



Yayına Geliş Tarihi:20/04/2020
Yayına Kabul Tarihi:26/04/2020
Online Yayın Tarihi:29/04/2020

Meriç Uluslararası Sosyal ve Stratejik
Araştırmalar Dergisi
Cilt: 4, Sayı: 9, Yıl: 2020, Sayfa: 58-73
ISSN: 2587-2206

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ TEMELİNDE FRANSIZ KAMU YÖNETİMİ YAZINI

Funda SELVİ

Özet

Kamu yönetimi disiplininin gelişiminde çalışma alanının belirlenmesi konusunda farklı yaklaşımlar oluşmuştur. Kamu yönetimi disiplininin Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) doğduğu ve Woodrow Wilson ile başladığı şeklindeki yaygın görüşün doğru olmadığı, disiplinin gelişiminin Fransa ve Almanya'daki çalışmalarla gerçekleştiğine dikkat çekilmektedir.

Kamu yönetiminin ayrı ve bağımsız bir alan olması, siyaset ve hukuktan ayrışması ile gerçekleşmiştir. Bu kapsamda, çalışmada disiplinin tarihsel gelişim sürecinde oluşan değişiklikler ele alınmaktadır. Çalışma, kamu yönetimi disiplininin gelişimi açısından siyaset-yönetim ayrımı ile yönetim-hukuk ayrımına ilişkin olarak tarihsel dinamikler içinde Fransız kamu yönetimi yazınının önemli düşünürleri olan Charles Jean Bonnin, Louis Antoine Macarel, Alexandre François Vivien'in çalışmaları doğrultusundaki görüşlerini kapsamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Disiplinlerarası Kamu Yönetimi, Fransız Kamu Yönetimi Yazını.

¹ Öğr.Gör., Trakya Üniversitesi Edirne Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, fundaselvi@trakya.edu.tr

FRENCH PUBLIC ADMINISTRATION LITERATURE ON THE BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION DISCIPLINE

Abstract

Different approaches have been developed to determine the field of study in the development of public administration discipline. It is pointed out that the widespread opinion that the public administration discipline was born in the United States (USA) and started with Woodrow Wilson was not correct, and that the discipline developed with studies in France and Germany.

The formation of public administration as an independent field was realized by its separation from politics and law. In this context, the changes in the historical development process of the discipline are discussed. The study covers the views of Charles Jean Bonnin, Louis Antoine Macarel, Alexandre François Vivien, who are important thinkers of the French public administration literature within the historical dynamics regarding the political-management separation and the administrative-legal distinction in terms of the development of the public administration discipline.

Key Words: *Public Administration, Interdisciplinary Public Administration, French Public Administration Literature.*

GİRİŞ

Kamu yönetiminin bir disiplin olarak gelişmesi zorlu aşamalardan geçmiştir. Tartışma boyutları genellikle siyaset-yönetim ayrımı kabulünde görüş birliğinin olmaması ve yönetimin teknik boyutuna vurgu yapan anlayışın eleştirilmesi şeklinde gelişmiştir. Yönetim bilimleri, Kıta Avrupası tarafından bilim mi sanat mı tartışmalarıyla bir gelişim göstererek idare hukuku ile baskılanmıştır. Avrupa'da gelişen disiplin ABD'de örgütlerde uygulama alanı bulmuş ve faydacı bir yaklaşımla işletme alanı ile özdeşliğine vurgu yapılmıştır.

Fransız yönetim yazınında yer alan kamu yönetimi Bonnin'in 1812 tarihli yazısı ve daha önceki yıllarda gelişmiş olan Prusya Kameralizm okulunun kamu yönetimi disiplinine yaptığı katkılar, ABD kamu yönetimi yazınının gelişmesinde önemli etkilere sahiptir. Başta Bonnin, Vivien ve Macarel olmak üzere Fransız kamu yönetimi disiplininin doğuşunda rol alan yazarların çalışmalarında kamu yönetimi, yönetim biliminin katkıda bulunduğu bilgileri devlet yönetimiyle bütünleştiren ve bu doğrultuda

sistematiik bilgi üreten uygulama yönü baskın olan bir alan olarak ifade bulunmuştur.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu yönetimi disiplininin kökenine dair Fransız kamu yönetimi yazınının gelişememe nedenleri üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde bir disiplin olarak kamu yönetiminin gelişimi genel olarak ele alınmıştır. Üçüncü bölümde Avrupa’da yönetim anlayışının nasıl bir gelişim seyri izlediği ve Fransız merkezileşmesinin etkenleri incelenmiştir. Dördüncü bölümde Fransız kamu yönetimi yazını ve son bölümde ise Fransız kamu yönetimi yazınının önemli düşünürleri olan Bonnin, Vivien ve Macarel’in çalışmaları doğrultusunda yönetim ve siyaset ayrımı ile yönetim ve hukuk ayrımına ilişkin açıklamalar yer almaktadır.

1. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KÖKENİ

Kamu yönetimi disiplininin kuruluş tarihi ile ilgili araştırmaların çoğu ABD Başkanı Woodrow Wilson’un 1887’de kaleme aldığı *The Study of Administration* “Yönetimin İncelenmesi” başlıklı makalesi üzerinde yoğunlaşmakta ve bu makale ile Wilson kamu yönetimi disiplininin kurucusu kabul edilmektedir (Al, 2019: 540). Kamu yönetimi disiplininin “kurucu metni” kabul gören bu yazıda Wilson, yönetimi “devletin en faal kısmı” ve “hareket halindeki hükümet” olarak tanımlamakta ve yönetimin bir bilim dalı olarak Avrupa’da gelişim gösterdiğini söylemektedir. Wilson, “bu bilimi biz yaratmadık, bu yabancı köklü bir bilimdir...bu bilim Fransız ve Alman profesörleri tarafından geliştirilmiştir” dediği halde, söz konusu makale disiplinin başlangıcı olarak kabul edilmiştir. Disiplinin tarihsel süreç içinde gelişimini değerlendiren çalışmalarda ortaya konulan yaygın fikir ise, Wilson’un açtığı ve detaylarını ortaya koyduğu bu yönde giden Amerikalı yönetim yazarlarının “kamu yönetimi bilimini” 20. yüzyılın başlarında geliştirdikleri yönündedir (Keskin, 2006: 1).

Fransız yazınının gelişmemesinin en önemli nedenlerinden biri, bu yazının başta Fransızlar olmak üzere kamu yöneticiler tarafından yeterince sahiplenilmemiş olması, hatta yok sayılmasıdır. Örneğin Fransız mühendis Henri Fayol “Sınai ve Umumi İşlerde İdare” (1916) adlı kitabında, ABD’li Taylor’a atıf yapmış ancak 19. yüzyıl Fransız yönetim bilimcilerin hiçbirine atıf yapmamıştır. Ayrıca Fransız kamu yöneticisi B. Gournay’ın “Yönetim Bilimine Giriş” adlı kitabında da Bonnin ya da Vivien’e hiçbir atıf yer almamaktadır. Fransız kamu yöneticisi Bonnin’i kamu yönetimi yazınına bir ABD’li kamu yöneticisi Leonarde White tanıtmıştır. L. White, 1945 yılında Amerikan kamu yönetimi dergisi *Public Administration Review*’da

Bonnin'in kitabının tanıtımını yapmış ve bu kitabın kamu yönetimi alanında pek bilinmediğini, fakat kamu yönetimi alanında ortaya koyduğu araştırmalar ve fikirler ile bir merak uyandırdığını dile getirmiştir (Karasu, 2004: 10-12).

Amerikalı kamu yönetimci Daniel W. Martin, 1987 yılında yayımlanan "DéjaVu: Amerikan Kamu Yönetiminin Fransız Ataları" başlıklı makalesinde, kamu yönetiminin bir Amerikan buluşu olduğu görüşüne katılmamaktadır (Martin, 1987: 297). Aslında kamu yönetiminin, yakın zamanda inandığımızdan çok daha eski olduğu ve Fransa'da 1812-1859 yılları arasında önemli bir akademik yönetim alanı olarak ortaya çıktığı kabul edilmektedir (Martin, 1988: 631).

2. DİSİPLİN OLARAK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Kamu yönetimi ile ilgili ilk özel çalışma (German Principality), Seckendorff tarafından 1656'da gerçekleştirilmiş, sonrasında, Delamare tarafından 1700'lerde ele alınmıştır. Söz konusu çalışmalar, devlet yönetimi hakkında tarihsel, kullanılabilir ve yasal mevzuat bilgileri sunmakta ancak içerik olarak kamu yönetimi alanında kullanılabilir objeler ortaya koymamakla birlikte, "kamu yönetimi" kavramı kapsamındaki ilk çalışmalar niteliğindedir. Kamu yönetiminin doğuşuna temel oluşturan Kameralizm, devleti prensin mülkü saymaktadır. Bu yaklaşımda prens ve devlet tek ve bütün olarak ele alınmakla birlikte prensin ve devletin çıkarları ayrılmaz bir biçimde değerlendirilmektedir. 1729 yılında Prusya'da iki akademisyen Kameralizm çalışmaları için görevlendirilmiştir. Bu görevlendirmeye birlikte yönetim akademik bir disiplin olarak ele alınmaya başlanmıştır (Saklı, 2013: 286).

Almanya'da Lorenz Von Stein, zamanında kamu yönetimi bilimini sosyoloji, siyaset bilimi ve kamu maliyesi disiplinlerinden oluşan bir bütün olarak görüyordu ve Von Stein'e göre, kamu yönetimi bilimi bütünleştirici bir bilimdir. Kamu yönetimini teori temelleri ile pratiğin bütünleştirilmesiyle ele alarak, kamu yönetimi biliminin çalışılması için bilimsel bir yöntem benimsenmesinin gerekliliğine dikkat çekmiştir (Thornhill ve Dijk, 2010: 99).

Kamu yönetimi bilimi ile ilgili 19. yüzyılda idari eylemlerin temel prensiplerini formüle etmeye yönelik daha iddialı çalışmalar devam etmiştir. Fransa'da Charles Jean Bonnin, önceki geleneklerden ayrılan ilk kişi olarak "İdareyi bir bilim olarak ele alma" iddiasına vurgu yaparak, kamu

yönetiminin sistematik ve tanımlayıcı bir çalışmasının gerekliliği konusunda ısrar ederek konuyu kapsayan genel ilkeleri belirlemeye çalışmıştır (Chevallier, 1996: 68). Bu gelişmeyle birlikte Bonnin ilk defa kamu yönetimi kavramını devlet yönetiminde gerekli olan kural ve yöntemleri ortaya koyan bir bilim anlamında kullanmıştır. 1812 yılında yazdığı kitabına, “Principes d’Administration Publique” “Kamu Yönetiminin İlkeleri” adını vermiştir (Eryılmaz, 2012: 11).

Fransız kamu yönetimi Bonnin’in 1812 yılındaki eseri ve daha önceki yıllarda gelişmiş olan Prusya Kameralizm okulunun kamu yönetimi alanında ortaya koyduğu düşünceler ile ABD kamu yönetimi yazınının gelişiminde önemli etkilere sahip olduğu düşünülmektedir. Bu “Yönetim Bilimi” olarak adlandırılacaksa, başlangıç Kameralizm, gelişme Bonnin ve diğerleri, yeni aşama ise Amerikan Kamu Yönetimi olarak seyredecektir. Kameralizm, Bonnin ve Wilson seçeneklerinin benimsenişine göre kamu yönetimi yazınının başlangıç tarihi 1770’ler, 1812, 1887 olarak belirlenecektir. Tüm konularda Bilim ya da Disiplin yeni olarak yeni döneme aittir. Bu yargı genel kabul görmektedir (Güler, 2015: 23).

Kamu yönetimi, kamusal alanı başrole alarak bu alanda gerçekleşen faaliyetleri ve bu faaliyetleri gerçekleştiren örgütü ifade etmektedir. Bu faaliyet ve örgütün değerlendirilmesi ise kamu yönetimi disiplininin konusunu oluşturmaktadır. Yönetim ile ilgili anlayış, uygulama ve incelemeler Avrupa ve ABD’de içerik ve nitelik olarak farklı yönelimler göstermiştir. Bu farklılık birçok faktöre bağlı olmakla birlikte, temel olarak tarihsel, coğrafi ve kültürel etmenlere bağlıdır. Bu etmenleri tamamen birbirinden bağımsız olarak değerlendiremeyeceğimiz gibi, bu etmenlerin yönetim anlayışını ve uygulamalarını, onların da yönetime ilişkin incelemeleri etkilediğini kabul etmemiz gerekmektedir (Örnek, 1992: 9).

Fransız kamu yönetimi yazını geniş bir şekilde ele alınmadan önce ABD’den içerik ve nitelik yönünden farklı eğilimler gösteren yönetim anlayışının net bir şekilde kavranabilmesi için öncelikle Avrupa’da yönetim anlayışı ve Fransız merkezileşme süreci açıklanacaktır.

3. AVRUPA’DA YÖNETİM ANLAYIŞI VE FRANSIZ MERKEZİLEŞMESİ

İdari gelenek bakımından Kara Avrupası’ndan ayrılan İngiltere bir yana bırakılırsa, siyasal ve hukuksal sistemler bakımından ortak noktalar sunan birçok Avrupa ülkesi benzer eğilimler göstermektedir. Özellikle

Fransa ve Almanya arasında önemli bir paralellik vardır. Avrupa’da derebeylik sonrası oluşan mutlakiyetçi devlet yönetimleriyle birlikte, onun gereği ve dayanağı olan merkeziyetçi bir yapı oluşur. Bu idari ve yönetsel yapı sayesinde kralın iktidarı ve buyrukları ülkenin tamamına ulaşacaktır. Kamu yönetimi aygıtının bu işlevinin etkili bir biçimde uygulanmasını sağlamak amacıyla, uygulamacı ve teorikiler onun işleyiş biçimi üzerinde yoğunlaşırlar. 18. Yüzyılda gerek Fransa, gerekse Almanya’da temel olarak idari yapı ve yönetim uygulamaları üzerinde, bilgi seviyesinin arttırılması ve idarenin işlerlik kazanmasını sağlamaya yönelik paralel çalışmaların ve yayımların yapıldığı görülmektedir (Örnek, 1992: 9).

Almanya’da Kameralistler olarak adlandırılan bu nitelikli akım, odak noktasını idari işlerin yürütülmesi için gerekli olan yararlı teknik ve pratik bilgilerin ortaya konulması olarak belirlemiştir. Avrupa üniversitelerinde ilki 1729 yılında Prusya’da olmak üzere yönetim üzerine incelemeler yapmak amacıyla “kameral bilim” kürsüleri açılmıştır. Kameralizm, “güçlü devlet nasıl ortaya çıkar, hangi bileşenlerden oluşur, neleri hangi yöntemlerle en iyi şekilde gerçekleştirir” sorularını sorarak ideal devlet yapısını ortaya çıkarma ve devlet kurumunun işlevlerinin belirlenmesi amacını taşımaktadır. Kameral bilim, yönetim olgusunu öncelikli bilimsel inceleme konusu olarak merkezine almış ve bu noktada öncülük etmiştir. Ancak yönetim konusuna bilimsel yaklaşmasının yanında yönetimin sanat yönüne ise daha fazla ağırlık vermiştir. Bütün etmenlerin birbirini etkilediği ve birbirinden bağımsız olarak ele alınamayacağından hareketle, örgütsel alandaki bazı sorunlarla maliye, muhasebe, iktisat konuları birbiriyle ilişkili şekilde değerlendirilmiştir (Kalfa, 2011: 406).

Bu akımların daha sonraki uzantıları olan yazarlar, idari eylemin ilkelerini kuramsal ve pratik düzeyde ortaya çıkarmaya yönelirler. Bunlardan Fransa’da Bonnin, Almanya’da Von Stein kamu yönetimini sistematik ve bilimsel bir yöntem olarak tasarlamıştır (Özmen ve Yılmaz, 2019: 270).

Kamu yönetimi, gelişimi aşamasında bulunduğu dönemin sosyal, siyasal ve toplumsal gelişmelerinden önemli derecede etkilenmiş ve bu gelişmelerin odağında tarihsel süreç içerisinde bulunduğu noktalara evrilmiştir. 18. yüzyılın sonlarında ve 19. yüzyılda Fransız Devrimi sonrasındaki gelişmeler, birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanına da etki etmiştir. Böylece yönetim bilimlerinin Kıta Avrupası’ndaki gelişimine yardımcı olmuştur (Kalfa, 2011: 406).

Fransız Devrimi'nin ardından yaşanan gelişmelere bağlı olarak zaman içinde hukukun üstünlüğü ilkesi gereği idarenin faaliyetlerini hukuka bağlı kılmak ve özellikle yargısal denetim üzerine çalışmalar yoğunlaşmıştır. Hukuka uygunluk ve yurttaşların haklarını koruma, idarede etkililik kaygısının önüne geçer. Bu gelişmeler sonucunda idare hukuku gelişir ve kamu yönetimi incelemelerini tekeline alır ve sağladığı bu üstünlüğü 1950'li yıllara kadar sürdürür. İkinci Dünya Savaşından sonra idare, toplumsal ve ekonomik yaşamda daha fazla rol üstlenmiştir. Bunun sonucu olarak da bu alanlarda ortaya çıkan problemleri en uygun şekilde çözümleyebilmek ve yeni gelişmelere entegre olabilmek için yapı ve yöntemlerinde değişikliklere gitmiştir. Artık sadece metinleri, yargı kararlarını incelemek değil, bunların toplumsal hayatta uygulanabilirliklerini kontrol etmek amacıyla araştırmalar yapılarak bunların sınanmasını sağlamak ve uygulanma şartlarını belirlemek söz konusudur. Böylece 1960'lı yıllarda kamu yönetimine ilişkin araştırmalar ve yöntemler hukukun tekelinde olmaktan çıkar ve ona yeni ve uygulanabilir yaklaşımlar kazandırarak onu zenginleştirir. Başka bilimlerin yaklaşım ve yöntemleri vasıtasıyla kamu yönetimi disiplini kendini yenileyerek, yönetime ilişkin bilgiyi geliştirme yoluna gider. Daha da ileri giderek sorunların çözümünde çoğul kamu yönetimi bilimlerinden tekil kamu yönetimi bilimine geçme çabası göstermektedir (Örnek, 1992: 10-11).

Fransız merkezileşmesi, ulus-devletleşme, beraberindeki bütünsel egemenlik devrim ve sonrasındaki kimi uygulamalarla gerçekleştirilebilmiştir. Fransız ulus-devletinin ve bütünsel egemenliğinin ortaya çıkışı, devrim biçiminde bir toplumsal hareketin sonucu olmuştur. Skocpol'a göre devrim ile parlamenter temsili düzen değil, yürütme erki ve kamu yönetiminin ortak egemenliği pekişmiştir. Kamu yönetimi ile yürütme erkini ayrı faktörler olarak düşünmemek gerekmekte ve birbirlerine olan bağımlılığı ortaya koymak gerekmektedir. Skocpol'u bu saptamayı yapmaya iten, devrimci sonuçların belirlenmesinde devlet yapılarının önemli olduğu yönündeki varsayımdır. Fransız Devrimi ile birlikte zümre, bölge, lonca gibi yapıların etkisi ortadan kaldırılmış, böylelikle ulusal piyasanın oluşumu sağlanmıştır. Bu gelişmeler ve ulus devletinin getirdiği yenilikler ile birlikte yargılama, vergileme ve gümrük ulus çapında tek bir bütün haline getirilmiştir (Akbulut, 2007: 309).

Devrim öncesi Fransa ile ilgili aristokrasinin konumuna yönelik tespit, İngiltere örneğinden farklı olan Fransız aristokrasisinin kapitalistleşmemiş olmasıdır. Ayrıca bu tespit sadece aristokrasiyi değil burjuvaziyi de kapsamaktadır. Çünkü Devrim öncesi dönemde Fransız burjuvazisi sermaye biriktirip kapitalizmin gelişmesine katkı sağlamayı değil, elindeki kaynakları

devlet memurluğu, soyluluk unvanı ve toprak satın almaya ayırmayı tercih etmekteydi (Öztürk, 2017: 16).

Devrim ile birlikte yönetsel işlerin iltizam sahibi olan mültezimlere verilmesi, memurluk makamlarının satışı ve soylu statüsü gibi ayrıcalıklı konumlar kaldırılmıştır. Mülkiyet yapısı bireyci, çağın gereklerine uygun ve modern bir içeriğe büründürülerek, yarı-feodal el koyma biçimlerine son verilmiştir. Subaylar profesyonelleştirilerek, ulusal bir ordu kurulmuş, tüm toplumsal kökenden yurttaşların subay olabilmesine olanak tanınmıştır. Nitekim, devrim öncesinde subayların %90'ı soylulardan oluşmaktaydı. Tüm bunlara koşut olarak, terfiler, eğitim, yetenek ve rütbelerde hizmeti kapsayan askeri deneyim temeline dayandırılmıştır. Böylelikle temel hak ve özgürlüklerle ilintili bir liyakat sistemine geçilmesinin önü açılmıştır. Skocpol devrim sonrasında Fransız kamu yönetimi aygıtının aniden büyüdüğünü ileri sürmüştür. Merkezi yönetimde, bakanlıklarda çalışanların sayısı 1788'de 420 iken 1796'da 5.000'e yükselmiştir. Bu gelişmeler ise Fransız bürokrasisinin oluşumunu hızlandırmış ve maaşları merkezi yönetim tarafından ödenen memurluklar oluşturulmuştur (Akbulut, 2007: 310).

19. yüzyıl Fransa'sı bir dünya devletidir. Fransız Devriminin ortaya çıkardığı siyasal-yönetsel-toplumsal gelişmeler üzerine kamu yönetiminde yönetimin yeniden örgütlenmesi ve personele yönelik reformlar geliştirilerek, Fransız yönetim modeli, başka bir ifadeyle *Napolyon Modeli* oluşmuştur (Çiner, 2008: 150).

Napolyon kamuda yönetsel ve yargısal memurların merkezden atanması sistemini getirmiştir. Böylelikle merkezileşme pekiştirilmiş ve bu yönetim mekanizmasının başına ise, Napolyon tarafından atanan uzmanlardan oluşan Devlet Konseyi/Danıştay getirilmiştir. Bu yapıyı parçalı bir sisteme bölmek ve tek elden yönetmek için, hükümetin bakanlıkları biçiminde ayrı bir kabine yerine, Konsey'in içişleri, maliye ve savaş bölümleri yönetmekteydi (Akbulut, 2007: 310). Bu yönetim modelinin etki alanı ise çok geniştir. 1799-1815 yılları arasında Napolyon'un yönetimindeki Hollanda, Belçika gibi topraklar, Napolyon'un ailesinin yönettiği Westfalya, İspanya gibi devlet, sömürge-yarı-sömürge devletler ve Prusya gibi bu modeli kendi siyasal iradesiyle uygulayan ülkeler, modelin etkisi altında kalmıştır. Yönetim alanındaki ilk ve köklü değişiklikler ve gelişmelerde Fransız yönetim sisteminin etkisi görülmüştür (Çiner, 2008: 150).

Skocpol'un devrim sonrasına ilişkin en önemli saptaması “*toplumsal ve siyasal tahakküm kurmak için bir kamu yönetimi silahı*” keşfedilmiştir. Böylece merkezileşmiş, bürokratik ve profesyonel bir devlet oluşturulmuştur. Skocpol'un savı; Fransız Devrimi'nin ulusal piyasa ve kapitalist özel mülkiyet ile ortak yaşam ilişkisi içinde olan ve onların varlığını güvenceye alan, bürokratik ve profesyonel merkezi devleti yaratmasıdır. Bu sav Fransız merkezileşmesinin ana karakterini oluşturmaktadır (Akbulut, 2007: 310).

4. FRANSIZ KAMU YÖNETİMİ YAZINI

Fransa'da 1800'lerin ilk çeyreğinde Napolyon'un ulus birliğini sağlamaya yönelik köklü reformları ile birlikte kamu yönetimi öncelikli gündem maddesi haline gelmiştir. Napolyon, Roma İmparatorluğu'ndaki gibi yalnız akla dayanan rasyonel bir yönetim arayışına girmiş ve bu doğrultuda başta kamu örgütlenmesi ve kamu görevliliği rejimi olmak üzere pek çok alanda köklü reformlar gerçekleştirmiştir. Reformların amacı “kendi yönetimini sağlamak ve kamu hizmetlerini gerektiği şekilde organize etmek için ulusçuluk fikrine dayanan milletin kurduğu bir mekanizma” olarak devletin yeniden yapılandırılmasının vazgeçilmez gerekliliği olmuştur (Karasu, 2004: 2).

Bu doğrultuda kamu yönetimi alanında çalışmalar yapan Bonnin, Macarel ve Vivien'in çalışmalarının ele alınması Fransız kamu yönetimi yazınının kavranması açısından faydalı olacaktır.

4.1.Charles Jean Bonnin

Kamu Yönetimi kavramını, bilimsel bir dal olarak ilk kez Fransız yazarlarından Bonnin (1772-1812) kullanmıştır. Bonnin bu kavramı, devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirleyen yönetim süreçlerinin bütünü olarak açıklamıştır. Napolyon, 19. yüzyılın ilk çeyreğinde devleti yeniden yapılandırmak ve devlete toplumsal hayatta daha hakim bir rol verebilmek için Fransa'da önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Ulus-devlet örgütlenmesi ve personel rejimini esas alan bu reformların amacı, devleti millet ekseninde yeniden inşa etmektir. Bonnin'in çalışmaları bu reformlara önemli katkı sağlamıştır. Bonnin 1812 yılında yazdığı kitabına, “Kamu Yönetimi İlkeleri” (Principes d'Administration Publique) adını vermiştir. 3 ciltlik eser, kamu yönetimi alanında birçok ilki bünyesinde barındırmaktadır. Bu eser sistematik ve kapsamlı biçimde kamu yönetimi ilkelerine dikkat çeken ilk çalışma olmasının yanında, “kamu yönetimi” adıyla yayınlanan ilk eser olma özelliğini de taşımaktadır (Karasu, 2004: 3).

Bonnin'in dikkat çektiği örgütsel ilkeler bürokrasinin tüm düzeylerini kapsamaktadır. Söz konusu ilkeler aynı zamanda, Fransız yönetiminin insan mutluluğunu ve iç huzurunu sağlamak için hükümetin en kritik bölümü olduğu varsayımını açıkça yansıtmıştır (Martin, 1987: 299).

Bonnin'e göre kamu yönetimi hukuk ve sosyal bilimleri kapsayan, bu bilimleri ortak bir paydada buluşturabilen uygulama odaklı pozitif bir bilim dalıdır. Bonnin kamu yönetimini pozitivist (olgucu), yani teoloji ve metafizik içermeyen, yalnızca maddi ya da fiziksel dünyanın gerçeklerine bağlı bilim anlayışı merkezinde, doğal bilimlere bir örnek model olarak tasarlamak istemiştir (Demir ve Yavaş, 2015: 94).

Bonnin kamu yönetimi kavramını geniş ve kapsamlı olarak "Toplum ve bireyler arasındaki ilişkiler bilimi ve bu ilişkileri, toplumsal düzenin çıkarına olan her konuda kamu otoritesinin kişiler ve mülkiyet üzerindeki etkisini sürdürmenin yollarıdır." şeklinde ele almıştır (White, 1945: 272).

Bonnin'e göre hukuk ve diğer toplumsal bilimleri kapsayan, dengeleyen ve uygulama ağırlıklı sosyal bir bilim olan kamu yönetiminin daha çok uygulanabilirliği üzerinde durulmalıdır. Bonnin kamu yönetimini toplumsal hayatın vazgeçilmez bir parçası olarak ele almış, toplum düzeni ve kamu hizmetleri konusuna dikkat çekmiştir. Bonnin'e göre kamu yönetiminin temel konusunu; kamu yararı ve kamu yararının ortaya çıkmasını sağlayacak yapı, düzenlemeler ve kamu hizmetlerini sağlayacak kamu görevlileri oluşturmaktadır. Kamu yararına ulaşırken ise esas olarak yasal ve yönetsel düzen, otorite, kamu gücü ve hizmeti öncelikli olmak üzere toplumsal ilişkilerin bütününe bu amaç doğrultusunda harekete geçirilmesi gerekmektedir. Fransa'da başta Bonnin olmak üzere Vivien gibi yazarların kamu yönetimi literatürüne yaptıkları yadsınamaz bu katkı, daha sonraki dönemlerde devam ettirilememiştir. Bunun nedenleri ise çok yönlü ve çok aktörlü bir şekilde ele alınmalı ve birbirinden bağımsız olarak düşünülmemelidir. Ulus devletin ortaya koyduğu yasal-yönetsel gelişmelere bağlı olarak idare hukukunun ivme kazanması ve giderek bağımsız bir disiplin olması, bürokraside ortaya çıkmaya başlayan hantallaşma ve yönetimde siyasallaşma gibi nedenler, kamu yönetimi disiplininin gelişmesini engellemiştir (Karasu, 2004: 4).

4.2.Louis Antoine Macarel

Macarel 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınına önemli bir katkı sağlamıştır ve yazının öncüleri arasında yer almaktadır. 1828-1844 yılları arasında üç idare hukuku kitabı yayınlamıştır. Bu kitaplar; İdare Mahkemeleri (Des tribunaux administratifs), İdari Yargının Unsurları (Elements de jurisprudence administrative) ve dört ciltlik İdare Hukuku Dersleri (Cours de droit administratif) olarak sıralanabilir (Karasu, 2004: 4).

Macarel'i Fransız kamu yönetimi yazınında farklı bir noktaya koyan temel özelliği ise diğer yazarların aksine kamu yönetimini idare hukuku temelinde değerlendirmek yerine, idare hukukunu yönetim ilkeleri kapsamında incelemiş olmasıdır. Ancak Macarel'in çalışmaları da hukuk ve yönetim kavramlarını ayrı boyutlara getirememiştir (Saklı, 2011: 103).

4.3.Alexandre François Vivien

Vivien tarafından “Yönetimsel İncelemeler” başlıklı 2 ciltlik çalışma 1852'de yayınlanmış ve bu çalışmada kamu yönetiminin temel tartışma konularında detaylı açıklamalara yer verilmiştir. Ayrıca siyaset-yönetim ikiliği de ele alınmıştır. Daha önceki süreçte siyaset-yönetim ayrımı konusunda somut bir bilgi kaynağı bulunmadığından, Vivien'in bu çalışması, siyaset-yönetim ayrımının yapıldığı ilk çalışma olarak nitelendirilebilecektir (Saklı, 2011: 104).

5. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN HUKUK VE SİYASETTEN AYRIMI

19. Yüzyılda, yaşanan siyasal ve toplumsal gelişmelere bağlı olarak hukuka bağlı yönetim ilkesi ortaya çıkmış ve bu gelişme “İdare Hukuku”nun gelişimini hızlandırmıştır. İdare hukukunun gelişimiyle kamu yönetimi öğretiminde bir duraklama ortaya çıkmıştır. Bazı düşünürler, örneğin Alman Von Stein (1815-1890) bunu önlemek için büyük çaba göstermişse de başarılı olamamıştır. Bunun sonucunda kamu yönetimi kavramının içinde yer alan birçok konu daha çok idare hukukçuları tarafından incelenir hale gelmiştir. Geçmişte yönetim konusu daha çok ahlak ve siyaset kitaplarında kendine yer bulurken, sonrasında bu konulara idare hukukçuları ayrı bir önem vermişlerdir. Bu gelişmenin sonucunda, Almanya, Fransa ve diğer Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin ağırlık merkezini idare hukuku oluşturmuştur. Günümüzde ise Kara Avrupası'nda ve onun etkisinde kalan diğer ülkelerde,

kamu yönetiminin öneminin giderek artmasına rağmen, bazı çevrelerce yönetim sorunundan ziyade hala bir hukuk sorunu olarak görülmektedir. Bunun temelinde ise bahsi geçen geleneksel yaklaşımın payı büyüktür (Eryılmaz, 2012: 35).

5.1.Yönetim-Hukuk Ayrımı

19. Yüzyıl Fransa'sındaki yönetim incelemeleri çeşitli faktörlerin birlikte değerlendirilmesiyle şekillenmiştir. Bu incelemeler gerçekleştirilirken toplumsal, siyasal, hukuki, iktisadi ve yönetsel bilgiler faydacı bir biçimde ele alınmış ve bir bütün olarak değerlendirilmiştir. 19. yüzyıl Fransız yönetim bilimi, bilimsel bir "yönetim" bilgisi oluştururken kameralist dönemin mirasını temel kaynak kabul ederek bu miras üzerine çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bonnin'in etkisiyle sosyal bilimlerin ayrı bir dalı olarak bağımsız, kendine has özellikleri ve ilkeleri olan, idare hukukundan ayrı ancak idare hukukuyla bağlantılı bir bilimden söz edilmeye başlanmıştır. "Hukuk" incelemeleri de aynı dönem önem kazanmış ve bununla birlikte idare hukuku zamanla egemen olmuştur. Bu gelişme ise yönetim incelemelerini de etkilemiştir. Fransız yönetim incelemeleri de bu gelişmeden etkilenerek yeni bir evreye geçmiştir. Yönetim incelemeleri, Vivien'in etkisiyle hukuk temelli bir yaklaşıma yönelmiş ve idare hukuku yönetsel ilke ve esasları ortaya koymak için 1980'li yıllara kadar en etkili yaklaşım olmuştur (Çiner, 2008: 155).

Kamu yönetimi kavramını ilk olarak Bonnin kullanmıştır. Bonnin bu kavramı ortaya koyarken hukuk temelli hareket ederek sistematik bir devlet bilgisini işlemiş ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve gerçekleştirilmesinde kamu yönetimini esas almıştır. Bonnin için yönetim, sosyal ilişkilerin bilgisidir ve yönetim bilimi tüm bilim dallarını kapsar. Yönetim birtakım elit zümrenin değil vatandaşların bütünü için geneli iyiliği için vardır ve vazgeçilmezdir. Toplumun bütününe ilgilendirmesi nedeniyle yönetimin konuları da çok çeşitlidir. Bonnin "yönetmek sadece yasalarla olmaz yönetme sanatını da bilmek gerekir" diyerek yönetim bilimi için teori ve pratik ayrımı yapmamayı göstermiştir. Hukuk daha çok sınırlayıcı ve düzenleyici bir yapıda iken, yönetsel faaliyet değişen şartlara göre sürekli yenilenen, dinamik ve yaratıcı bir yapıdadır. Bu yönüyle hukuk yönetim biliminden ayrılmış ve çoğu zaman birbirine karşıt olarak görülmüştür. Modern yönetim bilimlerinin babası olarak kabul edilen Von Stein; "her hukuk bir şeyi önlemek ister, her yönetim ise bir hareketi ifade eder" demiş ve konuya açıklık kazandırmıştır. Bu bağlamda yönetim bilimleri, hukuktan

ne zaman uzak durmuşsa o zaman gelişimini sürdürmüştür. Vivien ise bu duruma biraz daha ılımlı yaklaşmış, yönetimi incelemek ve tüm faktörleriyle ortaya koymak için hukukun bir araç olduğunu belirtmiş ancak diğer etmenlerden bağımsız olarak tek başına bu aracın da yeterli olmadığını savunmuştur (Fedai, 2018: 123-124).

5.2.Yönetim-Siyaset Ayrımı

Kuvvetler ayrılığı kapsamında konu edilen yasama, yürütme ve yargı erklerini açıklama konusunda Vivien, yürütmeyi; ulusun genel çıkarlarına yönelik olarak “siyasi” ve kamu hizmetlerinin etkili biçimde gerçekleşmesi açısından da “yönetimsel” olarak nitelendirmiştir. Vivien tarafından ortaya konulan bu ayrım, siyaset ve yönetim kavramlarının birbiriyle ilişkili olduğunu ancak içerik ve konu itibarıyla siyaset ve yönetim ayrımının net bir şekilde ortaya konulduğunu göstermektedir (Saklı, 2011: 104-105).

Siyaset-yönetim ikilemiyle ilgili olarak, Bluntschli “Siyaset büyük ve evrensel konularla ilgili devlet faaliyetidir, diğer yandan yönetim devletin bireysel ve küçük konularla ilgili devlet faaliyetlerini ele alır” görüşündedir. Böylece siyaset devlet adamlarının faaliyet alanını oluştururken, yönetim ise görevli olduğu alanda yetkin teknik görevlilerin işi olmaktadır (Rosser, 2014: 102).

Bluntschli ve Vivien’in görüşleri karşılaştırıldığında; siyasetin alanını tanımlamada yazarların benzer fikirlere sahip oldukları görülmektedir. Vivien siyaset alanını “genel çıkarlar” olarak belirlerken, Bluntschli’nin ise siyaset alanını “büyük ve evrensel konular” şeklinde belirlediği görülmektedir. İki yazarın da kamu yönetimi alanında da paralel düşüncelere sahip oldukları görülmektedir. Vivien; kamu yönetimi alanını kamu hizmetlerinin etkili şekilde sağlanması için yönetimsel alan olarak ele alırken, Bluntschli ise bireysel ve küçük konuları temel alan teknik memurların faaliyet alanı olduğu görüşündedir. Vivien kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli olan yöntem ve araçlara vurgu yaparak kamu yönetiminin niteliğine atıfta bulunurken, Bluntschli ise görevli olduğu alanda yetkin memurları odak noktasına alarak kamu yönetiminin kapsamına ve uygulamaya dönük yönüne dikkat çekmektedir. İki yazarın da katkısıyla; kamu yönetimi, hukuktan ve siyasetten ayrı bir disiplin olarak yer almaya başlamıştır (Saklı, 2011: 106).

Frank Goodnow 1900 yılında yazdığı Siyaset ve Yönetim kitabında, devletin siyaset ve yönetim olmak üzere iki farklı işlevinin bulunduğunu ve bu iki kavramın kesin biçimde ayrılması gerektiğini ifade etmektedir. Ona göre siyaset, kamusal alanın çıkarları doğrultusunda, devlet adına politikalar ve kararların ortaya konulmasından, yönetim ise kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi aşamasında kamu yararı merkez alınarak bu politikaların uygulamasından sorumludur (Ergun, 1995: 9).

SONUÇ

Kamu yönetimi gelişim çizgisinde, bulunduğu dönemin sosyal, siyasal ve toplumsal gelişmelerinden önemli derecede etkilenmiştir. Özellikle 18. yüzyılın sonunda ve 19. yüzyılda Fransız Devrimi'nden sonra yaşanan gelişmeler, birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da etkisini göstermiş, yönetim bilimlerinin Kıta Avrupası'nda yerini almasını sağlamıştır.

Fransız Devrimi'nin ardından yaşanan gelişmelerle zaman içinde hukukun üstünlüğü ilkesinin getirdiği doğal bir sonuç olarak mutlak monarşinin yerini hukuk devletinin almasının bir gereği olarak özgürlüklerin korunması ve devlet iktidarının sınırlanması gibi sorunsal bir boyutta anayasal gelişmeler gündeme gelmiştir. 19. Yüzyıl Fransız yönetim bilimi, bilimsel bir yönetim bilgisi gerçekleştirirken kameralist dönemin mirası kabul edilerek çalışmalara yön verilmiştir. Charles Jean Bonnin'in katkılarıyla kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak ele alınmasıyla kendine özgü ilke ve özellikleri olan, yönetim hukukundan ayrı fakat yönetim hukukuyla ilişkili bir disiplinden bahsedilmeye başlanmıştır. Bir diğer taraftan yönetim ve siyaset ikiliğine açıklık kazandırma hedefiyle, devletin siyaset ve yönetim olmak üzere iki farklı işlevinin bulunduğu ifade edilmektedir. Bunlardan siyasetin, toplumun tüm kesimini ortak bir paydada buluşturarak kamusal alanın çıkarları doğrultusunda, devlet adına politikalar ortaya koyması gerektiğini, yönetimin ise kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi aşamasında kamu yararı amacıyla bu politikaları uygulaması gerektiği belirtilmektedir.

Günümüzde teknik ve bilimsel yöntemler hayatın her alanında belirleyici rol oynamaktadır. Söz konusu öğeler devlet yönetiminin de kaçınılmaz bileşenleri haline gelmiştir. Devlet yönetimine ilişkin kararlar alınırken teknik, ekonomik, sosyal, mali ve hukuksal veriler toplanır, değerlendirilir ve sentez edilerek bütünsel bir şekilde kararlar oluşturulur.

KAYNAKÇA

Akbulut, Ö. (2007). *Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.

Al, H. (2019). Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 538-545.

Ayman Güler, B. (2015). Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikler Üzerine. *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, 9-44.

Chevallier, J. (1996). Public Administration in Statist France. *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 1, pp. 67-74.

Çiner, C. U. (2008). Güncel Fransız Yönetim Yazını. *Siyaset Yönetim*, 149-165.

Demir, K. A., ve Yavaş, H. (2015). Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerine Kavramsal Bir Tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 91-113.

Ergun, T. (1995). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, 1, 7-13.

Keskin, Ertürk N. (2006). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 1-28.

Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Umuttepe Yayınları.

Fedai, R. (2018). Tarihsel Süreç İçinde Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 119-133.

Kalfa, C. (2011). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 403-417.

Karasu, K. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/41373/2522.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Martin, D. W. (1988). The Fading Legacy of Woodrow Wilson. *Public Administration Review*, 631-636.

Martin, D. W. (1987). Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration. *Public Administration Review*, 297-303.

Örnek, A. (1992). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.

Özmen, A., ve Yılmaz, B. (2019). Her Dönem Geçerli Bir Kamu Yönetimi Modeli Mümkün Mü?: Yönetim Kültürü Temelli Bir Perspektif. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(2), 269-292.

Öztürk, A. (2017). Fransız Devrimi'nde Şiddet ve Devlet. *Düşünen Siyaset*, 13-27.

Rosser, C. (2014). Johann Caspar Bluntschli's Organic Theory of State and Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 36(1), 95-110.

Saklı, A. R. (2011). Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 97-120.

Saklı, A. R. (2013). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü. *Ege Academic Review*, 285-294.

Thornhill, C. ve Van Dijk, G. (2010). Public Administration Theory: Justification for Conceptualisation. *Journal of Public Administration*, 45 (Special Issue 1), 95-110.

White, L. D. (1945). The Just Official. *Public Administration Review*, 241-245.