

Kamu Yönetiminde Kuram Sorunu

Theory Problem in Public Administration

Birgül Ayman Güler, Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yönetim Bilimleri
Anabilim Dalı/Ankara Türkiye. ORCID: 0000-0002-4124-5835, baguler@ankara.edu.tr

Öz

Türkiye’de kamu yönetimi alanı doğal düşünsel birikim yoluyla oluşmamış, uluslararası bir anlaşmayla kurulmuştur. Doğumdaki bu özellik, alanın konusunun belirlenmesinde ve kuramsal varlığı üzerinde kısırlaştırıcı etkiler yaratmıştır. Ülkede devlet üzerine var olan entelektüel birikim yok sayılmıştır. Alandaki kuramsal varlık, Amerikan örgüt-işletme modellerinden ve anılan coğrafyadaki sorunların çözümüne yönelik ideolojik formülasyonlardan ibarettir. Bu fikirlerin irdelenmeden genelgeçerli kuramlar olarak kabul edilmesi, alanın katı hale gelmiş tutum yanlışlarından biridir. Araştırmalarımız kuramlaştırmayı amaçlamaz. Kuram-seçme adımıyla başlar. Kuram sorunu, kuramlaştırmak yerine ‘kuram-seçmecilik’tir. Kamu yönetimi alanında üretkenliğin harekete geçirilmesi, alana egemen hale gelmiş olan kuram anlayışının değiştirilmesine bağlıdır.

Anahtar sözcükler: Kuram sorunu, kuram-seçmecilik, kuramlaştırma, kamu yönetimi, araştırma tipleri

ABSTRACT

The discipline of public administration in Türkiye was not formed through natural intellectual accumulation, but was established by an international agreement. This feature at birth has created neutering effects on the determination of the object of the discipline and its theoretical existence. The intellectual accumulation that exists on the state in the country has been ignored. The theoretical entity in the discipline consists of American organizational-management models and ideological formulations aimed at solving their own problems. The acceptance of these ideas as general-grand theories without examination is one of the most harmful attitudes. Our research do not aim at theorizing. They start with the step of theory-selection. The theory problem is ‘theory-selectionism’ instead of theorizing. The mobilization of productivity in the discipline depends on changing this mentality which has been dominant.

Keywords: Theory problem, theory-selectionism, theorising, public administration, types of research.

GİRİŞ

Araştırma ve düşünme dünyamızda bağımlılık durumu sürüyor.¹ Umut veren taraf şu ki bu durumdan şikayetçi oluş da sürüyor; çünkü durumdan şikayet yoksa buna son verme iradesi de yok demektir. Kamu yönetimi [public administration] alanında çalışanlar olarak biz de bu sorunun nasıl tanımlanıp nasıl aşılabilceği üzerine kafa yorup duruyoruz. Kamu yönetimi alanı, kendi üzerine düşünmeyi amaçlayan 200 civarında makaleye sahiptir (Karaduman, 2021). Umut kırıcı olan ise üniversite ve yayın dünyasında aktarmacı bilginin artık kurumsallaşmış olması. Dünya sıralamasına girebilmek gerekçesiyle getirilen Q-tipi dergide makale, yabancı yayın gibi dışarıya endeksli akademik kriterler sistemi, Türkiye'nin hem kendisi hem dünya için araştırma gündemini belirleme iktidarına sahip olma isteğinden tümüyle vazgeçtiğini gösteriyor. Bu eğilimi destelemek üzere bazen, epeyce kısık sesle olsa da 'artık yakınsama öyle büyük ki ayrı ve özgün düşünce aramak anlamlı değil' gibi sözler duyulabiliyor. Düşüncede bağımlılık sorunu üzerinde durmak, küreselci devrenin 'dünya artık küçük bir köy' yanılışına kapılmış yakınsakçı aldanış yüzünden her zamankinden daha önemli hale gelmiştir. Akademideki yeni kurumsallık, durumu sorun olarak görmeyi engelleyen ve sorunu normalleştiren bir etken olarak iş görüyor.

Kamu yönetimi alanının 2020 yılı sonunda 80'in üzerinde üniversitede kürsüye, 300'ün üzerinde akademik araştırmacıya, 300'e yakın ilgili ve 30'a yakın iç halka denebilecek süreli yayında kendine yer bulabilen makale üretimine, alanın genel konusuna hasredilmiş en az 10 farklı ders kitabına sahip olduğu saptanmıştı (Çiner, 2021). Bu yapının büyüklüğüne göre niteliği bakımından aynı derecede etkileyici olduğunu söylemek pek kolay değildir. Alan *kuramsal varlık bakımından* irdelendiğinde, yerleşik kuram anlayışının yaratıcı üretme yeteneğimizi ciddi biçimde sınırladığı görülmektedir. Sorunlar daha alanın adlandırılmasından ve dolayısıyla konusunun saptanmasından başlamakta, araştırma tavırlarında kendisini somut olarak göstermektedir.

1. KAMU YÖNETİMİ NE DEMEKTİR?

Kamu yönetimi, devlet yönetimi demektir. Nitekim kamu kurumu, kamu personeli, kamu alımları, kamu maliyesi... dediğinizde devlet kurumu, devlet personeli, devlet alımları dendiği herkes için açıktır. Ya da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu demek, devlet kurumu niteliğine sahip sayılan kuruluşlardan söz etmek anlamına gelir. Ancak devlet sözcüğü yerine kamu ifadesi koyulduğunda anlam her zaman bu kadar açık olmaz. Örneğin *kamuoyu* sözcüğü devletin görüşü anlamına gelmez, *kamusal alan* devletin alanı değildir. *Taksiler, özel okullar, özel hastaneler kamu hizmeti görürler* dendiğinde burada kamu ifadesi devlet değil toplum anlamına gelir. Bunlar gibi devlet hizmeti olmayan toplumsal nitelikli hizmetlerde gerçekleştirilen etkinliklerin hukuku, personeli, bütçesi, kısacası her bir unsuru devletin dışındadır. O yüzden, örneğin tümü toplumsal iş gören hastanelere topluca 'kamu hastanesi' denmez; bunlar devlet hastanesi-özel hastane sıfatları verilerek birbirinden ayrı tutulurlar. Ya da *hepsi kamu hizmeti verir* denen yüksek okullar için topluca 'kamu üniversiteleri' denmez, aksine bunlar devlet üniversitesi-vakıf üniversitesi sıfatlarıyla birbirlerinden ayrılırlar.

Alana dil ve zihin karışıklıkları getiren bu adlandırma, yani *devlet yönetimi yerine kamu yönetimi* denmesi, 1950'li yıllarda Amerikan *public administration* teriminin Türkçeye anlam değil, sözcük olarak çevrilmesinden ötürüdür. Anglo-amerikan zihniyete ait bu terimin yarattığı karışıklık, geçtiğimiz yüz yıl boyunca *kamu yönetimi geniş anlamda devlet, dar anlamda idare – yönetim - bürokrasi demektir* formülüyle aşılmaya çalışılmışsa da aşağıda görüleceği gibi ortadan kalkmak bir yana giderek yayılmıştır.

¹ Bu yazı Yönetim Bilimleri 6-16 Temmuz 2022 döneminde Anabilim Dalı üyelerinin değerlendirmelerine açılan çalışma notu temelinde hazırlanmıştır. Yazının Kamu Hukuk ve Yönetim Dergisi'nde basım için son okuması Ar. Gör. İbrahim Can Karaduman tarafından yapılmıştır. Tüm katkılara teşekkür borçluyum. Ancak görüşler elbette değerlendiricileri değil yazarı bağlar.

ABD’de *public administration* alanı 1920’lerde tanımlanırken ve bundan otuz yıl sonra Türkiye’de *amme idaresi* adıyla 1950’li yıllarda kurulurken, toplum bilimleri içindeki yeri kendi coğrafyasında halâ belirsizdir. Bazıları için bu alan *geniş anlamda* Almanya’da *genel devlet öğretisi* denen disiplinin Amerikan diline çevirisiyle siyaset biliminin bir parçasıdır. Ama bu görüş terimin *dar anlamı* karşısında geri planda kalmış ve alanın çatısının *devlete değil yönetim olgusuna ait* olduğu görüşü öne çıkmıştır. Buna göre kamu yönetimi, “idari bilimler” ya da “yönetim bilimleri”nin bir parçasıdır. Yönetim bilimleri Avrupa’da 20. yüzyılın başından beri *administrative sciences* olarak ifade edilir. Amerika’da ise yönetim bilimleri için önce içeriği sonra da adıyla *management sciences* ifadesi yükselmiş, piyasa mekanizmasına ait olan *managerial* giderek *administrative* sözcüğünün yerini almıştır. Avrupa’nın devletle ilişkili *administration* kavrayışı hukuk ve siyasetle bağlıdır; Amerika’nın *management’i* ise bunlarla ilişkinin kesilmesini ve anlayışın iktisadi-mali işletmecilikten ibaret sayılmasını talep eder. Süreç siyaset biliminden ayrı bir ‘yönetim bilimleri’ üst başlığı kurulmasına, bunun biri kamu (public) diğeri piyasa (business) olmak üzere iki ayrı dala ayrılmasına doğru ilerlemiştir. Ancak bu ilerleyiş bunların aslında iki ayrı bilim dalı değil yönetme (management) olgusunun yalnızca farklı görünüşlerinden ibaret oldukları görüşünün sürekli baskısı altında kalmıştır. Nitekim 1960’lı yıllardan başlayarak her yerde *administrative* ifadesi yaygın olarak kullanılsa da *yönetim bilimlerinin kuramsal içeriği management theories* ile doludur.

Ülkemizde adlandırma, bilimler sınıflandırması ve kuramsal içerik atama gibi konular özel olarak ele alınıp tartışma konusu yapılmamıştır. Bunlarla ilgili sayılabilecek yazılarda daha çok dış dünyada yapılan tartışmaların ‘görüşler’ diye özetlendiği görülür. Tartışmasına girilmemiş ama tercihler yapılmış, bunun da fiili sonuçları belirgin olmuştur. Bugün ülkemizin üniversitelerinde bir yanda “işletme fakültesi” vardır,² öte yanda “siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümü”. Bu statü farklılığının üzerinde durmaya değer. Birincisi, piyasaya dönük *management-işletim* zihniyeti, kurumlaşmada fakülte katına yükselmişken, ülkemizde devlet yönetimini konu alan herhangi bir ‘kamu yönetimi fakültesi’ yoktur.³ İkincisi, kamu yönetimi fakültelerin içinde ya kendi başına ya da siyaset bilimine “ve” ile bağlanmış olarak bölüm kademesinde kalmıştır. Üçüncüsü, 1980’li yıllarda başlayan küreselcilik rüzgârı kamu yönetimi alanını tenzil-i rütbenin ötesine geçerek yerinden etmeye çaba göstermiş, bazı okullarda bu bölümler ‘siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler’e dönüştürülerek kamu yönetimi etiketi bölüm adlarından da silinmiştir.

Kamu yönetimi devlet yönetimi anlamına gelse de bilimler sınıflandırması ve üniversite yapılıması içindeki yeriyle birlikte konusunu da yitirmiştir. (Ayman Güler, 1994). Aslında bu durum, başlangıç noktasının mantıksal sonucudur. Başlangıç noktasında, kendi birikimi üzerinde ve bu birikime günün gerçeklerini temel alarak eleştirel yaklaşan doğal bir düşünce oluşumu süreci yoktur. Aksine alanın ortaya çıkmasında, hiçbir düşünce alanı için söz konusu olamayacak biçimde, doğuşu gün ay ve yıl olarak belli olan bir kuruluş olayı vardır (Ayman Güler, 2006). Kamu yönetimi bilimi Türkiye’de 8 Mayıs 1952 günü Hükümet ile Birleşmiş Milletler arasında imzalanmış bir uluslararası sözleşmeyle ve yabancılardan 400 bin TL’ye Türkiye bütçesinden ayrılarak eklenen 400 bin TL olmak üzere yıllık 800 bin TL bütçeyle “kurulmuş”tur. (Bilik, 1953, s. 246-254). Önceki tüm bilgi birikimini yok sayan bu “beyaz sayfa”da düşünce değil uluslararası politika yazılıdır. Bu gerçeği görmeden alanı bir bilgi çemberi sayıp kendisini üretmesini ve özgün kuram ve yöntem buluşlarıyla serpilip büyümesini beklemek anlamlı olmasa gerek.

² İTÜ İşletme Fakültesi kendini *Faculty of Management*, Marmara ve Anadolu Üniversitesi işletme fakülteleri *School of Business Administration*, İstanbul Üniversitesi’nin okulu *School of Business* olarak ifade etmektedir.

³ Buna karşılık Sabancı Üniversitesi gibi özel yüksek okullardan birinde Türkçesi Yönetim Bilimleri İngilizcesi Business School olan kuruluşa bakılırsa, ‘yönetim bilimleri’ unvanı özel sektördeki yönetmeyle özdeş kılınmıştır.

2. KAMU YÖNETİMİ KURAMLARI NELERDİR?

Yönetim Bilimi/Kamu Yönetimi alanında çalışanlar, eskiden beri ve şimdi *kamu yönetimi kuramları* dendiğinde ellerinde bir liste bulurlar.

En yaygın kullanılan listeye göre yönetim bilimi/kamu yönetimi kuramları, 120 yıl önce başlamak üzere, zamandizinsel olarak dört gruptur:⁴ *klasik, neoklasik, modern, neomodern* [bazularına göre *post-modern*] *kuramlar*. Klasik kuramlar 1900-1940 arasında *bilimsel yönetim (scientific management)*, neoklasik kuramlar 1940-1960'da *insan ilişkileri ve davranışçılık (human relations)*, modern kuramlar 1960-1980 diliminde *sistem ve durumsallık (contingency)*, 1980 sonrasında neo- ya da post-modern kuramlar *kaos, karmaşıklık kuramlarıyla yeni kamu işletmeciliği* yaklaşımı gruplarıdır. Ortada dolaşan başka listelerde zaman dilimleriyle oynanmış, grup sayısı ilk üçü bir arada ve dördüncüsü kendi başına modern – post-modern diye ikiye ayrılmış da olabilir, ama içerdikleri unsurlar genel olarak aynı cinstendir. Bu listenin adı *Organisation and Management*, Türkçesiyle kimi yazılarda yönetim-örgüt, kimilerinde yönetim-organizasyon olarak görülebilen *Örgüt ve İşletim Kuramları*'dır.

Kamu öğrencisi bu listeye işletme öğrencisinin elindeki listeye bakınca, onların da aynı listeye sahip olduğunu görür. *Farklı bilim alanlarında nasıl olur da aynı kuramsal taban benimsenmiş olabilir* sorusu ilginçtir ve kafa karıştırır. Gerçekten de kuramsal zemin aynı ise bunlar neden ayrı bilim alanlarıdır? Buna getirilen açıklamaya göre işletmecilikte ve kamu yönetiminde kuramlar listesi ortaktır; çünkü kamu ve özel sektör örgütlenme ve yönetme bakımından aynı doğaya sahiplerdir ve yönetme eyleminin yalnızca farklı görünüşleridir. Peki ama hem kamu hem özel kesimi kapsayan bu kuramları geliştirenler hangi alanın çalışanlarıdır? Bir görüşe göre bunlar, ortak 'örgüt (örgütlenme) bilimi yapanlardır. Ne var ki ortada böyle bir bilim dalının kürsüleri ya da hocaları bulunmaz. Yani ortada kapsayıcı-kuşatıcı bir 'akıl' var, ama bu aklın ayrı bir bedeni yoktur.⁵ Bu konuyu, gerçekte örgüt bilimcilik unvanı taşıyanların işletme alanında çalışan uzmanlar olduğunu belirterek kapatabiliriz. Örgüt-işletim kuramları, 1980'lerden bu yana, örgütün çevresiyle birlikte ele alınması gerektiğini ileri süren Hofstede gibi isimlerin çalışmalarıyla *kültürel yaklaşımla* çeşitlenirken, Dr. Deming tarafından formüle edilen toplam kalite yönetimi (TKY), post-modern evreye uzanan *kaos, karmaşıklık, network (ağbağ) tipi örgütlenme* kuramlarıyla dolup taşmıştır.

Örgütlenme odaklı bu işletim (management) kuramları sınıflandırmasına, kamu yönetimi (public administration) alanında çalışanlardan itiraz vardır. Buna göre yönetim olgusunu devlet üzerinde çalışanlar, özel sektör -piyasa üstüne çalışanlar gibi 3E –efficiency, effectiveness, economy) hedefiyle, yani VET (verimlilik, etkililik, tutumluluk) ilkeleriyle yetinemezler. Kamu sözkonusu olunca bunlar ikincil önemde kalır. Kamu üzerine çalışanlar, birincil düzeyde eşitlik, adalet, refah, kalkınma gibi toplumsal hedeflere -değerlere bağlanmalıdırlar; VET bunlardan sonra gelir. Bu, Amerikan çevrede daha 1940'lı yıllarda dile getirilmeye başlanan önemli bir itirazdır. Sonuçta örgüt-işletim kuramlarının mevcut dört aşamalı listesine

⁴ Dr. Gökhan Aşkar, "Metnin Kürsü İçi Dolaşıma Sunulan Taslağına Değerlendirme Notu", 19 Temmuz 2022'de bu sınıflandırma için şunları söylemiştir: "Bu sınıflandırmada klasik/neoklasik/modern/neomodern ayrımı, ki doğrudan *örgüt kuramının hegemonik etkisiyle işletme ve kamu yönetimine ıyılanması* konusu başı çekiyor. Bildiğim kadarıyla Scott'un örgüt kuramları için 1960'larda yaptığı üçlü ayrım (sonra neomodernle genişleyerek dördü) -örneğin daha sonra Waldo tarafından da örgüt tartışmalarında benimsenen- bir sınıflandırma ve bir yandan da kronolojik boyutuyla yaklaşımları dönemlendirme denemesi. Ama bunun belirli kısıtları bulunuyor. Temel olarak, kronolojik olmasına rağmen bunun ironik şekilde tarihsiz bir sınıflandırma olduğunu söylemek mümkün. Tarihsizliğin önemli bir nedeni zaman, mekan/coğrafya ve bağlam konusunda bir öneri veya temellendirme içermektense sınıflandırmanın örgüt tasarımı, rasyonelite ve motivasyon konularına sıkışmasında kendini gösteriyor. Öyle ki aktarıldıkları ülke örneklerine daha gelmeden ABD özelinde bile bu sınırlara oturuyor (diğer deyişle bu sınıflandırma ABD örneğinin kendisini de belli açılardan ısıtıyor ve konuyu teknik ve evrensel bir iddia üzerine kuruyor)."

⁵ Dr. Pınar İmran Dülger, "Metnin Kürsü İçi Dolaşımında Alınan Değerlendirme Notu", 18 Temmuz 2022. "Modern yönetim tanımlaması işletme alanında [yukarıda klasik kuram aşamasıyla] verimlilik amacı ve Taylor'la birlikte başlatılır. Örgüt kuramının bir alt alan olarak kabul edilmesi durumculuk ya da koşul bağımlılık adı verilen kurama tarihlenir. Bu kuram, işletme alanı içerisinde örgütlerin değişken koşullarda ve daha çok kuramsal yönleriyle ilgilenen yeni bir inceleme alanı olarak örgüt kuramının başlangıcını sembolize ediyor."

bazı eklemeler yapılır. Klasik kuramlarda Taylor ile Fayol'un yanına *Weber* ve onun iktidar-bürokrasi kavramları eklenir. Neoklasik kuramlarda Simon'un yanına *Waldo* yerleştirilir. Modern kuramlar *David Easton*'ın siyasal sistem kuramıyla çeşitlenir. Neo ya da post-modern dediğimiz dördüncü grupta çok sahipli *new public management* (yeni kamu işletmeciliği), Fredericson'a bağlanan *new public administration* (yeni kamu yönetimi), Denhardt'ların *new public service* (yeni kamu hizmeti), başka temsilcilerle birlikte Bozeman'la anılan *public values* (kamu değerleri), aslında bunların hep birlikte ördükleri *public governance* (kamu yönetişimi) zihniyeti yer alır.

Kamu yönetimine işletimcilikten ayrı bir çizgi çekmek isteyenler, kuramlar hattını bir de çizdikleri ayrı tarihsel çizgiyle pekiştirmeye çalışırlar. Buna göre kamu yönetimi [1950'lerdeki deyişle Amme İdaresi] disiplini, alanının başlangıcı ABD'de ise de kaynağı Batı Avrupa'da olan bir alandır. Woodrow Wilson daha 1887 yılında, kamu yönetimi bilgisini Almanya'dan ve Fransa'dan aldıklarını söylememiş midir? Sözü ettiği bu bilgi, 18. yüzyılın *kameral bilim*ler alanından gelmiştir. Demek ki kamu yönetimi alanı yalnızca doğası gereğince piyasadan farklılığı nedeniyle değil, kaynağı bakımından da piyasacı işletim zihniyetinden ayrı bir alandır. Bilginin köken olarak ABD değil Avrupalı olduğu konusu, Türk kamu yöneticileri tarafından da etraflıca dile getirilmiştir (Karasu, 2004, s. 225-242). Ne var ki bu itirazlar örgüt-işletim kuramlarını reddetmeye neden olmaz; bunların yalnızca ikincil önemde sayılmalarına yol açar. Sonuçta örgüt-işletim kuramları ile kamu yönetimine ait sayılanlar, ikisi birlikte "yönetim kuramları" olarak adlandırılır. Bu toplamda 'yönetim' sözcüğünün *administration-idare* mi yoksa *management-işletim* mi olduğu ise, yanıtı verilemeyen kapalı bir soru olarak kalmaya devam eder.

Yönetim kuramları başka ölçütlerle farklı sınıflandırmalara da tabi tutulur. Örneğin alan yine zamanda aşamalı bir sıralamaya göre (1) 18. yüzyılda Alman Kameral Bilimler, (2) 19. yüzyılda Alman ve Fransız Kamu Hukuku, (3) 20. yüzyılın ilk yarısında İdari Bilimler, (4) 20. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak örgüt bilimi aşamalarından geçmiştir.

Fransız alanyazınında yapılan başka bir sınıflandırmaya göre yönetim kuramları üç boyutludur: (1) Devlet kurumları üzerine yoğunlaşan *yapısal-kurumsal*, (2) bürokrasi ve yönetici sınıfa odaklanan *sosyolojik-psikolojik*, (3) örgüt tipi, yönetme süreçleri, örgütsel kültür üzerinde duran *örgütsel* yaklaşımlar.⁶ İlk yaklaşım Taylor-Fayol-Weber ve rasyonalizasyon döneminde öndedir. İkinci yaklaşım aynı yüzyılın ikinci çeyreğinden başlayarak Pareto, Mosca, Michels, daha sonra Mills gibi elitizm ve Rizzi, Burnham gibi bürokratism yazarlarında somutlanır. Sonuncusu ise yüzyılın ikinci yarısında, yukarıda andığımız Amerikan örgüt bilimi çalışmalarının öne çıkmasını anlatır.

Türkiye'de biz, bu zemin üzerinde Yönetim Bilimi/Kamu Yönetimi kuramları dendiğinde, fiili olarak üç farklı kategoriden kuramlarla çalışıyoruz. Kategorilerden biri, yukarıda ayrıntılı olarak andığımız Amerikan örgüt-işletim ve kamu yönetimi kuramlarıdır. Bunları çoğu zaman birlikte *Yönetim Kuramları* olarak adlandırıyoruz. İkinci kategoride 20. yüzyılda üretilmiş ve günümüzde yoğunluğu oldukça düşmüş olan *Bürokrasi Kuramları* vardır. Bu grup genel olarak Weber ve Neo-Weber kaynaklı açıklamalar dünyasını oluşturur. Üçüncü kategoride ise *Devlet Kuramları* yer alır. Sonuncu kategori çalışmalarımıza sızar, ama analiz aracı olarak bir türlü beliremez.

3. 'KURAMLAR'IN BAŞLICA ÖZELLİKLERİ NELERDİR?

Yukarıdaki kuramlar dünyası özeti, okuyucuya bir miktar uzak ve zaman-olay bağlantısı zor anlaşılır gelmişse, bunun nedeni okurun bilgi eksikliği ya da konunun uzmanlık bilgisi gerektirmesi değildir. Böyle bir izlenim varsa bunun nedeni söz ettiğimiz şeylerden hiçbirinin Türkiye'ye ait olmamasıdır.

⁶ Can Umut Çiner, "Kamu Yönetimi Bilimi: Dün Bugün Yarın", *Yönetim Bilimi Yeniden Düşünmek: Durum Değerlendirmesi*, AÜ SBF KAYAUM Yayını, Ankara 2021, s. 6.

Hangi biçimde sınıflandırılmış olursa olsun, kuram listelerinin hiçbirinde Türkiye’den ve Türkiye’ye ait tek bir kavram ve kişi yoktur; tümü Avro-Amerikan’dır. Mekân ve zamanları çok net olmasına karşın, bunlar bizim gözümüzde nedense mekânsızmış gibidir. Dahası mekânları bizim yerimizmiş, hatta zamanları kendi tarihimizin parçalarıymış gibidir. Weber’i Almanya’dan değil Türkiye’den konuşmuş gibi okur, Simon’u Türk kamu yönetiminin kararverme sürecini incelemiş gibi kabul ederiz. Üstelik bunu, çoğu yabancı yazarın kendi ülkelerinin irdelemesini yaptıklarını açıkça söylemelerine, hatta kitaplarının adına taşımalarına karşın yaparız.

Hollanda’dan bir akademisyen, içinde bizim yer almadığımız dışarıdaki kamu yönetimi alanının, “kendine ait büyük kuram” bakımından zayıf olduğunu söylemektedir. (Van Thiel, 2014). Yazar alana ait birkaç “büyük kuram”dan söz eder. Örnek verdiği ‘büyük kuramlar’ da aslında örgüt bilimine ait olan *public service motivation, network (ağbağ), new public governance* gibi yaklaşımlardan ibarettir. Yazara göre alandaki öz-kuram eksikliği, disiplinin dışından alınan düşünsel desteklerle kapatılmaktadır. Yazarın başka bir saptaması, disiplinin bu kendine ait kuram yokluğu ortamında araştırmalarının da ampirik (açıklayıcı) olmaktan çok normatif (sorunları irdeleyip önerilerde bulunma) olma özelliğidir. Avro-Amerikan kamu yönetimi bilgisi uygulamalı ve gündelik yaşamın sorunlarına çözüm bulmaya odaklıdır. Durum bir de böyleyse, bu kaynaktan taşınan akıl çerçeveleriyle (kuramlarla), yönetim gerçekliği adeta başka bir dünya olan kendi gerçekliğimizi açıklayıp biçimlendirmemiz nasıl mümkün olabilir?

Avro-amerikan kuramlar genellemeci-açıklayıcı değildir; ilgili ülkelerin yerel-tarihsel ve güncel iç ve dış yönetim sorunlarının çözümüne odaklıdır. Bizim gibi ülkeler, bu gelişmiş merkez ülkeler için onların yönetim sorunları içindeki alt başlık olarak yer alır. Örneğin 1900’lerin başlarında bu ‘kuramlar merkezi’ olan ülkeler için bir ‘Doğu Sorunu’, diğer deyişle Osmanlı Sorunu vardı. Sorunun çözümü için manda, himaye gibi yönetim modelleri geliştirmiş ve Osmanlı vilayetlerinde uygulamaya koymuşlardı. Benzer biçimde, ikinci dünya savaşı sonrasında yine bu ülkelere göre giderilmesi gereken bir ‘kalkınma sorunu’ vardı; bunun için bizim gibi ülkelere Truman Doktrini ve Marshall Planı ile başlayarak ‘amme idaresi’ adıyla yeni bir disiplin ve personel-planlama sistemleri ihraç etmişlerdi (Dik, 2009, s. 947-1060). Daha yakın zamanlarda *privatization, desantralisation, civilisation, deregulation* adları verilen yönetim politikaları da bu türden ihraç konuları olmuştur. Anlaşıyor ki merkez ülkelerdeki kuramlar dünyası, evrensel-nesnel açıklamalar olmak yerine, daha çok tarihsel-özel politikalar olma özelliğine sahiptir. Kısacası üretiminde, tartışılmasında, düzeltilmesinde, reddedilmesinde bizim yer almadığımız ve bilimsel kuram değil tarihsel politika olma özelliği taşıyan bir düşünce dünyasıyla karşı karşıyayız.

Osmanlı ve Türkiye’yi anlamak için Weber’in *patrimonyalizm*, Marks’ın *Asya Tipi Üretim Tarzı* adlı kuramsal çerçeveleri nasıl alınıp akla çerçeve olarak takıldıysa, Durkheim’in *mekanik – organik dayanışma* modelleri, Bergson’dan *sezgicilik*, Riggs’ten *prizmatik toplum*, Althusser’den *devletin ideolojik aygıtları*, Wallerstein’in *dünya sistemi*, Bob Jessop’dan *devlete stratejik-ilişkisel yaklaşım*, Foucault’nun *yönetimsellik* kavrayışı... nasıl ödünç alınıp incelenen konulara bu takma akıllardan bakılıyorsa, kamu yönetimi alanında çalışanlar da aynı biçimde davranmaktadırlar. Ancak kamu yönetimi alanında böyle davranmanın yarattığı sonuçlar bakımından önemli bir farkı vardır.

Yönetim bilimi/kamu yönetimi alanındaki “kuramlar”, yalnızca tek bir kararla uygulamaya sokulabilmekte, kurumlar ve onlar aracılığıyla tüm toplum üzerinde hızlı ve yaygın etkiler yaratılabilmektedir. Hatta diyebiliriz ki, kamu yönetimi kuramları genel gidiş üzerinde uzun ve orta vadeli etkiler yaratmakla birlikte, daha çok kısa vadede, hızla, kimi zaman *anında* değişiklik yaratma gücüne sahiptir. Örneğin son yıllarda kamu iktisadi teşebbüslerini ve kamu hizmetlerini özelleştirme uygulamaları, bu ‘kuramlar listesi’ne bakılarak gerekçelendirilmiştir. Kamu kurumlarının yemekhane, kreş, spor salonları gibi çalışma ortamını olumlu yönde besleyen iş görme usullerinin ortadan kaldırılması, *işlem maliyeti teorisi’nce* gerekli görülmüştür. Yine örneğin devletin yetkilerini özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle paylaşması, *yönetişim teorisi’nce* çağın

doğrusu sayılmıştır. Ulusal merkezi yönetimin küresel ve yerel kademelere dağılarak zayıflatılması '*multi-level governance*' kavramına dayandırılmıştır. Kamu kurumları örgüt şemalarını, en üst kademe olan cumhurbaşkanlığından başlayarak hiyerarşik çizim yerine, bir anda post-modern kuramcılarının fantastik '*güneş sistemi şemaları*'yla değiştirmiştir vb. vb.....

Alanda bugünlerde dolaşan fısıltı, devletin küçültülmesi ve tasfiyesi yerine planlama esaslı yeniden yapılanmalara gitmek gerektiği yönündedir. Eğer önümüzdeki günlerde bu yönde yeni Amerikan 'kuramları' ortaya atılacak olursa, Türkiye'de kuramlar listesinin hızla güncelleneceğini ve daha önce olduğu gibi yine 'çağdaş-evrensel gündemi yakalayan' birbirinden iddialı çalışmalarda patlama yaşanacağını tahmin edebiliriz. Doğrusu böyle olası bir rüzgâr, özelleştirmeci-yerelleştirmeci-küreselleştirmeci kamu yönetimi kuramları gibi tahrip edici olmaz. Aksine Türkiye'nin planlamaya olan ivedi ihtiyacına denk düşer. Belki o zaman kendimizi bununla teselli ederiz!

4. ARAŞTIRMALARIMIZIN KURAMSAL ÖZELLİKLERİ

Türkiye'de alanın kuram hazinesi *yabancılık ve siyasallık* özelliklerine sahip iken, kamu yönetimi alanında yapılan araştırmaların 'kuramsal değeri'nin düşük olduğu yakınması oldukça yaygındır. 'Kuramsal zayıflık', elbette her araştırmacı için çok keyif kaçırıcı bir eleştiridir.

Peki ama 'kuramsal değer düşüklüğü'nden kastedilen nedir?

Bu, genel olarak, herhangi bir alan/kurum/yönetimsel olay/uygulama/biyografi vb. araştırmasında belli bir kurama yaslanılmadığı; mevcut kuramlardan birinin seçilmediği; belli bir araştırmacı tarafından halihazırda geliştirilmiş olan bir kavram çerçevesinde düşünülmediği anlamında bir eleştiridir. Eleştirinin pratikteki anlamı, Türkiye'de yapılan tüm araştırmaların Amerikan kuram ve kavramlarından birine yaslanması talebinden ibarettir. Daha somut olarak söylersek bu durumda araştırmacı eldeki kuramlar ve kavramlar listesine bakacak, bunlardan konusuna en uygun düşen birini seçecek, yazısında önce bu kuram ya da kavramı selamlayacak, sonra da ne anlatacaksa anlatacaktır. Buna *kuram-takinma usulü* diyebiliriz.

Kuram-takinma usulünü benimseyen araştırmaları A, B, C adı vererek üç tipe ayırabiliriz.

A-tipi araştırmada kuram-kavram tanıtılmakta, araştırma bunun önerdiği zihinsel kurgu benimsenerek yapılmaktadır. Bu araştırmalarda amaç, seçilen düşünce ya da modelin geçerliğini sorgulamak değildir. Düşünce en baştan benimsenmiştir, amaç, incelenmek üzere belirlenen konunun o düşünce-modeliyle açıklamasını yapmaktır. *Sencer Divitçioğlu'nun* Osmanlı toplumsal düzenini Asya Tipi Üretim Tarzı kavramıyla açıklaması böyle bir örnektir. Bu tipe kamu yönetimi alanından *Metin Heper'in* Osmanlı ve Türkiye üzerine Weberci kuramı temel alarak yaptığı modernleşme ve bürokratik yönetim geleneği çalışmaları da örnek verilebilir. Başka bir örnek, örgüt bilimi alanından *Selami Sargul'un* Hofstede tarafından geliştirilen kültürel bağlamdan hareketle Türk örgütler dünyasındaki liderlik, örgüt kültürü çalışmaları olabilir.

B-tipi araştırmada en yeni ve güçlü görünen kuramlardan biri benimsenmekte, yazar bu kurama bürünmekte, benimsenmiş olan görüş Türkçe telif eser haline getirilerek savunulup öğretilmektedir. Yazıda düşüncenin sahibi olan kişiyle kuram-takinan yazarı birbirinden ayırt etmek güçtür. Metin olarak güçlü, iç tutarlı ve iddiası yüksek olan bu çalışmalar, kaderi bakımından en trajik olanlardır. Bu araştırmaların kaderi, kaynak düşünürün kaderine birebir bağlıdır. Kaynak düşünür eleştiriye uğradığında ve savlarının geçersizliği gösterildiğinde, bağlı Türkçe telif kendiliğinden söner. Son dönemde *toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, yönetim, kamu değeri, kamu görevi motivasyonu* vb. yazılar, elbette bu kavramların eleştirisini yapanlar dışında, B-tipi yaklaşıma çokça örnek üretmişlerdir.

C-tipi araştırmada bir yaklaşım, kuram, kavram seçilip tanıtılmakta, sonra araştırmacı neyi araştırıyorsa kuram-kavramla bağlantısını pek önemsemeden her ne anlatmak istiyorsa anlatmaktadır. Bu yazılarda genellikle bir kuramsal-kavramsal bölüm ve bir de uygulama bölümü vardır. Kuramsal-kavramsal

bölüm kimi zaman bir literatür taramasından elde edilen çeşitli notlar, kimi zaman yazarın kendisinin de benimsediği bir ya da birkaç fikrin tanıtımı, kimi zaman da benimsendiği ilan edilen bir yaklaşım (örneğin tarihsel kurumsalcılık gibi) varsa bu yaklaşımın tarihçesidir. Bu tipte en çok lisansüstü tezlerde karşılaşırız.

B-tipi araştırma, özellikle 1980'lerden başlayarak günümüze dek en yaygın olan araştırma tipidir. Bu tipin yapısal özelliklerini, yazarının ve kitabın değerini takdirle ayrı bir yerde tutarak, eski bir çalışma üzerinden somut biçimde gösterebiliriz. Yeni çalışmalardan biri yerine dönemini kapatmış eski tarihli bir çalışmayı örnek almak, bu tipteki araştırmaların zamanını doldurduğunda nasıl bir kaderle karşılaştıklarını görme olanağı da verdiği için daha yararlıdır.

Bilindiği gibi Amerika ve Batı Avrupa'da 1910'dan başlayarak ortaklık Taylor ve Fayol kuramlarıyla kaplıdır. Türkçeye İngilizce okuyanlar Taylor'la, Fransızca okuyanlar Fayol'la, Almanca okuyanlar rasyonalizasyon akımıyla haşır neşirdir. Tarihte *scientific management* (bilimsel yönetme) olarak yer tutan bu akım İstanbul'da Almanya çıkışlı *İşletme İktisadi Bilimi* adı altında 1930'larda kurumlaşmıştır (Üsdiken, 2003, s. 119-147). Kurumlaşma Muhlis Etem (Ete) ve Alfred Isaac önderliğinde gerçekleştirilmiştir. Bilim'in ilk halkasındaki öğretim üyelerinden biri de Zühtü İnhan'dır.⁷ İnhan öğrencilerini çeviri değil telif ders kitabıyla yetiştirmeye ve bilim dilini yalın bir Türkçeye zenginleştirmeye yatkın, konusuna tutkuyla bağlandığı anlaşılan önemli ve değerli bir öğretim üyesidir. 1935-1936 ders notlarını kitap haline getirmiş ve kitabı önce 1935 (M. Zühtü, 1935) sonra 1940 yılında (İnhan, 1940) iki kez yayımlamıştır.

Sekiz yüz sayfaya yakın hacme sahip olan bu büyük kitabın 1935 baskısındaki içindekilere bakınca, doruk eserlerini Taylor'un, ama asıl olarak 1916'da yayımlamış kitabıyla bilinen Fayol'un kavramlar silsilesi ile karşılaşıyoruz. Kitap, kendi numaralandırmasına değil konularına bakılırsa iki ana bölümden oluşmaktadır. Kitabın ilk yarısında kamu yönetimi öğrencilerinin yakından bildikleri *örgütlenme ilkeleri*, ikinci yarısında *yönetme süreçleri* ele alınmıştır. *İdare prensip ve kaideleri* başlığı altında 18 ilke (Fayol'un 14 ilkesi vardır), her biri tek tek açıklanarak irdelenmiştir. Metin bu bakımdan, sayılan ilkeler üzerine çalışanlar için günümüzde de oldukça yararlı bir kaynak özelliği taşır.

1.İş bölümü prensibi	10.Tertiplilik
2.Otorite prensipleri	11.Hakkaniyet
3.Disiplin	12.Memur istikrarı
4.Kumanda birliği	13.Davranış ve mesuliyet
5.İdare birliği	14.Memur birliği
6.Kumanda daimiliği	15.Katilik
7.Şahsi menfaatin umumi menfaate tâbiliği	16.Hızlılık
8.Merkezileştirme	17.Uyanıklık
9.Sıra, Sıralılık, Sıralandırma [hiyerarşi]	18.Ekonomi

Kitapta *idare unsurları ve fiilleri* başlığı altında sayılanlar, günümüzde *yönetim fonksiyonları ya da yönetim süreçleri* olarak adlandırılan yöneticilik işlevleridir. Bunlar İngilizce POSDCoRB ve Kurthan Fişek tarafından Türkçe PÖPaYED diye çevrilen yedi yönetme sürecinden beşidir. Bu açıdan İnhan Fayol'a ait olan 5'lik

⁷ Zühtü İnhan yönetim bilimi ya da kamu yönetimi hocası değildir, alanımızda da tanınmaz. Ama çalışma konularına bakılınca İnhan'ın kamu yönetimi alanıyla ilgili olduğu tartışmasızdır. İnhan "Bulgarca, Rusça, Fransızca ve Almanca bilmesi, Almanya'da ve Rusya'da bulunması, Yusuf Akçura ile akrabalığı, görüşlerinin zamanla değişimi... bakımından ilgi çekicidir. Elbette kapsamlı bir değerlendirme yapabilmek için [Hoca'yı] araştırmak gerekir." "Metnin Kürsü İçi Dolaşımına H. Duygu Bankoğlu'nun Değerlendirme Notu", 7 Temmuz 2022.

şemayı benimsemiştir: 1. Tasarlama⁸ (planlama), 2. Organizasyon (örgütlenme), 3. Kumanda (yönlendirme), 4. Ahenkleştirme (eşgüdüm), 5. Kontrol (denetleme). Kitabın ikinci bölümünde bunlar tek tek ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

Yazarla aynı kürsüde çalışan meslektaşı Alman uyruklu Alfred Isaac, bu kitap üzerine 1940 yılında bir kitap eleştirisi yazmıştır. (Isaac, 1940, s. 345-348.). Yazar burada her biri ayrıca dikkat etmeyi gerektiren dört noktayı vurgulamaktadır.

Birincisi, kitap işletme iktisadının yalnızca bir dalını oluşturan “örgütlenme” konusunu kapsamaktadır. Ama örgütlenme konusunu da öyle bir kapsamıştır ki, dışarıda hiçbir şey bırakmamıştır. İnhan’ın kitabı “*tüm örgütlenme konularını*” içermektedir. Oysa Batı’daki yayınlarda usul böyle değildir. Batı’da Taylor’un ya da Fayol’un görüşlerini geçerli genel-sistemler olarak kabul edilerek değil, en temel eserlerindeki görüşleri irdelenerek incelenmektedir.

İkincisi, Taylor ya da Fayol’un fikirleri [kuramları], ilk kez duyulmuş şeyler olmadığı gibi genel kabul görmüş ve kendi coğrafyasında bile bir bütün halinde uygulamaya geçmiş değildir. Bu yazarlardan herhangi birini “tüm örgütlenme meseleleri”ni çözmüş kuramsal fener gibi kabul etmek doğru değildir. Zühtü İnhan ise Fayol’u seçmiş ve Fayol’un söylediklerini *büyük açıklama* katına yükseltmiştir. Isaac bu yüceltici içselleştirmeyi “*eserin vücuda getirilmesinde Taylor’un fikirleri yanında bilhassa Fayol’un yukarıda ismi geçen kitabının esas olarak ele alındığı anlaşılmakta ve beyeti umumiyesi itibarıyla eserin Fayol’un kitabının bünyesine tevafuk ettiği de [uyduğu] görülmektedir*” diye nazıkçe vurgulamaktadır. Gerçekten de İnhan’ın kendi sözlerine bakarsak ona göre Fayol’un düşünceleri henüz “kanun” değilse de “prensipler” olarak adlandırılan genellikleri ifade etmektedir (M. Zühtü, 1935, 34). Gerçi İnhan, Fayol’un bazı önermelerine ilişkin olarak Chevallier adlı bir yazarın ya da ‘bazılarına göre’ diyerek isimsiz bıraktığı başkalarının itirazlarından söz eder. Ama kitabında bunların sayısı da tartışma boyutu da oldukça sınırlıdır.

Üçüncüsü, Alfred Isaac’a göre farklı yazarların fikirleri [kuramları] hareket noktası olarak alındığında “*evvelimde Türk iktisadî hayatının ihtiyaç ve zaruretlerinin düşünülmesi*” gerekir. Çünkü örgütlenmeye ilişkin fikirlerin [kuramların] tüm ülkeler için geçerli olduğu söylenemez: “*Tamamen umumî esas ve kaidelerle alâkadar bulunmadıkça teşkilâta ait fikirler çok nadir hallerde bilâistisna her memleketeye kabili tatbiktir.*” Buna Fayol’un fikirleri de dahildir. Isaac “*her memleketeye tatbik kabiliyeti olmıyan teşkilâta ait fikirlere misal olmak üzere*” Fayol’un “*işin kontrolü, ücret meseleleri, işçi, memur, müdür ve idarecilerin haslet ve bususiyetleri gibi fikirleri*”ni göstermektedir.

Dördüncüsü, Isaac’a göre Türkiye’de örgütlenme ve yönetme sorunları kendine özgü olduğu için, öncelikle yapılması gereken iş bu yapının incelenip irdelenmesidir: “*Memleketimizin [Türkiye’nin] bir taraftan iktisadî sabada arzettiği tenevvü [çeşitlilik] ve diğer taraftan işletmelerin cesamet [büyüklük] ve şekillerindeki çeşitlilikten dolayı, teşkilât meselelerini münferit [farklı] işletmelerin bususiyetlerine uygun bir şekilde araştırmak, tetkik ve tablil etmek, teşekküre değer bir meşguliyet ve faaliyet olurdu.*”

Prof. Dr. Alfred Isaac, Zühtü İnhan’ın çalışma tarzından ötürü sıkıntılı görünmektedir. Çalışma, Fayol düşüncesinin sistematığını ve önermelerini mantıksal bakımdan sorgulamamış ve tarihsel olarak Türkiye’nin yönetsel gerçekliğinde sistematik sınıma tabi tutmamıştır. Buna karşın İnhan, Fayol ilkelerini Türkiye’nin yönetme sorunlarını çözecek “çare” reçete olarak önermektedir. Aslında İnhan bu büyük kitapta az sayıda da olsa Türk işletmelerindeki uygulamalara ilişkin gözlemlerini paylaşmakta ve değerlendirmeler yapmaktadır. Ancak bu katkılar, benimsediği “prensipler” perdesi neyi nasıl görmesine izin veriyorsa o kadardır.

Bu kitabın kaderi kendine değil, Fayol düşüncesinin kaderine bağlı olmuştur. Olup bitenler kısaca şöyledir:

⁸ Tasarlama ve diğer parantezde olmayan sözcükler İnhan’ın kullandığı gibi yazılmıştır.

Kitabın konu edindiği ‘prensipler’, yazıldıktan otuz yıl ve Türkiye’de telif konu olduktan on yıl sonra, 1946 yılında anavatanında Herbert Simon tarafından yayımlanan “İdarededeki Atasözleri” başlıklı makale başlangıç olmak üzere sarsılmış ve tahtından edilmiştir (Simon, 1956, s. 85-109). Amerikan Taylorculuk yani “klasik kuramlar” Simon tarafından ‘atasözü’ diye alaya alınmış, insan unsuruna yeterince önem vermediği gerekçesiyle kusurlu bulunmuş, sonraki yıllarda otoriter – totaliter bürokratik şiddetin zeminini kurmaktan suçlu ve yeryüzündeki herşeyi ‘yönetilir kılma hastalığı’nı yaymaktan sorumlu sayılıp adeta mahkûm edilmiştir. Neo-klasik, modern, neomodern diye adlandırılan sonraki kuram dalgaları, anavatanındaki bir deyişle özetlersek, işi *banyo suyuyla birlikte bebeği de atmaya* kadar vardırırmış, klasik kuramlar 20. yüzyıldaki tüm kötülüklerin akli sayılacak kadar ötelenmiştir. Bu süreç Türkiye’de aynada yansır gibi yaşanmıştır. Bizde de klasik kuramcıların tahtı baş döndürücü bir hızla boşaltılmış, taht yeni kuramcı Herbert Simon ve diğerlerine verilmiştir. (Simon 1954, 1973, 1975). Sonrası ve günümüze dek yaşananlar da buna benzer. Örgütlenme ilkeleri ve yönetme süreçleri olarak bilinen konular 1960’lı yılların kamu yönetiminde O&M (organisation and method) adıyla yeniden yıldız konular olduğunda, İnhan’ı ve dev kitabını taşıyan yoktur. Devir 1980’lerden başlayarak post-modernliğine vardığında, bu akımların otorite – iktidar – hiyerarşiye karşı *debürokratisasyon – deregülasyon - esneklik – stratejik yönetim - yönetişim* gibi ‘radikal kuramlar’ı, öncakilere benzer bir heyecanla bayrak gibi yükseltmiştir. Her aşamada Amerikan kuramlarındaki ‘son gelişmeler’e bakılmakta, en son gelişmeyi Türkiye’ye taşıyan kişi çevresini imrendirmektedir. Türk yönetim bilimleri dünyası adeta hafızasını yitirerek bir kuram dalgasından diğerine konarak hep sıfırdan işe koyulur gibidir.

Fayol-İnhan örneğinin seksen yılı gösteriyor ki, eleştirisiz ve incelemesiz kuram-takınma tavrının özelliği, kendi izini kendi silen bir yokluk olmasıdır.

5. KURAM AÇIKLAYICI FİKİRDİR

Kuramsal değeri *gerçekten yüksek* çalışma nasıl yapılabilir? Bu soruya yanıt vermeye, *biz neye kuram (teori) diyoruz* sorusuyla başlayabiliriz.

Bazen bir ön-kuram olan varsayım cümlesine, bazen bir cümlelik hükme, bazen yalnızca bir kavrama, bazen bir paradigmaya, yaklaşıma, dünya görüşüne... ‘kuram’ denebiliyorsa da, kuram-seçmeci araştırmacı dergi ve kitaplar vitrinindeki ‘kuram’ı kolayca tanır. Çünkü ‘kuram’ı seçtiğinde ona kimse bunun kuram olup olmadığını ya da neden kuram diye kabul ettiğini sormaz. Muhtemelen o fikrin kuram olduğu başkalarınca onaylanmıştır. Metinde ‘kuram’a ve ondan söz etmiş başkalarına atıf vermek, kuram-seçenin tüm sorumluluğunu ortadan kaldırdığı için herkes birbirini hızla ve kolayca anlar. Dolayısıyla kuram-seçmecilik, neyin kuram olup olmadığı üzerine kafa yormayı gerektirmez. Ne var ki birisi ‘kuram yapmak’ üzere işe girişmişse ortaya dağlar gibi sorular dökülür. Araştırmacı eğer ortaya yeni bir kavram, hüküm, model, yaklaşım getirmişse, bunu da herhangi bir ‘kuramcı’ya göndermesiz söylüyorsa, kuram kendi başına bir soruna dönüşür. Bu durumlarda kuram, sırlarla dolu efsunlu bir şey gibi görünmektedir.

Kuram diye seçilen şeylerin ‘cisim olarak’ ne olduklarına bakarsak, bunların araştırılan konuyla ilgili olarak başka biri tarafından ifade edilmiş ya “-dır” cümleleri, ya bir şeyi anlatmak için üretilmiş yeni bir sözcük, ya da zaten kullanılan bir kavrama getirilmiş yeni bir tanım olabildiğini görüyoruz. Makro ya da mikro bir genelleme, üretilmiş yeni bir sözcük-kavram, yapılmış yeni bir tanım, her ne olursa, akla takılıp onunla bakıldığında, karışık görünen konu (gerçeklik) belli bir düzene giriyor; anlamlı ve anlaşılır hale geliyor. Böylece araştırmacı konusunu sistemli bir açıklamaya bağlayabiliyor.

Kuram sonuçta bir fikirdir; işlevi bir şeyi açıklamak olan zihinsel entelektüel bir yapıdır; incelenen şeyi bilir hale gelmeye yarayan önerme cümlelerinden ve kavramlardan oluşur. Önermeler kanıtlanması gereken cümlelerdir; dolayısıyla her kuram yöntemini de kendisi çağırır. Kuramla elde etmek istediğimiz şey, incelediğimiz çok renkli, çok boyutlu, karışık görünen bir konuyu, temel boyutları bakımından anlayıp

açıklamaktan öte bir şey değildir. Yapmaya kalkıştığımızda ortaya çıkacak olan “-dır”lı cümleler, varsayım ve hüküm cümleleri, yeni terim ya da tanımlar, kuram seçenlerin seçtikleri formlardan başka bir formda olmayacaktır. Bunun ötesinde kuramın bilgi ve bilgi-edinme süreci olarak “doğası”, teorik olanın pratikle ilişkisi, gerçekliğin ne kadarının bilinebileceği vb... konular bilim felsefecilerinin uzmanlık alanıdır. Yürümek için anatomi bilmek gerekmediği gibi, bilim yapmak için de bilim felsefesi olmak gerekmez.

Konuya uygunluğu gerektirdiği için yapılan deneysel araştırmalara ‘kuramsal değeri düşük’ diye yüklenmenin bir anlamı yoktur. Bir araştırmanın deneysel (ampirik) mi yoksa kuramsal (teorik) mi olduğu, onun türünü belirler; değerini değil. Değerlilik, araştırmanın konusuna ilişkin olarak geçerli bir açıklamaya ulaşıp ulaşmadığı ölçütüne göre belirlenir. Kaldı ki artık kuramsal düşüncenin şu ya da bu halka özgü ya da insanlarda doğuştan gelen bir yetenek olduğu inancını kimse paylaşmıyor. Sömürgecilik devrinden kalma *‘felsefi ve kuramsal düşünce geleneği Eski Yunan’dan gelerek Batı Avrupa’da var, başka yerlerde düşük ya da yok’* iddiası 19. yüzyılda kaldı. Kuramsal düşünce, düşünmenin kimi yasalarına bağlı olduğuna göre, bu yetenek doğru ve uygun bir eğitimle geliştirilir. Öyle görünüyor ki bizim için, bilgi süreci (epistemoloji) tartışmalarında kaybolmaktan kurtulup *düşünme kurallarını öğreten* mantık ve uygulamalı mantık (metodoloji) alanına eğilmek yararlı olacak. Bu çaba, başka yerlerden konuya uygun ‘kuram’ aramaktan daha çekicidir.

‘Bir kuram seç’ önerisinin yaptığı kadar somut söylersek, kuramsal değeri yüksek çalışma yapmanın yolu, ilgili görülen kuram ve kavramları eleştiriye ve tartışmaya tabi tutmakla açılır. Daha da işe dönük söylersek incelenen konunun yazında nasıl ele alındığını belirlemek; hangi yaklaşım ve kavramsal çerçevelerde neden öyle incelendiğini değerlendirmek; bunları hem kendi içlerinde hem karşılaştırmalı olarak tartışmak; sonunda araştırmacının *kendi yaklaşımını, yöntemini, yargısını üretmesi...*

Aşlında bu görece kolay. Aşılması güç olan, ülkedeki moda araştırma gündemini ve kuram-seçmece usulünü kabule zorlayan entelektüel atmosfer ve onun mantıksal ve ezici ürünü olan akademik işleyiş. Kanat açıp buradan çıkmayı başarmak, araştırma için sahici teorik ve pratik sorunları seçip bunları açıklayacak yeni [başka birinden alınmamış] yaklaşım, önerme, kavram [fikir ve yöntem] önermek kolay değil. Çünkü mevcut atmosfer düşüncenin iç tutarlılığını sorgulamaya değil, atıf yapılan dayanakları görmeye ayarlanmıştır. O halde böyle bir ortamda girilecek yol da bellidir; ne de olsa *marifet iltifata tabi!*

6. KURAM SORUNU NASIL AŞILABİLİR?

Kuram seçip takınmanın araştırmacılığın ilkesi haline getirildiği böyle bir ortamda, bu yazıdaki önerinin *dışardan fikir alma!* çağrısı olmadığı gibi *biz daha iyisini yaparız!* gibi tuhaf bir tavırla ilişkisinin de olmadığını belirtmekte yarar vardır.⁹

Bilgi ve düşünce, dünyanın her ne zamanında ve hangi parçasında olursa olsun adeta insanlığa özgü bir içgüdüsellikle fark edilir, dikkat çeker, ardına düşülür. O bilgi, ister evrensel selsensin ister yerel bir merakı gidersin, fark etmez. Öte yandan mesele *biz, siz, onlar* meselesi olmadığı gibi, bugüne kadar kuramsal akıl ürünlerini pratikte sınamak dışında birbirine göre sıralayıcı herhangi bir ölçü de bulunabilmiş değildir. Bir kez daha vurgularsak buradaki öneri, başka kuramların takip takıştırma üzere alınmaması, bunun yerine ortadaki kuramların mantıksal ve tarihsel irdelemeye tabi tutulması, üzerinde durulan düşüncelerin bir bütün

⁹ Örneğin 17 Kasım 2005 KAYFOR III’te sunulan bir bildiri, Amerikan Public Administration Dergisi’nde 1995-1996 ve 2001’de yayımlanan dört makaleyi ele almıştı. Bunlar ‘Kamu Yönetimi Disiplininde Büyük Sorular Yaklaşımı’yla çalışmayı öneriyorlardı. Dört ayrı Amerikan yazar 3, 4 ve 7 soruluk setler önermişlerdi. Bildiri sahipleri bu yaklaşımı yararlı görmüş, Türkiye için 10 soruluk bir set düşünmüşlerdi. Bildiride, benim 1994 tarihli bir yazıma gönderme yapılarak, yaklaşımın Amerikan olduğu doğrudur deniyordu. *“ancak bu tespit biz’i ‘temel soru(n)lar yaklaşımı’nın ABD dışındaki ülkelerdeki kamu yönetimi araştırmacıları ve uygulamacıları açısından anlamsız-yararsız olduğu sonucuna götürmemelidir. Biz, karşılaştırmalı araştırma ve analizlerin; evrensel olanlar yanında yerel olan ve tarihi ve sosyolojik gerçekleri dikkate alan çalışmaların alana katkı yapabileceğini, tartışmaları renklendirip zenginleştireceğini düşünmekteyiz”*. Oysa hiçbirimiz başkalarının deneyimi ve yöntem geliştirmelerini görmezden gelmekten söz etmiyorduk, mesele o zaman da eleştirisiz-sorgusuz fikir takip takıştırma meselesiydi. Muhittin Acar, Nail Öztaş, “Temel Soru(n)lar Tartışması ve Türkiye Açısından Bir Deneme”, (Ed.) Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s. 75.

olarak doğru bir biçimde bilinir hale gelmesi, bu birikimden yararlanarak araştırmanın teori ve pratik birliği içinde, kendine ait kuramsal düşünce önderliğinde yapılmasıdır.

Tarihsel ve toplumsal olarak bambaşka pratiklerin teorik düşüncesini takınıp alınabilecek mesafe, bugüne kadar aldığımızdan daha fazlası olmayacak. O halde öncelikle ‘kuram’ denen şeyin, hazır bir alet kutusu olmadığını kabul etmeliyiz. Çünkü kuramsal düşünce, yaşamdan ayrı bir yerde kendi başına başka bir dünya değildir. Kuram (teori) yaşamda (pratikte) doğup orada sınanır. Teori-kuramın özü, herşeyden önce gerçek dünyada anlayıp açıklamak istediğimiz şey için kendi sahip olduğumuz fikir ve yöntem bütünüdür. Bu bütünün ‘kuramsal düşünce’ olarak yapılandırılması, elbette bazı kural ve yasalara göre gerçekleştirilir. Bunlar düşüncenin yasalarıdır; öğretene de mantık ve uygulamalı mantık olarak metodoloji alanlarıdır. Post-modern epistemolojinin bilinebilirlik – bilinemezlik kuşularına gömülüp gitmek yerine, düşünmenin yasalarını öğreten mantık ve bunun uygulamalı alanı olan metodolojiyle sistemli bir biçimde uğraşmak daha yararlı olur.

Öte yandan Avro-Amerikan kuramları sınıflandırmak için gösterdiğimiz heyecanlı ve sürekli çabanın bir bölümünü, Türkiye’de yapılmış çalışmaları tanımlayıp sınıflandırma işine yöneltsek, deneysel ve kuramsal araştırma gücümüzü güçlendirecek çeşitli destekler bulabiliriz. Herhalde Türkiye’nin devlet yönetimi dünyasının adeta bir laboratuvar olduğunu herkes kabul eder. Buna karşın bu laboratuvarında yönetim üzerine düşünen kuşakları yeterince tanıdığımızı yine herhalde kimse söyleyemez. Genel olarak düşünce tarihimiz üzerine yapılan çalışmaların¹⁰ benzerini devlet yönetimi alanındaki uygulamacı, yazar ve düşünörlere odaklanarak yapmak, kapıyı aralamakta işe yarar bir ilk adım olabilir. Araştırma sorusunu kendisi belirleyen ve araştırmanın kuramsal çerçevesini ve yöntemini kendisi kurup yürüyen çalışmaları görmek için belki “kuramsal değeri yok” denen “ampirik çalışmalar” dünyasına özel bir önem vermek de işe yarayabilir.

Tabii bir de entelektöel atmosferin ve akademik kurulların araştırmalarda “kuramsal değeri” bir kuram seçilip seçilmediğine göre değil, çalışmaların iç tutarlığına bakarak ve açıklama gücüne odaklanarak ölçme ilkesini benimsemesini dilemeliyiz.

¹⁰ Örneğin Mehmet Fuat Köprölü, *Türk Edebiyatında İlk Mutasavvıflar*, çeşitli baskılar; Hilmi Ziya Ülken, *Türkiye’de Çağdaş Düşünce Tarihi*, çeşitli baskılar; Kurtuluş Kayalı, *Türk Düşünce Dünyası* 1994 gibi çalışmalar.

KAYNAKLAR

- Acar, Muhittin, Nail Öztaş (2007), “Temel Soru(n)lar Tartışması ve Türkiye Açısından Bir Deneme”, (Ed.) Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayın Dağıtım, 2007.
- Ayman Güler, Birgül (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin”, *Amme İdaresi Dergisi*, 27/4 Aralık.
- Ayman Güler, Birgül (2008), “1950’li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini: Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleşmişti?”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi* 2008/7, s. 6-28.
- Ayman Güler, Birgül (2011), “Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikler Üzerine”, özellikle s.11-16, Ed. Filiz Kartal, *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, TODAİE 357, Ankara 2011, s. 9-45.
- Bilik, Erol (1953), “Kamusal İdare”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1953, 10/1-4, s. 246-254.
- Çiner, Can Umut (2021) “Kamu Yönetimi Bilimi: Dün Bugün Yarın”, *Yönetim Bilimi Yeniden Düşünmek: Durum Değerlendirmesi*, AÜ SBF KAYAUM Yayını, Ankara 2021, s. 1-36.
- Çiner, Can Umut ed. (2021) *Yönetim Bilimini Düşünmek: Durum Değerlendirmesi*, AÜ SBF KAYAUM, Ankara. (Kitaba internette erişilebilir.)
- Dik, Esra (2009), “1948: Marshall Planıyla Hür Dünyaya Giriş”, B. A. Güler (ed), *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940-1949*, AÜ SBF KAYAUM Yayını, s. 947-1060.
- Isaac, Alfred (1940?), “Bibliyografya”, *İÜHF Dergisi*, s. 345-348. <https://cdn.istanbul.edu.tr/file/1CD58DF90A/E4CF1D4EFA6B4A7DA76B7EB102070D6E?doi=>
- İnhan, M. Zühtü (1940), *İşletme Ekonomisi. Birinci kısım: İdare fonksiyonu ve prensipleri*, (1934 - 1935 senesi tahrirleri) İstanbul, 761 sayfa;
- Karaduman, İbrahim Can 2021, Disiplin Kaynakçası, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/yonetim-bilimleri-kamu-yonetimi-disiplini-secme-bibliyografyasi/>
- Karasu, Koray (2004), “Kamu Yönetiminin Köken Sorununa İlişkin Bir Not”, *II. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara, s. 225-242.
- Köprülü, Mehmet Fuat *Türk Edebiyatında İlk Mutasavvıflar*, çeşitli baskılar.
- M. Zühtü (1935), *İşletme Ekonomisi: “İdari” Teknik Fonksiyon ve İşletme Düzeni*, Fasikül I Cüzü II (1934-1935 senesi tahrirleri) Bozkurt Matbaası, İstanbul, 761 sayfa.
- Simon, Herbert A. vd. (1954), *İnsan Davranışı ve Teşkilat*, (Çev. Cemal Mihçioğlu), TODAİE Yayınları, Ankara.
- Simon, Herbert A. (1956), “İdaredeki Atasözleri”, (Çev. Mümtaz Soysal), *AÜSBF Dergisi*, 11/4, 1956, s. 85-109.
- Simon, Herbert A. vd (1973), *Kamu Yönetimi*, (aynı çevirmen), TODAİE, Ankara.
- Simon, Herbert A. ve J. March (1975), *Örgütler*, (Çev. Ömer Bozkurt, Oğuz Onaran), TODAİE, Ankara.
- Ülken, Hilmi Ziya *Türkiye’de Çağdaş Düşünce Tarihi*, çeşitli baskılar.
- Üsdiken, Behlül, (2003), “Türkiye’de İş Yapmanın ve İşletmenin Akademikleştirilmesi 1930-1950”, *AÜSBF Dergisi*, 58/1, s.119-147.
- Van Thiel, Sandra (2014), *Research Methods in Public Administration and Public Management*, Routledge.