

BİR BİLİM OLARAK KAMU YÖNETİMİNİN YÜKSELİŞ VE ÇÖKÜŞÜ

Ferda KOÇ¹

Öz

Kamu yönetimi kavramı hem nesneyi (toplumu yöneten aygıtı) hem de o nesne ile ilgili bilgi veya kuramları ifade eder. Bir bilim dalı olarak nitelendirdiğimiz kamu yönetimi, kendi nesnesiyle ilgili bilgiyi üretip derleme, kavramsallaştırıp kuramsallaştırma işlevini yürütür. Bu bakımdan bir yönetim aygıtı ve bir bilim dalı olarak kamu yönetimi arasında önemli bir bağlantı vardır. Ancak bu bağlantının üzerinde pek durulmaz. Bu nedenle Gencay Şaylan'ın "Bir Bilim Olarak Kamu Yönetiminin Yükselişi" adlı kitabı, kamu yönetiminin bu iki boyutu arasındaki ilişkinin tarihsel olarak nasıl geliştiğini, geleneksel paradigmanın nasıl doğup yükseldiğini ve gerilediğini, kamu yönetiminin temel kavramlarının ve etik değerlerinin hangi koşullarda oluştuğunu ele almaktadır. Ayrıca bu kitap, interdisipliner bir bakışla kamu yönetiminin dönüşümünü sosyoekonomik ve siyasal dönüşümlerle ilişkilendirerek bir bilim dalı olarak kamu yönetiminin nasıl bir epistemolojik krize sürüklendiğini açıklamaya çalışmaktadır. Kapitalizmin refah devletinden neoliberal küreselleşme dönemine geçtiği, ulus-devletin etkisizleşip popülist-otoriter siyasal yönetimlerin öne çıktığı bir bağlamda partizanlaşmış kamu yönetimi aygıtı ile geleneksel kuram arasında oluşan mesafeyi ortaya koyarak; okuru, kamu yönetimi disiplininin geleceğine dair bir tartışmaya davet etmektedir. Kamu yönetiminin siyasetten tarafsızlığını ve liyakate dayalı özerkliğini yitirmeye başladığı, bir disiplin olarak kuramla uygulamanın arasının açıldığı günümüzde Şaylan, uzun akademik hayatı boyunca farklı çalışmalarında işlediği konuları Cumhuriyet'in 100. Yılı vesilesiyle bu kitabında bütünlüklü biçimde okura sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Geleneksel Paradigma, Devlet, Büyük Dönüşüm, Kamu Yönetim

JEL Kodları: E12, H11

THE RISE AND FALL OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A SCIENCE

Abstract

The concept of public administration refers to both the object (the apparatus that governs society) and the knowledge or theories related to that object. Public administration, which we characterize as a branch of science, carries out the function of producing and compiling, conceptualizing and theorizing knowledge related to its object. In this respect, there is an important connection between public administration as an administrative apparatus and public administration as a discipline. However, this connection is not often emphasized. For this reason, Gencay Şaylan's book "The Rise of Public Administration as a Science" examines how the relationship between these two dimensions of public administration has developed historically, how the traditional paradigm emerged, rose and declined, and under what conditions the basic concepts and ethical values of public administration were formed. In addition, this book tries to explain how public administration as a branch of science has been dragged into an epistemological crisis by relating the transformation of public administration to socioeconomic and political transformations with an interdisciplinary perspective. In a context where capitalism has shifted from the welfare state to the era of neoliberal globalization, where the nation-state has become ineffective and populist-authoritarian political administrations have come to the fore, it invites the reader to a discussion on the future of the public administration discipline by revealing the distance between the partisan public administration apparatus and traditional theory. At a time when public administration is losing its neutrality from politics and its autonomy based on merit, and when the gap between theory and practice as a discipline is widening, Şaylan presents the topics he has covered in different studies throughout her long academic life to the reader in a holistic manner in this book on the occasion of the 100th anniversary of the Republic.

Keywords: Traditional Paradigm, State, Great Transformation, Public Administration

JEL Codes: E12, H11

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, fkoc@agri.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-9168-4887>

BİR BİLİM OLARAK KAMU YÖNETİMİNİN YÜKSELİŞ VE ÇÖKÜŞÜ

Kamu yönetiminin duayen hocalarından, AÜSBF’de, ODTÜ’de ve TODAİE’de uzun yıllar çalışmış Gencay Şaylan tarafından yazılan “*Bir Bilim Olarak Kamu Yönetiminin Yükseliş ve Çöküşü*” adlı kitap Şubat 2023 yılında İmge Kitabevi tarafından basılmış olup 263 sayfadan oluşmaktadır. Bu kitabın Sunuş’unda belirtildiği üzere, temel konusu, “*kamu yönetiminin epistemolojik krizi*”dir ki, yazarın da belirttiği gibi, daha önce yayımlanan çalışmalarında da değindiği sorunları bu kez genel kamuoyunda bir tartışmaya açma amacı taşımaktadır (s. 8). Kitapta ileri sürülen görüşleri incelemeye başlamadan önce, kitabın biçimsel ve içeriksel özellikleri hakkında bilgi vermek yararlı olabilir. Kitabın kapağında yer alan “Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. Yılına Armağan” ibaresi, kitabın Cumhuriyet’in 100. Yılı vesilesiyle yürütülen tartışmalara bir katkı amacı taşıdığını ima etmektedir. Kitabın kapak resminde ise, karşılıklı olarak bir adam ve bir kadın tarafından itilen iki satranç taşı (kale ve at) yer almaktadır. Kuşkusuz metaforik bir anlam taşımakla birlikte bu görselin neden seçildiği ve neye atıf yaptığı anlaşılamamaktadır. Durum böyle olunca kitap başlığı ile kullanılan metafor arasında kolayca ve doğru bir biçimde bağlantı kurmak bir hayli zor olmaktadır.

Kitabın kapağından biçimsel-içeriksel özelliklerine geçildiğinde dört temel husus dikkat çekmektedir: *Birincisi*, en merak uyandırıcı ve cezbedici olan içindekiler sayfasındaki bölüm başlıklarıdır. Sunuş başlığı dışında, giriş bölümü dahil dokuz bölümden oluştuğu görülmektedir. Bölümler, hacim açısından oldukça dengelidir. Bölümlerin ortalama sayfa sayısı, bölümün önemine ve incelediği konunun ayrıntılarına göre değişmekle birlikte 25 ile 40 arasında değişmektedir. Burada istisnai bir durum, son (dokuzuncu) bölümde görülmektedir. Bu bölüm 12 sayfadır. Öte yandan bu bölümdeki sorun (aşağıda da ele alınacağı üzere) sadece sayfa sayısı olmayıp iyi bir sonuç bölümünden bekleneceği üzere, çalışma boyunca geliştirilen savların ve yürütülen tartışmanın neticelendirilmesinde de bazı zayıflıklar içermesidir. Bu bağlamdan hareketle *ikincisi*, yazar bölüm başlıklarını daha anlaşılır kılmak amacıyla bölüm içerisindeki bağlamı vurgulu bir söylemle kavram analizi ve örnekler üzerinden ortaya koymaktadır. Ancak yazar her bölüm başlığı altında ele aldığı kavramları okuyucuyla bölümün ileriki sayfalarında paragraf aralarında tanıştırmaktadır.² Bu durum paragraf arası geçiş bütünlüğünü bozmaktadır. Bu olumsuz tabloyu ortadan kaldırmak amacıyla en başından itibaren belirli bir yöntemden hareketle ya bölüm başında okuyucuyla kavramları tanıştırmalı ya da dipnot yöntemiyle açıklamasına yer verilmelidir. Böylece okuyucu hem kavramın ne olduğu hem de yazarın kavramı hangi bağlamda ele aldığı bilgisine sahip olmaktadır. Yine yazar, bölüm başlığı altında ele aldığı örnekleri mevcut siyasal iklim etkisinde gelişen toplumsal olaylar üzerinden muhalif bir bakış açısıyla ortaya koymaktadır.³ Aslında bunlar yazarın siyasal duruşu ve bakış

² bk. s. 87, s. 92, s. 95, s. 107, s.125, s. 161, s. 210, s. 211, s. 221.

³ Detaylı örnekler için bk. s. 9, s.11, s. 95, s. 222, s. 224, s. 235, s. 255.

açısı hakkında önemli ipuçları içermektedir. Üçüncü önemli bir husus, literatür taraması ve kaynak gösterimi üzerinedir. Burada akademik titizlik sınırlarını zorlayan sorunların bulunmaktadır: i) Her bölümün zengin bir literatür taramasıyla ele alınmaması ve bölümlerde metin içinde gösterilen birçok kaynağın kitabın sonunda yer alan kaynakçada yer almaması;⁴ ii) Kitapta tartışılan pek çok konunun, yazarın daha öncesinde yayınlanan bazı çalışmalarında (makaleler-kitaplar) derinlemesine incelediği başlıklar olmasına rağmen yazarın kendi çalışmalarına atıf yapmaktan nedensiz bir şekilde itinayla kaçınması;⁵ iii) Kaynakçanın bu kitabın ele aldığı sorunun derinliği düşünüldüğünde yalnızca iki sayfa olmasıdır. Bu sorunlarla ilgili görüşümüz, yazarın bu çalışmasında biraz daha deneme tarzını benimseyip okuyucuyu yürüttüğü tartışmaya çekmek istemesi olabilir. Dördüncüsü ise, kitap boyunca pek çok noktalama işaretleri ve imla kuralları hatasının bulunmasıdır.⁶ Yazım hatalarının sıklığı da yayın sürecinde redaksiyonun gereken titizlikle yapılmadığından kaynaklanabilir.

Biçimsel-içeriksel özelliklerden çalışmanın kuramsal meselelerine geçildiğinde, kitabın düşünsel kalkış noktasının “kamu yönetiminin epistemolojik krizi” olduğu görülmektedir. Kitabın yazılış amacı “Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. Yılına Armağan” atfıyla kamu yönetiminin bir bilim olarak yükselişi ve çöküşüdür. Buradan hareketle, kitap planı, birinci bölüm olan “giriş” bölümüyle başlamaktadır. Giriş bölümü kitabın ilgi odağının belirlenmesine, sınırlandırılmasına ve okuyucunun ileriki sayfalarda ne bulacağına yönelik belirsizliklere ışık tutmak için ayrılmıştır.

Giriş bölümünde yazar, kamu yönetiminin diğer yönetimlerden (şirket veya spor kulübü yönetiminden) farkını, kamu yönetiminin nesnesi üzerinden tanımlamaktadır: Kamu yönetiminin inceleme nesnesi devlettir (s.12). Bu tespitin ardından “Devlet nedir?” diye sormaktadır. Bu soruyu da kitabın “Devlet ve Yönetim” başlıklı ikinci bölümünde ele almaktadır. Bu bölümde yazar, Marksist ve Weberci bir devlet tanımı geliştirmektedir. Devletin kökenini Marksist bir temelde açıklamakta, devletin diğer kurumlardan niteliksel farkını da Weberci bir bakışla tanımlamaktadır:

⁴ bk. s. 25, s. 54, s. 247.

⁵ Sadece birkaç örnek vermek gerekirse, küreselleşme ve kamu yönetimi ilişkisi Şaylan, G. (2016). *Değişim küreselleşme ve devletin yeni işlevi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları; demokrasi kavramı Şaylan, G. (2008). *Temsili liberal demokrasinin önlenemez krizi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları; demokrasi ve popülizm kavramları Şaylan, G. (2020). *Yarın endişesi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları bunun yanında Keynesyen ekonomi anlayışı, Refah Devleti ve kamu yönetimi ilişkisi, adı anılan bu çalışmaların hemen hepsinde tartışılmıştır. Öte yandan siyaset-yönetim ayrımı ve kamu yönetimi disiplininin tanımlanma ve alan sorunları, Şaylan, G. (1978). Yönetim biliminin evrenselliği ile ilgili bazı düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 3-15; Şaylan, G. (1995). Değişim ve yolsuzluk. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(3), 3-18; Şayan, G. (1996). Bağımsız bir disiplin olarak kamu yönetimi: Yeni paradigma arayışları. *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3), 3-16; Şayan, G. (2000). Kamu yönetimi disiplininde bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22 adlı çalışmalarında işlenen bir temadır.

⁶ bk. i) s.17, s. 71, s. 82, s.189, s. 200.

ii) s. 24- otaya; s.37-büyük baş; s. 44- toluumsal düzebe; s. 70 -moderneleşme; s. 73-ön görmek; s. 96, s.154-söz konuş; s. 61, s.109-kar; s.116-Führer hukuu; s. 164-öncede; s.183-siyasi; s. 192-vaz geçilmez; s.197-iliskim; s. 206-kurl; s. 211-gerçeklitr; s. 217-beli; s. 241-Dış İşleri; s. 242-genel kurmay; s. 246-başvuru.

“...Devlet, toplumun oluşumuyla beraber, ortaya çıkan toplumsal düzeni korumak ve geliştirmek işlevini yerine getirmek için kurgulanmıştır; buna bağlı olarak toplumun üzerinde ve toplumu yönetme *gücüyle* donatılmış bir konum işgal etmektedir” (s. 35).

“Devlet, bir kurum ya da örgütsel bir yapı olarak toplum içinde *güç* kullanma tekeline sahip olarak ortaya çıkmıştır” (s. 40).

“Devlet toplum üzerinde *zor* kullanabilme tekeline elinde tutan bir kurumsal yapıdır” (s. 46).

Bu tanımlar içinde dikkat çekici bir husus, “güç” ve “zor” kavramlarının eş anlamlı kullanılmasıdır. Siyaset felsefesi geleneğinde ilke ile iktidar, otorite ile cebir arasında bir ayrım yapıldığı için bu özdeşlik kafa karıştırmakta; hangi kavramla hangi anlamın kastedildiği anlaşılmamaktadır. Parantez içinde yabancı dillerdeki karşılığı kullanılsaydı sanırsanız daha net bir ifade olabilirdi.

Yazarın devlet çözümlemesinin bir başka önemli yönü, kapitalizmi bir dönüm noktası olarak alıp kapitalizm-öncesi devlet ile kapitalizm-sonrası devleti birbirinden ayırmasıdır. Buna göre kapitalizm-öncesi devlette siyasal otorite kendini dinle meşrulaştırıyordu dolayısıyla ideolojik dayanağı ve rıza kaynağı dindi. Din, devletin bir kutsallıkla halesiyle çerçevelenip sorgulamadan azade olmasını getiriyordu. Burada mutlak bir devlet anlayışı bulunuyordu (s. 42-43).⁷

Bölümün temel kavramlarından birini oluşturan liyakat, hem kapitalizm-öncesi hem kapitalizm-sonrası devletin temel bir unsurudur. Çünkü “yönetim becerisi” liyakate bağlıdır ve liyakatli görevliler becerileriyle halkı tatmin edebilirler ve meşruiyet sağlarlar. Aksi durumda meşruiyet sorunu oluşur (s. 46). Ancak şunu da vurgulamak gerekir ki, yazar tarafından da kitap boyunca sıkça önemsenererek vurgulanan liyakat kavramının tanımına kitabın ileriki sayfalarında paragraf arasında yer verilmesi oldukça dikkat çekicidir. Oysaki kitabın eksenini belirleyen kavramlardan birine özel bir yer ayrılması çok daha yararlı olabilirdi.

İster kapitalizm-öncesi ister kapitalizm-sonrası devlet olsun, devlet olgusunun olmazsa olmaz bir unsuru da siyaset-yönetim ayrımıdır. Zira siyasal otoriteyi temsil eden egemen siyasal aktör ile fiilen toplumun yönetimi birbirinden farklı öncelikler ve beceriler ister (s. 49). Yazara göre siyasal otoriteyi kullanan kral, sultan, emir veya seçilmiş başbakan için büyük ölçüde başarı liyakatli yönetim kadroları oluşturmaya bağlıdır. Yazar bu söylemini Osmanlı Devleti örneği üzerinden pekiştirmiştir.

Yazar ikinci bölümü “*Ulusal Egemen Devlet ve Kamu Yönetimi*” başlıklı üçüncü bölüme bağlarken kapitalizm-öncesi devleti irdeleyerek başlamaktadır. Aslında yazar ikinci bölümde dile getirdiği görüşleri

⁷ Bu husus, yazarın diğer kitaplarında da (örneğin Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi) sıkça vurgulanan bir temadır.

burada tekrardan vurgulamaktadır. Tarımsal toplum modeli kavramı altında bu devletin nasıl bir yapı üstünde yükseldiğini açıklamaktadır. Buna göre öncelikle zenginliğin temel dayanağı tarımsal faaliyettir. Tüm toplumsal iş bölümünü işletmeye imkân sunan fazla üretim (artık) tarımdan sağlanır. Öte yandan tarımsal ve diğer üretim, ulaşım vb. faaliyetler için gerekli enerji, kas gücüne dayanan organik enerjidir. Bu toplumsal yapıyı ve üstündeki devleti bir arada tutan rıza kaynağı ise, “total bir ideoloji olarak” dindir (s. 67-68).

Devleti tarihsel olarak kapitalizm öncesi ve sonrası şeklinde ayırması, burada asıl vurgunun “büyük dönüşüm” adını verdiği geçişin üzerine odaklanmasını getirmiştir. Yazara göre, kapitalizmin bir dünya sistemi olarak oluştuğu 17. yüzyıl, “büyük dönüşüm” adını hak etmektedir. Büyük dönüşüm, “toplumun ve toplumsal yaşamın her yönüyle köklü ve kapsamlı bir değişim sürecine girmesidir” (s. 70). Tarım toplumundan sanayi toplumuna, kapitalizm öncesinden kapitalist devlete geçişte, özellikle üç husus öne çıkmaktadır: i) Egemenliğin tanrısal değil halka dayandığı bir anlayış, ii) doğal-ebedi değil, yapay (sözleşmeye dayalı) bir devlet tasavvuru ve iii) ulusal devlet. Kısacası “büyük dönüşümle” birlikte modern ulus-devlet ortaya çıkmıştır. Burada yazarın bölüm boyunca vurgu yaptığı iki noktaya açıklık getirmek gerekir; birincisi egemenlik diğeri ise modern vurgusudur. İlki için yazara göre (başlıktan da anlaşılacağı üzere) ulus-devlet ulusal olmanın yanında *egemen* devlettir. Yazarın *ulusal-egemen* vurgusu aslında “belli coğrafi sınırlar içinde yaşayan insan topluluğu üzerinde nihai ve zorlayıcıyı otoriteyi elinde tutan devlettir” (s. 74). Burada da nihai ve zorlayıcıyı otoritenin gerek kapsamını gerekse de içeriğini belirleyen anayasalardır. İkincisi ulusal-egemen devlet ise, Siyaset Bilimi yazınında modern devlet sözcüğü ile tanımlanmaktadır.

Kapitalizmin bir sistem olarak gelişimi, devlet açısından paradoksal bir durum yaratmıştır. Zira bir yandan devletin toplum düzleminde cereyan eden iktisadi faaliyetleri ve sermaye birikimini cebri olarak sıkıntıya sokmaması gerekmektedir. Öte yandan da piyasanın anarşisinin neden olabileceği kaosu önlemek için çeşitli politikalar geliştirip gerek teknolojik gerek ekonomik ihtiyaçları gidererek ulusal topluma rehberlik etmesine ihtiyaç duyulmaktadır (s. 80). Yani “yük olmadan yük alabilecek” bir devlet gereksinimi doğuyor ki bunu sağlamanın yolu, nitelikli, liyakatli bir yönetim aygıtına sahip olmaktır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, yazar bu bölümde, önceki bölümden farklı olarak liyakat tanımlamasına giderek tarihsel süreç içerisinde kavramın evrilmesini gözler önüne sermiştir. Yazar, kitabın önceki bölümünde tanımladığı “bir işin ya da işlevin en yetkin kişi tarafından yerine getirilmesi” (s. 44) gibi genel liyakat tanımlaması yerine, bu bölümde liyakat kavramını “sürekli gelişen bilimi izleyecek bir biçimde eğitim-öğretimle kazanılan birikim ve becerilere dayalı” (s. 80) şeklinde bir tanımlamaya gitmiştir. Buradaki vurgu daha çok modern devlete özgü yönetim olgusu özgün bir bilim dalı olarak ele alınmış, aynı zamanda da

yönetim akıl temelli, gözleme dayanan bir bilim nesnesi olarak incelenirken diğer bir yandan ise inceleme ile elde edilen bilgi ve değerlendirmeler eğitim-öğretim sürecine konu olmuştur. Yazar bunu okuyucunun kafasında netleştirmek amacıyla önce Colbertizm’e ardından Kameralizm’e yer vermiştir.

Sonuç olarak, kapitalizm sonrası devlette kamu yönetiminin gelişimini yazar, iki hatta ayırmıştır: Birincisi, Kıta Avrupası geleneğidir. Bu gelenek, Colbertizm ve Kameralizm temelinde gelişmiştir. İlki açısından iki temel boyuta dikkat çekilebilir: Bunlar, hukuksal anlayış yani devletin işlem ve faaliyetlerinin belirli bir hukuksal çerçeve içinde işletilmesi ilkesi ve yönetsel etkinliği ve verimliliği yukarıya taşıyan Kameralist anlayıştır (s. 86).⁸ İkincisi ise, Amerikan kamu yönetimi geleneğidir. Peki Kıta Avrupa’sında bunlar söz konusu olurken Atlantığın öteki yakasında, ABD’de kamu yönetimi disiplinin bağımsız ve özgün bir sosyal bilim dalı olarak ortaya çıkmasında neler etkili olmuştur? Buradan hareketle yazar, izleyen bölümde bu soruya derinlikli olarak yer vermiştir.

Dördüncü bölümde “*Bağımsız Bir Bilim Dalı: Kamu Yönetimi*”nin anlaşılmasına odaklanılmıştır.⁹ Kamu yönetiminin bağımsız ve özgün bir bilim dalı olarak ortaya çıkmasında ABD geleneği ve Woodrow Wilson’un öncülüğü etkili olmuştur. Wilson’ın 1887 tarihli, ünlü *The Study of Public Administration* (Yönetimin İncelenmesi) adlı makalesinin, kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında bir dönüm noktası oluşturduğu kabul edilmektedir. Bu makalenin, ilgili literatür tarafından milat olarak sayılmasının nedeni siyaset ve yönetim ayrımına gitmesidir.¹⁰ Wilson’a göre siyaset alanı ve yönetim alanı, farklı ilkelere göre devinen, farklı usullerle hareket eden iki ayrı alandır. Her ne kadar yönetim ile siyaset arasında hukuki bir bağ varlığını sürdürse de siyasetin kurallarıyla yönetimin düzenlenip işletilmesi yanlış olacaktır. Bu biçimde siyaset ve yönetimi işleyiş mantıkları açısından birbirinden ayıran Wilson, kamu yönetiminin de bu farklılık temelinde yapılandırılması gerektiğini ileri sürmüştür. Buradan hareketle açık bir şekilde denilebilir ki, yönetim olgusu, salt yüksek siyasete bırakılamayacak bir önem ve ağırlık kazanmıştır. Dolayısıyla siyasal otoriteden belirli bir düzeyde *bağımsızlık* ve *güvence* kazanmalıdır ki kendi doğrularına göre işleyebilsin. Sonra, *kaynakların rasyonel kullanımı* meselesi gündeme gelir ki, burada da *çağdaş işletme biliminin etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun* bir çalışma tarzı düzenlenmelidir.¹¹ Devletin yönetsel aygıtı, kendinden beklenen görevleri en etkin şekilde yerine getirmelidir. Etkinlik ölçütleri siyasal

⁸ Ayrıntılı bilgi için bk. Şaylan, G. (1978). Yönetim biliminin evrenselliği ile ilgili bazı düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 3-15. (s. 7).

⁹ Disiplinin tarihsel gelişimi bilgisi için bk. Ayman Güler, B. (2013). Karşılaştırmalı kamu yönetim nedir?. K. Karasu (Yay. Haz.), *Kamu yönetimi ülke incelemeleri* (s. 23-39) içinde. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları; Ayman Güler, B. (2023). Kamu yönetimi. O. Koca ve K. Akman (Editörler), *Cumhuriyeti’nin 100. yılında sosyal bilimler* (s. 141-161) içinde. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

¹⁰ Wilson, W. (1961). İdarenin incelenmesi. *Seçme Parçalar* (Çev: Nermin Abadan) içinde. İstanbul: Yenilik Basımevi, s. 53-73; Akbulut, Ö. Ö. (2009). *Siyaset ve yönetim ilişkisi-kuramsal ve eleştirel bir yaklaşım*. Ankara: Turhan Kitabevi, s. 74-75; Stillman, R. J. (1973). Woodrow Wilson and the study of administration: A new look at an old essay. *American Political Science Review*, 67(2), 582-588. (s. 582).

¹¹ Bu iki temel ilkenin detaylı açıklaması için bk. Şaylan, G. (2000). Kamu yönetimi disiplininde bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22. (s. 9).

erk tarafından belirlenmelidir ki, bu da kamu yönetiminin siyasal boyutunu oluşturmaktadır. Etkinlik ölçütünün yanında onu tamamlayan diğer bir ölçüt olan verimlilik ise, devletin yönetsel aygıtı görevlerini yerine getirirken kendine tahsis edilen kaynakları maksimum verimlilikle kullanmalıdır. Bu nedenle kamu yönetimi öğretisi esas olarak siyaset bilimi ve işletme bilimindeki “örgüt kuramları” üzerine inşa edilmeye başlanmıştır. Son olarak uzmanlığın korunabilmesi için *siyasal açıdan tarafsız* olmalıdır (s.105-107). Kısaca altını çizmek gerekirse, çalışmada vurgulanan ve detaylı bir şekilde ele alınan Wilson’un hacim olarak küçük (bir kitapçık sayılabilecek) çalışması simgesel olarak kamu yönetimi disiplinin başlangıç noktası olarak kabul edilmiştir.¹²

Wilson’un yönetim-siyaset ikiliği yaklaşımının hemen akabinde yönetim sürecini tamamen siyaset dışı bir olgu olarak incelenmesi gerektiğine vurgu yapan örgüt kuramları dikkat çekmektedir. Yazar burada Frederick Winslow Taylor başta olmak üzere çeşitli düşünürlere yer vermiştir (s. 108-120). Bunu okuyucuya ilgili dönemin koşullarını anlamada basitleştirici ve betimleyici bir anlatımla aktarmıştır.

Kısacası bu bölümde yazar, kamu yönetimi disiplinin çıkış noktasının 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarında Amerika’ya özgü koşulların etkili olduğunu ve özellikle etkin bir devlet yönetimi sağlama sorununun binlerce yıldır insanların gündemini meşgul etmesiyle ön plana çıktığını vurgulamıştır. Bununla beraber daha sonrasında bu disiplinin küresel ölçekte önem ve ağırlık kazanmasına etkili olan 20. yüzyıl içinde ortaya çıkan iki önemli olay 1929 Bunalımı ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında siyasal, toplumsal ve akademik gündemin en tepesinde yer alan ‘kalkınma’dır (s. 124). 1929 Bunalımından nasıl aşılacağı sorusu karşısında sunulan reçete devletin yeniden yapılanma içine girmesidir. Burada sunulan yeniden yapılanma ise refah devleti anlayışıdır.

Beşinci bölümde yazar “*Refah Devleti ve Kamu Yönetimi*”ni açıklamaya yönelmektedir.¹³ Yazar bu bölüme kapitalizmin dar ve geniş anlamı arasında bir ayrım yaparak başlamaktadır: Dar anlamda kapitalizm, özel mülkiyete dayalı belirli bir ekonomik düzeni ifade eder. Buna karşın geniş anlamda kapitalizm, siyasal ve toplumsal olguları da kapsayan bir toplumsal düzene ve yaşam tarzına karşılık gelir (s.125). Bu ayrım çerçevesinde kamu yönetiminin yükselişi ve çöküşü esasen ikinci tanımla ilişkilidir. Burada da kapitalizm, kendi içinde çelişkiler barındıran, sürekli yeniden üretilmesi gereken buna karşın periyodik olarak da krizlere eğilimli bir nitelik taşımaktadır.

Yazar yine bu bölümde kitabın ana fikrinin altını çizmektedir: “Kamu yönetiminde ortaya çıkan ya da çıktığı varsayılan krizin toplumsal sistemle ve sistemin dinamiğiyle ilişkilendirilmeden bir açıklama

¹² Emre, C. (2003). *Yönetim bilimi yazıları*. Ankara: İmaj Yayınevi. (s. 4).

¹³ Yazar bu tartışmaya “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler” adlı makalesinde yer vermiştir.

yapılamayacağıdır. Somut bir deyişle, kamu yönetimi kuram ve uygulaması, kapsam ve içerik olarak kapitalizm olarak tanımlanan toplumsal düzenin türevi varsayılmaktadır” (s.127-128). Bu açıklama önemli, zira burada yazar hem kitabın ana fikrini hem de yöntemsel tercihini ortaya koymaktadır. Kitabın ana fikri, kamu yönetiminin siyasal ve sosyoekonomik düzenin dönüşümüyle ilişkilendirilmeden anlaşılamayacağına işaret ederken yöntemsel yaklaşımı da kamu yönetimini, geniş anlamda kapitalizm dediği toplumsal düzenin bağımlı değişkeni olarak görmek oluyor. Yani esas olarak değişen toplumsal-siyasal düzendir, kamu yönetimi bu değişime paralel olarak ve o değişimin tetiklemesiyle değişmekte, dönüşmektedir. Bu temelde düşünüldüğünde, 1929 Bunalımı (ve daha sonra da 1945) kamu yönetiminin yükselişinin başlangıç noktaları olarak görülebilir. Zira 1929 Bunalımı, *laissez faire* kapitalizminin sonunu getirip toplam talebi yönetecek bir devlet aygıtını kapitalizmin yeniden üretimi için zorunlu kılan Keynesyen anlayışın hakimiyetini getirirken; 1945 de sömürgelerin bağımsızlıklarını kazanmalarını başlatan ve ardından kendi ulusal kalkınma süreçleri içinde uzman bir kamu yönetimi aygıtının tüm dünyaya yayılmasını sağlayan dönüm noktasını ifade etmektedir. Yazarın düşüncesinin arka planını siyaset-yönetim ayrımı oluşturduğu için kamu yönetimi çözümlemesi de her zaman iki boyutludur. Bir boyutunda özerk, tarafsız, uzman, liyakate dayalı kamu yönetimi aygıtı yer alırken diğer boyutu da temsili demokrasi oluşturmaktadır. Nitekim ikisinin gelişimi ve gerilemesi birbirini doğru orantılı biçimde izlemektedir.¹⁴ Yani demokrasinin gelişip yerleşmesi, çoğulculuk, sınıfların temsili ve katılım geliştikçe, kamu yönetimi de özerk ve tarafsız bir yapı olarak yükselmektedir. Bu ikisi (yani ileri demokrasi ve liyakatli kamu yönetimi) refah devletinde aynı zeminde buluşmuştur.

Yazar Büyük Buhranı aşmaya yönelik yeniden yapılanma sürecinin iki ana aks üzerine oturduğunu vurgulamaktadır. Birincisi, ekonomiye ve pazara etkin bir biçimde müdahale eden yeni bir devlet tasarımı; ikincisi ise, Avrupa ülkelerinde yükselen ileri demokrasi anlayış ve uygulamasıdır (s.131-132).¹⁵ Demokrasi-kamu yönetimi bağlantısını şurada çok daha açıktır: “Refah devleti kapitalizminin, esas olarak bir sınıf uzlaşmasına dayandığını söylemek yanlış olmayacaktır. 1945 sonrasının tarihsel koşulları bu tür bir sınıf uzlaşmasını adeta zorunlu hale getirmiş gözükmektedir. Görüldüğü üzere, refah devleti kapitalizminde kamu bürokrasisi ya da kamu yönetimi toplumun esenliği ve mutluluğu için büyük bir sorumluluk yüklenmiş bulunmaktadır. Devlet örgütünün bu sorumluluğu hakkı ile yerine getirebilmesi için iki önemli sorunun çözülmesi gerekmektedir. Bunları, kısaca, kamu bürokrasisinin tümüyle liyakat ilkesi temelli yapılanması ve işlemesi ile yine kamu yönetiminin görelî bir otonomiye sahip olması biçiminde ifade etmek

¹⁴ Yazar, bu düşüncesini özellikle *Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi* adlı kitabında daha geniş biçimde tartışmıştır. Ona göre farklı toplumsal kesimlerin çıkarlarının örgütlü biçimde ifadesi, refah devleti mekanizmaları içinde mümkün olurken, demokrasi de bu taleplerin çoğulculuk (pluralizm) adı altında siyasal alanda temsili ve önem sırasına yerleştirilmesini ifade etmektedir.

¹⁵ Avrupa özelinde etkin kamu yönetimi ve ileri demokrasi bağlantısı açısından Colbertizm ve Kameralizm belki istisna olarak gösterilebilir. Zira bu iki anlayış, demokratik anlayış yerleşmeden gelişmiş uzman kamu yönetimi düşüncesine örnektir. Öte yandan yazar ele almasa da, özellikle sosyalist rejimler ve Uzak Doğu’nun otoriter-kalkınmacı yönetimleri, demokrasi-kamu yönetimi bağlantısına ciddi biçimde meydan okumaktadır.

mümkündür” (s.139- 140). Burada, kapitalizm öncesi devlet ve kamu yönetimi ile kapitalizm sonrası devlet ve kamu yönetimi arasındaki ayrım nitelikten çok bir nicelik ayrımı gibi ifade edilmektedir. Buna göre liyakat, eskiden beri iyi bir devletin vazgeçilmez bir niteliğini oluşturur. Refah devleti döneminde bu, çok daha fazla “önem ve ağırlık” kazanmıştır. Yazarın bu anlatımının sorunlu olabilecek yönü, liyakati kendi başına ve kendinde bir değer olarak ele almasıdır. Kuşkusuz liyakatin bir değer olarak savunulmasında bir sorun yoktur. Ancak bir yönetimi liyakatli yapan koşulları gözden kaçırma durumu doğabilir. Ayrıca meritokrasiye dönük eleştiriler de burada göz ardı edilmektedir. Liyakate dayalı sistemlerin belirli kesimlerin kastaşarak yeniden üretimine hizmet ettiği, “gümüş kaşıklıların” iktidarını sürdürdüğü eleştirileri, liyakatle demokrasiyi karşı karşıya getirebilir. ¹⁶Yazarın ENA’nın kapatılmasıyla ilgili yorumları bu bağlamda düşünülebilir (s. 228).

Burada şunun altını çizmek gerekir ki, kitabın belki de en temel zafiyeti, bir aygıt olarak kamu yönetiminin serencamını anlatırken, bir bilimsel disiplin olarak kamu yönetiminin dönüşümünün tam bir hikayesini sunamaması, belirli noktalarda yapılan değinilerle ve genel toplumsal düzenin dönüşümünün yansıması olarak ele almasıdır. Adeta şöyle bir durum var gibi: Geniş anlamda kapitalizm (toplumsal düzen) dönüşerek kamu yönetimini dönüştürüyor, bu iki dönüşümün türevi olarak da kamu yönetimi disiplini yeniden biçimlenmektedir. Yani kamu yönetimi disiplini bağımlı değişkenin bağımlı değişkeni gibi durmaktadır.

Kitabın bu noktasına dek kamu yönetimi disiplinine girişte, Kameralizm’de, Wilson’un siyaset-yönetim ayrımında değinilmişti ancak hiçbirinde kamu yönetimiyle kamu yönetimi disiplini arasındaki bağıntı derinlemesine tartışılmamıştı. Burada biraz daha geniş bir anlatım yer almaktadır (s.141 vd.): Kamu personel yönetimi dışında sosyal psikoloji, sistem yaklaşımı da disiplinin refah devleti koşullarında gelişmiş alt alanları olarak dikkat çekmektedir. Öte yandan yazar, her ne kadar evrensel bir kamu yönetimi biliminden bahsetse de “her ülkenin özgün tarihsel koşullarından” etkilenerek biçimlendiklerine de değinmeden geçmemektedir (s.142).

Yazar bu bölümde kamucu yani halkın ortak çıkarını birincil öncelik olarak gören bir dünya görüşünün biçimlenmesine de dikkat çekmektedir. Bu dünya görüşünün bilimi referans almasına, sınav ve diplomaya dayanan liyakatine ve kamucu etiğine işaret etmektedir. Ancak bu olguyu yeterince eleştirel

¹⁶ Liyakate dayalı bir sistemin sosyolojik olarak belirli sınıfların hiyerarşik konumlarını yeniden ürettiğine dair klasik eleştiri için bk. Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033*. Bristol: Penguin Books. Daha güncel bir örnek için bk. Sandel, M. J. (2020). *The tyranny of merit what's become of the common good?* Bristol: Penguin Books. Liyakat açısından temel bir sorun, (eğitimdeki) rekabette başarılı olanların ahlaki üstünlüğünü temel alırken, bu rekabetin arka planındaki koşul eşitsizliğini göz ardı etmeye eğilimli olmasıdır. Bu hususun tartışıldığı kısa ama meselenin özüne vâkıf bir makale için bk. Pelling, L. (2023, Nisan 11). The myth of meritocracy and the populist threat. *Democracy and Society*, <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/the-myth-of-meritocracy-and-the-populist-threat-6630/> adresinden erişildi.

biçimde değişmiyor. Buradaki demokratik sorunu görmezden geldiği gibi (siyasetten özerkliği arttıkça halkın bürokrasi üzerindeki denetimi de azalmakta ve bu, bürokrasinin demokratik meşruiyetini de zayıflatmaktadır) bu kültürün seçkinciliği ve kendi kendisini yeniden üreten zümreselliği gibi hususlar da tartışılmamaktadır.¹⁷ Bu yüzden, liyakatle ilişkilendirilen kamucu kültürün soyut ve ideal bir halk çıkarı savunusu, somut ve gerçek halkla ilgisiz ve hatta düşmanca olabilir.

Yazar altıncı bölümde kamu yönetim disiplinin küresel ölçekte önem ve ağırlık kazanmasına etki etmiş, 20. yüzyıl içinde ortaya çıkan ikinci önemli olayı olan “*Kalkınma Söylemi ve Kamu Yönetimi*” konusuna yer vermektedir. Kalkınma, 1945 sonrasında dekolonizasyon ve Soğuk Savaş bağlamında gündeme gelen bir konudur. Buna göre geri kalmış ülkelerin gelişmesinde sosyalizm ve kapitalizm arasındaki rekabet çerçevesinde nasıl bir tercihin belirleneceği ve izleneceği sorununa dayanır.¹⁸ Kalkınma, niceliksel bir büyümenin ötesinde, siyasal, toplumsal ve iktisadi alanların hepsini kapsayan toplu bir dönüşümü ifade etmekle birlikte esasen iktisadi bir atılımı gerektirir. Bunun için de kayda değer bir sermaye birikiminin sağlanması şarttır. Ancak geri kalmış ülkelerde eksik olan tam da bu sermaye kıtlığı olduğu için önemli bir açmaz doğar. İşte bu açmaz, kaynakların planlı, rasyonel ve uzun erimli hedeflere dönük olarak düzenlenip tahsis edilmesini gerektirir ki, kalkınma sorununun kamu yönetimiyle kesişimi burada olur. Yazar bunu şöyle ifade etmektedir: Kalkınma çabalarının yetersizliği devlet kurumu ile aşılmaya çalışılmaktadır. Geri kalmış ülkenin devlet kurumu yani kamu bürokrasisi öncelikle ekonomi alanı olmak üzere doğrudan üretim yapacak sanayi alanlarına yönelmelidir. Elde edeceği kaynakları en verimli ve en etkin bir biçimde kullanılmalıdır. Bunun için devlet kalkınma çabalarını “planlı” bir şekilde yürütmelidir. Bu nedenle kalkınma ve kuram çabalarında iki önemli olan husus “devletin öncülüğü” ve “planlı kalkınma”dır (s.161). Bu bağlamda devletin öncülüğü kamu yönetimi ya da kamu bürokrasisi için kurtarıcı olma ideolojisini kendinle birlikte getirmektedir. Bunun doğal sonucu olarak kamu bürokrasisi için uzmanlığa ve rasyonelliğe dayalı bir “seçkinciliğin” söz konusu olması gerekir (s.166). Burada yazar bürokratik ideolojiye ve etiğe biraz daha girmektedir. Ama bu seçkinciliğin liyakatin istenmeyen sonucu veya yan etkisi olduğuna dair bir bahis açmamakta fakat seçkinciliğin demokrasiyle çelişkisine aynı yerde değinmektedir.

Daha sonra yazar, kamu yönetimi disiplinine bir pencere açarak II. Dünya Savaşı’ndan sonra bir sosyal bilim dalı olarak kamu yönetiminin önem ve popülaritesinin yükseldiği saptamasını yapmaktadır (s. 167). Bu saptamanın ötesinde, kamu yönetiminin toplumun ve siyasetin diğer alanlarıyla ilişkisinin nasıl

¹⁷ Liyakat ve uzmanlık bilgisinin bürokrasiye demokratik kamusal denetimden kurtaracak bir özerklik sağlayabileceği tehlikesi, esasen Weber’in bürokrasi kuramında içkin olarak bulunmaktadır. Bk. Weber, M. (2011). *Sosyoloji yazıları* (Çev: T. Parla). İstanbul: Deniz Yayınları, s. 321 vd.

¹⁸ Bu minvalde açıklama için bk. Özacit, B. (2018). Karşılaştırmalı kamu yönetimi için tarihsel sosyolojiden dersler. *Memleket Siyaset Yönetim*, 13(29), 83-110. (s. 88).

kurulması gerektiğine dair yöntemsel soru açısından bir alternatif de üretmektedir: Devlet Bilimi.¹⁹ Burada yazar “Acaba kamu yönetimi olarak tanımlanan bilim dalını aynı zamanda ‘devlet bilimi’ olarak tanımlamak mümkün olabilir mi?” sorusu üzerine yoğunlaşmıştır. Ancak buradaki amacı ‘devlet neden ve hangi işlevleri görmek için nasıl var oluyor’ türünden sorulara cevap aramak değil, daha çok devletin örgütsel yapısı, yaşanan tarihsel koşullara bağlı olarak devlet örgütünün işlevleri ve bu işlevleri yerine getiren kadroları inceleme nesnesi olarak almaktır. Bundan dolayı şu söylenebilir ki, sadece yönetim olgusu üzerine odaklanacak olan devlet bilimi, siyaset biliminin devlet kuramıyla sıkı bir bağlantı içinde olacaktır. Devlet biliminin temel hareket noktası, devletin belli işlevlerini yerine getirecek olan insanlar tarafından oluşturulan toplumsal bir kurum oluşudur. Bir siyasi kurum olarak temel işlevi, içinde bulunulan tarihsel koşullara göre toplumsal düzeni yeniden üretmek olan devlet, sözü edilen işlevi bir yönetim aygıtı ile gerçekleştirmektedir. Buna göre, bu yönetim aygıtı yani kamu yönetimi siyaset biliminin devlet kuramı alanında incelenebilecektir. Ancak kamu yönetiminin ‘devlet bilimi’ olarak düşünülmesi durumunda ise, ‘nasıl ve ne olmalı’ sorunsalının da içeriğinde bir değişim olacaktır. Şöyle ki, 20. yüzyılın ikinci yarısına damgasını vuran iki olgu, refah devleti kapitalizmi ve geri kalmış ülkelerin kalkınma sorunudur. Bu sorunlar küresel ölçekte devletin toplumsal konumunu ve işlevlerini belirlemiştir. Bununla birlikte kamu yönetimi disiplini için ‘nedir ve nasıl olmalıdır’ sorunsalı da ortaya çıkmıştır. Küresel koşul ve dengelerin değişmesi, daha açık bir ifadeyle refah devleti kapitalizminin ‘küreselleşmiş kapitalizme’ dönüşmesiyle devlet kurumunun toplumsal konumu ve yönetsel işlevleri de kaçınılmaz bir şekilde olarak değişmektedir (s.168-169). Yazarın bu düşüncesinden hareketle şunu söyleyebiliriz ki, devletin kökenine veya varoluşuna dair soruları siyaset bilimine bırakıp onun sadece yönetsel yapısını, gövdesini ve işlevlerini incelemeye dönük bir devlet bilimi, siyaset-yönetim ayrımının göz ardı ettiği daha bütüncül bakışı sağlayabilecek bir alternatif gibi durmaktadır. Ancak burada şöyle bir sorun da bulunmaktadır: Her bilimin ona mahsus bir alanı, nesnesi vardır ve her bilim o nesneyi açıklama iddiası taşımaktadır. Burada devlet biliminin nesnesi olan devlet, yazarın ifadesinde de görüldüğü üzere, başka alanlardaki gelişmelerin bağımlı değişkeni durumunda görülmektedir. O zaman da şöyle bir sorun ortaya çıkıyor: Eğer dünya ekonomik sistemindeki temel dönüşümlere bağlı olarak devlet dönüşüyorsa, o zaman doğrudan ekonomiyi çözümlemek, devleti anlamak için daha doğru olmaz mı? Neden ayrı bir devlet bilimine ihtiyaç duyalım? Sonuçta incelediği nesne, başka süreçlere bağlı ve bağımlı olarak dönüşmektedir. Yazar devlet bilimine geçerken değindiği için bu zayıflığa karşı bir önerisi görülmemektedir. Ancak kamu yönetiminin bağımlı değişken özelliği, Keynesyen refah

¹⁹ Devlet bilimi kavramının ve kuramının Türkçe literatürde derinlikli ve özgün bir tartışması için bk. Ayman Güler, B. (2023). *Devlet bilimi göçebe ve yerleşik devlet*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları. (s. 69-73).

devletinin girdiği kriz sonucunda geniş anlamda kapitalizmin yeniden örgütlenmesinde çok daha net görülmektedir ki, bu tema izleyen bölümün konusudur.

Yazar yedinci bölümde kamu yönetimi disiplininin çöküşünü temellendirirken bunu “*Küreselleşmiş Kapitalizm Çağında Kamu Yönetimi*” başlığı altında tartışmaktadır.²⁰ Burada yazar öncelikle 1970’li yıllarda bir dünya sistemi krizinin yaşandığını söyler ve bu krizi şöyle açıklar: Çoğulcu demokraside farklı sınıfların ve kesimlerin kendi taleplerini sisteme iletmesi, bu talepleri siyasal olarak karşılanmasının refah devletini şişirmesi, refah devletinin aşırı büyümesinin pazarın aleyhine olacak biçimde kamunun ekonomideki alanını genişletmesi, bu genişlemenin kâr hadlerini düşürerek kapitalist sermaye birikim sürecini sekteye uğratması ve kapitalizmin yeniden üretimini zora sokması. Çözüm olarak ise, devletin alanının daraltılması ve piyasanın alanının genişletilmesi görülmüştür (s.178-180). Bu nedenle ortaya çıkan bu dönüşümün de bir devlet bilimi olarak da tanımlanabilen kamu yönetimi disiplininin geleneksel paradigmasını etkilememesi mümkün görünmemektedir. Devlet kurumunun toplumsal konumu ve işlevleri de kapsamlı bir değişim veya dönüşüm sürecine girmesi kamu yönetimi disiplini için bir paradigma değişikliği ya da daha radikal bir deyişle bir tür *yok oluş* gündeme gelmiştir. Ancak yazarın bu düşüncesinden hareketle akıllara şu soru gelmektedir: Bağımlı değişken olarak kamu yönetiminin, toplumsal düzenin, sosyoekonomik yapının dönüşümüyle “yok oluş” sürecine girmesi fazla iddialı bir düşünce değil midir? Eğer öyleyse, kamu yönetimi disiplininin kurulduktan sonra ayakta kalabilecek herhangi bir kuram, ilke, değer vs. üretmediğini de kabul etmek gerekmez mi? Bir bilim dalının belirli koşullar altında doğması anlaşılabilir bir husustur. Örneğin, geometriyi Antik Mısırlıların nehir taşkınlarından sonra tarlaların sınırlarını belirlemek için kurdukları iyi bilinir.²¹ Ama bu Nil nehrinde tarım sürdürülemezince geometrinin de anlamını yitireceği şeklinde düşünülmez. Aynı şekilde, kamu yönetimini kapitalizmin belirli ihtiyaçlarının gerekli kılması, bu ihtiyaçların değişmesiyle kamu yönetimi disiplininin anlamını yitirdiği şeklinde düşünülmemesi gerekir.

Yine yazar, neoliberalizmin “minimal devlet” talebinin piyasanın alanının genişletilmesi, kamu harcamalarının kısılması, özel mülkiyetin daha güçlü biçimde korunması ama kriz durumunda sermayenin devlet müdahalesiyle kurtarılması arasındaki çelişkilere, 1990’lardaki düzenleyici reformlarla devletin bu kez küresel pazarla ulusal pazarın entegrasyonu için düzenleyici görevler edinmesine dikkat çekmektedir: “Bu noktada gündeme gelen çok önemli soru, liyakat ilkesinden giderek uzaklaşan kamu bürokrasilerinin bu yaşamsal mücadeleyi nasıl verebilecekleridir” (s. 189-190). Ancak yazarın bu sorusu karşısında akıllara

²⁰ Yazar geniş bir şekilde bu tartışmaya “Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi” ve “Değişim ve Yolsuzluk” adlı çalışmalarında yer vermiştir.

²¹ Aslan Seyhan, İ. (2021). Antik Mısır’dan Orta Çağ İslam Dünyası’na kısa matematik tarihi. *Üniversite Araştırmaları Dergisi*, 4(Özel Sayı), 59-70. (s. 60).

şu gelmektedir: Neden neoliberalizm, doğası gereği liyakat ilkesinin altını oymak zorunda olsun ki? Siyasal patronaj, popülizm vs. siyaset-yönetim ayrımının bozulmasıyla gündeme gelen sorunlardır. Neoliberalizm pekâlâ kendi uzman kurullarıyla liyakate uygun bir yapıyı (en azından kuramsal olarak) gerçekleştirebilir. Yazarın neoliberalizmi kavrayışı, bazı konularda fazla genellemeci bir pozisyonda yer almaktadır. Şurada olduğu gibi: “Neo liberalizmin klasik liberalizmden önemli bir farklılığı, siyasal alanda giderek yükselen yeni muhafazakarlıktan bağımsız bir siyasi öneri ya da projesinin olmamasıdır” (s.191). Neo liberalizmin doğuşu ve yükselişi yeni muhafazakarlıkla ittifak içinde olsa da yeni muhafazakarlığın etkisizleştiği dönemlerde farklı ittifaklarla pekâlâ yoluna devam edebilir. Nitekim son 40 yılda pek çok siyasal ve ekonomik krize rağmen Neo liberalizmin varlığını sürdürmesi, bu esneklikle birlikte düşünülmelidir.

Yazar, en son olarak küreselleşmiş kapitalizm aşamasında ortaya çıkan sorunlara dikkat çekmektedir: Gelir-servet dağılımındaki toplumsal eşitsizlik, yeniden yapılanma içinde sistem krizlerinin aşılabilmesi, siyasal alanda temsili demokrasi olarak nitelendirilen rejimin krizi veya çöküşü, işsizlik veya surplus (artık) emeğin giderek büyüme eğilimi göstermesidir. Bu sorunlar içinde yer alan üçüncü sorunun neoliberalizmin ve küreselleşmenin demokrasiye yaptığı tahribatın altını çizmektedir: “Ağır bir hegemonya kurmuş olan Pazar köktencililiği ve dünyanın sermayenin çıkarlarına yönelik olarak bütünleşmiş tek bir pazara dönüşmesi temsili, liberal demokrasiyi bir siyasi rejim türü olarak anlamsızlaştırmıştır. (...) Bugün görünürde programları sağ/sol ikilemi içinde toplanabilen siyasi partiler iktidar için yarışmayı sürdürmektedirler. Bununla beraber, söylemleri, program ve ideolojileri ne kadar birbirinden farklı olsa da iktidara gelen siyasetçiler, özellikle ekonomi ve maliye politikalarına ilişkin olarak neo liberal hegemonyanın dışına çıkamamaktadırlar” (s.197). Bununla birlikte, neoliberalizmin gerek ekonomik anlamda tam başarılı olamaması gerekse de yarattığı eşitsizlikler nedeniyle dünyanın farklı yerlerinde tepkilere yol açması, şu soruyu gündeme getirmektedir: Nasıl neoliberal hegemonya varlığını sürdürebiliyor? Yazar, bu soruya tam bir yanıt sunmuyor. Halbuki neoliberal hegemonyanın başarısızlığına rağmen nasıl sürdüğünü anlamak, ona alternatifleri tartışmak açısından ilk yapılması gereken şeydir.

Kamu yönetimi disiplininin çöküşünü anlatan ikinci bölüm olan sekizinci bölüm, “*Kamudan Müşteriye*” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde yazar, yeniden yapılanan dünya kapitalist sistemi içinde pazar köktencililiğine bağlı yeni bir etik anlayışın ortaya çıktığı bu yeni etik anlayışın kamucu etik anlayışı dönüştürdüğünü vurgulamaktadır. Burada kamu etiğinin dönüşümünün hem nedenlerine hem de sonuçlarına dikkat çekmektedir. Buna göre bu etik, liyakate ve toplumun esenliğini üstlenme sorumluluğuna dayanıyordu. Refah devletinin tasfiyesi, tarafsız kamu yönetiminin çözülmesi, dünya piyasalarıyla bütünleşmenin gündeme getirdiği servet sahibi olma fırsatları, yolsuzluğu da sistemin bir parçası haline

getirmiştir. Öte yandan yolsuzluğun yaygınlaşması, demokrasinin kriziyle beraber popülizmin yükselişini de etkilemiştir (s. 213-217).

Yazarın kamu yönetimi disiplinine değinisi, geleneksel veya yerleşik kamu yönetimi paradigmasının, siyaset ve örgüt kuramları arasında bir ara kesit olarak ortaya çıktığı ancak yerleşik kamu yönetimi paradigmasının kapitalist girişim mantığından uzaklaşarak kurgulandığı üzerinedir (s. 217). Buradan hareketle yeniden yapılanan kapitalizm içinde kamu yönetiminin giderek işlevsiz kalması kaçınılmaz bir gelişmedir. Bu da *kamu yönetiminin ontolojik krizi* biçiminde değerlendirilmektedir (s. 217-218). Bu bağlamdan hareketle yazar; birincisi, yeni yapılanma süreci içinde *public administration*’dan *public management*’a yani kamu yönetiminden kamu işletmeciliği mantığına geçiş olduğunu ve bu geçişin kamu yönetimi disiplini de etkileyeceğini söylemektedir. İkincisi, kamu yönetimi disiplini ile ilgili olup “Geleneksel ya da yerleşik kamu yönetimi bölüm ve müfredatlarının işlevi ne olacaktır?” sorusuna cevap aramaktadır. Örneğin geleneksel kamu yönetimi müfredatı içinde çok ağırlıklı bir yer tutan ‘kamu personel yönetiminin’ yeniden yapılanma süreci içinde ‘insan kaynakları yönetimine’ dönüştüğü görülmektedir.²² Kamu personel yönetiminin nesnesi kamu kurumları çalışanlarıdır. Bu kamu kurumu çalışanları kendinden beklenen işlevleri yerine getirirken liyakat, görelî otonomi ve bunların sonucu olarak kariyer ilkelerine göre işe alınmakta ve görev yapmakta iken insan kaynakları yönetimi ise pazar koşullarında varlıklarını sürdüren özel firma ya da korporasyonlarda çalışanlar ile ilgili bir alt disiplindir (s. 219-220). Üçüncüsü, devlet aygıtı tarafından topluma sunulan hizmetlere ilişkin olarak vatandaş kavramı yerine müşteri kavramı ön plana çıkmıştır.²³

Yazara göre, yeniden yapılanan kapitalist sistemin diğeri bir özelliğı, siyasi rejimlerin giderek daha otoriter hale gelmesidir. Bu özellik popülizm ya da popülist siyaset olarak ifade edilmektedir. Yazar, popülizmi otoriterleşme ve faşizmin güncellenmiş hali olarak görmektedir:²⁴ “Popülizm ya da popülist siyaset, insan hak ve özgürlüklerini kısıtlamaya yönelik işlevlerini dış dünyadan gelen tehditler temelinde meşrulaştırmaktadır. Başta zor kullanma olmak üzere, giderek evrenselleşen popülist siyaset ile devlet kurumunun baskıcı ve despotik özelliğı öne çıkmaktadır” (s. 224). Bu baskıcılık, beka sorunuyla meşrulaştırılmaktadır ki bu sorun popülist siyaset için merkezi konumdur. Siyasal anlamda gerçekleşen bu önemli gelişmelerin geleneksel kamu yönetimi paradigmasını etkilememesi (liyakat, siyasi tarafsızlık, güvence ve kariyer gibi ilkeleri vb.) mümkün değildir. Bu bağlamda yazar, Türkiye’ye de ayrı bir yer

²² Yazar, bu dönüşüme Şaylan, G. (2000). Kamu yönetimi disipliniinde bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22. (s.15) yer vermiştir.

²³ Detaylı bilgi için bk. Şaylan, G. (2000). Kamu yönetimi disipliniinde bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22. (s.16).

²⁴ Bu yaklaşım, *Yarın Endişesi* kitabında da daha geniş ele alınmıştır. Burada bir parantez açarak, yazarın popülizmle otoriterliğı özdeşleştirmesinin ve popülizmi 20. yüzyıl faşizminin günümüze uyarlanmış şekli olarak görmesinin fazla indirgemeci bir yaklaşım olduğunu, popülizmle ilgili literatüre pek atıf yapmadan ve sol ile sağ popülizm ayrımlarına girmeden genelleyici bir düzeyde kavramı kullandığını belirtmek gerekir.

ayırmaktadır (s. 231-36): Cumhuriyetin başındaki liyakat temelli, özerk kamu yönetimi, ulusal bir devletin ve toplumun inşasına çalışmıştır. 1980’den sonra küreselleşmiş kapitalizmin etkisine girilmiş, 21. yüzyılda ise otoriter-popülizme sivrulmuştur. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle, pazar köktencililiği ve neoliberal hegemonyanın birleşimi, Türkiye’ye özgü otoriter-popülist yapının konsolide olmasını getirmiştir (s. 235). Yazar bu dönüşümü, Amerikan geleneği içinde Jacksoncu ganimet sistemine geri dönüş olarak görmektedir. Zira partizan bir devlet aygıtı ortaya çıkmıştır ve KPSS gibi liyakati esas alan uygulamalar önemini kaybetmiştir. Bir başka açıdan ise Türkiye modeli, Bonapartist devlet çözümlemesini akla getirmektedir.

Bunun yanında popülizmin ve onun uygulamasında öne çıkan diğer bir boyutu “führer hukukunun” öne çıkmasıdır. Liderin sözünün hukuk yerine geçtiği bir tür “führer hukukunun” geçerlilik kazanması, hukuksuzluk yaygınlaştıkça yolsuzluğun da artmasıyla da yakından bağlantılıdır. Yazar yolsuzluk dalgasının boyutlarını Sayıştay Raporları üzerinden örneklemektedir (s. 244-245).

En son olarak bu bölümde yazar kamu yönetimi öğretiminin kapsam ve içeriği tartışmasına geri dönmektedir. Burada dikkat çeken en önemli husus, “kamu yönetimi ile işletme yönetimi olarak tanımlanan alan arasındaki farklılığın radikal biçimde daralmış olması”dır. Daha öncesinde müfredatlarda anayasa, yurttaşlık, kamu hukuku, yönetimin yargısal denetimi konuları ağırlıklı bir yere sahipken bunlar yerine özel hukuk konuları yer almaktadır (s. 249). Yazar bu değişimi yükselen popülizme veya siyasal gücün giderek otoriterleşmesine bağlamaktadır. Burada yazarın işletme biliminin hegemonik etkisinin artışına vurgu yapması, kamu yönetimi aygıtında net olarak görülebilse de, üniversiteler düzeyinde bu iddianın somut müfredat değişiklikleriyle örneklemesi daha doğru olurdu. En azından Türkiye’de kamu yönetimi lisans programlarında müfredat değişiklikleri, kamucu hukuk ve siyasal bilimlere karşı işletme bilimlerini yerleştirmeye dönük ideolojik bir hamleden daha çok öğretim üyelerinin uzmanlıkları, yükselişte olan yeni konular gibi gerekçelere dayanmaktadır.

Yazar, dokuzuncu bölümde “*Kamu Yönetiminden Devlet Bilimine*” adlı başlığa yer vermektedir. Okuyucu ilk önce bu bölümü okumaya başladığında başlıkta da vurguladığı üzere bu konu üzerine bir şeyler okuma beklentisi içine girerken tam tersi olarak çalışmanın sonuç ve değerlendirmesiyle karşılaşmaktadır. Bu bölüm, önceki bölümlerde dile getirilip vurgulanan hususların tekrarı olmuştur. Burada nihai yargı 20. yüzyılın başlarında itibaren ortaya çıkan ve hızla bir şekilde gelişip, akademik evrende saygın bir yer tutan kamu yönetiminin, bir bilim dalı olarak açıklayıcı ve yol gösterici olma özelliğini büyük ölçüde yitirdiğidir. Kamu yönetimi disiplininin geleneksel paradigmasının krizine yol açan devlet aygıtının işlevsel dönüşümüdür. Bu işlevsel dönüşüm süreci kendi içinde çelişkiler barındırmakta; bu ise, geleneksel kamu

yönetimi paradigmasını anlamsızlaştırmaktadır. Bu bağlamdan hareketle yazarın temel vurgusu yine üniversite düzeyinde kamu yönetimi öğretiminin kapsam ve içeriği üzerinedir. Kamu yönetimi disiplini: “Acaba, üniversitelerin kamu yönetimi bölüm ya da enstitülerinde öğrencilere sunulacak müfredatın kapsam ve içeriği ne olmalıdır? Örneğin, uzmanlık ve liyakat ilkelerinin hala en önemli öncüller olduğu, kamu hizmetine giriş, yükselme ya da sınıflandırma gibi sorunların bu öncüller temel alınarak müfredat oluşturulması bir anlam ifade etmekte midir? Yoğunlaşan yolsuzluk, nepotizm ya da devlet aygıtının giderek partizanlaşması biçiminde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayış ve etiği; bundan da önemlisi, toplumların bu konulara yönelik giderek yükselen ilgisizliği ve tepkisizliği kamu yönetimi öğretim müfredatında yer alacak mıdır ya da almalı mıdır? (...) [B]u ve benzeri sorular, kamu yönetimi disiplininin, esas olarak 20. yüzyılda gelişen paradigmasının anlam ve önemini yitirdiği şeklinde yorumlara sağlam bir temel oluşturmaktadır” (s. 261). Yazarın bu temel düşüncesine yönelik şunu diyebiliriz ki, bir alanda yeni bir kuram, paradigma veya model geliştiğinde, bu değişime bağlı olarak onun bilimini tekrar düzenlemek anlamlı ve gereklidir. Newton fiziğinden Einstein fiziğine geçiş gibi... Kamu yönetimi açısından, nesnenin kendisinde önemli bir dönüşüm yaşansa da, bu dönüşümün kendi içinde tutarlı, bütünlüklü yeni bir kuram veya paradigma olarak ortaya çıktığını söylemek ne kadar mümkün diye sorulabilir. Daha açıkçası, örneğin Jacksoncu ganimet sistemi gibi, kendisini doğru ve haklı olarak ileri süren bir paradigmanın yükselişi günümüzde görülüyor. Daha ziyade görünen şey, nepotizm, partizanlık, yolsuzluk gibi, sistemin bozulması ve çürümesine işaret eden gelişmeler olarak yaşıyor. Nitekim ne Türkiye’de ne de dünyada bu “bozulmayı” meşrulaştıran, bu temel üzerinde yeni kurumlar ve kurallar getiren bir alternatif de görülüyor. Sadece eski sistemin *de jure* geçerli olduğu ama işleyişin bambaşka bir biçimde yürüdüğü bir durumdan bahsedebiliriz. Bu bakımdan kamu yönetimi disiplininin, yeni durumu veri alarak tekrar düzenlenmesi, çok mantıklı bir öneri gibi görünmüyor. Ama bu durum çalışmanın değerini düşürmüyor. Çünkü yazar, kamu yönetimini tarihsel bir bakışla ve sosyo-ekonomik gelişmelerle iç içe geçişlerle, disiplinin kendi sağlığının dışına çıkarak değerli bir inceleme yapıyor. Bu bakımdan siyaset bilimi, sosyoloji, iktisat, işletme, hukuk gibi disiplinlerle kamu yönetiminin etkileşiminin başarılı biçimde izini sürüyor. Yazarın nihayetinde kuramla pratik arasında makasın açıldığı ve disiplinin uygulamaya öncülüğünün anlamsızlaştığı hususunda haklılığını teslim etmek gerekir. Her koşulda, kamu yönetiminin gerek yönetim aygıtı boyutunda gerekse disiplin boyutunda tartışılmasında bu kitabın, öncü bir çalışma olduğu ve kamu yönetiminin geleceği üzerine düşünenlere tavsiye edilebilecek ve rehberlik edebilecek nitelikte önemli bir eserdir.

YAZAR BEYANI / AUTHOR STATEMENT

Araştırmacı makaledeki tüm katkının kendine ait olduğunu bildirmiştir. Araştırmacı herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

Researcher declared that all contributions to the article were his own. Researcher have not declared any conflict of interest.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Ö. Ö. (2009). *Siyaset ve yönetim ilişkisi -Kuramsal ve eleştirel bir yaklaşım*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Aslan Seyhan, İ. (2021). Antik Mısır'dan Orta Çağ İslam Dünyası'na kısa matematik tarihi. *Üniversite Araştırmaları Dergisi*, 4(Özel Sayı), 59-70.
- Ayman Güler, B. (2013). Karşılaştırmalı kamu yönetim nedir? K. Karasu (Yay. Haz.), *Kamu yönetimi ülke incelemeleri* (s. 23-39) içinde. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ayman Güler, B. (2023). Kamu yönetimi. O. Koca ve K. Akman (Ed.), *Cumhuriyeti'in 100. yılında sosyal bilimler* (s. 141-161) içinde. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Ayman Güler, B. (Nisan 2023). *Devlet bilimi göçebe ve yerleşik devlet*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Emre, C. (2003). *Yönetim bilimi yazıları*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Özacit, B. (Haziran 2018). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi İçin Tarihsel Sosyolojiden Dersler. *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 13 (29), 83-110.
- Pelling, L. (2023, Nisan 11). The myth of meritocracy and the populist threat. *Democracy and Society*, <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/the-myth-of-meritocracy-and-the-populist-threat-6630/> adresinden erişildi.
- Sandel, M. J. (2020). *The tyranny of merit what's become of the common good?* Bristol: Penguin Books.
- Stillman, R. J. (1973). Woodrow Wilson and the study of administration: A new look at an old essay. *American Political Science Review*, 67(2), 582-588.
- Şaylan, G. (1978). Yönetim biliminin evrenselliği ile ilgili bazı düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 3-15.
- Şaylan, G. (1995). Değişim ve yolsuzluk. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(3), 3-18.
- Şaylan, G. (1996). Bağımsız bir disiplin olarak kamu yönetimi: Yeni paradigma arayışları. *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3), 3-16.
- Şaylan, G. (2000). Kamu yönetimi disiplini bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22.
- Şaylan, G. (2008). *Temsili liberal demokrasinin önlenemez krizi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.



- Şaylan, G. (2016). *Değişim küreselleşme ve devletin yeni işlevi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Şaylan, G. (2020). *Yarın endişesi*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Weber, M. (2011). *Sosyoloji yazıları* (Çev: T. Parla). İstanbul: Deniz Yayınları.
- Wilson, W. (1961). İdarenin İncelenmesi. *Seçme parçalar* (Çev: N. Abadan) içinde. İstanbul: Yenilik Basımevi.
- Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033*. Bristol: Penguin Books.