

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KÖKENİ, DİSİPLİNİN KİMLİK TARTIŞMALARI VE TEMEL SORUNLARI

Oğuz GÖKSU¹

Kamu yönetimi disiplini, kuruluşundan itibaren kendisini tanımlama çabası içinde olmuş, bu süreçte hem akademik hem de uygulamalı yönüyle bir kimlik krizi yaşamıştır. Dwight Waldo, bu krizin 1930'larda başladığını ve II. Dünya Savaşı sonrasında derinleştiğini belirtmekte; ona göre kamu yönetimi, siyaset, toplum ve örgüt kuramlarının kesişiminde yer aldığı için sınırlarını çizmekte zorlanmıştır. Disiplinin konusu, yöntemleri ve kavramları farklı biçimlerde tanımlandığından, ortak bir görüşün ortaya çıkmaması bu krizin temel göstergelerinden biridir (Kalfa, 2011). Bu krizin önemli bir boyutu, kamu yönetiminin disiplinler arası yapısından kaynaklanmaktadır. Kamu yönetiminin hem multidisipliner hem de interdisipliner özellikler taşıdığı; bunun ise metodolojik belirsizlikler yaratarak bilimsel kimliğin netleşmesini zorlaştırdığı ifade edilmektedir (Saklı,2011). Raadschelders de benzer biçimde, kamu yönetiminin farklı bilgi alanlarından beslenmesinin bir "zayıflık" değil, doğasının gereği olduğunu savunmaktadır (Raadschelders, 2011). Ancak, disiplinin farklı bilim dallarının etkisi altında şekillenmesi, kendi kuramsal merkezini oluşturmasını engellemiştir (Kalfa, 2011). Bu durum, Waldo'nun "kamu yönetimi kimliğini arayan bir alan" tespitini destekler niteliktedir.

Tarihsel olarak kamu yönetiminin kimlik arayışının kökeni, Avrupa ve Amerikan gelenekleri arasındaki epistemolojik farklılıklara dayanmaktadır. Karasu (2024), kamu yönetimi yazınının kökeninin yalnızca ABD'ye dayandırılmasının yanlış olduğunu; 19. yüzyılda Fransa'da Bonnin ve Vivien gibi yazarların, kamu yönetimini hukuk, siyaset ve ekonomiyle bütünleşik bir "kamusal bilim" olarak geliştirdiğini belirtmektedir. Buna karşın, Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" makalesiyle başlayan Amerikan yaklaşımı, kamu yönetimini siyasetten ve hukuktan ayırarak işletme yönetimiyle özdeşleştirmiştir. Karasu'ya (2004) göre bu süreç, disiplinin "kamusallığını yitirmesine" ve işletme yönetimiyle aynılaşmasına yol açmıştır. Böylece kamu yönetimi "nesnesini" kaybetmiş ve bir kimlik sorunu yaşamaya başlamıştır.

Nicholas Henry (1975), bu süreci "paradigmalar" üzerinden açıklayarak kamu yönetiminin 80 yıldır "kendi kimliğini arayan bir alan" olduğunu vurgulamaktadır. Henry'ye göre kamu yönetimi, teknik rasyonellik ile kamu yararı arasında bir denge kurmak zorundadır. Bilimsel yöntemlerle demokratik değerleri uzlaştırabildiği ölçüde bağımsız bir disiplin haline

¹ İçişleri Uzmanı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, 12.01.2026, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1811-5485>

gelebilir (Henry, 1975). Bu bakış, Waldo'nun demokratik kamu yönetimi anlayışıyla örtüşmektedir; zira Waldo, etkinlik kadar değerler ve yurttaşlık sorumluluğunun da alanın özünü oluşturduğunu savunur.

Kamu yönetiminin kimlik tartışmasında bir diğer önemli boyut, entegrasyon sorunudur. Jos C. N. Raadschelders (2009), disiplinin doğası gereği sınır tanımaz bir yapıda olduğunu ve bu özelliğin krizin değil, zenginliğin göstergesi olduğunu belirtir. Ona göre “kimlik krizi” ifadesi yanıltıcıdır; asıl sorun, disiplinin entegratif kapasitesini yeterince geliştirememesidir. Kamu yönetiminin gücü, farklı disiplinleri (siyaset bilimi, hukuk, sosyoloji, ekonomi, tarih) birleştirebilme becerisinde yatar. Bu nedenle, alanın kimliği sınırlarla değil, bağlantılarla tanımlanmalıdır (Raadschelders, 2009).

Benzer şekilde Yair Zalmanovitch (2014), kamu yönetiminin kimlik krizinin aslında bir “döngüsel yenilenme” süreci olduğunu savunmaktadır. Ona göre kamu yönetimi üç sütun — siyasal, hukuksal ve yönetsel— üzerine kuruludur ve bu sütunların ağırlığı dönemsel olarak değişir. Dolayısıyla, yaşanan değişimler bir “kriz” değil, disiplinin evrimsel doğasının bir sonucudur. Bu yorum, kamu yönetiminin sabit değil, dinamik bir kimliğe sahip olduğunu vurgular.

Öte yandan, Christopher Pollitt (2017), kamu yönetiminin akademik alanda giderek soyutlaştığını ve uygulama dünyasından uzaklaştığını belirterek, bu kopuşun kimlik tartışmasını derinleştirdiğini ileri sürer. 1980'lerden itibaren metodolojik uzmanlaşma ve yayın baskısı, kamu yönetimini toplumsal sorunlardan uzaklaştırmıştır. Pollitt'e göre, disiplinin yeniden denge kazanması için teori ile pratiğin, akademi ile kamu kurumlarının diyalog halinde olması gerekir.

Türkiye özelinde ise Birgül Ayman Güler (1994), kamu yönetimi disiplininin “kuramsal bağımsızlığını” yitirdiğini vurgular. Güler'e göre Türkiye'de kamu yönetimi, yerli düşünsel birikimden değil, 1950'li yıllarda Birleşmiş Milletler desteğiyle ithal edilen Amerikan modellerinden doğmuştur. Bu nedenle alan, “kuram üretmek yerine kuram seçmek” pratiğine saplanmış ve kendi tarihsel bağlamını yitirmiştir. Bu tespit, kamu yönetiminin küresel ölçekte yaşadığı kimlik krizinin Türkiye'deki yansıması olarak değerlendirilebilir.

Kamu yönetimi literatüründe “büyük sorular” yaklaşımı, alanın yalnızca teknik ya da yönetsel meselelerle değil, kurucu ve yön gösterici problemlerle şekillenmesi gerektiğini

savunur. Robert D. Behn (1995), kamu yönetiminin tıpkı doğa bilimleri gibi “büyük sorular” etrafında örgütlenmesi gerektiğini belirtir. Ona göre, alanın bilimsellik iddiası, araştırmacıların çözmeye çalıştıkları temel sorunlara sahip olmasıyla mümkündür. Bu kapsamda Behn üç temel soru önerir: (1) Yöneticiler mikroyönetim döngüsünü nasıl kırabilir? (2) Kamu çalışanlarını kamu yararına motive etmenin yolları nelerdir? (3) Başarı nasıl ölçülür ve ölçüm sonuçları performans artışı için nasıl kullanılabilir? Bu sorular, kamu yöneticilerinin insan davranışını anlamaya, ölçme araçlarını doğru kurmaya ve bürokratik kısıtları aşmaya yönelik bir araştırma gündemi oluşturur (Behn, 1995).

John J. Kirlin (1996) ise Behn’in sorularını yeterince demokratik bulmaz; kamu yönetiminin “büyük sorularının” yalnızca verimlilikle değil, demokratik değerlerle ilişkili olması gerektiğini savunur. Kirlin, bu soruların gerçekten “büyük” olabilmesi için dört kriterin karşılanması gerektiğini öne sürer: (1) demokratik düzenin korunması, (2) konuların toplumsal düzeyde ele alınabilmesi, (3) kolektif eylemin karmaşıklığıyla baş edebilme, (4) toplumsal öğrenmeyi güçlendirme. Bu ölçütler üzerinden yedi büyük soru geliştirir; bunlar arasında devletin araçları, sivil toplumun rolü, ulusal-yerel denge, fonksiyon-coğrafya çatışması, tarafsızlık ve temsiliyet dengesi yer alır. Kirlin’e göre kamu yönetiminin amacı sadece “kurumları yönetmek” değil, demokratik değerleri yaşatmak ve toplumsal öğrenmeyi güçlendirmektir (Kirlin, 1996).

Bu yaklaşım, Türk literatüründe Muhittin Acar ve Nail Öztaş tarafından da ele alınmıştır. Yazarlar, kamu yönetiminin geleceğini belirleyecek asıl meselenin, uygulamaya dönük kısa vadeli sorunlardan ziyade disiplinin “büyük sorularını” yeniden tanımlamak olduğunu savunur. Türkiye açısından bu “büyük soruların”, merkeziyetçilik, liyakat eksikliği ve yönetsel hesap verebilirlik gibi yapısal sorunlarla bağlantılı olduğunu belirtirler. Acar ayrıca kamu yönetimini anlamada sadece ikili karşıtlıkların (örneğin kamu–özel, bilim–meslek) yetersiz olduğunu; disiplinin doğasının transdisipliner, yani kesişim alanlarını merkeze alan bir bakış açısıyla kavranabileceğini ileri sürer (Acar & Öztaş, 2007).

Buna paralel biçimde, Can Umut Çiner (2024) kamu yönetimi disiplininin geçmişi, bugünü ve geleceğini bütüncül biçimde ele alarak “büyük sorular” tartışmasını bilgi temelli bir zemine taşımaktadır. Çiner’e göre, kamu yönetiminin kimlik krizi tartışması artık verimsizleşmiştir; alan, tarihsel ve kavramsal birikimiyle olgun bir disiplin haline gelmiştir. Bu nedenle tartışmaların “kimlik” yerine, kamu yönetiminin “bilim” niteliğini nasıl

güçlendirebileceği ve farklı gelenekleri (Avrupa–Amerikan) nasıl sentezleyebileceği üzerine yoğunlaşması gerekir. Yazar, disiplinin kökeninin kameralizm, polis bilimi ve idare hukuku geleneğine dayandığını; Türkiye’de ise 1950 sonrası Amerikan etkisiyle biçimlendiğini belirtir. Çiner, özgün kuram üretiminin ancak bu tarihsel derinliği kavrayan ve yerel bağlama duyarlı araştırmalarla mümkün olacağını vurgular (Çiner, 2024).

Kamu yönetimi disiplininin resmî doğuşu genellikle 1887’de Woodrow Wilson’un “The Study of Administration” makalesine dayandırılrsa da, bu alanın entelektüel kökenin çok daha eskiye uzandığı görülmektedir. Aslında kamu yönetimi düşüncesinin temelleri, 17. ve 18. yüzyıl Kıta Avrupası’nda, özellikle Almanya’daki kameralizm ve Fransa’daki idare hukuku geleneklerinde atılmıştır. Bu dönemde Bonnin, Vivien ve Lorenz von Stein gibi düşünürler yönetimi “devletin aklı” olarak kavramsallaştırmış; kamu yönetimini hukuksal ve siyasal düşüncenin ayrılmaz bir parçası hâline getirmişlerdir. Wilson’un katkısı ise yönetim ile siyaseti birbirinden ayırarak kamu yönetimini bağımsız bir disiplin olarak tanımlamasıdır. Ancak bu ayırım, disiplinin köklerinin Avrupa’da filizlenmiş olduğu gerçeğini gölgelememelidir. Kıta Avrupası’ndaki bu birikim, günümüz kamu yönetimi biliminin entelektüel omurgasını oluşturmuş olup, görmezden gelinmemelidir.

Kıta Avrupası’nda kamu yönetimi daha çok idare hukuku ve devlet felsefesi içinde ele alınırken, Amerikan ekolü yönetimi daha pratik, yönetsel ve işletmecî bir bakış açısıyla değerlendirmiştir. Wilson’la birlikte kamu yönetimi, Amerikan paradigmasının etkisi altına girmiş; özellikle verimlilik, etkinlik ve performans gibi yönetsel kavramlar ön plana çıkmıştır. Amerikan yaklaşımı disiplini teknikleştirerek evrensel tartışmalara zemin hazırlamış, ancak aynı süreçte disiplinin temel kavramlarından biri olduğunu düşündüğüm kamu yararı kavramının zayıflamasına yol açmıştır. Günümüzde hâlâ tartışılan kimlik krizi de büyük ölçüde ABD ve Kıta Avrupası gelenekleri arasındaki epistemolojik farklılıklardan beslenmektedir. Kamu yönetimi; siyaset bilimi, hukuk, sosyoloji, ekonomi ve işletme gibi disiplinlerle sürekli etkileşim içindedir. Bu durum, alanın kendi özgün kurallarını ve kavramsal sınırlarını netleştirmesini güçleştirmiştir. Bu çok yönlülük, kısa vadede bir kimlik krizine yol açsa da uzun vadede disiplinin gelişiminin kaçınılmaz bir sonucudur. Çünkü kamu yönetimi, doğası gereği toplumsal, siyasal ve ekonomik sistemlerin kesişiminde yer alır ve diğer disiplinlerden bütünüyle soyutlanamaz. Bununla birlikte kamu yönetimi elbette diğer disiplinlerle etkileşim

halinde olmalıdır; ancak bu etkileşim, kendi temel kavramlarının anlamını aşındırmadan sürdürülmelidir.

Türkiye açısından ise, Birgül Ayman Güler'in de belirttiği üzere, disiplin 1950'lerde büyük ölçüde ABD etkisiyle dışarıdan aktarılan bir bilgi alanı olarak kurumsallaşmıştır. Ancak bu durum, kendi tarihsel birikimimizi yok saymayı gerektirmez. Aksine, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e uzanan kamu yönetimi deneyimiyle birleştğinde, daha sağlam bir kuramsal temelin inşa edilmesi mümkündür. Bu nedenle, Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin gelişimi sadece söylem düzeyinde değil, uygulamada da somut adımlarla desteklenmelidir. Kurum içi araştırma merkezlerinin güçlendirilmesi, yerli kuramsal üretimin teşvik edilmesi ve saha verisine dayalı ampirik çalışmaların artırılması bu bağlamda önem taşımaktadır.

Son olarak, Behn'in "büyük sorular" (big questions) çağrısına tamamen katılıyorum. Disiplinin ilerlemesi, parçalı tartışmalar yerine kendi varlık nedenine dair temel sorular etrafında birleşmesine bağlıdır. Kamu yönetimi "nasıl daha iyi yönetiriz?" sorusunun yanı sıra "nasıl daha adil, katılımcı ve hesap verebilir yönetiriz?" sorularını da sormalıdır. Bu bağlamda, disiplinin geleceği açısından belirli temel sorular etrafında ortak bir zemin oluşturulmasının hem akademi hem de uygulama açısından katkı sağlayacağına inanıyorum.

KAYNAKÇA

Acar, M., & Öztaş, N. (2007). Kamu Yönetimi Disiplininde Temel Soru(n)lar Tartışması ve Türkiye Açısından Bir Deneme. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Editör), Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 313–324.

Çiner, C. U. (2021). Kamu Yönetimi Bilimi: Dün, Bugün, Yarın. Çiner, Can Umut (Der.), Yönetim Bilimini Yeniden Düşünmek: Durum Değerlendirmesi (ss. 1–36). Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.

Güler, B. A. (1994). Nesnesini arayan disiplin: kamu yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3–19.

Henry, N. (2017). Paradigms of public administration. In *Public Administration and Public Affairs* (ss. 35–53). Routledge.

Kalfa, C. (2011). Kamu yönetimi disiplininin gelişimi ve kimlik tartışmaları. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16(1), 403–417.

Karasu, K. (2004). Kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin bir not.

Kirlin, J. J. (1996). The big questions of public administration in a democracy. Public Administration Review, 416–423.

Pollitt, C. (2017). Public administration research since 1980: slipping away from the real world?. International Journal of Public Sector Management, 30(6-7), 555-565.

Raadschelders, J. C. (2011). The study of public administration in the United States. Public Administration, 89(1), 140–155.

Saklı, A. R. (2011). Disiplinler arası bir disiplin olarak kamu yönetimi. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13(2), 97–120.

Zalmanovitch, Y. (2014). Don't reinvent the wheel: The search for an identity for public administration. International Review of Administrative Sciences, 80(4), 808–826.