
KAMU YÖNETİMİ İNCELEMELERİNDE BİR ALT DİSİPLİN: KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ (KKY)

A SUB-DISCIPLINE IN PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH: COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION (CPA)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ, КАК СУБ-ДИСЦИПЛИНА ПРИ АНАЛИЗЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Cantürk CANER*

ÖZ

Bu makalenin amacı, Kamu Yönetimi incelemeleri içinde önemli bir alt disiplin olarak kabul edilen Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi (KKY)'nin ortaya çıkışını, geçirdiği aşamaları, bu aşamalara katkısı olan bazı önemli düşünürleri ve kuramlarını ortaya koymaktır. Kamu Yönetimi yaklaşık iki yüzyıllık modern tarihinde disiplinler arası bir mahiyette gelişmiştir. Kamu Yönetimi bu özelliğini kuşkusuz karşılaştırmalı analiz yeteneğine sahip olmasına borçludur. Kamu Yönetiminin karşılaştırmalı yönü esasen doğasında var olan bir olgudur. Kamu Yönetiminin modern anlamda ele alınmaya başladığı ilk dönemlerden günümüze kullanılan karşılaştırma yöntemi, bir yandan disiplinin kurumsal yönüne katkıda bulunmuş, diğer yandan da dünyadaki emsallerinin benzeyen ya da ayrışan yönlerini ortaya koyarak analiz edilmesini kolaylaştırmıştır. Kamu Yönetimi biliminin karşılaştırmalı bir yöntemle incelenbilmesi de KKY ile mümkün olmuştur. Bu yönüyle KKY, geleneksel Kamu Yönetimi çalışmalarını destekleyen bir alt disiplini olarak görülmektedir. Metodolojik olarak ilk defa İkinci Dünya Savaşından sonra ele alınmaya başlayan KKY çalışmaları, Soğuk Savaş Döneminde olgunlaşmıştır. Teori ve disiplinin geliştirildiği Soğuk Savaş dönemi, aynı zamanda refah devletine yönelik düzenlemelerin de gerçekleştiği yıllar olarak hatırlanmaktadır. Dolayısıyla KKY çalışmaları bu yönde gelişme göstermiştir. Soğuk Savaş döneminde KKY çalışmalarının genellikle gelişmiş ülkelerin yönetim yapılarına odaklandığı görülmektedir. Soğuk Savaş sonrasında Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKH) çerçevesinde Küresel yönetim ve liberalizm disipline damgasını vurmuştur. Küreselleşmenin de etkisiyle alana ait çalışmalar genişleme göstermiş, disiplinler arası bir mahiyet kazanarak bütün dünyada kullanılabilir hale gelmiştir. KKY çalışmalarının gelişimini tarihsel süreci içinde “Erken Dönem”, “Klasik Dönem”, “Modern Dönem” ve “Günümüz” olmak üzere dört döneme ayırarak ele almak mümkündür.

* ORCID: [0000-0002-4991-102X](https://orcid.org/0000-0002-4991-102X), Dr.Öğrt. Üyesi, Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Evliya Çelebi Yerleşkesi, Tavşanlı Yolu, 10.km. Kütahya/Türkiye, canturkcaner@gmail.com

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

Anahtar Kelimeler: *Sosyal Bilimler, Karşılaştırma, Kamu Yönetimi, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Tarihçe*

ABSTRACT

The main aim of this paper is to determine the emergence of Comparative Public Administration (CPA), which is regarded as an important sub-discipline in Public Administration research, to examine the phases it has undergone, and to discuss the prominent thinkers in this field as well as their theories. Public Administration has developed as interdisciplinary in character in its two-hundred span of growth. It obviously owes this characteristic to its talents in comparative analysis. The comparative aspect of Public Administration is an inherent characteristic. The comparative method that have been used since the acceptance of Public Administration as a discipline in the modern sense has contributed to its institutional aspects, and it has also made it easier to analyse by determining the similarities to and differences from its counterparts in the world. The analysis of Public Administration through comparative methods has become possible through CPA. In this regard, CPA is accepted as a sub-discipline, supporting research in Public Administration. CPA research, held methodologically for the first time following World War II, achieved maturation during Cold War era. The Cold War era, when theories of the discipline were mainly developed, is remembered as a period when regulations towards the welfare state were also made. Therefore, studies in CPA mainly followed a path of development in this direction. It can be seen that CPA studies during Cold War era were generally centered upon the administration structures of developed countries. Following the period, global management and liberalism came to the fore in line with New Public Administration Movement (NPAW). With the influence of globalisation, studies in the field expanded and became valid worldwide by attaining a comparative dimension. It is possible to handle research in CPA in its consequential development as “Early Period”, “Classical Period”, “Modern Period”, and “Contemporary”.

Keywords: *Social Sciences, Comparison, Public Administration, Comparative Public Administration, History*

АННОТАЦИЯ

Целью данной статьи является показать значение сравнительного менеджмента, которое считается важной дисциплиной в исследованиях государственного управления, Наряду с этим, указывать на этапы его развития, принципы и теории. Государственное управление развивалось на междисциплинарной основе в течении двухсот лет наряду с современной истории развития общества. В этом смысле, государственное управление, как дисциплина обязана методу сравнительного анализа. Сравнительный анализ при государственном управлении, по сути является его неотъемлемой частью. Сравнительный метод, использованный с первых же периодов государственного управления начал применяться в современном понятии, способствующий на институциональные аспекты дисциплины, С другой стороны, он обогатил анализ характера похожих и разных явлениях, происходящих в мире. Методами сравнительного менеджмента возможно проанализировать науку о государственном управлени. В этом отношении сравнительный менеджмент рассматривается как вспомогательная дисциплина, которая поддерживает традиционные исследования в области государственного управления. Исследования по сравнительному менеджменту, более серьёзно начались методологически обрабатываться впервые после Второй мировой войны. Они стали более зрелыми в период холодной войны. В эпохе холодной войны, когда разрабатывались разные

теории и дисциплины, среди них имело место теория по созданию государства всеобщим благосостоянием. Таким образом, исследования по направлению сравнительного менеджмента начались развиваться в этом направлении. В период холодной войны видно, что исследования по сравнительному менеджменту в основном были сосредоточены на структурах управления в развитых странах. После холодной войны, в рамках нового движения государственного управления, глобальное управление и либерализм отличились дисциплиной. Благодаря влиянию глобализации исследования в этой области расширились и стали доступными во всём мире, приобретая междисциплинарный характер. Само развитие сравнительного менеджмента, как дисциплины с его историческим процессом, можно разделить на четыре периода: “ранний период”, “классический период”, “современный период” и “настоящее время”.

Ключевые слова: общественные науки, сравнение, государственное управление, сравнительный менеджмент, история.

1. Giriş

Sosyal bilimlerde karşılaştırma yöntemi, sosyal bir olgunun daha nesnel bir şekilde anlaşılması ve

açıklanmasını sağlayan; araştırılan olguyla ilgili genel sonuçları formüle edebilme, sınıflandırabilme, tahmin edebilme ve nihai olarak öngöründe bulunabilmeye yarayan bir metodolojidir. Tarih boyunca sosyal bilimlerin hemen her alanında ve sıklıkla kullanılan bir bilimsel yöntem olarak karşılaştırma, mevcut durumun başka durumlara benzeyen ve ayrışan yönlerini kolaylıkla ortaya koymayı sağlar. Böylelikle olgunun kavramlaştırılmasında ve geliştirilmesinde etkin olan fonksiyonel faktörleri sınıflandırmak ve açıklamak kolaylaşır. İşte Sosyal Bilimlerin önemli bir parçası olan Kamu Yönetiminde karşılaştırma ihtiyacı da aynı mantık çerçevesinde gelişmiştir. Genel olarak Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi (KKY), karşılaştırmalı bir perspektifte yönetim sistemlerinin benzerlik ya da farklılıklarıyla birlikte incelenmesi veya seçilen ülkenin (ya da ülkelerin) kamu yönetim yapılarının ortaya konulması olarak tanımlanır. Bu yöntem, genellikle bir idari yapının sistematliğini ve kalıplarını ortaya çıkarmak; işleyiş mantığını analiz etmeye yardımcı olmaktadır.

Böylece, belirli zamanda ya da tarihsel gelişimi içinde bir idari sistemin gelişimi kolaylıkla incelenebilir ya da aynı emsalde diğer idari sistemlerle olan farkı veya benzerlikleri ortaya konulabilir.

Yönetim alanında yapılan karşılaştırma çalışmalarını yönetimin siyaset ve hukukun nesnesi olduğu Antik Yunan’a kadar uzatmak mümkündür. Nitekim Aristo anayasal bir sistem içinde altı tane yönetim biçimi ortaya koyarken, Eflatun en iyi ve en kötü yönetim biçimlerini birbirleriyle karşılaştırmış ve Xenophon ise ideal yöneticinin kim olduğu konularına odaklanmıştır. Antik Yunan’dan yüzlerce yıl sonra KKY alanında belli belirsiz bir başka çalışmanın Machiavelli tarafından yapıldığı ileri sürülebilir. “Discorsi” adlı eserinde antik çağlarda devlet, iktidar ve yönetim kavramına değinen Machiavelli, Roma ile emsallerini kıyaslama yoluna giderek, bulunduğu dönemdeki yönetim biçimlerini yorumlamaya çalışmıştır. İtalyan düşünürün ardından Kamu Yönetimi ve KKY çalışmaları yüzlerce yıl sürecek derin bir uykuya yatmıştır.

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

Modern devletlerin ortaya çıkış miladı olarak kabul edilen XVII. Yüzyıl, Kamu Yönetimi açısından da önemli bir tarih olarak bilinmektedir. Bu yüzyılda Prusya'da ortaya çıkan "Kameralizm", Batı tipi modern kamu yönetiminin de başlangıcı olarak kabul edilir. Esasen bir Alman yönetim ekolü olarak değerlendirilen Kameralizm, merkantalist bir ekonomi politiğe dayalı olarak gelişen güçlü merkezi yönetim modelinin çarpıcı bir örneğidir. Özgün yönetim anlayışını ortaya koyan Kameralizm, kendisinden sonra gelecek olan Weber'in "İdeal Bürokrasi Tipolojisi"nin de esin kaynaklarından birisidir. Böylece Kamu Yönetimi özellikle Avrupa'da özgün teorik ve pratik dinamikleri içinde gelişme gösterebilmiştir. Ne var ki bu yüzyılın Avrupası'nda biçimlenen Kamu Yönetimi düşüncesinin daha çok teorik ve felsefe tartışmalarının ekseninde geliştiğini belirtmek gerekir. Her ne kadar yüzyılın sonlarında Avrupa'da devlet kavramı, siyaset ve hukuk tartışmaları içinde açıkça görülmeye başlasa da bağımsız bir kamu yönetimi disiplini henüz kurulamamış, Kameralist düşünce hariç evrensel bir kamu yönetimi öğretisi geliştirilememiştir. Bir başka deyişle 19. Yüzyılda Avrupa'da kamu yönetimi teşkilat yani idare bağlamında oluşturulabilmiştir.

Kamu Yönetimi disiplini açısından Avrupa'da durum böyleyken, aynı yıllarda ABD'nde önemli bir dönüşüm gözlemlenmektedir. Taylor ve Wilson tarafından başlatılan ve kısaca "Bilimsel Yönetim Düşüncesi" olarak adlandırılan, hem kamuda hem de iş dünyasında özgün ve disipline edilmiş bilimsel bir yönetim anlayışının temelleri atılmıştır. Kamu yönetimi disiplini açısından XIX. Yüzyılın sonları hem teoride hem de uygulamada ABD devlet idaresinin yeniden yapılandırıldığı bir dönem olarak hatırlanmaktadır. Bu yıllar aynı zamanda Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi (KKY) çalışmalarının da eş zamanlı olarak başladığı bir dönem olma özelliğindedir. Kamu yönetimine getirilen karşılaştırmalı perspektif, Amerikan idare bilimcilerine Avrupa devlet ve kamu bürokrasisini inceleme ve federal yapılı Amerikan yönetim sistemine yeni alanlar açma fırsatı tanımıştır. Dolayısıyla KKY'nin genel Kamu Yönetimi bilim disiplini içinde aynı anda ve birlikte doğduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

KKY çalışmalarının ABD'nde ortaya çıkması, evrensel Kamu Yönetimi çalışmalarının da önünü açan önemli bir gelişmedir. Nitekim bu sayede 20. Yüzyılın ilk yarısında Avrupa'da Kamu Yönetimi bilimi önemli bir ivme kazanmıştır. Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrasında modern bir dünyanın temelleri atılırken, Milletler Cemiyeti bünyesinde gündeme getirilen mandacılık düşüncesinin odağında da yine bu anlayışın yattığı görülmektedir. Batılı devletler savaşın galibi olarak az gelişmiş veya bağımsızlığını yeni kazanmış ulus devletlerin güçlendirilmesi iddiasıyla KKY çalışmalarına hız vermişlerdir. Böylece KKY çalışmaları Batılı kamu yönetimi literatürünü içinde yeni bir çalışma alanı olarak geliştirmiştir.

Buna karşın KKY alanında yapılan çalışmaların İkinci Dünya Savaşından sonra gelişme gösterdiği unutulmamalıdır. Özellikle Soğuk Savaşla birlikte ortaya çıkan iki kutuplu dünya düzeni içinde KKY incelemeleri başta maliye olmak üzere, iktisat, siyaset ve hukuk gibi sosyal bilimlerin diğer alanlarını da içine alarak disiplinler arası bir boyuta ulaşmıştır. Bu dönemde KKY çalışmalarının yönü, Batı

dünyası içinde yer alan ülkelerin kamu bürokrasilerini bütünleştirmek, aksayan yanlarını ortadan kaldırmak odaklıdır. BM, IMF, Dünya Bankası ve AB gibi ulus üstü yapıların başarılı bir şekilde işletilmesinde önemli bir rol üstlenen KKY, özellikle kalkınma yönetimi, entegrasyon ve bütünleşme politikalarında önemli bir belirleyici haline gelmiştir. Günümüzde halihazırdaki önemini her geçen gün artırarak devam ettiren KKY, özellikle idari reform transferlerinde başat bir rol oynayan pozisyondadır.

KKY çalışmalarının tarihsel gelişimini ve geçirdiği aşamaları belirli bir sıra dahilinde ele almak oldukça zor bir uğraştır. Bu durumun sebeplerini KKY'nin, kamu yönetimi ana disipliniyle neredeyse aynı zamanda ortaya çıkması; çok yönlü olarak yürütülmesi ve karşılaştırmalı siyaset gibi diğer sosyal bilim alanlarıyla karıştırılması; ilkeleri önceden belirlenmiş ve sınırlı sayıda kuramcılarının yer aldığı bir disiplin olmaktan ziyade pragmatik ihtiyaçlar çerçevesinde doğması ve kamu yönetimcilerinin neredeyse tamamının konuyla ilgilenmesi; alanın daha çok Amerikalı sosyal bilimciler elinde geliştirilmesi olarak ifade etmek mümkündür. Üstelik KKY alanında Amerikalılar dışında kuram oluşturma çabası da bulunmamaktadır. Gerek Avrupa gerekse de dünyanın diğer kamu yönetimi araştırmacıları kuram ve disiplin oluşturma çabalarından çok meseleye temel karşılaştırma ölçütü çerçevesinde ele almaktadırlar. Dolayısıyla KKY çalışmaları henüz belli bir sistematığe oturtulamamıştır. İşte bu çalışma KKY çalışmalarının tarihçesini ortaya koymak, alana katkı yapan belli başlı kuramcılarını, kuramlarıyla birlikte tanıtmak, böylelikle KKY'nin modern kamu yönetimi kuramları içinde nerede durduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Disiplinin ABD merkezli bir bakış açısıyla doğduğu savından yola çıkılarak tarihsel bir yaklaşım izlenmiş, alanın Kamu Yönetimi ana disiplini içindeki yeri belirlenmeye çalışılmıştır.

2. Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi (KKY) Çalışmalarında Erken Dönem: Disiplinin Ortaya Çıkışı Ve Kurucuları (1880-1914)

Karşılaştırmalı yönetim alanında ilk çalışmaların esasen Kamu Yönetiminin anabilim dalıyla birlikte ortaya çıktığını yinelemek konunun anlaşılabilirliği açısından önemlidir. XIX. Yüzyılın sonlarına doğru ivme kazanan kamu yönetimi incelemeleri içinde ortaya çıkan KKY çalışmalarında erken dönemin bitişiyse II. Dünya Savaşı başlarına denk gelmektedir. Bu dönemin ilk belirgin özelliği ABD'nde ortaya çıkmasıdır. ABD'nin 28. Başkanı ve bir akademisyen olarak Wilson'un hem çağdaş Kamu Yönetiminin hem de KKY'nin kurucusu olduğu ileri sürülebilir. Wilson'un en önemli katkısıysa her şeyden önce Kamu Yönetimini siyaset ve hukukun bir nesnesi olmaktan çıkarmasıdır. Nitekim 1887 yılında yayımladığı makalesinde Wilson, böyle bir ayrımın çok daha uzun zaman önce yapılması gerektiğini, ancak Kamu Yönetiminin genel devlet idaresi içinde ve çeşitli nedenlerle yüzyıllarca kaybolduğunu ifade etmiştir (Wilson, 1887:197-198). Wilson'a göre kamu yönetiminin kökenlerini Avrupa'da aramak gerekir. Bu bağlamda alanla ilgili ilk çalışmaların Prusya'da Büyük Frederik (II. Wilhelm, 1712-1786) iktidarında yaşandığı ifade eder. Büyük Frederick, Kamu Yönetimini,

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

genel devlet idaresinden ayrılmış ve başlı başına özgün ve bağımsız bürolardan meydana getirmiştir. Büyük Frederick'in başlattığı özgün ve bağımsız kamu yönetimi uygulaması torunu III. Frederick (1797-1806) iktidarında da devam etmiştir. III. Frederick dönemi Kamu Yönetiminin örgütsel ve işlevsel kimliğine kavuştuğu bir dönem olarak bilinir (Wilson, 1887:204). Wilson, Fransız İhtilali'ni Kamu Yönetiminin ilk kez anayasal düzleme taşındığı bir gelişme olarak değerlendirmektedir. İhtilalden sonra özellikle Restorasyon Dönemlerinde Kamu Yönetimi, Yürütme erkinin bir aygıtı haline gelmiş ve bu durum 1848 Fransız Anayasasında da açıkça dile getirilmiştir. Böylelikle geç de olsa Kamu Yönetimi genel devlet idaresinden ayrılmıştır. Wilson'a göre Kamu Yönetiminin genel devlet idaresinden ayrışmasını sağlayan bir başka örnek de İngiltere'de yaşanmıştır. Daha Angevin Krallığı döneminde yapılan büyük sözleşmede (*Great Charter*) Kral II. Henry, devlet idaresinde önemli reformlar yapacağını vaat etmiş ve Kamu Yönetimini siyasetten ayırıştırarak, bağımsız bir yapı içine sokmuştur (Wilson, 1887:206). Kral II. Henry'nin bu çabası Kamu Yönetiminin kurumsal ve personel yönüyle yakından ilgilidir.

Wilson'un konuyla ilgili bir başka çalışmasıysa 1889 yılında kaleme aldığı "*State (Devlet)*" adlı eseridir. 1887 yılında kaleme almış olduğu makalesinin genişletilmiş bir versiyonu olan bu kitabın ilk bölümünde İngiltere, Fransa, Prusya ve Almanya yönetim sistemleri detaylı biçimde incelenmiştir. Söz konusu devletleri üniter ve parlamenter demokrasiler başlığı altında inceleyen Wilson, Avusturya-Macaristan ve İsveç-Norveç Birliği gibi Avrupa ülkelerini de çifte monarşiler olarak tanımlamıştır. Bundan başka Wilson eserinin ikinci bölümünde de hükümetlerin doğası ve yapısına değinmiş, tarihsel bir analiz çerçevesinde ortaya çıkış süreçleriyle, fonksiyonel yapılarını ortaya koymuştur. Bu yönüyle Wilson sadece Kamu Yönetiminin değil aynı zamanda KKY'nin de kurucusu olarak görülebilir.

Wilson'un dışında erken dönem içinde konuyla ilgili çalışmalar yapan bir diğer akademisyen de Frank J. Goodnow'dur. 1893 yılında kaleme aldığı "*Comparative Administrative Law (Karşılaştırmalı İdare Hukuku)*" adlı eserinde Goodnow, yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri incelemiş, Kamu Yönetimini yürütmenin içinde tanımlayarak, siyasetten ayrı bir yapıda ele alınması gerektiğini savunmuştur. Goodnow'a göre kamu yöneticileri, siyasetle çok yakın bir ilişki içinde olan ve siyasetçinin aldığı kararları ilk elden uygulayan kişilerdir. Ne var ki Kamu Yönetimi ve kamu yöneticileri yaptıkları işin niteliği itibarıyla (artık) siyasetin doğal bir parçası olarak nitelendirilemezler. Goodnow, Kamu Yönetiminin temellerinin Antik Roma'da atıldığını, buna karşın modern anlamda siyasetten arındırılmış ilk bürokratik mekanizmaların 1720-1808 arasında Prusya'da kurulduğunu iddia eder. Ardından 1800'lerin başından itibaren de Fransa ve İngiltere siyasetten ayrı bürokratik mekanizmalara sahip olmuştur (Goodnow, 1893:1-9). Eserinde Antik Roma, Prusya ve sonrasında gelen Alman, Fransız ve İngiliz yönetim sistemlerini derinlemesine inceleyen Goodnow, siyasetten arındırılmış bir Kamu Yönetimi mekanizmasının kurulmasına duyulan ihtiyaca açık bir vurgu yaparak bu mekanizmanın etkin ve güçlü bir idari hukuk sistematığıyla mümkün olabileceğini ileri sürer. Goodnow'un en önemli farkıysa *idari yargı (administrative jurisdiction)*

kavramından ayrıntılı biçimde bahsetmesidir. İdari faaliyetlerin özel yapısı ve işleyişinden söz eden Yazar, yargı sisteminin idari mekanizmaları denetleyebilecek en etkin ve kesin mekanizma olduğuna vurgu yapmış ve bu mekanizmanın özel yetki ve yöntemler kullanarak denetlemesi gerektiğini öne sürmüştür(Goodnow, 1893:144-178).

Erken dönem KKY çalışmaları içinde John.W. Burgess de önemli bir yönetim bilimci olarak karşımıza çıkmaktadır. Burgess'in 1896 yılında yayınladığı "*Siyaset Bilimi ve Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku*" adlı eserinin ikinci cildi, KKY'nin sosyoloji ve tarih çalışmalarının dışında doğrudan kullanıldığı ilk çalışmalardan birisi olduğu kabul edilmektedir (Savcı, 1961:191). Çağdaşlarından farklı olarak Burgess, eserinde öncelikle Kamu Yönetiminin bir devletin siyasi rejimiyle yakından ilgili olduğunu ve bu rejimin etkilerini taşıdığını ileri sürmektedir. Bu tezden yola çıkarak Burgess, ilk olarak aristokratik, monarşik ve demokratik olmak üzere üç temel devlet rejiminin varlığından söz eder. Bu üç rejim devleti yönetecek hükümet yapısını doğrudan belirleme gücüne sahiptir (Burgess, 1891:1-2). Devletin rejimine dayalı hükümet sistemleriye Kamu Yönetiminin yönünün belirlenmesinde çok büyük etkiye sahiptir. Bir başka deyişle rejimler, hükümetin doğrudan ya da temsili sisteme göre belirlenmesine yol açarlar ve bu sistemlerse Kamu Yönetiminin karakterini belirler. İkinci olarak Burgess, hükümetin yapısıyla ilgilenir. Bütün yetkileri elinde toplayan merkeziyetçi bir hükümet yapısıyla, güçlerini dağıtan federal bir hükümet arasındaki temel farkları bulmayı amaçlayan yazar, etkin bir devlet yönetiminin nasıl kurgulanabileceğine dair analizlere girişir (Burgess, 1891:6-9). Yazarın eserinde kaleme aldığı üçüncü durum ise hükümetlerin kalıtımla ya da seçimle işbaşına gelme biçimleridir. En eski çağlardan bu yana kalıtım ya da hanedanlık yöntemiyle kurulan hükümetlerle, demokratik kültürünün yaygınlaşmaya başladığı modern dönemlerde seçimle işbaşına gelen hükümetler arasındaki farkları ortaya koymak Kamu Yönetimin işleyişinin belirlenmesinde etkili olacaktır (Burgess, 1891:9-11). Yazarın üzerinde durduğu dördüncü husus ise Yasama ile Yürütme erkleri arasındaki ilişkiler ve bunların farklılıklardır. Söz konusu farklılıklara başkanlık ve parlamenter sistem çerçevesinden yaklaşan Burgess, bu perspektifin idare hukukunun biçimlenmesinde zorunlu olduğunu dile getirmektedir. Bu hususlardan yola çıkan Burgess eserinde İngiltere, Fransa, Almanya ve ABD'yi birbirleriyle kıyaslamış, bu ülkelerin siyasi yapılarını, anayasalarını ve bürokrasilerini incelemiştir. Yazar iki temel bölüme ayırdığı eserinin ilk bölümünde söz konusu ülkeleri egemenlik ve bağımsızlık gibi iki temel kriterden yola çıkarak karşılaştırmış; ikinci bölümünde ise anayasal çerçeve içinde yasama, yürütme ve yargı erklerini yapısal, kurumsal ve işlevsel çerçevelerde ele almıştır. Konuya daha çok hukuki-tarihi bir perspektiften yaklaşan Burgess, birbirine çok benzeyen bu ülkelerin devlet idaresini tüm yönleriyle ortaya koymaya çalışmıştır.

Erken dönem çalışmaları içinde göze çarpan bir diğer akademisyen ise A. Lawrance Lowell'dir. Harvard Üniversitesi rektörlüğü yapan ve burada önemli reformlara imza atan Lowell, ilk kez 1896 yılında yayınladığı *Governments and Parties in Continental Europe* adlı eseriyle literatüre damgasını vurmuştur. Söz

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

konusu eserinde Bismarck Almanyası, Avusturya Macaristan ve İsviçre'nin yönetim sistemlerini sistematik olarak incelemiş ve bu ülkeleri birbirleriyle karşılaştırmıştır. Almanya'yı monarşiye dayalı federal bir devlet olarak tanımlayan Lowell, Başbakan ile İmparator arasındaki ilişkilerin Prusya modeli çerçevesinde kurgulandığını dile getirmiştir (Lowell, 1896:1-5). Almanya'ya emsal olacak şekilde Avusturya ve Macaristan'ı da Romenler, Boşnaklar, Almanlar, Macarlar ve Slavlardan oluşan çok etnikli bir federal bir devlet olarak tanımlayan Lowell, ülkenin çok parçalı siyasal yapısının ülke yönetiminde başarılı bir şekilde yansıtıldığını ifade etmektedir (Lowell, 1896:72). Lowell'a göre incelediği ülkeler arasında en demokratik ve özgürlükçü bir siyaset ve yönetim yapısına sahip olan ülkeyse İsviçre'dir. İsviçre'nin özgürlükçülüğünü referandum hakkı üzerinden yorumlayan Lowell, ABD'nde referandum sisteminin aksayan yönlerini ortaya koymuştur (Lowell, 1896:293-296). Lowell'in konuyla ilgili bir başka çalışmasıysa 1908 yılında kaleme aldığı *The Government of England* adlı eseridir. Lowell bu eserinde İngiliz devlet sisteminin alışlageldik anayasal modern devletlerden farklı olduğuna işaret eder (Lowell, 1908: 1-3). Amerikan devlet geleneğinin kökenlerini İngiliz devlet geleneğinde arayan yazar, İngiliz yönetim sisteminde mevcut yasama ve yürütme erkleriyle, siyasi parti yapılarını da geleneksel işleyişiyle birlikte ele almıştır. Lowell'in bu eseri yerel yönetim sistemlerinin kaleme alınması bakımından da bir ilk olarak değerlendirilmelidir. ABD yerel yönetim sistemleriyle paralellikler bulan yazar, detaylı bir yerel yönetim analizi yapmaktadır. Lowell'in bu dönemde ortaya koyduğu belki de en önemli eseri 1922'de kaleme aldığı *Greater European Governments* adlı kitabıdır. Birinci Dünya Savaşının sonrasında yayımlanan bu eser, KKY alanında yapılan ilk ve en detaylı çalışma sayılabilir. Kısaca eserde İngiliz yönetim sisteminin bütün hatları, Fransız devlet sisteminde yer alan etkin kurumlar ve siyasi partiler, İtalya'nın siyasi ve idari yapısı, Alman İmparatorluğunun siyaset dengeleri ve erkler arasındaki ilişkiler ile o tarihlerde yıkılmış bulunan Avusturya ve Macaristan İmparatorluğu'nun siyasi yapısı ve hükümet sistemi ele alınmıştır. Yazarın Avusturya-Macaristan İmparatorluğunu incelemesinin iki sebebi vardır: Bunlardan ilki söz konusu devletin yüzyıllarca Orta Avrupa'da çok dinli, çok kültürlü ve çok etnisiteli olması, ikincisi de dağılmasından sonra yaklaşık on ulus devletin ortaya çıkmasıdır. Bu özelliğiyle Lowell, Avusturya-Macaristan İmparatorluğunu siyasetin olağanüstü bir müzesi olarak değerlendirmektedir (Lowell, 1922: 328).

Genel olarak bakıldığında Erken dönemde KKY'nin ABD'de ortaya çıktığı ve özellikle ABD devlet sistematığının Batılı emsalleriyle benzerlik ve farklılıklarını ortaya koymak üzerine odaklandığını tekrarlamak gerekir. Dolayısıyla ilk dönemin daha çok kendi kamu yönetimini anlamak üzerine kurgulandığı söylenmelidir. Nitekim dönemin akademisyenlerinde bu niyet açıkça görülmektedir. Amerikan yönetim sisteminin Batı dünyasıyla kıyaslandığı bu ilk dönem içinde devlet erklerinin işleyişi, siyaset-kamu yönetimi ayrımı ve kamu hizmetleri konuları başlıca ilgi alanları olarak ele alınmıştır. İlaveten ilk dönem içinde karşılaştırmalı yerel yönetimler ve idare hukuku konularının da ele alındığı görülmektedir. ABD'nde yer alan yerel yönetim yapılarının özellikle İngiliz yerel yönetim

sistemiyle benzerlik ve farklılıklarının ortaya konulması çabası, sadece ilk dönem KKY çalışmaları açısından değil aynı zamanda yerel yönetimler literatürü açısından önemli bir gelişmedir. Bu dönemde dikkat çeken bir başka gelişmeye idare hukuku konularında ilk kuramsal çalışmaların hayata geçirilmiş olmasıdır. Özellikle Godnow tarafından üzerinde durulan karşılaştırmalı idare hukuku çalışmaları Anglosakson hukuk sistemi içinde yer alan ABD'nin federe ve federal devlet ilişkilerinin düzenlenmesinde önemli açılımlar sağlamıştır.

3. KKK'nin Klasik Çağı: Disiplinin Gelişme Yılları (1914-1960)

KKY'nde klasik dönem, Birinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında "Yeni Dünya Düzeni" tartışmaları çerçevesinde başlayan ve 1960'lı yıllara kadar devam eden bir süreci kapsamaktadır. Klasik dönem, KKY'nin giderek Kamu Yönetiminin alt disiplini haline dönüştüğü, çeşitli yaklaşım ve uygulama biçimleriyle çeşitlendiği bir dönem olarak kabul edilmelidir. İlk dönemde kendi kamu yönetimi sistemini incelemekle meşgul olan Batılı ülkeler savaşın sona ermesiyle birlikte ortaya çıkan yeni ulus devletlerin de etkisiyle KKY çalışmalarını genişletme yoluna gitmişlerdir. Bu genişletme disipline içerik zenginliği katmakla kalmamış, aynı zamanda metodolojik bir anlam yükleyerek kurumsallaştırmıştır. Nitekim Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Milletler Cemiyeti, böyle bir görevi üstlenen önemli bir kuruluş olarak değerlendirilmelidir. Wilson İlkelerinin de etkisiyle Cemiyet bünyesinde kurulan Daimi Manda Komisyonu, KKY çalışmalarının uygulamalı örneklerinin geliştirildiği bir yapı olma özelliğini göstermektedir. Bu gelişme aynı zamanda KKY çalışmalarının kurumsal bir inceleme alanı haline dönüştüğü ve hızla popüler haline geldiği anlamına da gelmektedir. Nitekim bu popülerite, İkinci Dünya Savaşı sonrasında artarak devam etmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'nın sebep ve sonuçları bakımından özellikle sosyal bilimler dünyasında köklü değişimlere neden olduğu bilinmektedir. Savaş sırasında ve sonrasında birçok ünlü siyaset ve yönetim bilimci ABD hükümetlerinin politika belirleme birimlerine atanmıştır (Yourarticlelibrary, 2018). Böylece söz konusu bilim insanları teorik alandan çıkarak kamu yönetiminin pratik zorunluluklarını tanıma fırsatı elde etmişlerdir. Bu durum aynı zamanda KKY çalışmalarının yönünü etkileyerek, gelişmekte olan ülkelerin yönetim sistemleri ve kamu yönetimlerini incelemeye yöneltmiştir. Pratik açıdan ABD'nin KKY çalışmalarındaki etkin rolü ve liderliği Marshall Planı ve Truman Doktrini çerçevesince gelişebilmiştir. Müttefiklere verilmeye başlanan mali, askeri, teknik ve idari desteklerin yerel otoriteler tarafından idare edilemeyeceği anlaşılınca ABD'li yetkililer KKY çalışmalarına hız vererek yeni bir kamu yönetiminin kurgulanabilmesi için gerekli düzenlemeleri bizzat kendileri üstlenmişlerdir (Yourarticlelibrary, 2018). Savaş sonrası dönemde, ABD liderliğinde yeni bir kamu yönetimi anlayışının temelleri atılırken, BM rolünü de burada eklemek gerekir. Nitekim BM'in ilk misyonlarından birisi de başta Asya ve Afrika ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan devletlerin mevcut idari sistemlerini yeni ekonomik ve hukuki sisteme uyumlaştırmaktır. Bu niyetle Kamu Yönetimi ekonomik ve sosyal kalkınmanın teşvik edilmesinde önemli

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

bir faktör olarak görülmüştür (UN, 2008:6)¹. Nitekim 1946'da yapılan ilk Genel Kurul toplantısında bu niyetle çeşitli ekonomik ve sosyal alanlarda uzman görüşüne dayalı teknik yardım sağlama süreci harekete geçirilmiş, 1947'de BM bünyesinde yer alan ECOSOC² liderliğinde gelişmekte olan ülkeler için coğrafi ve kültürel temelli planlar hazırlanmaya başlanmıştır. İlaveten 1948 sonunda BM Genel Kurulunca alınan 246 (III) sayılı kararla³ ECOSOC koordinatörlüğünde kalıcı bir Uluslararası Kamu Yönetimi Eğitim merkezinin kurulması sağlanmıştır (UN, 2008:7). 1949 yılında Genel Kurul tarafından alınan 304 (IV) sayılı bir başka kararla⁴ ECOSOC, Kamu Yönetimi alanında yapılacak her türlü düzenleme ve teknik yardım şartnamelerinde tam yetkili kılınmıştır. Böylece gelişmekte ya da az gelişmiş ülkelere verilecek “Genişletilmiş Teknik Yardım Programı”nın içine Kamu Yönetimi konuları da resmen sokulmuştur. 1953 yılında BM'nin kamu yönetimi konularındaki faaliyetlerinin artırıldığı görülmektedir. Doğrudan eğitim, uzman danışmanlık hizmetleri, işbirliği grupları, seminerler ve yayınları kapsam ve mahiyeti artırılırken, Genel Kurulun aldığı 723 (VIII) sayılı kararında⁵ bu faaliyetlerin sağlıklı yürütülebilmesi için ayrı bir idari birimin kurulması ve periyodik özel komitelerin oluşturulması istenmiştir. İlaveten aynı kararda, Kamu Yönetim programları yeniden revize edilmiş; BM yardım programlarının kalıcı alanlarından birisi haline getirilmiştir.

Kamu Yönetimi ve KKY çalışmalarının bu yıllarda dünyadaki bütün yönetim sistemlerini ele alacak kadar genişlemesinde kuşkusuz Easton'un “Sistem Teorisi”nin katkısı büyüktür (Yourarticlelibrary, 2018). Kamu Yönetimi düşüncesini dolaylı yoldan etkileyen Easton'ın açık toplum düşüncesine dayalı teorisi, esasen politika ve uluslararası ilişkilerin çevre ve diğer sistemlerle yakın ilişkileri olduğunu ortaya koyması bakımından önemlidir. Dolayısıyla bu dönemde Kamu Yönetimi çalışmalarının Easton'cu modelden etkilendiğini söylemek gerekir. Hiç kuşkusuz bu etkinin ilk somut yansıması APSA⁶'da görülmüştür. ABD'nin ilk ve en önemli

¹ BM'in kamu yönetimi alanındaki misyonları günümüzde de artarak devam etmektedir. Söz konusu misyon bağlamında kurulan teşkilatlardan bazıları şunlardır: UNPAN, UNPOG, UNDP, DPIDG, DESA ve UNU. Halihazırda BM kamu yönetimi alanında disiplinler arası ciddi çalışmalar yapan önemli bir teşkilat olarak değerlendirilmektedir.

² UN Economical and Social Council- BM Ekonomik ve Sosyal Konsey

³ Söz konusu karar için ayrıca bkzn. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/044/17/IMG/NR004417.pdf?OpenElement> (22.02.2018)

⁴ Söz konusu karar için ayrıca bkzn. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/23/IMG/NR005123.pdf?OpenElement> (22.02.2018)

⁵ Söz konusu karar için ayrıca bkzn. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/085/88/IMG/NR008588.pdf?OpenElement> (22.02.2018)

⁶American Political Science Association- Amerikan Siyaset Bilimi Derneği. İlk olarak 1903 yılında faaliyete geçen dernek halihazırda ABD'nin en etkin ve en büyük bilimsel akademilerinden birisi olarak kabul edilmektedir. APSA hakkında ayrıntılı bilgi için ayrıca bkzn. <https://www.apsanet.org/> (26.02.2019)

siyaset akademilerinden birisi olan APSA, 1950’li yıllardan itibaren karşılaştırmalı siyaset ve demokrasi gibi konuları bilimsel literatür içine sokmuştur. Ancak KKY çalışmaları açısından ASPA⁷’nin kuruluşu disiplinin gelişimini kökünden etkileyecektir. Brownlow Komitesi⁸’nin raporları çerçevesince kurulan ASPA, bu yıllardan itibaren hem Kamu Yönetimi hem de KKY alanında doğrudan çalışmalara başlamıştır. İşte söz konusu dönemde KKY çalışmalarının kuramsal temelleri de çoğunlukla ASPA bünyesinde atılmıştır.

ASPA’nın Kamu Yönetimi alanındaki kurumsal rolü, dönemin KKY çalışmalarını da açıkça etkilediği görülmektedir. Nitekim 1950’lerde Amerikan Üniversitelerinde Kamu Yönetimi konularında ders veren üniversiteler çoğalmış, ders programları da ASPA’nın tavsiyesi çerçevesinde belirlenmiştir. Bu bağlamda ilk kez 1952’de Princeton Üniversitesi’nde oluşturulan PAC House⁹ bünyesinde yapılan bir konferansta KKY konusu açıkça dile getirilmiş ve disiplinin ilkeleri açıkça ortaya konulmuştur. Buna göre KKY çalışmalarının teşvik edilmesi ve teşvik yöntemlerinin belirlenmesi, alanla ilgili mevcut bilgilerin sınıflandırılması, veri yöntemlerinin belirlenmesi kararlaştırılmıştır (Ibietan ve Florin, 2013:49).

Amerikan Kamu Yönetimi dünyasındaki bu değişim, dönemin yönetim bilimcilerin yaptığı çalışmalarda daha açık gözlemlenebilir. Klasik dönemin ilk temsilcilerinden sayılan Lepawsky 1949’da yazdığı *Administration* adlı eserinde, yeryüzünde evrensel bir Kamu Yönetimi düşüncesi bulunmasına rağmen, her ulusun kendine özgü idari yapılar geliştirdiğinden söz etmektedir (Lepawsky, 1949:153). Özgün idari yapıların kültürel, ekonomik ve sosyal yapılardan kaynaklandığını belirten Lepawsky İngiltere, Almanya, Fransa, Sovyet Rusya, Latin dünyası ile MC ve BM gibi uluslararası örgütlerin idari yapılarını, bilimsel ve siyasi perspektiften ele almıştır (Lepawsky, 1949:153-184). Dönemin bir başka Kamu Yöneticisi olan Siffin ise KKY konusunda en radikal söylemlerin sahibi olarak bilinmektedir. KKY

⁷ American Society for Public Administration- Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu. İlk olarak 1939 yılında faaliyete geçse de resmen 1945 yılında kurulmuştur. İlk başkanıysa Louis Brownlow’dur. Söz konusu topluluk hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkz. <https://www.aspanet.org/> (27.02.2019)

⁸ Başkan Roosevelt tarafından 1937 yılında Amerikan kamu yönetimi sisteminde geniş ölçekli bir reform ihtiyacı çerçevesinde kurulan Başkanlık İdari Yönetim Komitesi (*The President's Committee on Administrative Management*)’nin kamuoyunda bilinen adıyla kurulan ve doğrudan Başkanlık İcra Ofisi’ne bağlı olarak çalışan bir komitedir. Genel olarak komitenin görevleri federal hükümetin yeniden örgütlenmesine yönelik olarak yapılacak reformlar olarak belirlenmiştir. Nitekim komitenin en önemli başarısı 1939 yılında Yeniden Düzenleme Kanunu (Reorganization Act of 1939)nu çıkarmak olmuştur. Söz konusu komiteyle ilgili detaylı bilgiler için ayrıca bkz. Jay M. Shafritz, E.W. Russel, C.P. Borick ve A.C. Hyde (2017), “Introducing Public Administration”, Routledge Press, New York, USA, (s:110-112)

⁹ Geniş adı Public Administration Clearing House olarak bilinen bu birim, günümüzde Woodrow Wilson Okulu olarak da bilinen ve 1930 yılında ilk kez öğretime başlayan Princeton School of Public and International Affairs bünyesinde kurulmuştur. Birimin amacı özellikle KKY alanında lisans ve lisansüstü düzeyde bilim insanları ve diğer araştırmacılar arasında fikir alış verişi yapmak olarak belirlenmiştir.

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

çalışmalarının erken ve çok güncel olan başlangıç noktasının bürokrasi olduğuna vurgu yapan Siffin, KKY çalışmalarında doğru hareket tarzlarının sınırları belirlenmiş ve yaklaşımları açıkça tanımlanmış yöntemlerin kullanılmasıyla mümkün olabileceğini savunmuştur (Siffin, 1956:16). Bu bağlamda KKY'ni normatif bir perspektifle tartışmaya açan Siffin, etkin ve ekonomik odaklı bir yaklaşım önermiştir.

Özetle KKY çalışmalarında 1914-1960 arası, disiplinin giderek gelişme gösterdiği ve kurumsal düzeyde ele alınmaya başladığı bir dönem olarak tanımlanabilir. Kamu Yönetimi ana disiplininin normlarının giderek oturmaya başlaması KKY çalışmalarına da yansımış; çerçevesi açıkça belirlenmiş bir alt disiplin kurma çabalarında önemli mesafeler alınmıştır. Nitekim kırk ve ellili yılları KKY alanında normlar ve ilkelerin ortaya konulmaya başladığı ve devlet erklerinin işleyişi ile bürokrasi konularının birlikte ele alındığı bir dönem olarak değerlendirmek yanlış olmaz. Özellikle ellili yılların ortalarından itibaren Kamu Yönetimine ait alt bir disiplin olduğuna yönelik vurgu belirginlik kazanırken, gelişmiş ve az gelişmiş olan idari sistemlerin benzerlik ya da benzer olmayan yönlerinin karşılaştırılması amacıyla evrensel ilkelerini bulmaya yönelmiştir (Sapru, 1979:468). Bununla birlikte KKY çalışmalarının henüz olgunlaşmadığı da kabul edilmelidir. Halihazırda erken dönemden kalan bir alışkanlıkla, alanla ilgili çalışmaların özellikle Amerikan idari sisteminin iyileştirilmesine yönelik olarak kullanıldığını belirtmek gerekir. Bu amaçla ABD'li yönetim bilimcileri konuya daha yakın ilgi gösterirken, dünyanın diğer ülkeleri için bu durum henüz Amerikan ekolunu takip etmekten ibarettir. Ayrıca disiplinin veri toplama ve işleme metotlarının geliştirilmemiş olması da üzerinde vurgulanması gereken bir husustur. Bu nedenle MC ve BM gibi ulus üstü organizasyonları ile ASPA gibi ulusal kuruluşların pratik uygulamaları örnek teşkil etmektedir.

4. KKY'nin Modern Dönemi: Kuramsal Ve Kurumsal Bir Alt Disiplinin İnşası (1960-1980)

KKY çalışmalarında Modern dönem 1960'tan başlayarak seksenli yıllara kadar gelen paradigmatik bir süreci tanımlamaktadır. Amerikan rüyasının altın yılları olarak görülen altmışlar, KKY açısından disiplinin geleceği için çok önemli gelişmelerin yaşandığı yıllardır. Nitekim 1960 yılında ASPA bünyesinde ABD hükümeti ve Ford Vakfı'nın maddi yardımlarıyla CAG'ın¹⁰ kurulması gündeme gelmiştir. CAG, Amerikan pratiğinin kabul görmüş idari doktrinlerini, farklı idari kültürlerde uygulanmasını amaçlayan, özellikle de üçüncü dünya ülkelerinde teknik işbirliği alanlarında görev yapacak yönetim bilimcilerinden oluşturulan bir çalışma grubudur. Çeşitli eleştirilerine rağmen CAG, yaklaşık on yıl boyunca idari kapasite,

¹⁰ Comperative Administration Group (Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Grubu). CAG'ın kurucusu aynı zamanda dönemin ünlü KKY bilim adamı olarak görülen Freed Rigss'dir. On yıl boyunca CAG başkanlığını yapan Rigss'in yanı sıra D.Waldo, F. Heady, D.Stone, M.Esman ve F. Sherwood gibi KKY'nin önemli isimlerin de CAG bünyesinde çalıştıkları görülmektedir. Adı geçen bu isimlerin CAG bünyesinde edindikleri tecrübeler daha sonra KKY alanında önemli çalışmalar olarak literatürde yerini almıştır.

gelişim ve kalkınma yönetimi gibi alanlarda kavramsal çalışmalar yapmıştır. Kalkınma yönetimi kavramını merkezine alan CAG bürokrasi ve siyasetçi ilişkilerinden yola çıkarak, inceleme altına aldığı her ülkeye özgün bir kalkınma modelini kurgulamaya çalışmıştır. CAG'ın ortaya koyduğu çalışma alanları disiplinler arası bir yaklaşımla Amerikan dış politikasına da yansımış ve bu yıllarda dış politika enstrümanı olarak açıkça kullanılmıştır (Loveman, 2006: 292). Hiç kuşkusuz CAG tarafından geliştirilen kavramların ve yeni kamu yönetimi metotlarının o yıllarda komünizmle mücadele etmek gibi özel bir amacı olduğu da unutulmamalıdır. Sovyet tehdidinin üçüncü dünya ülkeleri arasında yayılma riskine karşı liberal demokrasi ve bürokrasilerin inşa edilmeye çalışılması CAG'ın temel görevleri arasındadır. Ne var ki CAG'ın tavsiye ettiği modelin tam anlamıyla başarılı bir model olduğunu söylemek de mümkün değildir. CAG faaliyetleri Brezilya, İran ve Güney Kore gibi ülkelerde çok yüksek büyüme ve hızlı modernleşme sağlasa da artan ekonomik refahın toplumsal tabana yayılmasına ve arzulanan demokratik kültürün gelişmesine de engel olmuştur (Loveman, 2006:293). Yine de CAG'a yüklenen bu özel misyon bir yandan Amerikan dış politikasına üçüncü dünya ülkelerine müdahale edebilme yeteneği kazandırırken, diğer yandan da KKY disiplininin gelişiminde ülkeye zengin bir veri kaynağı sağlamıştır.

Söz konusu veri zenginliğinin etkileri, aynı dönemde CAG bünyesinde görev alan bazı yönetim bilimcilerinin eserlerinde de açıkça görülebilir. Nitekim bunlardan ilki F.W.Riggs'tir. Uzun yıllar CAG'ın başkanlığını da yapan Riggs, çalışmalarını dünyanın çeşitli bölgelerinde yer alan ideal tip bürokrasi modellerini formüle etme üzerine kurgulamıştır. Riggs'in tüm çabası, esasen Batılı olmayan özellikle de Güneydoğu Asya ülkelerini anlamaya yöneliktir. Çünkü Riggs, üçüncü dünya ülkelerinde Batı deneyimlerinin tamamen anlaşıldığını ve özümsemediğini düşünmektedir (Keskin, 2003:14). Bu çerçevede Riggs eserlerinde iki temel konuya eğilmiştir. Bunlardan ilki disiplinin genel kamu yönetimi disiplini içindeki yerini belirlemek ve sınıflandırmaktır. Riggs'e göre son yarım yüzyıldır KKY çalışmalarında üç ana eğilim ortaya çıkmıştır. İlk eğilim halihazırdaki normatif kamu yönetimi yaklaşımlarından gerçek idari durumların analizlerine dayanan daha ampirik bir yaklaşıma geçiştir. İkinci eğilim ise ideografik¹¹ bir yaklaşımdan düzenli idari davranış veya kurum modellerine dayanan genellemelerin, yasaların ve kuramların oluşturulduğu nomotetik¹² yaklaşıma geçiştir. Üçüncü eğilimse ekolojik bir yaklaşıma doğru görülen kaymalardır (Riggs, 1962: 9-15). Riggs'in son eğilimde bahsettiği ekoloji kavramı, esasen biyolojik bir kavramsallaştırmadan çok sosyologlar tarafından kullanılan ve sosyal çevreye işaret eden demografik bir tanımlamadır. Bir ülkenin kamu yönetiminin çevresi ekonomik ve toplumsal yapılar, siyasal, simgesel ve iletişim sistemlerinden beslenerek meydana gelir. Her bir yapı ve sistem, özel durum ve şartlarda ortaya çıkar ya da gelişir (Riggs, 1961:4-21). Yıllar sonraki bir çalışmasında söz konusu kavrama açıklık getiren Riggs, kamu yönetiminde de politik ve yönetsel bir ekolojiden söz edilebileceğini, bunun da

¹¹ Bir olayı veya olguyu kendi tekliği içinde betimleme veya inceleme yaklaşımı.

¹² Genel bir ilkeye ya da yasaya yönelik bilgi üretimi ya da verilerin ve bulguların bu amaçla değerlendirildiği yaklaşım.

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

“karar verme ekolojisi” ya da “Politik-yönetimsel ekoloji” olarak tanımlanması gerektiğini ifade etmektedir (Riggs, 1980:107-108). Riggs’in ele aldığı ikinci konuya geliştirmekte olan ülkelerin hangi parametreler çerçevesinde inceleneceğidir. Gelişmiş-az gelişmiş ülkeler ayırımına çerçevesinde konuyla ilgili klasik çalışmaların yetersiz olduğu üzerine vurgu yapan yazar, bu tip toplumların *Prizmatik Model* adını verdiği özgün bir kuramla açıklanabileceğini savunmuştur (Dereli, 1988:264). Genel hatlarıyla Prizmatik model fonksiyonel özellikli bir ölçekte kaynaşık ve dağıntık modeller arasındaki bir arabulucuyu temsil eder. Bir başka deyişle, geleneksel ve modernin bir karışımı olarak nitelendirilen geçiş toplumları (yani geliştirmekte olan toplumlar) prizmatik toplumlar olarak adlandırılır (Sapru, 1979:469). Riggs’in prizmatik toplum modelinde en temel ayırt edici unsur ise toplumsal ve ekonomik ilişkilerdir. Riggs prizmatik modelini açıklamak için ekolojik, yapısal-işlevselci ve fikir modelleri olmak üzere üç analitik araç kullanmıştır (Marume, Jubenkanda ve Namusi, 2016:1025). Söz konusu üç aracı geleneksel, modern ve geliştirmekte olan toplum yapılarındaki yönetim biçimlerine uyarlayan Riggs, geleneksel toplumlarda *lonca tipi (agraria)* yönetim yapılarının geliştiğini, modern toplumlardaysa *ofis tipi (industria)* yönetim anlayışının ortaya çıktığını ileri sürmektedir¹³. İşte geliştirmekte olan toplumların yönetim yapılarıysa *prizmatik-sala modeli*¹⁴ adı altında tanımlanmıştır. Esasen *sala* kelimesi prizmatik toplumlarda idari faaliyetlerin yürütüldüğü yeri ifade etmek üzere İspanyolca ve (Arapça ve Tayca gibi) diğer dillerde devlet dairelerini de içine alan çeşitli yerler olarak tanımlamaktadır (Dereli, 1988:264). Eserlerinde prizmatik-sala toplumu kavramına sıklıkla değinen yazar, bir yapının bazı toplumlarda bir tek işlevi yerine getirmesine karşılık, bazılarında da birden çok işlevi yerine getirdiğini ileri sürerek, bu durumu “Kaynaşmış (fused) model” olarak adlandırmıştır. Ayrıca her işlevi yerine getirmek üzere ayrı bir yapının bulunduğu başka bir toplum da düşleyen Riggs, bunu da tıpkı ışığın kırılmasından ilham alarak “Ayrışmış (diffracted) model” olarak adlandırmıştır (Keskin, 2013:15). Bu iki uç noktanın ortasına ise yine ışığı örnek alacak şekilde bir prizma koyarak her iki toplum tipinin orta noktasında bulunan yapıları ortaya çıkarmayı hedeflemiştir. Zira Riggs’e göre tam anlamıyla kaynaşmış ya da ayrışmış bir toplum, modern dönemde söz konusu olamaz (Riggs, 2006 :35). Bu durum özellikle prizmatik toplumlar için daha da geçerlidir. Prizmatik toplumlar başkalarından devraldıkları çeşitli kültürel modellere sahiptirler. Bu nedenle de esnek karar alma biçimlerini benimsedikleri görülür. Ne var ki prizmatik toplumların analizi de oldukça sorunludur. Toplumun kırınım yaşadığı koşulların tam anlaşılabilmesi bu zorluğun

¹³ Riggs’e göre geleneksel tarım toplumları (yani agraria) daha çok kaynaşmış bir görüntü içindedir. Sanayileşmiş toplumlar ise (yani industria) ayrışmış görüntüdedir. Detaylı bilgi için bakınız Riggs, 2006:34-35

¹⁴ Riggs’in bu modeli döneminde ve sonradan gelen yönetim bilimciler tarafından fazla karamsar bulunarak sıklıkla eleştirilmiştir. Eleştiriler arasında kuramın fazla tümden gelimci ve sosyal gelişmelere karşı kaygısız olduğu da eklenmelidir. Riggs’de bunu kabul etmekle birlikte modelin esasının herhangi bir geçiş toplumuna ne derece uyduğunu belirlemekten çok, modelin niteliklerinin bazı geliştirmekte olan ülkelerde ne derece var olduğunu bulmak amacıyla ortaya attığını ifade etmiştir (Dereli, 1988:260).

temelidir (Peng, 2008:215). Özetle Riggs'in ortaya koyduğu yönetsel ekoloji kuramı ve kurguladığı prizmatik toplumsal model, KKY çalışmalarında farklı ülkelerin idari sistemlerinin çevresini ampirik bir yaklaşımla benzeşen veya ayrışan yönlerini ortaya koyan bir model olarak ortaya çıkmıştır. Bu yönüyle Riggs modern KKY çalışmalarının kurucularından birisi olarak görülmektedir (Jones ve Klinger, 2007: 192-193)

CAG ekolünden gelmekle birlikte dönemin başından yakın tarihe kadar alanda özgün ve çok önemli çalışmalar yapan F.Heady ise konuya olan ilgisini ilk kez 1960 tarihinde kaleme aldığı *Recent Literature on Comparative Public Administration* adlı makalesiyle göstermiş, bu makalede ortaya koyduğu düşünceleri 1966 yılında yayımlanmış olduğu "*Public Administration: A Comparative Perspective*" adlı eserinde kitaplaştırmıştır¹⁵. Adı geçen eserinde Kamu Yönetimini sosyal bilimlerin önemli, ancak yeni bir konusu olarak gören Heady, karşılaştırma olgusunun ise en az iki yüzyıldır sosyal bilimler içinde yer aldığından bahsetmektedir (Heady, 2001:4). Eserinde Avrupa'da ve ABD'de söz konusu alanda yapılan çalışmaların temellerinden ve tarihsel gelişiminden söz eden Heady, KKY'ni Kamu Yönetiminin entelektüel bir okuması olarak değerlendirmektedir. Nitekim yazara göre teori arayışı, pratik uygulama dürtüsü, karşılaştırmalı politikalar ve idare hukukunun genişlemesi ve kamu yönetimi sorunlarının karşılaştırmalı analizler çerçevesinde kolayca çözülebilmesi gibi beş temel etken KKY'nin ortaya çıkmasında ana sebeplerdendir (Marume, Jubenkanda ve Namusi, 2016:1026). Heady'nin KKY kavramı, karşılaştırmalı siyaset çalışmalarından derinden etkilenmiştir. Zira Heady'e göre bir ülkenin idari yapısı, mevcut siyasal sistemiyle doğrudan ilişki içindedir. Bu bağlamda yapılacak bir KKY analizinde ilk iş, öncelikli olarak incelenecek ülkenin siyasal sisteminin dinamiklerini ortaya koymak olmalıdır¹⁶ (Heady, 2006:67). Özetle "yapısal-fonksiyonel analiz" olarak adlandırdığı bu yaklaşım aynı zamanda gelişmiş (Batı) ve gelişmekte olan (diğer) ülkelerdeki idare ve siyaset ilişkisini de ortaya koymak bakımından önemlidir. Söz konusu yaklaşımını geliştirmekte olan ülkeler üzerinden kurgulayan yazar, KKY çalışmalarında "bürokratik modeli" öne çıkarmıştır. Bürokrasiyi, tüm modern kamu hizmet sistemlerinde bulunan temel yapısal özellikler açısından tanımlayan, ancak çeşitli bürokrasilerdeki davranış kalıplarına ilişkin hipotezleri test etmek için ampirik araştırmaları teşvik eden bürokratik teori, böylece doğu ve batı bürokrasileri arasındaki farklılıkları ortaya koymayı amaçlamaktadır (Heady, 1959:525). Weber'in ideal bürokrasisinden esinlendiği için de modern bürokrasilerde görülmesi muhtemel patolojik sorunları veya fonksiyon eksikliklerini düzeltici bir model olduğu iddiasındadır. Heady'nin seksenli yıllara doğru KKY alanındaki literatür çalışmalarına açıklık getirdiği görülmektedir. Nitekim 1984 yılında 3. Baskısını

¹⁵ Heady'nin yukarıda belirtilen eseri ilk kez 1966 yılında "Englewood Cliffs, N.J Prentice-Hall, USA" yayınlarından çıkmıştır. Günümüze kadar sürekli olarak Heady tarafından güncellenen eser toplamda altı baskı yapmıştır. Adı geçen eserin orijinaline ulaşılammakla birlikte 2001 de basılan 6. Baskısına ulaşılmıştır.

¹⁶ Bu amaçla Heady, tarih boyunca bürokrasi ağırlıklı ya da doğrudan siyasi iktidar ağırlıklı olmak üzere iki tip bürokrasinin geliştiğini öne sürmektedir.

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

yaptığı kitabında bu alanda yapılan literatür çalışmalarını dört ana kategori altında ele almıştır. Buna göre birincisi *değiştirilmiş geleneksel*, ikincisi *gelişim odaklı*, üçüncüsü *genel sistem* ve dördüncüsü de *orta seviye teoriler* olmak üzere dört KKY kategorisi bulunmaktadır (Otenyo ve Lind, 2015:5). Söz konusu kategoriler içinde en çok süreklilik göstereniyse içerik ve kapsam bakımından birincisidir. KKY çalışmalarında Heady'nin dikkatini çeken bir başka husus, gelişmekte olan ülkelerin alanla ilgili literatür katkısı yapamamalarıdır. Bu durumun iki sebepten kaynaklandığı ileri süren yazar ilkini ABD ve Batılı ülkelerin literatüre damgasını vurması olarak tanımlar. İkincisiyse bu ülkelerin gelişmekte olan ülkelere yaptıkları teknoloji ve kamu yönetimi transferleri olarak özetlenebilir.

Altmışlı yıllarda CAG faaliyetlerine damgasını vuran isimlerden birisi de D. Waldo'dur. Daha çok bilimsel bir bürokrasi ve kamu yönetimi tasvirine yönelik çalışmalar yapan akademisyen, felsefik açıdan KKY'ni alt bir disiplin olarak tanımlamaktadır. Waldo'ya göre KKY çalışmalarının amacı, savaş sonrasında yürürlüğe sokulan Marshall Planı çerçevesinde ve özellikle Avrupa'nın yeniden yapılandırılmasında yerel idarelerin çalışma esaslarını inceleyerek daha verimli çalışan idari örgütler kurabilmektir (Waldo, 1963:183). Dolayısıyla KKY kamu yönetimi kuramları içinde kendiliğinden geliştirilmiş sınırlı bir tartışma ürünü olarak görülmemeli; aksine tekdüzelikten ayrılmış çeşitlilik ve dinamizm üzerine kurulu bir model olarak ele alınmalıdır. KKY, Karşılaştırmalı Siyaset çalışmalarından esinlenilerek doğmuştur. Ellili yıllarda hızla gelişen Karşılaştırmalı Siyaset çalışmaları kısa sürede Karşılaştırmalı Hükümet incelemelerini de içine alacak şekilde genişlemiştir (Waldo, 1963:189). Siyaseti toplumsal sistemin alt parçası olarak gören Waldo özetle, Almond ve Easton perspektifli karşılaştırmalı siyaset yaklaşımından yola çıkarak, önce karşılaştırmalı hükümet çalışmalarının geliştiğini, en sonunda da KKY'nin ortaya çıktığını ileri sürmektedir (Waldo, 1963:191-192). KKY çalışmaları en temelde Weber bürokrasisine dayanmaktadır. Zira Weber, modern kamu yönetiminin kurucusudur. Dolayısıyla İdeal Bürokrasi Tipi, modern Kamu Yönetiminin temel bir paradigması olarak kamu bürokrasilerinin analizinde etkili sonucu verecek bir model olarak durmaktadır (Waldo, 1963: 196-197). Waldo, KKY kuramları içinde en etkili modelin Riggs tarafından kurgulandığını ileri sürmektedir. Çünkü Riggs'in geliştirdiği *agraria* ve *industria* kavramları sosyolojik ve antropolojik olarak tümünden gelimci prizmatik toplum modelini ortaya koymada önemli bir rol üstlenmektedir. Dolayısıyla Riggs'in modeli KKY çalışmaları içinde en kapsamlı, nomotetik, ampirik ve ekolojik yönleri kuvvetli bir yaklaşım olarak görülmelidir (Waldo, 1963: 198-199). Waldo'ya göre KKY çalışmalarında en önemli sorun, dünyadaki bütün Kamu Yönetimi çalışmalarını kucaklayacak kadar büyük bir modelin belirlenip belirlenemeyeceğidir (Waldo, 1963:206). Kuşkusuz bu alanda irili ufaklı pek çok kuram geliştirilebilir. Ancak bu modellerin adı ne olursa olsun Riggs'in ekoloji modelinden bağımsız olamaz. Zira modern Kamu Yönetimi düşüncesindeki teknik ve normatif düşünceler ile uygulamaların çokluğu, kültürlerarası çevreyi de içine alacak kadar geniş bir yaklaşımı zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle sadece kalkınmacı veya teknik analizlere odaklanan, dar ve sınırlı bir

bakış açısına sahip KKY düşüncesi, dinamik ve gelişen bir kamu yönetimi düşüncesine uymaz (Waldo, 1963: 209-215).

Yetmişli yıllara doğru ABD’nde KKY’nin popülerliğini yitirdiği, daha dar bir çevrenin özel çalışma alanına dönüştüğü görülmektedir. Söz konusu ilginin azalmasında dönemin sosyo ekonomik ve siyasi çalkantıları etkilidir. Amerikan Kamu Yönetiminin ilgi alanı daha çok kamu maliyesi, kamu finansmanı ve bütçe gibi konularda yoğunlaşmış, etkinlik ve verimlilik odaklı bir idari sistem geliştirme çabaları hız kazanmıştır (Farazmand, 1996:361). Bu dönemde CAG merkezli çalışmaların sona ermesiyle birlikte literatürle ilgili araştırmalar akademiye kaydırıldığı söylenebilir. Nitekim yetmişlerde dikkat çeken akademisyenlerden biri de Keith M. Henderson’dur. Literatür üzerine çalışmalarını altmışların sonlarında başlatan Henderson’a göre KKY, Kamu Yönetimi alanındaki geleneksel çalışmalara yeni ve önemli boyutlar kattığı için yeni ve farklı alan olarak görülmelidir (Henderson, 1964:49). Bununla birlikte, literatürün giderek Kamu Yönetiminin alt alanı olmaktan çıkarak genel kamu politikaların ilgi alanına kaymaya başladığı da unutulmamalıdır. Dolayısıyla KKY, Kamu Yönetimi ana disiplinin tüm zamanlarına atıfta bulunan önemli bir model olarak görülmelidir. Ancak Amerikan KKY çalışmaları halen yabancı ülkelerin idari yapılarını ve uygulamalarını kurumsal olarak ve belirli teoriler çerçevesinden incelemekle sınırlı kalmaktadır (Henderson, 1964: 49-50). İşte bu alışkanlık, KKY açısından önemli bir kimlik kaybına yol açmaktadır (Henderson, 1969:75). Bu yüzden literatüre yeni modeller eklenmelidir. Riggs ve Heady’nin katkılarını da ele alan Henderson, KKY alanında *bürokratik sistem, girdi-çıkıtı sistemi ve bileşenler sistemi* olmak üzere üç temel yaklaşımı önermektedir. Bürokratik Sistem, farklı ülkelerin bürokratik yapılarını incelemeye dayanır. Bu yaklaşımda dikkat edilecek en önemli unsur gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarında karşılaştırılmasıdır. Aksi bir analiz biçimi karşılaştırmaya gölge düşürecektir. Girdi Çıkıtı Sistemiyse genel sistem yaklaşımının bir sonucu olarak gündeme gelmektedir. İdari yapıların (hem örgütsel hem de işleyiş bağlamında) dönüşüm sürecinde girdileri ve çıktıları bulunmaktadır. Çıktılar her zaman girdilerden daha fazladır. Bu yaklaşımda, parçalar ile bütün arasındaki ilişkiye referans yoktur, yani bileşen parçaları, işlevsel olarak birbirleriyle ilişkili olduğu için açıklanamaz durumdadır. Üstelik parçalar daima organik olarak birbirleriyle ilişkilidir. Bütünün unsurları olarak, girdi-çıkıtı yaklaşımı durumunda, girdi-çıkıtı denklemine, sistem ve çevre arasındaki sınır değişimlerine daha fazla vurgu yapılır. Nitekim Riggs’in *industria* ve *agraria* kavramı esasında girdi-çıkıtı yaklaşımıdır. Bileşenler Sistemiyse bürokratik bir sistem veya giriş sistemi olarak sınıflandırılmayan tarihsel ve diğer materyaller için kullanılan bir yaklaşımdır. Özetle *“hepsini yakala”* olarak adlandırılan bu yaklaşım esasen idari merkezle çevresi arasındaki iletişim bağlantılarını bulmaya amaçlar (Henderson, 1964: 57-60).

Yetmişlerde dikkat çeken bir başka bilim insanı olarak Peter Savage, KKY’nin pragmatik ve geleneksel köklere sahip olduğunu ve artık Kamu Yönetimi çalışmalarında kalıcı hatta vazgeçilmez bir öneme ulaştığını ifade etmektedir. Ne var ki Savage, KKY çalışmalarının son zamanlarda gerilediğinden ve yavaşladığından da şikayet etmektedir Oysa KKY, gelişmekte olan ülkelere bilimsel yönetim

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

ilkelerinin benimsetilmesi Amerikan kamu yönetiminin verimliliğinin ve başarısının anlaşılmasında oldukça önemlidir (Savage, 1976:415-416). Zira KKY, Kamu Yönetiminin ana tartışmalarından bağımsız olarak kendi dinamiklerinden ortaya çıkan ve bu nedenle de paradigmatik karışıklığını yansıtan çok boyutlu bir alandır. Buna karşın Kamu Yönetiminde devam eden tartışmalar KKY'nin varlığını etkilemektedir. Geleneksel Kamu Yönetimi düşüncesinden kalan kuram oluşturma, belirli bir amaca yöneltilmesi çabalarının KKY'ne uyarlanma kaygısı, disiplinin geleceğini olumsuz etkilemektedir. Nitekim CAG tarafından geliştirilen, ampirizmden beslenen ve kalkınma odaklı bir disiplin kurma çabaları, alanı bağlamından çıkarmıştır. CAG bünyesinde yapılan çalışmalar çoğunlukla bütün bir sistem analizi ya da bürokratik yapılar üzerine ampirik ya da teorik olarak odaklanmıştır. Adeta bir holding gibi faaliyet gösteren CAG'ın kapatılmasıyla da KKY hareketi krize girmiş ve popülerliğini yitirmiştir (Savage, 1976: 416-418). Oysa KKY bu tarz bir disiplin değil daha ötesinde bir şey olarak, yakın bir geleceğe damgasını vuracak olan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin öncüsü konumundadır (Savage, 1976: 420). KKY hakkında bir önceki döneme ait çalışmaları ağır bir şekilde eleştirdikten sonra Savage, disiplinin gerçekteki rolünün ne olduğunu da ortaya koymaktadır. KKY, sosyal bilimlerin diğer alanlarına (özellikle de Siyaset Bilimine) üç temel etkiye sahiptir¹⁷. Öncelikle KKY, sadece bürokratik yapılarla ilgilenmez. Aynı zamanda karşılaştırmalı siyasetin konularına da el atma potansiyeline sahiptir. Bir başka deyişle disiplin siyasi partiler, liderler, kamuoyu, yasama organları gibi ve diğer sosyal siyaset konularıyla da yakından ilgilidir (Savage, 1976: 420). KKY'nin siyasetle olan bu ilişkisi, Kamu Yönetimi ana disiplinini Siyaset Bilimiyle ilişkisini de korumaktadır. İkinci olarak KKY, sosyal bilimlerin omnipotence ve eklektik yaklaşımlarından birisidir (Savage, 1976: 421). Bu özelliği nedeniyle Kamu Yönetimi düşüncesinin temelinde yer alan her şeyi dönüştürebilme potansiyeline uygum olarak geliştirilmiştir. Nitekim CAG'ın kuruluş amacı da buna yöneliktir. Her şeyden önce CAG ilgi duyduğu ülkelerdeki idari sistemlerin Amerikan Kamu yönetimine olan benzerlik ya da farklılıkları ortaya koymuştur. Artık faaliyetlerini durdurmakla birlikte CAG, literatüre değişim ve dönüşüm odaklı yönetim tekniklerinin geliştirilmesini sağlamıştır. Üçüncü olarak KKY, gelişmekte olan ülkelere kendi kültürlerine ve insani ihtiyaçlarına yönelik olarak uygun somut reform seçeneklerini bulabilme fırsatını sunmuştur (Savage, 1976: 421). Özetle Savage, KKY'nin Kamu Yönetiminden doğduğunu ileri sürmekle birlikte, disiplinin içinde barındırdığı paradigmalara sahip olmadığını, gerçekte belirli pratik çözüm ihtiyaçları çerçevesinde geliştiğini öne sürmektedir. Disiplini başta Siyaset Bilimi olmak üzere sosyal bilimlerin diğer alanlarıyla yakından ilişkilendirmiş; parlak bir geleceğe sahip olduğunu ifade etmiştir.

Yetmişli yıllar aynı zamanda KKY açısından kurumsal çalışmaların yapıldığı yıllar olarak tarihe geçmiştir. Nitekim bunlardan birisi olan SICA, ASPA¹⁸

¹⁷ Savage'a göre söz konusu etki miras olarak ifade edilmektedir.

¹⁸ ASPA: American Society for Public Administration, kurum hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkzn. <https://www.aspanet.org/> SICA: Section on International and Comparative Administration kurum hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkzn. <http://www.sica-aspa.org/>

bünyesinde faaliyet gösteren bir alt kurumdur. Altmışlı yılların sonunda açılacak 1973'te Heady'nin başkanlığında resmen faaliyete başlayan SICA, CAG faaliyetlerinin resmi olarak sona ermesinin ardından alanla ilgili çalışmalar yapmak üzere geliştirilmiş ve halen faaliyetlerini yürüten önemli bir akademik merkezdir. Kurulduğu yıllardan itibaren SICA, KKY'nin belli başlı konularında çalışmalar yapmaktadır. Nitekim bunlardan ilki yapısal ve işlevsel görünüm bakımından her düzeyinde ulusal idareleri eşdeğer idarelerle karşılaştırmak; böylece en iyi çerçevede kabul edilebilir idareyi ve ilkelerini bulmaktır. İkincisiyse alanıysa idari becerilerin geliştirilmesi için bilimsel verileri derlemek ve az gelişmiş ülkelerde idari yeteneklerin geliştirilmesinde başlıca eğilim ve beklentileri ortaya koymaktır. Üçüncü olarak SICA, küresel bir ulus devlet sistemi bağlamında, uluslararası kuruluşlarda etkin ve işler idari yapı ve kamu hizmetini sağlamaya hizmet etmektedir. Son olarak da gelecekteki olası sistem dönüşümlerinin karşılaştırmalı ve uluslararası kamu yönetimine etkilerini araştırmaktadır (Heady, 1998:33-34).

Yetmişli yıllarda Amerika dışında, alanla ilgili dünyada özellikle de Avrupa'da gözle görülür bir popülarite kazanıldığı da eklenmelidir. İlk düzenli çalışmaların altmışların sonunda başladığı eski kıtada KKY, birleşik bir Avrupa çabalarının ekseninde ve idari reformlar bağlamında ele alınmıştır. Easton'cu yaklaşımla her ülkenin kendi siyasal alt sistemi olarak görülen Kamu Yönetimi, disiplinler arası ana çalışma konularından birisi olarak değerlendirilmiştir. Özellikle Riggs'in ekoloji kuramı, bu yıllarda bürokrasinin sosyopolitik sistemiyle olan etkileşimini anlamak üzere yoğun biçimde kullanılmıştır (Rathod, 2007:29). ABD ekolü dışında Batıda öne çıkan akademisyenlerden biri de F. Morstein Marx'tır. 1969 yılında kaleme aldığı *The Administrative State: An Introduction To Bureaucracy* adlı eserinde Marx, "İdari Devlet" kavramını incelemiş; Kamu Yönetiminin yapısal yönlerini ele almıştır. Kamu Yönetiminin gereklerini rasyonalite, sorumluluk, yetki ve devamlılık gibi dört başlık altında inceleyen Marx, bürokrasinin idare üzerindeki ağırlığını ele almıştır. Nitekim yazara göre özellikle Avrupa'da dört tip bürokrasinin varlığından söz edilebilir (Marx, 1969: 54-69). Bunlardan ilki olan *Gardiyan Bürokrasi*, ilk kez Platon tarafından dile getirilmiş, toplumun refahına odaklanan vesayetçi ve koruyucu bürokrasi tipi olup en belirgin örneği 1640-1740 arasında Prusya'da görülmüştür (Marx, 1969:55-60). *Kast Bürokrasisi* ise Roma'dan miras kalan ve genellikle kıta içinde İngiltere, dışında da Hindistan'da ve ellilere kadar Japonya'da beliren tiptir. Oligarşik politik sistemlerde bulunan bu bürokrasi tipi aristokratik karakter gösterir (Marx, 1969: 60-65). Üçüncü bürokrasi tipi *Patronaj Bürokrasidir*. XIX. yüzyıla kadar İngiltere ve ABD'de yaygın olarak kullanılan bu tip bürokrasi, siyasi iktidarların tercihleriyle içi içe geçmiştir ve iktidarların değişiminde büyük oranda değişen sistem ve bürokratlara dayandırılmıştır (Marx, 1969: 65-69). Son bürokrasi tipi de *Merit Bürokrasidir*. Kamu hizmeti içine liyakata ve rasyonaliteye dayanan bu bürokrasi tipi daha çok Kara Avrupa devletlerinde geliştirilmiş olup, rekabetçiliğe dayanır (Marx, 1969: 69-73). Yukarıdaki bürokrasi tiplerini kendi aralarında karşılaştırarak, Avrupa idari sistemlerinin genel görünümünü ortaya koyan Marks, bürokratik yapılar üzerinden devletlerin politik sistemlerini de kategorize etmeye çalışmıştır. Marx'ın literatüre katkısı özellikle

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

Almanya'da KKY alanındaki çalışmaların önünü açmasıdır. Nitekim daha kırkların sonunda Reinland-Phalz'da kurulan "Speyer Yönetim Bilimleri Yüksek Okulu - Hochschule of Administrative Science in Speyer"¹⁹, bu dönemde doğrudan üniversiteye dönüştürülerek, Alman federalizmini oluşturan idari yapılar arasındaki farklılıkların kaldırılmasına yönelik çalışmalara başlamıştır. Günümüzde Speyer Üniversitesine dönüşen bu okul, halihazırda Avrupa'nın en önemli merkezlerinden birisi olma özelliğini göstermektedir. Söz konusu yıllarda AET bünyesinde tek bir idari yapı kurmaya yönelik ortak bir KKY araştırmaları merkezinin oluşturulması çabaları da dikkatten kaçmamıştır. IIAS bünyesinde 1975 yılında kurulan EGPA böyle bir çabanın ürünüdür²⁰. Esasen Marx önderliğinde Speyer Konferanslarının ardından kurulan EGPA, ilk yıllarında KKY alanında Amerikan işbirliği modelinin Avrupa'ya transfer edildiği bir akademik merkez olma özelliğini taşımıştır (Fisch, 2018:17). Her ne kadar EGPA, ABD ekolüne dayandırılmış olsa da KKY konularına, Avrupa merkezli yaklaşımlar geliştirmeyi amaçlayan bir akademidir. Bu amaçla akademinin merkez idare komitesi dönemin AET üyelerinden ve akademisyenlerden oluşturulmuştur. Kuruluş yıllarında tek bir çalışma grubundan meydana gelmekle birlikte günümüze kadar, çalışma gruplarının sayısı artırılmış, hali hazırda yediye çıkarılmıştır. Her grupta bir direktör ve başkan ile birlikte yeteri kadar akademik personel görev yapmaktadır. EGPA yıllık olarak bir adet çalışma bülteni, en az bir uluslararası toplantı ile dört ayda bir akademik olarak yayınlanan International Review of Administrative Sciences adlı dergi yayımlamaktadır (Snellen ve Van de Donk, 1998:580).

Yetmişler sona ererken KKY literatürünün, artık sadece Amerika'da ele alınan bir konu olmaktan çıktığı, başta Avrupa olmak üzere dünyanın çeşitli bölgelerinde de dikkate değer bir disiplin haline dönüştüğü ileri sürülebilir. Her ne kadar dönemin siyasal şartları nedeniyle Amerika'da alanla ilgili doğrudan hükümet desteğinde azalma olsa da üniversitelerde ve araştırma merkezleri konuya sahip çıkarak, geliştirilen teorilerin test edilmesi fırsatı yakalanmıştır. Buna mukabil yetmişli yılların sonu Avrupa kıtasında KKY açısından yeni bir dönemin habercisidir. Birleşik bir Avrupa kurma çabalarının gölgesinde kıtada kurumsal anlamda KKY'nin her boyutuyla kullanıldığı açıktır. Disiplin, Yeni Kamu Yönetimi teorilerinin ve tekniklerinin geliştirilmesinde ve Avrupa Kamu Yönetimi anlayışının kurulmasında temel başvuru kaynağı haline gelmiştir (Snellen ve Van de Donk, 1998:580). EGPA bünyesinde ortak bir Avrupa idari alanının kurulması için çalışmalar yürütülmüş, her yıl yapılan düzenli konferanslarla ortaya çıkan gelişmeler akademik ve kurumsal anlamda değerlendirme içine alınmıştır. Aynı yaklaşım çerçevesinde dünyanın geri kalan siyasi coğrafyalarında da benzer durum söz konusudur. Başta Uzakdoğu ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan pek çok ülkede

¹⁹ Kurum hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkz. <https://www.uni-speyer.de/en/>

²⁰ IIAS: International Institute of Administrative Sciences. Kurum hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkz. <https://www.iias-iisa.org/> EGPA: The European Group for Public Administration, Birim hakkında ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz. <https://egpa.iias-iisa.org/index.php>

KKY çalışmaları, üretilen teorilerden yararlanılarak diğerleriyle benzerlik ve farklılıklar üzerinden ve çok boyutlu olacak şekilde uygulanmıştır.

5. KKY Çalışmalarının Yaygınlaşması ve Gelişmesi: Kurumsal ve İlkel Düzenlemeler (1980-Günümüz)

Genel itibariyle seksenli yıllar dünyada refah devleti anlayışının bitişini vurgulayan neoliberal söylemlerin başlangıcı olarak da bilinir. Başta ekonomi olmak üzere, devletin neredeyse bütün kamusal alanlardan çekilerek küçültülmesine yönelik politika söylemlerinin üretilmeye başlandığı seksenler, aynı zamanda sermaye ve insan hareketliliğinin küresel düzeyde serbest dolaşıma açıldığı dönemin de başlangıcı olarak kabul edilir. Böylelikle XXI. yüzyıla damgasını vuracak olan Küreselleşme kavramının da önü açılmıştır. Küreselleşme kavramından ilk etkilenen bilim dalının Kamu Yönetimi olması elbette ki şaşırtıcı değildir. Esasen dönüşümün ilk sinyallerinin yetmişlerin sonlarında literatüre sokulan “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH)” kavramında görmek mümkündür. Özetle KYK Hareketi, Kamu Yönetiminin politika odaklı olarak yeniden yapılandırılması, verimlilik, ekonomiklik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri üzerine yeniden inşa edilmesine dayanır. Yeniden inşa çabalarının ilk adımları Waldo tarafından düzenlenen Minnowbrook Konferanslar dizisinde atılmıştır. Adı geçen konferanslar sonunda artık geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının toplumsal sorunlara cevap bulmaktan uzak kaldığı eleştirisi egemen bir düşünce olmuş sosyal eşitlik, sürekli değişim, yeni değerler ve uygunluk gibi ana esaslara dayalı yeni bir kamu yönetimi anlayışı kalıcı hale gelmiştir (Özgür ve Öztepe Çiğercioğlu, 2015: 108).

Elbette ki Kamu Yönetimindeki radikal söylemlerden KKY'nin etkilenmesi de kaçınılmazdır. Nitekim seksenlerin başında KYK Hareketi çerçevesinde başlayan literatür tartışmaları içinde KKY'nin yeniden ele alınması da gündeme gelmiştir. Nitekim disiplinin adını duyuran bir dizi bilim insanı, neoliberal döneme uyum sağlamak ve söz konusu eleştirileri göğüsleyebilmek amacıyla KKY'ni KYKH yönünde güncellemek gibi özel bir görev üstlendiler. Söz konusu bilim insanları içinde Guy Peters, Ferrel Heady, Charles T. Goodsell, Jong S. Jun, Milton Esman ve Gerald. E. Caiden başı çekmektedir. Guy Peters henüz 1981 yılında kaleme aldığı makalesinde bürokrasi politika (özellikle de hükümet) ilişkisinin değişen yönünü ortaya koyarak, klasik bürokrasilerin, politik bürokrasiye dönüşümlerini incelemiştir. Peters'e göre geçen yıllar içinde, özellikle de ileri sanayi toplumlarında kamu bürokrasilerin önemi giderek artmış ve bu durum politika yapıcıları tarafından da fark edilmiştir (Peters, 1981:56-57). Kısaca Batı olarak tabir edilen ileri sanayi toplumlarıdaki bürokrasi artık Weberyen bürokrasi anlayışının ötesinde politik bir bürokrasidir ve bürokratları da politik bürokratlardır. Kısaca *bürokratik hükümet* olarak tanımlanan bu yeni bürokrasi çeşidi, hem politik anlamda yeni bir karar vericilik; hem de rutin anlamında idare-i maslahatı içinde barındıracak gri alanlar bırakmayan yeni bir ideolojik yaklaşımdır (Peters, 1981: 65). Peters, ortaya koyduğu özgün tartışmanın çeşitli yönlerini, *yönetişim* kavramıyla birleştirerek başta ABD olmak üzere İngiltere, Fransa ve Almanya örnekleriyle karşılaştırmıştır. Heady ise, neoliberal dönemde KKY'nin en önemli ihtiyacını

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

geçmişteki teori ve katkıları geliştirmek yerine, yeni açılımlar ve yöntemlerin bulunması olarak görmektedir. Bu amaçla yeni dönemde çok yönlü bir karşılaştırma perspektifine ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim Heady, KKY'ne yüklenen bu yeni misyonun disiplinin kuruluşundan bu yana mevcut olduğunu, ancak seksenli yılların sonunda başlayan Yeni Dünya Düzeni söylemlerinin sonucunda gerçekleştirme fırsatı bulabildiğini ileri sürmektedir. Heady'e göre yeni dönemde KKY çalışmalarının amacı, küresel boyutta karşılaştırmaya izin veren bir analiz çerçevesi bulmak, bağımsızlığına yeni kavuşan ülkelerin idari sorunlarına özel ilgi göstermek, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmekte olan ülkelere aktarılmasında güven yaratmak ve gelecekteki karşılaştırmalı çalışmalar için daha verimli yöntemler tasarlamaktır (Heady, 1989:573). Goodsell ise tarihsel süreç içinde kamu idarelerin sayı ve etkinliğindeki artışa işaret çekerek, siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkilerin boyutlarını ortaya koymaya çalışmıştır. Geçen zaman içinde bürokrasinin geleneksel hizmet verme anlayışından giderek ayrıldığını ifade eden Goodsell, politika belirleyici bir boyuta ulaştığını vurgulamıştır (Frederickson vd. 2012: 21). İdarenin mahiyeti ve etkinliğindeki artışı nedeniyle yeni dönemde KKY'nin kapsamının ulusal ve ulus üstü analiz düzeyindeki karşılaştırmaları kapsayacak şekilde de genişletilmesini savunmuştur. Tıpkı Heady gibi Jun da yetmişli yıllarda KKY'nin kuram ve metodoloji geliştirmeye odaklandığını ve bunda da başarılı olduğunu ifade etmektedir. Yeni dönemde KKY'nin yeni misyonuyorsa elde edilen kuram ve birikimlerden yola çıkarak entelektüel bir farkındalık yaratmak olmalıdır (Jun, 1976:642). Jun adı geçen makalesinde, KKY çalışmalarının II. Dünya Savaşı sonrasındaki davranışçı ekolden beslendiğini, altmışlarda da az gelire sahip olan gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerle benzerlik ve farklılıklarının ortaya konulmasına odaklanıldığını, bunun bir dezavantaj olduğunu, yönetimin sosyo-psikolojik yönleriyle karmaşık değişkenlerinin mikro düzeyde eksik bıraktığını savunmuştur (Jun, 1976:642). Yine Jun'a göre KKY'nin en temel sorunu teorik modellerin ve paradigmaların inşasında yatmaktadır. Heady ve Riggs arasındaki farklılıklara değinen Jun, özetle esas meselenin toplumsal yapının öznel anlamının keşfedilmesi olduğunu ileri sürmekte, bürokrasi ve siyaset arasındaki yeni ilişki biçimini ortaya koymak gerektiğini ifade etmektedir. Bu yönüyle KKY izole bir alan olmaktan çok esasen kamu yönetiminin en geniş parçası olarak görülmelidir. Esman ise modernitenin ekonomik gelişmişlikle olan ilişkilerine değinerek, 1966'dan itibaren geliştirmeye başladığı sınıflandırma şeması çerçevesinde, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarını çeşitli eylem araçları oluşturma ve uygulama yeteneklerine odaklanmıştır (Jreisat, 2005:233). Bu amaçla KKY çalışmalarına ekonomi, siyasi partiler, etnisite, kimlik ve kültür gibi unsurları eklemiştir. Yaptığı çalışmalarda Heady ve Riggs'in yaklaşımlarını çeşitli ülke analizlerinde deneyen Esman, bir yandan gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetim yapılarını yukarıda belirtilen perspektifte ele almış; diğer yandan da dönemin eserlerini inceleyerek KKY incelemelerinin boyutlarını ortaya koymaya çalışmıştır. Bu yönüyle Esman'ın KKY incelemelerine katkısı sosyo-politik yapının etkilerini literatüre sokması olarak belirtilebilir. Tıpkı Esman gibi Caiden'in farklı bir açıdan KKY'ne katkı sağladığı görülmektedir. Caiden, her yönetim sistemini benzersiz olarak tanımlamakla birlikte

süreçlerine, amaçlarına, yapılarına, çevresel etkileşimlerine ve kültürlerarası yönetim süreçlerine göre karşılaştırılabileceğini ifade etmiştir (Lakshmaiah, 2019:16). Caiden'in KKY çalışmaları idari yozlaşma ve reform konularına odaklanmıştır. Yetmişli yıllarda az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde sıklıkla görülen idari yozlaşma konularına eğilen Caiden, 1980'de kaleme aldığı *Public Maladministration and Bureaucratic Corruption* adlı eseriyle literatüre *public maladministration* kavramını kazandırmıştır. Kasıtlı olarak bürokratik bozulma yerine yönetsel bozulma olarak tanımladığı bu kavram, esasen kötü niyetli yönetim biçimlerini ifade eden bir terimdir (Caiden, 1981:56-58). Özetle politik yozlaşma ve büropatoloji gibi hastalıklardan beslenen yönetsel bozulma gizlilik, elitizm, ayrıcalık, eşitsizlik, mahrumiyet ve toplumsal rekabet gibi sonuçlar doğurmaktadır (Caiden, 1981:65-67). Yönetimin aynı zamanda bir kültürel süreç olduğuna sıklıkla vurgu yapan Caiden, adı geçen makalesindeki savlarını daha sonraki yıllarda kaleme aldığı eserlerinde Amerikan federe yönetimlerini, Latin Amerika dünyasını, ABD-İngiltere, Avustralya-İsrail gibi ülkeleri birbirleriyle karşılaştırarak ve ayrıca Hindistan'daki idari reform çabalarını ayrı ayrı incelemiştir. Seksenli yıllar aynı zamanda KKY çalışmalarının ulus üstü ve uluslararası örgütler tarafından da ilgiyle karşılandığı yıllar olarak da görülmelidir. Dünya Bankası tarafından ilk kez 1986'da başlatılan Sahra Altı Afrika ülkelerindeki idari reform çalışmalarında KKY'nin kullanılması disiplinin önemini ortaya çıkarması bakımından dikkat çeken bir gelişmedir. Benzer şekilde küresel ekonominin en etkin aktörü olarak yükselmeye başlayan IMF de aynı yöntemi izlemekten kaçınmamıştır (Caiden ve Caiden, 1990:388). Böylece uluslararası örgütler ve bunların dayattığı yenilikler, kamu yönetiminin geleneksel reform stratejilerini bir tarafa bırakarak, yakın bir gelecekte bilgi teknolojilerine ve siber ağa sahip, politik yönü ağır basan, reformcu ve çok boyutlu bir idari sürece doğru yönlendirmiştir. Kısaca *Yönetişim* başlığı altında toparlanan yeni idari reformlar süreci, KKY'ni ulusal bürokrasi incelemelerinden çıkartarak, uluslararası çalışmaların öznesi haline getirmeyi başarmıştır. Ortaya çıkan bu yeni durum KKY alanında çalışan birçok araştırmacının önünü de açması bakımından önemlidir. Zira Küreselleşme Çağı başlarken araştırmacılar, kamu yönetiminin kalıplaşmış sorunlarına çözüm üretmek anlamında bir yandan reform transferlerini yapabilmişler, diğer yandan da kalkınma odaklı yönetim ilkelerinin geliştirilmesine odaklanabilmişlerdir (Bapuji ve Rao, 2001: 579).

KKY alanında yapılan çalışmalarda doksanlı yıllar, KKY'ndeki tıkanmaların aşılmaya çalışıldığı ve alana yeni açılımların verilmek istendiği yıllar olarak görülmektedir. Soğuk Savaşın sona erdiği bu dönemde tamamen karşılaştırmalı olan, ancak KKY olarak başlıklandırılmayan çok sayıda çalışma literatüre eklenmiş, alanla ilgili yayın yapan akademik dergiler yeniden itibar kazanmıştır. Yapılan yayınlarda arasında bütçe yapım süreçleri, sağlık hizmetleri ve eğitim politikaları gibi vaka analizleriyle geleneksel ülke karşılaştırmaları dikkat çekmektedir (Politt, 2011:118). Doksanlı yıllarda KKY'ni diriltme çabalarına öncülük yapan isimlerin başında gelen Heady, geçmiş yıllarda ortaya çıkan hayal kırıklıklarının farklı bir bakış açısıyla giderilebileceğini savunmuştur (Caiden ve Caiden, 1990:375). KKY'ne karşı yapılan en sık eleştirinin, alanın belirli konuları

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

kapsayan ayrı bir literatür olarak tesis edilmediği ve mevcut teorilerin ampirik çalışmalarda henüz doğrulanamadığı olduğunu belirten Heady, bu yüzden KKY'yle ilgili fikir birliğinin henüz oturtulamadığını ileri sürmektedir (Heady, 1989, 575-577). Heady'nin bu görüşlerine dönemin bazı akademisyenlerinin de katıldığı görülmektedir. Nitekim bu akademisyenlerden Wart ve Cayer 1990 yılında yazdığı ortak makalede disiplinin aslında özgün bir yönünün olduğunu, disiplinler arası bir yaklaşımla ele alındığı takdirde geleneksel kamu yönetimi çalışmalarından daha uzun ömürlü olabileceğini iddia etmişlerdir. Sadece 1982-1986 arasında yapılan ve seçilmiş dergilerdeki akademik yayınların mercek altına alındığı çalışmada disiplinin gerçek bir alan olup olmadığı, kullanılacak en iyi metodolojilerin neler olduğu, ne denli teorik veya uygulamaya yönelik olduğu ve kamu yönetimi ana disiplini içinde nerede bulunduğu soruları yanıtlanmıştır (Wart ve Cayer, 1990:239). Her ne kadar Wart ve Cayer, KKY konusunda özgün bir tanım eksikliği ile belirgin bir metodoloji yoksunluğuna işaret etseler de bu durumu önemli bir sorun olarak görmezler. Zira onlara göre KKY, kimliksiz bir alan değildir. Aksine idari yapıları sorgulamaya ve karşılaştırmaya teşvik eden bir çalışma alanıdır. Merak artırıcı bir yönünün de bulunduğu bu disiplin, sosyal bilimlerin diğer alanlarına da yeni katkılar sunan karaktere sahiptir (Wart ve Cayer, 1990: 246). Doksanlı yıllar içinde Küreselleşme ve Yeni Dünya Düzeni tartışmalarının da Kamu Yönetimi ve KKY literatürü üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Küreselleşmenin Kamu Yönetimi genel disiplin üzerindeki etkisi, ulusal egemenlik ötesine geçen topluluklar ile uluslararasılaşmadır. Küresel pazarın genişlemesi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan bilgi ve sermaye dolaşımı, geleneksel kamu yönetiminin sınırlarını tamamen değiştirmiştir. Bazı istisnaları dışında neredeyse tüm dünyada idari yapılar ortaya çıkan bu küresel dönüşüme ayak uydurma ihtiyacı hissetmişlerdir. Nitekim Farazmand bu küresel dönüşümü, Yeni Dünya Düzeninin doğal söylemi gereği, hemen hemen bütün ülkelerin çoğulcu demokrasi, piyasa odaklılık ve özelleştirme gibi yeni durumlara uyum sağlamak için idari reform sürecini başlattıklarını, bu durumun da kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenleri teşvik ettiğini ileri sürmektedir (Farazmand, 2006:705-718²¹). Farazmand, kapitalizmin ulaştığı bu yeni boyutu ulusüstü örgütlerin etki ve denetim güçlerinin artışı olarak tanımlar. Ona göre günümüzün dünyası, ulus devletlerin ötesine geçen bir dünya hükümetine doğru evrilmektedir (Farazmand, 1999: 509). Bununla birlikte küreselleşme olgusu devletlerin ve bürokrasilerin sonunu da getirmemiştir. Modern çağların başında olduğu üzere devletler yeniden tanımlanmış sosyopolitik bir kimlik içinde varlıklarını sürdürmeye devam edecektir. Söz konusu kimliğin en belirgin özelliği ise birbirilerine çok yönlü olarak bağlanmış, işbirliğine mecbur bırakılmış ve ulus üstü örgütlerin yakın denetimine bağlı yeni kurumsal idari devlettir (Farazmand, 1999:515). Nitekim bu duruma açıkça dikkat çeken akademisyenlerden biri de Heady'dir. Ona göre Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte ulus üstü örgütlerin kapasiteleri uluslararası politikada denge ve belirleyicilik sağlayacak

²¹ Adı geçen makalenin ilk yayını için bknz. *Public Administration in the Global Village*, (Ed.J.Claude GarciaZamor and Renu Khator), Chap:3, (61-81), Westport Ct:Praeger

şekilde genişlemiştir. Uluslararası sorunların çözümünde giderek ağırlığını koyan bu yapıların karşılaştırmalı yönetim yaklaşımını etkilemesi de kaçınılmazdır.

Heady'nin de ifade ettiği gibi ikibinli yıllar, KKY çalışmalarının hem bilimsel hem de kurumsal açıdan genişlediği bir dönem olma özelliğini taşımaktadır. Bir yandan akademik olarak KKY incelemelerinin sayısı, çeşitliliği ve kalitesi küresel ölçekte artmış; diğer yandan da OECD, Dünya Bankası, AB ve BM gibi ulus üstü yapıların içine alınarak kurumsallaştırılmıştır²². KKY incelemelerinin kurumsal bir düzeyde ele alınması gerçekte “uluslararası kamu yönetimi” adı altında yeni bir kamu yönetimi literatürünün gelişimine zemin hazırlamaktadır (Bapuji ve Rao, 2001:574-575). Bu çerçevede KKY'nin yeni çalışma alanları insan hakları, debürokratizasyon, bürokrasilerin karşılıklı bağımlılığı, vatandaş sözleşmesi çalışmaları, reformlar, kamu hizmetleri ve işletmelerinin tasfiye edilerek sivil toplum, yerel yönetimler ve özel sektöre devri konularına odaklanmaktadır (Marume, vd. 2016: 1028). Ne var ki bu durum özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler açısından eleştiri konusudur (Pollitt, 2011, 122-125). Böyle ülkelerde yönetim ve hesap verilebilirlik gibi kavramlar üzerinden yürütülen sürekli idari reform talepleri, KKY çalışmalarını akademik bir disiplin olmaktan çıkararak politika yapıcı bir görüntü içine sokmaktadır. Disiplinin ulus üstü örgütler tarafından kamu politikalarının üretilmesine yönelik, dayatmacı bir üsluba dönüşmesi özellikle az gelişmiş ülkelerin akademik ve idari sistemleri tarafından rahatsızlıkla karşılanmaktadır (Walle ve Brans, 2018:102-103). Yönetim ve e-devlet uygulamalarına geçiş üzerinden üretilen kamu politikaları, KKY'ni, rasyonel planlama ve analiz süreci olmaktan çıkarmış, doğrudan politika transferi konularına odaklanan bir alan haline getirmiştir. Bu durum literatürün zenginleştirilmesi olarak görülse de gelişmekte olan ülkeler açısından Batı (özellikle de Amerikan) etnosentrizmi içinde ele alınarak ve yerel idari sistemleri Batılılaştırma (veya Amerikanlaştırma) çabası olarak değerlendirilmektedir (Farazmand, 1996: 357). Günümüzde disipline yönelik diğer eleştirileri ise aşağıdaki gibi ele almak mümkündür (Fitzpatrick, vd. 2011:822): Bunlardan ilki kuşkusuz siyaset ile kamu yönetimi arasındaki ayrılığın giderek ortadan kalkmasıdır. YKY Hareketi anlayışı çerçevesinde artık doğal olarak görülen bu durum esasen KKY çalışmalarını da etkileyerek, disiplinin yönünü giderek karşılaştırmalı politika konularına doğru yönlendirmektedir. İkinci eleştiri ise disiplinle ilgili teori eksikliklerinin altmışlı yıllardan bu yana devam ettirildiğidir. Üstelik alanla ilgili yeni teorilerin geliştirilmemesiyle birlikte, halihazırdaki çalışmaların da önceki teoriler çerçevesinde yapılmadığı görülmektedir. Bu durum KKY'nin özgün bir disiplin olarak geliştirilmesine engel olmaktadır. Nihayet üçüncü eleştiri ise metodolojik eksiklerin bolluğudur. Bazı KKY uzmanları araştırma literatürünü ampirik verilerin veya nicelleştirmenin azlığı nedeniyle eleştirmektedir. Diğer kaygılar, ülkeler arasında iyi araştırmalar yapmanın doğasında var olan zorluk ve karmaşıklık durumlarıdır. Ülkelere özgü ve farklılaşmış kamu yönetimi sistemlerini incelemek esasen

²² Bu kuruluşlar arasında PUMA (OECD), EGPA (AB) örnek olarak verilebilir.

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

KKY'nin en eski sorunsalıdır. Ancak günümüzün karmaşık yönetim sistemleri dünyasında bu zorluğun giderek artan bir eğilimi bulunmaktadır.

Her türlü eleştiriye ve sorunlara rağmen alanın ortaya çıkışı ve geçirdiği aşamalar dikkate alındığında KKY'nin kamu yönetimi sistemlerinin incelenmesinde ortaya koyduğu tablonun geçerliliğini sürdürdüğünü ve mevcut sorunları aşması halinde özgün bir alt disiplin olarak ikibinli yıllarda da önemini sürdüreceğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

6. Değerlendirme

Kamu Yönetimi genel disiplini içinde karşılaştırmalı perspektif, en az disiplinin ortaya çıkışı kadar eskidir. Bu doğrultuda KKY'nin, Kamu Yönetimi ana disipliniyle birlikte ve onun ayrılmaz bir parçası olarak doğduğu ve geliştiğini ifade etmek abartılı bir söylem olmaz. Kamu Yönetiminin modern tarihi içinde ortaya çıkan gelişmeler ve karşılaştırmalı perspektif alanında ortaya konulan teoriler bu durumu açıkça göstermektedir. Nitekim İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ertesinde başlayan teori çalışmaları alana önemli bir açılım sağlamıştır. Bununla birlikte KKY'nin genel Kamu Yönetimi disiplininin altında yer aldığını da ifade etmek gerekir. Bunun sebebiyse esasen ihtiva ettiği konular ve kullandığı yöntemlerdir. Özellikle Soğuk Savaş yıllarında özgün bir alt disiplin kurma çabaları kendisini hemen göstermiştir. Bu nedendir ki Küreselleşme ve Yeni Dünya Düzeni söylemleri içinde Kamu Yönetimi ana literatürü günümüzdeki yerini bulabilmiştir.

Esas itibariyle KKY gelişmiş, gelişmekte ve az gelişmiş ülkelerdeki Kamu Yönetimi sistemlerinin kıyaslanmasında, benzeyen veya ayrışan yönlerinin çeşitli parametrelerden ortaya konulmasında katkıları bulunan bir inceleme alanıdır. İlaveten KKY'nin esnek ve disiplinler arası boyutu olduğu da unutulmamalıdır. Kuşkusuz bu katkı durup dururken ortaya çıkmamıştır. Kalkınmaya odaklı, refah devleti uygulamalarından, neo liberal ve yönetişime dayalı devlet anlayışına geçiş çabaları, sosyal bilimlerin diğer alanlarıyla birlikte KKY okumaları üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda küresel dünyaya entegrasyonun temel anahtarlarından birisinin de KKY olduğu ileri sürülebilir. Çok yönlü bir alan olarak KKY, XXI. Yüzyıla da açıkça damgasını vuracak bir inceleme konusudur.

Sosyal bilimlerin bütün alanlarında olduğu gibi KKY alanına yönelik eleştirilerinin bulunması da olağandır. Disiplinler arası yöntemlerin en yaygın olarak kullanıldığı KKY'ne yönelik eleştirilerin giderek çoğalması esasen alanın ne denli popüler olduğunu da göstermektedir. Özetle alana yapılan eleştirileri üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlardan ilki yukarıda da değinildiği üzere KKY'nin giderek ABD etnosentrizmine dayandığı ve Anglo Sakson idari dayatmalarında bulunduğudır. Disiplinin köken itibariyle ABD'de ortaya çıkması ve daha çok Amerikalı akademisyenler tarafından geliştirilmesi bu eleştirileri haklı çıkaran bir husustur. Ancak bu yaklaşım tamamıyla doğru da değildir. Zira sosyal bilimler kimsenin tekelinde değildir ve dünyanın diğer bölgelerinde de geliştirilebilir. Günümüz bilgi ve teknolojileri buna imkan vermektedir. Üstelik KKY'nin disiplinler arası niteliği bu eleştiriye bertaraf etmeye de müsaittir. Eğer yerel yönetim kültürü çalışmaları alana dahil edilebilirse söz konusu eleştiri, yerini daha farklı

boyutlara bırakabilir. İkinci eleştirinin de KKY alanında teori eksikliği üzerinedir. Kuşkusuz bu eleştirinin de göz ardı edilmemesi gerekir. Ancak teori sorunu sosyal bilimlerin hemen her alanında temel bir sorunsaldır. Çünkü sosyal bilimlerde kesin olgulara ulaşmak zaman alır. KKY incelemelerinin çok yeni olduğu düşünüldüğünde, zamanla bu sorunun da aşılacağı kolayca görülebilir. Üçüncü eleştirinin de KKY'nin odaklandığı coğrafyalar üzerine olduğu görülmektedir. Nitekim alanla ilgili çalışmalar genel olarak incelendiğinde genel olarak Kuzey Amerika, Avrupa ve Asya coğrafyalarına yönelik olduğu ortadadır. Her ne kadar bu eleştirinin de doğruluğunu kabul etmekle birlikte, asıl meselenin veri elde etmeyle ilintili olduğu vurgulanmalıdır. Kesin ve sağlıklı verilerin adı geçen coğrafyalardan geldiği dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte alanla ilgili çalışmaların giderek genişlediği de kabul edilmelidir. Özellikle son yıllarda Afrika ve Latin Amerika gibi diğer coğrafyalarda yaşayan akademisyenlerin konuya ilgi göstermeleri nedeniyle KKY çalışmaları, dünya nüfusunun neredeyse tamamını kapsayacak kadar büyük bir coğrafyaya yayılmıştır.

Tarihsel süreci içinde KKY çalışmalarına zaman zaman ilgi azalsa da gerçekte hiç bitmemiştir. Sadece teori açısından değil aynı zamanda alana akademik katkı açısından da karşılaştırmalı perspektif, Kamu Yönetimi çalışmalarının en çok kullanılan metotlarından birisidir. KKY çalışmalarının genişletilmesi ve bütün Kamu Yönetimi konularında kullanılabilmesi için alanın çok iyi tanımlanması, daha önceden geliştirilen teorilerin test edilmesi, uluslararası ilişkiler, siyaset, sosyoloji ve iktisat gibi diğer bilim dallarının alana göreceli katkılarının açıkça ortaya konulması, bu disiplinin geleceği için elzem teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

- Azarian, R. (2011), *Potentials and Limitations of Comparative Method in Social Science*, International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 1 No. 4; April, s.113-125
- Bapuji, M. ve Rao, M. K. (2001), *Revisiting Comparative Public Administration in the Changed Context*, The Indian Journal of Political Science, Vol. 62, No. 4 (December), (574-584)
- Burgess J.W. (1891), *Political Science And Comparative Constitutional Law*, The University Faculty of Political Science in Columbia Collage, Vol:II, Boston, USA
- Caiden, G.(1981), *Public Maladministration And Bureaucratic Corruption*, Hong Kong Journal of Public Administration, Vol:3, No:1 (56-71)
- Caiden, G. and Caiden, N. (1990), *Toward The Future of Comparative Public Administration*, (Ed.O.P.Dwivedi and Keith Henderson), *Public Administration in World Perspective* , Iowa State University Press, USA
- Demirel, D. (2013), *Max Weber'in Sosyoloji Kuramı*, Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 8/12 Fall, (361-369)
- Dereli, E. (1988), *Toplumun Kültürel Değerlerinin İdari Performans Üzerindeki Etkileri*, İstanbul Üniversitesi İktisat Mecmuası, Cilt:46, (259-266)

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

- Dr. Lakshmaiah IAS Study (2019), Public Administration, <https://drpvlakshmaiah.com/uploads/comparative-public-administration%20.pdf> (E.T. 12.12.2019)
- Farazmand, A. (1996), *Development And Comparative Public Administration: Past, Present, And Future*, Public Administration Quarterly, Vol. 20, No. 3 (Fall), (343-364)
- Farazmand, A. (1999), *Globalization and Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 59, No. 6 (Nov-Dec), (509-522)
- Farazmand, A. (2001), “*Handbook of Comparative and Development Public Administration*”, Marcel Dekker Inc, USA
- Farazmand, A. (2006), The New World Order And Global Public Administration: A Critical Essay, (701-728), *Comparative Public Administration Essential Readings*, (Ed. Eric Otenyo&Nancy Lind), Elsevier Press, USA
- Fisch, S. (2018), *German, American and European Roots of International Cooperation in Administrative Sciences. ‘The Speyer Conferences’ and the Origins of EGPA/GEAP up to 1975*, Public Administration in Europe: The Contribution of EGPA”, (11-17), (Ed. Edoardo Ongaro), IIAS Series by Palgrave Macmillan, UK
- Fitzpatrick, J. Goggin, M. Heikkila, T. Klinger, D. Machado, J. and Martell, C. (2011), *A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future*, Public Administration Review, Vol:71, No:6, November-December, (821-830)
- Frederickson, G. Smith K. Larimer, C. and Licari, M. (2012), “*The Public Administration Theory Primer*”, Westview Press, USA
- Goodnow, F. J. (1893), *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems-National and Local of the United States, England, France and Germany*, G.P. Puttams Son’s New York and London, The Knickerbocker Press
- Goodsell, C.T. (1981), *The New Comparative Administration: A Proposal*, Journal of Public Administration, 3(2), (143-155)
- Heady, F. (1959), *Bureaucratic Theory and Comparative Administration*, Administrative Science Quarterly, Vol. 3, No. 4 (March), (509-525)
- Heady, F. (1989), *Issues in Comparative and International Administration*, (571-594), (Ed. J.Rabin, W.B. Hildret, G.J. Miller), Handbook of Public Administration, Second Edition, Marcel Dekker Press, USA
- Heady, F. (1998a), *Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges*, Public Administration Review, Vol. 58, No. 1 (Jan. – Feb), (32-39)
- Heady, F. (2001), *Public Administration: A Comparative Perspectives*, 6th Edition, CRC Press, USA,
- Heady, F. (2006), *Comparison in the Study of Public Administration* (61-128), *Comparative Public Administration Essential Readings*, (Ed. Eric Otenyo&Nancy Lind), Elsevier Press, USA
- Henderson, K..M. (1964), *Emerging Synthesis in American Public Administration*, Asia Publishing House, USA

- Henderson, K.M. (1969), *Comparative Public Administration: The Identity Crisis*, Journal of Comparative Administration, Volume: 1 Issue: 1, (65-84)
- Ibietan, J. and Florin S. (2013), *Conceptual and Methodological Approaches to Comparative Public Administration*, International Journal of Innovative Social Sciences & Humanities Research 1(2), (49-58), September
- Jreisat, J. E. (2005), *Comparative Public Administration Is Back In, Prudently*, Public Administration Review, March/April Vol. 65, No.2 (231-242)
- Jun, J.S. (1976), *Renewing the Study of Comparative Administration: Some Reflections on the Current Possibilities*, Public Administration Review, Vol. 36, No. 6 (Nov. - Dec), (641-647)
- Keskin N. (2003), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetiminde Kuram Denemeleri ve Ana Yaklaşımlar*”, Ankara Üniversitesi SBE Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Lisansüstü Programı, Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002-2003, Disiplin Sorunları – YL/01 Ödev Notları,
https://www.academia.edu/2963546/Kar%C5%9F%C4%B1la%C5%9F%C4%B1rmal%C4%B1_Kamu_Y%C3%B6netiminde_Kuram_Denemeleri_ve_Ana_Yakla%C5%9F%C4%B1mlar (E.T.02.12.2014)
- Laxmikanth, M (2011), *“Public Administration”*, Tata McGraw Hill Education Private Limited, New Delhi, India
- Lepawsky, A.(1949), *Administration the Art And Science Of Organization And Management*, Knopf Inc. New York, USA
- Loveman, B.(2006), *The Comparative Administration Group, Development Administration And Antidevelopment*, (286-296), Comparative Public Administration Essential Readings, (Ed. Eric Otenyo&Nancy Lind), Elsevier Press, USA
- Lowell, A. L. (1896), *Governments and Parties in Continental Europe*, The Riverside Press, Cambridge Mass, USA
- Lowell, A. L. (1908), *The Government of England*, Vol:1, The Mac Millian Company, New York, USA
- Lowell, A. L. (1922), *Greater European Governments*, Cambridge Harvard University Press, USA
- Marume S. M. J. R.R. and Namusi C.W. (2016), *Comparative Public Administration*, International Journal of Science and Research (IJSR), Vol.5, Issue 1, (January), (1025-1031)
- Marx, F. M. (1969), *The Administrative State: An Introduction To Bureaucracy*, The University of Chicago Press, USA
- Otenyo, E. E. and Nancy S.L. (2015), *Comparative Public Administration, Part I: Comparative Public Administration: Growth, Method, and Ecology*" In Comparative Public Administration. Published Online: (09 March), (1-7)
- Özgür, H. ve Öztepe Çiğercioglu, M. (2015), *Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH): Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı Bir Kamu Yönetimi Arayışı*, (97-127), Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları (Editör: Özer Köseoğlu ve Zahit Sobacı), Dora Yayınları, Bursa

Kamu Yönetimi İncelemelerinde Bir Alt Disiplin: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi

- Peng, W.-S. (2008), *A Critique of Fred W. Riggs' Ecology of Public Administration*, International Public Management Review - electronic Journal at <http://www.ipmr.net> Vol: 9, Issue: 1 (213-226)
- Peters, G.B (1981), *The Problem of Bureaucratic Government*, The Journal of Politics, Vol. 43, No. 1 (February), (56-82)
- Pollitt, C. (2011), *Not Odious But Onerous: Comparative Public Administration*, Public Administration, Vol:89, Issue:1, (114-127)
- Rathod, P. B. (2007), *Comparative Public Administration*, ABD Publishers, India
- Riggs, F. W. (1961), *"The Ecology of Public Administration"*, Asia Publishing, London
- Riggs, F. W. (1962), *Trends in the Comparative Study of Public Administration*, International Review of Administrative Sciences, Vol:28, No.1, (9-15)
- Riggs, F. W. (1980), *The Ecology and Context of Public Administration: A Comparative Perspective*, Public Administration Review, Vol. 40, No. 2 (Mar. - Apr.), (107-115)
- Riggs, F.W. (2006), *The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies*, (17-61), Comparative Public Administration Essential Readings, (Ed. Eric Otenyo&Nancy Lind), Elsevier Press, USA
- San, C. (1993), *Karşılaştırma Yönteminde Zaman, Mekan ve Boyutlar*", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:48, Sayı:1, s.155-159
- Sapru, R.(1979), *Comparative Public Administration: Retrospect and Prospect*, The Indian Journal of Political Science, Vol. 40, No. 3 (September), (466-477)
- Savage, P. (1976), *Optimism and Pessimism in Comparative Administration*, Public Administration Review, Vol. 36, No. 4 (Jul. - Aug.), (415-423)
- Savcı, B. (1961), *Mukayeseli Devlet İdaresi ve Türkiye Üzerine Bir Seminer*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt:16, Sayı:4, s.189-203
- Snellen, I.Th.M ve Van de Donk, W.B.H.J. (1998), *"Public Administration in an Information Age"*, IOS Press, Amsterdam
- Siffin, W. J. (1956), *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Indiana University Press, USA
- UN (2008), *"Contribution of the United Nations to the Improvement of Public Administration A 60-Year History"*, UN Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management, New York, USA <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN030594.pdf> (E.T.22.02.2019)
- Yourarticlelibrary, "Comparative Public Administration: Definition, Sources and Problems" <http://www.yourarticlelibrary.com/public-administration/comparative-public-administration-definition-sources-and-problems/63439> (10.08.2018)
- Waldo, D. (1963), *Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems, And Promise*, The Indian Journal of Political Science, Vol. 24, No. 3, (177-216)
- Van DeWalle., S. and Brans, M. (2018), *Where Comparative Public Administration And Comparative Policy Studies Meet*, Journal of Comparative Policy Analysis, 20(1), (101-113)

Wart, M.V. and Cayer, J. (1990), *Comparative Public Administration: Defunct, Dispersed, or Redefined?*, Public Administration Review, Vol. 50, No. 2 (Mar- Apr), (238-248)

Wilson, W. (1887), *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2 (Jun), s.197-222