin, bütün kamu görevlilerinin yürütmenin başı tarafından atanması gerektiğini savunmaktadır. Bonnin, bu tür bir uygulamayı, kayırma sistemi için değil, "denetlenebilirlik ilkesi"nin yaşama geçirilebilmesi için tercih ettiğini dile getirmektedir. Vivien de. kayırma sisteminin getireceği sakıncaları dile getirmekte, işlendirmede sürekliliğin (memurluk statüsü) benimsenmesi ile kamu görevlilerinin çok daha güdüleneceğini, yeterlik ilkesinin yaşam bulabilmesi için yükselmelerin sınavla olması gerektiğini savunmaktadır.⁵¹ Diğer bir Fransız kamu yönetimi Monnier de kamu personel sistemiyle ilgili ayrıntılı açıklamalar getirmiştir.⁵²

Denetim ve bütçeleme işlevlerine de çok önem veren ve genellikle de bu iki ögeyi birlikte ele alan 19. yüzyıl Fransız kamu yöneticileri, kamu yararını korumak için sıkı bir mali denetimin önemine değinmişler, bütçeyi, mali hesap verebilmenin en temel aracı olarak tanımlamışlardır. Bu dönemde bakanlıklar ve valilikler başta olmak üzere kamu

⁴⁹ B. Chapman, *İdare Mesleği...*, s. 17.

⁵⁰ L. White, "The Just Official," s. 272.

⁵¹ C.J. Bonnin, *Principes...* Vol 1, s. 152; Vivien, *Etudes...* Vol 1, 211-212, 260-265. (Atıflar, D. W. Martin, "Deja vu..." s. 303.). Kamu personel sistemi ile ilgili olarak Dupin, 1841'de yeterliliğe dayalı ücret sistemi için eğitim ve uzmanlığı temel alan bir sınıflandırma sistemi önermiştir. Yine bu dönemde yapılan çalışmalar sonucunda bazı çalışanlar için emeklilik sistemi 1826'da yaşama geçirilmiştir. Dupin, "du Nivellement des salaires des ouvriers," *Revue administrative*, Tome 4, (1841), s. 198-203. (Künye, D. W. Martin, "Deja vu..." s. 303.).

⁵² H. Monnier, *France Administrative* (Paris: 1841, 2 Cilt). (Künye, B. Chapman, *İdare Mesleği*, s. 24'den alınmıştır.)

kurumlarının bütçelerinin, aylık raporlara göre denetime tabi tutulması uygulaması yaygınlaştırılmıştır. Bütçeleme ve denetim ile ilgili yöntem ve uygulamalar konusunda *Revue Administrative* adlı dergi önemli katkılar sağlamıştır.⁵³

4. “Unutulan” ve “Yok Olan” 19. yy Fransız Kamu Yönetimi Yazını

19. yüzyılın başlarından itibaren kapsamlı nitelikteki çok sayıda çalışma ile gelişen Fransız kamu yönetimi yazını neden daha fazla gelişemedi, neden *yok oldu* ya da *unutuldu*? D.W. Martin, Fransızların sahip olduğu böylesine önemli bir birikimin gelişmemesini iki nedene bağlamaktadır: yönetimde siyasallaşma ve birikime sahip çıkılmamış olması.⁵⁴ Fransa’da 1800’lerin ilk çeyreğinden itibaren 1948’de kamu yönetimi okullarının ve dergilerinin yeniden doğuşuna kadar geçen sürede, çok sayıda rejim değişikliği nedeniyle *yasamanın yönetime aşırı müdahalesinin*, Fransız kamu yönetimi yazınının “*utanç duyulacak ölçüde*” gerilemesine yol açmıştır.⁵⁵ Martin’e göre Fransızlar, o dönemde Amerikan kamu yönetimine yönelik getirdikleri eleştirinin gerekçesi olan problemin aynısını yaşamışlardır: “*Siyaset, siyaset-yönetim ikiliğini kovmuştur*”⁵⁶

Fransa’da 19. yüzyılda idare hukukunun önemli bir ivme kazanması ve giderek bağımsız bir disiplin haline gelmesi, kamu yönetimi disiplininin gelişmesini engellemiştir. İdare hukukunun popüler hale gelmesi, devlet idaresi ile ilgili çalışma yapanların idare hukukuna yönelmesine yol açmıştır. Yine bu dönemde, kamu yönetiminin akademik örgütlenmede bağımsızlığını kazanamamış olması, onun gelişmesini engellemiştir. 19. yüzyıl Fransız üniversitelerinde akademik örgütlenmenin çok merkezi ve tutucu nitelikte olduğunu belirten B. Gournay, o dönemde yeni bir alan olan kamu yönetiminin, akademik bölümlerde bir yer bulamadığını belirtmektedir.⁵⁷ Bunun gerisinde, akademik örgütlenme mücadelesinde idare hukukularının, kamu

⁵³ D.W. Martin, “Deja Vu...,” s. 301. Bu Derginin 1843 yılında yayımlanan 8. Cildinde 1830-1843 yılları arasındaki bütçeler karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir.

⁵⁴ D.W. Martin, “Deja Vu...,” s. 301.

⁵⁵ Aynı yer.

⁵⁶ Aynı yer.

⁵⁷ B. Gournay, B. Gournay, *Yönetim Bilimine Giriş*, s. 6.

yönetimini kendi çalışma alanların içinde görmeleri ve terk etmek istememeleri önemli rol oynamıştır.⁵⁸

Kamu yönetimi yazınında Fransız ekolünün gerilerde kalmasında, değindiğimiz kendi iç nedenleri dışında, Amerikalıların, başlangıcında olduğu gibi, bu disiplinin bütün dünyada yaygınlaştığı ve ivme kazandığı 1940'lardan sonraki belirleyici konumu da etkili olmuştur. ABD, bu konumunu, kendi "yönetim gerçekleri"nin ithalinde kullanmış olduğu bazı yöntemler ile elde etmiştir.⁵⁹

Fransız yazınının gelişmemesinin diğer bir nedeni, bu yazının Fransızlar da dahil olmak üzere kamu yöneticiler tarafından sahiplenilmemiş olması, hatta yok sayılmasıdır. Örneğin Fransız mühendis Henri Fayol'un, *Sınai ve Umumi İşlerde İdare* adlı kitabında, ABD'li Taylor'a atıf yapmasına rağmen, 19. yüzyıl Fransız yönetim

⁵⁸ Gerek idare hukukunun etkisi gerek akademik bölümlerde kamu yönetiminin yeri açısından benzer gelişmeler Türkiye'de de yaşanmıştır. İdare hukuku kürsülerinin çok daha önce kurulduğu ülkemizde ilk kamu yönetimi kürsüsü ancak 1957'de AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde kurulmuştur. Bu zamana kadar kamu yönetimi genellikle idare hukukçuları tarafından çalışılmakta idi. 1960'lardan sonra akademik bölümlerde yerini alması ile birlikte kamu yönetimi önemli bir ivme kazanmıştır. Fakat 1990'lardan itibaren bu gelişme tersine dönmüş, başta Boğaziçi ve Bilkent olmak üzere birçok üniversite, kamu yönetimi bölümlerini kapatmıştır. Diğer birçok üniversite ise, *çekiciliğini yitiren* kamu yönetimini, *daha çekici hale getirmek* için diğer bölümlerle birleştirme yoluna gitmiştir. Kamu yönetimi bölümü, yeni kurulan vakıf üniversitelerinde ise hemen hemen hiç yer almamaktadır (Bu konuda bkz. Uğur Ömürganülşen, "Türkiye'de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları". *M. Kemal Öktem ve U. Ömürganülşen (ed.), Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj, 2004, s.55, 57-58.). Dolayısıyla, akademik bölümlerde çok sınırlı ölçüde var olabilmesi nedeniyle temel besin kaynağını yitiren Türk kamu yönetimi disiplininin, 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazını gibi *unutulması* ve *yok olması* ihtimal dahilindedir.

⁵⁹ 1940'lardan sonra öğretim üyeleri değişim programları, yabancı ülkelere danışmanlık ve kamu yönetimi reform raporlarının hazırlanması, TODAİE gibi Enstitülerin kuruluşu, Amerikan Kamu Yönetimi Derneği'nin (ASPA) kurduğu *Karşılaştırmalı Yönetim Kümesi* ve *Amerikan Uluslararası Kalkınma Örgütü*'nün bizzat uluslararası reform girişimlerinde aktif rol alması bu yöntemlere örnek olarak gösterilebilir. ABD'nin bu girişimleri, Türkiye gibi bu disiplininin yeni yeni gelişmekte olduğu ülkelerde hemen sonuç vermiştir. Türk kamu yönetimi yazını, köklerindeki devlet idaresi-hukuk ağırlıklı Kıta Avrupası geleneğinden keskin bir dönüşle koparak yüzünü tamamen Amerika'ya dönmüştür. Üsdiken-Eren, Türk yönetim bilimcilerin yüzünü ABD'de dönmüş olmasını, özellikle ABD ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan fonlar ile ABD'de eğitimini tamamlamış akademisyenlerin de etkisiyle, "*ABD'de ne yapıyorsa ve yapılanlar veya yapılması gerekenler konusunda neredeyse ne yazılıyorsa bunların en 'doğru', en 'iyi', en 'işe yarar' olduğu*" düşüncesinin yerleşmiş olmasına bağlamaktadırlar. Üsdiken-Eren, ABD etkisini şöyle ifade etmektedir: "*ABD, yönetsel uygulamaları ve yazınıyla 'model'dir, 'standart'tır...Yönetim alanının oluşum ve izleyen yıllarında ABD'yi örnek almanın üstüne bir de bu modele benzemeye çalışmanın yasal düzenlemelerle 'mecbur' tutulmaya başlanması gelmiştir.*" Behlül Üsdiken – Zeynep Eren, "Örnek Alma, Mecbur Tutulma ve Geçmiş Bağımlılık: Türkiye'deki Yönetim Yazınında Değişim," *Amme İdaresi Dergisi* (C. 34, N. 4, 2001), s. 10.

bilimcilerin hiçbirine atıf yapmamış olması ilginçtir.⁶⁰ Aynı şekilde dilimize de çevrilmiş olan Fransız kamu yönetimci B. Gournay'ın *Yönetim Bilimine Giriş* adlı kitabında da Bonnin ya da Vivien'e hiçbir atıf yer almamaktadır.⁶¹

Bununla birlikte Fransızların bütünüyle 19. yüzyıl yazınına göz ardı ettiğini söyleyemeyiz. 1800'lerde yayımlanan dergi ile aynı adı taşıyan fakat tamamen farklı bir dergi olarak 1950'lerde yayımlanmaya başlayan *Revue Administrative* dergisinde, bu eski geleneğin varlığına ilişkin çok sayıda yazı yer almaktadır.⁶² Yine Fransızca yönetim bilimi kitaplarında da 19. yüzyıl Fransız yazınına yer verilmiştir.⁶³ Fakat Fransız yazınında, 19. yüzyıl kamu yönetimcilerine, genellikle kamu yönetiminin tarihsel gelişimi ile ilgili olarak Napolyon dönemine ilişkin bölümlerde bir iki cümle ile yer verildiği görülmektedir. Kamu yönetiminin çeşitli alanlarına ilişkin olarak yapılan çözümlenmelerde, Wilson, Taylor ya da Gulick'e yapılan atıfların, Bonnin ya da Vivien'e yapılmadığı söylenebilir.

“Disiplinin kurucusu” olan ABD'liler, 19. yüzyıl Fransız yazınına ilgi göstermemişlerdir. Wilson, isim vermemiş olsa da, Kıta Avrupası'nda yapılan çalışmalardan söz etmektedir. “Wilson'un kamu yönetimi disiplininin kurucusu olduğu” biçimindeki saptamayı, bizzat Wilson'un sözleri tartışmalı kılmaktadır. Wilson, yönetim biliminin geliştiği yer konusunda şu sözleri dile getirmektedir: *“Uyguladığımız idari ameliyelerde tarafsız bir ilmi metoda rastlamak mümkün değildir...Amerikalı yazarlar bu vakte kadar bu ilmin ilerlemesine önemli şekilde iştirak etmiş sayılmazlar. Bu ilim,*

⁶⁰ H. Fayol, *Sınai ve Umumi İşlerde İdare*, s. 91-97. Bazı eleştiriler getirmekle birlikte, görüşlerine ve çabalarına ilişkin hayranlığını belirttiği Taylor ile ilgili olarak Fayol sözlerini şöyle bitirmektedir: *“Temin ederim ki, bu büyük Amerikalı mühendisin bu sahadaki gayret ve muvaffakiyetleri bizim birçok vatandaşlarınıza numune olsun”* (s. 97).

⁶¹ B. Gournay, *Yönetim Bilimine Giriş. Çağdaş Toplumda Kamu Yönetimi* (Çev.: İ. Kuntbay) (Ankara: TODAİE, 1971). Gournay, Önsöz'de, Fransızca konuşulan ülkelerde yönetim biliminin *az gelişmiş* olduğunu, buna karşılık ABD'nin kamu yönetimi alanında çok ilerlemiş olduğunu dile getirmektedir. Gournay, kitabının, Simon'un kamu yönetimi ile ilgili analizlerinin Fransız kamu kuruluşlarına uyarlanmış hali olduğunu da belirtmektedir. (s. 1-2).

⁶² Pierre Escoube, “Charles-Jean Bonnin, précurseur de la science administrative,” *Revue administrative* (Vol. 11, 1958), s. 15-18; Jean-Emile Reymond, “La *Revue administrative*...de 1839-1849,” *Revue administrative* (Vol. 5, 1952), s. 359-367. (Künyeler D. W. Martin, “Deja vu...,” s. 303.) Aynı dergide daha yakın bir dönemde, yine Bonnin'in çalışmalarını ele alan bir yazı için bkz.: *Reveu administrative* (Vol. 47, 1992), s. 202-214. (Künye, Guy Thuillier, “Remarques sur le Modele Napoleonien...,” s. 25'den).

⁶³ Örnek: Jacques Chevallier, *Science administrative* (Paris: Presses Universitaires de France, 2002).

doktrinini Avrupa'da buldu. Bu ilmi biz yaratmadık, bu yabancı köklü bir ilimdir...Bu ilim Fransız ve Alman profesörler tarafından geliştirildi..."⁶⁴. Fakat, Wilson'un Kıta Avrupası kamu yönetimi birikimine ilişkin bu sözleri, onu izleyen ABD'li kamu yöneticilerde bir merak uyandırmamıştır.

Fransız kamu yönetimi Bonnin'i kamu yönetimi yazınına bir ABD'li kamu yönetimi Leonard White tanıtmıştır. 1945 yılında Amerikan kamu yönetimi dergisi *Public Administration Review*'da Bonnin'in kitabının tanıtımını yapan L. White, bu kitabın kamu yönetimi alanında çok da bilinmediğini, fakat bir merak uyandırdığını dile getirmektedir.⁶⁵ White bu tanıtım yazısında, nasıl bir kamu yönetimi olması gerektiği, modern devlette karşılaşılan sorunlar karşısında kamu yönetiminin ne gibi çözümler üreteceği, ideal bir kamu yöneticisinin nasıl olması gerektiği ya da kamu yöneticilerinin toplumdaki rolünün ne olması gerektiği gibi sorulara Bonnin'in vermiş olduğu yanıtları araştırmaktadır. L. White, bu tanıtım yazısından üç yıl sonra, ilk baskısı 1926'de yapılan *Introduction to the Study of Public Administration* adlı çalışmasının 1948 yılındaki baskısının Önsöz'ünde yine Bonnin'in çalışmasından söz etmektedir.⁶⁶ Wilson'un genel atfı ve L. White'in bu ısrarlı değinmelerini göz önünde bulundurursak, 20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, 19. yüzyıl Fransız yazınının ABD'lilerce bilinmekte olduğu çıkarsamasını yapabiliriz. Fakat, geleneksel yönetim kuramının ilk temsilcileri gibi, L. White'in dışındaki diğer Amerikan kamu yöneticileri de Fransız yazınına göz ardı etmişlerdir.⁶⁷

İlginçtir ki L. White'in 1945 yılında *Public Administration Review* dergisinde Bonnin'in kitabının tanıtım yazısına yer vermesinden yaklaşık kırk yıl sonra, 1987'de, yine bir Amerikalı kamu yönetimi D.W. Martin, aynı dergide yayımladığı "*Déjà vu: Amerikan Kamu Yönetiminin Fransız Ataları*" başlıklı makalesinde, Bonnin başta olmak

⁶⁴ W. Wilson, "İdarenin İncelenmesi," s. 57.

⁶⁵ L. White, "The Just Official" s. 271-274.

⁶⁶ L. White, *Amme İdaresine Giriş*, s. 9. L. White, bu açıklamaya kitabının 1, 2 ve 4. baskısında yer vermemiştir.

⁶⁷ Fransızların ABD yazınına olan ilgisini, ABD'lilerin Fransız yazınına ilişkin olarak göremiyoruz. Örneğin, Bonnin ya da Vivien'in kitapları İngilizce'ye çevrilmemiş iken, *Yönetim Bilimine Giriş* adlı kitabının Önsöz'ünde Fransız kamu yönetimi B. Gournay'ın, L. White'in *Amme İdaresine Giriş* adlı kitabının Fransızca'ya çevrilmemiş olmasının bir kayıp olduğunu dile getirmesi ilginçtir.

üzere 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınına dikkat çekmiş ve kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin yerleşik inançlara karşı çıkmıştır.⁶⁸ Fakat, L. White'in yapmış olduğu "tanıtma" gibi, Martin'in bu "hatırlatma"sı da Anglo Sakson yazınında yankı bulmamıştır. Nitekim, Martin'in yazısından sonra yayımlanan ve kamu yönetimi disiplini ile ilgili en kapsamlı derleme çalışmalardan biri olan Lynn ve Wildavsky'nin *Public Administration: The State of the Discipline*⁶⁹ adlı kitabında adı geçen Fransız yönetim bilimcilerle tek bir atıf dahi yapılmamıştır.

Yine bu alanda sıkça yararlanılan *Classics of Public Administration*⁷⁰ adlı kitapta kamu yönetiminin klasik çalışmaları olarak seçilen eserlerin hemen hemen tümü Amerikan yazınına ait olup, 19. yüzyıl Fransız yazınından hiçbir esere yer verilmemiştir. Bu kitabın "İlk Düşünceler" adlı Birinci Bölümü'nde bir iki cümle ile antik dönemden söz edildikten hemen sonra, Wilson, Goodnow ve Taylor'un çalışmalarına yer verilmektedir. Kitapta bu bölümün sonunda yer verilen "Kamu Yönetimi Kronolojisi" de Amerikan kamu yönetimi tarihinin bir özeti niteliğindedir.

19. yüzyıl Fransız kamu yönetimine gösterilen ilgi konusunda Türk kamu yönetimi yazınına göz attığımızda da benzer bir sonuçla karşılaşmaktayız. İdare hukuku açısından Fransız yazını, Türk idare hukuku yazınına önemli oranda etkilemiştir. Bu etki, başta Hauriou, Duguit, Bonnard ve Jéze olmak üzere çok sayıda idare hukukçusunun çalışmalarına Türk idare hukuku kitaplarında yapılan atıflarda belirgin biçimde görülmektedir. Fransız etkisi sadece yazın açısından değil, bizzat kamu yönetimi uygulamalarında da görülmektedir. Tanzimat sonrası kamu yönetimi reformlarında Fransa'nın model ülke olarak alındığı göz önünde bulundurulduğunda, 19. yüzyıldan itibaren örgütlenme, kurumlaşma ve idare hukuku alanında yaygın ve derin etkilenden söz edebiliriz. Fakat aynı etkilene, 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazını açısından gerçekleşmemiştir. Dilimizde yayımlanan kamu yönetimi kitaplarında, 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınına ilişkin bir atfa hemen hemen hiç rastlanılmamaktadır. Örneğin

⁶⁸ D. W. Martin, "Deja Vu..."

⁶⁹ N.B. Lynn – A. Wildavsky, *Public Administration: The State of the Discipline* (New Jersey: Chatham, 1990).

Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli adlı kitabında İ. Giritli, çok sayıda Fransız idare hukukçusundan yararlanmakla birlikte, değindiğimiz kamu yönetimcilere hiçbir atıf yapmamıştır. Kitabındaki ilk atfı L. White'in *Amme İdaresine Giriş* adlı kitabına yapan İ. Giritli, kamu yönetimi alanındaki "verimli çalışmalar"ın Wilson'un makalesi ile başladığını dile getirmektedir. Aynı şekilde, dilimizdeki ilk kamu yönetimi kitaplarından birinin yazarı olan V. Versan'da da 19. yüzyıl Fransız yazınına ilişkin atıf yoktur.⁷¹ Bununla birlikte, Fransız ekolüne yakın olan diğer bazı kamu yönetimcilerinin ders kitaplarında Bonnin ve Vivien'in kitaplarına atıf görmekteyiz. Örneğin N. Tortop, Bonnin'in *Principes d'administration* adlı kitabını, "yönetim biliminin gerçek bilim olduğu yolunda bazı teorik açıklamalara yer veren"; Vivien'in *Etudes Administratives* adlı kitabını da "yönetim bilimine doktrin ve genel plan bakımından yer veren, ilk gerçek eser" olarak tanımlamaktadır.⁷² Fransız kamu yönetimcilere bir diğer atıf da A. Örnek tarafından yapılmıştır. *Kamu Yönetimi* adlı kitabında A. Örnek, 19. yüzyılda etkili ve verimli bir kamu örgütlenmesi arayışındaki Bonnin ve Vivien'in kamu yönetimini gerçek bir bilim olarak algılamış ve tasarlamış olduklarını belirtmektedir.⁷³ Fakat Tortop ve Örnek'in kitabında, 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimcilerinin çalışmalarına sadece kamu yönetiminin tarihsel gelişimine yer verdikleri bölümlerde değinilmiştir. Bu iki çalışma da dahil olmak üzere Türk kamu yönetimi yazınında, kamu yönetimi ile ilgili konuların ele alınmasında genellikle ABD'li yazarların çalışmaları temel alınmıştır. Aynı şekilde Türk kamu yönetimi yazınında, kamu yönetimi disiplininin Kıta Avrupası'nda değil, Wilson ve ABD'li diğer geleneksel yönetim kuramcılarının çalışmaları ile başladığı ve geliştiği görüşü genel olarak kabul edilmektedir.⁷⁴

⁷⁰ Jay M. Shafritz-Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration* (California: Wadsworth Publishing Comp., 1992).

⁷¹ İsmet Giritli, *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1975), s. 2; Vakur Versan, *Kamu Yönetimi* (İstanbul: Der Yayınları, s. 1990).

⁷² Nuri Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri* (Ankara: TODAİE, 1990), s. 18.

⁷³ Acar Örnek, *Kamu Yönetimi* (İstanbul: Meram Yayınevi, 1992), s. 10.

⁷⁴ Örneğin: "Kamu yönetiminin siyasetten ayrılarak ayrı bir alanı olarak incelenmesi gerektiğini ilk savunan kişi W. Wilson'dur." T. Ergun – A. Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş* (Ankara: TODAİE, 1992), s. 5; "Wilson, Goodnow, Barnard ve onları izleyen Waldo gibi kurucu akademisyenler, kamu yönetiminin özgün bir disiplin haline gelmesinde çok önemli katkılar sağlamışlardır." Gencay Şaylan, "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi : Yeni Paradigma Arayışları," *Amme İdaresi Dergisi* (C. 29, S. 3, 1996), s. 3.

Değerlendirme

19. yüzyılda Fransa'daki ve 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında ABD'deki yönetim yazını, kamu yönetimi okullarının oluşma süreci ve hazırlanmış kamu yönetimi raporları açılarından bir değerlendirme yapıldığında, geleneksel yönetim kuramlarına atfedilen “disiplinin kurucusu”, “yönetimin öğelerini ve ilkelerini sistemli bir bilgi bütününe dönüştüren kuramcılar” gibi nitelendirmelerin, Fransız kamu yöneticiler için yapılması gerektiği savının haklılık payı vardır. Fakat yönetim bilimciler açısından disiplinin kökeni, önemli olmakla birlikte, daha tali bir konudur.⁷⁵ 19. yüzyıl Fransız yazını ile ilgili bir inceleme, disiplinin kökeni yanında, disiplinin içeriğine katkısı bakımından da incelemeye değerdir.⁷⁶

Fransız yazını, kamu yönetimi disiplinine egemen olan ABD yaklaşımından farklıdır. Fransız yazınında, tek tek örgütlere değil sisteme ve devlet idaresine vurgu yapılmış ve kamu yönetiminin “kamusal”lığı öne çıkarılmıştır. Bonnin ve Vivien başta olmak üzere Fransa'da kamu yönetimi disiplininin doğuşunda rol alan yazarların çalışmalarında kamu yönetimi, yönetim biliminin sağladığı bilgileri devlet yönetiminde kullanan ve buna yönelik sistematik bilgi üreten uygulama ağırlıklı bir alan olarak tanımlanmaktadır.

Kamu yönetimi disiplini, başlangıcından itibaren Amerikan siyasal-yönetimsel kültürünün temel özelliklerinin etkisiyle gelişmiş, giderek de bu etkiyle işletme yönetimi

⁷⁵ Disiplinin kökeni ile ilgili bir tartışmaların bir diğer boyutu kameralistler ile ilgilidir. Çok sayıda yazar, 19. yüzyıldaki Fransızların, 17 yüzyılda Prusya'daki geniş, karmaşık ve merkezi bir kamu örgütlenmesine ilişkin kameralistlerin ürettikleri bilgilerden etkilendikleri savını geliştirmiştir. Örneğin, A. Lepawsky, kameralistlerin incelenmesinden sonra, sistematik bir yönetim düşüncesinin son yüzyıl ya da son iki yüzyılda ortaya çıktığı biçimindeki inançların ortadan kalkacağını ifade etmektedir. Albert Lepawsky, *Administration; The Art and Science of Organization and Management* (New York: Alfred A Knopf, 1952), s. 97 vd. Benzer bir görüş için bkz. Thomas R. Osborne, “The ‘German Model’ in France: French Liberals and the Staatswissenschaften, 1815-1848,” <http://www.uni-greifswald.de/~lo1/sum1.htm> 25.03.2004.

⁷⁶ 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazını, genellikle kamu yönetimi pratiğinin iyileştirilmesine ya da kamu örgütlenmesinin yeniden yapılandırılmasına yöneliktir. Bir başka deyişle pragmatik ve teknoloji ağırlıklıdır. Bu açıdan “*kamu yönetiminin nesnesinin varlığı ve varlık nedeni ile ilgili*” soruları geri planda bırakan 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi, disiplinde yaşanan epistemolojik-ontolojik düzlemdeki kimlik tartışmaları boyutuyla ayrıca ele alınabilir. Kamu yönetiminin disiplininde *kimlik sorunsalı* ile ilgili

ile aynılaştırılmış, bunun sonucunda da kamu yönetimi, “kamusal”lığını yitirmiştir. Kamu yönetimi çalışmalarının, kamu örgütlenmesinin ve kamu örgütlerinin ayırıcı özelliklerinin göz ardı edilerek işletme yönetiminin kavram, ilke ve yöntemlerin kullanılarak yapılması sonucunda, kamu yönetimi disiplininin “nesne”sini yitirdiği biçimindeki argümanlar geliştirilmiş ve kimlik sorunları yaşanmıştır.⁷⁷ Bu tartışmaların yapıldığı kamu yönetimi disiplininin, son dönemlerde öne çıkan “yönetim bilimsiz kamu yönetimi”⁷⁸ “kamu’suz kamu yönetimi”⁷⁹ ya da “işletme yönetimi ile aynılaştırılmış kamu yönetimi” gibi farklı eğilimlerin etkisinden kurtarılmasında ve disiplinin “nesne” krizinin aşılmasında, 19. yüzyıl Fransız yazınının yeni açılımlar sağlayabileceği düşüncesindeyiz.⁸⁰

tartışmalar için bkz. Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Disiplininde ‘Kimlik Sorunsalı’,” *Kamu Yönetimi Disiplini : Sempozyum Bildirileri, Cilt 1* (Ankara: TODAİE, 1995), s. 59-69.

⁷⁷ B. A. Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi,” *Amme İdaresi Dergisi* (C. 27, S. 4, 1994), s. 3 -19.

⁷⁸ Son dönemlerde kamu yönetimini, işletme yönetimi ile aynılaştırma girişimlerine yönelik eleştirilerin, giderek yönetim biliminden yoksun bir kamu yönetimi yaklaşımına doğru gittiği de söylenebilir. Yönetimin temel öğelerinden “planlama, rapor etme ya da uzmanlaşma”nın işletme yönetimi teknikleri olarak tanımlanması bu tür bir yaklaşımın örneklerinden biridir. Bu tür bir tanımlama için bkz. Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları.” *M. Kemal Öktem ve U. Ömürgönülşen (ed.), Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, s. 88.

⁷⁹ Bu yöndeki tartışmalar için bkz. Koray Karasu, *Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri* (Ankara: AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2004, Yayınlanmamış Doktora Tezi).

⁸⁰ Bu yönde bir adım için öncelikle 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınına ait kaynakların dilimize kazandırılması yararlı olacaktır. Bu tür bir girişim Meksika’da gerçekleşmiş, C. J. Bonnin’in *Principes d’administration publique* adlı kitabı kısa bir süre önce İspanyolca’ya çevrilerek yayımlanmıştır. *Principios de administración pública* (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2004), 537 sayfa.