

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMİ)
ANABİLİM DALI**

DWIGHT WALDO VE YÖNETİM YAZINI

Yüksek Lisans Tezi

Coşkun Sayman

Ankara-2006

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMİ)
ANABİLİM DALI**

DWIGHT WALDO VE YÖNETİM YAZINI

Yüksek Lisans Tezi

Coşkun Sayman

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Ankara-2006

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMİ)
ANABİLİM DALI

DWIGHT WALDO VE YÖNETİM YAZINI

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

.....

Prof. Dr. Gencay ŞAYLAN

.....

Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER (ODTÜ)

.....

Tez Sınavı Tarihi

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasında ve yüksek lisans eğitimimde; akademik derinliği, tecrübesi, hoşgörüsü ve eleştirileriyle mesai gözetmeksizin araştırmaya, öğrenmeye ve gelişmeye teşvik eden tez danışmanım Prof. Dr. Birgül Ayman Güler'e teşekkür ederim.

Coşkun Sayman

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
I. YAŞADIĞI ÇEVRE ve DÖNEM İÇERİSİNDE WALDO.....	5
1. Waldo Hakkında.....	6
2. Yaşadığı Dönem İçerisinde Waldo.....	10
II. ÇALIŞMANIN YÜRÜTÜLDÜĞÜ TEMEL KAVRAMLAR VE WALDO.....	27
1. Siyaset-Yönetim Ayrımı.....	28
2. Bilimsel Yönetim.....	33
3. Siyaset Kuramının Temel Tartışmaları.....	45
3.1 İyi Hayatın Doğası.....	46
3.2 Karar Almanın Dayanakları.....	50
3.3 Kim yönetmeli.....	55
3.4 Kuvvetler ayrılığı.....	58
3.5 Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyetçilik.....	60
4. Ekonomi ve Verimlilik.....	64
III. WALDO VE DEMOKRATİK YÖNETİM KURAMI.....	70
IV. WALDO’NUN YÖNETİM YAZININDAKİ YERİ.....	102
SONUÇ.....	123
KAYNAKÇA.....	126
ÖZET.....	134
ABSTRACT.....	135
EK-1 (6 SAYFA)	

GİRİŞ

Bu çalışmada kamu yönetimi disiplinin kurucularından sayılan, 1940'lı yıllardan başlamak üzere Amerika Birleşik Devletleri'nde çalışmalarıyla yönetim disiplinine önemli katkılarda bulunmuş, Dwight Waldo'nun düşünce ve eserleri değerlendirilmeye çalışılacaktır. Çalışmalarının tarihsel bütünlük içerisinde irdelenmesiyle, Dwight Waldo'nun yönetim yazınına katkısı tespit edilmeye çalışılacaktır.

Dwight Waldo, gerek Amerika Birleşik Devletleri yönetim örgütlenmesinde gerekse çeşitli üniversitelerde kamu yönetimi üzerine çalışmış ve özgün olarak nitelenen çıkışlarıyla yönetim yazını üzerinde etkili olmuştur. Elli yıla yakın süre kamu yönetimi yazınına katkıda bulunması dışında kamu yönetimi disiplinin kurucuları arasında da anılması Waldo'yu yönetim bilimi için göz ardı edilmeyecek bir konuma taşımıştır.

Waldo'nun, yönetim yazınında en çok etkili olmuş eserlerden birisi olarak gösterilen İdari Devlet “Administrative State” kitabı da dahil olmak üzere hiçbir eserinin Türkçe'ye çevrilmemiş olması, Waldo'nun yönetim yazınına katkısını birinci elden değerlendirmemizi zorlaştırmaktadır. Bu açıdan çalışmanın Waldo'yu ve düşüncelerini Türk kamu yönetimi öğrencilerine tanıtarak, bir eksikliğin giderilebilmesine katkıda bulunması umulmaktadır.

Kamu yönetimi disiplininin nesnesi disiplinde canlı tartışmaların sürdüğü başlıklardan birisidir. Günümüzde yaşanan tartışmaların köklerinin Waldo'ya kadar uzanıyor olması çalışmanın güncel araştırmalar açısından da kullanılabileceği bir zemin yaratmaktadır. Disiplinin kurucularından sayılan Waldo'nun yaklaşımı, disiplinin nesnesinin tanımlanması açısından da önemlidir. Bu açıdan tez çalışmasında Waldo'nun çalışmaları yönetim yazınının gelişimi sürecinde değerlendirilmiş ve karşıt görüşlerle sınanmaya çalışılmıştır.

Waldo'nun kamu yönetimi konusuna yaklaşımı ve geliştirdiği kuramsal altyapı, kamu yönetimi disiplininin konumlandırılmasında da etkili olmuştur. Bu bağlamda Waldo'nun disiplinle ilgili olarak vardığı sonuçlar kadar, sonuçlara ulaşmak amacıyla oluşturduğu kuramsal altyapı ve kullandığı metodoloji de önemlidir. Çalışmada bu noktalar da tespit edilmeye çalışılmıştır.

Waldo'nun yaklaşımının siyasal ve yönetsel etkileri olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle 1940'lı yıllardan başlamak üzere Waldo'nun özgün yanlarının ortaya konulmasıyla kamu yönetimi yazınına katkısı somutlaştırılmaya çalışılacaktır. Tezin kapsamında Waldo'nun çalışmaları merkez alınmak koşuluyla ağırlıklı olarak 1940 ve 1950'li yılların kamu yönetimi çalışmaları ve dönemsel olaylar da yansıtılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümü Waldo'nun kısa biyografisini ve yaşadığı döneme ilişkin bilgileri içermektedir. Bu bölümde Waldo'nun yaşadığı çevrenin öne çıkan

yönleri aktarılmaya çalışılmıştır. Doğduğu yer, ailesi, eğitimi, kariyeri, hizmetleri, yaşadığı yerin ekonomik ve toplumsal altyapısı kısaca değinilen başlıklardandır.

Waldo'nun yaşadığı dönemle etkileşimli olarak değerlendirilmeye çalışılmasıyla amaçlanan yaşanılan döneme ait toplumsal, ekonomik, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin düşünceleri etkilediği gerçeğinden hareketle Waldo ve döneminin birlikte değerlendirilmesidir. Kuşkusuz kamu yönetimi alanında saygın bir yer edinen Waldo'nun da yaşadığı döneme etkileri olmuştur. Çalışmada bu noktalar da ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır.

İkinci bölüm, Waldo'nun kavramlar üzerinden gidilerek daha iyi anlaşılabilceği düşüncesiyle, kamu yönetimi ve siyaset biliminin temas ettiği bazı kavramların ağırlıklı olarak İdari Devlet kitabı merkezinde incelenmesini içermektedir. Bu bağlamda çalışılan kavramlar; siyaset-yönetim ayrımı, bilimsel yönetim, siyaset kuramının temel tartışmaları ve ekonomi ve verimlilik olmuştur. Siyaset kuramının temel tartışmaları başlığı altında; iyi hayatın (good life) doğası, eylem kriteri (criteria of action) ve karar almanın dayanakları (bases of decision), kim yönetmeli, kuvvetler ayrılığı, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik konuları incelenmiştir.

Üçüncü bölümde Waldo'nun oluşturmaya çalıştığı demokratik yönetim kuramı, Waldo'nun 1952 tarihli Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi başlıklı makalesi temel alınarak gelişimi, özgün yanları ve disipline etkileri açısından incelenmiştir. Demokratik yönetim kuramı oluşturma arayışları Waldo'nun

görüşlerini yansıtmaya kadar, kamu yönetimi için yeni bir zemin yaratması açısından da önemli bulunmuştur. Ayrıca güncelliğini koruyan demokratik yönetim yaklaşımı da yaklaşımın zaman zaman Waldo'yla ilişkilendirilmesi açısından bu başlık altında irdelenmiştir.

Dördüncü ve son bölüm Waldo'nun kamu yönetimi disiplini içerisinde konumlandırılmaya çalışıldığı bölümdür. Bu bölümde Waldo'nun düşünceleri kadar çalışmalarının kapsamı ve kullandığı metodolojiye de değinilmeye çalışılmıştır. Bölüm kamu yönetiminin kurucuları arasında gösterilen Waldo'nun özgün yanlarının da gözlemlenebileceği bir zemin oluşturmuştur. Yine yönetim yazınında önemli yer tutan Simon – Waldo tartışması da bu bölümde incelenmiş olup; görece daha az bilinen Drucker – Waldo tartışması da bu bölümde irdelenmiştir.

I. YAŞADIĞI ÇEVRE ve DÖNEM İÇERİSİNDE WALDO

İnsan ve çevre arasındaki etkileşim tarihin her döneminde toplumsal yapı üzerinde gözardı edilemeyecek sonuçlar doğurmuştur. Yaşanılan toplumsal çevrenin de düşünceleri etkilemesi olağan bir sonuçtur. Özellikle yönetim gibi doğrudan insan ve ihtiyaçlarına çözüm getirme arayışında olan bir çalışma alanında bu etkinin çok daha fazla olması beklenmelidir.

Yönetim alanı sözkonusu olduğunda yaşanılan zaman dilimi ve toplumda genel kabul görmüş olan görüş ve kuramlar da düşünceler üzerinde etkili olmaktadır. Bu açıdan Waldo incelenirken onun yaşadığı çevre, zaman dilimi, döneme ait toplumsal ve bilimsel gelişmeler de göz ardı edilmemelidir.

Çalışmanın bu bölümünde Waldo'nun kısa bir biyografisi sunulacak sonrasında Waldo ve yaşadığı dönem karşılıklı etkileşim açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır. Kuşkusuz yaşadığı dönem ve çevre Waldo ve düşünceleri üzerinde çok etkili olmuştur; Waldo'nun da yaşadığı çevreye katkısı olmuş olmalıdır.

1. Waldo Hakkında

Modern Kamu Yönetiminin kurucuları arasında gösterilen Dwight Waldo, 5 çocuklu (3 erkek, 2 kız) çiftçi bir ailenin çocuğu olarak Amerika Birleşik Devletleri'nin Nebraska Eyaleti, De Witt kasabasında, 1913 yılında doğmuştur.¹ Nebraska Eyaleti 2000 yılı verilerine göre toplam 1 milyon 700 bin nüfuslu, ekonomisi tarım ağırlıklı, 200520km²'lik federal bir devlet olup başkenti Omaha'dır.²

Cumhuriyetçi³ kimliğiyle öne çıkan Nebraska aynı zamanda ilk göçmen dalgasına evsahipliği yapan eyalet olma özelliği de taşımaktadır. Waldo da bu nitelikleri taşımaktadır. Göçmen olan atalarından Cornelius Waldo'nun Amerika'daki ilk kayıtlarına 1640'lı yıllara Massachusetts'de rastlanmaktadır.⁴ Yine Waldo'nun güncel siyasete ilgi göstermemekle birlikte Cumhuriyetçi Parti'nin eskiden beri üyesi olduğunu biliyoruz.

Waldo, Cumhuriyetçilerle olan ilişkisini dedelerinin “Federal Ordu” da asker oluşuyla ilişkilendirmektedir.⁵ Bununla birlikte siyaset bilimciler arasındaki yaygın Demokratlığa rağmen Waldo'nun Cumhuriyetçi kimliği onun muhalif yapısını da ele vermektedir. Waldo oylarını her iki partinin adayları arasında dağıttığını da belirtmiştir ki partizan bir bakışı olmadığı sonucunu çıkarabiliriz. Yine Waldo'nun

¹ H. George Frederickson, (2001). “Dwight Waldo 1913-2000”, **Public Administration Review**, January/February 2001, Vol.61, No.1, s.2

² www.nebraska.gov, (12/06/2006), Nebraska Databook

³ Amerika'daki ana iki partiden sosyal olarak daha tutucu ve ekonomik olarak daha liberal olanı.

⁴ Brack Brown and Richard J. Stillman II, **A Search for Public Administration The Ideas and Career of Dwight Waldo**, Texas A&M University Press, 1986, s.16

⁵ a.k., s.30

Cumhuriyetçilere kayıt için harcanacak yarım saatin üniversiteden antropoloji derecesi almaya bedel olduğunu söylemesi de dikkate değer bir ifadedir.⁶

Waldo'nun doğduğu yer olan Nebraska'nın De Witt kasabasında nüfusun %99'u, çoğunluğu Alman asıllı protestan olan, beyazlardan oluşmaktadır.⁷ Waldo'da benzer bir kimlik taşımakta olup çocukluğu katı bir Methodist⁸ çevrede geçmiştir.⁹ Bununla birlikte Waldo'nun akademik yaklaşımında dini bir taassup görülmediği gibi yaklaşımının seküler olduğunu söyleyebiliriz. Waldo'nun yaşadığı dönemde De Witt kasabasının nüfusu yaklaşık 500 kişidir. 2000 yılı verileriyle kasabada yabancı doğumlu kimse yaşamamaktadır. De Witt kasabasında kişi başına düşen milli gelir 2000 yılı rakamlarına göre 38000 Amerikan dolarıdır.¹⁰

Waldo'nun ifadelerine göre; kendi anne ve babası çiftçi, babası tarafından dedesi ve dedesinin babası demirci; annesi tarafından dedesi ve dedesinin babası çiftçidir.¹¹ Ekonomisi tarıma dayalı De Witt kasabasında Waldo'nun babası çiftçilik dışında nakliyecilik gibi birden çok işle meşgul olmakla birlikte kasabanın polis müdürlüğünü (marshal) de yürütmüştür. Waldo, babasının aynı zamanda “kanun” (the law) olmasının gelişiminde izleri olabileceğini düşünmektedir. Şakayla karışık olarak bir ifadesinde otoriteye karşı kararsız tavrının nedeninin babası olduğunu belirtmiştir.¹²

⁶ a.k., s.30

⁷ <http://en.wikipedia.org/wiki/Nebraska>, (12/06/2006), Race and Ancestry

⁸ Özellikle çiftçi, işçi ve köleler arasında yaygınlaşmış protestanlığa bağlı dini hareket

⁹ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.15

¹⁰ www.nebraska.gov, (12/06/2006), Nebraska Databook

¹¹ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.16

¹² a. k., s.16

Waldo küçük bir kasabada yetişmiş olması nedeniyle; okul zamanı dışında evin günlük işlerinde çalıştığını; bulduğu her fırsattaysa mütevazî kasaba kütüphanesinde macera romanları okuduğunu ifade etmektedir.¹³ Waldo eğitiminde ailesinin de desteğini aldığını ama kimsenin profesör olmasını beklemediğini de belirtmektedir.

Dokorasını Yale Üniversitesinde, yüksek lisansını Nebraska Üniversitesinde yapmış olan Waldo yüksek öğrenimini başladığı Nebraska Wesleyan College'dan ayrılarak daha ucuz olduğu için geçiş yaptığı Nebraska Öğretmen Okulu'nda tamamlamıştır.¹⁴

Amacı lise öğretmeni olmak olan Waldo, o dönemde açık pozisyon olmadığı için Nebraska Üniversitesinde asistan olarak yüksek lisans programına devam etmek durumunda kalmıştır. Yüksek lisans sonrası yine açık pozisyon olmadığı için lise öğretmeni olamamış, bu nedenle Yale Üniversitesinin bursunu kabul etmiştir.¹⁵

Waldo, doktora sonrası çalışma hayatına Fiyatlandırma İdaresi Ofisinde başlamış; iki yıl sonra Bütçe Bürosuna geçmiştir. Waldo'nun Fiyatlandırma İdaresinde “cenaze çarı” lakabıyla anıldığı yıllar; dairedaki bazı yönetecilerin ard arda ölümü sonrasında Waldo'nun daire başkan vekili olarak cenaze levazımatı ve cenaze töreni tavan fiyatlarını belirleme görevini yürüttüğü bir dönemdir.¹⁶

¹³ a. k.,s. 16

¹⁴ Richard Stillman, (2001), “A Tribute to Dwight Waldo” **Public Affairs Report**, Vol:42, No:1, Spring 2001, s.20

¹⁵ H. George Frederickson, 2001, a.g.k., s.2

¹⁶ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.43, 44

Waldo akademi dışında çalışmaya başlamasının en önemli nedenlerinin; hiç çağırılmamış olmakla birlikte askere çağrılmayı bekliyor olması ve akademik çalışmalardan yorulmuş olması nedeniyle farklı bir çalışma ortamının cazip gelmesi olduğunu belirtmiştir.¹⁷ Waldo'nun kamu yönetimi üzerine çalışanların genelde ihmal etme eğiliminde olduğu bütçe konusuna verdiği önemin iş hayatı tecrübesinin Waldo'nun akademik yaklaşımına katkısı olarak değerlendirmek mümkündür. Ayrıca Waldo planlamanın zorluklarını anlamak açısından iş hayatının çok yararlı olduğunu ifade etmiştir.¹⁸

İkinci Dünya Savaşının bitmesiyle, yardımcı doçent olarak akademiye dönen Waldo, 1946 yılından 1967 yılına kadar Berkeley Üniversitesi Siyaset Bilimi bölümünde öğretim üyeliği yapmış ayrıca 1958 ve 1967 yılları arasında Berkeley Üniversitesi Hükümet Çalışmaları Enstitüsünün (Government Studies Institute)¹⁹ başkanlığını da kesintisiz olarak yürütmüştür.

1960'lı yıllarda Ronald Reagan'ın Vali olmasıyla değişen üniversite ortamından da rahatsız olan Waldo, Berkeley'den ayrılarak öğretim üyeliğine 1967 yılından emekli olduğu 1979 yılına kadar Sirakuza Üniversitesinde devam etmiştir.²⁰ Waldo çatışmaların yaşandığı üniversite ortamından rahatsız olmakla birlikte

¹⁷ a.k., s.41

¹⁸ a.k., s.43

¹⁹ 1920 yılında Kamu Yönetimi Bürosu (Bureau of Public Administration) adıyla kurulan ve adı Waldo tarafından Hükümet Çalışmaları Enstitüsü olarak değiştirilen, Herbert Simon'ın da bir dönemler çalışmış olduğu, Amerika ve Kaliforniya'nın siyaseti ve kamu politikası üzerine eğitim veren, araştırma yapan ve hizmet sunan enstitü.

²⁰ Richard Stillman, 2001, a.g.k., s.20

Berkeley’den istifasının arkasında asıl olarak aradan geçen yıllara rağmen hassaslığını koruyan kişisel sıkıntılar olduğunu hissettirmektedir.²¹

Waldo, Public Administration Review Dergisinin²² baş editörlüğünü 11 yıl boyunca üstlenmiş ve yönetim yazınına 50 yıla yakın bir süre katkıda bulunmuş bir kimse olarak kamu yönetimi alanında son yüzyılın en önemli isimleri arasında gösterilmektedir. Waldo’nun “İdari Devlet”in siyasal kuramını yorumlamak amacıyla yazdığı, 1948 yılında ilk baskısı yapılan İdari Devlet kitabı kamu yönetimi alanının klasikleri arasındadır.

1979 yılından başlayarak her yıl Amerikan Kamu Yönetimi Derneğinin²³ (American Society for Public Administration) en büyük onur ödülü, kamu yönetimine ömür boyu katkıları nedeniyle Dwight Waldo Onur Ödülü olarak verilmektedir. Dwight Waldo kamu yönetiminin kurucuları arasında kendisini kamu yönetimci olarak tanımlayan nadir akademisyenlerden biri olarak 27 Ekim 2000 tarihinde ölmüştür.

2. Yaşadığı Dönem İçerisinde Waldo

Waldo’nun yönetim yazınına en büyük katkısı, 1942 yılında sunduğu doktora tezine dayanarak hazırladığı ve 1948 yılında ilk baskısı yapılan İdari Devlet

²¹ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.100

²² Amerikan Kamu Yönetimi Derneği’nin çıkardığı aylık dergi. Amerika’da hem akademisyenlerin hem de yöneticilerin yazılarına yer veren yegane yayın.

²³ Kamu yönetimi üzerine çalışan akademisyenlerin ve kamu yöneticilerinin biraraya geldiği dernek.

kitabıdır.²⁴ Kitap bugün de yönetim yazınının en önemli kaynakları arasında gösterilmektedir. İdari Devlet kitabı kamu yönetimini, siyaset kuramı ve düşünceler tarihi bağlamında irdelemiştir. Waldo bu kitabında yönetim yazınındaki kuramsal bileşeni analiz etmeye ve kamu yönetimi hareketini Amerikan siyasi düşüncesi çerçevesinde ele almaya çalışmıştır. Waldo'nun en öne çıkan eseri İdari Devlet kitabı olmakla birlikte yönetim yazına katkısı bu kadarla sınırlı kalmamıştır. Waldo'nun yaklaşık elli yıla yayılan akademik hayatı boyunca ürettiği tüm yayınların bu çalışmada detaylı olarak ele alınması mümkün olmadığından kapsamlı bir yayın listesi ekte sunulmuştur.²⁵

Çalışmalarından da anlaşılacağı üzere Waldo sadece somut olgularla ilgilenenlerden değildir. Bu bağlamda pozitivist ve mantıksal pozitivist de değildir. Olgular kadar değerleri, günü, yeri ve zamanı da göz önünde bulundurmaktadır. Waldo'ya göre kamu yönetimi bir döneme ait düşüncenin izlerini taşıdığı kadar, ayırdedilebilir kuramsal kaynakları ve eğilimleri de içermektedir. Kabul edilmiş kuramların çizdiği çerçeve de yazına olumlu ve olumsuz katkılarda bulunmuştur.

Waldo'nun yazılarında kamu yönetiminin çok geniş bir açıdan değerlendirildiği hatta zaman zaman odağın dağıldığı gözlemlenmektedir. Kuşkusuz bunun en önemli nedeni Waldo'nun kamu yönetiminin sınırlarını çizmekte zorlanmasıdır. Pozitivizmi dışlayan hatta çatışan yaklaşımının da etkisiyle kamu yönetimini çok geniş bir kesitte incelemiştir.

²⁴ Dwight Waldo, **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**, Ronald Press, 1948

²⁵ Bakınız EK-1

Waldo bu durumu bir olumsuzluk olarak görmemektedir. Hatta İdari Devlet kitabının ikinci baskısına eklediği değerlendirme bölümünde; kitabını ilk yazdığı yıllarda kamu yönetimini çok dar bir kesitte değerlendirdiğini (aslında çok geniş bir kesite değerlendirmiştir) geçen zamanla birlikte bakışının genişlediğini anlatmaktadır.²⁶ Bu geniş perspektif nedeniyle Waldo çalışmalarını genelde kavramlar üzerinden yürütme eğilimindedir. Kavramlarla çalışması düşünce gücünü sınırlandırmakla birlikte, kavramların sınırlarını genişleterek Waldo'nun kamu yönetimi yazınına katkısını gözlemlenebilir kılmıştır.

Waldo'ya göre kamu yönetimi Amerika Birleşik Devletleri'nde büyük toplum olgusu (Great Society)²⁷, sınırların çizilmesi, doğal kaynakların hoyratça sömürülmesi, refah artışı, iş uygarlığı (Business Civilization), anonim şirket devrimi (Corporate Revolution) ve yeni şirketlerin doğuşu, kentleşme, anayasal ve siyasi sistemin gelişimi, uzmanlaşma ve profesyonelleşmenin yükselişi, dünya savaşları, büyük zenginlik ve büyük çöküşle etkileşimli olarak gelişmiştir.²⁸

Büyük Toplum olgusuna inanç Waldo'nun kitabının ilk baskısının çıktığı 1948 yılında pekişmiş haldedir. Amerika Birleşik Devletleri dünya savaşından bir defa daha galip çıkmış ve batı medeniyetini kurtarmıştır. Amerika'nın gelişim süreci bir "Büyük Toplum" yaratma yolundadır. Kuşkusuz bu toplumun en önemli bileşeni bilimsel yönetimdir.

²⁶ Dwight Waldo, **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**, Holmes & Meier Publishers, 1984, s.x

²⁷ Kavram, adını, Graham Wallas'ın aynı adla yayınlanmış makalesinden almıştır.

²⁸ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.7

Bilimsel yönetim yaklaşımı 19. yüzyılın sonlarından itibaren Amerikan iş hayatına yön vermiş; yaklaşımın yönetim üzerindeki etkisiyse kesintisiz olarak sürmüştür. Yönetim yazınında bilimsel yönetim Taylor'la birlikte anılmaktadır. Bununla birlikte Waldo bilimsel yönetim kavramı üzerinden bu durumu eleştirmektedir. Ona göre bilimsel yönetim Adam Smith'le başlamış ve Taylor'a gelinceye kadar olgunlaşmıştır. Bilimsel yönetimin gelişmesinde Taylor'un rolü sanıldığı kadar büyük değildir. Bilimsel yönetimin temel ilkeleri irdelendiğinde Waldo'nun pek de haksız sayılamayacağı ortadadır.^{29 30} Bu eleştiri Waldo'nun tipik yaklaşımına bir örnek olarak verilebilir. Bilimsel yönetim kavramı temel alınarak bir tartışma yürütülmüş, hareketin başlangıcı Adam Smith'e kadar uzatılmış ve bilimsel yönetim kavramına derinlik kazandırılmıştır.

Bilimsel yönetimin, yönetim dünyasında yükselişi, kaynakların azalmasıyla da ilişkilidir. Doğal kaynaklarıyla Amerika her dönemde zengin bir ülke olmakla birlikte Amerika'nın zaman içinde bir iş uygarlığına dönüşmesi kaynaklar üzerindeki baskıyı arttırmış; bu durum kaynakların daha verimli kullanılmasının yolunu açmış, kaynakların daha verimli kullanılmasıyla zenginlik artmıştır.

Zenginliğin artması iş dünyasını toplum içerisinde baskın bir konuma taşımıştır. İş dünyasının toplumdaki baskın konumu, iş dünyasını Amerikan siyasi hayatının da öncüsü konumuna getirmiştir. İş kültüründeki bu gelişme kırsal nüfusun

²⁹ Frederick Taylor, **The Principles of Scientific Management and Shop Management**, Routledge/Thoemmes Press, 1993, s.31-144

³⁰ Adam Smith, **An Inquiry Into The Nature and Causes of The Wealth of Nations**, The Modern Library, 1993, s.3-21

kentsel nüfusa dönüşmesiyle de paralellik taşımaktadır. Bu gelişmeler çerçevesinde Waldo, Amerika Birleşik Devletleri’ni kentli bir toplum olarak tanımlamaktadır.

İş dünyasının iktidarı birdenbire oluşmamıştır. Sanayileşmeyle başlayan süreç zaman içerisinde tüm ekonomik, toplumsal ve siyasal dokuyu etkilemiştir. “Sanayileşme toplumun ekonomik, toplumsal, politik ve kültürel bakımdan büyük ve köklü değişim yaşaması olarak da tanımlanabilmektedir.”³¹ Bununla birlikte Avrupa’da yaşanan değişimden farklı olarak Amerikan yönetiminin görece toyluğu siyasi erkin iş dünyasına görülmemiş ölçüde kaymasıyla sonuçlanmıştır. Bu açıdan Amerika özeldir.

Waldo’ya göre iş dünyasının etkisindeki kamu yönetimi anayasal ve siyasal sistemle etkileşim halindedir. Bu etkileşim kamu ve özele ait olanın sınırlarını da çizmiştir. İş dünyasının siyaset üzerindeki ağırlığı bu etkileşim nedeniyle yönetime de yansımıştır. Amerikan siyasal sisteminin adem-i merkeziyetçi yapısı ve tarihsel derinlikten görece yoksunluğu kamu ve özeli sınırlarının bu etkileşim çerçevesinde şekillenmesine neden olmuştur.

Gücün dağınık olması özel girişimin yayılmasının da nedenidir. derin yönetim birikimi olan bir çok toplumda kamu yönetimi tarafından görülen işler, Amerika’da özel girişim tarafından yürütülmektedir. Waldo’ya göre bu durum Amerika’da yağma sisteminin gelişmesinin ve bir idare geleneğinin oluşmamasının da nedenidir.³²

³¹ Gencay Şaylan, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, 2003, s.72

³² Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.11

Kamu hizmeti anlayışının gelişmemesi idari işlevlerin kapsamını belirlemeyi de zorlaştırmıştır. Bu altyapı Amerikan kamu yönetimin farklılığını da ortaya koymaktadır. Kamu yönetimi Amerika’da herşeyden çok düzenleyici bir rol üstlenmiştir. Bu rol zaman zaman iş dünyasını engeller görünse de, Waldo herhangi bir idari düzenlemenin iş dünyasının onayı alınmadan yürürlüğe konulabilmesinin mümkün olmadığını düşünmektedir.³³

Kamu yönetiminin iş idaresi altyapısı anonim şirket devrimiyle (corporate revolution) daha da derinleşmiştir. Yerel yönetimlerde ve koloni girişimlerinde anonim şirketin (corporation) uzun bir geçmişi vardır. Waldo’ya göre anonim şirket yapısının (Corporate form) belki de en önemli etkisi merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi yaklaşımların her ikisine de katkıda bulunmasıdır.³⁴

Özel kollektif kültür yasama ve yargı etkisinin azaldığı, icracı yönetici (executive) ağırlığının arttığı durumlar ortaya koymaktadır. Bununla birlikte bu kültür, toplum için gerekli planlama ve yönetme işlevlerini üstlenirken gücün merkezileşmesi sakıncalarını da beraberinde getirmemektedir. Başka bir ifadeyle yaygın kamu denetimi ve merkezi yönlendirme, temsili ve demokratik yönetimle bütünleştirilebilmiştir.³⁵ Bu noktada Waldo’nun idarenin demokratikleşmesi ve toplumda kök salması arayışında olduğunu hatırlamak yararlı olacaktır.

³³ a.k., s.39

³⁴ a.k., s.10

³⁵ a.k., s.10

İş dünyasının artan gücüne paralel olarak siyaset ve yönetim üzerinde nüfuz kazanması ve yönetimin örgütlenmesini biçimlendirmesi dışında yönetim yazınında da belirleyici bir etkisi olmuştur. Öncelikle iş dünyasının yönetim tecrübesi yönetim yazınında yer bulmuş; zamanla da kendi alanını yaratmıştır. İş yönetiminin verimlilik odaklı yaklaşımı kamu yönetimi alanında da kabul görmüş ve iş örgütlenmeleri verimlilik kavramı aracılığıyla tüm yönetim yazınında belirleyicilik kazanmıştır.

İş yönetimi, verimlilik kavramı üzerinden, teorik ve pratik olarak kamu yönetimi üzerine çıkarılırken; verimlilik, karar alıcı olarak siyaset ve uygulayıcı olarak yönetimin ayrıştırılmasının da aracı olarak kullanılmıştır. Bu yapılırken iş örgütlenmelerinde karar alma ve uygulamanın ayrışmadığı aksine bütünleşme eğilimi gösterdiği bir şekilde görmezden gelinmiştir. Karar almanın, gerçekte, örgütün bütününe yayılmadığı da iddia edilebilecek olmakla birlikte sürecin katılım yönünde çok ilerlemiş olduğu gözlemlenmektedir. İş dünyasının zaman zaman sarsılmakla birlikte artarak teoride ve pratikte günümüzde doruğa çıkan nüfuzunun belki de en önemli nedeni karar alma ve uygulamanın aynı çatı altında bulunmasıdır.

Bu durum günümüzde de sürmektedir. İş örgütleri karar sürecini alt basamaklara kadar yaymış ve sermaye grupları olarak küresel anlamda karar alıcı ve uygulayıcı bir kimlik kazanmışken kamu yönetimi karar alma sürecinin dışına itilmiştir. Bu bağlamda verimlilik üzerinden tüm yönetim yapısını kurgulamak ve siyaseti yönetimden ayırtmak iş dünyasının nüfuzunu arttırmasının aracı olmuştur demek yanlış olmayacaktır.

Waldo çağdaşlarının birçoğunun aksine verimlilik ve etkililik konularına değil idarenin demokratikleştirilmesi ve tabana yayılması konularına ağırlık vermiştir. Bu açıdan Waldo'nun bir türlü içinden çıkamadığı, şekillendiremediği arayışların günümüzde demokratik yönetim yaklaşımıyla somutlaştığını söylemek de mümkündür.³⁶

Demokratik yönetim yönetime katılımın tabandan yukarı doğru kurullar aracılığıyla bir üst kollektif yapıya aktarıldığı kökleri derin, demokratik ve katılımcı bir yaklaşım olma iddasındadır ki bu tam da Waldo'nun tarif ettiği olgudur. Bu açıdan Waldo çizgisinin demokratik yönetim açılımlarına destek olduğu da öne sürülmektedir.

Demokratik yönetim yaklaşımıyla Waldo'nun arzuladığı gibi karar alma sürecine katılım artmış bununla birlikte Waldo'nun öngörmediği bir biçimde yönetim aygıtı karar sürecinin belirleyici olmayan aktörü konumuna indirgenmiştir. Bu açıdan Waldo'nun yönetim yazınına katkıda bulunduğu dönemlerde siyaset üzerinde nüfuz sahibi olmakla yetinen iş dünyasının günümüzde bizzat karar sürecinin içerisinde yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır ki bu durum iş dünyasının siyaset ve yönetimle ilişkisini meşrulaştırmış ve yönetimi toplumsal ve ekonomik örgütlenme bağlamında çözümleme arayışındaki yaklaşımları yönetim olgusunu anlamak açısından öne çıkarmıştır. Bu konu üçüncü bölümde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

³⁶ Demokratik yönetim (yönetişim) için bakınız: Birgül Ayman Güler, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, 2005, s.129-160

Kırsal nüfusun kentsel nüfusa dönüşmesi de Amerikan kamu yönetiminin gelişimi sürecinde değinilmesi gereken başlıklardandır. Bu dönüşüm, Amerikan ideali olarak demokrasinin, gözlemlenebilir bir durum olan kentleşmeyle uzlaşmasıdır. Waldo bu durumun Amerikan idealinin şehir uygarlığının tatminine yönelik olarak evrilmesiyle sonuçlandığını öne sürmektedir.³⁷ İyi hayat (Good life) kavramında ifade bulan bu dönüşüm Amerikalı yazarlarca da sahiplenilmiştir.

Waldo'ya göre; anayasal ve siyasal sistemin, kamu yönetimini şartlandırması gözlemlenebilir bir durumdur. Amerikan kamu yönetiminin özele ait olan doğası, iş dünyası ve kamu yönetimi arasında işlevsel bir rol ayrımına gidilebilmesini zorlaştırmaktadır. Aynı durum özerk ve yarı özerk birimler ve devlet yapısı arasındaki ilişkiler için de söz konusudur.

Waldo'ya göre yağma sistemini de bu yapının sonucu olarak değerlendirmek mümkündür.³⁸ Sonuçta bir yönetme geleneği oluşamamış ve hizmetler en iyiler tarafından sağlanamamıştır. Bu noktada idari işlevlerin kimler tarafından görüleceği, nasıl seçilecekleri ve eğitilecekleri hep bir sorun olarak kalmıştır. Bu olguyu Amerikan kamu yönetimi geleneği olarak tanımlamak da mümkündür.

19. yüzyılın sonlarına doğru talep artmış; üretim kapasitesi de talebi aşmaya başlamıştır. Bu dönemde azalan kaynakların da etkisiyle üretimde verimlilik her zaman olduğundan daha fazla önem kazanmaya başlamış ve verimliliğin göreceli önemi bilimsel yönetim yaklaşımının öne çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Bu gelişmeler

³⁷ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.10

³⁸ “Yağma Sistemi” için bakınız: Birgül Ayman Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi Yayınları, 2005, s.148-149

ışığında şekilenen Amerikan seri üretim yaklaşımı diğer bir ifadeyle Fordizm tüm dünyaya yayılmış ve yeni dünya düzeni (new order) vizyonu ortaya çıkmıştır.

İş dünyasına paralel olarak bilimsel yönetim kamu yönetiminde de yer bulmuş, verimliliğin kamu yönetimine uyarlanması olarak özetlenebilecek bu süreç Waldo'nun İdari Devlet kitabını yazdığı yıllarda “kamu işletmeciliği” yaklaşımının filizlenmesine neden olmuştur. Uzmanlaşmaya duyulan ihtiyacın arttığı bu dönemde, kamu yönetiminin standartlarının ve imajının yükselmesinin, kamu yöneticiliğini bir meslek haline getirme çabalarıyla örtüştüğü görülmektedir.

Yukarıda sıralanan birçok konu ve toplumsal değişim Waldo'nun da etkilendiği Amerikan kamu yönetimi ve Amerika'nın iç dinamikleriyle ilgili gözlemlerdir. Döneme ait gelişmeler sadece iç dinamikle sınırlı değildir. Deniz aşırı olması nedeniyle Kıta Avrupasındaki gelişmelerden görece olarak uzak kalan Amerika üst üste gelen iki dünya savaşıyla adeta Avrupayla yeniden tanışmıştır. Wilson'un üzerinde durduğu farklılıklar³⁹ daha belirgin olarak algılanabilmiş aynı zamanda yaşlı kıtanın yönetim birikimi dünya savaşları sonrasında gecikmeli olarak Amerika'ya ulaşmıştır.

Kuşkusuz bu gecikmenin temel nedeni savaşlar öncesinde ilişkilerin ticari yönünün daha ağır basmasıdır. Savaşların da tetiklediği iletişim ve ulaşım teknolojisi iki kıtayı yakınlaştırmıştır.⁴⁰ İki kıtanın akademik anlamda yakınlaşmasının gözden kaçırılmaması gereken bir boyutu da özellikle İkinci Dünya Savaşı öncesinde ve

³⁹ Woodrow Wilson. (1887). “The Study of Administration,” **Political Science Quarterly**, s.502-503

⁴⁰ Peter Dicken, **Global Shift Transforming the World Economy**, Paul Chapman Publishing, 1998, s.21-22

savaş sırasında Avrupa ve Amerika arasında yaşanan beyin göçüdür. Waldo bilgi eksikliğini geniş yüreklilikle dile getirmekte, İdari Devlet kitabını yazdığı yıllarda Amerika'nın Weber'in varlığından bile haberi olmadığını belirtmektedir. Avrupa'dan gelen birikimin Amerika'da kamu yönetimi çalışmalarına bir dinamizm getirdiği de iddia edilebilir. Bu durumun yansımalarını Waldo'da görmek mümkündür.

Savaşların etkisi sadece iki kıtayı buluşturmakla sınırlı kalmamış, artan borçlar bütçe reformlarını da beraberinde getirmiştir. Bütçeler hak ettikleri ilgiyi hiçbir zaman görmemiş olsalar bile, siyasi iradenin hayata geçirilişi bakımından en önemli araçlardan biri olma vasfını taşımaktadırlar.⁴¹ “Değerlerin ölçülebilir birimlere dönüştürülmesinin zemini olarak bütçeler, bilim ve değer kavramlarının bağdaştırıldığı araçlardır.”⁴²

Savaşı takibeden yıllarda 1929 ekonomik bunalımı büyük bir değişimi de beraberinde getirmiş; iş dünyasının prestiji sarsılmıştır. Üniversite çevrelerinde devletin ekonomik hayata daha fazla katılması gerektiği dile getirilmiştir. Ekonomi ve verimlilik kamu yönetiminin temel düsturu haline gelmiştir.

Waldo'ya göre dünya savaşlarının önemli bir etkisi de demokrasiye olan inanç üzerinde hissedilmiştir. Amerikan demokrasisi o güne kadar hürriyet ve eşitlik temelinde algılanırken, savaşta hissedilen ezici Alman gücü, demokrasi olmadan da başarılı olunabileceği sonucunu ortaya koymuştur.⁴³ Bu açıdan Waldo'ya göre

⁴¹ Aaron Wildawsky, (1969) “Rescuing Policy Analysis from PPBS” Shafritz, Jay M. “**Classics of Public Administration**”, Wadsworth Publishing Company, 1992, s.327

⁴² Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.57

⁴³ a.k., s.13

demokrasi kendi başına bir amaç olma niteliği kazanmıştır. Alman gücünün temelinde verimliliğin (efficiency) yatması, demokrasilerin yaşatılabilmesi için verimliliğin öne çıkarılmasına neden olmuştur. Bu tarihten sonra verimlilik sadece fabrika, okul ve evde hedeflenir olmaktan çıkmış; bütün bir millet verimli bir işe dönüştürülmeye çalışılmıştır.⁴⁴

İç ve dış gelişmeler çerçevesinde şekillenen Amerikan kamu yönetimi yazınının diğer bir bileşeni, ideolojik hareketlenmelerdir. Bununla birlikte akademik çevrelerde her zaman tartışılan somut olaylar dışındaki etmenlerin sonuçlar üzerindeki belirleyiciliği araştırmacıdan araştırmacıya değişmektedir. Waldo da somut olaylar kadar ideolojilerin ve yaklaşımların da sonuçlar üzerinde etkili olduğu düşüncesindedir. Ona göre toplumun genel kabul gösterdiği durumlarda somut olgular kadar ideolojiler de belirleyicidir.

Savaşların sonuçlarının etkisiyle Amerika Birleşik Devletleri demokrasiyi dünyaya yayma misyonu edinmiştir. Waldo'nun çalışmalarında da Amerikan misyonuna vurgu görülmektedir. Misyon Amerika Birleşik Devletleri için olduğu kadar dünya milletlerine de demokrasinin yayılmasıdır. Bu yaklaşımı; demokrasi iyidir, Amerika Birleşik Devletleri demokratik olduğu için iyidir ve bu el kötülere en azından kötü biçimde yönetilenlere yardım etmelidir olarak özetlemek mümkündür. Şüphesiz ağır ve kanlı bir savaşın demokrasiyle ilişkili kavramları yüceltmış olması bu siyasete toplumsal destek sağlamayı da kolaylaştırmıştır.

⁴⁴ a.k., s.13

Demokrasi bu açıdan Amerikan kamu yönetimi için önemlidir. Bir devletin dünyaya müdahale etme arayışı demokrasi kavramıyla ulvi sorumluluk kılıfına sokulmuştur. 1940'lı yıllarda sezilen bu eğilim günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Amerika'ya göre "medeni sorumluluk" da bunu gerektirmektedir. Işığı bulmuş olan Amerika ışığı dünyaya yaymalıdır. Bu misyon verimliliğin konumunu güçlendirmiştir. "Demokrasi, verimlilik sağlanmadan düşük ideallerle (ethically inferior ideals) baş edemez."⁴⁵ Kamu yönetiminin payına da demokrasiyi verimlilikle bağdaştırmak düşmüştür.

Başlangıçta otokratik araçların, otokrasinin sonuçları ve ruhu alınmadan kullanılabileceği düşünülmüşse de Wilson'un da ünlü makalesinde⁴⁶ değindiği gibi demokrasilerin doğasından gelen bir takım zorluklar vardır. Bununla birlikte demokrasi verimlilikle bütünüyle uzlaşmaz değildir. Özellikle karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesi başlı başına büyük bir sorunken, bu sürecin verimli işletilmesi daha da zordur. Buna rağmen demokrasinin verimlilikle bağdaştırılabileceğine olan inanç süregelmiştir.

Waldo bu yaklaşımın demokrasi tanımını da ortaya koymaktadır: "Demokrasi, konular temelinde tercihen az sayıda gruplar halinde organize olmuş zeki ve bilinçli vatandaşlıktır. Temel unsurları da oylama, liyakat, bütçe ve raporlama sistemlerinin düzgün işlemesidir."⁴⁷ Bu demokrasi tanımında yurttaşın en önemli işi öğrenmesi, değerlendirmesi ve oy vermesidir. Bu açıdan sistem

⁴⁵ a.k., s.15

⁴⁶ Woodrow Wilson, 1887, a.g.k., s.491

⁴⁷ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.16

olabildiğince basit olmalıdır. Siyaset-karar alma, yönetim-uygulama gibi basit bir ayrım demokrasi ve verimliliğin değerlendirilebildiği bir düzlem oluşturmaktadır. Eğer bu iki unsur ayrılmışsa sistem demokratik ve verimli olacaktır. Bu yargı uzun bir süre genel kabul görmüştür. Waldo'nun ortodoks görüş olarak da tanımlanabilecek bu ayrım konusunda ciddi kuşkuları vardır. Ona göre siyaset ve yönetim çok daha içiçedir.

Siyaset ve yönetimin bu şekilde ayrıştırılması büyük bir sorunu beraberinde getirmektedir. Demokrasinin dışlandığı bir yönetim istenilen bir sonuç mudur? Bu sorun Waldo'nun en çok önem verdiği konulardan birini oluşturmaktadır. Waldo'ya göre yönetim, salt verimli değil aynı zamanda demokratik de olmalıdır. Waldo bu konuyla ilgili açılımlar sağlamış olsa da kuramsal sonuçlar sunmaktan ileri gidememiştir.

Waldo'ya göre Amerikan kamu yönetimi yazınında en az demokrasi kadar önemli yer tutan “temel kanun”a olan inanca da değinmek gerekmektedir. Hakim görüş yönetim konusunda bilimsellik adına olguların referans alınması benimserken olguların gerisinde çoğu zaman idari reform dogmalarına dönüşen ahlaki zorunluluklar sezilmektedir. Öyle ki ortaya konan ilkeler çoğu zaman temel kanunun işlevini üstlenmektedir. Waldo'ya göre Amerikan temel kanunun bileşenleri; *hümanizma, neorasyonalizm, sosyalleşmiş protestanlık, faydacılık, legal realizm ve hukuk bilimindeki doğal kanun kavramı* olarak sıralanabilir.⁴⁸

⁴⁸ a.k., s.17

Waldo'ya göre temel kanuna olan inanç gibi ilerlemeye (progress) olan inanç da kamu yönetimi yazınında önemli bir yer tutmaktadır. Waldo ilerlemeyi kamu yönetiminde sorgulanmayan ama herkesin olması gerektiğini düşündüğü bir ilke olarak tanımlamaktadır. Bu konuda iki temel yaklaşım vardır; yaşanan çevrenin insan eliyle düzenlemesi ya da doğal sosyal uyum.⁴⁹ Gerçekleştirilen reform hareketleri de bu iki yaklaşım etrafında şekillenmiştir. Bir taraf sosyal uyumun hakim olması için devleti kısıtlamak ve pazarın serbest işlemlerini sağlamakla uğraşırken, diğer taraf verimli bir bürokrasi oluşturarak toplumların geleceğini şekillendirme arayışındadır.

Waldo'ya göre bu durum Amerika'da devletin yeniden yapılandırılması süreci olan ilerleme döneminin (Progressive Era)⁵⁰ siyasi yaklaşımındaki iki temel eğilim arasında bir buluşma, çatışma ve uzlaşma ortamı doğmasına neden olmuştur.⁵¹ “Bu temel iki yaklaşım *doğal sosyal uyum* ve bu çerçevede daha demokratik daha sade kurumlaşma ve toplumsal uyumun insan eliyle sağlandığı *kapsamlı etkin tepeden yönetimdir*.”⁵² Bu bağlamda “1911’de Wisconsin ve 1912’de New Jersey’de yürütülen yeniden yapılandırma çalışmalarında gücün idare heyetleri ve kurullar (boards ve commissions) arasında dağıtılması yoluyla süreklilik ve politikadan bağımsızlık kazanılmasına çalışılmıştır. Bununla birlikte 1915 bu politikadan dönüş yılı olmuş ve idare heyetleri ve liyakat sisteminin kaldırılmasıyla başa

⁴⁹ a.k., s.16

⁵⁰ İlerleme Dönemi (Progressive Era): Amerika Birleşik Devletlerinde 1890 ve 1920’li yıllar arasında yaşanmış bir reform dönemidir. Reformcuların tamamı verimlilik hareketinin (Efficiency Movement) savunucusu olarak bilinmektedirler.

⁵¹ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.34

⁵² a.k., s.18

dönülmüştür.”⁵³ Hiç şüphesiz 1914 yılında çıkan dünya savaşının da bu süreçte etkisi olmuştur.

Waldo, Amerikan kamu yönetiminde iki temel eğilim olduğunu düşünmektedir; *profesyonel politik olmayan yürütme (city manager type)* ve *profesyonel olmayan politik yürütme (presidential type)*. Waldo’ya göre; çok yüzeysel görünen bu ayrım arka planda çok derin tartışmalara yaslanmaktadır. Bu temel ayrım temsil-seçim ve idare-atanma kavramlarında tanımlayabileceğimiz dinamiklerin yansımasıdır. Görüldüğü üzere temel tartışma bilimsellik üzerinden değil, temsil ve görevlendirme üzerinden yürütülmektedir. Tartışmayı bu zemine taşımak Waldo’nun yaklaşımını sonuçlar da gözlemlenebildiği için daha anlaşılabilir kılmaktadır.

Amerikan kamu yönetimi üzerinde kapsamlı bir çalışma yürütmüş olan Waldo, kamu yönetimi yaklaşımları ve kamu yönetiminde değişim dinamikleri açısından; iş dünyası ve ülke dışından gelen olmak üzere iki temel kaynağı işaret etmektedir.

Waldo’ya göre ülke dışından gelen etkiler bağlamında Avrupa kaynaklı birikimin Amerikan kamu yönetimini etkilemediğini söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte derinlemesine incelendiğinde Waldo’ya göre Avrupa kaynaklı etkiler yönetim yazınına pratikte görünenden çok daha fazla etkilemiştir. İş dünyasının yönetim üzerindeki etkisiye çok daha derinden hissedilmiştir. Araçların amaçlardan ayrılabilceğini düşüncesine dayanılarak iş dünyasının tecrübesinden

⁵³ a.k., s.34

yararlanmak yoluna gidilmiştir. Amerikan iş dünyasının yıldan yıla artan başarıları ve prestiji de bu yaklaşımı desteklemiştir. Malum 1887 yılında yazdığı ünlü makalesinde Wilson “idarenin alanı bir iş alanıdır” demektedir.⁵⁴

İdari reformlarda iş dünyasının tecrübesinden yararlanmak konunun bir boyutunu oluşturmakla birlikte iş dünyasının en önemli etkisi bizzat reformların gerçekleştirilmesiyle ilgilidir. Waldo’ya göre iş dünyasının onayı alınmadan Amerikan kamu yönetiminde köklü değişiklikler yapmak mümkün değildir.⁵⁵ İş dünyasının yönetim üzerindeki bu ağırlığı, siyasa oluşturma ve temsil sorunlarını da beraberinde getirmektedir. İş dünyasının Amerikan kamu yönetimi üzerindeki etkisi büyük bunalıma kadar sürekli olarak artmıştır. Bu durum “kim yönetiyor” sorusunu da beraberinde getirmektedir.

⁵⁴ Woodrow Wilson, 1887, a.g.k., s.493

⁵⁵ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.39

II. ÇALIŞMANIN YÜRÜTÜLDÜĞÜ TEMEL KAVRAMLAR VE WALDO

Waldo üzerine çalışırken gözden kaçırmamamız gereken nokta onun kendine has değerlendirmeleri olduğu ama bu değerlendirmelerin bütünüyle olgunlaşmış bir kuram oluşturmadığıdır. Kamu yönetimi üzerinde uzun yıllar çalışmış olmasına rağmen ortaya koyduğu bir Waldo kuramı yoktur. Bütünüyle benimsediği bir yaklaşım da olmamakla birlikte kendisine özgü bir yaklaşımı olduğunu söyleyebiliriz.

Yaklaşımının temel hatlarının kamu yönetimine egemen olan ortodoks cephenin karşısında konumlandığını gözlemleyebiliyoruz. Nitekim Waldo ortodoks görüşün konumlandığı bilimsel yönetim, kamu yönetimi, bürokrasi ve pozitivism eksenini reddetmekte; katılım temelinde yeni bir paradigma yaratmaya çalışmaktadır. Şüphesiz bu arayışında eskiye ait kavramları bütünüyle reddetmemiş; bu kavramları katılım üzerinden yeniden konumlandırmaya çalışmış bununla birlikte çoğu zaman ortadan kaldırdığının yerine yenisini koyamamıştır. Bu açıdan Waldo'nun yeniyi ortaya koymak yerine eskinin sınırlarını alabildiğine genişlettiğini söyleyebiliriz. Sınırları genişletmesi nedeniyledir ki Waldo kamu yönetimi ve siyaset bilimi çerçevesinde hemen her konuya değinmiş, daha çok eleştirmiştir.

Waldo'nun yaklaşımının en temel bileşeni basit olguların görüldüğünden çok daha karmaşık olduğunu düşünmesidir. Kamu yönetimi alanındaki pratik birikimi Waldo'yu kuramsal indirgemecilikten uzaklaştırmıştır. Bu açıdan kanaatimce

Waldo'yu kuramlardan çok kavramlar üzerinden çalışmak daha sağlıklı sonuçlar verecektir.

Çalışılacak kavramların bazılarının siyaset bilimi kökenli olması idarenin siyasetle ilintisini de ortaya koymaktadır. Waldo'ya göre yönetim alanındaki herhangi bir kavram incelendiğinde konunun dönüp dolaşıp siyaset bilimine dayanmaması mümkün değildir. Bu bakımdan siyaset bilimine ait kimi temel kavramlara değinilmeden Waldo'nun yaklaşımını tam olarak anlamak mümkün olmayacaktır. Waldo'nun yaklaşımının yeni bir siyaset kuramı olduğu da öne sürülebilir.

1. Siyaset – Yönetim Ayrımı

1930'lu yıllardan 1950'li yıllara kadar siyaset ve yönetim arasında bir ayrım yapıp yapılamayacağı üzerine yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Bu yönde en büyük adım Herbert Simon'dan gelmiştir. Simon'un ortaya attığı yaklaşım daha çok felsefi anlamda mantıksal pozitivizm ve örgüt ve yönetime ilişkin birikimin, yönetimi gerçek bilim nosyonuna yaklaştırdığı varsayımına dayanmaktadır. Simon esas olarak olgusal (factual) ve değersel (valuational) olanın birbirinden ayrılabilceğini vurgulamış ve bunların bağdaştırılmasına da önemli bir yer vermiştir.⁵⁶

⁵⁶ Herbert Simon, **Administrative Behavior**, Free Press, 1976, s.45-60

Waldo'ysa ideolojik olanla maddi olanı ayırmakta zorlandığını belirtmektedir. Bu yaklaşımından siyaset ve yönetim arasında keskin bir ayrım yapılamayacağı düşüncesinde olduğunu anlamaktayız. Bunun nedeni Waldo'nun düşüncelerin bireysel ve sosyal davranışı etkilediğinden emin olduğu kadar maddi olanakların ve kısıtların da bireysel ve sosyal sonuçlar ortaya koyduğundan emin olmasıdır. Sonuçta Waldo düşünce ve maddi olanakların her ikisinin de önemli olduğu; davranışı, sonuçları ve tarihi birlikte belirledikleri düşüncesine varmıştır. Waldo'nun bu noktada Weber'le yakınlaştığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Waldo hürriyetçi demokratik toplumlarda bürokrasinin burjuva değerlerini yansıttığını kabul etmektedir. Ona göre büroksinin doğasında hakim gücü yansıtmak kadar, bir güç odağı olmak da vardır. Bu yaklaşımı Weber'le örtüştürmektedir. Marksist yaklaşımsa Waldo'ya daha uzaktır. Bunun temel nedeni Waldo'nun İkinci Dünya Savaşı nedeniyle faşizme, nazizme ve komünizme duyduğu tepkidir. Waldo entellektüel çevrelerce ilk iki harekete tepkisinin makul karşılandığını bununla birlikte Marksizm'e tepkisinin eleştirildiğini belirtmektedir.⁵⁷

Waldo, Marksizm'de doğru bulduğu bir çok şey olmasına rağmen Marksist olmasını engelleyen temel iki neden bulunduğunu söylemektedir: “Öncelikle doğru ve gerekli olarak değerlendirdiğim bir çok şey başkaları (Marksist olmayanlar) tarafından benim beğenime uygun düşünce ve eylem demetleri olarak daha önce ya da daha iyi ifade edilmişti. Diğerleri ise Marksist'lerin; indirgemeciliğe, yarı doğruları tam doğrular olarak sunanmaya, yıkıcı ama çare olmaktan uzak eylemlerde

⁵⁷ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.27

bulunmaya kronik eğilimleridir.”⁵⁸ Yine Waldo’ya göre bürokrasi açısından sosyal bilimlerin vardığı bir sonuç varsa o da; “1) İnsanlık tecrübesinde uygarlaşma için bürokrasinin gerekli olduğu, 2) Marksist devrimlerin bürokrasileri ortadan kaldırmadığı ve 3) Devrim sonrasında bürokratik denetim ve gücün varlığını sürdürdüğüdür.”⁵⁹.

Waldo bürokrasinin hakim gücü yansıtmasını yadırgamamakla birlikte bürokrasinin bir güç odağı olmasını sorgulamaktadır. Bunun temel nedeni demokrasiye olan inancı olsa gerektir. Demokratik bir sistemde hakim güç meşrudur ama bürokrasinin kendi başına bir güç odağı olması demokratik bir durum değildir. Bu durum Waldo’nun bir türlü içinden çıkamadığı yönetimin demokratikleştirilmesi sorununun da özünü oluşturmaktadır.

Siyaset ve yönetimin ayrıştırılması, yönetimin merkezine verimliliği koymadan mümkün olmamaktadır. Bu yaklaşımda siyasetin demokratikliği söz konusudur; yönetimse verimlilik merkezli bir kavramdır. Bu nedenle verimlilik yönetim yazınında oldukça fazla anılmıştır. Waldo verimliliğin en azından tek başına yönetimin temel kaygısı olmasını yeterli bulmamaktadır. Waldo’ya göre etkililik, verimlilik ve ekonomiklik eskiden olduğu gibi gelecekte de önemini koruyacaktır ama asıl tartışma eksenı kamu yönetiminin politikayla temas ettiği, ideolojilere karşı konumlandığı ve diğer kurum ve çıkarlarla kesiştiği noktalara kayacaktır. Waldo bu süreçte değerlerin de en az somut sonuçlar kadar belirleyici olduğuna inanmaktadır.

⁵⁸ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.xxv, xxvi

⁵⁹ a.k., s.xxvi

1930'lu yıllar siyaset-yönetim ayrımını reddetme eğiliminin arttığı yıllardır. Siyasal gelişmeler, ortam ve algıyla da ilgilidir. Bu nedenle farklı dönemlerde farklı eğilimlerin ağırlıklarının artması gözlemlenen bir durumdur. Waldo'ysa zaten suni bulunduğu bu ikili ayrımı benimsememektedir.

Waldo'ya göre karar alıcı-idari yapı tek bir parça olarak ya da karar alıcı ve idari olmak üzere iki parça olarak ayrılamaz. Ona göre yönetimi; başkanlık (presidential), sürekli kamu çalışanları ve bunların arasında sürekli değişen politik atanmışlar olmak üzere ayırmak daha gerçekçidir. Bu ayrım siyaset ve yönetimi bir bütün olarak değerlendirdiğini de göstermektedir. Bu noktada Waldo'nun yaklaşımıyla örtüşen günümüz Amerikan yönetim sistemine, Waldo'nun da katkısı olduğunu söylemek mümkündür.⁶⁰

Waldo sonradan İdari Devlet adıyla basılacak olan doktora tezini hazırladığı yıllarda; pratik düşünen, olgularla ilgilenen düz mantıklı insanların siyaset kuramına katkıları olmadığını düşündüğünü belirtiyor. Bununla birlikte zaman içinde siyaset kuramının aslında bizzat bu tür insanlar tarafından ortaya konduğunu düşünmeye başladığını görüyoruz. Bu değişimin nedeni pratikte siyaset kuramı çalışanların bizzat işin kendisini yapanlar olmamakla birlikte, işe çok yakın olup birinci elden bilgi alan ve sorunlara çözüm üretmeye çalışanlar oldukları yönündeki izlenimleridir.⁶¹

⁶⁰ Birgül Ayman Güler, 2005, a.g.k., s.249

⁶¹ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.xxxiv

Bu yaklaşımın siyaset kuramı için olduğu kadar yönetim yazını için de geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Yönetim yazınına katkıda bulunanlar arasında uygulamadan gelenlerin yadsınamayacak etkileri olmuştur. Esasen yönetim yazınının temel ekseninin iş dünyası kökenli yaklaşımlarla kayması da bu nedenledir. İş dünyasında görev almış kişilerin toplumsal ve ekonomik açılımlar yapma arayışı günümüzde de “guru”larla sürmektedir.⁶² Bu açıdan Waldo’nun tespiti gerek yönetim yazını gerekse siyaset kuramı açısından geçerlidir. Waldo’nun da akademik yanı çok daha ağır basmakla birlikte uygulamaya yabancı olmadığını hatırlamak yararlı olacaktır.

Waldo’ya göre siyaset kuramı bir yan üründür. Waldo bu durumun Plato’yla ve Aristo’yla başlayıp günümüzde de sürdüğü izlenimi edindiğini belirtmektedir.⁶³ Ona göre hepsinin ortak yanı işaret ettikleri problemlere yakın insanlar olmakla birlikte düşüncelerini sistematize edebilmeleridir. Bu alan siyaset ve yönetimin kesiştiğı alandır ve aradaki çizgi net değildir.

Kamu yönetiminin kurucusu sayılan Woodrow Wilson’un da benzer bir yapıdan geldiğı hatırlanmalıdır. Wilson’da bizzat işin kendisiyle ilgilenmekle birlikte çözmeye çalıştığı sorunlar siyaset ve yönetimin kesiştiğı sorunlardır. Bu noktada Wilson’ın 1901 tarihli deklarasyonunun ve bu deklarasyonda yer alan; eski ve basit bir anayasal hükümet sistemini 20. yüzyıl gerçekliğine (phenomena) göre nasıl yeniden şekillendirir ve uyarlarız; demokrasiyi cumhuriyete nasıl hakim kılarız;; sanayileşme ve şehirleşmeyle ortaya çıkan yönetim problemleriyle nasıl başa çıkarız; sınırsızca artmaya devam eden sosyal farklılıklar ve ekonomik karmaşaya nasıl

⁶² Guru: Tecrübe ve bilgisiyle alanında otorite olan kimse.

⁶³ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.xxxiv

özüm getiririz; tektipliğe bürünmeyecek bir birliğı nasıl muhafaza edebiliriz, sorularının önemi ortaya çıkmaktadır.⁶⁴ Wilson'ın günümüzde de geçerli olduğunu gördüğümüz sorularının Waldo için de önemli olduğunu söyleyebiliriz. Burada üzerinde durmamız gereken nokta Wilson'un siyaset ve yönetimi ayrıştırarak çözmeyi amaçladığı sorunların Waldo tarafından tamamen farklı bir yaklaşımla bütünlük içinde çözülmeye çalışıldığıdır.

2. Bilimsel Yönetim

Waldo'nun kamu yönetimi yaklaşımının temel bileşenlerini onun bilimsel yönetime yönelik eleştirilerinden çıkarabiliriz. Waldo'nun esasen bilime ve bilimselliğe karşı olmamakla birlikte siyasal konuların salt bilimsel sorunlarmış gibi algılanmasını sağlıklı bulmadığı şüphe götürmemektedir. Konunun özündeysen Waldo'nun sosyal olayları anlamada bilimsel yönetim yaklaşımı ve pozitivizmi yetersiz bulması yatmaktadır. Bu yaklaşımla Waldo'nun egemen paradigmayı reddettiğı de söylenebilir.

Bilimsel yönetim, ortodoks görüşün temel bileşenlerindendir. "Modern topluma hem pratik hem de düşünsel boyutta egemen olan örgüt paradigmasının aslında birbirlerine son kertede oldukça yaklaşan, ancak çıkış noktaları ve kültürel olarak ayrışmaları olan iki temel söylemin üzerinde geliştiğini belirtmeliyiz. Bunlardan birincisi, mühendislik eğitimi almış olan Amerika'lı Frederick Winslow

⁶⁴ Woodrow Wilson. (1901). "Democracy and Efficiency" **The Atlantic**, Volume 87, No. 521, s.289-299

Taylor'un 1911 yılında yayınladığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" başlıklı kitabıyla belirlenen ve özel kesimin üretim örgütlenmesi üzerine yoğunlaşan "bilimsel yönetim" söylemi, ikincisi ise Alman sosyalbilimci Max Weber'in toplumsal çözümlemeden yola çıkıp insan ilişkilerinde "güç" ve ondan kaynaklanan yetkenin "çağdaş" meşrulaştırma biçimi olarak teknik yanlarını belirlediği bir yaşam tarzı olarak "bürokrasi kuramı".⁶⁵ Bu açıdan Waldo'nun bilimsel yönetime yönelik eleştirilerini ortodoks yaşlaşımın; bir anlamda modernizmin eleştirisi olarak değerlendirmek gerekir.

Siyasetle yönetimin ilişkisinin sınırlı bulunması da ortodoks görüşün bileşenlerindendir. Waldo'nun yaklaşımıysa ortodoks görüşle örtüşmez. Waldo'nun İdari Devlet kitabının ikinci baskısında belirttiği üzere, kamu yönetiminin siyaset teorisiyle ilişkisinin derinliğine olan inancı, zaman içinde sadece artmıştır. Bilimsellik savını da yetersiz bulan Waldo kamu yönetimini derinden etkileyen gelişmeleri de gözardı etmemiş ve bu kavramları İdari Devlet kitabının ikinci baskısının girişinde uzun uzadıya irdelemiştir.

Waldo bu gelişmeler arasında sıralayabileceğimiz İkinci Dünya Savaşı, fakirliğin yok edilebileceği düşüncesinin hakim olduğu büyük toplum (great society) düşüncesi, iletişim ve taşımacılıktaki gelişmelerin yol açtığı tek dünya ve bilimin hakim olacağı gelecek üzerinde özellikle durmakla birlikte, 1960'lardaki mutlu ve iyimser tablonun 1970'lerdeki dönüşümüne de işaret etmiştir. Mutlu ve iyimser

⁶⁵ Yılmaz Üstüner / E. Fuat Keyman, Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu, Ekonomik Yaklaşım, 1995, 6. cilt, sayı 18-19 s.40

tablonun kararmasında Vietnam Savaşının yarattığı hayal kırıklığı ve acizliğin çatışma ve yabancılaşmaya dönüşmesi de önemli bir yer tutmaktadır.

Waldo'ya göre toplumsal değişim ve hareketler karşıt hareketler doğurma eğilimindedir. Bununla birlikte tüm toplumsal hareketlerin düğümlendiği noktada kamu yönetimi bulunmaktadır ve yaşanan değişimden payını almaktadır. Bu çerçevede hızlı bir gelişim gösteren bilimsel ilerlemenin etkilerinin diğer alanlarda da hissedilmesi beklendik bir sonuç olmaktadır.

Bilimsel gelişmelere paralel olarak insan ilişkileri, örgüt ve yönetim üzerinde, bilimin ağırlığı ve bilimsellik arayışı artmıştır. İşletme, örgüt ve yönetim alanındaki gelişmeler insan odaklı disiplinleri gerçek bilim olarak kabul edilmeye hiç olmadığı kadar yaklaştırmıştır. Bununla birlikte bu alanlardaki somut bilimsel gelişmelerin kamu yönetimine katkısı ve değeri, üzerinde tartışılabilir başlıklardır. Bu değişimi bizzat yaşamış olan Waldo'da yönetimde bilimin sınırlılığını vurgulamış ve demokrasi arayışını sürdürmüştür.

Siyaset kuramının somut bilimsel gelişmelerin sonucu olarak ortaya çıkan bilimsel yönetimle (scientific management) ilgili bilgisi sınırlı gibi görünür. Bununla birlikte Waldo'ya göre “pozitivist modernite kuramı (the positivist theory of modernity); akılcı, laik, bilim ve teknolojiye dayalı, politik olana tepeden bakan ve politik olanı toplumsal kimlik (ethos) ve düzenle (order) değiştirme arayışı”yla benzer bir anlayışı çağrıştırmaktadır.”⁶⁶

⁶⁶ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.xxx

Waldo, soyut olanı somut olanla değiştirme arayışındaki bu tür siyaset kuramlarını “Siyaset kuramını ortadan kaldırma arayışındaki kuramlar” olarak nitelemektedir. Waldo’ya göre aradan geçen kırk yıl bilimsel yönetimi, siyaset kuramının konumlandırılması gereken yer (locus) olarak görme eğilimini değiştirmemiştir.⁶⁷

Waldo’nun ilk sorusu bilimsel yönetim yaklaşımının ne lde yeni bir yönetim teknolojisi (management technology) ya da yönetim sistemi (system of administration) olabileceğidir. Sonuçta Waldo’ya göre “Bilimsel yönetim tekerleği yeniden keşfetmiş olmakla birlikte daha iyi bir tekerlek keşfetmiştir.”⁶⁸ Ayrıca Waldo’ya göre bilimsel yönetimi bin yıllık yönetim birikiminden ayıran temel noktalardan biri de olguların bağımsızlığı (sovereignty of the facts) ve işlevsel ustabaşılık (functional foremanship) prensipleriyle daha eşitlikçi ve daha az otoriter sonuçlar ortaya koymasıdır.

İkinci soru kamu yönetiminin bilimsel yönetimden neden ödünç aldığıdır. Bu sorunun yanıtı kamu yönetiminin gelişimi boyunca yönetim alanında nc olmuş olmasıyla da ilgilidir. İş dünyası sadece yakın zamanda idari yaratıcı (administrative creator) olmuş ve lider konuma yükselmiştir. Waldo’ya göre köken olarak Amerikalı olan bilimsel yönetimin sistem arayışı içerisinde ne çıkmasının nedeni, Avrupanın kendi özel şartlarını taşıması ve bu şartların Amerikaya uygun olmamasıdır. Böylece iş dünyasında yıllar içinde özümsenmiş olan bilimsel yönetim, iş dünyasını yönetime

⁶⁷ a.k., s.xxxi

⁶⁸ a.k., s.xxxi

öncü kılmanın da aracı olmuştur. “Artık kamu yönetimi daha az prestijli ve daha az yaratıcıdır.”⁶⁹

Waldo, bilimsel yönetim yaklaşımındaki rolü konusunda Taylorun kendini öne çıkararak tarihi çarpıttığını ileri sürmektedir.⁷⁰ Waldo’nun bu savı Alfred D. Chandler’in modern kapitalizmin Amerikada kök saldığı 1850’li ve 1920’li yılları incelediği “The Visible Hand: the managerial revolution in American Business” adlı çalışmasıyla da desteklenmektedir.⁷¹

Waldo ve Chandler’e göre büyük ölçekli girişimler Adam Smith’in piyasa sisteminin ardıllarıdır. Bilimsel yönetimden söz ederken bu tarihsel süreç göz önünde bulundurulmalıdır. Bu noktada bizim için önemli olan bilimsel yönetimin Amerikan kamu yönetimine esin kaynağı oluşu, model oluşu ve sistemin kuruluş yıllarına kaynaklık etmesidir.

Waldo’ya göre bilimsel yönetim ve kamu yönetimi hareketleri “ortak bir olgunun farklı yansımalarıdır.”⁷² Bilimsel yönetimin temel amacı ekonomik hayatı bilimsel bir zemine oturtmaktır. O dönemde kamu yönetiminin de benzer bir amaç güttüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda Waldo’ya göre her iki hareket de pozitivisttir; tartışmasız olguları ararlar, metafiziği dışlarlar, ölçümü esas alırlar ve insana imanı (religion of humanity) itiraf ederler.⁷³

⁶⁹ a.k., s.xxxii

⁷⁰ a.k., s.xxxii

⁷¹ Alfred D. Chandler, **The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business**, Belknap Press, 1978, s.272-283

⁷² Dwight Waldo, 1984, a.g.s., s.49

⁷³ a.k., s.49

Bilimsel yönetimin kurucusu sayılan Taylor’a göreyse; bilimsel yönetim üretim bandının ötesinde “yönetim” problemlerine yeni bir bakıştır. Bu bakışın temelindeyse insan dehası vardır. Bilimsel yönetim Taylor’un takipçileri tarafından geliştirilmiş ve dönüşüm göstermiştir. Sonraki yıllarda hareket Amerikan düşünce dünyasından etkilenmiş ve demokratik, ahlaki bir boyut kazanmıştır. Bu durumu Waldo’nun toplumsal eğilim ve düşüncelerin olguları etkilediği savına kanıt olarak da değerlendirmek mümkündür.

Taylor’un bilimsel yönetim yaklaşımında gerçeklik seviyeleri (levels of reality) vardır. Bunlar; prosedürler ve düzenekler, prensipler ve temel felsefedir. Taylor bunları sırayla tanımlamış ve sonuç olarak bilimsel yönetimin; bir verimlilik aracı ya da verimlilik araçları kümesi, yeni bir ücretlendirme aracı, maliyet hesabı yöntemi, zaman çalışması ya da hareket analizi ya da bölünmüş ya da işlevsel ustabaşılık olmadığını, herşeyden önce bilimsel yönetimin bir araç değil bilişsel bir devrim olduğunu vurgulamıştır.⁷⁴

Temeline inildiğinde bu bilişsel devrimin insan ve sistemin yer değiştirmesinden ibaret olduğu gözlemlenebilecektir. İnsan ve değerlerini dışarıda bırakan, nesnel olanın öne çıktığı ve kurallaştırıldığı bir devrim. Bu yaklaşımı devrimleştirence hayatın her alanında yer bulan bilimsel yönetimin, değerler sonucu ortaya çıkan çatışmaları ortadan kaldıracağına olan inaçtır ki, inancın kendisinin bir değer olması ve bilimsel yönetimin bir misyon üstlenmesi hareketi çelişkili kılmıştır.

⁷⁴ Frederick Taylor, 1998, a.g.k., s.72

Taylor’a göre ekonominin ve dünyanın bilimsel yönetim ilkeleriyle yönetilmesi evrensel barışı da beraberinde getirecektir. “Bilim Newton fiziği değildir, öyle olsaydı modası geçerdi, o bundan çok daha fazlasıdır.”⁷⁵ Bu açıdan bilim doğal düzene (natural order) insanın yapacağı katkının aracıdır.

Toplumsal dayanışma da bilimsel yönetimin ifade bulduğu kavramlardan biridir. Değerler üzerinde yükselen bir toplumsal dayanışma ortamı görecelidir. Bilimsel yönetimse ilkelerinin tüm toplum tarafından benimsenmesi ve subjektif ölçütlerin objektif kurallarla yer değiştirmesi nedeniyle çatışma ortamını sona erdirebilecek yegane araçtır.

Bilimsel yönetimde işçi ve işverenin çatışmasını engellemek için kullanılabilecek faydacı araçlar yoktur. Araçların olmamasının nedeni çatışma olmayacak olmasıdır. Herşey bilimsel yönetimin ilkeleri doğrultusunda bir düzen içerisinde ilerleyecektir. Bu açılımın Waldo tarafından sahiplenilmesinin güç olduğu ortadadır.

Bilimsel yönetimin kurguladığı düzenin temelinde verimlilik yer almaktadır. Bilimsel yönetim amaçları gerçekleştirebilmek için mevcut kaynakları ve bilgiyi akıllıca kullanmak olarak da tanımlanabilir. Kaynakların akılcı kullanılması verimlilik olarak ifade edilebilir. Bilimsel yönetimle “verimlilik (efficiency), uzman (expert), demokrasi (democracy), hristiyanlık (christianity), tutumluluk

⁷⁵ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.52

(conservation), üretkenlik (productivity), özgürlük (freedom), eşitlik (equality), hukukun üstünlüğü (rule of law)” gibi birçok kavram daha sık kullanılır olmuştur.

Kavramların bu derece kapsamlı olması özünde bilime dayanmakla birlikte bilimsel yönetimin bilimden öte sonuçlar ortaya koymasına neden olmuştur. Böylelikle bilimsel yönetim ulvi amaçların olmazsa olmaz koşullarından biri haline gelmiştir. Lenin bile dünya savaşı sonrası Bolşevik Rusya’nın ihtiyacının Taylor’un sistemi olduğunu düşünmektedir.⁷⁶

Bilimsel yönetim yaklaşımı Sovyetler Birliğinde büyük tartışmalara yol açmıştır. Dişlilerini çalışanların oluşturduğu sanayileşmiş bir toplumsal sistemin kurgusu olarak bilimsel yönetimi bir yönetim tekniği olarak sunmak ciddi yanılgılar barındırmaktadır. Nitekim yaklaşım Sovyetler Birliği’nde verimliliğin artırılmasının aracı olarak kullanılmak isteniyor görünmekle birlikte geri planda toplumsal bir tartışma yürütülmüştür. Yaklaşım Sovyetler Birliği’ne “işin bilimsel olarak örgütlenmesi” adıyla Alexei Gastev tarafından sunulmuştur.⁷⁷

Gastev’e göre mekanikleşmiş ve standartlaşmış işçiler; proleter psikolojisine anonimlik kazandıracak, zamanla tüm üretim temposu aynılaşacak, tüm dünya aynı tempoyla çalışacak ve bu tempo estetik, entellektüel ve cinsel değerler de dahil olmak üzere işçinin bütün varlığına sızacaktır.⁷⁸ Bu yaklaşım 1905 devriminde

⁷⁶ Daniel A. Wren, Scientific Management in the U.S.S.R., with Particular Reference to the Contribution of Walter N. Polakov, **Academy of Management Review**, Vol. 5, No. 1 (Jan., 1980), pp. 1-11, s.1

⁷⁷ Kendall E. Bailes, Alexei Gastev and the Soviet Controversy over Taylorism, **Soviet Studies**, Vol. 29, No. 3. (Jul., 1977), pp. 373-394, s.373

⁷⁸ a.k., s.378

Lenin’le yolları ayrılan A.A. Bogdanov tarafından ciddi eleştiriler almıştır. Lenin’in, Gastev’in başında bulunduğu enstitüye, hayati çalışmalar yürütüldüğü gerekçesiyle, Sovyetler Birliği’nin en zor dönemlerinde beş milyon altın Ruble tahsis etmesi, yaklaşıma Lenin’in de desteğini göstermektedir.⁷⁹ İzlenimler ne olursa olsun hareketin Sovyetler Birliği’nin atılımı için üretimi arttırmak amacıyla tasarlandığı açıktır, bununla birlikte artan muhalefet, tartışmanın kazandığı toplumsal boyutu da göz önüne sermektedir.

Sovyetler Birliği’nde Gastev’e ve dolayısıyla bilimsel yönetim yaklaşımına tepkiler artarken 1924 yılı bu konuda dönüm noktası olmuştur. 1924 yılında toplanan “tüm birlikler” ikinci konferansında Gastev’e yoğun bir muhalefet dile getirilmiş bununla birlikte “parti”nin⁸⁰ Merkezi Denetim Komisyonu Başkanı Kerzhentsev’in konferansın kapanış konuşmasında, “Taylor’un sistemi bütünüyle reddedilemez; sistemin yararlı bileşenleri Lenin’in de belirttiği gibi sınanmalı ve uygulamaya geçirilmelidir” ifadeleriyle bilimsel yönetim yaklaşımı Sovyetler Birliğinde yer edinmiştir.⁸¹ Bilimsel yönetim yaklaşımını, teknik bir araç olarak değerlendiren bu yaklaşım yanılgılar içermektedir. Bilimsel yönetim yaklaşımının devrimsel yönü sunduğu teknik araçlar değil insanla sistemin yer değiştirmesidir; bu nedenle toplumsal etkilerinin olması kaçınılmazdır. Nitekim bilimsel yönetim yaklaşımı ya da Sovyetler’deki adıyla işin bilimsel olarak örgütlenmesi, Sovyet sanayii atılımı öncesinde endüstri standardı haline gelmiş ve yeni bilimsel yöneticiler Sovyet sanayini bütünüyle kontrol etmeye başlamıştır.⁸²

⁷⁹ a.k., s.382

⁸⁰ Rus Komünist Partisi

⁸¹ Kendall E. Bailes, 1977, a.g.k., s.391

⁸² a.k., s.393

Bilimsel yönetimin Sovyetler’de de hayata geçmesi Waldo’nun çok önemli bir tezini doğrular niteliktedir. Demokrasi kendi başına bir amaç olmadıkça, salt verimlilik üzerine kurulan yapılar Waldo’nun tabiriyle her zaman demokrasiden uzağa düşme eğilimi gösterebilirler. Bununla birlikte Waldo, tanımlarla Sovyet sistemini demokrasinin dışında konumlandırmanın zor olduğunu düşünmektedir. Ona göre yapılan demokrasi tanımları ne kadar katı olursa olsun komünistlerin de aynı tanımlar üzerinden demokratik olarak tanımlanabilmeleri mümkündür.⁸³ Bu açıdan Waldo’nun Sovyet sistemini olumsuzlamasının politik bir tavır olduğunu söyleyebiliriz.

Hiç şüphesiz bilimsel yönetim yaklaşımı kamu yönetimi disiplini derinden etkilemiştir. Bilimsel yönetim yaklaşımının kısa zamanda ortaya koyduğu sonuçlar kamu yönetiminin de hızla benzer bir zeminde ilerlemesini kolaylaştırmıştır. Daha önce de belirtildiği üzere iki disiplin de benzer arayışlar içerisindedir. Bunalımla birlikte birçok bilimsel yöneticinin (managers) özelden kamuya geçmesi de bu ilişkiyi güçlendirmiştir.

Yönetici (manager) kavramı bilimsel yönetim yaklaşımının önemli bir bileşenidir. Eşgüdüm, uyum, verimlilik ve ekonomi gibi aranılan şartlar her ne kadar bilim üzerinden tanımlansalar da, bu koşulların oluşmasını ve sürdürülmesini sağlayanlar yöneticilerdir. Bu durum yöneticileri bilimsel yönetim ilkelerini gerçekleştirebilecek, bu ilkeler ışığında yetiştirilmiş yöneticiler olması koşulunu

⁸³ Dwight Waldo “Development of Theory of Democratic Administration”, **The American Political Science Review**, Vol. 46, No.1 (Mar., 1952), 81-103, s. 82

doğurmuştur. Yöneticiler yoluyla bilimsel yönetim ilkelerinin hayatın her alanında uygulanabileceği düşüncesi, bilimsel yönetimin ilgi alanını genişletmiş ve bilimsel yönetimi değerlerle karşı karşıya getirmiştir. Hatta yönetici kavramı ve yöneticiliğin bilim mi yoksa sanat mı olduğu üzerine tartışmalar bile gündeme gelmiştir. Bilim ve sanatçılığı bağdaştırır bir tanım olarak uygulamadaki ustalık bağlamında, yazında, yöneticileri zanaatçı (artisan) olarak tanımlayanlar da olmuştur.⁸⁴

Kimilerine göre iş yönetimi (management) kamu yönetimiyle (administration) karıştırılmamalıdır. Bu yaklaşıma göre örgütsel amaçlara başkalarının çabalarıyla birlikte ulaşmak iş yönetimi; iş yönetimine yön veren karar ve değerlendirmelerde bulunmaksa kamu yönetimidir. Bununla birlikte bu yaklaşımın siyaset yönetim ikileminden çok uzağa düşmediği de açıktır. Bilimsel yönetimi kavramların üzerinde oynayarak sağlıklı olarak tanımlamak mümkün görünmemektedir.

Bilimsel yönetime göre; doğru ya da en azından anlamlı olan olgudur (fact). Olgu, araştırma ve ölçümse bilimin temel bileşenleridir. Bu temel bileşenlerin araçlar olarak ne yapılması gerektiğine de yanıt vermesi gerekmektedir ki bu da her konunun ölçülmesini zorunlu kılmaktadır. Bu noktada planlar ve prensipler devreye girmektedir. Planlar değerlerin bilimsel çerçeveye alınmasının aracıdır. Amaçlar ve niyet, planlar yoluyla olgularla ilişkilendirilir.

⁸⁴ Charles T. Goodsell, The Public Administrator as Artisan, **Public Administration Review**, Vol. 52, N0. 3, (May., 1992), pp.246-253

Değerlerin planlar yoluyla somutlaştırılmasının en güzel örneği bütçelerdir.⁸⁵ Değerlerin gerçekleştirilebilmesi için bütçe oluşturulur ki bütçeler birçok eğilim ve amacın gerçekleştirilmesinin aracıdır ve en önemlisi bütçeler ölçülebilirler. Bütçeler değerlerle bilimsel yönetimin bağdaştırıldığı zemini oluşturmakla birlikte temelde değerlere dayanmaları bakımından bilimin değerlerin aracı oluşunu da kanıtlamaktadırlar.

Üzerinde durulması gereken önemli bir nokta merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik sorunudur. Waldo'ya göre gerek kamu yönetimi gerekse bilimsel yönetim yaklaşımı; “adem-i merkeziyetçi, demokratik ya da merkeziyetçi, hiyerarşik ve otokratik olma eğilimi gösterirler.”⁸⁶ Bununla birlikte bilimsel yönetimin merkeziyetçi kurgusu işlevsellik ve olguların bağımsızlığı üzerinden adem-i merkezileşmeye yönelirken, kamu yönetimi adem-i merkeziyetçilik görüldükçe merkezileşmeye yönelmiştir. Temel kaygısı yönetimin demokratikleştirilmesi olan Waldo'nun bu konuda net bir açılım yapmamakla birlikte kamu yönetimi için adem-i merkeziyetçiliği tercih ettiğini biliyoruz.

Bu açıklamalardan çıkarılacak sonuç kamu yönetimi ve bilimsel yönetim arasında sanıldığından daha derin bir etkileşim olduğudur. Bir yaklaşımın diğer bir yaklaşım üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmak oldukça zordur. Toplumsal ve ekonomik yaşantının genel eğilimlerinin iş dünyasını kamu yönetimine model olarak sunması bilimsel yönetim ilkelerinin kamu yönetimine taşınmasını kolaylaştırmıştır. Sonuçta değerler ve siyasi karar alma mekanizmalarının etkisiyle bilimsel yönetim

⁸⁵ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.57

⁸⁶ a.k., s.58

ilkelerini kamu yönetiminde çıplak olarak gözlemlemek zor olsa bile zaman içerisinde kamu yönetiminin kendi sentezini yarattığını söylemek mümkündür.

3. Siyaset Kuramının Temel Tartışmaları

Waldo'nun kamu yönetimi anlayışı salt kuramsal bir yapı ve onun işleyişinden ibaret değildir. Ona göre kamu yönetimi çok daha geniş bir çerçevede ele alınmalıdır. Kuşkusuz kamu yönetiminin en önemli bileşeni siyaset bilimidir. Siyaset bilimine ait temel kavramlar kamu yönetimi tartışmalarının da yürütüldüğü zemini oluşturmaktadır. Kamu yönetimi bir bakıma teorik çıkarımların pratik sonuçlara dönüştüğü düzlemdir.

Kamu yönetimi yazınında geniş yer tutan siyaset felsefesinin temel tartışmalarına dayanan bu alan Waldo'ya göre beş başlıktan oluşur:

- 1- İyi hayatın (good life) doğası
- 2- Karar almanın dayanakları (bases of decision)
- 3- Kim yönetmeli
- 4- Kuvvetler ayrılığı
- 5- Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik

İşte kamu yönetimi tam da bu noktada vardır; bu başlıklar altında ele alınan kavramların hayata geçirilmesi ve sürekliliğinin sağlanması açısından yönetimle

bağdaştırılması. Kamu yönetimi bu temel kavramlar üzerinde şekillenmiş toplumsal ve ekonomik yaşantının geleceğe taşınması ve sürdürülmesinin aracı olmuştur.

3.1 İyi Hayatın Doğası:

Waldo'ya göre siyaset bilimi üzerine yazı yazan hemen herkesin iyi hayata (good life) ilişkin bir düşüncesi vardır. Esasen siyaset iyi hayata ulaşmak için vardır. Ütopyacılar iyi hayata ilişkin düşüncelerini dile getirmede diğerlerine göre daha şanslıdırlar. Diğerleri ise Waldo'nun tabiriyle doğal olarak insanoğlunun tanrı, devlet ve diğer bireylerle ilişkilerini açıklarken zorlanmaktadırlar.⁸⁷ Bilimsellik iddiasında olan siyaset bilimcilerin bile kendilerine göre bir iyi hayat tasavvurları vardır. Bununla birlikte iyi hayat tanımları genelde birbirinden uzaktır. Zaman ve mekan iyi hayat kavramının en önemli belirleyicilerinden olmuş, yaşanan döneme göre farklı tablolar çizilmiştir.

Amerika özelindeyse iyi hayat, başlangıç olarak sanayileşmiş ve şehirli bir uygarlığı tanımlamaktadır.⁸⁸ Waldo'ya göre zaten sanayi ve şehir birbirini tamamlamaktadır. Şehirlerin bekası sanayii gerekli kılmaktadır. Bu uygarlığın en önemli bileşeni makinelerle hakimiyet ve planlı eylemdir.

İyi hayat düşüncesiyle birlikte anılan kavramlardan ilki eşitliktir. Waldo'ya göre gelir dağılımında göze batacak dengesizlikler olmamalıdır. Çok uç zenginler

⁸⁷ a.k., s.67

⁸⁸ a.k., s.68

olmadığı gibi bu toplumda fakirlik de olmamalıdır. Bu durum insanların iş, aş, giyim, barınak, boş zaman ve benzeri kazanımlar için özgürlüklerinin kırılmasına razı olmalarının sonucudur.

Waldo geniş parklar, temiz sokaklar, güzel binalardan oluşan bu şehirlerin insanların yaptıklarıyla gurur duyduklarını bununla birlikte bu tablonun arkasındaki israf, verimsizlik ve pasaklılığın bu iyi toplumun hakim güçleri tarafından hoş karşılanmadığını belirtmektedir.⁸⁹

Waldo'ya göre bu toplum aynı zamanda barışçıl bir toplumdur. Waldo zaten barışçıl olanla olmayanı başka bir deyişle iyiyle kötüyü ayırma arayışındadır. Arayışın temel ölçütü de demokrasidir. Siyasal sistem demokratik olduğu ölçüde iyidir. Bu nedenle kamu yönetimi de demokratik olmalıdır.

Demokrasi arayışı Waldo'nun verimlilik kavramını dışlamasının da nedenidir. Verimlilik kamu yönetimi düşüncesinin temel ilkesi olarak alındığında otokratik sistemler de meşrulaştırılmış olacaktır. Bu açıdan temel ilke verimlilik olmamalıdır. Kamu yönetimi demokratik olduğu ölçüde verimlidir. Bu konu ekonomi ve verimlilik başlığı altında daha detaylı irdelenecektir.

Waldo Amerikan toplumunun iyi hayata ulaşmasında en önemli aracın bilim olarak görüldüğünü belirtmektedir. Bu yapılırken güç üreten bilimler, gücü kontrol eden bilimlerle dengelenmeye çalışılmıştır. Yönetimin bilimsel olarak

⁸⁹ a.k., s.69

yapılandırılmasıyla insanlara özgü zaafların ortadan kalkacağı beklentisi bir çok siyaset bilimcinin de paylaştığı bir düşüncedir. Bilime dayanılarak sağlanan gelişme bilimi meşrulaştırmış; bilimsellik yönetim kuramında bile temel kaygı haline gelmiştir.

Waldo'ysa kamu yönetimini demokratik bir sistemin temel bileşeni olarak konumlandırmaktadır. Bu açıdan amaçlanan demokrasiyse kamu yönetiminin de demokratik olması gerekmektedir. Bu çıkarım Waldo'nun temel savıdır. Dolayısıyla demokratik bir kamu yönetimi Waldo'nun iyi hayat tasavvurunun önemli bileşenlerindendir.

Waldo amaçlar ve araçlar arasında bütünlük olması gerektiğini savunmaktadır. Ona göre katı korumacılık (harsh paternalizm) olarak da tanımlanabilecek idari yapıların her zaman demokratik sonuçlara ulaşacağını düşünmek doğru değildir. Bu açıdan da yönetim daha başlangıçta demokratik olarak kurgulanmalıdır. İş dünyası bu duruma iyi bir örnek oluşturmaktadır. Amerikan iş dünyası demokratik olmayan yollarla yıldan yıla gelişmiş ve sistemdeki ağırlığı buna paralel olarak artmıştır. Bununla birlikte bugün bile iş dünyasının ne derece demokratik olduğu tartışmalıdır.

Sistemlerin demokratikliği sistem içerisinde insanların amaç ya da araç olarak değerlendirilmeleriyle yakından ilgilidir. Genelde iş örgütlenmelerinde insan bir girdidir. Adı ister personel yönetimi ister insan kaynakları olsun, insan yine araç olarak kalmıştır. İnsana değer verme iddiasında olan insan kaynakları yaklaşımının

verimlilik takıntısı çerçevesinde insanları daha verimli nasıl kullanırızın yanıtını araması verimlilik ilkesinin herşeyi araca dönüştürmesinin güncel bir örneğidir.⁹⁰ Waldo da bu noktadan hareketle iyi hayat tasavvurunda verimliliğin merkezi rolünü dışlamıştır.

Amerikan kamu yönetimi verimlilik ve etkinlik ilkesine sıkı sıkıya bağlıdır. Bu alanda demokrasiden de gerekirse vazgeçme eğilimi göstermektedir. Bunun temelinde kamu yönetiminin demokratikleşmesine önem verilmemesi yatmaktadır. Bu durum, kamu yönetimini demokratik bir yönetimin içerisine yerleştirmek ve demokratikleştirmek, olarak Waldo'nun en önemli arayışlarından biridir.

Waldo'nun bu konuya önem vermesinin nedenlerinden biri hiç şüphesiz ikinci dünya savaşının taze etkileridir. Verimlilik ve etkililik prensipleri üzerinde yükselen Almanya, Amerika için örnek olmamalıdır. Bu bakımdan demokrasi önce gelmeli; demokratik bir yönetimi sürekli kılacak etkililik ve verimlilik de göz ardı edilmemelidir. Yani Waldo'ya göre önce demokrasi sonra verimlilik gelmektedir. Demokratik kamu yönetimi iyi hayatın önemli bir bileşeni olmalıdır.

Waldo'ya göre iyi hayatın bileşenleri arasında planlara da yer verilebilir. Ona göre planlar araçlar ve sonuçlar arasındaki bağlantıyı oluştururlar.⁹¹ Doğal uyumun olmadığı kabul edildiğinde cahillik, fakirlik ve savaşlar da artık olağan olmaktan çıkacaktır. Bu durum planlar yoluyla bunların ortadan kaldırılabileceğini de göstermektedir.

⁹⁰ Birgül Ayman Güler, 2005, a.g.k., s.31

⁹¹ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.69

Waldo'ya göre bilimsel yönetim yaklaşımı da planlama üzerinde durmuş ama planlamaya olan ilgi asıl olarak büyük bunalımla (great depression) artmıştır. Bunalım politika uygulanmasında kullanılmakta olan planların politika oluşturmada da kullanılmasını gündeme getirmiştir. Bu bağlamda planlar araçların amaçlarla akılcı bir şekilde birleştirilebileceği zemin olarak görülmüştür.

3.2 Karar Almanın Dayanakları

Karar alma kamu yönetiminin ve siyaset felsefesinin en önemli konularından birisidir. Karar alma özünde siyaset ve yönetimin içiçe geçtiği bir alandır. Waldo'ya göre temel bileşenleri yönetenler ve iyi hayattır. “Kim, neye dayanarak, neyi makbul tutarak karar alıyor” ya da “alınan karar doğru mu” soruları tüm yönetim ve siyaset birikimini zorlayacak sorulardır. Zaten Waldo'ya göre yönetsel eylemin niteliğinden daha önemli bir araştırma konusu yoktur; “yöneticiler nasıl karar alır ve kararlarını hangi ölçütlere dayandırılır”.⁹²

Karar vermenin temel dayanaklarının ne olması gerektiği derin bir sorundur. Genelde halk iradesi (will of the people) en önemli bileşen olarak önerilmekle birlikte, halk iradesi tanımlanması kolay bir kavram değildir. Bununla birlikte Waldo'ya göre genel eğilim kamu yöneticilerinin kanunlar çerçevesinde halkın çoğunluğu için en iyisini sezme konusunda yetkili oldukları varsayımıdır.

⁹² Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.152

Waldo'ya göre kanunlarda boşluklar olmadığı sürece kamu yöneticileri hizmetler için kanunlara uymakta zorluk çekmezler. Boşlukların varlığıysa karar sürecini karmaşıklatacaktır. Böyle durumlarda kamu yöneticilerini karar alma konusunda yönlendirecek unsurlar neler olmalıdır?

Faydacılığı (pragmatism) Amerikan toplumunun en öne çıkan niteliklerinden birisidir. Waldo bu faydacılığı kısaca; “deneyimlerin ortaya koyduğu nedir, en iyi ne çalışır, durum ne gerektiriyor ve neye mücadele ediyor, kim ve neden istiyor” sorularını karar almada Amerikan pragmatizminin yansımaları olarak tanımlamaktadır. Ona göre zaten karar almada bu soruların yanıtı felsefi olanlardan önce gelmektedir.⁹³

Pozitivizmse dönemsel olarak pragmatizmden sonra kabul görmüş ve ağırlık kazanmıştır. Bilime beslenen umut daha somut dayanaklar arayan pozitivizmin belirgin niteliğidir. Bilime yakınlık ve metafizik olanı reddetme bu iki akımı yakınlaştırmakla birlikte pragmatizmin değerlerin deney ve deneyimle sağlanabileceğini kabul etmesi iki yaklaşım arasındaki temel fark olmaktadır. Mantıksal pozitivizm Amerika’da Herbert Simon’la ivme kazanmış ve yönetim alanında da etkili olabilmiştir. Bu konu Simon – Waldo tartışmasının irdelendiği Waldo’nun yönetim yazındaki yeri başlıklı bölümde detaylı olarak incelenecektir.

Verimlilikle birlikte karar almada ekonominin de ağırlığı artmıştır. Waldo’ya göre ekonomistler de bu rolü hiç yadsımamış ve gerekli birikime sahip olduklarını

⁹³ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.xxxviii

kabul etmişlerdir.⁹⁴ Söz konusu olan eylem kriterleri olunca ekonomi ve kamu yönetimi iç içe geçmiştir de denilebilir. Bu çerçevede atanmış görevlilerin görevleriyle ilgili olarak ihtiyaç duyacakları altyapıyı oluşturmak üzere eğitilmeleri de önem kazanmış; ekonomik ve sayısal yöntemler başta olmak üzere eğitim programları genişlemiştir.

Karar alma siyaset biliminin ve kamu yönetiminin üzerinde uzlaşılması zor olan konularındandır. Bunun temel nedeni verilen kararın “doğruluğunun” ölçüsünün somut olmamasıdır. İlk bakışta önemsiz görünen bu ayrıntı sosyal bileşenlerle birarada değerlendirildiğinde içinden çıkılmaz hale gelmektedir. Kararı kimlerin alacağı, kamu yararı gibi zor sorular süreci karmaşıklştırmaktadır.

Karmaşıklık, karar alma sürecinde “faydacılığı” diğer yaklaşımlardan daha baskın kılmıştır diyebiliriz. Genel olarak karar alma sürecindeki en belirgin ilke, en fazla sayıda kişinin olabildiğince mutlu edilmesidir. Bu tanım karar almanın ne kadar objektif olabileceği konusunda daha fazla soruya yer bırakmamaktadır. Zaman zaman yetersiz, ilgisiz ve maddi olmayan etmenlerin karar alma sürecinden dışlanması da dile getirilmiş olmakla birlikte yetersizlik, ilgisizlik ve maddi olmayanın tanımlanmasının öznel olduğu ortadadır.

Karar alma bağlamında 1940’lı yıllarda bütçe konusunda büyük tartışmalar yaşanmıştır. Bütçe seçimi karar alma sürecinin tam da göbeğinde yer almaktadır. Bütçeler politik tercihleri belirtmektedirler. Kamu politikasının en görünür olduğu

⁹⁴ a.k., s.xl

alan bütçelerdir. Bütçeleri kararların aynası olarak görmek de mümkündür. Bütçeler kamu poltikasının manifestosu olarak da değerlendirilebilirler. Waldo'ya göre ölçülebilir olmaları bütçelere somutluk kazandırmakla birlikte tercihleri barındırmaları nedeniyle öznelliklerini yadsımak da mümkün değildir. Tercih ve isteklerin kıt kaynaklarla bağdaştırılması bütçeleri politik kararların somut olanaklarla ilişkilendirildiği zemin haline getirmektedir. Somut kaynakların a değil de b'yi gerçekleştirmek üzere kullanılması karar sürecinde tercihlerin ve değerlerin ağırlığını ortaya koymaktadır.⁹⁵

Eşitlik, somutluk, bilimsellik, kamu yararı, sosyal avantaj, deneyim, faydacılık, ilkeler, ekonomi ve verimlilik, neyi nasıl yapacağımıza dair yanıtlar da içermektedirler. Bununla birlikte asıl ikilem ilke ve fayda arasında tutarlı bir ilişki olup olmadığıdır. Waldo'ya göre bu konuda dayanılacak yegane başlık felsefi faydacılıktır.⁹⁶ Ona göre “en fazla sayıda insanın yararı” karar almanın temel ilkesi olmayı sürdürmektedir.

Karar alma konusunda atlanılmaması gereken bir boyut da karar alma sürecinin ölçülebilirliğidir. Ölçülebilirlik bilimsellik savlarının dayanaklarındandır. Pozitivizm de bu dayanaktan güç almaktadır. Karar alma sürecinde “değerlerin” en azından doğru ve yanlışın aranması pozitivist savları zorlamaktadır.

⁹⁵ a.k., s.86

⁹⁶ a.k., s.79

Waldo'ya göreyse bilim ikilemler içerisinde. Bilimsel yaklaşımda amaç sadece bir veri olabilir değer taşıyamaz.⁹⁷ Bu açıdan Waldo'ya göre pozitivist bir karar alma süreci olası değildir. Waldo'ya göre karar alma sürecinde en kabul edilebilir yaklaşım faydacılıktır.

Waldo'nun pozitivismi eleştirirken kullandığı kavramlardan biri de doğallık yanılsamasıdır (naturalistic fallacy). Doğallık yanılsaması insanlar için zorunlulukların üç boyutlu dünyadaki herhangi bir durumdan çıkarılabileceği yanılgısıdır. Waldo İdari Devlet kitabında bu duruma örnek olarak bir kasabada kaç kişinin yaşayacağını istatistikliklerin belirleyemeyeceğini göstermektedir. Waldo'ya göre eğer olgular politikayı belirliyorsa fakirlik, hastalık, israf ve verimsizlik olgularından fakirlik, hastalık, israf ve verimsizliğin olağan olduğu sonucunu çıkarmamız gerekmektedir.⁹⁸

Waldo'nun politika belirlemede geçerli bulduğu faydacılığı kısa bir metinde tanımlamak pek kolay değildir. Daha çok rasyonalizme tepkidir demek yanlış olmayacaktır. Kısaca açıklamak gerekirse faydacılığın doğruluk testi; uygulamanın “iş görür” olmasıdır ya da uygulamadan istenilen sonucun alınıp alınmamasıdır. Faydacılığın deneyime dayanması emprizmle birlikte anılmasına da neden olmuştur.

Pozitivism söz konusu olduğunda bütçe başlığına da tekrar değinmek gerekmektedir. Waldo'ya göre bütçelerin özü kamu politikası üzerine alınan

⁹⁷ a.k., s.82

⁹⁸ a.k., s.83

kararlardır.⁹⁹ Bütçeler a birim kaynağın b yerine c'ye harcanmasını somutlaştırmakla birlikte bunun hangi temelde yapıldığına dair bir ipucu vermezler. Bu durumdan dolaydır ki politikanın belirlenmesi ve uygulanmasının en temel aracı olan bütçeler de salt pozitivist bir bakışla değerlendirilemezler.

3.3 Kim Yönetmeli?

Kamu yönetimi öğrencilerinin öngördükleri “iyi toplumu” kim yönetmelidir? Siyaset felsefesinin yanıtlamak zorunda olduğu temel sorulardan da biridir; kim yönetmeli? Platon’un koruyucularından Bakunin’in anarşistlerine kadar geniş bir yelpazede bu sorunun yanıtı aranmıştır.¹⁰⁰ Waldo’ya göre siyaset felsefecileri için çok önemli olan bu sorun üzerinde düşünmek, Amerikan kamu yönetimcileri tarafından zaman kaybı olarak görülmüştür.¹⁰¹

Waldo’ya göre politik gücün uygulanmasında modern yönetimin işlevlerini yerine getirmek üzere bir uzmanlık alanının ortaya çıktığı görüşü yaygınlaşmaktadır. Bu yaklaşımın temel savı ulus devlet sisteminin varolduğu, toplumun tüm sınıflarının yönetimi iyi hayata ulaşmanın aracı olarak gördüğü modern dünyada yönetici bir sınıfa duyulan ihtiyaçtır. Waldo’da böyle bir yönetici sınıfın varlığını sorun olarak görme eğilimi olduğunu da söyleyebiliriz. Bu kaygı demokratik bir yönetim yapılandırılmadığı durumda ortaya çıkacak yönetici bir sınıfın olası tahakkümüne duyduğu tepkiden kaynaklanmaktadır.

⁹⁹ a.k., s.85

¹⁰⁰ a.k., s.90

¹⁰¹ a.k., s.85

Yönetici uzman bir sınıfın varlığı ve bu sınıfın konumu tartışılmakla birlikte Waldo'ya göre bu alanda henüz tatmin edici sonuçlara ulaşılmış değildir. Hatta Waldo'ya göre kamu yönetiminin tüm çatışmalarının ve tutarsızlıklarının su yüzüne çıktığı yerdir yönetici sınıfın varlığı ve niteliği.¹⁰² Bunun önemli nedenlerinden biri demokrasinin doğal bir uyum öngörmesi ve bu süreçte olguların yönetilmekten çok kendi sonuçlarını vermesinin beklenmesidir. Bu açıdan bakıldığında demokratik bir yönetimde öngörülen çoğulculuk ve kısıtlı hükümet modeli de yönetme erkini karmaşıktırmaktadır. Hizmet edilecek amaçlar net olarak ortaya konamadan, ki bunları ortaya koymak çoğu zaman çoğulculukla bağdaşmayabilir, güçlü bir bürokrasi yaratmak mümkün görünmemektedir.

Bu noktada Waldo'nun demokratik bir sistemde yönetimi konumlandırmakta zorlandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bununa birlikte Waldo'nun çalışan bir bürokrasiye duyduğu gereksinim de göz ardı edilmemelidir. Özetle Waldo'nun bu konuda ortaya koyabildiği bir sonuç olmamakla birlikte temennilerinin olduğunu söyleyebiliriz. Bu açıdan demokratik yönetim yaklaşımının ve demokratik yönetişimin uzlaştırma işlevinin Waldo'nun beklentilerini karşılar görüldüğünü söylemek mümkündür. Bu konu demokratik yönetim kuramı başlıklı bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

Siyaset felsefesinde olduğu gibi kamu yönetiminde de kimin yöneteceği yazında en çok vurgulanan konulardan birisidir. Siyaset felsefesi Platon ve Bakunin

¹⁰² a.k., s.98

arasında gidip gelen birçok farklı yaklaşımla şekillenmiştir. Kamu yönetimi esasen bu bütünün daha dar bir kesitinde vardır. Yönetim çalışmalarında genelde kim sorusundan çok “nasıl” sorusu daha önemli bulunmaktadır. Waldo Amerikan kamu yönetimi öğrencilerinin kimin yöneteceği sorusunun yanıtını aramayı gereksiz mesai olarak algılama eğiliminde olduklarını belirtmektedir.¹⁰³ Kuşkusuz bunun en önemli nedeni modern hükümet işlevlerini yerine getirmenin bir uzmanlık alanı olduğuna dair derin inançtır. Bu nedenle siyasi gücün eyleme geçirilişi üzerinde daha çok durulmuştur.

Modern dünyanın geniş bir bürokrat, yönetici kitle gerektirdiğine dair inanç kamu yönetimini toplumun tüm kesimleriyle iyi hayata ulaştırılmasının aracı olarak görülmesine neden olmuştur.¹⁰⁴ Waldo’ya göreyse: “medeni yönetimin geleceği medeni bir toplumun kamusal işlevlerini karşılama becerisine sahip bir idare bilimi, felsefesi ve pratiği geliştirebilmekte yatmaktadır.”¹⁰⁵ Amerikan uygarlığıysa Waldo’nun arzuladığı bu pratikten uzakta ve büyük ölçüde iş dünyasının bizzat kendisi tarafından kurgulanmıştır. İş adamlarının iş dünyasının kurallarına göre şekillenmiş bir uygarlığı yönetmekte daha başarılı olacakları genel kanısı bu nedenle oluşmuş görünmektedir. Bu eğilim Amerikan kamu yöneticilerinin kamu iş adamı olarak görülmelerinin de nedenidir. Nitekim bu durum uzun zaman devam etmiş, kamu yönetimi uzmanlar tarafından iş dünyasının kurallarıyla yönetilmesi gereken bir alan olarak görülmüştür.

¹⁰³ a.k., s.90

¹⁰⁴ a.k., s.91

¹⁰⁵ a.k., s.91

3.4 Kuvvetler Ayrılığı

Kuvvetler ayrılığı Amerikan kamu yönetiminde yapısal bir konum kazanmıştır. Bununla birlikte yönetim alanında çalışanların hoşlandıkları bir kavram değildir. Waldo'ya göre bunun nedeni “kuvvetler ayrılığının temelde hükümet ve politikalarının sağlıklı yapısına, Amerikan iş dünyası ve İngiliz sistemine duyulan hayranlıkla beslenmesine, genelde yargıyı zayıflatıp yöneticiyi öne çıkaran, karar ve uygulama süreçlerini ayrıştıran yapısına, herşeyi kendi yapısına uydurma eğilimine ve partiyi yaygın bir kontrol aracı olarak mükemmelleştirmesine dayandırılmasıdır.”¹⁰⁶

Kuramlarda kuvvetler genelde yasama, yargı ve yürütme olmak üzere üçe ayrılıyor olmakla birlikte beşli de dahil olmak üzere farklı yaklaşımlar da yok değildir. Bu çalışmada yönetimde yazınındaki ağırlığından dolayı ikili ayrım üzerinde durulacaktır. Bununla birlikte ortodoks görüşün temel sütunlarından olan siyaset yönetim ayrımı başta Waldo tarafından olmak üzere temelinden sarsılmış; yerine de yenisi koyulamamıştır. Kamu yönetiminin Wilson'la başlayarak siyaset yönetim ayrımı üzerinden konumlandırıldığı düşünüldüğünde konunun önemi ortaya çıkacaktır. Waldo'nun ifadesiyle; “kamu yönetiminin siyaset yönetim ayrımı formülüne dayalı birlik ve bütünlüğü ve buna eşlik eden değerler kümesi ve ilkeleri gideli çok olmuştur.”¹⁰⁷ Siyaset yönetim ayrımının geçerliliğini yitirmesi kamu yönetiminin kimlik krizinin en önemli nedenleridir.

¹⁰⁶ a.k., s.105

¹⁰⁷ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.148

Woodrow Wilson'ın siyaset ve yönetimi ayırması, kuvvetler ayrılığıyla kurumsallaşmış bulunan eski üçlü durağan yapıyı derinden sarsmıştır.¹⁰⁸ Goodnow ise tüm siyasal sistemlerde hükümetin; devletin iradesini ortaya koymak ve bu iradeyi hayata geçirmek olmak üzere iki temel fonksiyonu olduğunu vurgulamıştır.¹⁰⁹

Goodnow'a göre bu işlevler siyaset ve yönetimdir, yargı ise bu iki temel işlevin altındadır. Gerek Wilson gerekse Goodnow'un yaklaşımları en azından akademik anlamda uzun zaman yönetim alanının sınırlarını çizmiştir. Bununla birlikte karar alma ve uygulamayı siyaset ve yönetim olarak temel iki işlev olarak tanımlayan Goodnow bu ayrımın pratikte mümkün olmadığını da vurgulamaktadır. Goodnow'a göre alınan kararlar ve uygulanmaları arasında uyum olmaması işlevlerin yerine getirilememesiyle sonuçlanacaktır. Uygulamada bu iki işlevin bağımsız olması uyum sağlanmasını zorlaştıracığından yönetimin siyasetin kontrolünde olması gerektiği sonucuna da varılabilir. Goodnow bu durumda yönetime ölçülü bir bağımsızlık tanınması gerektiğini belirtmektedir. Waldo'ya göre Goodnow'un yaklaşımı yargıyı güçsüzleştirmesi ve devletin iradesi olduğu varsayımı nedeniyle süreci açıklamakta yetersiz kalmaktadır.¹¹⁰

Bu konuda farklı bir açılım da Gulick'den gelmektedir. Gulick özünde siyaset yönetim ayrımına katılmakla beraber bunun nedenini yönetimin sürekliliğine verdiği önemle açıklamaktadır. Bununla birlikte Gulick'in kuvvetler ayrılığına asıl katkısı gerek üçlü gerekse ikili ayrımı reddetmesi ve yeni bir model önermesidir.

¹⁰⁸ Woodrow Wilson, 1887, a.g.k., s.494

¹⁰⁹ Frank J. Goodnow, (1900)"Politics and Administration" Shafritz, Jay M. "**Classics of Public Administration**", Wadsworth Publishing Company, 1992 , s.25

¹¹⁰ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.108, 109

Gulick yeni dünya düzeninde eski modellerin istenilen sonucu veremeyeceği ve bunun alternatifinin bir tarafta kararların vetosu, diğer tarafta karar oluşturma ve uygulama olmak üzere yeni bir yöntem benimsenmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu yaklaşımda özgün olan karar oluşturma ve uygulamanın aynı tarafta toplanmasıdır. Şüphesiz bunun en önemli nedeni yönetimi bir bilim alanı olarak tanımlayan Gulick'in karar almayı da yönetim kuramı içerisinde bilimsel bir alan olarak tanımlamasıdır.¹¹¹

Siyaset ve yönetim ayrımı yönetim yazınının temel ikilemlerinden biri olmayı günümüzde de sürdürmektedir. Waldo bu konuya daha bütünleştirici yaklaşmış olmakla birlikte genel kabul görececek bir önerme de ortaya koyamamıştır. Günümüze kadar gelinen noktada yüz yıllık birikimin yeni isimlerle tekrar tekrar gündeme getirilmesinin ötesine geçilebilmiş değildir. Bu konuda en umut verici açılım Birgül A. Güler'in araştırma nesnesini toplumsal ve ekonomik örgütlenmeyi ayrıştırmadan bütün olarak devlet olgusu içinde tanımlayan önermesidir.¹¹²

3.5 Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyetçilik

Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik tartışmaları kaynağını sorumluluk kavramından almaktadır. Merkeziyetçilik tezi temel olarak geniş yetki ve bu oranda

¹¹¹ Luther Gulick, 1965, Management is a Science, **The Academy of Management Journal**, Vol. 8, No. 1, pp. 7-14, s.12

¹¹² Birgül Ayman Güler, (1994), "Nesnesini Arayan Disiplin", Aykaç Burhan, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı, 2003, s.542

da sorumluluk taşıyan bir yönetimin görünür, denetlenebilir ve sorumlu tutulabilir olmasıdır. Gücün ve sorumluluğun dağıtılmasıysa etkin bir denetimi zorlaştırmakta, halk denetimini güçleştirmektedir. Bu duruma örnek olarak bağımsız kuruluşların yetkili ama sorumsuz olmasını sakıncalı bulan yaklaşımlar gösterilebilir. Merkeziyetçilik düşüncesi kısaca aynı oranda sorumluluk da verilmesi halinde güç artışının yararlı olduğu iddiasındadır.

Merkeziyetçiliğin getirileri arasında merkezi bir yapının planlama ve bilgi toplama açısından daha avantajlı olması sayılabilir. Merkezi bir yapı yukarıdan aşağıya tutarlılık içerisinde hareket edecektir. Yine bu yapı içerisinde uyumsuzluk ve çatışmanın daha az olması da beklenmelidir. Kuramsal bir bakışla yetki karmaşası olmaması zaten çatışma olasılığını oldukça azaltmaktadır. Yine klasik anlamda sistem büyüdükçe verimliliğin artması da umulmaktadır. Uzmanlaşma daha fazla, iş bölümü daha kolay olacaktır. Gücün ve sorumluluğun tek elde toplanması nedeniyle sorumluluk açısından vatandaş denetiminin de kolaylaşacağı varsayılabilir.

Her ne kadar merkezileşme gücün bir noktada toplanmasını sağlıyor olsa da birçok yaklaşım tarafsız ve siyasetten uzak bir yönetimin varlığının bu sakıncaları ortadan kaldıracağını öne sürmektedir. Amerika için bu konuda merkezileşme denildiğinde başkan ve gücün başkanda toplanması olarak algılanması gerektiğini de hatırlatmakta yarar vardır. Bu çalışmada ele alınan merkeziyetçilik Amerikan merkeziyetçiliğidir.

Merkeziyetçilik sadece verimlilik, ekonomiklik ve sorumluk açısından değerlendirilmemelidir. Amaç birliğinin de merkeziyetçilikle sağlanabileceği düşünülmektedir. Bu yolla çatışan çıkarların vereceği zarar ve sürtünme merkezi bir yönetim yoluyla aşılmış olacaktır. Bu yaklaşım toplumların amaçları ve lideri belirsiz bir durumdan hoşnut olmayacağı varsayımıyla hareket etmektedir. Bu açıdan merkezileşmenin kısa vadede daha kararlı bir tablo çizeceği beklenebilir.

Ademi merkeziyetçiler ise merkeziyetçi tezlerin her koşulda geçerli olmadığını öne sürmektedirler. Onlara göre politikaların sürekliliği gücün tek bir merkezde toplanmasından daha önemlidir. Onlara göre merkeziyetçiliğin sakıncası tek bir kimsenin ki daha önce bunun Amerikan Başkanı olduğunu belirtmiştik; herşeyi aynı anda yönetebilmesinin mümkün olmadığıdır. Adem-i merkeziyetçilere göre gücün artması ve merkezileşmesi politikaların sürekliliğini de etkileyecektir. Genel olarak merkezileşme, politikaların kişiselleşmesini de beraberinde getirmektedir. Kişiselleşen politikalar merkezi otoritenin el değiştirmesiyle uygulamadan kalkabilecek, dönemler arasında uyumsuzluklar artma eğilimi gösterecektir.

Gücün merkezileşmesinin denetimi arttırdığı düşüncesi de her zaman doğru değildir. Böyle durumlarda gücün kötüye kullanılması her zaman mümkündür. Gücün merkezileşmesiyle devlet varlığının ve ağırlığının artması, adem-i merkeziyetçilerce her koşulda olumlu bulunmamaktadır.

Konunun diğerk bir boyutu bilgi ve gücün birleştirilmesidir. Genel olarak merkeziyetçi yapılarda güç ve bilginin mümkün olan en üst noktada; adem-merkeziyetçi yapılardaysa mümkün olan en alt kademedede birleştirilmesi eğilimi vardır. Bu açıdan adem-i merkeziyetçi yapıların daha katılımcı sonuçlar verdiğini öne sürmek yanlış olmayacaktır. Esasen bu bir çelişkiyi de ortaya koymaktadır. Siyaset ve yönetimin ayrıldığı bununla birlikte yönetim organının merkezileştiğı yaklaşımlar, bilimsellik savını vurgulamakla birlikte karar almayı ayrı ve daha üst bir yapıya taşımaktadır. Diğerk taraftan bilimsellik söz konusuysa olgular ve yaklaşımın sabit sonuçlar vermesi gerektiğinden bu kararların daha aşağıda alınması beklenmelidir. Bu durum pozitivist ama merkeziyetçi yaklaşımları tutarsızlaştırmaktadır.

Waldo merkeziyetçilik tartışmasına mesafeli yaklaşmaktadır. Onun temel hedefi yönetim aygıtını daha demokratik hale getirmektir. Waldo'ya göre otokratik ve demokratik bir sistemde yönetim aygıtı aynı olmamalıdır. Demokrasinin yönetim sürecinde de içselleştirilmesi gerekmektedir. Bu noktada Waldo merkeziyetçileri demokratik bir yaşamı ve yönetimi garantileyemedikleri için dışlama eğilimindedir.¹¹³

Karar alma ve uygulama süreci de merkezileşmenin derecesine bağılı olarak farklılık gösterebilmektedir. Bu bağlamda ademi merkeziyetçilerin en önemli savlarından birisi aşırı merkezileşmenin karar alma ve uygulama sürecini çok uzattığı ve işlevleri yerine getirilemez duruma düşürdüğüdür. Özellikle Amerika gibi geniş

¹¹³ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.142

bir coğrafyaya yayılmış ve farklılıklar içeren topluluklarda yerel değerler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu açıdan farklılıklara ve detaylara önem veren ve somut olgular kadar değerleri de göz önünde bulunduran Waldo'nun adem-i merkeziyeçi bir yaklaşıma daha yakın durması tutarlıdır.

Merkeziyetçiliğin dereceleri üzerine geliştirilen birçok yaklaşımın odağında örgütlenme vardır. Bu açıdan merkeziyetçi ya da değil tüm yaklaşımların üzerinde durması gereken başlıklardan birisi temsil diğeri koordinasyondur. Ortak çıkarı olan en küçük birimin sesini duyurabildiği ve eylemin bu en küçük çıkarın en yukarıda da dikkate alınarak hayata geçirilmesi merkeziyetçiliğin derecelerini ikinci plana itmektedir ki bu örgütlenmede temsil ve koordinasyon sağlamadaki beceriyle ilgilidir. Bu açıdan merkezileşme tartışmalarının örgütlenmenin becerisine göre yarı doğrular üzerine kurulduğu da söylenebilir. Bu yaklaşım merkeziliğin derecesi değil “iyi” örgütlenme önemlidir sonucunu beraberinde getirmiştir.¹¹⁴

4. Ekonomi ve Verimlilik

20. yüzyıl yönetimde artık erdemin tek başına yeterli sayılmadığı yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra verimlilik kamu hayatında en çok telaffuz edilen başlıklardan birisi haline gelmiştir. “verimsizlik artık en büyük günahtır.”¹¹⁵

¹¹⁴ a.k., s.145

¹¹⁵ a.k., s.187

Ekonomi ve verimlilik çoğunlukla yönetimde iyileştirmenin anlam kazandığı kavramlar olarak anılmaktadır. Demokrasi muktedir olmalı ama yönetim makinesi zaman, para ve enerjiyi boşa harcamamalıdır. Bu nedenle verimlilik temel ilkelerden biri haline gelmiştir. İş dünyasının yönetim üzerinde artan etkisi, iş dünyasının en önemli kaygılarından olan verimliliğin kamuda da birincil öneme sahip olması gerektiğine yönelik yaklaşımları kuvvetlendirmiştir. İyi kamu hizmeti verimli kamu hizmetiyle eşanlamlı olarak kullanılır olmuştur. İlk olarak “Büro Hareketi”yle duyulan verimlilik kısa zamanda en sık kullanılan sözcüklerden birisi haline gelmiştir.

Genelde bilimsel ve ölçülebilir olarak değerlendirilen verimlilik kavramı Waldo’ya göre değerlerden ve değerlendirmeden ayrı düşünülemez.¹¹⁶ Neyin verimli olduğu, neyin amaçlandığıyla çok yakından ilgilidir. Bu nedenle amaçlardaki ve değerlerdeki değişiklikler verimlilik üzerinde çok büyük farklılıklar yaratmaktadır.

Waldo bu tespitte bulunurken ekonomi ve verimliliği aynı anlamda kullanan ve bu kavramları sadece hükümetin daha az para harcaması olarak yorumlayanların da olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte yaptığı bir alıntıyla bu kavramların daha çok hastalıktan arınmış evler, okullarda hayata hazırlanan öğrenciler, felaketten korunan gemi ve madenler olarak anlaşılması gerektiğini vurguluyor. Bu konuda verimlilik sadece ataç ve kalem olarak düşünülmeyip, kıt kaynakların israf edilmeden kullanılması olarak değerlendirilmelidir.¹¹⁷

¹¹⁶ a.k., s.188

¹¹⁷ a.k., s.189

Bu konuda gözden kaçırılmaması gereken diğer bir nokta hükümet harcamalarının kısılmasının tek başına anlamlı olmamasıdır. Daha açık bir ifadeyle daha az hükümet harcaması, amaçlar göz önünde bulundurulmadan kendi başına bir anlam taşımamaktadır. Hedeflerle birlikte düşünüldüğünde daha fazla hükümet harcaması kimi zaman daha anlamlı olabilmektedir. Bu açıdan verimlilik kavramı göreceli bir kavram olarak görülmelidir.

Verimlilik ve ekonominin dar kapsamlı düşünülmesi sosyal verimlilik gibi bir kavramın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sosyallikle vurgulanmak istenilen, verimlilik kavramının mekanik bir kavram olmaktan çok insanla ilişkili oluşudur. Bu yaklaşıma göre verimlilik niteliksel bir kavramdır ve bu nedenle de niceliksel bir bakış kavramı açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

Verimlilik tanımlanması zor bir kavram olmakla birlikte verimliliği ölçmeye yönelik çalışmalar da yapılmıştır. Waldo'ya göre çok boyutlu bir kavram olarak verimliliği ölçmek için öncelikle birim zamanda üretilen hizmetin niteliksel ve niceliksel boyutunu belirlemek, sonuçları benzer birimlerin sonuçlarıyla kıyaslamak ve son olarak da idarenin genelindeki yerini değerlendirmek gerekmektedir.¹¹⁸ Böyle bir ölçümün yapılabilmesi için öncelikle hizmetin yeterliliğini ve verimliliğini birbirinden ayırmak gerekmektedir. Genel olarak sonuç vermiş bir hizmet yeterli olarak değerlendirilmektedir. Hizmetin yeterli olmasıysa her zaman bu hizmetin verimli olduğu anlamına gelmemektedir.

¹¹⁸ a.k., s.191

Verimliliğin yeterliliğin kaynak kullanımıyla birlikte değerlendirilmesiyle ölçülebileceğini öne sürenler de olmuştur. Bu yaklaşımda verimliliğin *parasal harcamalar, çaba, performans, performans verimliliği, harcama verimliliği ve çaba verimliliği* olmak üzere ayrı seviyelerde değerlendirilerek ölçülebileceği sonucuna varılmaktadır.

Waldo'ya göreyse verimliliğin kesin bir ölçümü yapılamaz, ölçülebilir olan göreceli verimliliktir ki zaten bu tür bir ölçüm de yönetimlerin pratik ihtiyaçlarını karşılamaya yeterlidir. Bu noktada hatırlamamız gereken nokta Waldo'nun verimliliği yönetim sürecinin merkezinde görmediğidir. Buradan çıkaracağımız sonuç Waldo'nun demokratik bir yönetimin sürdürülebilmesi için verimliliğe önem verdiği, bununla birlikte verimliliği amaç olarak değil araç olarak gördüğüdür.

Ekonomi ve verimlilik arasındaki ilişkinin doğru konumlandırılması oldukça önemlidir. Öncelikle ekonomi ve verimlilik birbirini tamamlayan kavramlardır. Ekonomi kimilerine göre sadece kamu harcamalarında azalma olarak görülüyor olsa da bu yaklaşım sağlıklı sonuçlar vermeyecektir; gerçek anlamda ekonomi verimlilikte aranmalıdır. Bu açıdan Waldo'ya göre üzerinde durulması gereken temel kavram verimlilik olmalıdır.¹¹⁹

Waldo'ya göre verimlilik oran, karşılaştırma çağrıştırması gereken bir sözcüktür. Karşılaştırma çağrıştırmadan kullanıldığında yanıltıcı olabilir. Bu açıdan Waldo'nun yönetimin büyük ölçüde normatif bir alan olduğu yaklaşımı, Gulick gibi

¹¹⁹ a.k., s.193

verimliliği yönetimin merkezine yerleştiren yaklaşımlardan uzaklaşmaktadır. Waldo'ya göre verimlilik kendi başına bir anlam taşımaz. Verimliliği anlamlı kılan amaçlarla birlikte anılmasıdır. Bir amaç için verimli olan diğer bir amaç için verimsiz olabilir. Waldo bu açıdan Gulick'in yönetim biliminin verimlilik üzerinde yükselmesi gereken bir alan olduğu yaklaşımını da reddetmektedir.¹²⁰

Waldo'ya göre verimliliğin nesnel ve öznel tanımlarının yapılması olağandır. Bununla birlikte bunları birbirinden ayırmak oldukça zordur. Bu konuda Waldo'nun önerisi nesnel verimliliği sadece ve sadece değerlerin bilinçli olarak belirlenebildiği durumlarda aramaktır. Şüphesiz verimliliğin bir yönü enerji gibi somut, diğer bir yönü ise sonuçlar ve etkiler gibi soyuttur. Verimliliğin bu iki boyutun bir arada olduğu durumlarda anlamlı olduğunu düşünürsek, verimlilik kavramında öznelliğinin öne çıktığı sonucuna varabiliriz.

Waldo'nun verimlilik konusuna faydacı yaklaştığını biliyoruz. Ona göre kamu yönetiminde verimlilikle ilgili çalışmalar yapmak mümkün ve yararlıdır. Waldo'nun verimliliği amaç değil araç olarak gördüğünü hatırlarsak bu tutumun tutarlı olduğunu söyleyebiliriz.

Waldo'ya göre verimliliğin kısmen de olsa ölçülmesi yönetim sürecinde bir çok alanda kullanılabilmesini sağlamaktadır; “bu açıdan ölçülmelidir; ne de olsa insanoğlu zaman gibi henüz tam olarak kavrayamadığı bir çok şeyi de ölçmektedir...”¹²¹

¹²⁰ a.k., s.194

¹²¹ a.k., s.195

Waldo'nun verimlilik konusundaki bir diğ er   nermesiye ama lar hiyerar isidir. Buradaki hiyerar iyle anlatılmak istenen hiyerar isinin alt basamaklarında bulunan k      gruplar ve ortak paydaların daha somut kar ıla tırmalar yapmaya olanak vermesidir. Hiyerar isinin   st basamaklarına  ıkıldık a ama lar ve tanımlar  zerinde uzla mak g     mekte, bu a ıdan de erlendirme i in sabit bir referans noktası alınamamaktadır. Bu de erler hiyerar isinin diğ er bir y n y se siyaset ve y netimi kesin bir  izgiyle ayırmanın zorlu unu ortaya koymasídır. Hiyerar isinin basamakları  ıkıldık a keskin ayırım  izgileri yerini organik ili kilere bırakmaktadır. Sonu lar ve ama lar  zerinde uzla mak zorla tı a bilimsellik ve nesnellik anlamını yitirmektedir.

III. WALDO VE DEMOKRATİK YÖNETİM KURAMI

Demokratik yönetim kuramı Waldo'nun akademik hayatı boyunca üzerinde en çok durduğu konulardan biridir. Demokratik yönetim kuramının olgunlaşması Waldo'nun temel kaygılarından biridir. Demokratik yönetim kuramının Waldo'nun sağlığında Waldo'nun istediği sonuçları vermeye çok yaklaştığını da söyleyebiliriz. Gerek Waldo, gerekse izinden giden öğrencileri bağlamında Waldo'nun kamu yönetimine asıl katkısı demokratik yönetim kuramı etrafında olmuştur demek yanlış olmayacaktır.

Demokratik bir yönetim kuramından söz ederken atlanılmaması gereken yürütülen tartışmanın Amerika'ya özgü olmasıdır. Bu ifade, yürütülen tartışmanın genel yönetim yazını içerisinde yer almaması olarak anlaşılmamalıdır. Tartışma yönetim yazını için de önemli olmakla birlikte; demokrasiyi dünyaya yayma misyonu edinen Amerika'nın aynı dönemde topraklarında yaşayan Afrika kökenli insanlara resmi olarak ayrımcılık yapabiliyor olması bu başlık altında Amerika'nın özgün konumunu vurgulamayı zorunlu kılmaktadır.

Anılan yıllarda Amerika'da ırksal eşitsizlik gibi derin sorunlar yaşanırken Amerika için değil demokratik bir kamu yönetimi tasarlamak yönetime insan kavramını yerleştirmek bile radikal bir adımdır. Bu açıdan Waldo Amerikan yönetim yazını için gerçek bir radikal olmakla birlikte Waldo'nun yazılarında ırkçılık gibi kamu yönetimi için çok önemli bazı sosyal problemlere çok mesafeli değiniyor

olması, en azından, çarpıcıdır.¹²² Bu açıdan her fırsatta yönetime katılımın genişletilmesini dile getiren Waldo'nun katılım anlayışı bile Amerika dışında temkinli karşılanmalıdır. Waldo'nun bu tavrı siyasetten uzak durması açısından tutarlı görünmektedir. Kendisi de bu durumu açıkça ifade etmektedir: “Psikolojik nedenlerini analiz etmeyeceğim, edemeyeceğim ama bir şekilde siyasetle çok alakasız bir siyaset bilimciyim.”¹²³ Bununla birlikte eserlerinin hemen her paragrafında demokrasi ve katılımdan söz eden bir akademisyenin en azından çoğulculuk ve tahakküm alt başlıklarında kamu yönetimiyle doğrudan ilgili derin toplumsal yaralara da değinmesi beklenmelidir.

Ağırlıklı olarak İkinci Dünya Savaşından sonra savaşın belki de tek galibi Amerika'nın bir çok farklı amacına ulaşmasının ve kimlik kazanmasının aracı olarak demokrasinin öne çıkarılmasının etkisiyle farklı disiplinlerin çalışmalarının yönetim çerçevesinde derlenmesi olarak da tanımlanabilir demokratik yönetim kuramı. Waldo'nun rolüyle güçlü bir öngörüyle olgunlaşmakta olan demokrasi kavramını yönetim aygıtının özüne yerleştirebilmesi ve demokratik yönetim kuramı adıyla sadece yönetim değil yeni bir siyaset kuramı ortaya koymasındır.¹²⁴ Aslına bakılırsa uzun süre demokrasinin verimliliğin karşıtı olarak görülmesi demokrasiyi ve beraberinde demokratik bir yönetim kuramını gerek iş örgütleri gerekse kamu yönetimi için arzulandır da kılmamıştır.

¹²² Dwight Waldo “Public Administration in a Time of Revolutions”, **Public Administration Review**, Vol.28, No.4. (Jul.-Aug., 1968), 362-368, s.363, 366

¹²³ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.137

¹²⁴ Frank Marini “Leaders in the Field: Dwight Waldo”, **Public Administration Review**, Vol.53, No.5. (Sep.-Oct., 1993), 409-418, s.415

Demokratik yönetim kuramını siyaset bilimi için bir yenilik olarak değerlendirmek mümkündür. Yönetimin siyasetten ayrı olarak düşünülmesinin olağan sonuçlarından biri olarak yönetimin kendisinin demokratik olması hem bir yenilik hem de başka bir bakışla siyaset biliminine ait bir alana müdahaledir. Esasen demokratik yönetim kuramı bu alana sadece müdahale etmekle kalmamış; yönetim ve siyaseti daha önce hiç olmadığı kadar yakınlaştırmıştır.

Siyasi otoriteye tabi olmayan bir yönetimin otokratik sonuçlar doğuracağı korkusuyla yönetim uzun süre karar sürecinin dışında bırakılmıştır. Öyle ki erken dönem için kamu yönetimi siyaset ve yönetimi ayırıştırmanın aracı olmuştur demek yanlış olmayacaktır. Bu açıdan kurgusunda siyaset ve yönetimi birleştiren demokratik yönetim kuramının demokrasinin genel kabul görmesiyle sağlam bir zemine oturduğu söylenebilir. Demokratik yönetim kuramı arayışının güçlü bir tezi vardır; “eğer yönetim modern hükümetin özünü oluşturuyorsa demokrasi kuramları yönetimi de kapsamalıdır.”¹²⁵

Waldo “Demokratik Yönetim Kuramının İnşası” başlıklı makalesinin temel iki önermesini sıralamıştır: “Yazıda olgusal iki önerme vardı. İlki; her ne kadar öyle kurulmamış olsa da hükümet şeklimizin günümüzde bir demokrasi olmasıdır ki şimdi “demokratik” cumhuriyet olmakla birlikte cumhuriyet olarak kurulmuştu. Bununla birlikte 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında, genel bir tanıma ve uzlaşmayla bir “demokrasi” olduk. Diğer olgusal önermeyse sözde siyaset – yönetim ayrımının çürütülmesi ve terk edilmesidir. Genel olarak kabul gördü ki idari eylem

¹²⁵ Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k., s.81

çoğunlukla başka yerde alınmış siyasi kararların sadece mekanik olarak uygulanması olmayıp siyaseti de içerir ve siyasa belirlemeyle de ilgilidir. Bu nedenle benim savım; günümüzde demokratik normların yönetim içerisinde uygulanması ve yönetimde demokratik amaçlara ulaşılmasıyla ilgilenmemiz gerektiğidir... Benim fikrim demokrasinin yönetim içerisinde yeşertilmesinin meşru ve gerekli olduğudur.”¹²⁶ Bu önerme cumhuriyetten demokratik cumhuriyete geçişi özetlemekle birlikte süreç bundan ibaret değildir.

Wilson’la beraber Amerikan kamu yönetiminin tam olarak oturmamış yapısı değişmeye başlamış ve güç merkezde toplanma eğilimine girmiştir. Demokratik yönetim kuramıysa adem-i merkeziyetçiliği benimseme eğilimindedir. Bunun en önemli gerekçesi adem-i merkeziyetçiliğin yerel farkların ve değerlerin dikkate alınabilmesini sağlıyor olmasıdır. Siyaset ve yönetimi ayrı olarak değerlendiren Wilson’a göreyse güç dağıldıkça gözden uzaklaşma eğilimine girer ve bu da denetimi zorlaştırır. Özellikle Birinci Dünya Savaşı öncesinde askeri gelişmelerin etkisiyle bu konularda rasyonalizmin, hiyerarşinin ve uzmanlaşmanın ağırlığı gittikçe artmış demokrasi arka planda kalmıştır.

Bu tarihten sonra Wilson’ın yönetim yazınında milat sayılabilecek yazısıyla siyaset ve yönetimin ayrıştırılması öne çıkmış; bu bölünmeyle demokrasi siyaset biliminin ilgi alanında kalmış kamu yönetimi ise verimlilik kavramına odaklanmıştır. Demokratik yönetim kuramının en belirgin yanıysa araç ve amaçların birbirinden ayrılamayacağı görüşüdür ki bunun karşılığı siyaset yönetim ikileminin reddidir.

¹²⁶ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.61

Siyaset yönetim ayrımının dayanağı olarak verimlilik kavramı üzerinden bilimsel yönetimin ağırlığıysa her dönemde hissedilmiştir. Her yeni bilimsel keşif bu yaklaşıma yeni bir boyut kazandırmıştır. Bilimsel yönetim insan odaklı okulların etkisiyle zaman zaman törpülenmekle birlikte yaklaşımın özü korunarak günümüze kadar farklı isimler alarak taşınmıştır. Yönetim içerisinde demokrasi bilimsellikten uzak görülmekle birlikte bir dizi gelişme demokrasiyi bilimselliğin önüne çıkarmıştır.

1950’li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri’nin demokrasiyi dünyaya yayma misyonuna paralel olarak, demokrasi Amerikan kimliğinin belirleyici unsurlarından birisi haline gelmiş ve bu etki yönetim yazınında da yerini bulmuştur. Zaten yönetim alanı Amerika için sadece ulusal bir mesele olmayıp; zaman zaman uluslararası açılımlar amacıyla da kullanılabilen bir araç niteliği de taşımaktadır. Waldo bu durumu birebir gözlemlemiştir: “bu güçlü ilginin kaynakları bir taraftan uluslararası gelişmelere ve Amerikanın bu gelişmelerdeki yeni rolüne dayanmaktadır... kamu yönetimiyle profesyonel olarak ilgili yüzlerce insan teknik asistanlık programlarına katılmak amacıyla Marshall Planı çerçevesinde önce Avrupa’ya sonrasında yarasmanın kalkındırmaya dönüşmesiyle egzotik yerlere olmak üzere yurtdışına çıkmıştır.”¹²⁷ Bu çerçevede savaş yaralarını sarmayı ulus inşası boyutuna taşıyan Amerika dünyaya demokrasi aşılamağa başlamış; bu hareketlilik serbest piyasayla örtüşen ve Amerika’ya dünyada ayırdedici bir kimlik kazandıran demokrasinin de verimlilikle bağdırıştırılması arayışlarını hızlandırmıştır.

¹²⁷ Dwight Waldo, “Public Administration” **The Journal of Politics**, Vol.30, No.2, (May, 1968), s.470

Amerikan kamu yönetiminin demokrasi havariliğinin belki de en önemli nedeni Amerika Birleşik devletlerinin ikinci dünya savaşından galip ayrılması ve kendisini demokrasinin dünyaya yayılması konusunda sorumlu görmesidir. Demokrasi ve serbest pazar ilişkisi de demokrasiyi yayma çabasını desteklemiş olmalıdır. İkinci dünya savaşında verimlilik üzerinde yükselen Almanya'nın demokrasi karşısında ağır bir yenilgi alması da kamu yönetimini demokratikleştirme arayışlarını desteklemiştir.

Savaşı takiben 1950'li yıllar Waldo'nun ifadeleriyle demokrasi adına sevindirici gelişmelerle başlamıştır. Ona göre bunda en önemli pay şüphesiz siyaset yönetim ayrımını reddeden görüşlerin yaygınlaşmasıyla ilgilidir.¹²⁸ Yine bu çerçevede verimliliğin temel kavram olmaktan çıkması da Waldo tarafından olumlu bir gelişme olarak algılanmaktadır.

Dönemin yönetim açısından yarattığı olgu dünyayı demokratikleştirme misyonunu kendinde bulan Amerika'nın bu yolda ilerlemek adına desteklediği karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmaları olmuştur. Karşılaştırmalı kamu yönetimi hareketi az gelişmiş ya da gelişmemiş devletlerin Amerika tarafından yeniden inşası sürecinin mimarlığından ibarettir denilse çok da yanlış olmayacaktır. Günümüze uzanan etkileriyle dönem ulus inşası adına oldukça derin izler bırakmıştır.

İzleyen yıllarda büyük toplumsal dönüşüm projeleri ve bu çerçevede genişleyen yönetim ordusunu görmekteyiz. Bu dönem 1960'lı yılların sonuna kadar

¹²⁸ Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k., s.87

bilimin ve teknik ilerlemenin altın yılları olarak demokratik yönetim kuramının gölgede kaldığı yıllar olmuştur.

Dönem siyaset biliminin gerçek bir bilime dönüştürülmesi amacıyla kararlılıkla çalışılan bir dönem olarak Waldo'nun popüler olduğu yıllar değildir. Bununla birlikte bu yıllarda yaşanan gelişmeler ve yaşanan hayal kırıklıkları Vietnam Savaşıyla son bulacak ve 1968 yılında Minnowbrook konferansının Waldo önderliğinde toplanmasıyla Waldo, demokratik yönetim kuramından kalma tezleri saklı kalmak koşuluyla yeni kamu yönetimi yaklaşımının hamiliğini üstlenecektir.

Bu noktada Minnowbrook konferansından da söz etmek yararlı olacaktır. Öncelikle konferansa 35 yaşın üzerindeki akademisyenlerin çağrılmaması başlıbaşına bir değişim dinamiğidir. Yaş sınırının daha çok eski yaklaşımların reddedildiği yeni bir akımın yaratılması amacıyla konulduğu düşünülmelidir. Bu nedenle Waldo konferansı örgütlemekle birlikte konferansta çok az yer almış ve bu durumdan dolayı da zaman zaman eleştirilmiştir. Bununla birlikte Waldo, konferansı çok önemsemekle birlikte konferansa arada bir uğramakla yetinmesinin nedeninin ağır ağabeyi oynamak istememesi olduğunu belirtmiştir.¹²⁹ Siraküza Üniversitesinde toplanan konferansın sonucunda herhangi bir örgüt ya da program çıkmamıştır. Waldo bunun nedeninin “zamanın ruhunun örgütlere ve programlara karşı olması” olduğunu dile getirmiştir.¹³⁰

¹²⁹ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.106

¹³⁰ Dwight Waldo, 1984, s.xvi

Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla, yönetimin, toplumsal değişimin merkezinde konumlandırılması öngörülmektedir. Bu yaklaşıma Waldo da katılmaktadır. Bununla birlikte Waldo'ya göre kamu yönetiminin çok sağlam ve değişmez bir konum edinmesini de beklememek gerekmektedir: “Makul gerekçelerle herhangi bir gelecekte kamu yönetimi açısından çok katı ve savunulabilir bir öz keşfedileceğini ya da yaratılacağını sanmıyorum... Bulmacada çok fazla parça ve çok fazla uzlaşmazlık, denetleyemeyeceğimiz kadar etken var ve zaten bulmacanın önemli parçaları bizim elimizde de değil ki üzerinde oynayalım. Teyit edilmiş inançlarımızı beklemeye alarak; derlenmiş çözümlerle yetinmek makul hatta gereklidir. Kıyaslamalar makul ussal – duygusal dengeye ulaşmamıza destek olacaktır. Hiç bir sosyal bilim net sınırlar ve tartışmasız felsefi-metodolojik bir öz içermez. Hiç bir meslek tartışmasız felsefi ve metodolojik bir öz içermez. Dünya belirsiz, düzensiz, ihtilafıdır.”¹³¹

Konferans her yönüyle ilgi çekicidir. Bir görüş etrafında toplanılmış olmasa bile konferansın ana teması bilime fazlaca yaslanmış, ekonomi ve verimlilik merkezli baskın kamu yönetimi anlayışının reddidir. İnsana ve demokrasiye gerekli önemi vermeyen baskın anlayışın Waldo'nun tabiriyle “daha liberal ve Marksist olmayan sola doğru yöneltilmesidir” amaçlanan.¹³² Amerikan solu olarak da nitelendirebileceğimiz bu yaklaşımda yönetimin görevi sistemde temsil sorunu yaşayanlar bağlamında sosyal adaleti gözetmektir.¹³³

¹³¹ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.134

¹³² Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.xvi

¹³³ Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole, **Bureaucracy in a Democratic State A Governance Perspective**, The John Hopkins University Press, 2006, s.7

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel değeri katılım aracılığıyla sağlanacak sosyal adalettir.¹³⁴ Bununla birlikte öngörülen devrim değil reformdur. Hareketin siyaset kuramı açısından devrim niteliği taşımadığı açıktır ama Amerika için devrim niteliği taşıdığı söylenebilir.

Sosyal adalet Amerika için pek de alışıldık bir kavram değildir. Bunun ötesinde sosyal adaletin gerçekleştirilebilmesi için Marksizm’de olduğu gibi özel girişim de reddedilmemektedir. Bu konum Waldo’nun “Marksist olmayan sol” tabirini de açıklamaktadır.

Bu söylemin çelişkili olduğu ortadadır. Öncelikle sosyal adaletin hareketin temel değeri olması Amerikan toplumunda sosyal adaletin yeteri kadar gözetilmediği anlamına gelirken, bu durumun sorumlusu olan özel girişim güdümündeki sistemin sahiplenilmesi ve Amerikan siyasal hayatındaki konumunun korunacağına dair kabul¹³⁵ çelişkilidir.

Zaten Waldo’nun da statükoya dokunmadan kamu yönetimini daha etkin çalıştırarak sosyal adaleti sağlamak yönünde açık bir beyanı bulunmadığı gibi hareket çok ses getirmekle birlikte o ölçüde etkili olmamıştır. Bununla birlikte bu akım demokratik yönetim düşüncesinin bir yansıması olarak günümüze kadar uzanmıştır. Burada dikkate değer olan yeni kamu yönetimi yaklaşımı kadar Waldo’nun böyle bir hareketi toplamadaki ve yönlendirmedeki başarısıdır. Hareket

¹³⁴ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.xvii

¹³⁵ a.k., s.xvii

demokrasi ve eşitlik ışığında anayasal – demokratik bir sistem içerisinde yönetimin konumunu tartışması bağlamında tarihe bir not düşmüştür.

Waldo'nun demokratik bir yönetim kuramı ortaya koymak amacıyla demokrasiyi yönetimle bağdaştırabilecek tüm çalışmaları dikkatle irdelediğini görmekteyiz. Şüphesiz bu çabasının arkasında kamu yönetiminin geleceğini demokrasi etrafında örme arayışı yatmaktadır. Bununla birlikte verimlilik baz alınarak gerek kamu gerekse özel yönetimlerde demokrasiyi dışlama eğiliminin sürmekte olduğunun da farkında olarak yüzyıllık anlayışın birdenbire değişmesini beklememektedir Waldo.

Waldo'nun tespitlerinden birisi de demokratik bir kamu yönetimi yaklaşımı oluşturmaya yönelik çabaların arkasında genelde temel güdüsü dinsel ya da ahlaki olan kimselerin bulunmasıdır.¹³⁶ Waldo'ya göre yönetim içerisinde demokrasiyi en çok vurgulayanlardan birisi olan Ordway Tead'in açık ve tescilli bir dini alakası olması yanında yine bu isimlerin en öne çıkanlarından birisi olarak Mary Parker Follett da Waldo'ya göre sosyal düşünür olmaktan çok ilahiyatçıdır.¹³⁷ Esasen insanın dinlerin merkezindeki konumu düşünüldüğünde yönetimde insanla ilgili değerleri öne çıkarmaya çalışan yaklaşımların demokratik yönetim kuramıyla bir şekilde çakışması şaşırtıcı olmamalıdır.

Yönetimde demokrasi başlığı altında kamu yönetimine her yönden nüfuz eden iş yönetiminin etkileri de gözden kaçırılmamalıdır. Waldo iş idaresinin

¹³⁶ Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k., s.84

¹³⁷ a.k., s.85

gelişiminden söz ederken pek de demokratik yapılar olmadıklarını belirtmiştir. İş örgütlerinin yönetim konusuna yaklaşımları zamanla yumuşama eğilimi göstermiş olmakla birlikte özel girişimlerin demokrasi kavramına bakışları kamu örgütlenmesinden farklılıklar içermektedir. Bununla birlikte özellikle iş yönetimi kaynaklı bilimsel yönetim yaklaşımının yönetim dünyasına etkileri pek de demokratik olmayan yöntemlerin kamu örgütlerince de benimsenmesine yol açmış ve kamu yönetiminde de demokrasinin göz ardı edilmesinde etkili olmuştur.

Waldo'ya göre kamu yönetiminde demokrasi idealinin yoksunluğu ülkenin kuruluşuna kadar uzanmaktadır. Ülkenin kurucuları cumhuriyet idealine sıkı sıkıya bağlıyken demokrasi kavramı henüz önem kazanmamıştır. Bu nedenle demokrasi Amerikan yönetiminin vazgeçilmezi olarak pek az kişi tarafından sahiplenilmektedir. Bu açıdan demokrasi kamu yönetiminin dışında evrildiği gibi, kamu yöneticileri tarafından uzun zaman verimlilik ilkesiyle de bağdaşmaz olarak görülmüştür.

Waldo demokratik kamu yönetimi arayışının temel unsurlarını bürokratik tahakkümün engellenmesi ve katılımın genişlemesi olarak tanımlamaktadır; verimlilik sonraki bir kaygıdır. Ona göre demokrasi verimlilikle bağdaşmaz da değildir. Bağdaşmaz görülmesinin nedeni verimliliğin yanlış tanımlanmasıdır. Bu tezi doğrulayan insan odaklı yaklaşımlar yine verimlilik üzerinden iş dünyasını kısmen demokratikleştirmiştir. Bununla birlikte kamu örgütlenmesinin demokratikleşmesi iş örgütleriyle her koşulda aynı değildir. Kamu yönetimi özelinde

örgütlerin kendisinin demokratikliğiyle; yönetimin sistem içerisinde demokratik nitelik taşıması farklıdır.¹³⁸

İş örgütlerinin demokratikleşmesi içseldir; müşteri bu süreçte çıkarların çatışabilmesi nedeniyle çok sınırlı olarak dahildir. Bununla birlikte kamu yönetiminin demokratikliği yakışksız bir benzetmeyle müşterilerini de kapsamak durumundadır. Kamu yönetiminin sunmadığı hizmetler için müşterilerine hesap verme zorunluluğu da vardır ki hesap verme zorunluluğunun olmaması en azından demokratiklik açısından iç açıcı değildir.

Kamu hizmeti serbest pazar ilişkisinde olduğu kadar geniş bir seçme özgürlüğü içermez, yokluğu ağır sorunlar doğurur. Bu nedenle kamu hizmetlerinin iş dünyasının müşteri ilişkisi kavramıyla benzeştirilmesi sağlıklı değildir. Salt verimlilik gözetilerek kamu yönetiminin kavramsal altyapsını iş yönetimine dayandırmak; serbest piyasa yaklaşımıyla, sunulan hizmetin önemi de göz önünde bulundurulduğunda müşterilerin mağduriyetiyle eş anlamlıdır. Kamu hizmeti açısından hizmetin ulaştırılması önemlidir; maliyet, her koşulda sunulacak hizmetin, sadece bir boyutudur. Bu açıdan kamu yönetimiyle ilişkili süreçleri müşteri ve pazar kavramları üzerinden yürütmek hizmet sunulan kesimlerin mağduriyetiyle sonuçlanacaktır.

Karşılaştırmalar bir yana kamusal sorunların yanıtlarının kamu yapılanmasının dışında aranmasını Waldo kökten reddetmektedir: “ona göre (Ronald

¹³⁸ a.k., s.89

Reagan)¹³⁹ bizim problemlerimiz yönetimin (government) çözebileceği problemler değildir; problem yönetimin kendisidir... Eğer problem yönetimse anlaşılan o ki problemi yönetimi fesh ederek çözecekler. Düşünün ki büyük ama sıkıntılı bir girişimin yeni CEO'su (Chief Executive Officer / Baş İcra Yönetici) girişimin sorunları girişim tarafından çözülemez, sorun özel girişim sisteminin kendisidir desin. Benzetme tabi ki birebir değil ama boş ve ilgisiz de değil. Açık ki son zamanlarda yapılan ve ifade edilenler yönetimi geliştirilecek bir kurum (institution) olarak değil yenilgiye uğratılması gereken bir düşman olarak gören bir inancı temsil etmektedirler.”¹⁴⁰ Bu ifade bir taraflık ilişkisini hatırlatması açısından da önemlidir.

Waldo iş örgütlenmelerinin demokrasiyi içselleştirme konusunda istekli olmadıklarını belirtmektedir. Bu durumun en önemli nedeni demokrasinin kazanç sürecine olumlu katkısının olmayacağına düşünülmesidir. İş dünyasının demokrasi istenciyle kamu yönetiminin demokrasi istenci farklıdır. İş dünyasının demokrasi istencinin temelinde çalışanların verimliliği ya da girişimin karlılığı gibi olgular varken kamu yönetiminin demokrasi istenci daha çok değerlerle ilişkilidir. Bununla birlikte iş dünyasının demokrasi istencinin niteliği kamu yönetimine de yansımış olmalıdır. Malum; iş yönetimi uzun zaman kamu yönetimi için örnek gösterilmiştir. Dikkat çekici olan iş dünyasının demokrasiyi benimsemekte daha geç davranmasıdır. Bu tespit kamu yönetimindeki demokrasi istencinin değersel yönünü de ortaya koymaktadır. İş dünyasında demokrasiyle yakınlaşma bilimsel yönetim yaklaşımı ve Hawthorne deneyleriyle hız kazanmıştır.

¹³⁹Siyasi kariyerine Demokrat olarak başlamakla birlikte 1981 ve 1989 yılları arasında Cumhuriyetçilerin adayı olarak Amerika Birleşik Devletleri Başkanlığı yapmıştır. Muhafazakarlığı ve liberalliğiyle öne çıkmıştır.

¹⁴⁰ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.143

Bu durum başlangıçta çelişkili gibi görünmekle birlikte bilimsel yönetimin tüm antidemokratik kurgusuna rağmen işlevselliği ön plana çıkarması ve Hawthorne çalışmalarının bir kırılma noktası olarak yönetime insan boyutunu katması, gelecek yıllarda iş örgütlerinin şekillenmesinde etkili olmuştur. Bu noktada yönetime insan boyutunun eklenmesinin nedeninin yine verimlilik olduğunu belirtmek gerekir. Çalışmaların ortaya koyduğu sonuçlardan biri çalışanlara insanca davranılmasının verimliliği arttırdığıdır. Bu çalışmalardan kamu yönetiminin çıkaracağı sonuç ise demokrasinin verimlilikle bağdaştırılabileceğidir.

Üzerinde durulması gereken bir nokta da Mary Parker Follett'in getirdiği bir bakış açısıdır. Follett'a göre önemli olan mekanizmanın kendisi ya da işleyişi değil kurumlarda herkesin katıldığı, ortak, paylaşılan amaçlar belirleyebilmektir. Ona göre demokrasinin bir tek görevi vardır; o da insanoğlunun yaratıcı gücünü serbest bırakmak. Bu da ancak grup örgütlenmesiyle olabilir. Bu açıdan Follett'a göre grup psikolojisinin üzerinde durulması gereklidir.¹⁴¹ Follett'in yaklaşımı gerek iş gerekse kamu yönetiminde yankı bulmuştur. Bununla birlikte Waldo bir arkadaşının Follett'in yaklaşımını “Antik Ortaçağcılık” olarak tanımlamasını da göz önünde bulundurmaktadır ki faşist ideolojilerde bireyin kendisini grup içerisinde tanımlamasıyla benzeşmesi açısından dikkate değer bir uyarıdır.¹⁴²

Sonuçta demokrasinin iş yönetiminde de yer bulmaya başladığı görülmektedir. Kamu yönetimiye demokrasi kavramıyla daha erken tanışmış

¹⁴¹ Mary Parker Follett, **The New State: Group Organization the Solution of Popular Government**, Pennsylvania State University Press, 1998, s.i-ix

¹⁴² Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k., s.96

olmakla birlikte demokrasinin Amerika'nın kendine has yapısı içerisinde verimliliğe rağmen yer bulması uzun zaman almıştır.

Dönemsel gelişmelere paralel olarak verimlilik ve demokrasinin yönetim yazını üzerindeki ağırlığı değişmekle birlikte bu iki kavram üzerinden yönetim alanının en derin tartışmaları yaşanmıştır. Sonraları Waldo-Simon tartışmaları adıyla anılacak olan süreç yönetim yazınının en öğretici kaynaklarından. Tartışmaya ayrıca değinilecek olmakla birlikte Waldo 1952 tarihli makalesinde Simon'ın verimliliği yönetimin merkezine yerleştiren “İdari Davranış”ını (Administrative Behaviour) eleştirmektedir. Bu eserle ilgili olarak Waldo 1952 yılında “Simon verimliliği yönetim biliminin merkezine konuşlandırıyor olsa da genel eğilim verimliliği önemsizleştirmekte, genişletmekte, sosyalleştirmekte, hatta reddetmektedir.” demektedir.¹⁴³

Waldo'ya göre demokratik bir yönetim kuramı oluşturmanın önündeki en temel engel verimliliğin algılanmasıyla ilgilidir. Verimlilik değerler sisteminden yalıtılmış bir kavram olarak görülmekle kalmayıp, demokrasiyle bağdaşmaz olarak nitelendirilmektedir. Waldo 1952 yılında siyaset ve yönetimi keskin çizgilerle ayırma eğiliminin azaldığını ama henüz verimlilik konusundaki ilerlemenin yeterli olmadığını belirtmektedir.¹⁴⁴

Verimlilik Waldo'nun tabiriyle demokratik yönetim teorisinin önündeki yol engelidir. Bununla birlikte Waldo Amerikan kültürüne yerleşmiş bir kavram olarak

¹⁴³ a.k., s.88

¹⁴⁴ a.k., s.87

verimliliğin yazından kısa bir sürede çıkmasını da beklememektedir. Bu açıdan Waldo'ya göre “doğrudan verimlilik kavramını hedef almak yerine, kavramın kıyaslama konusundaki yararlarını vurgulamak ve kıyaslanan konuların içerdiği değerleri öne çıkarmak daha yararlı olacaktır.”¹⁴⁵

Waldo'ya göre değerlere vurgu yaparken izlenmesi gereken yol öncelikle amaçlara ulaşmak için kullandığımız araçların verimliliğine vurgu yapmak; sonrasındaysa kullandığımız araçların amaçlar üzerinde belirleyici olmasını engellemektir. Bu yolla verimlilik kavramı olgunlaşacak ve 19. yüzyıldan 20. yüzyıla geçerken fayda kavramının yeniden konumlanması gibi gerçek değerini bulacaktır. Nitekim verimlilik kavramının demokratik yönetim içerisinde benzer bir konum edindiği öne sürülebilir.

Kavram olarak verimlilik demokratik yönetim kuramının merkezinde yer almaz. Verimlilik gibi siyaset yönetim ayrımı da demokratik yönetim söyleminin benimsemediği kavramlardandır. Bu çerçevede demokratik yönetim söyleminin her yeni söylem gibi tepkili olduğu kavramlar olduğunu söyleyebiliriz. Reddedilen bu kavramları verimlilik ve siyaset yönetim ikilemi başta olmak üzere merkezileşme, hiyerarşi, üniterlik ve basitlik olarak sıralayabiliriz.

Bu yaklaşımdan Waldo'nun verimlilik konusunda takıntılı olduğu izlenimine kapılmamak gerekir. Waldo'nun verimlilik kavramı üzerinden ulaşmaya çalıştığı asıl

¹⁴⁵ a.k., s.98

amaç özü itibarıyla otoriter olan kavramların insanlar ve örgütler üzerindeki baskısını kaldırmaktır.

Waldo'nun özü itibarıyla otoriter olan kavramlar arasında değerlendirdiği otorite, denetim, hiyerarşi, disiplin gibi sosyolojiye ait terminoloji ve çıkarımların hepsini yadsımak gibi bir eğilimi yoktur. Aslında Waldo bu kavramların örgütlerin sınırlılıklarını betimlemek açısından yararlı olduklarını düşünmektedir.

Bununla birlikte Waldo'ya göre geçerli bir yönetim kuramı ortaya koyarken gerek sosyoloji gerekse sosyolojiye ait kavramlar salt doğrular olarak algılanarak yılgınlığa düşülmemelidir. Waldo'ya göre insanlarla ilgili çıkarımlar doğru ya da yanlış olarak değerlendirilemezler, sadece doğrulanabilir ya da yanlışlanabilirler.

Demokratik yönetim kuramı oluşturulması bazı kavramların yeniden yorumlanarak mevcut kuramların evrilmesi olarak da görülebilir. Waldo'ysa bu konuda çok daha farklı düşünmektedir. Ona göre “sürekli geriye dönüp bugünü ve dünü tanımlamak yerine ileriye; yeni ve bilinmeyene yönelmek” gerekmektedir.¹⁴⁶ Bunun bir kopuş çağrısı olduğu açıktır. Ortodoks görüş reddedilmektedir.

Örnek vermek gerekirse Waldo, Weber'e derin bir saygı beslemekle birlikte onun “bürokrasi kavramının içinde yaşadığı emperyal bir devletin özelliklerini barındırdığını, bu açıdan demokratik yönetim kuramı üzerine çalışan bir kimsenin

¹⁴⁶ a.k., s.100

Weber'den yaşadığı ve yaşadığımız günleri anlamak açısından yararlanması gerektiğini ama bunun yarınlar için yeterli olmayacağını” belirtmiştir.¹⁴⁷

Benzer şekilde Marksist yorumlar da Waldo için yeterli değildir. Ona göre zaten Marksizm’de yönetim konusu net değildir. Tekrar hatırlatmak gerekirse; Waldo’ya göre sosyal bilimlerin vardığı bir sonuç varsa o da; “1) İnsanlık tecrübesinde uygarlaşma için bürokrasinin gerekli olduğu, 2) Marksist devrimlerin bürokrasileri ortadan kaldırmadığı ve 3) Devrim sonrasında bürokratik denetim ve gücün varlığını sürdürdüğüdür.”¹⁴⁸. Bununla birlikte Marksizme atıfta bulunan James Burnham’ın kapitalist düzenin çökeceği ama yeni yönetici sınıfın yöneticiler olacağı düşüncesine 1952 tarihli makalesinde yer vermiştir.¹⁴⁹ Waldo, Burnham’ın tarihi öngörülerinin kısa zamanda gülünç sonuçlar verdiğini bununla birlikte modern teknolojinin toplum üzerinde artan denetim imkanları sunmasına dikkat çekmesi yönüyle çalışmanın ilgiyi hak ettiğini belirtmektedir.

Burnham’ın çalışması Waldo’ya göre mülkiyeti gücün dayanağı olmaktan çıkarması nedeniyle Marksist olmadığı gibi Marksizmin karşısındadır. Bununla birlikte Waldo’nun bu değerlendirmesinin isabetli olmadığı da düşünülebilir. Nitekim Burnham, yöneticilerin mülkiyete erişebilmelerini onların egemenliğinin kaynağı olarak göstermiş; dolayısıyla mülkiyetin gücün dayanağı olarak konumu değişmemiştir.

¹⁴⁷ a.k., s.100

¹⁴⁸ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.xxvi

¹⁴⁹ Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k., s.101

Waldo, Burnham'ın çalışmasına atfen yöneticilerin egemen olduğu bu modeli yönetsel toplum “managerial society” olarak George Orwell'in 1984'üyle bağdaştırmış ve demokrasiden uzak modern teknolojiyle desteklenen bir toplumu tiranlık olarak nitelendirmiştir. Burada Waldo'nun 1984'ü teknolojik olarak çok ilerde, ahlaki olaraksa çökmüş olarak nitelemesi ilginçtir. Bu açıdan Waldo'nun demokrasi yosunluğunu yönetimlerin düşkünlüğü olarak değerlendirdiği sonucunu da çıkarabiliriz ki Waldo'nun farklı çalışmalarında da benzer bir eğilim sezilmektedir.¹⁵⁰ Waldo bu öngörüğü yeni kurumlar yaratma ihtiyacını ortaya koyması açısından bir imkan olarak görmekte ve “geleneksel kurumların yönetmekte yetersiz kadığı yeni güç odaklarının demokratik bir toplum kuramına olan ihtiyacı pekiştirdiğini” düşünmektedir.¹⁵¹

Waldo'ya göre Marksist olmayan bir sistemde bu ihtiyacı karşılamak üzere kurgulanmış bir demokratik yönetim kuramının Marksizmin öngörleriyle örtüşen sorunlarla karşılaşacağını beklemek gerekir. Waldo, toplum içinde bazı kesimlerin diğer kesimler üzerindeki denetiminin ki bu Amerikan sisteminde özel mülkiyet kavramından beslenmektedir; demokratik bir yönetim kuramıyla çözülmesinin kolay olmadığını belirtmektedir.¹⁵² Waldo'ya göre bu durum; demokratik yönetim kuramının, ortadan kaldırdığı tahakkümün yerini başka bir kesimin tahakkümünün almasını engelleyebilecek araçlar geliştirmesini gerektirmektedir.

Waldo, “demokratik yönetim kuramının temel probleminin demokrasiye duyulan istençle otoriteye duyulan gereksinimin bağdaştırılması” olduğunu

¹⁵⁰ Dwight Waldo, 1984, a.g.k., s.15

¹⁵¹ Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k., s.102

¹⁵² a.k., s.102

söylemektedir.¹⁵³ Yine Waldo “görünen o ki demokrasi bazı dönemlerde bir takım yollarla kısıtlanıyor ve kısıtlanmalı da” demektedir. İlk bakışta muğlak görünen bu ifadeler irdelendiğinde büyük tartışmaları da beraberinde getirecektir. Kanaatimce bu iki kavram bağdaşmaz da değildir.

Otoriteyi demokrasinin karşıtı olarak konumlandırmak demokratik yönetim kuramını daha başlangıçta sıkıntılı bir tartışmanın içinde sokmak demektir. Zaten Waldo’da “demokrasilerde otoriteyi meşru kılacak tek neden demokrasinin kendisidir” demektedir.¹⁵⁴ Bununla beraber sorun ve çatışmanın olmadığı bir toplum yaratmak amacıyla otoritenin yoğunlaştığı totaliter bir kabus da istenmemektedir. Hatta Waldo anlaşmazlık olmayan bir demokrasiyi sağlıklı görmemektedir. Ona göre demokrasinin ve sistemin özüne zarar vermeden yaşanan ölçülü çatışmalar bizzat demokrasinin kendisi için yararlı ve gereklidir.

Sözkonusu Amerika Birleşik Devletleri olduğunda sadece ulusal sınırlar içinde bir kamu yönetimi öngörmek yönetimi tüm boyutlarıyla gözlemlemeyi zorlaştırmaktadır. Waldo’nun kuramsal olarak desteğini esirgemediği karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarından da anlaşılacağı üzere Amerika’nın ulus aşırı çıkarları yönetim çalışmalarına uluslararası bir boyut da getirmiştir. Yönetimin kazandığı bu ulus ötesi boyuttur ki Waldo’nun yaklaşımını somutlaştırmada en önemli etkenlerden olmuştur.

¹⁵³ a.k., s.102

¹⁵⁴ a.k., s.103

İkinci Dünya Savaşı sonrası uluslararası çatışmaların önlenmesi ve barışın korunması amacıyla Amerika önderliğinde bir dizi uluslararası örgüt kurulmuştur. Bu uluslararası örgütler günümüz dünyasında ulus devletlerin egemenliklerini sınırlandıran bir yapıyı oluşturmuşlardır. Batı referanslı bu gelişme yönetim tartışmalarının da boyutunu değiştirmiştir.

Bu açıdan demokratik yönetim kuramının gelişimi değerlendirilirken konunun uluslararası boyutu da ihmal edilmemelidir. Ulus devletlerin kendi sınırları içerisinde yalnız olmamaları ve egemenliklerini paylaşmaları uzun soluklu siyaset yönetim ayrımı yaklaşımını derinden sarsmıştır. Karar alma süreci çok daha karmaşıklaşmış, siyaset ve yönetim hiç olmadığı kadar içiçe geçmek durumunda kalmıştır.

Bu durumun en önemli nedeni şüphesiz yeni düzenin tüm devlet mekanizmasını değişim ve dönüşüm yönünde zorlamasıdır. Anlaşılan odur ki Waldo haklı çıkmış, karar alma sürecine farklı aktörleri de yerleştiren devletler, bütün bir yönetim mekanizmasını değiştirmeden istenilen sonuca ulaşamamışlardır. Bu deneyim siyaset ve yönetimin keskin çizgilerle ayrılamayacağı savlarını hiç olmadıkları kadar güçlendirmiştir.

Yönetimin kapsamının uluslararası boyuta taşınmasının diğer bir ayağını küreselleşme oluşturmuştur. Dev şirketlerin ulusal sınırları aşan ticari faaliyetlerini işlevsel bir zemine yerleştirmek amacıyla örgüt kuramları teknolojinin de desteğiyle çok fazla değişkeni aynı düzlem üzerinde birleştirme olanağına kavuşmuştur. Koşut

olarak yönetim çalışmalarının kamu ayağında da her ne kadar demokratik yönetim kuramına ait temel kavramlar gelişim süreci içinde bilimsel ve işletmeci yaklaşımlarla kesintiye uğramış gibi görünse de demokratik bir yönetim arayışı gelişimini sürmüştür.

Bu çerçevede genel eğilim olarak yönetimin demokrasi içerisinde bir aktör olarak agılanmaması, yönetim çalışmalarının daha çok iş dünyasının da etkisiyle verimlilik odaklı mekanik çalışmalara yönelmesi ve demokrasinin siyaset bilimi içerisinde evrilmeye devam etmesi bu akımın hep karşısında durmuş olan Waldo’yu özel bir konuma taşımıştır. Öncülüğünü yaptığı hareket ve kavramsal altyapı yıllar sonra sadece Amerika’da değil tüm dünyada sanayi ötesi toplumun yönetim sorununu aşmak üzere oluşturulan kurgunun bel kemiğini oluşturmuştur.

Waldo’nun pozisyonu bu noktada önem kazanmaktadır. Ona göre yönetimin bizzat kendisinin demokratikleşmesi sağlanmadan gerçek anlamda demokrasiden söz etmek mümkün değildir. Daha önce de değinildiği üzere pozitivist yaklaşımlarla şekillenmiş verimlilik odaklı yönetim çalışmalarının demokrasi gibi soyut kavramlara odaklanmasını beklemek tutarlı değildir. Bununla birlikte Waldo’nun siyaseti ve yönetimi demokrasi ve katılım bağlamında birleştiren çalışmalarının ışığında ayrı kuvarlarda yetkinleşen örgüt ve demokrasi kuramları yakın zamanda Waldo’nun arayışlarına yanıt verecek şekilde örtüşmeye başlamıştır. Kuşkusuz bu örtüşme ya da başka bir ifadeyle bütünleşmenin somutlaştığı kavram “demokratik yönetişim” olmuştur.

Waldo'nun kurumsallaştırmayı başaramadığı demokratik yönetim yaklaşımı küresel gelişmelerin de önünü açmasıyla benzer bir yapıya demokratik yönetişim kavramıyla ulaşmıştır. Geniş katılımlı demokratik bir yönetim söylemiyle demokratik yönetişimin tüm yönetim mekanizmasını katılım temelinde şekillendirmesi görünürde Waldo'nun amaçladığı yapılanmadır. Bununla birlikte demokratik yönetişimin yeni bir tahakküm aracı olma yönünde ilerlemesi; Waldo'nun ortadan kaldırılacak tahakkümün yerini başka bir tahakkümün alabileceği yönündeki uyarılarının yerindeliğini de kanıtlamıştır. Malum Waldo Marksist olmayan bir toplumda, demokratik yönetim kuramı perpektifiyle şekillendirilmiş mülkiyete dayalı bir yönetimin, tahakküm konusunu çözümleyebilecek bir yaklaşım geliştirmekte zorlanacağını da vurgulamıştır.¹⁵⁵

Waldo, ulus devlet sisteminin dağıldığı, beklentilerin değiştiği, geleneksel hiyerarşik bürokrasinin çekiciliğini yitirdiği, kamu ve özele ait olanı ayırdetmenin güçleştiği toplumsal sürecin toplumu yeni bir feodalizme götürebileceği öngörüsünde bulunmaktadır. Bu açıdan demokratik yönetişimin temel bileşenleri Waldo'nun öngörüsüyle de ilişkilendirilmelidir. Ona göre bu feodalizm birebir Batı Orta Çağı (Western Middle Ages) gibi de olmak zorunda değildir: “Kabaca uygarlık ve feodalizm arasında karşılıklı yer değiştiren bir ilişki vardır. Eklemeliyim ki benim tanımlarıma bağlı olarak. Kullanımım özel durumları kapsamamaktadır; ama eleştiriye de açıktır. Esasen benim uygarlıktan (civilization) kastım, dikkate değer bir nüfusun bulunduğu, bir ya da daha çok kentsel (urban) merkez, göreceli olarak gelişmiş teknoloji, sosyal gelişmişlik (complexity) ve hepsinin ötesinde yöneten ve

¹⁵⁵ a.k., s.102

yönetebilen bir mevcudiyet olarak devlettir (state). Klasik bir ifadeyle, “feodalizm devletin (state) yokluğudur (negation)”. Bu demektir ki feodalizm eğer varsa yönetimin (government) güç ve fonksiyonunun toplumsal ölçüde çözülmesidir... Benim görüşüm; mümkündür ki feodalizme doğru tarihsel bir kayma başlamaktadır. Diğer bir çok olguyla birlikte kamu ve özel ayrımının artarak birbirine karışması ve bulanıklaşması bu spekülasyonu makul kılmaktadır... Her ne kadar benim bakışım karamsarsa da bu bakışa göre değişir... Hatta eğer birisi fantazileştirirse ütopya bile kurabilir.”¹⁵⁶

Waldo’nun sanayi ötesi (post industrial) toplumun feodalizme doğru kaymakta olduğu görüşü çok dikkat çekicidir. Devletin aşınmasını ağırlıklı olarak kamu ve özele ait olanın bulanıklaşması olarak tanımlaması da çok önemlidir. Bu bağlamda günümüzde sanayi ötesi toplumun yönetim sorununu “demokratik yönetişim” formülüyle çözme arayışının feodalizme kayma eğilimi olarak değerlendirilmesi mümkündür. Demokratik yönetişim yaklaşımı pembe bir tablo olarak sunuluyor olmakla birlikte aslında “yeni feodalizm”in ta kendisi midir? Eğer öyleyse yeni feodal efendiler sermaye grupları mı olacaktır? Bu sorular ve yaşanan değişim sadece spekülasyondan ibaret midir? Şurası açıktır ki kamu yönetiminin geleceği bu sorulara verdiği ve vereceği yanıtlar ve ortaya koyacağı yönetim modeliyle ilişkilidir. Bu bağlamda sorun tüm unsurlarıyla devletin aşınmasıysa; kamu yönetiminin konusu devletin tüm unsurlarıyla yeniden kurgulanması olacaktır.

¹⁵⁶ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.139

Bu noktada akademik hayatına bir radikal olarak başlayan Waldo'nun ortaya attığı kavramların günümüzde demokratik yönetim kavramıyla genel kabul gördüğünü bile söyleyebiliriz. Bununla birlikte bu bağa atfen öğrencilerinin Waldo'ya ithaf ettikleri eserlerinde demokratik yönetişimin temel ilkelerini Waldo'yla ilişkilendirmeleri anlaşılır olmakla birlikte bu sorgulanması gereken bir önermedir.¹⁵⁷

Waldo'nun demokratik yönetim yaklaşımıyla modern yönetimlerin gelecekteki gereksinimlerini karşılayabilecek bir yönetim kuramı oluşturma çabası, günümüzde demokratik yönetişim kavramıyla öncelikli olarak çözülmesi gereken bir sorun halini almıştır. Demokratik yönetişimin genel niteliği bir çok paydaşı bağdaştıran ağlar yoluyla karar oluşturmaktır. Bu açıdan Waldo'nun katılım arayışlarına yanıt verdiğini söylemek mümkündür.

Bununla birlikte “demokratik yönetişimin” Waldo'nun temel kaygısı olan demokrasi ve bürokrasiyi ne ölçüde bağdaştırabildiği tartışılabilir. Öncelikle Waldo da katılıma inanmakla birlikte yönetişimin öngördüğü ölçüde bir katılım Waldo'nun tasavvurlarını aşmaktadır. Waldo katılımın demokrasiyi ilke edinmiş bir yönetim üzerinden / denetiminde gerçekleştirilmesini öngörürken, yönetişim katılım sürecini yönetim organı olarak bürokrasinin dışına taşımıştır. Bu durum Waldo'nun gözüyle olsa olsa yönetimin çağın ihtiyaçlarına yanıt verecek değişimi gerçekleştirememiş olmasıdır.

¹⁵⁷ Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole, 2006, a.g.k.

Demokratik yönetim Waldo'nun öngördüğünden daha geniş bir katılım seviyesine ulaşmış görünmekle birlikte esasen Waldo'nun 1952'de çözüm getirilmesi gerektiğini belirttiği tahakküm sorununu aşamamıştır. Küresel sermaye guruplarının karar sürecindeki artan ağırlığı yönetimi mülkiyet esaslı tahakkümün kaldıracağı haline getirmiştir. Bu açıdan Waldo'nun demokratik yönetimin güncel görüntüsünü kamu yönetiminin zaafiyeti olarak tanımlaması çok olasıdır.

Demokratik bir sistem içerisinde ya da değil bürokrasinin genel yapısı uzmanlık çevresinde şekillenir. Bu açıdan demokratik sistemlerde karar alma süreçten bürokrasi dışlandığı ölçüde uzmanlık bilgisinden yoksunlaşır.¹⁵⁸ Uzmanlık bilgisinden yoksunluksa genelde hakim çıkar çevrelerinin karar alma sürecindeki ağırlıklarının artmasına neden olur. Bu açıdan sağlıklı işleyen bir bürokrasi siyasal sistemin kararlarının verimliliğinin de temel koşuludur. Bu ilişki verimlilik üzerinden kurgulaması nedeniyle Waldo'nun çıkarımlarıyla örtüşüyor gibi görünmemekle birlikte esasen Waldo'nun yaklaşımıyla uyum içerisindedir.

Waldo'ya göre bürokraside verimlilik önemlidir. Sağlıklı olmayan, sistemin verimlilik üzerine kurgulanmasıdır. Verimli çalışan bir bürokrasiyle verimlilik kavramı içerisinde sıkışmış bir bürokrasiyi birbirinden ayırmak gerekir. Waldo'ya göre bu durumun nedeni verimlilik kavramının yanlış kullanılmasıdır. Bu açıdan Waldo'nun perspektifiyle demokratik yönetimin temel ilkelerinden olan verimlilik bürokrasi sürecine dahil edildiği ölçüde gerçekleştirilebilir. Bununla birlikte demokratik yönetim uygulamalarında verimlilik kavramının bürokrasinin süreçten

¹⁵⁸ Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole, 2006, a.g.k., s.1

dışlanmasıyla gerçekleştirilmeye çalışılması Waldo'nun yaklaşımıyla uzmanlık bilgisinden yararlanamama sonucunu getirecektir ki bu durum siyasal sistemin verimli kararlar alamaması ve tahakküm altında kalması olarak da değerlendirilebilir. Bu açıdan demokratik yönetim uygulamalarında verimlilik kavramının Waldo'nun tabiriyle yanlış kullanıldığını söyleyebiliriz.

Waldo'nun bürokrasiyi demokratik bir sistemin merkezinde konumlandırarak oluşturmaya çalıştığı yaklaşım ki siyaset ve yönetimin bütünlüğü üzerinden yürütülmüştür; demokratik yönetim yaklaşımında farklılıklar göstermektedir. Demokratik yönetimde yönetim aygıtı siyasetle bütünlük içerisinde değildir. Bunun en temel nedenlerinden biri daha önce de değinildiği üzere demokratik yönetim yaklaşımında verimliliğin “yanlış” kullanılmasıdır. Bir diğer neden de siyasetin sivil toplum örgütleri ve özel şirketlere açılırken; yönetimin siyasetle bağının inceltilmiş olmasıdır.

Demokratik yönetimde politikalar sivil toplum örgütü, şirket ve siyasetçi ilişkileri ağının herhangi bir noktasında oluşmaktadır. Yönetim ise bu süreçte figüran konumundadır. Görülmektedir ki siyaset ve yönetim Waldo'nun öngördüğü gibi bir bütünleşme gerçekleştiremediği gibi, bürokrasi sivil toplum örgütü, şirket ve siyasetçi ilişkileri ağının merkezinde de konumlanamamıştır. Bu açık Waldo'nun öğrencileri tarafından bürokrasi kavramının sınırları zorlanarak kavramın şirket ve sivil toplum örgütlerini içerecek şekilde genişletilmesi¹⁵⁹ suretiyle kapatılmaya çalışılmakla birlikte durum kavramlar üzerinde oynanarak çözülemeyecek kadar

¹⁵⁹ a. k., s.14

yapısallaşmıştır. Ayrıca bürokrasinin bu denli geniş tanımlanması etkin bir şekilde denetlenmesini de imkansızlaştıracaktır.

Demokratik yönetişimin siyaset ve yönetimin geleneksel rolleri üzerinde de etkileri olmuştur. Öncelikle karar sürecine yeni aktörlerin katılımıyla geleneksel siyasi yapıların gücünü kırılmış; yönetimin uygulama olarak tanımlanan alanı ise serbest piyasa ilkeleri çerçevesinde şirketlere açılmıştır. Bu açıdan Waldo'nun düşüncelerinin aksine demokratik yönetişimde yönetim siyasetten dışlandığı gibi uygulama alanının da çok daraldığı gözlemlenmektedir.

Waldo demokratik yönetim kuramının mülkiyete dayanan tahakküm sorununa yanıt bulması gerektiğini önermekle birlikte bunun zorluğundan söz etmiştir. Ayrıca ortadan kalkan tahakkümün yerini bürokrasinin alacağı gibi bir endişe duyduğu da sezilmektedir. Bu açıdan yönetimin kendisinin de demokratikleşmesinin zorunluluğunu vurgulamıştır. Demokratik yönetişimse her ne kadar geniş katılım yoluyla tahakküm sorununu çözüyor gibi görünüyor olmakla birlikte şirketleri de karar sürecine dahil etmesi açısından mülkiyete dayalı tahakkümü hiç olmadığı kadar derinleştirmekle kalmamış adeta küresel bir hükümlanlığa dönüştürmüştür.

Siyaset yazınında yönetim aygıtının etkin denetimi önemli bir yer tutmaktadır. Siyasilerin ya da başka bir ifadeyle seçilmişlerin yaygın ve etkin bir yönetimi tam olarak denetlemekte güçlük çekmeleri bu alanın serbest piyasa araçlarıyla doldurularak yönetilebilir hale getirilebilmesini seçenekler arasına

sokmuştur.¹⁶⁰ Bu durumu siyaset ve yönetimin arasındaki boşluk olarak da değerlendirmek mümkündür. Demokratik yönetim bu boşluğu ortadan kaldırmış daha önce yönetime ait olanı piyasanın işleyişine bırakmıştır. Waldo’ysa siyaset ve yönetimi bütün olarak görmesi nedeniyle zaten bu tür bir boşluk öngörmemektedir.

Esasen kamu yönetiminin personel sayısında azalma, özelleştirme ve dışardan tedarik yoluyla küçültülmesiyle bu alanın serbest piyasa temelinde doldurulması yazına demokratik yönetim kavramıyla girmemiştir. Bununla birlikte demokratik yönetim uygulamalarının bu alanın sınırlarını alabildiğince genişlettiğini de ifade etmek durumundayız. Piyasanın işleyişine bırakılan bu alan sivil toplum örgütleri ki cemaatler, çıkar toplulukları, çevreci gruplar gibi hemen her türlü örgütlenmenin dahil olabildiği bir gruba oluşturmaktadır ve şirketler tarafından doldurulmuştur. Bu akımın temel dayanağı yönetim tarafından sunulan hizmetlerin daha verimli sunulmasıdır. Bununla birlikte bu değişimin sonuçlarına ilişkin bir değerlendirme yapabilmek de mümkün değildir. Gerek siyaset gerekse yönetim yazını bu sürecin sonuçlarını yönetebilecek birikime ve araçlara sahip değildir.

İlginç olan alabildiğine karmaşıklaşan karar alma ve hizmet sunma mekanizmasını yönetme potansiyeline sahip bir kamu örgütlenmesinin de günden güne zayıflıyor olmasıdır. Bu durumun iki boyutta gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Öncelikle kamu hizmetlerinin piyasa şartlarında sunulması ve kamu yönetimlerinin iş dünyasının kurallarıyla “işletilmesi” kamu çalışanlarının nitelikleri üzerinde de bir değişim yaratarak kamu çalışanlarını olası sorunların parçası haline getirebilecek bir

¹⁶⁰ a.k., s.4

potansiyel taşımaktadır. Diğer bir boyutsa küçülen ve piyasa aktörleri tarafından güdülen kendine güvenini yitirmiş bir yönetim örgütlenmesinin ortaya çıkacak sorunları yönetebilecek araçlar geliştirme potansiyelini kaybetmesidir.

Bu açıdan demokratik yönetişim yaklaşımının, gerekçelerini adeta bir pazarlama kampanyası gibi ortaya koyabilirken yaşanan köklü değişimin sonuçlarına ilişkin yeterli öngörude bulunmadığını söyleyebiliriz. Kamu yönetiminin uygulama alanının daraltılmasıyla doğan pazarın iştahla paylaşılması şimdilik bu sorunların üzerine eğilmeyi geciktirmiş gibi görünmektedir. Bununla birlikte demokratik yönetişim sürecinde toplumsal dokunun da değişeceğini öngörmek gerekmektedir. Özellikle sivil toplum örgütlerinin artan etkinliği yeni güç merkezleri yaratma potansiyeli açısından önemlidir ki daha iyi temsil edilen çıkarların toplumdaki konumunu güçlendirecektir. Bu açıdan da kamu yönetiminin tarafsızlık ilkesi çerçevesinde toplumsal dengeyi koruyan yapısının da yara aldığı açıktır.

Demokratik yönetişim uygulamalarıyla yönetim alanında yaşanan bir çok değişimin kısa vadeli çıkarlar gözetilerek gerçekleştirildiği izlenimi oluşmaktadır. Uzun vadeli çıkarlar göz önüne alındığında oluşmakta olan yönetim boşluğunun boyutları ve olası sonuçları üzerinde kafa yorulmalıdır. İktidar, temsil ve yönetim gibi toplumun bütününe etkileyen başlıklarda köklü değişimler öngören uygulamaların uzun vadeli sonuçlar düşünülmeden hayata geçirilmesi sağlıklı bir yaklaşım değildir. Bu açıdan Waldo'nun, medeniyetin geleceğinin kamu yönetiminin insanla ilişkili tüm gelişmeleri özümsemedeki başarısına bağlı olduğu yargısına katılmamak elde değildir.

Yukarıda sıralanan unsurların hepsi bir yana demokratik yönetim yaklaşımı ve Waldo'nun demokratik yönetim kuramı arasındaki en temel fark bürokrasinin süreçteki rolüyle ilgilidir. Waldo değişim gereksinimini gören ve kendini uyarlayan bir tür inkılapçı bürokrasi öngörmekteyken demokratik yönetim oldukça küçültülmüş, tabi bir bürokrasi anlayışı geliştirmiştir. Denilebilir ki ilk bakışta büyük benzerlikler gösteren iki yaklaşım detaylara inildiğinde büyük farklılıklar içermektedir. Bu açıdan eğer Waldo'nun çizgisini sürdürmek isteyenler; Waldo'nun öğrencilerinin demokratik yönetime eklenmek yerine inkılapçı bir bürokrasiyi siyasetin merkezinde konumlandırma arayışlarını sürdürmeleri gerekmektedir.

Waldo'nun demokratik yönetim yaklaşımından beslenen, Amerikan solu olarak tanımlanabilecek yeni kamu yönetimi yaklaşımının, mevcut sistemin, kuvvetli finansmana sahip iyi temsil edilen çıkarlara hizmet ettiği yönündeki tespitleri de demokratik yönetimin sonuçları itibarıyla Waldo'dan çok uzağa düştüğünü ortaya koymaktadır. Bu açıdan demokratik yönetim Waldo'nun karşısında olduğu sistemin Waldo'nun araçlarıyla yeniden tasarlanmış halidir demek sanırım yanlış olmayacaktır.

Ayrıca, Waldo'nun sanayi ötesi toplumun gidişini feodalizme kayış olarak nitelendirmesi bağlamında demokratik yönetim yaklaşımı yeni bir toplumsal kurgunun yönetim yapısıdır. Yetkin kurgusu yaklaşımı görünürde tutarlı kılmakla birlikte yaklaşımın öngördüğü toplumsal sonuçlar çok net değildir. Sonuçları

üzerinde yeteri kadar durulmadığı da ortadadır. Waldo'nun feodalizme kayma sürecinin en önemli unsuru olarak kamu ve özelin sınırlarının bulanıklaşması tespiti demokratik yönetim sürecinin sonuçlarından biridir. Bu açıdan demokratik yönetim sürecinin ortaya koyacağı toplumsal sonuçların “yeni feodalizmin” kendisi olması muhtemeldir.

Demokratik yönetim yaklaşımının feodalizme kayış bağlamında değerlendirilmesi toplumun bu süreçten ne beklemesi gerektiğini de ortaya koyacaktır. Demokratik yönetim kendiliğinden yaşanan bir süreç olmaktan çok yeni bir toplumsal kurgudur. Bu durum çıkarları demokratik yönetimle örtüşen bir kesimin varlığını da işaret etmektedir. Bu açıdan demokratik yönetimin taraflarının belirginleştirilmesi demokratik yönetimin toplumsal misyonunu anlamak adına önemlidir. Waldo feodalizm ya da uygarlık için iyi ya da kötü herhangi bir değerlendirme yapmamıştır. Bununla birlikte feodalizme kayış bağlamında karamsar bir bakış sergilemiştir. Ne de olsa o sonuçlar ortaya koymaktan kaçınmaktadır.

Kökenlerini Waldo'nun 1942 yılında sunduğu doktora tezinde bulan demokratik yönetim yaklaşımıyla demokratik yönetim yaklaşımının derin uyumsuzluklar içinde olduğu ortadadır. Bununla birlikte demokratik yönetim kuramı yeni bir siyaset ve yönetim kuramı olarak siyaset ve yönetim alanındaki değişimleri değerlendirmek açısından geçerliliğini korumaktadır. Bu açıdan Waldo ve demokratik yönetim yaklaşımının yönetim yazını için bir milat olmakla birlikte güncelliğini koruduğunu da söyleyebiliriz.

IV. WALDO’NUN YÖNETİM YAZININDAKİ YERİ

Waldo, Yale Üniversitesindeki doktora çalışmasına hocası Francis Coker’in da teşvikiyle kamu yönetimi yazınına Amerikan siyaset kuramı perspektifiyle değerlendirerek başlamıştır. Waldo’nun hiç istemeden başladığı bu çalışma gittikçe derinleşmiş ve çıkan sonuç; İdari Devlet kitabı, “savaş öncesi kamu yönetiminin POSDCORB¹⁶¹ dünyasını bir daha asla eski haline gelemeyecek kadar sarsmıştır”¹⁶².

Doktora tezinin 1948 yılında basılmasıyla ortaya çıkan İdari Devlet kitabıyla Waldo ilk yıllarda alanında genç bir radikal olarak tanınmıştır. Radikal olarak yorumlanmasının temel nedeni siyaset yönetim ayrımını reddetmesi ve yazında bir inanca dönüşmüş olan verimliliği dışlaması olsa gerektir. Bu durum kısa süre içerisinde değişmiş Waldo yazında saygın bir yer edinmiştir.

Kitabının basılmasının ardından 1948 yılında yayınlanan bir eleştiride Waldo’nun yönetim yazınında ifşa ve test edilmesi gerektiğini düşündüğü dayanaklar üzerinden gittiğini belirtilmektedir.¹⁶³ Gerçekten de Waldo ilk yıllarından itibaren yönetim yazınının dogmalaşmış kavramlarını eleştirerek yönetim alanında yeni bir ufuk açmıştır. Waldo bu konuda “dogmaları yıkmakla nitelendiriliyor olsam da savlarımı destekleyen bir yazın zaten mevcuttu” demiş olmakla birlikte en azından yönetim yazını açısından ortaya koyduğu bundan çok daha fazlasıdır.

¹⁶¹ Luther Gulick, 1937, a.g.k., s.

¹⁶² James Carroll, H. George Frederickson, (2001). “Waldo, Dwight, 1913-2000,” **Public Administration Review** 61:2-8, s.2

¹⁶³ James W. Fesler, (1948) “The Administrative State; A Study of the Political Theory of American Public Administration” **The American Political Science Review**, Vol. 42, No. 4 (Aug., 1948), 782-783, s.782

Waldo'nun ilk çıkışını yaptığı İdari Devlet kitabının yönetim yazınının güncel tüm dayanaklarını sarsması ve yönetim çalışmalarını yeni boyutlara taşıması onu Wilson'dan sonra kamu yönetimi disiplinin en önemli kurucularından birisi haline getirmiştir. Waldo'nun süreçteki rolünü, Wilson'ın siyaset – yönetim ayrımıyla tanımladığı kamu yönetiminin çözümlenmesi olarak değerlendirmek gerekir.

Waldo'nun İdari Devlet kitabıyla ortaya koyduğu heteredoks yaklaşım ve egemen tanımları yıkma arayışı çeyrek asır sonra yeni tanımlar yapma ve sınırlar çizme arayışına dönüşmüştür. Bunun en önemli nedeni şüphesiz kamu yönetiminin eski anlayışın yerini alabilecek yeni bir yaklaşım ortaya koyamamasıdır. Bu değişimin etkileri Waldo'da hissedilmektedir. Başlangıçta Waldo'nun temel kaygısı yazında dogmalaşmış kavramları sarsmaktır. Bu amaca ulaştığı söylenebilir. Bununla birlikte bu yıllarda Waldo'nun daha çok mevcut olanı eleştirmekle yetindiğini söyleyebiliriz. Yıktağı dogmaların yerine yenilerini yaratmaktan da kaçındığı sezilmektedir. Bununla birlikte yönetim yazınındaki ortodoks görüşün sarsılmasıyla ortaya çıkan boşluğun zamanla kamu yönetiminde bir kimlik krizine dönüşmesi Waldo'nun sonraki çalışmalarına da yön vermiştir.

Kamu yönetiminin içinde bulunduğu kimlik krizi Waldo'nun kamu yönetimine bakışını da değiştirmiştir. Başlangıçta kamu yönetimini siyaset bilimine ait bir alan, alt-disiplin olarak gören Waldo'nun bu dönemde kamu yönetimini bağımsız bir girişim (enterprise) olarak tanımladığı görülmektedir. Bu ayrımın temel nedeni siyaset biliminin kendi tanımını yapması ve kamu yönetiminin farklı yönlerde

gelişmeye devam etmesidir. Waldo’ya göre kamu yönetimi bağımsız bir girişim olmalıdır. “kamu yönetimi bütün sosyal bilimlerden hatta her türü ılık ve yardım kaynağından aldığı verilerle bağımsız bir girişim olarak değerlendirilmelidir. Araştırma ve eğitim için ayrı bir örgütsel birim kurmak mümkün olur ya da olmaz. Bu şartlara bağlıdır. Ama bu en makul çözüm olacaktır.”¹⁶⁴

Waldo’nun kamu yönetiminin kimlik krizine çözüm arayışları Minnowbrook konferansıyla da ilişkilendirilebilir. Bu ayrıntı Waldo’nun yaklaşımını daha iyi anlayabilmek adına önemlidir. Waldo her ne kadar kimlik krizini sahipleniyor olsa da çözümlerin adamı değildir. Tam bir skeptik olarak doğruların peşinde de değildir. Kamu yönetiminin kimlik krizine çözüm aramakla birlikte kuşkularından da vazgeçmemiştir. Bu açıdan kamu yönetimini yeniden konumlandırabilse bile bunu en az sahiplenene yine kendisi olacaktır. Ortodokslardan da ümidi yoktur. Bu nedenle Waldo, Minnowbrook Konferansıyla gençleri bir araya getirerek hem yarattığı kimlik krizine çözüm getirme misyonunun gereğini yapmış hem de inanmadığı doğruları yaratmak zorunda kalmamıştır diyebiliriz. Waldo bu rolünün farkındadır: “Doğrusu ben bir sistem kurucu, problem çözücü ya da neden yaratıcı değilim. Benim rolüm gözlemlemek, eleştirmek, analiz etmek ve tavsiyede bulunmaktır. Ben bu rolün yararı ve rolümü ne kadar iyi oynayabildiğim konusunda yargılanmalıyım.”¹⁶⁵

Waldo’nun disipline olan yaklaşık elli yıllık katkısı hiç de kısa olmamakla beraber, en azından hizmet süresi olarak emsalsiz değildir. Bu açıdan Waldo’yu

¹⁶⁴ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.109

¹⁶⁵ a.k., s.131

kamu yönetimi için önemli kılan onun getirdiği yaklaşım ve düşünceleridir diyebiliriz. Yönetim yazınına uzun yıllar editörlük yaparak sağladığı katkı dışında yaklaşım ve düşüncelerini içeren bir çok yayını da mevcuttur.¹⁶⁶

Waldo'nun disiplindeki konumu Public Administration Review Dergisinin 1990 yılında yaptığı bir çalışmayla da tescillenmiş bulunmaktadır.¹⁶⁷ Dergi yönetim çalışmalarının önde gelen yirmibeş ismine kamu yönetiminin son 50 yılında (1940-1990) en etkili olmuş 5 ya da 6 eseri sıralamalarını istemiştir. Waldo'nun İdari Devlet kitabı disiplinde en etkili olmuş beş eser arasında Simon'ın İdari Davranış kitabıyla birlikte yer almıştır. Bu açıdan Waldo ve Simon'ın ellili yıllarda yürüttüğü tartışmanın disipline katkısı da bir kez daha vurgulanmıştır. Bu iki akademisyenin yürüttükleri tartışma kamu yönetiminin hala ayakta olan iki direğidir demek sanırım yanlış olmayacaktır.

Simon – Waldo tartışması (Simon – Waldo Debate) belki de yönetim yazının yaşadığı en derin entellektüel mücadeledir. Bunun en önemli nedeni iki akademisyenin gerek felsefi gerekse entellektüel yaklaşım olarak zıt uçlarda yer almalarıdır.

Tartışmanın çıkış noktası Waldo'nun 1952 yılında yayınlanan Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi (Development of Theory of Democratic Administration) başlıklı makalesidir.¹⁶⁸ Waldo'nun bu makalesindeki temel

¹⁶⁶ Bakınız EK-1

¹⁶⁷ Frank P. Sherwood, (1990). "The Half-Century's 'Great Books' in Public Administration," **Public Administration Review**, 50(2): 249-264, s.257

¹⁶⁸ Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k.

savlarından biri olan yönetimin merkezinde konumlandırılan verimliliğin, değerlerden arındırılamayacağı gibi demokratik bir kamu yönetimi kuramının gelişiminin önündeki en büyük engel olduğu iddiasıdır.

İlginç olan Simon ve Waldo'nun kitaplarının hemen hemen aynı dönemlerde basıma girmesi nedeniyle her iki eserde de karşılıklı atıf bulunmaması ve tartışmanın dergi üzerinden açık bir şekilde yürütülmesidir. Bununla birlikte Simon'ın görüşlerini genel kabul görmüş bir eksenden yürütmesi nedeniyle Simon, Waldo gibi radikal olarak değerlendirilmemiştir.

Esasen Waldo ve Simon'ın üzerinde anlaştıkları nokta her ikisinin de kendilerine kadar olan dönemi, yönetimin sığ bir bilimsellik içerisinde bocalaması olarak tanımlamalarıdır. Bununla birlikte asıl ayrışma da bu noktadan sonra başlamaktadır. Simon ve Waldo'yu farklı kutuplara taşıyan tartışmanın temel noktaları günümüzde de kamu yönetiminin temel sorunları arasındadır. Tartışmanın temelinde bilimin yönetim alanındaki anlam, işlev ve kısıtlılığının derecesi, değerler ve olguların siyaset ve yönetim bağlamında ayrıştırılabilirliği, yönetimin temel nitelikleri ve sınırı ve anayasal demokratik kuramın kamu yönetimi çalışmalarıyla ilintisi yer almaktadır.¹⁶⁹

Tartışmanın felsefi boyutuysa mantıksal pozitivizm üzerinden sürdürülmektedir. Savunmasını mantıksal pozitivizm üzerinden yürüten Simon bu alanda da mantıksal pozitivizmin değerler kanıtlanamayacakları için değerlerle ilgili

¹⁶⁹ Michael M. Harmon, (1989). "The Simon-Waldo Debate: A Review and Update." **Public Administration Quarterly** (Winter): 437-451, s.437

rasyonel bir söylem geliştirilemez; bu nedenle kararlar olgulara dayanılarak verilmeli önermesi üzerinden Waldo'nun eleştirilerine hedef olmuştur.

Kaynağını bilimsel yönetim yaklaşımından alan ortodoks görüş özellikle Simon'ın İdari Davranış kitabıyla yeni bir ivme kazanmıştır. Simon'un bu çalışmasıyla yönetim yazınına yaptığı en büyük katkı “değersel” ve “olgusal” olmak üzere iki farklı konum belirlemesi ve bunlar arasındaki ilişkiyi titizlikle düzenlemesi, karar alma sürecine yeni boyutlar kazandırmasıdır.

Simon'ın yaklaşımı geniş kabul görmüş ve sonraki dönemlerde de etkisini sürdürmüştür. Değerler ve olguların ayrılabilceğine dayanan Simon'ın görüşleri ile bu tezin tam karşısında duran Waldo'nun görüşlerinin uzlaşması oldukça zordur. Zaten böyle bir uzlaşma olmadığı gibi bu karşıt tutum akademik bir savaşa dönüşmüştür.

Tartışmanın başlangıcı olan makalede Waldo, ortaya atılan demokratik yönetim kuramlarını değerlendirmeyi ve bu çerçevede yorum ve öngörülerde bulunarak demokratik bir yönetim kuramının gelişmesine hizmet edecek sonuçlara ulaşmayı amaçlamıştır.¹⁷⁰ Makalede Waldo, Simon'a ilk atfını yapmadan önce son yıllarda yaşanan gelişmeler ışığında demokrasinin yönetimle ilgili bir kavram olmadığına dair yargı ve yönetimin siyasetten ayrılabilceğine dair dogmanın reddedildiğinden söz etmiş ve verimliliğin konumunun sarsılmaya başladığını eklemiştir.

¹⁷⁰ Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k.

İlk atfı verimliliği reddetme eğilimin artmasına rağmen Simon'ın verimlilik merkezli bir çalışma yayınladığı; bununla birlikte genel eğilimin verimliliği önemsizleştirmekte, genişletmekte ve sosyalleştirmekte olduğudur.¹⁷¹ Aynı makalede Simon'a ikinci atfı dipnot yoluyla yapılmış olup; bu dipnotta Waldo; her ne kadar genel görüş kendisinin karşısında olmakla birlikte; olguların değerlerden ayrılamayacağını düşündüğünü ve Simon'ın kendi metodolojisinden bağımsız çalıştığı yıllarda ortaya koyduğu çalışmalar açısından yönetim yazınında önemli bir yeri olduğunu belirtmiştir.

Asıl fırtına da bu makaleden sonra kopmuştur. Simon, Waldo'nun makalesini The American Political Science Review dergisinde oldukça kaba sayılabilecek bir üslupla eleştirmiştir.¹⁷² Esasen Waldo'nun makalesinde gerek Simon'a yapılan atıflar gerekse makaledeki tartışmalar bilimsel niteliktedir. Simon'ın eleştirilerinde derin bir kişisel tepki gözlemlenmekle birlikte Simon'ın sataşmalarının arka planında yoğun bir felsefi tepki de sezilmektedir:

“ Her ne kadar bu koşullar altında sessiz kalmak en makul ve bilge davranış olacaksa da yazısı¹⁷³ üzerine bir kaç yorum yapmaktan kendimi alamıyorum. Bunu yapmak durumundayım çünkü Waldo'nun analizindeki hatalar her fırsatta pozitivizm ve emprizme karşı savaş naraları atan ve kendini siyaset kuramcıları olarak isimlendirenlerin yazılarının da genel karakteridir... İdari Davranışın ilgili bölümü

¹⁷¹ a.k., s.88

¹⁷² Herbert A. Simon, Peter F. Drucker, Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”: Replies and Comments, The American Political Science Review, Vol. 46, No. 2 (Jun., 1952), 494-503

¹⁷³ Dwight Waldo, Mar., 1952, a.g.k.

(bölüm 3) problemi detaylı olarak ele almış ve meraklı entellektüeller için ek referans vermiştir... Açıklama İngilizce dil bilgisine ve mantıksal ispata aşına herkese hitabetmek amacındadır... Bu bağlamda, eğer Bay Waldo pozitivistlere bağladığı biraz önce sözü edilen saptamanın demokratik yönetimin yolunda bir engel olacağından korkmaktaysa, aklının kaybettiği kısmını geri kazanabilir... Felsefe ciddi bir iştir... Bay Waldo'nun çıkarımlarının doğru ya da yanlışlığı bir tarafa; eğer o ve diğer bir çok siyaset kuramcısı gibi başıboş, edebi, metaforik tarzda düşünmeye ve yazmaya devam edersek siyaset felsefesinde nasıl ilerleyeceğimizi bilemiyorum. Siyaset kuramında hoşgörülen disiplinsizliğin boyutları Aristo ya da sembolik olsun mantık dersinin ilkokulundan bile geçer not alamaz....”¹⁷⁴

Alıntılarda sezilen kişisel öfke bir yana Simon'ın eleştirileri daha çok herhangi bir felsefe okuluna bağlı olmayan siyaset kuramcılarına yöneliktir. Mantıksal pozitivizm ve getirdiği felsefi disipline sıkı sıkıya bağlı olan Simon'ın bu yaklaşımının felsefi olarak tutarlı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte tüm siyaset kuramcılarının benzer bir tutuculuk içerisinde olmalarını beklemek de bir bilim adamından beklenecek bir tavır değildir. Waldo'ysa Simon'ın şimşeklerini üzerine çektiği üzere böyle bir disipline bağlanmak bir tarafa siyaset felsefesi ve yönetim yazını açısından mantıksal pozitivizmde en büyük yarayı açmıştır. Zaten Waldo kısa zaman içerisinde disiplinde önemli bir yer edinirken Simon kamu yönetiminden koparak örgüt kuramı, karar kuramı ve ekonomi alanlarına kaymıştır.

¹⁷⁴ Herbert A. Simon, Peter F. Drucker, Dwight Waldo, Jun., 1952, a.g.k.

Waldo, Simon'ın eleştirilerine yanıt vermekte gecikmemiştir.¹⁷⁵ Öncelikle Simon'ın bilimsel konulara yaklaşımındaki dogmatikliği ağır bir biçimde eleştirmiştir. “Profesör Simon beni Mantıksal Pozitivizmin kutsal değerlerine saygısızlık etmekle suçlamaktadır ki korkarım ettim. Bu tür bir ifade (dini) kullandım çünkü Profesör Simon bana seküler çağda nadir bulunan taassupçulardan birisi olarak göründü... Dinsel kabullere uymayanlara ve günaha toleransı ise hiç yok... Kurtuluşa giden yol; tek, sığ, tek yönlü ve ona ait. Bizler (siyaset kuramcıları) tevazu içerisinde günahlarımızı itiraf etmeli, “savlarını” (kanun niteliğinde) kabul etmeli, Carnap (Rudolph Carnap / Filozof)¹⁷⁶ ve Ayer'in (Alfred Ayer / Filozof)¹⁷⁷ kanında yıkanarak arınmalıyız. Bunlardan sonra ona (Simon) göre artık düşman olmayacağız.”¹⁷⁸

Eleştirileri bu denli ağır olmakla birlikte Waldo, Simon'ın takındığı tavırdan uzaktır. Dikkat edilirse Simon, Waldo'ya; Waldo ya da Bay Waldo olarak hitabetmekteyken, Waldo, Simon'ın akademisyen kimliğini vurguyan Profesör Waldo ifadesini kullanmaktadır. Yine Waldo tartışma mantıksal pozitivizm üzerinden yürütülse bile emprisitlere göre mantıksal pozitivizmin felsefede bir milat olmayıp felsefe tarihinde bir sayfa olduğunu belirtmektedir ki bilimsel vurguyu da elden bırakmamaktadır.¹⁷⁹ Waldo'nun dinsel ifadeleri bu kadar rahat kullanması ve eleştirilerine konu etmesiye Waldo'nun seküler yanına ait ipuçları vermektedir.

¹⁷⁵ a.k.

¹⁷⁶ Rudolf Carnap: Mantıksal pozitivizmin en önemli temsilcilerindendir (Viyana okulundan).

¹⁷⁷ Alfred Ayer: Mantıksal pozitivizmin önemli temsilcilerinden olup hümanizm ve agnostiklikle de anılır.

¹⁷⁸ Herbert A. Simon, Peter F. Drucker, Dwight Waldo, Jun., 1952, a.g.k., s.501

¹⁷⁹ a.k., s.501

Bununla birlikte Waldo pozitivimi ve mantıksal pozitivizmi tamamıyla reddetmemekte; inceleme ve araştırma tekniği olarak kullanılabileceğini söylemektedir.¹⁸⁰ Ek olarak mantıksal pozitivizmin ortaya koyduğu sonuçların doğru ve yararlı görüldüğü sürece kullanılabileceğini de belirtmektedir ki bu yaklaşımı Waldo'nun çoğu durumda öne çıkan faydacılığını da ortaya koymaktadır. Yine de Waldo yararlı ve doğru olanı pozitivizm dışında arama hakkını saklı tutmaktadır.¹⁸¹ Ayrıca Waldo'nun sosyal bilimlerde mutlak doğrular ve yanlışlar yoktur; doğrulanabilir ve yanlışlanabilir olanlar vardır savı pozitivizmin kendi içerisinden pozitivizmi eleştirmektedir. Bu açılardan Waldo'nun pozitivizmin özellikle de tartışmanın yürütüldüğü dönemdeki ağırlığı ve tutuculuğunu reddettiğini söyleyebiliriz.

Waldo'nun Simon'a yönelik dini motiflerle süslenmiş eleştirisini sadece Simon'ın kişisel yaklaşımıyla ilişkilendirmek yeterli değildir. Kanaatimce Waldo dogmatik benzetmeler yoluyla pozitivist eksenli modernizmin ulaştığı noktada yaşadığı çıkmazı ve segilediği tutuculuğu; modernizmi, reddettiği dogmatiklikle özdeşleştirerek ifşa etmektedir. Bu açıdan Waldo'nun yaklaşımını modernizmin reddi olarak da görmek gerekir. Yine Waldo'nun siyaset kuramına yönelik araştırmalarını adeta tarih, sosyoloji, ekonomi, sosyal psikoloji, hukuk ve diğer sosyal bilimlerle etkileşimli bir süreç (hermonotikle benzeşmektedir) olarak görmesi de gözden kaçırılmamalıdır.

¹⁸⁰ a.k., s.501

¹⁸¹ a.k., s.501

Waldo'nun Simon'a yanıtı Waldo'nun yaklaşımını daha iyi anlayabilmek açısından bir çok ipucu içermektedir: "İdari evrenimin çoğulcu (pluralistic) olması nedeniyle felsefeden psikolojiye, psikolojiden tarihe gidiş gelişlerimden pişman değilim. Bununla birlikte tasımlarımda (syllogism) katıyet olmaması olasıdır çünkü bir tasımım olduğunu bile bilmiyorum."¹⁸² Yine Waldo'nun Amerikan uygarlığının şehir uygarlığının tatminine yönelik olarak evrilmesi ve bu gelişmenin büyük ölçekli şirketleri sadece sahiplerinin çıkarları için çalışan örgütler olmaktan çıkarıp Amerikan toplumunun tümünün refahına katkıda bulunan toplumsal nitelikli girişimler olarak tanımlamasıdır ki nitelik değiştirmiş yeni bir toplumu işaret ettiği ortadadır. Zaten Waldo'da kendisini bu değişim dinamiklerini yönetebilecek bir yönetimin şekillendirilmesine adanmıştır.

Waldo – Simon tartışması bağlamında değindiğimiz başlıkları bir bütün olarak değerlendirirsek bu tartışmanın sadece akademik bir tartışma olmayıp tarihsel bir kırılma noktasını da ortaya koyduğunu görebiliriz. Bu açıdan Waldo – Simon tartışması yönetim ekseninde felsefi, tarihsel ve toplumsal bir dönüşümün de özetidir demek en doğru tespit olacaktır. Waldo – Simon tartışması esasen ortaya koyduğu sonuçlar açısından modernizm ve postmodernizm tartışması olarak da değerlendirilebilir. Bu yönden Waldo post modernizmin öncülerindendir demek sanırım yanlış olmayacaktır.

Gelinen noktada geçen yarım asra ve gelip geçen akımlara rağmen gerek Waldo'nun gerekse Simon'un tezleri güncelliğini korumaktadır. Bununla birlikte bu

¹⁸² a.k., s.503

süre içerisinde Simon'a yakın akımlar iş ve kamu yönetimi bağlamında tamamen reddedilmemekle birlikte, günümüzde tüm ağırlığıyla hissedilen demokratik yönetim yaklaşımı ve ortaya koyduğu toplum kurgusunun daha çok Waldo'nun oluşturduğu kavramsal altyapıdan beslendiği ortadadır.

Waldo – Simon tartışmasına yönetim yazınında önem verilmekle birlikte göreceli olarak değerini bulamamış bir tartışma da Waldo – Drucker¹⁸³ arasında gerçekleşmiştir. Simon'ın üslubu nedeniyle sertleşmiş olan Waldo – Simon tartışmasıyla aynı döneme gelmiş olması nedeniyle Waldo – Drucker tartışmanın gölgede kalmış olması olasıdır. Tamamen bilimsel terbiye çerçevesinde yürütülen tartışmanın, tartışma olarak ifadesi de sağlıklı olabilir.¹⁸⁴ Simon - Waldo tartışması Simon'ın yönetim yazınından uzaklaşmasıyla dinmiş olmakla birlikte Waldo - Drucker tartışması her iki akademisyenin de izleyen yıllarda yönetim yazınının en önemli isimleri arasında gösterilmeye devam edilmeleri nedeniyle üzerinde durulması gereken bir tartışmadır.

Waldo kamu yönetimi duayeni, Drucker'sa iş yönetimi gurusudur. Bu ifadeler her iki akademisyenin çalıştıkları alana katkısını simgelemektedir. Waldo – Drucker tartışmasını önemli kılan da budur. İşletme ve kamu yönetiminin ilintisine ait çok sayıda çalışma; bir o kadar da yaklaşım vardır. Bu açıdan iki büyük akademisyenin tartışması yönetim tartışmalarına ışık tutacak niteliktedir.

¹⁸³ Peter Drucker: İş yönetimi yazınında otorite sayılan Avusturya asıllı Amerikalı yazar, bilim adamı ve iş yönetimi danışmanı (consultant).

¹⁸⁴ Tartışma ifadesine başka bir yerde rastlanmadığı gibi süreç için başka bir ifade kullanıldığına da rastlanılmamıştır.

Süreç, Drucker'ın Waldo'un 1952 tarihli "Demokratik Yönetim Kuramının İnşası" başlıklı makalesini eleştirmesi ve Waldo'nun bu eleştiriye yanıtını içermektedir. Drucker, "Waldo'nun büyük ölçekli girişimlerin temel problemlerinin siyasal karakterine" yaptığı vurguya yürekten katıldığını belirtmektedir.¹⁸⁵ Bununla birlikte Waldo'nun sağlam yaklaşımının, ortaya kendisinin koyduğu meseleyi çözmekte yetersiz kaldığını belirtmiştir¹⁸⁶ ki Waldo bu eleştiriye amacının zaten meseleyi ortaya koymak olduğunu belirtmek suretiyle yanıtlamıştır.¹⁸⁷ Drucker, Waldo'nun demokrasiyi gevşek yorumlayarak, büyük ölçekli girişimlerin doğuşunun siyaset bilimcilere sunduğu gerçek sorunlara temastan kaçındığını sezdiğini de ilave etmiştir.¹⁸⁸ Bu eleştiriye Waldo'nun yanıtıysa gerçek sorunların kişiden kişiye değişebileceği olmuştur ki bu sorunların tamamını kısa bir denemede ortaya koymak gibi bir amaç da gütmeyişini belirtmiştir.¹⁸⁹ Drucker, Waldo'nun büyük ölçekli girişimlerde demokrasi ifadesini katılım anlamında kullanmış olması durumunda kendisinin de Waldo'ya katıldığını bununla birlikte Waldo'nun, demokrasiyi, iktidar ve karar verme anlamında kullanmış olması durumundaysa Waldo'yla gerçek bir anlaşmazlık içerisinde olduklarını belirtmiştir.¹⁹⁰ Bu durumda temel problemin büyük ölçekli girişimlerde kimin hangi kararlar konusunda sorumlu olacağı olduğunu eklemiştir.¹⁹¹ Waldo'nun bu konudaki yanıtıysa bir ders niteliğindedir. Ona göre şirketlerin gevşek demokrasi tanımıyla katılım olarak niteledikleri; çalışanları (Waldo burada Drucker'ın uyruk (subject) tanımını parantez içerisinde kullanarak

¹⁸⁵ Herbert A. Simon, Peter F. Drucker, Dwight Waldo, Jun., 1952, a.g.k., s.496

¹⁸⁶ a.k., s.496

¹⁸⁷ a.k., s.500

¹⁸⁸ a.k., s.497

¹⁸⁹ a.k., s.500

¹⁹⁰ a.k., s.497

¹⁹¹ a.k., s.497

kavramı kendisinin tercih etmediğini göstermektedir) mutlu ederek onları yönetimden uzak tutmak amacıyla verilmiş rüşvettir.¹⁹²

Drucker'ın bu soruya yanıtı çok önemlidir. Drucker öncelikle her ne kadar büyük şirketlerde gözlemlenen bir çok durumun kamu kurumlarına da yansıtılabileceğini düşünüyor olmakla birlikte büyük girişimlerin bir toplum (society) olmadığını altını çiziyor ve bu açıdan siyaset bilimine ait kavramların, terimlerin ve düşüncelerin kamu ya da özel büyük örgütlere uyarlanması kafa karıştıracığını belirtiyor.¹⁹³ Bu noktada Drucker'ın kafasında siyaset ve yönetim ayrımına ilişkin bir portre olduğunu bununla birlikte kamu ya da özel yönetim konusunda daha bütüncül yaklaştığı sonucunu çıkarabiliriz.

Drucker'a göre temel fark kamu ve özel kurumların çalışanlarının menfaati için varolmamaları ve çalışanların yönetimin konusunu oluşturmalarıdır.¹⁹⁴ Bu açıdan Drucker'a göre çalışanlar vatandaş (citizen) değil uyruklardır (subjects).¹⁹⁵ Bu bakış açısı daha sonraları şirket içinde çalışanların da paydaş olarak tanımlanmalarıyla ki Drucker tarafından da benimsenecektir ve toplam kalite yönetimiyle karar sürecine etkin bir biçimde dahil edilmeleriyle farklı bir yöne sürüklenecektir. Bununla birlikte temeldeki uyruk yaklaşımının değişmiş görünüyorsa olmasının ardında yatan neden salt ahlaki olarak değerlendirilmemelidir.¹⁹⁶

¹⁹² a.k., s.500

¹⁹³ a.k., s.497

¹⁹⁴ a.k., s.497

¹⁹⁵ a.k., s.497

¹⁹⁶ Birgül Ayman Güler, 2005, a.g.k., s.30-45

Gelişmiş olarak nitelenen ülkelerde çalışanların kanunla korunan kazanımlarının şirketler üzerindeki etkileri de göz ardı edilmemelidir. Bu açıdan büyük ölçekli girişimlerin çalışanları açısından kanun karşısındaki konumu ve şirketlerin sistemdeki iktidarının niteliği çalışanlarla ilgili konularda büyük ölçekli şirketlerin üstlendikleri toplumsal sorumluluğun başka bir boyutudur. Şirketlerin çalışanlara karşı takındığı tavrın toplumun şirketlere karşı takındığı tavrı etkileme potansiyeli de gözden kaçırılmamalıdır. Bununla birlikte çalışma koşullarının zaman içerisinde göreceli olarak düzelmiş olmasının arkasında, çalışanların birey olarak siyaset üzerinde artan gücünün etkili olabileceği düşünülmelidir. Bu açıdan demokrasinin dolaylı olarak dahi çalışanların çalışma koşulları üzerinde etkisi olabileceği sonucunu çıkarabiliriz ki belki de demokratik yönetim bu koşullar altında yönetim aygıtıyla toplumsal denetime tabi olan sermayenin denge arayışı olarak yorumlanabilir. Bu açıdan Waldo'nun öngördüğü demokratik yönetimin sadece kamu açısından bile sağlanabilmesi durumunda şirketlerin içten ya da dıştan bir şekilde demokratikleşeceği sonucunu çıkarabiliriz.

Drucker'ın toplum ve çalışan bağlamında bir ayrım geliştirmesi bununla birlikte kamu ve özel örgütlenmeleri aynı yönetim bilgisi potasında eritme eğilimi yine Drucker'in kendi yaklaşımıyla tutarlı görünmemektedir. Kamu örgütlerinde çalışanlar sadece uyruk değil yuttaşırlar ve çalıştıkları kurumlar yurttaşlar için çalıştığı sürece kendi çıkarlarına hareket etmiş olurlar. Bu açıdan kamu çalışanlarının çıkarlarının çalıştıkları kurumun çıkarıyla ilişkisi genelde doğru orantılıyken özel girişimlerde bu daha az gözlenen bir durumdur. Bu noktada Drucker'ın söz konusu savlarını desteklemek için daha güçlü argümanlara ihtiyacı olduğunu söyleyebiliriz.

Waldo'yla Drucker'ın aynı düşüncede oldukları başlıklar da bulunmaktadır. Büyük girişimlerin mülkiyet sahipleri için varolduğu anlayışının değiştiği ve büyük şirketlerin toplumsal refahın arttırılması konusunda topluma maloldukları anlayışı bunlardandır ki Waldo makalesinde Drucker'a atıfta bulunmuştur.¹⁹⁷ Drucker bu noktada Waldo'dan ayrılarak Waldo'nun büyük girişimler için tavsiye ettiği demokrasi anlayışını eleştirmekte ve toplumun kıt kaynaklarını kullanan girişimlerin çalışanlarının çıkarına hareket etmesinin toplum tarafından istenmeyen bir durum olacağını belirtmektedir. Bu sav yine çelişkilidir. Şirketin, çalışanlarına yarar sağlamasının, çalışanların aynı zamanda toplumun bir ferdi olması nedeniyle toplum tarafından destek görmesi daha olasıdır. Bu durum nedeniyle olacak ki Waldo'nun şirketlerin demokratikleşmesi düşüncesi basit katılım olarak geçirilmiş bununla birlikte örgütlerin büyümesiyle çalışanların şirketler içinde yükselen konumunun dengelenmesi amacıyla şirketlerin siyasal sisteme doğrudan katılabilecekleri yönetim araçları geliştirilmiştir.

Drucker'ın yazısında dikkat çektiği diğer bir noktaysa yeni hukuki düzenlemelerle şirket sahiplerinin özel hak sahipleri konumuna indirgenmesi ve çalışanlara şirket hisseleri verilmesi yönündeki eğilimdir.¹⁹⁸ Drucker bu eğilimin sosyal ve politik sonuçları konusunda ne düşüneceğine o dönem itibarıyla karar verememiş izlenimi vermektedir. Teorik olarak bu düzenlemelerle çalışanların çıkarlarıyla şirket çıkarlarının göreceli olarak birleştirilebilmesi mümkün olmuş ve hisselerin topluma yayılmasıyla şirketlerin toplumsal çıkarlarla özdeşleştirilebilmesi

¹⁹⁷ Dwight Waldo, Mar. 1952, a.g.k., s.103

¹⁹⁸ Herbert A. Simon, Peter F. Drucker, Dwight Waldo, Jun., 1952, a.g.k., s.499

sağlanmıştır. Pratikteyse şirketler bu yolla çıkarlarını koruyacak adımlar için toplumsal destek sağlayabilmişlerdir. Bu çıkar örtüşmesinden kimin daha fazla yarar sağladığı ise araştırılması gereken bir konudur.

Drucker'ın Waldo'yla aynı görüşte olduğu başlıklardan bir diğeri de Waldo'nun adem-i merkeziyetçilik önerisidir ki Drucker hem pratikte hem de teoride bu öneriden daha ileriye gidildiğini belirtmiş; bununla birlikte artan profesyonel yönetim arayışlarının doğru bir eğilim olup olmadığı üzerinde de kafa yorulması gerektiğini ortaya atmıştır.¹⁹⁹ Bununla birlikte Drucker, Waldo'ya atfen bu sorunların demokrasiyle ilişkisinin sınırlı olduğunu söylemiştir ki Waldo yanıtında bu konuda tam aksini iddia etmektedir.²⁰⁰

Drucker, yönelttiği eleştirilerin Waldo'nun büyük örgütlerin iç yapılanmasının siyaset kuramının konusu olduğuna yönelik vurgusunun alana yaptığı devasa katkıyı azaltmayacağını belirtmektedir.²⁰¹ Gerek bu ifadeden gerekse Waldo'nun Drucker'a iltifatlarından iki akademisyenin benzer teşhislerde bulundukları düşünülebilir. 1952'de teşhis edilen bu olgunun (büyük şirketlerin toplumsal rolü ve siyaset kuramıyla ilişkisi) günümüzde de güncelliğini koruduğunu söyleyebiliriz. Waldo bu katkıyı "Drucker'ın benim çalışmamda yeterince değerlendiremediğim; demokrasinin diğer kurumlara ve topluma sıçrama etkisine dikkat çekmesi iyi bir noktaydı" ifadesiyle tescil etmiştir.²⁰²

¹⁹⁹ a.k., s.499

²⁰⁰ a.k., s.501

²⁰¹ a.k., s.500

²⁰² Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.60

İrdelenen tartışmalardan anlaşılacağı üzere demokratik bir toplumun ihtiyaçlarına yanıt verebilecek bir kamu yönetimini yapılandırmak düşüncesi Waldo'yu disiplinde özgün bir konuma taşımıştır. Waldo'nun yaklaşımını disiplin üzerinde hissedilen bilim ve iş yönetimi ağırlığına bir meydan okuma olarak görmek de mümkündür.

Waldo'nun insanla ilişkili konularda geçerli olabilecek rasyonellik derecesini sınırlı bulması günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Benzer şekilde siyasal amaçlar ve araçların bağdaşması gerektiğini vurgulayan yaklaşımı da disiplinde kendi başına bir okuldur. Bu yaklaşım kamu yönetiminin güncel tartışmalarına da ışık tutabilecek niteliktedir. Halen tartıştığımız kamu yönetiminin nesnesini amaçlar ve araçlar bağlamında incelemek disiplini Waldo'nun da katkılarıyla daha sağlam bir zemine yerleştirilebilmesinin yolunu açacaktır.

Bu çalışmada yer alan bir çok kavram disiplinin öğrencilerine yabancı gelmeyecektir. Hatta çalışmada ele alınan bir çok savın günümüzde genel kabul gördüğü bile söylenebilir. Bununla birlikte Macmahon'un²⁰³ bir makalesinde Waldo'nun bürokratların yeni bir yönetici sınıf olarak ortaya çıkabileceği düşüncesini sorumsuzluk olarak değerlendirmesi bile bugün genel kabul görmüş bir çok kavramın yazında yer bulmasının hiç de kolay olmadığını ortaya koymaktadır.

Waldo'nun insanla ilgili konularda bilimin doğru ve yanlışı belirleyemeyeceği, bu konuda ortaya konmuş kuramların sadece ve sadece

²⁰³ Frank P. Sherwood, 1990, a.g.k., s.257

doğrulanabilir ya da yanlışlanabilir olabileceği düşüncesi disiplinlerin kendi dogmalarını yaratmalarının önündeki en büyük engeldir. Bu bakış disiplinin sürekli yeni ufuklara açılmasını sağlayarak yönetimin toplumun değişen taleplerini karşılamakta başarılı olmasının da anahtarı olacaktır. Bu yaklaşımı Waldo'nun çoğu kitapta olması gerektiğini söylediği “bu kitap basımından kayda değer bir süre geçtikten sonra okunduğunda entellektüel hayatınız için tehlikeli olabilir” ifadesinde somutlaşmıştır.²⁰⁴

Waldo'nun belki de siyaset bilimi kökenli olması nedeniyle disiplinin sınırlarını çok geniş tutması, çalışmalarına dağınık bir görüntü katmıştır. Bununla birlikte daha dikkatli bakıldığında Waldo'nun kendine has bir metodolojisi olduğu anlaşılmaktadır.

Waldo'nun yaklaşımının öncelikle karşıtlıklardan yaralanma üzerine kurulduğunu söyleyebiliriz. Waldo bu yola kendi içerisinde tutarlı olan kavramları karşıtlarıyla birlikte değerlendirerek ön kabullerden uzak olarak sınamaktadır. Bu yaklaşım Waldo'nun kuramsal dogmalar ve döngülere kısıtlanmasını da engellemiştir.

Metodolojisinin diğer bir dayanağı olguları ilintili oldukları tüm etkenlerle birlikte değerlendirme arayışıdır ki bu yöntem kanaatimce tam olarak yetkinleşmiş bir kuramı olmamasının en önemli nedenidir, onu disiplinde önemli bir noktaya taşımıştır. Bu ifade ilk bakışta çelişkili görünebilir. Bununla birlikte mevcut

²⁰⁴ Brack Brown and Richard J. Stillman II, 1986, a.g.k., s.67

kavramsal sınırları yeterli bulmaması yerleşmiş dogmaları yıkabilmesinin temel dayanağı olmuştur.

Çalışmalarında ilk göze batan tüm kavramlara tarihsel bir perspektifle bakmasıdır. Waldo'nun çalışmalarını irdeleyen bir öğrenci konunun odağının dağıldığı izlenimine kolaylıkla kapılabilir. Bununla birlikte bu yöntem yeni olarak sunulan kavramların asıllarına ve nedenlerine ulaşmayı mümkün kılması açısından disipline derinlik katmaktadır.

Görecelilik Waldo'nun metodolojisinin önemli bir bileşenidir. Neye göre sorusunun süzgecinden geçirmediği hemen hemen hiçbir yargı yoktur. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi ona göre konu insansa mutlak doğrular ve yanlışlar yoktur, doğrulanabilir ve yanlışlanabilir olanlar söz konusudur. Bu açıdan çoğu zaman genel kabul görmüş bir çok kavramın geçerliliğini sınamak için sadece neye göre sorusunu sormak bile yeterli olmaktadır.

Waldo'nun çalışmalarının kapsamı da en az kullandığı yöntem kadar belirleyicidir. Bu açıdan bütüncül bir yaklaşımı olduğunu söyleyebiliriz. Çalışmalarında incelediği kavram ne olursa olsun, yönetim ve uygarlık gibi o kavramı hep daha büyük bir bütünün parçası olarak değerlendirmiştir. Bu yöntem incelemeyi zoraştırmakla birlikte sebep ve sonuç ilişkisinin sağlıklı olarak kurulmasının temel bileşenidir.

Waldo, en azından çalışmalarında, hiç bir zaman statükocu olmamıştır. Bu durum çalışmalarının kapsamını belirlerken zaman ve değışimi de dikkate almasına neden olmuştur. Hep bir değışim öngörmüş ve değışim dinamiklerini tüm çalışmalarında göz önünde bulundurmuştur.

Tüm yönetim sürecini değerler sistemi içerisinde konumlandırmış ve gerek demokrasi gerekse yönetim olsun çalıştığı hiçbir süreci ve kavramı bunun dışında tutmamamıştır. Ona göre bilim bile nesnellik savı ve bu sav üzerinden kendisini konumlandırması açısından değerler sisteminin dışında kalamamaktadır.

Yukarıda sıralandığı üzere kullandığı yöntem ve çalışmalarının kapsamı göz önünde bulundurulduğunda Waldo'nun neden sınırları net bir kuramı olmadığı daha iyi anlaşılmaktadır. Waldo kariyeri süresince bir kuram oluşturmaya çalışmamış daha çok yönetim alanında özgür ve özgün düşüncenin hakim olabilmesini mümkün kılacak bir çerçeve oluşturmak; ya da başka bir ifadeyle oluşturulmuş dar çerçeveyi kadırmakla uğraşmıştır.

SONUÇ

Waldo'nun ilk çıkışını yaptığı İdari Devlet kitabının yönetim yazınının güncel tüm dayanaklarını sarsması ve yönetim çalışmalarını yeni boyutlara taşıması onu Wilson'dan sonra kamu yönetimi disiplinin en önemli kurucularından biri haline getirmiştir.

Simon – Waldo tartışması (Simon – Waldo Debate) belki de yönetim yazının yaşadığı en derin entellektüel mücadeledir. Bunun en önemli nedeni iki akademisyenin de gerek felsefi gerekse entellektüel yaklaşım olarak zıt uçlarda yer almalarıdır.

Simon ve Waldo'yu farklı kutuplara taşıyan tartışmanın temel noktaları günümüzde de kamu yönetiminin temel sorunları arasındadır. Tartışmanın temelinde; bilimin yönetim alanındaki anlam, işlev ve sınırlılığının derecesi, değerler ve olguların siyaset ve yönetim bağlamında ayrıştırılabilirliği, yönetimin temel nitelikleri ve anayasal demokratik kuramın kamu yönetimi çalışmalarıyla ilintisi yer almaktadır. Simon Waldo tartışmalarının gölgesinde kalan Waldo – Drucker tartışması da yönetim yazınında göz ardı edilemeyecek kadar önemli tespitler içermektedir.

Demokratik bir toplumun ihtiyaçlarına yanıt verebilecek bir kamu yönetimini yapılandırmak düşüncesi Waldo'yu disiplinde özgün bir konuma taşımıştır.

Waldo'nun yaklaşımını disiplin üzerinde hissedilen bilim ve iş yönetimi ağırlığına bir meydan okuma olarak görmek de mümkündür.

Onun insanla ilişkili konularda geçerli olabilecek rasyonellik derecesini sınırlı bulması günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Benzer şekilde siyasal amaçlar ve araçların bağdaşması gerektiğini vurgulayan yaklaşımı da disiplinde kendi başına bir okuldur. Bu yaklaşım kamu yönetiminin güncel tartışmalarına da ışık tutabilecek niteliktedir. Halen tartıştığımız kamu yönetiminin nesnesini amaçlar ve araçlar bağlamında incelemek disiplini Waldo'nun da katkılarıyla daha sağlam bir zemine yerleştirebilmenin yolunu açacaktır.

Waldo'nun insanla ilgili konularda bilimin doğru ve yanlış belirleyemeyeceği, bu konuda ortaya konmuş kuramların sadece ve sadece doğrulanabilir ya da yanlışlanabilir olabileceği düşüncesi disiplinlerin kendi dogmalarını yaratmalarının önündeki en büyük engeldir. Bu bakış disiplinin sürekli yeni ufuklara açılmasını sağlayarak yönetimin toplumun değişen taleplerini karşılamakta başarılı olmasının da anahtarı olacaktır.

Yukarıda sıralandığı üzere kullandığı yöntem ve çalışmalarının kapsamı göz önünde bulundurulduğunda Waldo'nun neden sınırları net bir kuramı olmadığı daha iyi anlaşılmaktadır. Waldo kariyeri süresince bir kuram oluşturmaya çalışmaktan daha çok yönetim alanında özgür ve özgün düşüncenin hakim olabilmesini mümkün kılmak amacıyla oluşturulmuş dar çerçeveyi kadırmakla uğraşmıştır. Şüphesiz skeptik yaklaşımı Waldo'nun kaldırdıklarının yerine yenisi koymasını engellemiştir.

Waldo'nun kendi ifadeleriyle Kamu Yönetimi: "Kamu Yönetimi, denilebilir ki bir bölünme (fractionation) sürecinin – Siyaset Bilimi Hukuktan (yine az çok Ekonomiden, Ahlaktan, Tarihten ve Felsefeden), Kamu Yönetimi (siyaset – yönetim ikilemi yoluyla) Siyaset Biliminden; ve elde edilen kesirin (fraction); bilimsel yönetim, ekonomi, sosyal psikoloji ve diğerleriyle karışımının sonucudur.

Açık ki; bu derece rastlantısal (accidental) ve bu denli konjunktürel (circumstantial) bir ürün evrensel bir geçerlilik ve sonsuzluk iddiasında bulunamaz. Bununla birlikte temsil ettiği isim ve girişimin kabul ve kullanım açısından gelişmemesi ve yaşayamaması için gerekli (necessary) bir neden de yoktur. ”²⁰⁵

²⁰⁵ Dwight Waldo, "Education for Public Administration in the Seventies" in Frederick C. Mosher, ed., American Public Administration: Past, Present, Future (1975), p.226

KAYNAKÇA

- Aksoy, Şinasi, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, Aykaç Burhan, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı, 2003, s.545-559
- Aykaç, Burhan, Durgun, Şenol, Yayman, Hüseyin (der.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara 2003.
- Bailes, Kendall E., Alexei Gastev and the Soviet Controversy over Taylorism, **Soviet Studies**, Vol. 29, No. 3. (Jul., 1977), pp. 373-394
- Brown, Brack and Stillman II, Richard J., **A Search for Public Administration The Ideas and Career of Dwight Waldo**, Texas A&M University Press, 1986
- Callhan, Richard F. (2001). “Challenges of (Dis) Connectedness in the ‘Big Questions’ Methodologies in Public Administration.” **Public Administration Review** 61(4):493-499.
- Carroll, James D., “The Warfare On and Over American Government in Waldonian Perspective” Waldo Symposium, **Public Administration Review**, May/June 1997, Vol. 57, No.3
- Carroll, James and Frederickson, H. George, (2001). “Waldo, Dwight, 1913-2000,” **Public Administration Review** 61:2-8.
- Chandler, Ralph Clark (Editor), **A Centennial History of the American Administrative State**, Free Pr., 1987
- Chandler, Alfred D. **The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business**, Belknap Press, 1978
- Dahl, Robert A., (1947). “**The Science of Public Administration: Three Problems**” **Public Administration Review** 7(1):1-11.
- Denhardt, Robert B., **Theories of Public Organization**, Wadsworth Publishing, 2003
- Dicken, Peter, **Global Shift Transforming the World Economy**, Paul Chapman Publishing, 1998
- Drucker, Peter F. “Development of Theory of Democratic Administration”: Replies and Comments, **The American Political Science Review**, Vol. 46, No. 2 (Jun., 1952), 494-503 (Reply to Waldo)
- Emre, Cahit. “Yönetim Bilimi”, Aykaç Burhan, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı, 2003, s.57-71

- Fayol, Henri, **General and Industrial Management**, Institute of Electrical & Electronics Engineer; Revised edition, 1984
- Fesler, James W., (1948) "The Administrative State; A Study of the Political Theory of American Public Administration" **The American Political Science Review**, Vol. 42, No. 4 (Aug., 1948), pp. 782-783
- Fişek, Kurthan, **Yönetim**, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, 1975
- Follett, Mary Parker, (1970) "The Teacher-Student Relation", **Administrative Science Quarterly**, Vol.15, No.2, (Jun., 1970), pp.137-148
- Follett, Mary Parker, **The New State: Group Organization the Solution of Popular Government**, Pennsylvania State University Press, 1998
- Frederickson, H. George, (1997). **The Spirit of Public Administration**, Jossey-Bass; 1st ed edition, 1996
- Frederickson, H. George & Marini, Frank, "Bureaucracy and Democracy: Essays in Honor of Dwight Waldo" Waldo Symposium, **Public Administration Review**, May/June 1997, Vol.57, No.3, pp.190-192
- Frederickson, H. George, (1999). "The Repositioning of American Public Administration," **PS: Political Science & Politics** 32:701-711.
- Frederickson, H. George, (2001). "Dwight Waldo 1913-2000", **Public Administration Review**, January/February 2001, Vol.61, No.1, pp. 2-8
- Frederickson, H. George, and Smith, Kevin (2003). **The Public Administration Theory Primer**, Westview Press, 2003
- Fry, Brian, **Mastering Public Administration: From Max Weber to Waldo, Dwight**, Chatham House Publishers, 1989
- Golembiewski, Robert T. (1996). "The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day A-Dawning?" **Public Administration Review** 56(2):139-148.
- Goodnow, Frank J. (1900)"Politics and Administration" Shafritz, Jay M. "**Classics of Public Administration**", Wadsworth Publishing Company, 1992
- Goodsell, Charles T., (1992). "The Public Administrator as an Artisan." **Public Administration Review** 52(3):246-253.
- Gregory A. Daneke. (1990). "A Science of Public Administration?" **Public Administration Review** 50(3):383-392.

- Gulick, Luther, 1965, Management is a Science, **The Academy of Management Journal**, Vol. 8, No.1, pp.7-14
- Güler, Birgül Ayman (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin”, Aykaç Burhan, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı, 2003, s.527-544
- Güler, Birgül Ayman, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi Yayınları, 2005
- Güler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi - Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, İmge Kitabevi Yayınları, 2005
- Güler, Birgül Ayman, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, 2005
- Harmon, Michael M. (1989). “The Simon-Waldo Debate: A Review and Update.” **Public Administration Quarterly** (Winter): 437-451.
- Kettl, Donald F., (2000). “Public Administration at the Millennium: The State of the Field.” **Journal of Public Administration Research and Theory** 10(1):7-34.
- Kirlin, John J. (1996). “The Big Questions of Public Administration in a Democracy” **Public Administration Review** 56(5):416-423.
- Lindblom, Charles E., (1995). “Market and Democracy. Obliquely” **PS: Political Science and Politics**, Vol.28, No. 4. (Dec., 1995), pp. 684-688
- Lynn, Laurence E. Jr. (2001). “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For.” **Public Administration Review**, 61(2):144-160.
- Macmahon, Arthur W., (1927). “American Government and Politics” **American Political Science Review**, Vol.21, No.2. (May., 1927), pp.297-317
- Macmahon, Arthur W., (1928). “American Government and Politics 2” **American Political Science Review**, Vol.22, No.3. (Aug., 1928), pp.650-683
- Marini, Frank., (1993) “Leaders in the Field: Dwight Waldo”, **Public Administration Review**, Vol.53, No.5. (Sep.-Oct., 1993), 409-418
- McSwite, O. C., **Invitation to Public Administration**, M.E. Sharpe, 2002
- Meier, Kenneth J., “Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy” Waldo Symposium, **Public Administration Review**, May/June 1997, Vol.57, No.3, pp.193-199
- Meier, Kenneth J., O’Toole, Laurence J., **Bureaucracy in a Democratic State A Governance Perspective**, The John Hopkins University Press, 2006

- Neumann, Francis X. Jr. (1996). "What Makes Public Administration a Science? Or, Are Its 'Big Questions' Really Big?" **Public Administration Review** 56(5):409-415.
- O'Toole, Laurence J. Jr. (1987). "Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State." **Public Administration Review** 47(1):17-25.
- Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, 1988
- Öztekin, Ali, **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, 2002
- Person, H.S., (1932), "Technology, Business and Depressions", **The Journal of Business of the University of Chicago**, Vol.5, No.4, Part 2, (Oct., 1932), pp. 102-109
- Person, H.S., (1935), "Production: Its Condition Character and Structure", **The American Economic Review**, Vol.25, No.1, (Mar., 1935), pp.31-40
- Pfiffner, John M., (1932) "Trends In Public Personnel Organization", **The American Political Science Review**, Vol.26, No.2, (Apr., 1932), pp. 324-332
- Rabin, Jack (Editor), **Politics and Administration (Public Administration and Public Policy)**, Marcel Dekker, 1984
- Rutgers, Mark (2001). "Splitting the Universe: On the Relevance of Dichotomies for the Study of Public Administration." **Administration & Society** 33: 3-20
- Sargut, A. Selami. "Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Bir Kuramsal Yaklaşım", Aykaç Burhan, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı, 2003, s.239-254
- Sayre, Wallace (1949). "Administrative Reflections from World War II." **The American Political Science Review**, Vol.43, No.1, (Feb., 1949), pp.143-145
- Sayre, Wallace (1958). "Premises of Public Administration: Past and Emerging." **Public Administration Review**, 18(2): 102-105
- Shafritz, Jay M. "**Classics of Public Administration**", Wadsworth Publishing Company, 1992
- Sherwood, Frank P.. (1990). "The Half-Century's 'Great Books' in Public Administration," **Public Administration Review**, 50(2): 249-264.
- Smith, Adam, **An Inquiry Into The Nature and Causes of The Wealth of Nations**, The Modern Library, 1993
- Simon, Herbert, (1946). "The Proverbs of Administration" **Public Administration Review**, 6(Winter): 53-67

- Simon, Herbert, (1952). "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments" **American Political Science Review** 46(2): 494-496 (Reply to Waldo).
- Simon, Herbert, **Administrative Behavior**, Free Press, 1976
- Stillman, Richard II., **Preface to Public Administration**, Chatelaine Press, 1998
- Stillman, Richard, (2001), "A Tribute to Dwight Waldo" **Public Affairs Report**, Vol:42, No:1, Spring 2001
- Svara., James, (2001). "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration." **Public Administration Review**, 61: 176-183.
- Şaylan, Gencay. "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları", **AİD**, C.29, S.3, Eylül 1996
- Şaylan, Gencay, **Postmodernizm**, İmge Kitabevi, 2002
- Şaylan, Gencay. "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, Aykaç Burhan, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı, 2003, s.573-593
- Şaylan, Gencay, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, 2003
- Taylor, Frederick, **The Principles of Scientific Management and Shop Management**, Routledge/Thoemmes Press, 1993
- Tortop, Nuri, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE Yayını, Ankara 1990
- Urwick, Lyndall F, **The Elements of Administration**, Harper & Brothers, 1943
- Urwick, Lyndall F, **Notes on the Theory of Organization**, University Microfilms, 1965
- Üsdiken, Behlül. "Örgüt Kuramında Yeni Yol Ayrımları: Kuzey Amerika, Avrupa ve Türkiye" **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, Bildiriler, C:I ve II**, TODAİE Ankara, 1994.
- Üstüner, Yılmaz / Keyman, E. Fuat, Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu, **Ekonomik Yaklaşım**, 1995, 6. cilt, sayı 18-19
- Üstüner, Yılmaz, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", Aykaç Burhan, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı, 2003, s.365-382
- Üstüner, Yılmaz, "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", Aykaç Burhan, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı, 2003, s.595-606

- Van Riper, Paul P. (1983). "The American Administrative State: Wilson and the Founders—An Unorthodox View." **Public Administration Review**, 43(6): 477-490
- Van Riper, Paul P. (1984). "The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?" **In Bowman, James S., Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration**, University of Wyoming, 1980
- Van Riper, Paul P. (1997). "Some Anomalies in the Deep History of U.S. Public Administration." **Public Administration Review** 57(3):218-222.
- Waldo, Dwight, **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**, Ronald Press, 1948
- Waldo, Dwight. (1952). "Development of Theory of Democratic Administration," **American Political Science Review** 46(1):81-103.
- Waldo, Dwight. (1952). "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments." **American Political Science Review** 46(2):501-503 (Reply to Simon).
- Waldo, Dwight, **The Study of Public Administration**, Random House, 1955
- Waldo, Dwight. (1968). "Public Administration" **The Journal of Politics**, Vol.30, No.2, (May, 1968), pp. 443-479
- Waldo, Dwight. (1968). "Public Administration in a Time of Revolutions", **Public Administration Review**, Vol.28, No.4. (Jul.-Aug., 1968), 362-368
- Waldo, Dwight., "Education for Public Administration in the Seventies" in Frederick C. Mosher, ed., **American Public Administration: Past, Present, Future** (1975)
- Waldo, Dwight, **The Enterprise of Public Administration: A Summary View**, Chandler & Sharp Pub., 1980
- Waldo, Dwight, "Introduction: Retrospect and Prospect." In **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**, 2d ed. New York: Holmes & Meier, 1984, pp. ix-Ixiv.
- Welin, Herbert H., "Bureaucracy and Democracy: An Essay in Memory of Dwight Waldo" **Public Administration Quarterly**, Fall 2001, pp.290-315
- White, Leonard, **Introduction to the Study of Public Administration**, Macmillan, 1952
- Wildawsky, Aaron, (1969) "Rescuing Policy Analysis from PPBS", Shafritz, Jay M. **"Classics of Public Administration"**, Wadsworth Publishing Company, 1992
- Wilson, Woodrow. (1887). "The Study of Administration," **Political Science Quarterly**, Vol.2, No.2, (Jun., 1887), pp.197-222

Wilson, Woodrow. (1901). "Democracy and Efficiency" **The Atlantic**, Volume 87, No. 251, pp.289-299

Wren, Daniel A., Scientific Management in the U.S.S.R., with Particular Reference to the Contribution of Walter N. Polakov, **Academy of Management Review**, Vol. 5, No. 1 (Jan., 1980), pp.1-11

İNTERNET KAYNAKÇA

Nebraska Databook, www.nebraska.gov, (12/06/2006)

Race and Ancestry, <http://en.wikipedia.org/wiki/Nebraska>, (12/06/2006),

DWIGHT WALDO VE KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ

ÖZET

Dwight Waldo, Amerika Birleşik Devletleri yönetim örgütlenmesinde ve çeşitli üniversitelerde kamu yönetimi üzerine çalışmış; özgün olarak nitelenen çıkışlarıyla yönetim yazını üzerinde etkili olmuştur. Elli yıla yakın süre kamu yönetimi yazınına katkıda bulunması dışında kamu yönetimi disiplinin kurucuları arasında da anılması Waldo'yu yönetim bilimi için göz ardı edilmeyecek bir konuma taşımıştır.

Çalışmada 1940'lı yıllardan başlamak üzere Waldo'nun özgün yanlarının ortaya konulmasıyla kamu yönetimi yazınına katkısı somutlaştırılmaya çalışılmıştır. Tezin kapsamında; Waldo'nun çalışmaları merkez alınmak koşuluyla, ağırlıklı olarak 1940 ve 1950'li yılların kamu yönetimi çalışmaları ve dönemsel olaylarla etkileşimi günümüze kadar uzanan bir bakışla yansıtılmaya çalışılmıştır. Bu yapılırken Waldo'nun çalışmaları yönetim yazınının gelişimi sürecinde değerlendirilmiş ve karşıt görüşlerle sınanmıştır. Waldo'nun kullandığı kuramsal altyapı ve metodoloji de kamu yönetimi disiplini bağlamında sorgulanmıştır.

DWIGHT WALDO AND THE PUBLIC ADMINISTRATION DISCIPLINE

ABSTRACT

Dwight Waldo; having a career in the United States administration and as a public administration scholar; has been effected the administration literature with his original propositions. As his name mentioned with the founders of the discipline additional to his nearly fifty years contribution to the public administration literature, he is a figure for the administration discipline that can not be neglected.

In this study, starting with 1940s, Waldo's contribution to the administration literature has been tried to be identified regarding his original aspects. Within the content of the study, basing on the studies of Waldo, especially the 1940s and 1950s public administration studies' interference with the developments of the period is tried to be projected with a perspective reaching today. While doing this, the studies of Waldo has been evaluated within the development of the administration literature and has been tested with the opposite views. Also the theoretical and methodotical bases of Waldo has been assessed regarding the public administration discipline.

DWIGHT WALDO'NUN YAYIN LİSTESİ

1940'lar

- "Graham Wallas: Reason and Emotion in Social Change." *Journal of Social Philosophy & Jurisprudence*, vol. 7 (January, 1942), pp. 142-160.
- "A Worm's Eye View" with Virgil Zimmermann. *Public Administration Review* 2, no. 1 (Winter, 1942): 54-60
- "The Statutory Obligations of the President: Executive Necessity and Administrative Burden" with William Pincus *Public Administration Review* 6, no.4 (Autumn, 1946): 339-47
- "Organizational Analysis: Some Notes on Methods and Criteria." *Public Administration, Review* 7, no. 4 (Autumn 1947): 236-44
- "Government by Procedure" In *Elements of Public Administration*, edited by Fritz Morstein Marx Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1947, 1959
1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: Ronald Press 1948; (2d. Ed.: NY: Holmes & Meier, 1984)

1950'ler

- "Development of Theory of Democratic Administration" *American Political Science Review* 46 (March-June, 1952): 81-103; response to criticism, pp.500-503.
- "Comments on the Report of the Social Science Research Council's Inter-University Summer Seminar on Comparative Politics" *American Political Science Review* 47 (December, 1953): 673-75
- Ideas and Issues in Public Administration: A Book of Readings*, editor. McGraw-Hill, 1953
- "Administrative Theory in the United States: A Survey and Prospect" (Developments in the Study of Public Administration). *Political Studies* (London), vol. 2 (1: February, 1954), pp. 70-86.
- The Study of Public Administration* Garden City, N.Y.: Doubleday, 1955; New York: Random House (Paperback).
- Perspectives on Administration* University, AL: University of Alabama Press., 1956a
- Political Science in the United States of America: A Trend Report*. Paris: UNESCO., 1956b

EK-1

“Values in the Political Science Curriculum.” In Roland Young, ed., *Approaches to the Study of Politics* Evanston, IL: Northwestern University Press, 1958, pp. 96-111.,

“New Challenges in Governmental Research” Address before Western Governmental Research Association, Portland, Oregon, August, 1959.

Strengthening Management for Democratic Government, editor Digest of American Society for Public Administration National Conference, New York City, March 23-26, 1958.
Chicago: American Society for Public Administration, 1959.

1960’lar

“The Research Function of University Bureaus and Institutes for Government-Related Research”, editor. Berkeley: Bureau of Public Administration, University of California, 1960.

“Panel Comment [on “Research on Government, Politics, and Administration: A Brookings Dedication Lecture by Pendleton Herring.]” In *Research for Public Policy* Washington, DC: Brookings Institution, 1961a, pp. 21-29.

“Organization Theory: An Elephantine Problem.” *Public Administration Review*, vol.21 (4: Autumn,1961b), pp. 210-35.

“Five Perspectives on the Cases of the Inter-University Case Program” In Edwin Bock, ed., *Essays on the Case Method in Public Administration* Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1962a

“Bureaucracy” *Collier’s Encyclopedia*, vol. IV, 1962b, pp. 732-39.

“Currents and Cross-Currents in Political Science in the United States” *Indian Journal of Political Science* 23, no. 3 (July-September, 1962): 193-208.

“Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise.” *Indian Journal of Political Science* 24, no. 3 (July-September, 1963): 177-216

“The Administrative State Revisited.” *Public Administration Review*, vol. 25 (January/February, 1965a), pp. 5-30.

“Public Administration Culture” In Roscoe C. Martin ed. *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*. Syracuse: Syracuse University Press., 1965b

“Theory of Organization: Status and Problems.” In *The Study of Organization Behavior: Status, Problems and Trends*. Washington, DC: Comparative Administrative Group, American Society for Public Administration (Papers in Comparative Public Administration, Special Series: Number 8), 1966, pp. 1-28.

- “Planning-Programming-Budget System: A Symposium” editor Public Administration Review 26 (December, 1966): 243-91
- “Francis W. Coker.” International Encyclopedia of the Social Sciences (1968) II, 552-553
- “Public Administration” International Encyclopedia of the Social Sciences (1968) XIII, 145-156
- “Commentary” In Urbanizing the Bureau Philosophy: Papers and Commentaries, pp. 33-38 Amherst: Bureau of Government Research, University of Massachusetts, 1968
- “Public Administration” Journal of Politics 30 (May, 1968): 443-479
- “Public Administration in a Time of Revolutions” Distinguished Lecture Series No.1, Capital District Chapter of American Society for Public Administration, April 2, 1968
- “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, and Problems.” In Preston LeBreton, ed., *Comparative Administrative Theory*. Seattle: University of Washington Press., 1968a
- “Scope of the Theory of Public Administration” In Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods, monograph no. 8, pp. 1-26. American Academy of Political and Social Science: Philadelphia, 1968
- The Novelist on Organization and Administration: An Inquiry in Relationship Between Two Worlds*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California., 1968b
- “Administrative Careers in an Administrative Culture: Thoughts on Changing Needs and Strategies” (with Brack Brown) Indian Administrative and Management Review 1, no. 1 (October-December, 1968): 8-14
- “Alienation, Decentralization and Participation”, symposium editor. Public Administration Review 29 (January-February, 1969): 3-64
- “Planning-Programming-Budgeting System Reexamined: Development, Analysis and Criticism” symposium editor Public Administration Review 29 (March-April 1969): 111-202
- “The University as a Power Center” Address delivered at the inauguration of Ferrel Heady as president of the University of New Mexico, November 9, 1968
- “Public Administration and Change: Terra Paene Incognita” Journal of Comparative Administration 1, no. 1 (May 1969): 94-113
- “Planning and Administration for Viable Policies: The Perspective of Official Responsibility” In Science and Technology in Developing Countries, edited by Claire Nader and A. B. Zahlan, pp. 391-423 London: Cambridge University Press, 1969

“Reflections on Public Administration and National Development” *International Social Science Journal*, vol. 21 (2), 1969, pp. 294-309.

1970’ler

Temporal Dimensions of Development Administration (editor of book and author of chapter 1 and 10). Durham, NC: Duke University Press., 1970

“The University in Relation to the Governmental-Political” In *the American University: A Public Administration Perspective*, edited by Clyde J. Wingfield, pp. 19-36 Dallas: Southern Methodist University Press, 1970

Public Administration in a Time of Turbalance, editor and author of final chapter, “Public Administration in a Time of Turbalance: Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas and Paradoxes” San Fransisco: Chandler Publishing Company, 1971

“Development in the West: The Administrative Framework.” In Chris A. O. van Nieuwenhuijze, ed., *Development: The Western View*. The Hague: Mouton, 1972, pp. 148-179.

“Reflections on Public Science Policy and Administration in a Troubled Milieu” In *Public Science Policy and Administration*, edited by A. H. Rosenthal, pp. 254-271 Albuerque: University of New Mexico Press, 1973

“Developments in Public Administration” *The Annals* 404 (November, 1972): 217-254

“Political Science” with assistance of Howard Magnas and Michael Wallach In *Sources of Information in the Social Sciences*, edited by C. M. White, pp.493-523 Chicago: American Library Association, 1973

“Epilogue: Public Service Professional Organizations in Context of Socio-Political Transition” In Monograph 15 of the series *Public Service Professional Associations and the Public Interest*, edited by D. L. Bowen, pp. 245-308 Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 1973

“Organizations for the Future” symposium editor *Public Administration Review* 33 (July-August, 1973): 299-335

Foreword to *The Administrative of Change in Africa*, edited by E. Philip Morgan New York: The Dunellen Company, 1974

“Organizaciones para el futuro” *Documentacion Administrativa*, Escuela Nacional de Administracion Publica (Madrid), Enero-Febrero, 1974: 7-24

EK-1

- “Reflections on Public Morality” *Administration and Society*, vol. 6 (November, 1974), pp. 267-282.
- “Political Science: Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise.” In Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds., *Handbook of Political Science* vol. I, 1975, pp. 1-130.
- “Education for Public Administration in the Seventies” In *American Public Administration: Past, Present, Future*, edited by Frederick C. Mosher, pp. 181-232 University of Alabama Press, 1975
- “Toward World “Development”” *African Administrative Studies, CAFRAD*, Tangier No.16, (1976): 93-101
- “Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect” symposium editor. *Public Administration Review* 36 (November-December, 1976): 615-654
- “Public Management in the Context of Change: Problems and Prospects” *Journal of the Ralph J. Bunche Chair of Public Affairs I* (1976): 21-36
- “Democracy, Bureaucracy and Hypocrisy” Monograph. Royer Lecture, University of California, Berkley, May 13, 1976. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1977
- “Does Management Have a Future?” *Dialogue* 10, no.4, (1977): 94-104
- “Organization Theory: Revisiting the Elephant” *Public Administration Review*, vol. 38 (November-December, 1978): 589-97.
- “Trends and Issues in Education for Public Administration.” In *Education for Public Service*, edited by Guthrie S. Birkhead and James D. Carroll, Syracuse, NY: Maxwell School, 1979, pp. 13-26.

1980’ler

- “Public Management Research: Perspectives of History, Political Science and Public Administration” In *Setting Public Management Research Agendas: Integrating the Sponsor, Producer and User*, U.S. Office of Personnel Management, 1980 (OPM Document 127-53-1), pp. 63-71
- The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Navato, CA: Chandler & Sharp., 1980

EK-1

- “Ethical Obligations of the Public Administrator: A Poorly Mapped Terrain” with Patric Hennigan. In *Ethics in the Public Service*. Washington, D.C.: National Academy of Public Administration, 1979
- “Politics and Administration: A Profound Disjunction” *Dialogue* 4 (September-October, 1981) 1-6
- “Civic Culture Administration.” *Encyclopedia of Public Administration: Report of the International Workshop*, 1981. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften, pp. 80-95.
- “The Perdurability of the Politics Administration-Dichotomy: Woodrow Wilson and the “Identity Crises” of Public Administration” In *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, edited by Jack Rabin and James Bowman, pp.219-223, New York: Marcel Dekker, 1983
- “Introduction: Retrospect and Prospect.” In *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 2d ed. New York: Holmes & Meier, 1984, pp. ix-Ixiv.
- “Accountability: Some Analytical Observations and Comparative Perspectives” In *Debat sur l'imputabilite*. Quebec: Ecole National d'Administration Publique, 1984, pp. 25-44
- “Politics and Administration: On Thinking about a Complex Relationship.” In Ralph C. Chandler, ed., *A Centennial History of American Administrative State*. New York: The Free Press, 1987, pp. 89-112.

1990'lar

- “A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also.” In Lynn, Naomi B. and Aaron Wildavsky, *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc., 1990
- “Epilogue.” In Mary Timney Bailey and Richard T. Mayer, eds. *Public Management in an Interconnected World*. New York: Greenwood, 1992, pp. 177-184.