

**TC
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE
DWIGHT WALDO DÜŞÜNCESİ**

Mehmet Atalay

Doktora Tezi

Ankara - 2008

**TC
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE
DWIGHT WALDO DÜŞÜNCESİ**

Mehmet Atalay

Doktora Tezi

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Birgül Ayman Güler**

Ankara – 2008

TC
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE
DWIGHT WALDO DÜŞÜNCESİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri:

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Birgül A. Güler

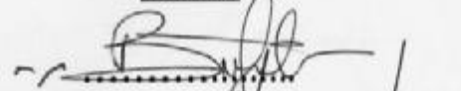
Doç. Dr. Örsen Ö. Akbulut

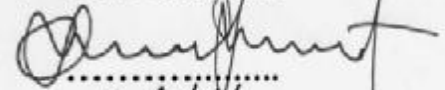
Doç. Dr. Yılmaz İstiner

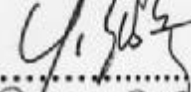
Yrd. Doç. Dr. Koray Kavrut

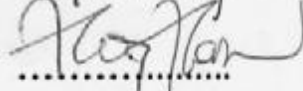
Doç. Dr. Feriye C. Zabcı

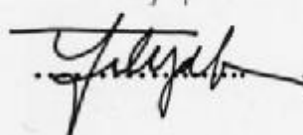
İmzası











Tez Sınav Tarihi: 05.06.2008

İÇİNDEKİLER

İçindekiler.....	i
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
DWIGHT WALDO: KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN TARİHÇİSİ.....	8
I. DWIGHT WALDO: YAŞAMI, KARIYERİ ve ESERLERİ.....	9
A. Öğrenim Yılları.....	9
B. Kamu Hizmeti ve Berkeley Yılları.....	14
C. Maxwell Yılları ve Devrimler Çağı.....	23
II. YÖNETSEL DEVLET ve KLASİK KAMU YÖNETİMİ	
YAKLAŞIMININ BİR FOTOĞRAFI.....	27
A. <i>The Administrative State</i>	27
B. <i>The Administrative State</i> ve Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı.....	32
1. Maddi Arka Plan.....	33
2. İdeolojik Çerçeve.....	38
3. Akımlar, Hareketler ve Değerler.....	42
4. Karar Ölçütleri ve Felsefi Altyapı.....	44
a. Olguculuk.....	44
b. Faydacılık.....	46
c. Pragmatizm.....	48

C. Klasik Yaklaşımın Temel Öğretileri ve Waldo'nun Eleştirileri.....	48
1. <i>The Administrative State</i> ve Siyaset ve Yönetim Ayrılığı.....	49
2. <i>The Administrative State</i> ve Yönetim Bilimi.....	50
3. <i>The Administrative State</i> ve Yönetimin Bilimsel İlkeleri.....	51
4. <i>The Administrative State</i> ve Verimlilik.....	53

III. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİ:

ORTODOKSLUKTAN HETEREDOKSLUĞA.....	55
A. Kamu Yönetimi Disiplininin Doğuşu.....	56
B. Klasik Yaklaşımın Egemenliği.....	62
C. Heterodoks Yıllar.....	66

IV. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KİMLİK ARAYIŞI..... 75

A. Kamu Yönetimi Nedir?.....	75
B. Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Bunalımı.....	79
C. Kamu Yönetimi: Disiplin ve Meslek.....	82
D. Değerlendirme.....	90

İKİNCİ BÖLÜM

WALDO ve DİSİPLİNİN TEMEL İNCELEME ALANLARI.....93

I. ÖRGÜT KURAMI.....94

A. Klasik Örgüt Kuramı ve Bilimsel Yönetim Yaklaşımı.....	96
B. Neo Klasik Örgüt Kuramı ve İnsan İlişkileri Yaklaşımı.....	101
C. Modern Örgüt Kuramı.....	103
D. Değerlendirme.....	111

II. KARŞILAŞTIRMALI YÖNETİM ve KALKINMA YÖNETİMİ.....	118
A. Karşılaştırmalı Yönetim.....	119
B. Kalkınma Yönetimi.....	123
C. Değerlendirme.....	125
III.YENİ KAMU YÖNETİMİ.....	130
A. Minnowbrook Konferansı.....	132
B. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi.....	134
C. Değerlendirme.....	138
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
WALDO ve SORUNLARI DİKOTOMİLERLE ANLA(T)MAK.....	141
I. DEMOKRASİ-BÜROKRASİ ÇATIŞMASI.....	142
A. Waldo'nun Demokrasi ve Bürokrasi Anlayışı.....	143
B. Karşıtlığın Kökenleri.....	145
C. Waldo'nun Demokrasi-Bürokrasi Karşıtlığına Bakışı.....	147
II. SİYASET ve YÖNETİM AYRILIĞI.....	154
A. Dikotominin Kökenleri.....	154
B. Waldo ve Dikotomi.....	160
C. Değerlendirme.....	168
III. OLGU ve DEĞER İKİLEMİ.....	171
A. Waldo-Simon Tartışması.....	172
B. Kamu Yönetiminde Değer Problemi.....	183
C. Mantıksal Olguculuk.....	185
D. Davranışçılık.....	191

IV. VERİMLİLİK ve EKONOMİ.....	195
SONUÇ.....	202
KAYNAKÇA.....	210
ÖZET.....	224
ABSTRACT.....	225
EK – I.....	226

GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplini beş bin yıllık yönetim düşüncesinin son yüzyıllık dilimine karşılık gelen ve ABD coğrafyasında geliştirilen okul ve yaklaşımlardan oluşan inceleme alanıdır.¹ Bu anlamda kuruluşu ve gelişimi, taşıdığı tüm “evrensellik” savına karşın, tümüyle kendi coğrafyasının yerel ve dönemsel dürtüleriyle ilgilidir.

Disiplin, miladı olarak kabul edilen Woodrow Wilson’un “İdarenin İncelenmesi” isimli makalesinden başlamak üzere siyaset ve yönetimi birbirinden ayrı alanlar olarak tanımlamış, bunlardan siyasetin kararların alınması, yönetimin ise alınan bu kararların uygulanması ile ilgili olduğu kabulü üzerinde ilerlemiştir. Kurulduğu ülkenin somut gereksinimlerinden kaynaklanan söz konusu ayrım kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesini de belirlemiş, kamu yönetimi olgusuna yalnızca kamu örgütlerinin incelenmesi açısından bakan bir bakış açısının disiplin üzerinde egemen olmasına neden olmuştur. Bu bakış açısına göre kamu yönetimi disiplininin uğraş alanı kamunun örgütleri ve onların yönetimidir.

Ancak yukarıda belirtilen bakış açısı özellikle 20. yüzyılın ortalarına doğru “kurucu ülke”de sorgulanmaya başlanmış, siyaset ve yönetim alanlarının birbirinden kesin çizgilerle ayrılamayacağı ve kamu yönetiminin siyasal kararların alınması sürecinin dışında bırakılamayacağı düşüncesi, disiplini kamu örgütlerinin incelenmesi ile sınırlandıran ilk bakış açısının alandaki mutlak egemenliğinin sarsılmasına yol açmıştır. Bu ikinci yaklaşım siyaset ve yönetim alanları arasında daha yakın bir işbirliğini öngörmekte, disiplindeki örgüt kuramı egemenliğine karşı

¹ Birgül A.Güler, “Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir?”, 1 Kasım 2005, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler>, 28.02.2008.

çıkmakta ve disiplinin uğraş alanının toplumsal yaşamın diğer boyutlarını da kapsayacak şekilde “genişletilmesini” talep etmektedir.

Bütün bu açılardan bakıldığında, ABD kökenli kamu yönetimi disiplininin içerdiği tüm paradigma, okul ve yaklaşımlara karşın, temel olarak bu iki bakış açısı üzerinden yürüdüğü, disiplinin “merkez”inin ve inceleme nesnesinin bu iki yaklaşım tarafından getirilen “çözüm önerileri” çerçevesinde belirlendiği görülmektedir. Ama özellikle son yıllara kadar alana genel olarak ilk yaklaşım egemen olmuş ve kamu yönetimi disiplininin uğraş alanı devletin yalnızca yürütme aygıtının ve onun da yalnızca bir bölümünün, kamu örgütlerinin incelenmesiyle sınırlandırılmıştır. Bu durum belki de disiplinin kurulduğu coğrafyadan daha çok “ihraç” edildiği ülkelerde belirgindir. Türkiye ve benzeri ülkelerde kurucu ülkenin “çaba”larıyla ve neredeyse yarım yüzyıllık bir zaman farkıyla kur(dur)ulan disiplin, bu ülkelerin kendi yönetsel deneyim ve birikimlerinin yok sayılması gerçeğine de bağlı olarak, “müellif” ülkenin egemen yaklaşım ve kuramlarını çeviri kitaplar üzerinden ve üstelik belirli bir zaman farkıyla izlemek durumunda kalmıştır. Türk kamu yönetimi disiplini özelinde disiplinin uğraş alanını kamu örgütlerini incelemekle sınırlandıran bakış açısının ve bu bakış açısını temsil eden kamu yönetimi yazar ve kitaplarının egemenliği yukarıda aktarılmaya çalışılan bu gelişmelerin bir sonucudur. Bu anlamda Türk kamu yönetimi disiplini, farklı yaklaşımlarla ilişkilendirilseler de, sonuçta siyasetten ve karar alma sürecinden koparılmış, temel işlevi örgütsel verimliliği en üst düzeyde gerçekleştirmek ve emek üretkenliğini artırmak olan bir kamu yönetimi anlayışını temsil eden Taylor, Gulick, Urwick, Fayol ve Simon gibi yazarlar ve eserlerini izlemek durumunda kalmış, buna karşın kamu yönetimi disiplinine siyasal bakış açısıyla yaklaştığı söylenebilecek yaklaşımı ve temsilcilerini yeterince tanıma

olanağı bulamamıştır. Eserleri Türkçe alanyazınına bugüne değin hiç çevrilmeyen, Türk kamu yönetimi disiplininde çalışmalarından neredeyse hiç yararlanılmayan Dwight Waldo da bu ikinci yaklaşımın en önemli temsilcilerinden biridir.

Amerika’da 1983 yılında yapılan bir araştırmada ülkenin önde gelen akademisyenleri arasından özel olarak seçilen ve otuz dört üyeden oluşan bir jüri kamu yönetimi disiplinine en fazla katkı yapan kişileri üç ayrı kategoride belirlemek amacıyla bir araya gelmiştir. İlk iki kategori adayların 1980 yılından önce basılan kitap ve makaleleri kapsamında kamu yönetimi disiplinine nicelik ve nitelik açısından yaptıkları katkıları ölçmeye çalışmaktadır. Bu kategorilerden birincisinde kamu yönetimi disiplininin bütününe, ikincisinde ise disiplinin belirli alt bölümlerine yapılan katkılar değerlendirilmektedir. Son kategoride ise jüri üyelerinden kamu yönetimi disiplinine en çok katkı yaptığını düşündükleri adayı öznel olarak belirlemeleri istenmektedir. Dwight Waldo bu üç kategorinin üçünde de ilk sırada yer almıştır.² Özetle Dwight Waldo günümüzde Amerikan kamu yönetimi disiplininin en önde gelen ismi ve kurucularından biri olarak kabul edilmektedir.

Doktora tezini temel alan ve 1948 yılında yayımlanan *The Administrative State (Yönetmel Devlet)* adlı kitabı Amerikan kamu yönetimini üzerine bugüne değin yazılan kitapların en önemlilerinden biri, hatta en önemlisi olarak kabul edilmektedir. Ama Waldo’nun önemi salt *The Administrative State* ile sınırlı tutulamaz. Waldo, kamu yönetimi alanına başkalarının yaptığı katkıları inceleyip aktaran ve bu anlamda

² Mark Emmert, “Public Administration Scholars and Scholarship: Kahunas, Comers and Commeners”, *Public Administration Quarterly*, Summer 1983, s. 241–255.

kamu yönetimi alanının “filozof” ve tarihçisi sayılan bir akademisyen olduğu kadar, bu alana kendisinin de büyük katkıları olan bir bilim adamıdır. Klasik yaklaşıma “dışarıdan” getirdiği keskin eleştiriler içeren söz konusu ilk kitabı nedeniyle bir “radikal” olarak algılanıp dışlanan³, bu dışlanmışlığı on yıl süren ve zaman içinde keskin tavrı biraz olsun yumuşayan Waldo yine de kendisiyle özdeşleşen bu eleştirel tutumunu sürdürecektir ve kamu yönetimi alanının temel sorunları üzerinde düşünmeye, yazmaya ve sorular sormaya devam edecektir.⁴

Bu çalışma, Amerikan Kamu yönetimi disiplininin en önemli temsilcilerinden biri ve alanın tarihsel gelişiminin belki de en yakın tanığı olan, ismi kamu yönetiminin “demokratik kuramı” ile birlikte anılan, demokrasi, bürokrasi, bilim felsefesi, teknoloji, kültür, kavramları üzerine önemli katkılar yapan, karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kamu yönetimi eğitimi gibi alanlara yeni yaklaşımlar getiren ve “kamu yönetimini yaşanabilir bir gelecek yaratma çabalarının merkezine yerleştiren”⁵ ama tüm bu özelliklerine karşın çalışmaları Türkçe alanyazınına çevrilmeyen Waldo’yu ayrıntılı bir şekilde incelenmeyi ve bu anlamda bir eksikliğin giderilmesine küçük de olsa bir katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Belki böyle bir incelemeyi gerekli kılan temel nedenlerden biri de Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı (New Public Administration) ile ilgilidir. Katılım, eşitlik, sivil toplum gibi kavramlardan hareket eden ve yönetim modelinin kuramsal çerçevesini

³ Laurence J. O’Toole Jr., “Dwight Waldo”, Joseph A. Uveges Jr., (ed.), *Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective*, Marcel Dekker Inc., New York, 1982, s. 111.

⁴ Birçok kamu yönetimci Waldo’nun hep “genç radikal” olarak yaşadığını, onun yaşamının hiçbir döneminde “yaşlı bir muhafazakâr” olmadığını söyler. Richard Stillman, “A Tribute to Dwight Waldo”, *Public Affairs Report*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, Vol. 42, Spring 2001.

⁵ George Lowery, “Dwight Waldo: Putting the Purpose in P.A.”, *Maxwell Perspective*, Maxwell School of Syracuse University, Spring 2001.

oluşturan günümüz postmodern yaklaşımlarının en önemli temsilcilerinin bizzat kendileri yaklaşımın köklerini doğrudan Dwight Waldo düşüncesi ile ilişkilendirmektedirler. Waldo düşüncesinin bu kapsamda ortaya konulmasının da söz konusu yaklaşımla ilgili önemli açılımlar sağlayacağı umulmaktadır.

Sonuçta ABD coğrafyasında geliştirilen okul ve yaklaşımlardan oluşmasına karşın 20. yüzyıldan başlayarak yalnızca ülkemizde değil neredeyse artık tüm ülkelerde yönetsel gerçekliği belirleyen kamu yönetimi disiplininin, kurucularından birinin, belki de en önemlisinin üzerinden incelenmesinin kamu yönetimi olgusunun anlaşılabilmesi için güçlü bir araç olduğu düşünülmektedir.

Dwight Waldo düşüncesini ve bu düşüncenin kamu yönetimi disiplini üzerindeki etkilerini ortaya koymayı hedefleyen bu tez çalışmasında kuşkusuz öncelikle Waldo'nun kariyeri boyunca yazdığı kitap ve makaleleri temel alınmıştır. Ancak Waldo üzerinden ele alınan her konuda doğal olarak kamu yönetimi disiplininin diğer önemli kuramcılarının görüş ve yaklaşımları da incelenmiş ve ilgili tartışmalar değerlendirilmiştir.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu yönetimi disiplininin gelişimi Waldo üzerinden izlenmekte ve Waldo'nun disiplinle ilgili görüşleri ortaya konulmaya çalışılmaktadır. İkinci bölüm Waldo'nun kamu yönetiminin temel alanları olarak gördüğü ve özel önem verdiği inceleme alanlarının Waldo üzerinden incelenmesinden oluşmaktadır. Üçüncü ve son bölümde ise kamu yönetiminin dikotomi haline dönüşmüş temel karşıtlıkları yine Waldo'nun ele alış biçimiyle incelenerek Waldo düşüncesinin izleri sürülmektedir.

Birinci bölüm, Waldo düşüncesinin anlaşılabilmesi için önce Waldo'nun kendisinin tanınması gerektiği görüşünden yola çıkarak özyaşam öyküsüyle başlamakta ve Waldo'nun kariyerini ve çalışmalarını tanıtma amacını gütmektedir. Bu bölümün bundan sonraki alt bölümlerinde Waldo'nun “kamu yönetiminin tarihçisi” kimliğiyle koştur olarak disiplinin doğuşu ve gelişimi gibi konulara bakışı aktarılmaktadır. Bu anlamda ikinci alt bölümde Waldo'nun ilk kitabı olan ve onu kamu yönetimi çevrelerine bir daha hiç unutulmayacak biçimde tanıtan *The Administrative State* isimli kitabı ele alınmakta ve Waldo'nun bakışıyla kamu yönetimi disiplini ortaya çıkaran koşullar ve dolayısıyla klasik kamu yönetimi yaklaşımı incelenmektedir. Üçüncü alt bölüm Waldo'nun kariyeri boyunca yazdığı eserlerinde tekrar tekrar ele aldığı bir temayı, kamu yönetimi disiplininin gelişim sürecini Waldo üzerinden ve tarihsel olarak ortaya koymaya çalışmakta ve birçok okulun, akımın ve yaklaşımın egemen olduğu alanı tanıtmayı amaçlamaktadır. Birinci bölümde son olarak yine Waldo'nun kariyerinin en başından itibaren sürekli üzerinde durduğu bir konu ele alınmaktadır. Kamu yönetimi disiplininin “kimlik sorunu” ya da “disiplinin durumu” olarak tanımlanabilecek bu konuyu inceleyen bu alt bölüm bir bakıma Waldo'nun kamu yönetimi disiplininin konumu, kapsamı, yöntemi, geleceği ve yine Waldo'nun deyişiyle yaşadığı “kimlik bunalımı” ile ilgili görüşlerini mercek altına almakta ve dolayısıyla onun kamu yönetimi olgusuna nasıl baktığını anlamaya çalışmaktadır.

Waldo'nun kamu yönetimi disiplini açısından taşıdığı önemde, kamu yönetimi disiplindeki bütün gelişmelerin bizzat içinde olmasının payı büyüktür. Waldo kamu yönetimi disiplindeki tüm gelişmeleri yakından izler, yorumlar, anlamaya ve anlatmaya çalışır. Bu çalışmanın ikinci bölümünde Waldo'nun kamu

yönetimi disiplininin en önemli alanları olarak gördüğü üç alanla ilgili düşünceleri ele alınmaktadır. Bölüm, Waldo'nun kamu yönetimi disiplini en başından bu yana egemenliği altına alan örgüt kuramına bakışını inceleyerek başlamakta, ardından Amerikan kamu yönetimi disiplininin bir dönem “yıldız” çalışma konularından biri olan karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma yönetimi alanlarının incelenmesiyle devam etmektedir. Bu bölüm son olarak 1960'lı yılların sonlarında Amerikan kamu yönetiminin gündemine gelen ve başlangıcı Minnowbrook Konferans'ındaki rolü nedeniyle Waldo'ya dayandırılan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına odaklanmakta ve yaklaşımla Waldo arasındaki bağların izini sürmeye çalışmaktadır.

Tezin son bölümünde kamu yönetimi dünyasının siyaset-yönetim, bürokrasi-demokrasi, olgu-değer, verimlilik ve ekonomi gibi temel karşıtlıkları “Waldo Yaklaşımı” olarak da isimlendirilen yöntemle ele alınmakta ve Waldo düşüncesine bu kez de kamu yönetimindeki tüm okul ve yaklaşımların bir anlamda duruşunu belirleyen bu karşıtlıklar ve “ikili seçenekler” üzerinden bakılmaktadır.

Bu çalışma Waldo ve düşüncesini değerlendiren sonuç bölümüyle son bulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DWIGHT WALDO: KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN TARİHÇİSİ

John D. Millett, 1948 yılında Dwight Waldo'nun *The Administrative State* isimli ilk kitabı için yazdığı kitap eleştirisinde, o güne dek hiç tarihçisi olmayan Amerikan kamu yönetimi hareketinin Waldo ile birlikte bir tarihçi ve düşünür kazandığını belirtir.⁶

Gerçekten de, 1940'lı yıllarda başlayan ve yarım yüzyılı bulan akademik yaşamını tümüyle kamu yönetimi alanına adayan ve bu anlamda kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişiminin belki de en yakın tanığı olan Waldo'nun en önemli niteliklerinden biri onun bu tanıklığı kâğıda döken “tarihçi” kimliği ile ilgilidir.

Waldo bugünü anlayabilmenin yolunun geçmişi bilmekten geçtiğine inanır. En başından itibaren tüm çalışmalarında yönetsel düşüncenin nasıl ortaya çıktığı sorusunun ardına düşer ve bu sorunun yanıtının izini tüm uygarlık tarihi boyunca sürmeye çalışır. *The Administrative State*'den başlayarak kamu yönetimi disiplininin gelişimini günü gününe izleyen ve aktaran Waldo'nun tarihçi ve “anlatıcı” olarak disipline yaptığı bu katkı disiplininin diğer düşünürleri gibi belirli bir dönem, alan ya da yaklaşımla da sınırlı değildir. O tüm bir alanın tarihçisidir.

Üstelik Waldo salt gözlemlemek ve aktarmakla yetinmez. Her şeyi en iyi şekilde görebileceği ortalarda bir yerde ve tüm görüş ve yaklaşımlara eşit uzaklıkta dursa da yorumlamaktan ve eleştirmekten kaçınmaz. Her zaman gerekli yanıtları

⁶ John D. Millett, “Review: The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 63, No. 3, Sep. 1948, s. 448.

bulamasa da sorular sormaktan vazgeçmez. Bu nitelikleri ona tarihçiliğine ek olarak kamu yönetiminin yorumcusu ve eleştirmeni kimliklerini kazandırır.

Waldo'yu kamu yönetimi disiplininin gelişimi üzerinde çalışan diğer isimlerden ayıran bir diğer özelliği de yöntemiyle ilgilidir. Waldo, benzerleri gibi kamu yönetimi disiplininin gelişimini model ve paradigmlarla açıklamaya çalışmaz. O tarihsel yöneme bağlıdır. Kuruluşundan itibaren çok farklı yönle doğru gelişen, içinde birbirinden farklı ama aynı zamanda da birbiriyle örtüşen birçok paradigma barındıran ve birçok okulun, akımın ve yaklaşımın egemen olduğu böylesine karmaşık bir alanın gelişimini anlatabilmenin en iyi yolu belki de bu gelişimi kavram, kuram, yaklaşım ve modelleri kronolojik olarak sınıflandırarak aktarmaktır.⁷

Kamu yönetimi disiplinde Dwight Waldo düşüncesini ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmanın birinci bölümü Waldo'nun tarihçi, yorumcu ve eleştirmen kimlikleri üzerinden kamu yönetimi disiplininin gelişimini incelemeyi amaçlamaktadır.

I. DWIGHT WALDO: YAŞAMI, KARIYERİ ve ESERLERİ

A. Öğrenim Yılları

Clifford Dwight Waldo Nebraska eyaletinin küçük, kırsal bir kasabası olan Dewitt'de bir çiftçi ailesinin çocuğu olarak 28 Eylül 1913 tarihinde dünyaya gelir. Tipik bir Ortabatı kasabasının, içkiye, sigaraya ve dansa yer vermeyen oldukça katı Methodist ortamında, okula gitmediği zamanlarda ailesine yardım ederek, Pazar günleri balık tutarak ve top oynayarak ve fırsat bulabilirse kütüphaneye giderek

⁷ Uthai Laohavichien, "Dwight Waldo: The Leading Light of Public Administration for Three Decades", *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. XXVII, No. 1, January 1983, s. 5.

büyür. Tarım ve hayvancılık yaparak geçinen ve çalışmayı erdem sayan çiftçilerin oluşturduğu bu kırsal ve kapalı çevre Waldo'nun bir yandan yaşamının sonraki yıllarında sergileyeceği disiplinli ve çalışkan kişiliğinin temellerini oluştururken, diğer yandan da onun ileride kariyer seçimlerini de etkileyecek başka dünyalara gitme isteğinin ardındaki temel neden olacaktır. Henry Ford'un ilk montaj hattını kurduğu yıl doğan Waldo, daha sonraları, radyo ve televizyonun henüz ortalarda olmadığı, uçağın ticari ya da askeri olarak kullanılmayı beklediği, Arşidük Ferdinand'ın Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun veliahdı olarak tahta çıkmayı umduğu, Hapsburg, Romanoff ve Osmanlı hanedanlarının hâlâ hüküm sürdüğü ve I. Dünya Savaşının henüz başlamadığı bu yılı izleyen dönemi “büyük değişimler” dönemi olarak tanımlayacak, kendi kuşağının bu büyük değişimlerin yakın tanığı olduğunu söyleyecektir.⁸

Kendileri lise öğrenimlerini bile tamamlayamamış olsalar da çocuklarının kendilerinden çok daha iyi koşullarda bir yaşam sürmesini isteyen ve eğitime büyük önem veren ailesinin de desteğiyle Waldo ilk ve orta öğrenimini başarıyla tamamlar.

⁸ Waldo'nun yaşamı, kariyeri ve görüşleri üzerine yazılan ve bu çalışmada yararlanılan kaynaklar: Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers Inc., 2003; Brack Brown; Richard J. Stillman, *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*, Texas A&M University Press, 1986; Laurence J. O'Toole Jr., “Dwight Waldo”, Joseph A. Uveges Jr., (ed.), *Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective*, Marcel Dekker Inc., New York, 1982, s. 107-113; Charles Garofalo, “Administrative Statesman, Philosopher, Explorer: The Life, Landscape and Legacy of Dwight Waldo”, Peter Cruise and Thomas Lynch, (eds.), *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*, Taylor and Francis Press, 2006, s. 437-446; James D. Carroll; George Frederickson, “Dwight Waldo: 1913-2000”, *Public Administration Review*, Volume 61, No 1, January / February 2001, s. 2-8; Frank Marini, “Leaders in the Field: Dwight Waldo”, *Public Administration Review*, September / October 1993, Volume 53, No. 5, s. 409-418; Uthai Laohavichien, “Dwight Waldo: The Leading Light of Public Administration for Three Decades”, *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. XXVII, No. 1, January 1983, s. 1-22; James A. Gazell, “Dwight Waldo, Public Administration and the Blooming, Buzzing Confusion”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 16, No. 2/3, Summer/Fall 1983, s. 127-138.

Liseyi bitirdikten sonra Nebraska Wesleyan Koleji'ne giden ve 1931–1932 yıllarında bu okulda bir yıl eğitim gören Dwight Waldo, ekonomik nedenlerle bir devlet okulu olan Nebraska Eğitim Fakültesi'ne geçmek zorunda kalır ve buradan 1935 yılında mezun olur. Yüksek öğrenimine başladığında meslek olarak öğretmenliği düşünmeyen Waldo'nun Nebraska Eğitim Fakültesine girişi belki de yaşamındaki ilk rastlantıdır ve sonraki evrelerinde sıkça görüleceği gibi Waldo'nun yaşamında rastlantılar çok önemli bir rol oynayacaktır.

Öğretmen olarak çalışmak üzere iş arayan Waldo, Büyük Bunalım yıllarının yoğun işsizliğinde iş bulamaz ve o sırada önerilen bir bursla Nebraska Üniversitesinde yüksek lisans öğrenimine başlar. Lisans eğitiminde ana dalı İngilizce öğretmenliği, yan dalı ise sosyal bilimler olan Waldo kariyer olarak seçtiği İngilizce öğretmenliği alanında yüksek lisans yapmayı amaçlamaktadır. Ancak yine rastlantılar devreye girer ve siyaset bilimi lisans öğrencilerinin sınav kâğıtlarını değerlendirme ek işini bulan Waldo siyaset bilimine yakınlık duyar ve bu alana yönelir.

Waldo 1937 yılında yüksek lisans eğitimini tamamlar ve farklı üniversitelerce önerilen beş doktora bursu arasından Yale Üniversitesi'nin önerisini seçerek Yale'e gider. Bu seçiminde, o dönemin çok saygın bir siyaset bilimcisi olan Francis W. Coker'ın⁹ Yale'de olması kadar Waldo'nun “dünyayı görmek” amacıyla uzaklara gitme isteği de rol oynamıştır. Sonraları isimleri çok duyulacak Robert Dahl¹⁰ ve Virgil Zimmermann¹¹ gibi siyaset bilimciler de ülkenin en önemli üniversitelerinden biri olan Yale'de Waldo'nun arkadaşları arasındadır.

⁹ Francis W. Coker (1878–1963): Amerikalı siyaset bilimci.

¹⁰ Robert Dahl (1915-): Politika yapma sürecini çoğulcu yaklaşımla açıklayan siyaset bilimci.

¹¹ Virgil Zimmermann (1915–2001): Waldo'nun arkadaşı Amerikalı akademisyen, kamu yönetimci.

Yale’de daha sonra doktora tez danışmanı olacak Francis W. Coker kadar Waldo’yu etkileyen diğer bir isim de Cecil Driver’dır.¹² Waldo daha sonraları Cecil Driver’ın etkisiyle edindiği İngiliz tarihi ve siyaset bilimi birikiminin kendisine sonraki yıllarda Amerikan tarihi, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanına dışarıdan bakabilme yetisini kazandırdığını söyleyecektir.

Doktora eğitiminin üçüncü yılında asistan, beşinci yılında ise öğretim görevlisi olarak çalışmaya başlayan Waldo’yu bu dönemde en çok etkileyen düşünürlerden biri de yüksek lisans tezinin konusu olarak seçtiği Graham Wallas’dır.¹³ İlk kitabı olan *İnsan Doğası ve Siyaset (Human Nature and Politics)* ile bir kuşak sonra siyaset bilimi dünyasını derinden etkileyecek davranışçı dalganın öncüsü olan Wallas gibi Waldo da siyaset biliminde davranışçı çizgiyi izlemeyecek ve kendi tanımıyla ilgi alanlarını derinleştirmek yerine genişletmeyi yeğleyecektir. Wallas’ın Waldo üzerindeki etkisi o kadar büyüktür ki Waldo’nun yayımlanmış ilk makalesi Wallas düşüncesi üzerinedir.¹⁴ Yale yıllarında Waldo üzerinde etkisi olan diğer bir isim de o yıllarda Cornell Üniversitesi’nde görev yapan ünlü tarihçi Carl Becker’dır.¹⁵ Waldo, ilk kitabı *The Administrative State*’den başlayarak hemen tüm eserlerinde belirgin olan, meseleleri onları ortaya çıkaran tarihsel, siyasal ve kültürel bağlam kapsamında ele alış yaklaşımını ve dışarıda durarak neler olup bittiğini anlamaya çalışma yöntemini Carl Becker’in etkisine bağlar.¹⁶

¹² Cecil Driver (1900–1958): Londra Üniversitesi eğitilmiş, 1935–1955 yılları arasında Yale Üniversitesinde siyaset bilimi bölümünde görev yapan İngiliz kökenli siyaset bilimci.

¹³ Graham Wallas (1858–1932): İngiliz siyaset bilimci *The Great Society* kitabının yazarı.

¹⁴ Dwight Waldo, “Graham Wallas: Reason and Emotion in Social Change”, *Journal of Social Philosophy & Jurisprudence*, January 1942.

¹⁵ Carl Becker (1873–1945): Amerikan entelektüel tarihi ve 18. yüzyıl Aydınlanma hareketiyle ilgili çalışmaları ile tanınan Amerikalı tarihçi. *18. yüzyıl Filozoflarının Semavi Şehri (The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers)* isimli kitabın yazarı.

¹⁶ Brack Brown; Richard J. Stillman, *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*, s. 26.

Waldo Yale’de “geleneksel” bir siyaset bilimi eğitiminden geçer. Daha çok İngiliz siyasi tarihi, klasik siyaset bilimi kuramı ve Amerikan siyaseti konularında yoğunlaşır. Yale, o yıllarda mantıksal olguculuk ve Chicago’da Charles Merriam¹⁷ ve Harold Lasswell¹⁸ tarafından başlatılan “davranışçılık” rüzgârlarına henüz çok uzaktır. Zaten Waldo da hiçbir zaman davranışçı akıma ilgi duymamış, mantıksal olguculuğu ise daha ilk karşılaştığında katı ve mekanik bulmuştur. Çok sonraları zamanın kendisini haklı çıkardığını söyleyecektir.

Waldo’nun Yale yılları büyük alt üst oluşların yıllarıdır; Büyük Bunalım’ın etkileri hala sürmekte, II. Dünya Savaşı giderek yaklaşmakta ve faşizm yükselmektedir. Büyük Bunalım Waldo’nun o dönemde New Deal¹⁹ yanlısı olmasına yol açar. Waldo bunu biraz da dönemin akademik ortamına bağlayacak ama kendisini liberalden çok “merkezci” olarak tanımlayacaktır.²⁰ II. Dünya Savaşı ise Yale sonrası Michigan Üniversitesi yerine Washington’da kamu hizmetine girmesine neden olur. O dönem Amerika’sının akademik iklimi düşünüldüğünde Waldo’nun nazizm ve komünizmin çok uzağında olduğu açıktır.

Ama Waldo’nun Yale yıllarına ilişkin söz edilmesi gereken en önemli konu onun doktora tezi ile ilgilidir. Doktora eğitiminin sonunda hazırladığı tez, 1948 yılında basılan ve onu kamu yönetimi dünyasına bir daha hiç unutulmamacasına

¹⁷ Charles E. Merriam (1874–1953): Davranışçı akımın ve Chicago Okulu’nun önde gelen temsilcilerinden biri olan Amerikalı siyaset bilimci.

¹⁸ Harold Lasswell (1902–1978): Siyaseti “kim neyi, ne zaman ve nasıl alır?” şeklinde tanımlayan Chicago Okulu üyesi siyaset bilimci ve iletişim kuramcısı.

¹⁹ New Deal: Amerikan halkının Büyük Bunalım’ın neden olduğu çöküntünün faturasını çıkardığı Hoover’ın yerine seçilen Başkan Roosevelt tarafından yürürlüğe konulan ve ekonomik sistemde köklü değişiklikler içeren politika ve uygulamalar bütünü. Satın alma gücünün düşmesi nedeniyle yaşanan talep eksikliğine çözüm olarak getirilen, Amerikan ekonomisini tarihinde ilk kez devlet müdahalesine maruz bırakan ve hem sosyal hem de ekonomik anlamda bir reform niteliği taşıyan program.

²⁰ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 27.

tanıtan ünlü *Yönetmel Devlet: Amerikan Kamu Yönetiminin Siyaset Kuramının İncelemesi*²¹ isimli ilk kitabına temel oluşturacaktır.

B. Kamu Hizmeti ve Berkeley Yılları

Waldo Yale yıllarının sonuna doğru artık kararını vermiştir; o bir akademisyen olacaktır. 1941 yılında doktora yeterlilik sınavlarını verir ve Maryland Üniversitesine öğretim görevlisi olarak çalışmak üzere başvurur. Ancak ilginç bir gerekçeyle başvurusu geri çevrilir.²² Waldo bunun üzerine kamu hizmetini gündemine almak zorunda kalır ve aynı yılın ilkbaharında sınavlara girer. Ancak sonuç yine olumsuzdur; Waldo’nun eğitimi yetersiz bulunmuştur.²³ Waldo o yılın sonbaharında aynı kadro için girdiği sınavı bu kez kazanır ve Washington’a gider. Artık akademik yaşama ara vermiş, kamuda çalışmaya başlamıştır. Savaş yıllarını Washington’da kamu hizmetinde geçirir. 1942–1944 yılları arasında Fiyat İdaresi’nde fiyat analisti olarak çalışır. Daha sonra Bütçe İdaresi’ne (*The Bureau of Budget*)²⁴ geçer. Waldo’nun Bütçe İdaresi deneyiminden kaynaklanan görüşleri Başkanlık Kurumu ile ilgili bir makalesine konu olacaktır.²⁵

²¹ *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*

²² Waldo’nun dört yıl süren doktora eğitim süresi “parlak” bir akademisyen için uzun bulunmuştur.

²³ Bu kez gerekçe daha da ilginçtir; başvuruları değerlendiren memur başvuru formunu incelerken, siyaset bilimi eğitimi gören Waldo’nun lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimi boyunca aldığı derslerin isimlerinde “Kamu Yönetimi” ibaresinin geçmediğini görmüş ve onun Kamu Yönetimi eğitiminin yetersiz olduğuna karar vermiştir. Waldo, sınava girmesine izin verilip, sınav için bir gün harcadıktan sonra başvurusunun geçersiz sayılmasına çok içerlemiş, “intikam” amacıyla Virgil Zimmermann ile birlikte “A Worm’s-Eye View” isimli makaleyi yazmış ve kamu giriş sınavlarındaki bürokrasiyi sert bir biçimde eleştirmiştir. Makalenin ismi “kuş bakışı” deyiminin tam tersine olmak üzere “en aşağıdan, içeriden bakış” anlamına gelmektedir. Dwight Waldo, “A Worm’s-Eye View”, *Public Administration Review*, Vol. 2, No. 1, Winter 1942, s. 54–60.

²⁴ The Bureau of Budget: Taft Komisyonu’nun önerisiyle 1921 yılında kurulan, 1939 yılında Brownlow Komisyonu’nun önerisiyle Hazine’den ayrılarak Başkan’ın Yönetim Ofisi’ne (Executive of the President, EOP) bağlanan, 1970 yılında, Nixon döneminde, ismi The Office of Management and Budget (OMB) olarak değişen, Başkan’a başkanlık politikaları ile ilgili tüm alanlarda danışmanlık hizmeti veren, günümüzde 1800 çalışanı bulunan ve Beyaz Saray idari yapılanması içerisinde çok önemli bir yer tutan kurum.

²⁵ Dwight Waldo; William Pincus, “The Statutory Obligations of The President: Executive Necessity and Administrative Burden”, *Public Administration Review*, Vol. 6, No. 4, Autumn 1946, s. 339–347.

Savaş yılları ülkenin en önemli kamu yönetimcilerini bu kuruluştaki bir araya getirmiştir. Bunlar tarihi bir misyonları olduğunu düşünen ve sonucu “yönetim” yoluyla değiştirebileceklerine inanan insanlardır; “liberal demokrasiyi savunmak için güçlü ve etkin bir kamu yönetimine gereksinim vardır, demokrasiler de en az düşmanın rejimi kadar iyi yönetilmelidir.”²⁶ Waldo savaşın her anlamdaki merkeziyetçileştirici eğilimlerine karşın II. Dünya Savaşı deneyiminin Amerikan Kamu Yönetiminin gelişimi üzerindeki etkilerinin olumlu olduğunu belirtir ve bu savaşın güçlü ve etkin bir kamu yönetimi sayesinde kazanıldığına inanır.

Waldo’nun kariyerinde 1942–1946 yılları arasındaki kamu deneyimi çok önemli bir yer tutar. Onun yönetim bilimine olan ilgisi asıl bu yıllarda başlamıştır. Daha sonra kendisi de bu yıllarda yönetim işinin pratiğini²⁷ ve zorluklarını görme olanağı bulduğunu ve bu deneyimin daha sonraları verdiği kamu yönetimi ve siyaset bilimi derslerinde anlattığı konularla ilgili olarak kendisine bir gerçeklik duygusu kazandırdığını söyleyecektir.

Artık savaş sona ermiş ve Waldo bir kez daha yol ayrımına gelmiştir. Şimdi koşullar eskisine göre çok farklıdır, GI Bill Yasası²⁸ kabul edilmiş, üniversitelere

²⁶ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 47.

²⁷ Waldo Fiyat İdaresi’nde bazı mal ve hizmetlerin tavan fiyatlarını belirlemekten sorumlu bölümün başkanı olarak görev yapmıştır. Bu mal ve hizmetlerin önemli bir kısmını cenaze levazımatı ve hizmetleri oluşturmaktadır. Waldo nerdeyse ülkedeki tüm cenaze levazımatçıları ve tabut üreticilerini tanımak durumunda kalmıştır. Sonraları kendisini “ayakları yere basmamak” anlamında “teorik” olmakla eleştirenlere o günlerdeki deneyimini hatırlatarak “*yere nasıl bundan daha yakın olunabilir?*” sorusuyla yanıt verecektir. Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 44.

²⁸ GI Bill Yasası: 22 Haziran 1944 tarihinde Başkan Roosevelt tarafından imzalanan ve aynı yıl Amerikan Kongre’sinde kabul edilen, *Servicemen’s Readjustment Act* olarak da bilinen yasa. Yasayla, II. Dünya Savaşından dönen asker ve görevlilerin sivil yaşama uyum sağlamaları, ev ve iş sahibi olmaları ve özellikle yarım kalan eğitimlerini tamamlayabilmeleri için federal hükümet desteği sağlanmaktadır. Yasayı izleyen yedi yıl içinde yaklaşık 8 milyon kişi çeşitli eğitim olanaklarından faydalanmış, bunlardan 2 milyonu kolej ve üniversite eğitimi almıştır.

büyük bir öğrenci akını başlamıştır. Savaş yıllarının aksine neredeyse tüm üniversiteler akademisyen aramaktadır. Zaten çalıştığı kurumda kendisi için bir gelecek görmeyen Waldo hep içinde olmayı istediği akademik yaşama geri dönmeye karar verir.

1946 yılında Waldo, Stanford ve California Üniversitelerinden gelen teklifler arasından daha iyi koşullar öneren Berkeley'deki California Üniversitesi'nin teklifini kabul eder ve Siyaset Bilimi Fakültesinde Yardımcı Doçent olarak göreve başlar. California Üniversitesi'nin ünü, Leslie Lipson²⁹ ve Frederick Mosher³⁰ gibi sonraları isimleri çok duyulacak birçok ismin de aynı fakültenin akademik kadrosuna katılmasına yol açar. Waldo sonraları Fakülte'nin 1950'li yılların sonunda ülkenin en iyi kamu yönetimi okulu olduğunu söyleyecektir.

Waldo'nun ilk yıllarda yükü çok ağırdır. Bir taraftan bölümde başkan vekili olarak üstlendiği idari sorumluluklarını yürütmekte, diğer taraftan akademik görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadır. Yirmi altı yüksek lisans tezinin danışmanlığını yapan Waldo aynı zamanda İngiliz Yönetimi, İngiliz Dominyonları Yönetimi, Uluslararası İlişkiler Kuramı gibi birçok derse girmektedir. 1946 yılının sonbahar döneminde verdiği Siyaset Bilimi dersine tam bin dört yüz öğrencinin girdiği düşünülürse Waldo'nun Berkeley'deki zamanının çoğunu verdiği derslerin aldığı daha kolay anlaşılabilir.

²⁹ Leslie Lipson (1912–2000): Amerikalı siyaset bilimci. *Siyasetin Temel Sorunları* ve *Uygarlığın Ahlâki Bunalımları* gibi kitaplarıyla ünlü.

³⁰ Frederick Mosher (1913–1990): Waldo'nun yakın arkadaşı. Kamuda da önemli görevler üstlenmiş Amerikan kamu yönetimi profesörü. *Demokrasi ve Kamu Hizmeti* kitabının yazarı. *PAR*'ın 1951–1954 yılları arasında baş editörü. Bütçe ve personel yönetimi konularındaki uzmanlığı ile tanınır.

Daha önce de belirtildiği gibi öğrencilerin büyük bir çoğunluğunu savaştan dönen askerler oluşturmaktadır. Bunlar, savaş yüzünden eğitimlerine ara vermek zorunda kalan, normalde olmaları gereken yaştan beş yaş daha büyük, öğrenmeye istekli öğrencilerdir. Geçmiş deneyimleri onları olgunlaştırmıştır. Öğretilenleri içselleştirebilmekte, geleceğe umutla bakmaktadırlar. Waldo özellikle kamu yönetimi eğitiminde öğrencilerle ilgili bu niteliği çok önemli bulur.³¹ Daha yirmi yaşına gelmemiş lisans öğrencilerine temel kavramların önemini aktarabilmenin çok zor olduğunu düşünür. O dönemdeki düşüncesine göre ya lisans öğrencilerine kamu yönetimi anlatılmayacak, ya da anlatılacaksa eğer, bu iş klasik ders kitapları kullanılarak yapılmayacaktır. Waldo bu ikinci seçeneğin belirli bir deneyim gerektirdiğinin ayrımındadır. Bu konudaki düşüncesini sonraları da değiştirmeyecek, “öğretim” işinde deneyime çok önem verecektir.

Waldo bu yıllarda siyaset bilimi ve kamu yönetimi evrenlerinin tam arasında, ortalarda bir yerde duruyorsa da ilgi alanı artık yavaş yavaş siyaset biliminden kamu yönetimine doğru kaymaktadır. Bu dönemde bir yandan öğretirken diğer yandan da öğretme işinin “*sanatını ve zanaatını*” öğrenmektedir. Kendi ifadesiyle bilgisini derinleştirmekten çok genişletmekte, siyaset biliminde bir tarihçi, bir yorumcu olma yolunda ilerlemektedir.

1949 yılında, Berkeley’de Yardımcı Doçent olarak işe başlamasından üç yıl sonra Doçentliğe yükselir. Bu yükselişte *The Administrative State*’in tam bu sırada yayımlanmasının etkisi kadar kendi çalışkanlığının da rolü büyüktür. Bu dönemde daha çok akademik ve idari görevlerle meşgulse de yazmayı ihmal etmemektedir. Bu

³¹ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 54.

yıllarda, Fritz Morstein Marx'ın talebi üzerine, yine Marx'ın editörlüğünde 1947 yılında basılan *Elements of Public Administration* isimli kitabın bölümlerinden birini yazar. "Government by Procedure"³² başlıklı bu çalışmada Waldo, doğru yöntemi doğru amaçlara ulaşmada doğru olarak uygulanan yöntem olarak tanımlar. Ama sorun hem istenen amaçların tanımlanmasında hem de bu amaçlara ulaşmada kullanılacak yöntemlerin belirlenmesindedir.

1950'li yıllar Amerikan Kamu Yönetimi dünyasının en yaratıcı yıllarıdır. *Public Administration Review*'da birbiri ardına yazılar yayımlanmakta, yepyeni düşünceler gündemi sarsmaktadır. Waldo bu durumu daha önce kendisine yer bulamayan yaratıcı düşüncenin ortaya çıkışıyla açıklar. Artık klasik yaklaşımın bazı dogmaları terkedilmiş ve yeni düşüncelere yer açılmıştır. New Deal yaklaşımının ve savaş deneyiminin etkileri de yeni düşünceleri tetikleyen unsurlar arasındadır.

Waldo bu entelektüel iklime 1952 yılında *The American Political Science Review* dergisinde yayımlanan "Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi" isimli makalesiyle katılır. Bu makalesinde Waldo demokratik bir kamu yönetimi kuramı oluşturma yolunda ilk adımlarını atmaktadır. Demokrasi ve bürokrasi bir şekilde uzlaşmalı, "*demokrasi, modern devletin özü olan kamu yönetimini de kapsamalıdır.*"³³ Bu makalenin diğer önemli özelliği de, Amerikan Kamu Yönetimi dünyasının iki önemli ismini, Herbert Simon ve Dwight Waldo'yu karşı karşıya getirmesidir. Waldo yazısında, kamu yönetiminin demokratik kuramının önündeki en

³² Dwight Waldo, "Government by Procedure", Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, NY Prentice Hall, 1947, s. 352-370.

³³ Dwight Waldo, "The Development of Theory of Democratic Administration", *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 1, March 1952, s. 81.

büyük engeli verimliliği odağa alan düşüncenin yarattığını, verimliliğin değer yüklü bir kavram olduğunu, gerçekler ve değerlerin, Simon'ın savının aksine, birbirinden ayrılamayacağını belirtmekte, mantıksal olguculuğu ve dolayısıyla Simon'ı eleştirmektedir. Simon yanıt vermekte gecikmez. Bu şekilde başlayan Simon - Waldo tartışması Amerikan Kamu Yönetimi yazınının en önemli tartışması olarak tarihteki yerini alacaktır.³⁴

1953 yılında Profesörlüğe yükselen Waldo aynı yıl yayımlanan *Kamu Yönetiminde Düşünceler ve Sorunlar* isimli kitabın³⁵ editörlüğünü yapar. Bunu *Kamu Yönetiminin İncelenmesi* isimli kitabı³⁶ izler. Bu kitap Waldo'nun en popüler ve en çok satan kitaplarından biridir. Mantıksal olguculuğa ve o dönem sosyal bilimlerde çok etkin olan davranışçı yaklaşıma eleştiriler getiren kitap Amerikan kamu yönetimi çevrelerinden olumlu tepkiler alır. Artık Waldo'nun “genç radikal” imajı geride kalmıştır. Daha sonraları Waldo kitabın “Kamu Yönetimi Nedir?” isimli ilk bölümünü yazarken çok zorlandığını, bu bölümü yazmanın yaşamındaki en zor yazım işi olduğunu söyleyecektir.³⁷

1956 yılında Alabama Üniversitesi'nde verdiği konferanslardan oluşan *Yönetime Bakışlar* isimli kitabı yayımlanır. Bilimsel yöntemin egemenliğine tepki duyan Waldo, kitabında sosyal bilimler yoluyla elde edilen kazanımların en az fen bilimleriyle elde edilenler kadar önemli olduğunun altını çizmekte, kamu yönetimi

³⁴ George Frederickson, “Herbert Simon and Dwight Waldo: Truly the Giants of Public Administration”, *PA TIMES*, March 2001, s. 6.

³⁵ Dwight Waldo, (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration: A Book of Readings*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1953.

³⁶ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House, Inc., New York, 1955.

³⁷ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 67.

disiplininin sınırlarında dolaşmakta, alanı aydınlatacak ve zenginleştirecek yolları araştırmaktadır. Ona göre kamu yönetimi alanı öyle geniş ve hâlâ öyle karanlık bir alandır ki “*yapılması gereken tüm pencereleri açmak, tüm bakış açılarına olanak tanımaktır.*”³⁸ Her zaman olduğu gibi verdiği yanıtlar sorduğu sorulardan daha az olsa da kitap olumlu eleştiriler alır.³⁹ Waldo bu yıllarda bir de İtalya deneyimi yaşar. Savaş sonrası Amerikan teknik yardım programının bir parçası olarak California ve Bologna Üniversiteleri arasında sağlanan anlaşma uyarınca ilki 1956-1957, ikincisi 1961-1962 yılları arasında olmak üzere iki kez İtalya’da görev yapar. Karşılaştırmalı yönetim alanına ilgisi de yine bu yıllarda başlayacak, bu ilgi 1964 yılında “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Başlangıç, Uygulama, Sorunlar ve Beklentiler” isimli makaleyi yazmasına yol açacaktır.⁴⁰

1960’lı yıllar, kamu yönetimi disiplininin uzaklaşarak giderek başka alanlara yönelen rakibi Simon’ın aksine, Waldo’nun kamu yönetiminin merkezine yöneldiği yıllardır. Waldo kamu yönetimi alanına yönelişinde başlangıçta rastlantıların rol oynadığını ama bu alanda kalışının kendi bilinçli tercihi olduğunu belirtir. Rastlantılar doktora tez konusu ile başlamış, Washington’daki kamu hizmeti ve Berkeley’e girişi ile devam etmiştir. Ama artık bu alanla özdeşleşmiştir. Bu anlamda salt akademik etkinliklerle sınırlı kalmaz, mesleki örgütlerde de sorumluluklar üstlenir. 1958 yılında Yönetim Araştırmaları Merkezi’nin⁴¹ başkanlığını üstlenen Waldo bu görevi 1967 yılına dek sürdürür. 1960-1961 yıllarında San Francisco Amerikan Kamu Yönetimi

³⁸ Dwight Waldo, *Perspectives on Administration*, University of Alabama Press, 1956, s. 49.

³⁹ Chester W. Bain, “Review: *Perspectives on Administration* by Dwight Waldo, *The Journal of Politics*, Vol. 20, No. 1, Feb. 1958, s. 238.

⁴⁰ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 15, 2006.

⁴¹ Institute of Governmental Studies.

Topluluğu'nun (San Francisco ASPA) başkanlığını yapar. 1960'lı yılların başında Amerikan Siyaset Bilimi Derneği'nin⁴² Başkan Yardımcılığı görevinde bulunur. Yine bu yıllarda Üniversitelerarası Örnek Olay Programı (*Inter-University Case Program*) yönetim kurulunda görev yapar ve o dönemde disiplinin önemli bir alanı haline gelen örnek olay yaklaşımıyla (*case approach*) ilgilenir.

Bu dönem aynı zamanda Waldo'nun ardı ardına birçok önemli makalesinin yayımlandığı yıllardır. 1961 yılında *PAR*'da örgüt kuramı üzerine yazılan altı kitabı incelediği "Örgüt Kuramı: Bir Fil Sorunu" isimli makalesi yayımlanır. Örgütlerle ilgili "yeni" olarak tanıtılan çalışmaları inceleyen Waldo bu yaklaşımların hemen hepsini daha önce bir başka dilde okuduğunu söyler; bu dil "*siyaset kuramının dilidir*". Bazılarının öne sürdüğü gibi örgüt kuramı yeni icat edilmiş bir şey değildir, kökenleri Plato ve Aristo'ya kadar gitmektedir. Örgüt kuramının Taylor ve Fayol'la başladığını düşünenler en azından Hobbes'ın Leviathan'ına bakmalıdırlar.⁴³

Waldo'nun bu dönemdeki ikinci önemli çalışması *The Administrative State*'i yıllar sonra yeniden ele aldığı "The Administrative State Revisited" makalesidir.⁴⁴ 1948 yılındaki eleştirisinde kitapla ilgili pek de iyi şeyler söylemeyen Public Administration Review dergisi bu kez, yayın hayatının 25. yılında, Waldo'dan kitabını yeniden ele alan bir makale yazmasını istemiştir.

Yine aynı yıl "Kamu Yönetimi ve Kültür" isimli çalışması yayımlanır. Waldo bu kez demokratik bir yönetim kültürü arayışındadır. "*Acımasızca saldırılan ve pervasızca harcanan*" insani değerlerin korunması ancak bu türden bir kültürle

⁴² American Political Science Association (APSA)

⁴³ Dwight Waldo, "Organization Theory: An Elephantine Problem", *Public Administration Review*, Autumn 1961, Vol. 21, No. 4, s. 225.

⁴⁴ Dwight Waldo, "The Administrative State Revisited", *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 1, March 1965, s. 5-30.

mümkün olabilecektir.⁴⁵

1960'lı yılların Waldo için önemli bir yanı da kendi üniversitesinde başlayan öğrenci olaylarıdır. 1964 yılında California Üniversitesinde “Konuşma Özgürlüğü Hareketi”⁴⁶ ile başlayan dalgalanmanın Waldo'ya göre yalnızca üniversitelerde değil tüm Amerikan siyasal yaşamı üzerindeki etkisi büyük olmuştur. Waldo politikanın üniversite yerleşkelerine girdiğini, bu durumun ileride artarak süreceğini ve üniversitelerde karışıklıkların, çatışmaların ve şiddetin artacağı öngörüsünde bulunur.⁴⁷ Söz konusu hareketle başlayan yeni bir düşünce dalgası ileride kamu yönetimi disiplini de derinden etkileyecek ve yeni yaklaşımların doğmasına neden olacaktır.

Waldo 1958 yılında Amerikan kamu yönetimi alanının en önde gelen dergisi olan *Public Administration Review* dergisinin yayın kuruluna seçilir. 1966 yılında ise bu kurulun başkanlığına atanır ve bu görevi on bir yıl boyunca sürdürür. Söz konusu yıllar kamu yönetimi alanının sorunlu yıllarıdır. Alan birçok mesleki ve entelektüel problemle boğuşmakta, bu durum dergide yayımlanabilecek yazıları nicelik ve nitelik olarak olumsuz yönde etkilemektedir. Üstelik parasal darboğazlar da söz konusudur; 1960 yılından itibaren derginin hacmi küçültülmek zorunda kalmıştır. Waldo birkaç yıl içinde önemli değişikliklere imza atar.⁴⁸ Üç ayda bir yayımlanan derginin iki ayda bir çıkması, sıklıkla özel sayılar yayımlanması ve sayfa sayısının

⁴⁵ Dwight Waldo, “Public Administration and Culture”, Roscoe Martin, (ed.), *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*, Syracuse University Press, 1965, s. 61.

⁴⁶ Free Speech Movement (FSM): 1964-1965 eğitim yılında California Üniversitesinde öğrencilerin siyasal etkinliklerde bulunmasını yasaklayan Üniversite yönetimine karşı başlattıkları ve 1960'lı yıllarda tüm üniversite yerleşkelerini saran eylemlerin başlangıcı sayılan öğrenci olayları.

⁴⁷ Dwight Waldo, “The University in Relation to the Governmental-Political”, *Public Administration Review*, Vol. 30, No. 2, March- April 1970, s. 111.

⁴⁸ Dwight Waldo, “Editor's Note: We Hope You Like It, But If You Don't”, *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 1, Jan.-Feb. 1968, s. 1.

artması bu değişikliklerden bazılarıdır.⁴⁹ Waldo, daha sonraları, *PAR*'daki bu görevin o dönemde kamu yönetimi alanındaki yeni ufukları gözlemleyebilmesine olanak tanıdığını ve bu yeni düşüncelerin de kendi düşünceleri üzerinde etkili olduğunu söyleyecektir.⁵⁰

C. Maxwell Yılları ve Devrimler Çağı

Waldo, yirmi bir yıllık hizmetinin ardından, 1967 yılında Berkeley'den kendi isteğiyle ayrılır⁵¹ ve Syracuse Üniversitesi Maxwell Koleji'ne geçer. Dekan törende Waldo'yu "Amerikan kamu yönetimi alanının en önde gelen düşünürü ve tarihçisi" olarak tanıtır. Waldo'ya göre o yıllarda kamu yönetimi eğitimi alanında ülkenin en kötüsü Berkeley ise, en iyisi Maxwell'dir. Bu yıllar aynı zamanda kamu yönetimi bilim dalının siyaset bilimi bölümlerinden ayrılarak bağımsız bölüm haline gelmeye başladığı yıllardır. Maxwell'de de aynısı olacak, başlangıçta siyaset bilimi bölümü içinde yer alan kamu yönetimi ana bilim dalı 1970 yılında ayrılarak bağımsız bölüm haline gelecektir. Waldo hiç duraksamaksızın bu yeni bölüme geçer.

Waldo Maxwell'de yazmaya kaldığı yerden devam eder. 1968 yılında *Kamu Yönetimi Kuramının Kapsamı* isimli eseri⁵² yayımlanır. Daha önceleri kamu yönetimini siyaset biliminin bir parçası olarak kabul eden Waldo, ilk kez bu yazısında, kamu yönetimi için "meslek" statüsü önerir.

⁴⁹ Waldo 1958 ve 1977 yılları arasında PAR yayın kurulunda toplam on dokuz yıl çalışır. Bunun son on bir yılında yayın kurulu başkanı olarak görev yapar. Dwight Waldo, "And in Conclusion", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 4, July-August 1977, s. 315.

⁵⁰ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 99.

⁵¹ Waldo bu ayrılıkla ilgili net açıklamalar yapmasa da, nedenlerden birinin Berkeley'deki öğrenci eylemlerinin eğitimi kesintiye uğratması ve Waldo'nun bu durumdan rahatsızlık duyması olduğu düşünülmektedir. Diğer neden ise bölümdeki akademik huzursuzlukla ilgili olabilir.

⁵² Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration", James C. Charlesworth, (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, The American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, October 1968.

O yıllar büyük altüst oluşların yıllarıdır. Waldo'nun "Devrimler Çağında Kamu Yönetimi"⁵³ başlıklı makalesi bütün bu altüst oluşların bir aynası olarak *Public Administration Review*'da 1968 yılında yayımlanır. Waldo yaşanan dönemi ve kamu yönetiminin ve yöneticisinin üstlenmesi gereken sorumlulukları ele almaktadır. Zaten bu yazısının hemen ardından düşüncelerini eyleme dönüştürecektir. Waldo'ya göre o yıllar kamu yönetimi disiplinin giderek gerilediği yıllardır. Yeni zamanlar için gerekli olan yeni düşünceler ortaya çıkmamaktadır. Üstelik ülke öğrenci hareketleri gibi toplumsal olaylarla çalkalanmaktadır. Waldo, 1968 yılında bir konferans düzenler. Amacı yeni seslerin duyulmasına olanak tanımaktır. Konferans birçok yeni düşüncenin ortaya çıkmasını sağlar. Bu yeni görüşler Frank Marini'nin derlediği *Yeni Bir Kamu Yönetimine Doğru: Minnowbrook Bakışı*⁵⁴ isimli kitapta Waldo'nun yazdığı önsözle birlikte yer alacak ve söz konusu konferans daha sonraları Minnowbrook Konferansı olarak kamu yönetimi tarihine geçecektir.

Bu dönem aynı zamanda Waldo'nun karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma idaresi konularıyla ilgilendiği bir dönemdir. Ona göre yönetim olgusu hemen her ülkede ortak özellikler taşımaktadır ama yine de zaman ve mekân bağlamında her ülke kendisine özgü bir kamu yönetimi anlayışına sahiptir.

1970'li yıllar Waldo'nun o güne dek kamu hizmeti ve akademisyenlikle geçen meslek yaşamında ilk kez kamu yönetimi eğitimi alanında sorumluluklar üstlendiği yıllardır. 1976 yılında Kamusal İşler ve Kamu Yönetimi Okulları Ulusal Komitesi'ne⁵⁵ Başkan Yardımcısı, bir yıl sonra da Başkan olarak atanır. Bu görev

⁵³ Dwight Waldo, "Public Administration in a Time of Revolutions", *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4., Jul.- Aug. 1968.

⁵⁴ Frank Marini, *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, (der.), Chandler Publishing Company, Scranton, 1971.

⁵⁵ NASPAA (National Association of Public Affairs and Public Administration)

Waldo'ya kamu yönetimi eğitiminin sorunlarını görme olanağı verir. Daha önceleri kamu yönetimi bölümlerinin beşeri ilimler ya da siyaset bilimi fakülteleri içinde değil, bağımsız birer bölüm olması gerektiğini savunan Waldo'nun bu düşüncesi daha sonraları da değişmeyecektir. Ona göre kamu yönetimi eğitimi, tıpkı tıp fakültelerinde olduğu gibi, farklı disiplinleri, yöntemleri ve teknikleri bir araya getiren ve öğrencileri kamu hizmetine hazırlayan bağımsız bölümlerde verilmelidir. Aksi durum tıp fakültelerini biyoloji bölümlerine bağlamakla eşdeğerdir.

Waldo 1979 yılında, altmışaltı yaşında, kendi isteğiyle emekli olsa da çalışmayı sürdürür. Yaklaşık iki yıl boyunca Washington Woodrow Wilson Uluslararası Merkezi'nde görev yapar. Yine bu yıl ASPA tarafından adına bir ödül konularak onurlandırılır. Kaderin garip bir cilvesi olarak Dwight Waldo ödülünün ilk sahibi yıllar boyunca görüşlerine karşı çıktığı Luther Gulick olur. Waldo sonraları bu durumla ilgili olarak kendisine sorulan bir soruyu, ödülün Gulick adına konulmuş olması ve kendisinin de bu ödülü almış olması halinde kendisi için daha sevindirici olacağını söyleyerek yanıtlayacak ve büyük bir alçakgönüllülük örneği gösterecektir. POSDCORB ilkelerine ne kadar karşı çıkmış olsa da, ona göre Gulick kamu yönetimi disiplininin en saygın temsilcilerinden biridir.⁵⁶ 1995 yılı ASPA Dwight Waldo ödülünün sahibi ise 1950'li yılların en önemli polemiğinde karşı karşıya geldiği Herbert Simon olacaktır.

1980 yılında Maxwell'deki son yılında verdiği "veda dersleri" kitap olarak yayımlanır. "*The Enterprise of Public Administration*"⁵⁷ isimli kitap bir bakıma Waldo'nun kırk yılı aşan akademisyenlik yaşamının ve kamu hizmetinin bir özeti.

⁵⁶ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 132.

⁵⁷ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Chandler&Sharp, Novato, California, 1980.

Waldo yine tarihe dönmekte, geçmişe bakmakta, kuramları ve kuramcılarını ele almakta, sorular sormakta ve kamu yönetiminin bugünkünden daha iyi bir geleceği inşa etmede oynayacağı önemli rolün altını çizmektedir. Kitap yalnızca Amerika’da değil birçok başka ülkede de büyük ilgiyle karşılanır.⁵⁸

Waldo aynı zamanda Amerikan Siyaset Bilimi Birliği (APSA) tarafından her yıl verilen John Gaus ödülünün 1987 yılındaki sahibidir. Kamu yönetimi ve siyaset bilimine yaptığı yaşam boyu katkıdan dolayı kendisine verilen bu ödülün 3 Eylül 1987 tarihindeki töreninde yaptığı konuşmasının başlığı Gaus’un 1950 tarihli ünlü makalesinin son cümlesinden alınmıştır ve Waldo hakkında net bir fikir vermektedir : *“Günümüzde kamu yönetimi kuramı aynı zamanda siyaset kuramı anlamına gelmektedir.”*⁵⁹

Waldo 1990’lı yılları yine çalışarak geçirir; yazmaya devam eder, ASPA, NASPAA gibi meslek kuruluşlarının etkin bir üyesi olmayı sürdürür. 1996 yılında eski üniversitesi olan Maxwell, Waldo adına üç gün süren bir sempozyum düzenler. Sayıları yüzü bulan katılımcılar, onuruna, daha sonra birçok dergide de yayımlanan bildiriler sunarlar.⁶⁰

Yaklaşık elli yılını kamu yönetimi disiplinine adayan, eserleri Fransızca, İtalyanca, İspanyolca, Portekizce, Almanca, Farsça, Arapça, Japonca, Korece, Endonezyaca ve Vietnamca’ya çevrilen ve Amerikan kamu yönetimi disiplininin en

⁵⁸ James Dennis Carroll, “In Memoriam of Late Dwight Waldo”, *Public Organization Review: A Global Journal*, No. 1, 2001, s. 13.

⁵⁹ John M. Gaus, “Trends in the Theory of Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 10, No. 3, Summer 1950, s. 168. Dwight Waldo, “A Theory of Public Administration Means in Our Time A Theory of Politics Also”, Naomi B. Lynn ve Aaron Wildawsky, (ed.), *Public Administration The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, 1990, s. 73.

⁶⁰ H. George Frederickson; Frank Marini, Bureaucracy and Democracy: Essays in Honor of Dwight Waldo, *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May-June 1997, s. 190.

önde gelen isimlerinden biri olan Waldo, ardında onlarca kitap, yüzlerce makale ve kendilerini “Waldo’cu” olarak tanımlayan öğrencilerini⁶¹ bırakarak Virginia eyaletinin Falls Church şehrindeki evinde 27 Ekim 2000 tarihinde yaşama veda eder.⁶²

II. YÖNETSEL DEVLET ve KLASİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ BİR FOTOĞRAFI

A. *The Administrative State*

Waldo’nun ilk kitabı olan *The Administrative State* Amerikan kamu yönetiminin entelektüel gelişimine katkıda bulunan en önemli çalışmalardan biridir. II. Dünya Savaşı öncesi kamu yönetimi alanını “Batı’nın büyük felsefi sorularının dürbünü” ile inceleyen kitap⁶³ yüzyılın ilk yarısı için siyaset kuramının, Amerikan düşünce tarihinin ve kamu yönetimi yaklaşımının düşünce ve eylem alanında adeta bir fotoğrafı gibidir. Bu anlamda *The Administrative State* klasik kamu yönetimi yaklaşımının mutlak egemenliğinin sürdüğü yüzyılın ilk otuz yılı ile yeni yaklaşımların ortaya çıktığı 1940’lı yıllar arasında bir köprü görevi yapar. İşte bu noktada Waldo’nun “filozof”, tarihçi ve anlatıcı özellikleri ortaya çıkmaktadır. Ama Waldo salt gözlemlemek, anlatmak ve yorumlamakla yetinmez, dönemin paradigmalarıyla ilgili kuşkularını yansıtır, eleştirir. İşte tam da bu nedenle bu kitabı esasında klasik yaklaşımın açık bir eleştirisi olarak algılamak gerekir.

⁶¹ H. George Frederickson, “How I Became A Waldonian”, *PA TIMES*, December 2000, s. 11.

⁶² “Former IGS Director Dwight Waldo Passes Away”, *Public Affairs Report*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, Vol. 41, No. 5, Winter 2000.

⁶³ Richard J Stillman II, “The Changing Patterns of Public Administration Theory in America”, Joseph Uveges, (ed.), *Public Administration History and Theory in Contemporary Perspective*, Marcel Dekker, Inc., New York, 1982, s. 11.

“*The Administrative State*” Waldo’nun doktora çalışmasının bir ürünüdür. Yale Üniversitesinde aldığı doktora eğitimi sonunda Waldo *Demokratik Gelenekte Uzmanlık Kuramları*⁶⁴ başlığını taşıyan bir tez hazırlamaya koyulur. Amacı kamu yönetimi bağlamında uzmanlık kuramlarını araştırmaktır. Ama çalışmaları ilerledikçe Waldo bambaşka ufuklara yelken açar. Yoğun çalışmalarının sonunda 1942 yılında ortaya çıkan tez *Amerikan Kamu Yönetimi Yazınının Kuramsal Yönleri*⁶⁵ adını taşımaktadır. Bu doktora tezi 1948 yılında *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* isimli kitap olarak yayımlanır. Waldo Amerikan “yönetişel devlet”inin fotoğrafını ortaya koymuştur.

Waldo’nun kendisi de devletin “yönetişel” (*administrative*) olarak tanımlamasında gereksiz bir fazlalık olduğunu kabul eder. Ne de olsa doğası gereği her devlet öyle ya da böyle yönetişeldir. Her devletin bir yönetişel organı vardır, aksi halde devlet değildir.⁶⁶ Ama yine de kitabın isminin “*The Administrative State*” olması rastlantıyla açıklanamaz. Waldo bize, Amerika’nın, kamu ya da özel, büyük bürokrasilerden oluşan bir devlet olduğunu söylemekte ve modern kamu yönetiminin bir inceleme alanı olarak ortaya çıkışını haber vermektedir.⁶⁷

Waldo, kitabıyla, siyaset kuramı bakış açısından kamu yönetimi akımını incelemeyi, yönetim yazınındaki kuramsal unsuru analiz etmeyi ve Amerikan siyasi

⁶⁴ *Theories of Expertise in Democratic Tradition*

⁶⁵ *Theoretical Aspects of the American Literature of Public Administration*

⁶⁶ Dwight Waldo, “Further Discussion”, *Public Administration Review*, Mar.-Apr., 1984, s. 191.

⁶⁷ 1957 yılında yayımlanan aynı isimli bir başka kitabın yazarı Fritz Morstein Marx “yönetişel devlet”i yasama ve yargı organlarına göre yönetişel örgüt ve etkinlikleri özellikle belirgin olan devlet olarak tanımlamaktadır. Paul Van Riper, “The American Administrative State: Wilson and the Founders-An Unorthodox View”, *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 6, Nov.-Dec. 1983, s. 477. Waldo Fritz Mostein Marx’ın bu tanımına katılmaktadır.

düşünce tarihi içinde kamu yönetimi akımının gelişmesini ortaya koymayı hedeflemiştir. Ancak kitap bu hedefin de ötesine geçecek, siyaset bilimi ve kamu yönetimi dünyasını temellerinden sarsacak ve klasik kamu yönetimi anlayışının “dogmalarını” yerle bir edecektir.

Kitap yayımlandığında, yerleşik anlayışa karşı keskin muhalif tutumu nedeniyle sert eleştirilerle karşılaşan⁶⁸ ve bir “radikal” ya da kendi ifadesiyle bir “parya” olarak algılanıp dışlanan Waldo, kendisine uygulanan “entelektüel sürgün”ü kitabının yayımlanmasından ancak on yıl sonra aşabilecektir.

The Administrative State’in yayımlanışı klasik yaklaşımın dört bir taraftan gelen eleştirilerle sarsılmaya başladığı bir döneme rastlar. Bir yandan İnsan İlişkileri okulu klasik kamu yönetimi anlayışının örgüt yapılarında ve iş sürecinde “insan”ı göz önüne almayan mekanik uygulamalarının arzulanan üretkenlik düzeylerini sağlayamadığını söylemekte, diğer yandan bazı düşünürler, klasik yaklaşımın savının aksine, siyaset ve yönetimin birbirlerinden ayrılamayacağını altını çizmektedirler. Tüm bunlara ek olarak 1946 yılında Herbert Simon, evrensel geçerliliği olduğu öne sürülen “bilimsel ilkeler”in aslında birbiriyle çelişen atasözlerinden ibaret olduğunu ortaya koymuş, klasik yaklaşımın en önemli savlarından birini geçersiz kılmıştır.

⁶⁸ Kitap birkaç olumlu eleştiri de alır. Bunlardan biri John D. Millet’e aittir. John D. Millet, “Review: The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 63, No. 3, Sep. 1948, s. 448. Diğerisi ise İngiliz siyaset bilimcisi Mackenzie’nin eleştirisidir. Mackenzie, Waldo’nun *The Administrative State*’i yazmadan önce kamu yönetimiyle ilgili A.B.D.’de basılan her şeyi okuduğunun anlaşıldığını, bu nedenle en az bir elli yıl kimsenin bu işi bir daha yapmak zorunda kalmayacağını yazar. W. J. M. Mackenzie, “The Study of Public Administration in the United States” *Public Administration*, Volume 29, Issue 2, June 1951, s. 131. Waldo bu sözleri övgü olarak kabul etse de içinde biraz da “istihza” olduğunun farkındadır. Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, s. 8. *The Administrative State*’e ilişkin eleştiri yazılarından biri de Herbert Simon’a aittir. Simon yazısında, bir “yönetim bilimi” kurma olasılığına tümüyle karşı çıkan Waldo’nun “hastalığa doğru tanı koyduğunu ama yanlış tedavi önerdiğini” söyler. Herbert A. Simon, “Review: *The Administrative State* by Dwight Waldo”, *The Journal of Politics*, Vol. 10, No. 4, November 1948, s. 844.

Sonuçta 1948 yılına gelindiğinde, Waldo'nun deyimiyle, "ortodoks" kamu yönetiminin en önemli savları yoğun bir şekilde sorgulanmaktadır.

Ama *The Administrative State*'in kamu yönetimi alanı üzerinde bugüne değin artarak süren etkisi ve bir "ikon" haline gelmesi onun benzerlerinden farklı olarak klasik yaklaşımın tam merkezine yönelttiği derin eleştiride gizlidir. Waldo *The Administrative State* ile 1948 yılında "ortodoks" kamu yönetimine ilişkin çok önemli iki saptamada bulunur. Bunlardan birincisi ve belki de en önemlisi kamu yönetiminin, klasik yaklaşımın savunucularının aksini ileri sürmelerine karşın, siyaset kuramına ilişkin belirgin unsurlar içerdiğini, hatta aslında siyaset kuramı olduğunu çok açık bir şekilde ortaya koymasındır.⁶⁹ İkincisi ise "ortodoks" kamu yönetiminin nesnel bilimsel ilkelerin değil, tümüyle özgün maddi ve ideolojik koşulların bir ürünü olduğu saptamasıdır. Bu yeni yaklaşım kamu yönetimi disiplinine bakışı tümüyle değiştirecek, kuram ve uygulamada yeni bir çıkır açacaktır. Amerika'nın, tıpkı Roma İmparatorluğu gibi, siyasetin uygulamasında oldukça başarılı olduğunu ama siyaset kuramı söz konusu olduğunda aynı şeyin pek söylenemeyeceğini öne süren Richard J. Stillman'a göre *The Administrative State* Amerika'nın Batı düşünce dünyasına siyaset kuramı alanında yaptığı katkılar arasında en üst sıralarda yer almaktadır.⁷⁰ Camilla Stivers da *The Administrative State*'in önemini onun kamu yönetiminin bilim değil siyaset kuramı olduğu savıyla ilişkilendirir. Stivers'a göre *The Administrative State* kamu yönetiminin hem "kamu"

⁶⁹ Frank Marini, "Leaders in the Field: Dwight Waldo", s. 414-415.

⁷⁰ Richard J. Stillman II, "American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?", *Public Administration Review*, Volume 57, No 4, July-August 1997, s. 332.

hem de “yönetim” bileşenlerini öne çıkarmış ve kamu yönetimi disiplininin bakış açısını tümüyle değiştirmiştir.⁷¹ Gary L. Wamsley’e göre ise *The Administrative State* Amerikan kamu yönetimi üzerine yazılan en önemli kitaptır.⁷²

Waldo, her ne kadar *The Administrative State*’in bir başka kitapla karşılaştırılmaması gerektiğini, onun “farklı” bir kitap olduğunu söylese de,⁷³ bu karşılaştırma ister istemez birçok kez yapılacak ve kitap her defasında kamu yönetimi disiplini alanında yazılmış en önemli kitaplar arasında ilk sıralarda yer bulacaktır.⁷⁴ Bu karşılaştırmalardan en sonuncusu 2005 yılında APSA ulusal toplantısında Washington’da gerçekleşir. İki tartışmacı gurubu “*The Administrative State*” ile yine bir kamu yönetimi “dev”i olan Herbert Simon’un “*Administrative Behavior*”⁷⁵ isimli kitabını karşılaştırmakta ve her gurup kendi savundukları kitabın “en iyi” olduğunu ileri sürmektedir. Sonuçta karşı gurubun tartışmacısı gerçeği kabul edecek ve *The Administrative State*’in bir “ikon” statüsü kazandığını söyleyecektir.⁷⁶ Diğer taraftan yıllar sonra Waldo bu iki kitabı karşılaştırması istenildiğinde, büyük bir alçak gönüllülikle, Simon’un kitabının zamanlama olarak “yükselen dalga”yı

⁷¹ Camilla Stivers, “The Significance of The Administrative State”, *Public Administration Review*, Volume 68, Issue 1, January/February 2008, s. 55.

⁷² Gary L. Wamsley, “Reflections on the Passing of Dwight Waldo”, *Administration & Society*, Vol. 33, No. 3, July 2001, s. 247.

⁷³ Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, s. 5.

⁷⁴ Frank P. Sherwood, “The Half Century’s Great Books in Public Administration”, *Public Administration Review*, March/April 1990, s. 254; David J. Houston, “Search for Identity: The Impact of The Great Books in Public Administration”, *International Journal of Public Administration*, Volume 16, No. 5, 1993, s. 747 – 780.

⁷⁵ *Administrative Behavior*’un kamu yönetimi kitapları üzerindeki etkisini inceleyen makale için bkz: Delmer D. Dunn, “The Impact of Administrative Behavior on Public Administration Textbooks”, *Public Administration Quarterly*, Fall 1988, s. 369–384.

⁷⁶ David H. Rosenbloom; Howard E. McCurdy, “Introduction: Dwight Waldo’s The Administrative State”, David H. Rosenbloom; Howard E. McCurdy, (eds.), *Revisiting Waldo’s Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2006, s. 1.

yakalamış olsa da, kendisinininkinden daha iyi ve önemli olduğunu belirtecektir.⁷⁷

Waldo'nun 1948 yılında Ronald Press Company tarafından basılan *Yönetmel Devlet: Amerikan Kamu Yönetimi Siyaset Kuramının İncelenmesi* (*The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*) adlı kitabı 227 sayfadan oluşmaktadır. Önsözde bu çalışmanın kamu yönetimi akımını siyaset kuramı ve düşünce tarihi bakış açılarından incelemeyi, yönetim yazınındaki kuramsal unsuru gözden geçirerek analiz etmeyi ve Amerikan siyasal düşünce tarihi içinde kamu yönetimi akımının gelişimini ortaya koymayı hedeflediğini söyleyen yazar, amacını yönetim alanında çalışan akademisyenlere tarihsel bir bakış açısı sunmak ve kamu yönetimi ya da bürokrasi alanlarıyla siyasal odaklı olarak ilgilenen siyaset bilimcilere ve işlerinin felsefi alt yapısına ilgi duyan kamu yöneticilerine yardımcı olmak olarak açıklamaktadır.⁷⁸ Ama *The Administrative State*'i yıllar sonra yeniden ele aldığı "The Administrative State Revisited " isimli makalesinde de belirttiği üzere kuşkusuz Waldo'nun asıl amacı klasik yaklaşımın üzerini örten toprağı kazıp altta bulunan gizli kaya tabakasını yani siyaset kuramını ortaya çıkarmaktır.⁷⁹

B. *The Administrative State* ve Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Waldo *The Administrative State*'de siyaset kuramlarının anlaşılabilmesi için onları şekillendiren maddi, ideolojik ve felsefi çerçeve bağlamında yorumlanmaları gerektiği, Amerikan kamu yönetimine ilişkin siyaset kuramının da bu anlamda istisna

⁷⁷ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 37.

⁷⁸ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, 1948, s. v.

⁷⁹ Dwight Waldo, "The Administrative State Revisited", s. 6.

olmadığı saptamasını yapar. Ona göre, kamu yönetiminin evrensel geçerliliği olan ilkelerden oluşan bir bilim olduğunu öne süren savlara karşın Amerikan kamu yönetimi disiplini özgün ekonomik, toplumsal ve ideolojik koşulların ürünü olan siyaset teorilerinden oluşmuştur ve yaklaşımın sözcüleri dile getirmeseler de klasik yaklaşım belirli değerleri, ideolojileri ve felsefi akımları içermektedir. Sonuçta Amerikan yönetsel devleti insanlığın gelişim sürecinin doğal bir sonucu değildir, yönetsel devlet belirli özgün tarihsel olayların ve ideolojik seçimlerin bir “yan ürünü”dür.

1. Maddi Arka Plan

Klasik kamu yönetim yaklaşımını biçim ve içerik olarak etkileyen birçok maddi etken mevcuttur. Waldo bunların en önemlileri arasında Büyük Toplum (*Great Society*) olgusunu, doğal kaynakların israfı sorununu, İşletme Uygarlığı (*Business Civilization*) gerçeğini, “Şirket Devrimi”ni (*corporate revolution*), şehirleşmeyi, Amerika’ya özgü anayasal ve siyasal sistemi, uzmanlaşma eğilimini, Dünya Savaşlarını ve Büyük Refah (*Great Prosperity*) ve Büyük Bunalım (*Great Depression*) dönemlerini saymaktadır.

Wilson’un “İdarenin İncelemesi” adlı makalesinin Amerikan Eyaletlerarası Ticaret Anlaşması ile aynı döneme rastlamasının yalnızca bir rastlantı olmadığını, bunun Amerikanın basit bir tarım toplumundan ileri derecede karmaşık bir “Büyük Toplum”a geçişine işaret ettiğini aktaran yazar “*Günümüzde anayasayı uygulamak bir anayasa yapmaktan daha zor hale gelmektedir.*”⁸⁰ sözünü Wilson’un böyle bir

⁸⁰ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, June 1887, s. 200.

söylediğine dikkat çekmektedir. Bu yeni toplum ileri derecede bir iş bölümü, gelişmiş bir ulaşım ve iletişim ağı ve engin bir teknoloji gibi unsurlar üzerinde kurulmuştur ve Amerikan kamu yönetimi düşünürleri “Büyük Toplum” olgusunu yalnızca benimsemekle kalmamışlar aynı zamanda onu “İyi Toplum” haline getirmek için gerekli önlemlerin alınmasını bir zorunluluk olarak görmüşlerdir.

Klasik yaklaşımı etkileyen maddi koşullardan biri de *kaynakların israfı* sorunudur. Nüfusun mevcut kaynaklara kıyasla oranının artması ve kaynakların ölçüsüzce israf edilmesine bağlı olarak geniş kitlelerce kabul edilebilir bir yaşam sağlamakla ilgili geleneksel yolların başarısız olması, doğal uyuma, yani eğer dışarıdan müdahale edilmezse doğal olarak en iyi sonucun elde edilebileceğine ve en fazla sayıda kişiye en çok yarar sağlanacağına⁸¹ olan inancın da sarsılmasına neden olmuştur. Artık yeni bir uyum kavramı ortaya çıkmaktadır; insan tarafından sağlanan uyum. Temel olarak idare yani kamu bürokrasisi yoluyla elde edilecek bu yeni uyum ideali tüm kamu yönetimi yazarlarınca benimsenmiştir. Waldo bu yeni bakış açısının benimsenmesinde amacı “kaynakları korunmak” şeklinde açıklanabilecek “korumacı” akımın önemine dikkat çeker. Doğal kaynakların korunması düşüncesi zamanla “insanın korunması” olarak tanımlanabilecek toplumsal bir felsefeye dönüşmüş, bu da sonuçta “planlanmış” ve “yönetilebilir” bir toplum düşüncesine yol açmıştır.

Doğal kaynaklardaki bu savurganlığa karşın Amerika yine de olağanüstü zengin bir ülkedir. Bu zenginlik bir *İş Uygarlığı (Business Civilization)* yaratmakta, bu da kamu yönetimi yazını ve yönetim yöntemlerini büyük ölçüde etkilemektedir.

⁸¹ *the greatest good of the greatest number*

İş dünyası kamu yönetimi araştırmaları için araştırma merkezlerine, mesleki örgütlere ve üniversitelere büyük parasal kaynaklar sağlamakta ama bu arada tarım, emek dünyası ve “tüketiciler” göz ardı edilmektedir. Doğal olarak ortaya çıkan sonuçlar da iş dünyasının görüş ve felsefesini yansıtmaktadır. Kamu yönetiminin özel sektör kökenli bu bağımlılığı “*şirket devrimi*” olarak nitelendirilebilecek yeni bir olguyla daha da derinleşmektedir. Özel sektör örgüt yapılarına olan ilgi kamu yönetimini derinden etkilemektedir.

Klasik yaklaşımı etkileyen en önemli maddi olgulardan biri de *kentleşmeyle* ilgilidir. Waldo’ya göre Amerika’nın kırsal yaşam biçiminden kentsel yaşam biçimine geçişi aynı zamanda Amerikan idealinin kentsel uygarlığın maddi ve manevi tatminlerine yönelmesine neden olmuştur.⁸²

Bir başka faktör Amerika’nın *anayasal ve politik sistemi* ile ilgilidir. Waldo’ya göre Kuvvetler Ayrılığı ilkesinin ve federal sistemin Amerika’daki özgün yorumu yönetsel sorunlara neden olmuştur. Buna ek olarak mevcut kurumsal politik çerçeve de bir bakıma “yağma” sistemine yol açmıştır. Özellikle bu ikinci sorun kamu yönetimi düşünürlerini etkin bir yönetim arayışına sevk etmiş, kamu yönetimi yazını yönetim işlevlerini kimlerin yerine getireceği, kamu görevlilerinin nasıl seçileceği ve nasıl eğitilmeleri gerektiği gibi konulara büyük ağırlık vermiştir.

19. yüzyılın sonlarında, “endüstri devriminin ikinci evresi” olarak adlandırılan dönemde baş gösteren üretim kapasitesinin mevcut pazarların talebini aşmaya başlaması sorununa çözüm üretim araçlarının daha etkin kullanılarak kârların

⁸² Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 7.

artırılmasında aranmış, bu değişim ise “*bilimsel yönetim*” hareketinin doğmasına neden olmuştur. Frederick Taylor’un fabrikalardan başlattığı bu yeni yönetim modeli o dönemin yığın üretim yöntemlerine uygulanarak yaygınlık kazanmış ve 1910’lu yıllarda kamu yönetimi alanında da etkinlik kazanmaya başlamıştır.

Diğer çok önemli bir etmen *uzmanlaşma* eğilimindeki artıştır. Genel olarak her işten az çok anlayan, öncü-çiftçi olarak adlandırılabilen tipik Amerikan insan tipinin yerini bir kuşaklık süre içinde profesyonel, işini bilen, uzman orta sınıf Amerikalı tipi almaya başlamıştır. Waldo’ya göre bu değişim dünya toplumsal ve tarihinin en hızlı ve önemli değişimlerinden biridir. Uzmanlığı ve dolayısıyla bilimi yücelten bu eğilim kamu yönetiminin de bir uzmanlık alanı, bir meslek olması gerektiği anlayışını ortaya çıkarmıştır. Eğitime ayrılan büyük kaynakların bir sonucu olarak, daha çok işletme dalında olsa da, birçok yüksek öğrenim kurumu açılmaya başlanmıştır. Bu gelişmeden kamu yönetimi okulları da payını almış, yeni bölümler ve kürsüler açılmış, kamu yönetimi disiplini hızla gelişmeye başlamıştır.

Waldo klasik yaklaşımı şekillendiren maddi koşulları sayarken son olarak dört önemli tarihsel olayın altını çizer: Dünya Savaşları, Büyük Refah dönemi ve Büyük Bunalım. Waldo’ya göre I. Dünya Savaşı, İlerlemecilik ve Reform hareketlerine ara verilmesine neden olmuş, Amerikan idealini çok daha dar bir çerçeveye, “Amerika’yı koruma” çerçevesine indirgemıştır. Ama yine de savaşın kamu yönetimi üzerindeki olumlu etkileri göz ardı edilemez. Yönetim organlarının sayısındaki artış ve yeni yönetsel araçların ortaya çıkışı bu olumlu etkilerden bazılarıdır. Örneğin bütçe reformu varlığını büyük miktarlardaki savaş harcamalarına borçludur. Ama kamu yönetiminin kuramsal yönü açısından savaşın en önemli yanı, Almanya’nın başarısının arkasında yatan en önemli etken olduğu düşünülen

verimlilik kavramı ile ilgilidir. Demokrasinin en üstün yaşam biçimi olduğuna ilişkin o güne değin sorgulanmayan inanç ve nihai zafere olan güven savaşta Alman başarısıyla bir ara sarsıntı geçirmiş ama sonuçta aranan yanıt bulunmuştur. “Eğer demokrasi isteniyorsa özgürlük ve eşitlik ideallerine bir yenisi daha eklenmelidir; verimlilik. Artık yalnızca fabrikalar ya da okullar değil bütün bir ulus verimli olmalıdır.”⁸³

Savaşı izleyen ilk on yıl ise kamu yönetimi açısından önemli gelişmelerin meydana geldiği refah dönemidir. Kamu örgütleri ve çalışanlarının hızla arttığı ve birçok alanda araştırmaların yürütüldüğü bu dönemin bir özelliği de kamu yönetimi kitaplarının ilk kez ortaya çıkmasıdır.

Ama 1929 yılında başlayan ve ekonominin çökmesine neden olan Büyük Bunalım dönemi özellikle kamu yönetimi düşünürlerinin düşüncelerinde radikal değişikliklere neden olmuştur. Eskiden yalnızca özel sektör odaklı düşünenler bile artık ekonomik yaşama daha fazla devlet müdahalesini savunmaktadırlar. Ekonomik bunalımın kamu yönetimi üzerindeki bir diğer etkisi de daha önceleri vazgeçilmez olarak görülen ekonomi ve verimlilik kavramlarının artık sorgulanmaya başlanmış olmasıdır. Bir başka etki, tıpkı savaş döneminde olduğu gibi, kamu örgüt ve çalışanlarının sayısındaki olağanüstü artışa bağlı olarak, personel yönetimi, yönetici liderlik, finans yönetimi gibi çeşitli alanlarda çok sayıda eserin yayımlanmasıdır. Waldo II. Dünya Savaşının etkilerinin birincisi ile hemen hemen aynı olduğunu belirtir.

⁸³ a.k., s. 11.

2. İdeolojik Çerçeve

Waldo, maddi ve ideolojik çerçeveler arasında yapılacak bir ayrımın yapay olacağını kabul etse de, yüzyılın ilk yarısına damgasını vuran Amerikan düşünce sisteminin ana akımları ile yönetim bilimi arasındaki ilişkinin vurgulanması gerektiğini düşünmektedir. Ona göre “*düşünceler olayları yansıttıkları gibi onları etkilerler de.*” Waldo ideolojik çerçeve başlığı altında Demokrasi ve Amerika’nın Misyonu, Kurucu Yasa (*Fundamental Law*), İlerleme ve İlerlemecilik (*Progress ve Progressivism*), Verimlilik Amentüsü⁸⁴ (*Gospel of Efficiency*) ve Bilim İnancı (*Faith in Science*) konularını incelemektedir. Waldo’ya göre Klasik Yaklaşım “örtülü” bir ideolojik çerçevenin ürünüdür. Bu ideoloji, “Amerikan Misyonu” idealini, Kurucu Yasa’ya inancı, ilerleme ve İlerlemecilik öğretisine bağlılığı, verimliliğin bir “amentü” olarak benimsenmesini ve “demokratik bir yönetici sınıfın” üzerinde durabileceği bilim ve uzmanlık temeline olan inancı içermektedir.⁸⁵

Amerika’nın misyonu özgürlük ve eşitlik gibi demokrasi ideallerinin bayrağını taşımaktır. Ama bu ideallere ancak hükümet işlevlerinin daha verimli hale getirilmesi ile ulaşılabilir. Gerçi demokrasi kamu yönetiminin işlerliğine bazı kısıtlamalar getirmekte ve bu da verimliliği engellemektedir ama sonuçta demokrasi ve verimlilik arasında mutlaka bir uzlaşma sağlanmalıdır. Bu uzlaşma ise ancak siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılmasıyla sağlanabilir. Yurttaşlar devletin iki işlevi olduğunu anlamalıdır, siyaset ve yönetim, karar veren ve uygulayan. Bu iki

⁸⁴ Waldo’nun kullandığı “*Gospel of Efficiency*” deyimini Türkçeye bu çalışmanın yazarınca “*Verimlilik Amentüsü*” olarak aktarılmıştır.

⁸⁵ a.k., s. 12.

işlev birbirinden uygun bir şekilde ayrıldığında ve kurumsallaştırıldığında, nihai sistem hem demokratik hem de verimli olacaktır.

19. yüzyılda toplumun “temel bir ahlaki düzenin ve Yüksek Yasa’nın⁸⁶ esasları” üzerinde yükselmesi gerektiği inancı yaygındır. Söz konusu temel inanç ve ilkeler her türden yasanın önünde gelmektedir. Örneğin “demokrasi inancı” bu türden bir temel kuraldır. Toplumda bir kez demokrasinin en üstün yönetim şekli ve yaşam biçimi olduğuna inanıldığında geri kalan her şey bu temel kurala göre belirlenmektedir. Ama yüzyılın sonlarına yaklaşılrken modernizm bu inancı aşındırmaya başlar ve giderek yasa ve adalet kavramlarının “kural” yanı önem kazanır. Waldo bu anlamda Amerikan entelektüel tarihini etkileyen unsurlar arasında hümanizmin yeniden doğuşu, Protestanlığın “sosyalleşmesi”, pragmatizmin ortaya çıkışı ve “doğal yasa” kavramının yok oluşu gibi olguları sayar.⁸⁷

Waldo Amerika için 20. yüzyılın ilk elli yılına söz konusu döneme ismini de veren *ilerleme öğretisi*’nin (*doctrine of progress*) damgasını vurduğunu söyler.⁸⁸ Öğretinin Woodrow Wilson’un da aralarında olduğu birçok taraftarı, insanın aklını kullanması koşuluyla insanlık yararına bir toplumun yeniden yaratılabileceği düşüncesini savunmaktadırlar. Aslında *İlerlemecilik* (*Progressivism*) düşüncesi iki karşıt görüşü barındırmaktadır. Bunlardan birinci görüşü savunanlar eski liberal inanca yani doğal uyum düşüncesine bağlıdırlar. Bunlar insanın aslında doğuştan saf ve temiz olduğuna ancak kötü kurumlarca yozlaştırıldığına, özgür birey idealinin

⁸⁶ fundamental law, higher law

⁸⁷ a.k., s. 15.

⁸⁸ a.k., s. 16.

devletin müdahalesinin kısıtlanarak serbest pazar ortamının sağlanması ile gerçekleşebileceğine, demokrasinin çaresinin daha fazla demokrasi olduğuna inanmakta, daha fazla katılım istemekte ve eğer gerekli koşullar sağlanırsa doğal uyumun kendiliğinden en iyi sonuçları vereceğini savunmaktadırlar. İkinciler ise geleceğin planlı ve yönetilir bir toplumla kurulabileceğine inanmakta ve bir amacı gerçekleştirmenin yolunun onu şansa bırakmamaktan geçtiğini ileri sürmektedirler. Ama sonuçta iki karşıt eğilimi ortak bir noktada buluşturacak formül bulunmuş, demokrasi ve verimlilik seçenekleri arasında “ideal demokrasi” adına uzlaşma sağlanması yoluna gidilmiştir. Waldo’ya göre klasik yaklaşımclar da bir orta yolda karar kılmışlar, demokrasiye, özgürlüğe ve eşitliğe inançlarını sürdürmekle birlikte genel olarak planlı ve “yönetilir” bir toplum seçeneğini benimsemişlerdir.

Waldo her çağın kendi dünya görüşünü tam olarak yansıtan kavramları olduğunu söyler. Ortaçağ için “inanç” ve “Tanrı” olan bu sözcükler, 18. yüzyıl için “akıl”, “doğa” ve “haklar” olarak sıralanabilir. Waldo Amerikan 20. yüzyılının ilk elli yılını ise “neden”, “sonuç”, “bilimsel”, “uzman”, “ilerleme” ve “verimlilik” gibi sözcüklerin tanımladığını söylemekte, bunlardan özellikle verimliliğin altını çizmektedir.⁸⁹ Waldo verimliliğin bu denli yaygın kabul görmesini Amerikan uygarlığının bir benzeri daha olmayan bir “makine uygarlığı” haline dönüşmesine bağlar. Makineleşme Amerikan yaşam biçiminin bir kuralı haline dönüşürken verimlilik de İlerleme döneminin bir sloganı haline gelmiştir. Daha sonra da

⁸⁹ a.k., s. 19.

değınileceğı üzere Waldo “amentü” olarak tanımladığı verimliliğın bu denli önemli bir kavram hale gelmesinin temel nedeni olarak geleneksel demokratik kurumlarla yeni teknolojinin gereksinimlerini uzlaştırmaya yönelik çabaları göstermektedir. İlerlemecilik düşüncesinin ana teması düzeyine yükselen ve sonuçta kendisi de başlı başına bir akım haline dönüşen verimlilik bu bağlamda klasik kamu yönetimi kuramını biçimlendiren en önemli ideolojik etmenlerden biri olmuştur. Daha verimli örgüt ve yönetimler halkın gereksinimlerini daha iyi karşılayabilecek daha “sorumlu” hükümetler için bir araç olarak görölmektedir.

Amerikan yaşam biçimindeki hızlı değışiklikler ve bu değışikliklerin sağladığı güç ve konfor *bilime* o güne değin hiç rastlanılmayan bir saygınlık kazandırmış, “*bilimsel*” etiketi taşıyan her şeye sonsuz bir güven duyulmaya başlanmıştır: “bilim sayesinde her şey olasıdır, çok yakında yoksulluk bile ortadan kalkacaktır, bilim her derdin ilacıdır ve tüm sorunların yanıtları bilimin gizemi içinde saklıdır.”⁹⁰ Fen bilimlerine ilişkin bu düşünceler kısa zamanda sosyal bilimler alanına da sıçrar. “Ne de olsa gücü üreten bilimler kadar gücü denetleyen bilimler de gelişmeli, ilerlemelidir.” Kamu yönetimi alanı da benzer gelişmelere sahne olmakta, akademisyenler “bilimsel metodoloji” ile araştırmalar yapmaktadır. “Artık her şey bilimsel olmak zorundadır. Bilimin uzmanları olduğuna göre kamu yönetiminde de uzmanlar olmalıdır. Bilim yalnızca gerçeklerle ilgilendiğine göre yönetimde de gerçeklerin egemenliği sağlanmalıdır.”

⁹⁰ *a.k.*, s. 20.

Bilime ve uzmanlığa olan sınırsız inanç, bilimsel bir yönetimin kurulmasını ve yönetime uzmanların getirilmesini gerekli kılmaktadır. Kamu işlevlerinin kapsam, önem ve karmaşıklığındaki artışa bağlı olarak artık yönetimde salt dürüstlüğü yetmediği, aynı zamanda eğitim ve bilginin de gerekli olduğu savunulmaktadır. Bilime olan inanç o denli artmıştır ki “*bilim bir kült, uzman ise bir fetiş haline gelmiştir.*”⁹¹

3. Akımlar, Hareketler ve Değerler

Waldo, klasik yaklaşım anlayışını belirleyen en önemli faktörler arasında İlerleme Çağını⁹² ve Reform Hareketini saymaktadır. Geleceğin planlı ve yönetilir bir toplumla kurulabileceğine olan inancın damgasını vurduğu ve İlerleme Çağı olarak adlandırılan bu dönemde kamu çalışanlarının atanmasında o güne değin uygulanan “yağma”⁹³ sistemi terk edilerek liyakat (*merit*) sistemine geçilmiş, bu kapsamda personel sisteminin iyileştirilmesi ve yönetsel verimliliğin ve etkinliğin artırılması çabaları sonuçta kamu hizmeti reformu, uzmanlaşma eğilimi, yönetici liderlik kavramı ve kamu görevlilerinin eğitimi gibi olguları ortaya çıkarmıştır.

Waldo klasik yaklaşımın derinden bağlı olduğu değerleri ise bireycilik (*individualism*), maddecilik (*materialism*), “barış, özgürlük ve eşitlik” ve şehirleşme

⁹¹ a.k., s. 29.

⁹² İlerleme Çağı (*Progressive Era*): Amerikan tarihinde 1896–1920 yılları arasını kapsayan, büyük şirketlerin haksız uygulamaları başta olmak üzere her türden istismar ve yozlaşmaya tepki olarak gelişen, asgari ücret, çocuk işçiliği, gelir vergisi gibi çeşitli konularda toplumsal yaşamı düzenleyen birçok yasa ve uygulamanın yaşama geçirildiği dönem.

⁹³ Yağma Sistemi (*Spoil System*): Amerika’da 1880’li yılların başına kadar süren, 1830’lı yıllarda Başkan Andrew Jackson döneminde had safhaya ulaşan ve seçimleri kazanan siyasal partiye kendi yandaşlarını kamu görevlerine atama hakkı tanıyan “yağma sistemi”, 1881 yılında Başkan Garfield’in “işe alınma” sözü verildiği halde alınmayan Charles Guiteau tarafından bir suikast sonucu öldürülmesinin ardından çıkarılan Kamu Görevliliği Yasası’yla (*Civil Service Act*) terk edilmiş ve kamu görevliliğine girişte liyakat sistemine geçilmiştir. Söz konusu yasa, yasayı hazırlayan Ohio Senatörü George Pendleton’a atfen Pendleton Yasası (*Pendleton Act*) olarak da bilinir.

(urbanization) olarak saymaktadır.⁹⁴

Klasik yaklaşıma göre devlet bireylere hizmette yalnızca bir araçtır. Devlet, ulus ya da herhangi bir gurubun başka bir amacı olamaz. Hepsı sadece bireye hizmet etmek ideali için vardır. İdeal ise materyalisttir: “iyi yaşam elle tutulur şeylerin mülkiyeti ile ilgilidir.” L. D. White’ın 1946 yılında yayımlanan *Introduction to the Study of Public Administration* adlı kitabında da belirttiği gibi “Hükümet ve idare organları halk kitlelerinin sağlık, güvenlik ve rahatlığı gibi büyük insanlık amaçlarını gerçekleştirmek için vardır.”⁹⁵ Mademki amaç maddi şeylerin elde edilmesi ile ilgilidir o halde bilim, verimlilik ve endüstrileşme iyi şeylerdir.

Klasik yaklaşım çatışma değil *uyum* önerir; barışın sağladığı lütuflar muhafaza edilmelidir. İçinde yaşanan atom çağında militer bir yaşam biçiminin üstünlüğünü savunmak, barışa karşı çıkmak barbarca bir düşüncedir.⁹⁶

Klasik yaklaşım modern demokrasinin en temel iki amacını eşitlik ve özgürlük olarak tanımlar ve iki kavramın aslında aynı olduğunu ileri sürer. Özgürlük eşitliğin bir sonucudur. Ama özgürlük adına özgürlük istemek anlamsızdır, özgürlük bir şeyler yapabilmek için gereklidir. Eğer insanlar otomobil satın alabiliyor ve tatile çıkabiliyorlarsa özgürdürler.

İyi Yaşam (*The Good Life*) şehir yaşamıdır. Şehirleşme bir anlamda şüphesiz sanayileşmeyle ve mal ve hizmetlerin üretimiyle de yakından ilgilidir. Ama bu dönemde “şehir” neredeyse kendi içinde bir amaç haline gelmiştir.

⁹⁴ a.k., s. 71.

⁹⁵ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 71-72. Gönderme: Leonard White, *Introduction to Public Administration*, New York, 1939, s. 209.

⁹⁶ a.k., s. 72.

Yaklaşımına göre iyi yaşam idealini gerçekleştirecek yönetim biçimi ise demokrasidir. Ama demokrasinin işlerliğini sağlayabilmek ancak etkin ve verimli bir idare ile olasıdır. Ulusun amaçları etkin bir şekilde gerçekleştirilemezse demokrasi tek başına bir şey ifade etmeyecektir; demokrasi ve otokrasi arasındaki fark bu yönetim modellerinin kamu yönetimlerinde aranmamalıdır. Fark idarenin dışında yer alan ve idareyi denetleyen seçilmiş organların var olup olmaması ile ilgilidir. Dolayısıyla demokrasi yalnızca siyaset süreci için geçerlidir.⁹⁷

4. Karar Ölçütleri ve Felsefi Altyapı

Waldo'ya göre klasik yaklaşımın karar verme ve eylem aşamalarındaki felsefi altyapısını olguculuk (*positivism*), faydacılık (*utilitarianism*) ve pragmatizm bileşenleri oluşturmaktadır. Daha önce klasik yaklaşımı olgucu bir hareket olarak tanımlayan Waldo, olguculuk ve faydacılığın birbirinden iki ayrı kavram olmakla beraber “ruhen” çok yakın olduklarını belirterek her ikisinde de elle tutulamaz ölçütlere karşı bir itiraz olduğunu, metafiziğin yerine ölçmeyi önerdiklerinin ve bilimin egemenliğini onayladıklarının altını çizmektedir. Ona göre “*olguculuk faydacı, faydacılık ise olgucudur.*”⁹⁸

a. Olguculuk

Olguculuk, genel olarak, modern bilimi temel alan, metafizik ve dini insanlığın ilerlemesini engelleyen bilim öncesi düşünce tarzları olarak gören dünya görüşüdür. Francis Bacon, John Locke ve Isaac Newton tarafından savunulan bir görüş olarak gözlemin önceliğini ve tümevarımsal genelemeye dayalı nedensel açıklamanın önemini vurgular. Bilim felsefesinde doğrudan doğruya deneye dayalı

⁹⁷ a.k., s. 74.

⁹⁸ a.k., s. 80.

gelenek içinde yer alan ve gözlem ve deneyime dayanan bir anlayış ve öğreti olarak, pozitif bilgi lehine metafiziği ve metafiziksel spekülasyonu reddeder, bilinebilir olanın sadece olgular olduğunu varsayar. Dış dünyayı sadece deneyim yoluyla bilebileceğimizi, her türlü bilginin son tahlilde duyu-deneyimine dayanmak durumunda olduğu tezini kabul eder. Farklı bilgi türleri olamayacağını, gerçek araştırmanın deneye dayalı olguların tanımlanmasından ve açıklamasından meydana geldiğini öne sürer. Bilimin yöntemlerinin bize olguların düzenli ardışıklığını ya da birlikte var oluşunun yasalarını verdiğini, doğa bilimlerinin yöntemlerini yani pozitif ya da deneysel yöntemleri kullanarak ve bu bilimlerin ulaştığı sonuçlardan yararlanarak fiziki ve insani fenomenleri içine alır, bütün bir fenomenler dünyasının resmine ulaşmaya çalışır. Olgular arasında var olan ilişkileri, deneyim dünyasındaki düzenlilikleri, deneyimin dışına çıkmadan keşfetmenin önemini vurgular.⁹⁹

Olguculuk, bilimin doğası konusunda amprist bir bakışa ve toplumsal yaşamın amprist bir model çerçevesinde incelenmesine yönelik bir bilimsel yaklaşıma bağlılığı simgeler. Sosyal bilimlerde bu çizgi, en yaygın biçimde, sosyal bilim yöntemlerinin doğa bilimlerinin yöntemleri gibi modelleştirilmesi, doğa bilimlerinin keşfettiği yasa benzeri düzenliliklerle paralellik gösteren toplumsal yasaları keşfetme çabası ve olgularla değerlerin birbirlerinden ayrılması konusunda mutlak bir ısrar anlamına gelmektedir. Olguculuk eleştirileri daha çok doğa bilimsel yöntemlerin insan ya da toplum bilimlerine uyarlanamayacağı düşüncesine odaklanmıştır. Bilinç, kültürel normlar, sembolik anlamlar, doğa bilimleri ile insanın

⁹⁹ Ahmet Cevizci, *Felsefe Sözlüğü*, Paradigma Yayınları, Ekim 2002, s. 849.

toplumsal yaşamının incelenmesi arasındaki derin metodolojik boşluğu yaratan ayırıcı nitelikler olarak görülür.¹⁰⁰

Waldo'ya göre oligarcilik karar verme probleminin “ne yapılmalı?” sorusuna “bilim”, “gerçekler” ve “ölçüm” yanıtlarını vermektedir. Oligarcilikte bir önerme eğer bir ölçüm sonucunda doğru ya da yanlışlığı kanıtlanabiliyorsa bir anlam taşımaktadır. Mantık ve araştırmanın biçimleri olarak metafizik, retorik ve hüküm anlamsızdır, yalnızca ölçüm geçerlidir. Dolayısıyla klasik yaklaşım, oligarciliğe insanlıkla ilgili meselelerde rehberlik yapacak bir bilim olarak bakan inancın sonucudur. Tüm gerçekler toplanır, ne anlama geldikleri ortaya konulacak şekilde birbirleriyle ilişkilendirilir ve gerekli ussal çıkarımlar yapılırsa yönetsel sorunlar çözülebilirler. Özetle yaklaşıma göre yanıtlar bilimsel gözlemlerde saklıdır. Bu inancın doğal yansıması da yönetim ve yöneticilerin önemidir. Uyum ve verimlilik arayışları yönetseldir ve bilimsel yasalara dayanmalıdır.¹⁰¹

b. Faydacılık

Waldo, klasik yaklaşımın “ne yapılmalı?” sorusunu yanıtlarken başvurduğu ikinci dayanağın faydacılık öğretisi olduğunu belirtir. İngiliz düşünürleri Jeremy Bentham'ın (1748-1832) temellerini atıp ve John Stuart Mill'in (1836-1873) geliştirdiği faydacılık öğretilerine göre töresel gerçeğin ölçütü yarardır.¹⁰² Faydacılık, genel iktisadi bir öğreti, bir siyaset felsefesi ve toplum teorisi olarak, iyyinin mutluluğa dolayısıyla da doğruya eşit olduğu görüşüdür. Bu anlamda faydacılık, belli bir nüfus veya tek bir birey söz konusu olduğunda genel olarak mutluluğu artıran

¹⁰⁰ Gordon Marshall, *Sosyoloji Sözlüğü*, Bilim ve Sanat Yayınları, 1999, s. 236.

¹⁰¹ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 80.

¹⁰² Orhan Hançerlioğlu, *Felsefe Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, Ocak 2004, s. 452.

politika, tercih, karar ya da eylemin iyi ve dolayısıyla doğru olduğunu öne sürer.¹⁰³

Faydacılık yaklaşımının temelleri Parmenides gibi antik Yunan filozoflarına kadar dayanmaktaysa da esas olarak 18. yüzyıl İngiltere’inde ortaya çıkmıştır. Bu anlamda kökleri, ahlaki iyiyi fayda ile özdeşleştiren İngiliz filozofu David Hume’a (1711-1776) kadar gitmektedir. Ama yukarıda da belirtildiği üzere yaklaşımın asıl kurucuları Jeremy Bentham ve John Stuart Mill’dir.

Bütün bunlara karşın faydacılık yine de modern çağın en uzun soluklu etik teorisidir. Bunun nedeni ise faydacılığın 17. yüzyıldan itibaren güç kazanan kapitalizmin etik görüşü olması, faydacılıkla piyasa teorisi arasında kavramsal ve tarihsel ilişkiler bulunmasıdır. Her şeyden önce, faydacılığın en yüksek iyi olarak konumladığı haz, mutluluk ya da yarar, piyasanın gerektirdiği bireysel motivasyona ilişkin açıklama tarafından sağlanır. İkincisi hem faydacılık hem de piyasa aynı ussallık kavramını somutlaştırmaktadır. Yine faydacılık etiğe maliyet-fayda analizini sokmak bakımından da piyasa teorisine benzemektedir.¹⁰⁴

Sonuçta faydacılık öğretisi toplumsallaşma çabalarına rağmen yine de tipik bir bireycilik öğretisidir. Bütün değerleri bireyin yarar duygusuna indirger. En üstün iyiyi, mutluluğu, erdemi ve tüzeyi bireysel yararlarla aynılaştırır.¹⁰⁵ Faydacılık öğretisini “*ilk çağ hazcılığının bireye dönük ilgisinin toplumsal bir ilgiyle tamamlandığı modern sürümü*” olarak tanımlayan Waldo, faydacılıkta metafiziğin ve elle tutulamaz ölçütlerin yerini geçerli tek bir ölçüt aldığını söyler: fayda. Fayda, maksimum sayıda insanın maksimum mutluluğu anlamına gelmektedir. Waldo

¹⁰³ Ahmet Cevizci, *a.g.e.*, s. 1110.

¹⁰⁴ *a.k.*, s. 1111.

¹⁰⁵ Orhan Hançerlioğlu, *a.g.e.*, s. 452.

olguculuk ve faydacılığın temel kusurunun *doğalcı yanlış’a (naturalistic fallacy)* düşmeleri olduğunun altını çizer. Her ikisi de olgulardan yola çıkarak olandan olması gerekene ulaşma yanlışına düşmektedirler.¹⁰⁶

c. Pragmatizm

Pragmatizm ise gerçeği işlerlikle sınar. Bir fikir eğer istenen sonuçları veriyorsa doğrudur. Deney önemlidir. Pragmatizmi soyut ve kuramsal olandan öte “bilimsel”, görgül” ve “deneysel” gibi kavramlar temsil eder. Bu anlamda olguculuk ve faydacılığa çok yakındır. Klasik yaklaşım yazını da pragmatik bakışın örnekleriyle doludur. Uygulanan yönetsel politikalar istenilen sonuçları vermeli, zarar değil yarar getirmelidir. Yönetsel yaklaşımlar deneyimlere ve uygulamaya dayanmalı, “teori” en aza indirilmelidir. Waldo pragmatizmin klasik yaklaşımda verimlilik kavramına olan odaklanma ile ortaya çıktığını vurgulamaktadır.¹⁰⁷

C. Klasik Yaklaşımın Temel Öğretileri ve Waldo’nun Eleştirileri

Klasik yaklaşıma en önemli eleştiriler, İnsan İlişkileri okulu ile birlikte kamu yönetimini siyaset bilimi olarak tanımlayan yaklaşımdan gelmiştir. Bu ikinci yaklaşımın en önemli temsilcisi olan Waldo, *The Administrative State*’de daha önce ortaya çıkış koşullarını ayrıntılı olarak ele aldığı klasik yaklaşımın temel öğretilerine keskin eleştiriler getirir. Ona göre “*klasik yaklaşım kuramsal düzeyde kamu yönetiminin temel sorunlarının çözümüne sığ ve yapay yanıtlar vermenin dışında bir katkıda bulunmamıştır*”¹⁰⁸

¹⁰⁶ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 82.

¹⁰⁷ a.k., s. 83-84.

¹⁰⁸ a.k., s. 101-102.

1900 ila 1930 yılları arasında oluşan ve Waldo tarafından “ortodoks” kamu yönetimi olarak isimlendirilen klasik yaklaşım mevcut siyasal gücü destekleyen bir ideoloji oluşturmakta ve bu ideoloji içinde dört ana öğretiyi barındırmaktadır: siyaset- yönetim ayrılığı; yönetimin bir bilim olduğu savı; yönetimin bilimsel ilkelerinin var olduğu, bu nedenle yönetimin her yerde aynı olduğu ve dolayısıyla işletme yöntem ve tekniklerinin kamu yönetiminde de geçerli olduğu inancı; verimliliğin yönetimin birincil hedefi olduğu ve gerçek demokrasi ve verimliliğin aynı şeyler, ya da en azından uzlaşabilir olduğu görüşü. Waldo da klasik yaklaşıma eleştirilerini bu ideolojinin kalbinde yer alan bu dört temel öğreti üzerinden yöneltmektedir. Waldo’nun klasik yaklaşım kapsamında yönelttiği eleştirilere bu bölümde yalnızca kısaca değinilecek, klasik yaklaşımın bu öğretileri Waldo’nun tüm kariyeri boyunca getirdiği eleştirilerle birlikte ve dikotomiler biçiminde sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

1. *The Administrative State* ve Siyaset ve Yönetim Ayrılığı

Klasik yaklaşımın temel dayanaklarından biri siyaset-yönetim ayrılığıdır. Bazı istisnalarla klasik yaklaşımın tüm temsilcileri yönetimin bir uzmanlık alanı olduğunu, bu nedenle de siyasetten ayrı tutulması gerektiğini savunmaktadır. Klasik yaklaşım kamu yönetimini devletin teknik bir aygıtı olarak ele almakta, kamu yönetiminin seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirmesi ile yürüyen teknik bir devlet işlevi olduğunu belirtmekte ve siyasetle yönetim olgularını birbirinden ayırmaktadır.

Waldo bu görüşlere katılmaz. Ona göre siyaset ve yönetim süreçleri tümüyle birbirine bağlı süreçlerdir. Waldo’nun önerisi ayrılmış kuvvetler arasında rekabet değil aksine işbirliği olması yönündedir. Amaç kamu yöneticisini siyasi konulardan

uzak tutmak değil, aksine siyaset ve yönetim alanlarındaki işbirliğini teşvik etmek ve kamu yöneticilerinin yaratıcı potansiyelinden yararlanabilmenin yollarını aramak olmalıdır. Görüleceği üzere Waldo kariyerinin bu erken döneminde yönetimin siyasetten ayrı tutulması gerektiği düşüncesine temelde katılmamakta, böyle bir ayrımın devletin işlevleri arasında rekabete neden olacağını söylemekte, ama bunun yerine yönetim ve siyaset arasında sadece daha iyi bir işbirliği önermektedir.¹⁰⁹

2. *The Administrative State* ve Yönetim Bilimi

Klasik yaklaşım yönetimin bir bilim olduğunu öne sürmektedir. Buna göre eğer yeterince gerçek toplanır ve biriktirilir, yeterince veri işlenir, gerekli deneyim elde edilir ve deneyler kaydedilirse, “durum nedir?” sorusuna, hatta daha da ileri giderek, “ne yapılmalı?” sorusuna yanıt verecek bir “yönetim bilimi” ortaya çıkacaktır. Kısacası “bilimsel yaklaşım” elde edilebilecek tüm gerçeklerin toplanması, ne anlama geldiklerini tanımlayabilecek bir biçimde kendi aralarında ilişkilendirilmesi ve sonuçta izlenmesi gereken mantıksal yolun çıkarımından başka bir şey değildir; gerçekler bulunur ve ona göre davranılırsa yönetsel sorunlar da kolayca çözülebilecektir.¹¹⁰

Waldo görgüllük ve deneyciliğin bilimin “öz”ü olduğunu öne süren görüşün reddedilmesi gerektiğini söyler.¹¹¹ Görgüllük ve deneyciliğin fen bilimlerde çok önemli bir yeri olduğunu kabul eden ancak bunların bilimin “olmazsa olmaz”ları

¹⁰⁹ a.k., s. 128.

¹¹⁰ a.k., s. 178.

¹¹¹ a.k., s. 177.

olmadığını belirten Waldo bilimsel yöntem içerisinde görgülüğe dayanmayan ve deneysel olmayan birçok şey bulunduğunu vurgular. Ona göre bilimi tamamıyla görgüllükle ilişkilendiren bu görüş pragmatizme “bilim felsefesi” statüsü kazandırmak isteyenlerce ileri sürülmektedir. *“Bir yöntemi uygun olmadığı bir alana uygulamaya çalışmak bilimsel olamaz. Aksine seçilecek yöntemi üzerinde çalışılan alanın kendi doğası belirlemelidir.”*¹¹²

Waldo’ya göre sosyal bilim olarak yönetim alanı, “düşünme” ve “değer yükleme” özellikleri ile tanımlanabilecek “insan” unsuru ile ilgilenir. Düşünme, yaratıcılık ve özgür irade anlamına gelir. Değer yükleme, doğru ve yanlışın kavranması ile ilgili etik bir özelliktir ve “bilimsel” olarak ele alınamaz. Özgür irade ise mekanik neden-sonuç ilkesinin insana uygulanamaması demektir. Bu nedenlerden dolayı bilimin yerleşmiş teknikleri insana uygulanamaz.¹¹³

3. *The Administrative State* ve Yönetimin Bilimsel İlkeleri

Waldo, Amerikan klasik kamu yönetimi anlayışındaki “ilkeler” kavramını ortaçağdan modern dünyaya miras kalan “yasa” inancı ve saygısıyla ilişkilendirir. Başlangıçta inanılan ilahi yasaların yerini daha sonra bilim almıştır ve bilim de yasa ve ilke gibi sözcükleri kullanarak aynı dili konuşmaktadır.¹¹⁴

Yönetimi bir bilim olarak gören klasik yaklaşım bu bilimin evrensel ilkeleri olduğunu öne sürmekte, nerede uygulanırlarsa uygulansınlar geçerli olduklarını kabul etmektedir. Waldo bu görüşe karşı çıkar. Ona göre klasik yaklaşımın bilimsel

¹¹² a.k., s. 191.

¹¹³ a.k., s. 181.

¹¹⁴ a.k., s. 159-160.

ilkeleri aslında sağduyunun uzantısından başka bir şey değildir. Deneysel yöntemlerin sonuçları bir durumu tanımlayabilse de hiçbir zaman ne yapılması gerektiğini söyleyemez.

İlk reformistler ve kamu yönetiminin öncüleri özel sektör örneğini ve uygulamalarını hiçbir kısıt koymaksızın benimsemişlerdir. Woodrow Wilson’a göre “*kamu yönetimi alanı bir iş alanıdır.*”¹¹⁵ Kamu yönetiminin bir iş, bir işletme alanı olduğu şeklindeki bu görüş 1900’lü yıllarda da tüm reformistler ve eğitimli kişiler tarafından genel olarak paylaşılmaktadır. Ama Waldo’ya göre özel sektörde uygulanan ilke ve pratiklerin kamu yönetiminde de uygulanması fikrini öne çıkaran ilk kişi Willoughby olmuştur. Willoughby’nin kamuda verimlilik ve ekonominin ancak belirli temel ilkelere ve uygulamalara uyulması ile elde edilebileceğini belirten sözlerine yer veren Waldo, yine aynı yazarın yönetimde verimliliğin ancak her bilimde var olan ilkeler gibi yönetim alanında da var olan temel ilkelerin gözetilmesi ve bilimsel yöntemin katı bir şekilde uygulanılması ile mümkün olabileceğini öne süren ifadesini örnek olarak vermektedir.¹¹⁶ Waldo’nun klasik yaklaşımın “yönetim ilkelerinin” geçerliliğine olan inancı ile ilgili olarak gösterdiği ikinci örnek Leonard White’ın söz konusu ilkelerin tıpkı Amerika’da olduğu gibi, Rusya, İngiltere ve Irak’ta da uygulanabileceğini savlayan sözleridir.¹¹⁷

¹¹⁵ Woodrow Wilson, a.g.m., s. 209.

¹¹⁶ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 163.

¹¹⁷ a.k., 168. Gönderme: Leonard White; John M. Gaus; Marshall E. Dimock, *The Frontiers of Public Administration*, University of Chicago Press, 1936.

Waldo kamu ve işletme yönetimi alanlarının aynı olduğunu savunan görüşleri olgucu düşünceyle ve yönetim olgusunun evrenselliğini öne süren görüşlerle ilişkilendirir. Olgucu düşünceye göre bir yönetim için onu hayata geçirecek yöneticilere gereksinim vardır. Her ne kadar bilimsel yasalara dayansalar da eşgüdüm, uyum, verimlilik ve ekonomi gibi amaçlar ancak bilimsel olarak eğitilmiş insanlar, yani yöneticiler tarafından gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla işletme (*management*) ve yönetim (*administration*) aynı uzmanlık alanıdır ve bu alan bir bilimdir.¹¹⁸ Yönetim işinin ve ilkelerinin evrenselliği, kamu yönetiminin de aslında bir iş (*bussiness*) olduğu, siyasetten soyutlanmış kamu yönetiminin özel sektör gibi rasyonel çalışabilmesi için özel sektörde geçerli olabilecek süreçlerin kamu sektörüne de uyarlanması gerektiği gibi düşüncelerden hareket eden bu görüş etkinlik ve verimlilik kavramların kamu yönetimine de dâhil edilmesinin önünü açmıştır. *The Administrative State*'de siyasal bir ortamın belirlediği kamu yönetimi alanının işletme yönetiminden farklı olduğunu vurgulayan Waldo, aynı tutumunu bundan sonraki dönemde de sürdürecektir, “kamu”nun farklı olduğunu ve hep farklı kalacağını söyleyecektir.

4. *The Administrative State* ve Verimlilik

Waldo *The Administrative State*'de ekonomi ve verimlilik kavramlarını tarihsel olarak Amerikan toplumunun 19. yüzyıldan 20. yüzyıla geçiş döneminin koşulları ile ilişkilendirir. 19. yüzyıl yazınının moda terimleri olan “sadakat” ve “dürüstlük” gibi kavramların yerini 20.yüzyıl başlarında artık “ekonomi” ve “verimlilik” kavramları almıştır. Bu düşünceye göre verimlilik devletin işlerinin

¹¹⁸ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 56.

ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi demektir. Bu amaca ise ancak bilimsel bir çalışma ve yönetim ilkelerinin uygulanması ile ulaşılabilir. Hükümet zamanı, parayı ve enerjiyi israf etmemelidir. Verimlilik iş dünyasında birinci sıradadır, kamuda da öyle olmalıdır.¹¹⁹

Waldo, verimlilik adına verimliliğin ardından gidilmesini anlamsız bulur. Hedeflenen amaçlara ulaşmada verimliliğin reddedilemeyeceğini kabul etse de verimliliğin kendi içinde bir amaç olamayacağının altını çizer. Ona göre hiçbir şey basitçe “verimli” ya da “verimsiz” olarak değerlendirilemez. Bu tür değerlendirmeler ancak belirli amaçlar ışığında yapılabilirler. Belirli bir amaç için verimli olan bir şey başka bir amaç için verimsiz olabilir. Bu nedenle klasik yaklaşımın verimliliği kamu yönetiminde temel amaç olarak ortaya koyan önermesi yanlıştır ve reddedilmelidir.

Waldo *The Administrative State*’in sonuç bölümünde 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan klasik kamu yönetimi yaklaşımının öğretilerinin 1940’lı yılların sonuna gelindiğinde bile hala etkinliklerini sürdürseler de giderek terk edildiklerini belirtir. Klasik yaklaşımın ortodoks bakış açısının yerini artık yeni düşüncelerin, yeni bir sentezin alması beklenmektedir. Zaten “...günümüz dünya uygarlığının kamu yönetiminden beklentileri karşılanılacaksa eğer, yönetsel düşünce insanlığın bilgi alanı içindeki her konuyla yakın ilişkide olmalıdır.”¹²⁰

Sonuçta *The Administrative State* Waldo’nun akademik yaşamının “erken” yıllarının bir ürünüdür. Klasik yaklaşıma bu denli keskin eleştiriler getiren ve bir

¹¹⁹ a.k., s. 193.

¹²⁰ a.k., s. 212.

radikal olarak algılanıp dışlanan Waldo'nun bu görüşleri, ileride de ayrıntılı bir şekilde ile görüleceği gibi, daha sonraları yumuşayacak, klasik yaklaşımı bir “ideoloji” olarak nitelendirmeyi sürdürse de artık tümüyle reddetmeyecektir.

III. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİ:

ORTODOKSLUKTAN HETEREDOKSLUĞA

Waldo bilinçli ve bilimsel bir etkinlik olarak Amerikan kamu yönetimi disiplininin 19. yüzyılın ikinci yarısında başladığını söyler. 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başları kamu yönetimi disiplini açısından çok önemli gelişmelere tanık olmuştur. Bu gelişmeler kamu yönetimi disiplininin bakış açısının, kapsamının ve içeriğinin önemli ölçüde değişmesine yol açmıştır. Waldo'ya göre asıl değişen insanlığın ussal eylem ve işbirliği yoluyla hedeflerine ulaşma yeteneğindeki artıştır.¹²¹ Bu gelişmeler sonucunda insanlık, tarihinde ilk kez ve bilinçli olarak yönetim işinin tamamen kendi gelişimiyle ilgili bir sorun ve süreç olduğunun ayırımına varmıştır.

Waldo kamu yönetiminin gelişimiyle ilgili olarak iki farklı tarihsel nedenden söz eder. Bunlardan birincisi kamunun ve dolayısıyla kamu yönetiminin büyüklük ve karmaşıklık anlamındaki gelişmesidir. Her ne kadar büyüklük ve karmaşıklık ussallık ve işbirliğinin gerçek ölçütleri olmasa da, sonuçta yine de bu gelişmelerin istenilen amaçlara ulaşmada kullanılan yönetsel bilginin gelişimine yol açtığı ortadadır. Waldo'nun “*yönetsel devrim*” olarak tanımladığı gelişmelerin ikinci nedeni modern fen bilimlerinde ve teknolojiye sağlanan olağanüstü ilerlemedir. Dünya 19. yüzyıldan

¹²¹ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 17.

başlayarak birçok yeni buluş ve keşiflere ve sonu gelmeyen bir bilim ve teknoloji devrimine tanık olmuştur. Waldo tam bu noktada fen bilimleri ve sosyal bilimler arasında yaratılan “sahte” ayrıma dikkat çeker. Ona göre tüm bu ilerleme yönetsel etkinlik ve teknolojinin birlikte gelişiminin bir sonucudur.¹²² Waldo’ya göre fen bilimlerindeki gelişmenin sosyal bilimler için bir teşvik unsuru olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ancak Waldo modern bilim ve teknolojiye sağlanan ilerlemenin ardındaki temel neden olarak görülen “bilimsel” yöntemlerin sosyal bilimler için de geçerli olduğunun savunulmasının, daha doğrusu bir alan için uygun olan kavram ve tekniklerin salt bilimsellik adına uygun olmadıkları bir alana uygulanmaya çalışılmasının sosyal bilimlerin gelişimi açısından olumsuz sonuçlara yol açtığına altını çizer.

Waldo’ya göre kamu yönetimi disiplininin bugününü anlayabilmek için önce onun geçmişini bilmek gerekir. Waldo kamu yönetimi disiplininin gelişimini üç ana evrede inceler.¹²³ Kamu yönetimi disiplininin gelişiminin birinci evresi 1887 ve 1914 yılları arasındaki dönemi kapsar. İkinci evre 1914 yılında başlayıp 1940 yılına dek sürer. Son evre ise kamu yönetimi disiplininin 1940 yılından sonraki dönemidir.

A. Kamu Yönetimi Disiplininin Doğuşu

Waldo kamu yönetimi disiplinini 1887 yılıyla başlatsa da yine de tüm bu gelişmeleri anlayabilmek için çok daha gerilere, Alexander Hamilton ve Thomas Jefferson gibi kamu yönetimi üzerine yazan ve daha sonraki gelişmelerin ilk habercisi olan “kurucular” a gitmek gerekir.

¹²² a.k., s. 17.

¹²³ Dwight Waldo, *Political Science In The United States Of America*, UNESCO, Paris, 1956, s. 67.

19. yüzyılın sonlarına gelindiğinde Amerika için artık yeni bir yönetim biçiminin gerektiği hemen herkes tarafından kabul edilmektedir. Demokrasinin, 19. yüzyıl başlarındaki dönemin koşullarına uygun düşen ve bu anlamda herkes tarafından benimsenen Jefferson¹²⁴ ve Jackson¹²⁵ yorumları, ekonominin ve şehir yaşamının sürekli karmaşıklaşan sorunlarına bağlı olarak giderek daha fazla sorgulanmaya başlanmıştır. Ülke 1861-1865 yılları arasında süren İç Savaş'ın ardından hızla bir sanayi ve kent toplumuna dönüşürken ortaya çıkan verimsizlik ve kaos gibi olumsuz sonuçlar kamu yönetimi düşünürlerini yeni arayışlara zorlamaktadır.

Waldo Amerikan kamu yönetimi disiplinin bu koşullara bir tepki olarak doğduğunu söyler. Disiplin bu yeni ve zorlu koşullar altında kamu yönetimi ile ilgili sorunların sistemli bir akademik çalışma ile çözülebilmesi ve hızla büyüyen kamunun gereksinimi olan kamu görevlilerinin eğitiminin sağlanabilmesi amacıyla yeni bir felsefi içerikle ortaya çıkmıştır. Amerikan kamu yönetimi disiplininin ve içinden çıktığı siyaset biliminin gelişim tarihi ile ilgili önemli olaylar şöyle sıralanabilir:

¹²⁴ Thomas Jefferson (1743-1826): ABD'nin 1801-1809 tarihleri arasında görev yapan 3. Başkanı. Bağımsızlık mücadelesinin, Bağımsızlık Bildirgesi'nin de yazarı olan önderlerinden. Amerikan özerk yönetim sisteminin, eyalet ve federasyon ilkelerinin yaratıcısı. Amerikan adalet sisteminin kurucusu olarak tanınır ve köleliğin ortadan kaldırılması için gösterdiği etkin çabayla anılır. Bireysel özgürlükleri ve devletin sınırlandırılmasını savunmuş, merkeziyetçiliğe karşı olmuştur.

¹²⁵ Andrew Jackson (1767-1845): ABD'nin 1829-1837 yılları arasında görev yapan 7. Başkanı ve Demokrat Parti'nin kurucusu. Amerikan devlet tarihinde hiç görülmemiş ölçüde bir Kayırmacılık başlatmış, göreve gelişinin ardından başkentteki memurların birçoğunun yerine taraftarlarını atamış ve söz konusu kayırmacı politikaların demokrasinin gelişmesi için yararlı olduğunu savunmuştur.

- 1880 Columbia Üniversitesi Siyaset Bilimi Fakültesi'nin kuruluşu
- 1886 *Political Science Quarterly* dergisinin yayın hayatına başlaması
- 1887 Wilson'un "The Study of Administration" makalesinin yayımlanışı
- 1900 Frank Goodnow'un *Politics and Administration* kitabının yayımlanması
- 1903 Amerikan Siyaset Bilimi Derneği'nin (APSA) kuruluşu
- 1906 *American Political Science Review* dergisinin yayıma başlaması
- 1920 Üniversitelerde kamu yönetimi derslerinin verilmeye başlanması
- 1926 Leonard White'ın *Introduction to the Study of Public Administration* isimli ilk kamu yönetimi kitabının yayımlanması
- 1937 Gulick ve Urwick'in *Papers on the Science of Administration* kitabının yayımlanması
- 1939 Amerikan Kamu Yönetimi Derneği'nin (ASPA) kuruluşu
- 1940 *Public Administration Review* dergisinin yayın hayatına başlaması
- 1947 Herbert Simon'un *Administrative Behavior* kitabının yayımlanması
- 1948 Dwight Waldo'nun *The Administrative State* isimli kitabının yayımlanması
- 1960 Karşılaştırmalı Yönetim Grubu'nun (CAG) kuruluşu
- 1968 Minnowbrook Konferansı

Artık yeni Amerika için yeni bir yönetim felsefesi, yeni bir demokrasi yorumu gerekmektedir. Waldo bu yeni felsefeyi "*Jefferson'un amaçlarına Hamilton'un*¹²⁶ *araçlarıyla ulaşmaya çalışmak*" olarak açıklar.¹²⁷

¹²⁶ Alexander Hamilton (1755-1804): Amerika'nın "Kurucu"larından, ilk Maliye Bakanı, siyaset ve devlet adamı. Amerikan Anayasası'nın onaylanmasını desteklemek üzere yazılan, seksen beş maddeden oluşan ve 1787 yılında *The Independent Journal* ve *The New York Packet* gazetelerinde yayımlanan *Federalist Yazılar*'ın (*Federalist Papers*) James Madison'la birlikte başlıca iki yazarından biri. Güçlü ve merkezi bir hükümet yanlısı olarak tanınır.

¹²⁷ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 19.

Özgürlük ve eşitlik ideallerine daha güçlü ve verimli ama aynı zamanda da daha sorumlu ve demokratik bir yönetimle varılacaktır. Daha güçlü ve verimli ama aynı zamanda sorumlu ve demokratik bir yönetim için gerekli siyasal ve yönetsel reformlar yapılır.¹²⁸ Jefferson ve Jackson modelinin gücü ve işlevleri dağıtan modeli yerine, Hamilton'un gücü ve işlevleri bir arada tutan ve daha sonra uygulamayı kamunun yakın denetimi altında profesyonelce yürüten yeni bir model savunulmaya başlanır.

Waldo disiplinin asıl kuruluşunu Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" isimli makalesine dayandırmaktadır, "Kurucu Baba" Wilson'dur.¹²⁹ Waldo'ya göre Wilson'un akademisyenlerin çalışmalarını geleneksel hukuk yaklaşımından idarenin somut sorunlarına kaydırmaları gerektiğini söylediği bu makalesi o dönemde çok da etkili olmamıştır.¹³⁰

Waldo, Wilson'un makalesindeki temel varsayımının o dönemde anayasayı uygulamanın bir anayasa meydana getirmekten daha güç hale geldiğini belirten cümlesinde gizli olduğunu belirtir. Wilson'a göre o güne değin devlet işleri ile ilgili akademik çalışmalar yalnızca siyaset felsefesi, anayasal düzenlemeler ve yasa yapma ile sınırlıdır. Ancak koşullar değişmiştir; ekonomik ve toplumsal yaşamda ortaya çıkan hızlı değişim ve karmaşıklık ve buna bağlı olarak devletin yapı ve etkinliklerinde meydana gelen büyüme artık akademisyenlerin ilgi alanlarında

¹²⁸ Guy B. Adams, "Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 4, July-August 1992, s. 364.

¹²⁹ Dwight Waldo, "Public Administration", David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, New York, Macmillan and Free Press, 1968, s. 146. Waldo'ya göre aslında kamu yönetimi disiplini için "baba" metaforu pek de uygun düşmemektedir. Belki "ata"lardan söz etmek daha doğru olacaktır. Yine de muhakkak bir "baba" gerekiyorsa eğer, kamu yönetiminin bilinçli bir inceleme alanı olarak başlamasına yol açan makalesi dolayısıyla, bu unvan için simgesel de olsa en uygun isim Wilson'dur.

¹³⁰ Dwight Waldo, *Political Science In The United States Of America*, s. 67.

değişiklik yapmalarını zorunlu kılmaktadır. Avrupa ülkeleri kamu görevlilerinin eğitimi konusunda önemli adımlar atmakta ve kamu yönetim işini bilimsel temellere oturtmaktadır. Amerika da böyle yapmalıdır.¹³¹ Avrupa'nın monarşik ve mutlakiyetçi amaçlarını benimsemeksizin, başarısı kanıtlanmış yöntem ve tekniklerinin yani söz konusu etkin yönetsel araçlarının benimsenmesinde ve kullanılmasında hiçbir sakınca yoktur.¹³² Amerika demokratik anayasal sistemini “bilim” yoluyla daha da mükemmelleştirmelidir. Aslında Amerikan siyaset bilimi dünyasının çoğu Avrupa’da eğitim görmüş diğer önde gelen temsilcileri de Avrupa’nın yöntem ve tekniklerinin alınmasında ve özellikle Almanya ve İngiltere kamu yönetimi uygulamalarının Amerika’ya uyarlanmasında Wilson’la aynı görüştedirler.¹³³

Waldo bu dönemde gerçekleştirilen Kamu Hizmeti Reformu ve yerel yönetimleri iyileştirme çabalarının kamu yönetimi disiplini açısından vurgulanması gereken önemli yönetsel adımlar olduğunu hatırlatır.

Waldo’ya göre kamu yönetimi disiplininin gelişiminde diğer önemli bir gelişme de siyaset biliminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkışı ve Amerikan Siyaset Bilimi Deneği’nin 1903 yılında kuruluşudur. Waldo Amerikan kamu yönetimi disiplininin kurucularının istisnasız tümünün aslında siyaset bilimi eğitimi aldıklarını ve kamu yönetimi disiplini siyaset biliminin bir alt disiplini olarak

¹³¹ Woodrow Wilson, a.g.m., s. 220.

¹³² Birgül A. Güler, ABD’nin, yönetmenin bilgisini öğrenmek için, o dönemde yönetim hukukuna eğilerek “hukuk devleti”ni inşa etmeye yönelen Avrupa’nın çoktan terk ettiği “yönetim bilimleri”ni almasına dikkat çekmekte ve buradan yola çıkarak ABD yönetim düşüncesinin burjuva devrimleri öncesinin, bir başka deyişle demokrasi öncesinin değerlerine yaslandığı sonucuna varılabileceğini söylemektedir. Güler’e göre ABD yönetim düşüncesinin etkinlik-verimlilik ilkesine saplantılı bağlılığı ve bunlar adına demokrasi idealinden kolayca vazgeçebilmesi belki de bu kökenle ilişkilidir. Birgül A. Güler, “Yönetim Düşünü (ve Kuramları) Ne Genişlikte Bir Çalışma Alanıdır?”, 1 Şubat 2006, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler>, 27.02.2008.

¹³³ Laurence E. Lynn Jr., “Public Management: A Concise History of the Field”, Ewan Ferlie; Laurence E. Lynn Jr.; Christopher Pollitt, (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005, s. 39.

gördükleri gerçeğinin altını çizerek.¹³⁴ Yine bu dönemde birçok yeni üniversite kurulmakta, uzmanlık giderek amatörlüğün yerini almaktadır. I. Dünya Savaşı yıllarına doğru gelindiğinde kamu yönetimi artık bir disiplin, en azından bir “bakış açısı” statüsüne yükselmeye başlamıştır.

Waldo bu dönemle ilgili olarak Bilimsel Yönetim akımına özel bir önem verir ve kamu yönetimi disiplinin gelişiminde en önemli akımlardan birinin Frederick W. Taylor’la birlikte anılması gereken Bilimsel Yönetim akımı olduğunu belirtir. 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında Pennsylvania çelik fabrikasında formen ve yönetici olarak çalışan Taylor, yürüttüğü zaman ve hareket etütleri sonucunda bir işi yapmanın “en iyi tek yolu” olduğunu ve bu en iyi tek yolun insanlarla ilgili tüm işler için geçerli olduğunu öne sürmektedir. 1911 yılında yayımlanan *Principles of Scientific Management*¹³⁵ adlı eseriyle amacını “...yönetimin açıkça tanımlanmış ilkeler, kurallar ve kanunlara dayalı gerçek bir bilim olduğunu ispat etmek ve en basit bireysel işlerden en büyük işletmelere kadar tüm beşeri faaliyetlerde bilimsel yönetimin temel ilkelerinin uygulanabilirliğini göstermek” olduğunu belirten Taylor’un başlattığı Bilimsel Yönetim hareketi önceleri sanayi alanında giderek yaygınlaşmış, sonraları “etkin ve verimli” olduğu öne sürülen yöntemlerinin uygulamaları kamu yönetimi alanında sıçramıştır. Waldo yaklaşımın savunucularının sosyal bilimleri gerçekten “bilimsel” yapma amacında olduklarını söyler.

¹³⁴ Dwight Waldo, “Public Administration”, David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 146.

¹³⁵ Frederick Winslow Taylor, *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, (çev.), H. Bahadır Akın, Konya Çizgi, 1997, s. 17.

B. Klasik Yaklaşımın Egemenliği

Waldo'ya göre kamu yönetimi disiplininin gelişiminde ikinci evre 1914 ve 1940 yılları arasındaki dönemdir. Kamu yönetimi disiplini bu dönemde ilk evrede atılan temeller üzerinde yükselmektedir. Waldo kamu yönetimi disiplinin 1920'li yıllardan itibaren üç ana akımın bir birleşimi olarak geliştiğini belirtir.¹³⁶

Bunlardan birincisi uzun zamandan beri süregelen ve devleti ve kurumlarını içinde yaşanan modern, endüstriyel ve kentsel toplumun koşullarına uyarlamaya çalışan reform hareketidir. Dönemin kamu yönetimi sentezinin oluşmasına neden olan ikinci ana akım “işletme yönetimi akımı” olarak da adlandırılabilir Bilimsel Yönetim akımıdır. Daha önce de belirtildiği üzere özel sektörün sanayi işletmelerinden başlayan ve daha sonra kamu yönetimi alanını da etkileyen söz konusu akım bilimsel teknikleri yönetim alanına uygulayarak ekonomi ve verimlilik elde etmeyi amaçlamaktadır. Üçüncü ana akım ise yeni bir disiplin olan siyaset bilimi çizgisinde gelişmektedir. Waldo'ya göre bu yeni yaklaşım bir yandan yüzyılların mirası olan siyaset felsefesini arkasına almakta ama diğer yandan da bilimin siyaset ve yönetime etkin bir şekilde uygulanmasını savunmaktadır.

Disiplinin ilk kamu yönetimi kitaplarında da yer alan temel öğretileri ve ana temaları 1920'li yıllarda ortaya çıkmaya başlamış ve yıllar içinde geniş kabul görmüştür. Hukuk temelli Amerikan kamu yönetimi disiplininin işletme yönetimi bakış açısına kayışı 1920'li yıllarda yayımlanmaya başlanan ilk kamu yönetimi kitaplarında artık açıkça görülmektedir. İlk kitaplar tümüyle “işletme” bakış açısını

¹³⁶ Dwight Waldo, “Public Administration”, David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 146.

yansıtmakta, yazarları hukuksal ve kuramsal yaklaşımlardan kaçınmakta, “bilimsel” ve “pratik” olmaya çalışmaktadırlar. Önemli olan kamu işlerinin “ekonomik” ve “verimli” olarak yürütülmesidir. Uzmanlaşma eğilimi hızla artmakta, her gün yeni uzmanlıklar ortaya çıkmaktadır.¹³⁷ Waldo bu değişimi daha önceleri bir tarım toplumu olan Amerika’nın 1900 ve 1910 yılları arasında hızla bir sanayi toplumuna dönüşümüyle açıklar.

Bu dönemin en önemli gelişmelerinden biri de kamu yönetiminin bir disiplin olarak ortaya çıkışıyla ilgilidir. Kamu yönetiminin bir disiplin olarak gelişimi aslında siyaset biliminin gelişimine koşuttur ve siyaset bilimi çerçevesinde gerçekleşmiştir. Nitekim ilk kamu yönetimi kitaplarının yazarları olan Leonard White, Willoughby ve onları izleyen dönemin diğer tüm kamu yönetimi yazarları aslında siyaset bilimi öğrenimi görmüşlerdir. Kamu yönetiminin siyaset bilimine olan bu bağımlılığından kurtulması ve görece bir özerkliğe kavuşması 1939 yılında Amerikan Kamu Yönetimi Derneği’nin (ASPA) kuruluşuyla gerçekleşecektir.¹³⁸ Bu toplantıda APSA üyelerinin yaklaşık yüzde beş’ine karşı gelen yüz elli üye ASPA’ya katılır.¹³⁹

Diğer önemli bir gelişme ise yüksek öğrenimin artık yaygınlaşmış olmasıdır. Amerikan üniversite sistemi o dönem çok saygın bir konumda bulunan Alman üniversite sistemi model olarak alınarak kurulmuştur. Bilim ve uzmanlaşmayla ilgili eğilim her ne kadar Amerikan kökenliyse de eğilimin Amerikan üniversitelerinde egemen olması çoğu kıta Avrupa ülkelerinde eğitim almış akademisyenler yoluyla

¹³⁷ Dwight Waldo, *Political Science In The United States Of America*, s. 68.

¹³⁸ Waldo, ASPA’nın kurulduğu 1939 tarihli APSA toplantısında hazır bulunmuştur. Dwight Waldo, Manlio F. de Angelis, Marshall E. Dimock, William W. Parsons, Elmer B. Staats, O. Glenn Stahl, Donald C. Stone, Paul P. van Riper, James R. Carr, “The Changing Public Service: Looking Back Moving Forward”, *Public Administration Review*, March/April 1990, s. 200.

¹³⁹ Mary E. Guy, “Ties That Bind: The Link Between Public Administration and Political Science”, *The Journal of Politics*, Vol. 65, No. 3, August 2003, s. 646.

gerçekleşmiştir.¹⁴⁰ Waldo bu eğilimin doğal olarak kamu yönetimi eğitimini de aynı doğrultuda etkilediği saptamasını yapar.

Kamu yönetimi disiplini yukarıda belirtilen gelişme çizgisini izlerken işletme yönetimi de koştur olarak benzer bir gelişme çizgisi izlemekte ve bir disiplin ve akademik alan haline gelme yolunda hızla ilerlemektedir. Waldo her iki alanın birçok bakımdan neredeyse özdeş olduğunu belirtir. Zaten bu benzerlik bir rastlantı değildir. Alana kamu yönetiminin işletme yöntemi ile aynı olduğunu savunan görüşler egemendir.¹⁴¹ Her iki yaklaşım benzer kavram ve teknikleri içermekte, eğitimleri çoğunlukla aynı bölümlerde verilmektedir.

Bu yıllar aynı zamanda artık kamu yönetimi alanının akademisyenlerinin siyaset bilimi alanındaki meslektaşlarıyla gerilimli ilişkilere girdiği yıllardır. Kamu yönetimi alanının akademisyenleri siyaset bilimciler tarafından yeterince takdir görmediklerini düşünmekte, siyaset bilimciler ise kamu yönetimi disiplini yeterince “entelektüel” bulmamakta, “bilim” olarak görmemekte ya da Waldo’nun deyişiyle “*sözde bilim*” olarak nitelendirmektedirler.¹⁴²

Daha önce de belirtildiği gibi kamu yönetimi disiplininin kurucuları kamu yönetimini, eşitlik ve özgürlük gibi Amerikan ideallerine ulaşmada devleti hem güçlü ve verimli hem de aynı zamanda sorumlu ve demokratik bir devlet haline getirebilmenin bir aracı olarak algılamışlar, bu amaçla 19. yüzyılın güçleri bölen ve işlevleri paylaştıran modelinin yerine günün koşullarının gerektirdiği yeni bir

¹⁴⁰ Bunlardan biri de kamu yönetimi disiplinin kurucularından biri olan ve Almanya’da eğitim gören William Mosher’dir.

¹⁴¹ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 132.

¹⁴² Dwight Waldo, *Political Science In The United States Of America*, s. 68.

yönetim modeli öngörmüşlerdir. Bu yeni formülle verimlilik adına gücün merkezileştirmesi ama aynı zamanda denetlemesi hedeflenmektedir.¹⁴³ Yeni kurulan disiplinin bu temel savları dönemin kamu yönetimi kitaplarına da açıkça yansımaktadır:

Bunlardan Leonard White'ın 1926 yılında yayımlanan *Introduction to the Study of Public Administration* adlı kitabında verimliliğin önemi ve yönetim işinin bilimsel niteliği gibi konuların altı çizilmektedir. W. F. Willoughby'nin *Kamu Yönetiminin İlkeleri*¹⁴⁴ kitabının isminde bile klasik yaklaşımın en önemli savlarından birine, “ilkeler” öğretisine vurgu yapılmaktadır. Waldo bunlar arasında Luther Gulick ve Lyndall Urwick'in 1937 yılında yayımlanan *İdare İlimi Üzerine İncelemeler*¹⁴⁵ isimli eserini ortodoks yaklaşımın zirvesi olarak görür.

Waldo'nun *The Administrative State*'de ayrıntılarıyla ortaya koyduğu gibi bu yıllar kamu yönetimi disiplinde Klasik Yaklaşımın mutlak egemenliğini sürdürdüğü yıllardır. Waldo tarafından dogmalara sıkı sıkıya bağlılığı nedeniyle “ortodoks” kamu yönetimi olarak isimlendirilen klasik yaklaşım mevcut siyasal sistemi destekleyen bir ideoloji oluşturmakta ve bu ideoloji Waldo'ya göre en net biçimde Leonard White'ın kamu yönetimi tanımında açığa çıkmaktadır¹⁴⁶; “*Kamu yönetimi insanların ve malzemelerin devletin amaçlarına ulaşmasını sağlayacak şekilde yönetilmesidir.*”¹⁴⁷ Ama daha önce belirtildiği üzere, ilerleyen yıllarla birlikte

¹⁴³ Dwight Waldo, “Public Administration”, David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, New York, Macmillan and Free Press, 1968, s. 147.

¹⁴⁴ W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, 1927.

¹⁴⁵ *Papers on the Science of Administration*

¹⁴⁶ Dwight Waldo, “Public Administration”, *Journal of Politics*, Vol. 30, No. 2, May, 1968, s. 449.

¹⁴⁷ Leonard White, “Introduction to the Study of Public Administration”, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, (ed.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth Publishing Company, Belmont-California, 1992, s. 58.

söz konusu yaklaşım yoğun eleştirilere maruz kalacak ve giderek egemenliğini yitirecektir.

C. Heterodoks Yıllar

Kamu yönetimi disiplininin üçüncü evresi ise 1940'lı yıllardan sonraki dönemi kapsar. Waldo geçiş dönemi olarak sayılabilecek 1930'lu yıllardan sonra ama özellikle II. Dünya Savaşını izleyen dönemde kamu yönetimi disiplininin içerdiği felsefede ve dolayısıyla temel öğretilerde önemli değişiklikler meydana geldiğini belirtir. Yaklaşık olarak iki dünya savaşının arasında kalan dönemde hüküm süren klasik yaklaşımın temel savlarına önemli eleştiriler yöneltilmeye başlanmış, yine Waldo'nun deyişiyle artık *“heterodoks anlayış ortodoks anlayışın yerine geçmiştir.”*¹⁴⁸ Artık kamu yönetimi disiplini *“kendine biçtiği dar elbiseden kurtulmaktadır.”*¹⁴⁹

Aslında değişimin ayak izleri 1930'larda görülmeye başlanmış ama araya giren II. Dünya Savaşının akademik çalışmalara engel olması nedeniyle en etkili eleştiriler ancak 1940'lı yıllarda ortaya çıkabilmiştir. Waldo'ya göre bu değişimde en önemli etkenlerden biri de savaş yıllarının kazandırdığı deneyimdir. Daha önce de belirtildiği gibi kamu yönetimi alanından birçok akademisyen savaş sırasında idari görevler üstlenmiş ve onların uygulamada kazandıkları yönetsel deneyim eskinin kamu yönetimi anlayışının birçok kalıbının değişmesinde etken olmuştur. Bu değişikliklerden belki de en önemlisi siyaset-yönetim ayrılığı dogmasının neredeyse tümüyle terk edilmesidir. Waldo'ya göre kamu yönetimini siyasetin dışında tutan

¹⁴⁸ Dwight Waldo, “Public Administration”, David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 148.

¹⁴⁹ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 208.

değil, aksine siyasetin içine işleyen bir süreç olarak ele alan bu yeni anlayış tümüyle doğrudur.¹⁵⁰ Aynı şekilde yönetimin bilimsel ilkeleri olduğu görüşü de artık hemen hemen terk edilmiştir. 1940'lı yıllardan itibaren yönetimin bilimsel ilkeleri sorgulanmaya başlanmış, söz konusu ilkelerin sağduyunun uzantısından başka bir şey olmadıkları, birbirleriyle çeliştikleri ve daha da önemlisi olgulardan yola çıkarak olması gerekene ulaşma yanlışına, “doğalcı yanlışı” a düştükleri açıkça ortaya konulmuştur. Kamu yönetimi disiplininin bir bilim olduğuna ilişkin görüş ise bu dönemde artık daha az savunulmaktadır. Waldo bu anlamda Robert A. Dahl'ın “*Kamu Yönetimi Bilimi: Üç Sorun*” isimli makalesini¹⁵¹ önemli bulur.

Robert A. Dahl söz konusu çalışmasında doğa bilimlerinde kullanılan yöntemleri kullanarak yönetim ilkelerine dayalı bir kamu yönetimi bilimini oluşturmanın mümkün olmadığını öne sürer ve nedenlerini ayrıntılı bir biçimde açıklar. Dahl'a göre ilk neden normatif değerlerle ilgilidir. Dahl verimlilik ve sorumluluk gibi kavramları örnek olarak ele almakta ve bu kavramların göreliliğinden yola çıkarak her yerde geçerli olabilecek bir kamu yönetimi biliminin olanaksızlığını ortaya koymaktadır. Kamu yönetimi biliminin işlevinin amaçları belirlemek değil bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak en iyi araçları bulup uygulamak olduğunu savunan klasik paradigmaya yanıtı açıktır: “*toplumların çoğunda, özellikle de demokratik olanlarda, amaçlar tartışma konusudur, nadiren açıkça tanımlanırlar. Buna ek olarak amaçlar ve araçlar birbirinden kesin çizgilerle ayrılamazlar, amaçlar araçları ve sıklıkla da araçlar nihai olarak amaçları belirler.*” Dahl'ın analizinde ileri sürdüğü ikinci neden insan davranışlarıyla ilgilidir. Dahl'a göre sorun

¹⁵⁰ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 42.

¹⁵¹ Robert A. Dahl, “The Science of Public Administration: Three Problems”, *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 1, Winter 1947, s. 3.

kamu yönetiminin insan davranışlarının belirli yönlerini incelemek zorunda olan bir bilim olması ile ilgili kaçınılmaz gerçekten kaynaklanmaktadır. Kamu yönetimi ile ilgili olarak var olduğu kabul edilen birçok yasanın ve kamu yönetiminin bir bilim olduğuna ilişkin savın insan doğasına ilişkin bugün bile tam olarak kanıtlanamayacak varsayımlardan türetildiğini söyleyen Dahl, klasik yaklaşımın geniş içerikli genellemelerden yola çıkılarak bir evrensel ilkeler dizinine ulaştığını belirtmekte ve Urwick'i, yönetim ilkeleri yaklaşımını insan davranışlarını dikkate almaksızın, biçimsel örgütlenmeyi hemen benimseyecek ve ona karşı çıkmayacak ussal ve uysal bir birey tipi üzerine kurmakla eleştirmektedir. Bireysel kişiliklerin ve sosyal ilişkilerin rutin işlerde bile çok önemli olduğunu gösteren Hawthorne araştırmalarının sonuçlarına dikkat çeken Dahl, üretkenlik artışının teknik düzenlemelerden daha çok insan ilişkilerindeki düzenlemelerin bir sonucu olduğunu belirterek Henderson, Whitehead ve Elton Mayo'nun çalışmalarına atıfta bulunmaktadır. Üçüncü neden ise toplumsal koşulların özgünlüğü ile ilgilidir. Dahl, bir kültüre ait sosyal bir ilkenin değiştirilmeden diğer bir kültüre aktarılmasının mümkün olmadığı gerçeğine dikkat çektikten sonra kamu yönetimine ait bir ilkenin uygulanacağı her yerde geçerliliğini koruyamayacağını ve bir ülkenin başarılı kamu yönetimi deneyimlerinin sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan farklı bir çevrede aynı başarıyı göstereceğine ilişkin bir garantinin olamayacağını belirtmektedir. Dahl'a göre bir ulus devletin tarih boyunca yaşadığı travmalar, başarılar ve başarısızlıklar, o ulusa özgü alışkanlıklar, değerler, kurumsal yapılar ve hatta "ulusal bir psikoloji" yaratmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi içinde geliştiği kültür ve toplumsal koşullardan bağımsız olamaz. Dahl, makalesinde Waldo tarafından çok önemli

bulunan¹⁵² üç saptama yapar; Dahl’a göre, bir ülkenin özgün koşullarında uygulanan kamu yönetimiyle ilgili yapılacak genelleştirmeler evrenselleştirilemez ve bir başka ülkeye uygulanamaz; kamu yönetimini biçimlendiren ulusal ve toplumsal koşullar irdelenmeden kamu yönetimi ile ilgili genelleştirmeler yapılamaz ve kamu yönetimi disiplini sınırlı tekniklerin ya da süreçlerin değil, tarihsel, ekonomik ve sosyolojik koşulları da içeren çok daha geniş tabanlı bir alanın disiplini olmalıdır.

Dahl’ın bu makalesi klasik yaklaşımın “*yönetim yönetimdir, nerede olursa olsun aynıdır*” şeklinde özetlenebilecek görüşünün de geçerliliğini yitirmeye başladığının bir göstergesidir. Artık yönetimin özgün tekil, tarihsel ve kültürel koşulların bir ürünü olduğu düşüncesi giderek yaygınlaşmaya başlamaktadır.¹⁵³

Herbert A. Simon’un *Yönetmel Davranış: Yönetmel Örgütlerde Karar Verme Süreçlerinin İncelenmesi* isimli kitabı¹⁵⁴ Robert A. Dahl’ın “yönetim ilkeleri”ni eleştirdiği ve bu ilkelere dayalı evrensel bir kamu yönetimi biliminin neden mümkün olamayacağını açıkladığı bu yazısıyla neredeyse eş zamanlı olarak yayımlanır. Bir yıl önce “Yönetimde Atasözleri” isimli makalesiyle¹⁵⁵ klasik yaklaşımın yönetim ilkelerini her zaman tersinin söylenebilmesi mümkün olan atasözlerine benzeterek sert bir şekilde eleştiren Simon bu kitabında da aynı tutumunu sürdürmektedir. Waldo *Administrative Behavior*’u 1940’lı yılların en önemli çalışması olarak nitelendirir.¹⁵⁶ Waldo’ya göre Simon’un *Yönetmel Davranış*’ı, davranışçılık akımının

¹⁵² Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 134.

¹⁵³ Dwight Waldo, *Political Science In The United States Of America*, s. 69.

¹⁵⁴ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* The Macmillan Company, New York, 1958.

¹⁵⁵ Herbert A. Simon, “The Proverbs of Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 6, No. 1, Winter, 1946, s. 53.

¹⁵⁶ Dwight Waldo, “Public Administration”, David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 149.

kamu yönetimiyle ilgili en önemli belgesidir. Waldo kamu yönetimi disiplini açısından kitabı hem radikal ve hem de muhafazakâr olarak nitelendirir. Kitap siyaset yönetim ayrılığını reddetmesi ve kamu yönetimi disiplinine karar verme kuramını getirmesi açısından radikaldir. Ama diğer yandan klasik yaklaşımın bazı eski tezlerini savunmakta bir sakınca görmemektedir. Örneğin yönetimin bilim olduğunu savlamakta, birçok eleştirinin yapıldığı bir dönemde verimlilik ölçütünü özenle düzenleyerek yeniden tanımlamakta ve kuramsal ve uygulamalı bilimler arasında yaptığı ayrımın sonucunda verimliliğe uygulamalı bir bilim olarak tanımladığı kamu yönetiminde önemli bir rol biçmektedir.

Ekonomi ve verimlilik öğretisi de ilkelerinkiyle aynı kaderi paylaşmıştır. 1930'lardan başlayarak önce "ekonomi"nin, sonra da verimliliğin kamu yönetimi disiplini için çok dar ve mekanik hedefler olduğu öne sürülmeye başlanmış, sonuçta ekonomi tümüyle gündemden çıkartılmış, verimlilik kavramı ise toplumsal boyutuyla ele alınmaya başlanmıştır. Waldo verimlilik olgusunun yine de kamu yönetimi disiplininin hep gündeminde kaldığını ve kalmaya devam edeceğinin altını çizer.¹⁵⁷

Waldo 1950'li yıllardan sonra kamu yönetimi disiplininde ortaya çıkan yeni eğilimleri aşağıdaki şekilde sıralar:

Kamu yönetimi disiplini gelişiminin ikinci evresinde yaşadığı "kendi kendisine yeterli" ve "kendi içinde tutarlı" dönemini geride bırakmıştır. Birçok yeni yaklaşım yarışmış ama hiçbir ortak kabul görmemiştir. "*Hiçbir yeni senteze ulaşılammış, hiçbir yeni yaklaşım eskisinin yerine geçememiştir.*"¹⁵⁸ Bu yıllarda

¹⁵⁷ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 43.

¹⁵⁸ Dwight Waldo, "Public Administration", David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 149.

disiplin büyüyüp genişlemiş ama bu durum aynı zamanda onun “*disiplinsizliğine*” neden olmuştur.¹⁵⁹ Disiplin artık tüm ilgisini dışarıya yöneltmiştir. Bu anlamda bu dönem disiplinin genişlemeci ve eklektik dönemi olarak da görülebilir. Waldo siyaset bilimi için söylenen “*Polonya gibi her tarafından işgale açık*” deyiminin bu dönemde kamu yönetimi disiplini için de geçerli olduğunu söyler.¹⁶⁰ Ama diğer yandan kamu yönetimi disiplini de başka alanları işgal etmektedir. Disiplinin sınırları yirmi yıl öncesine göre çok daha belirsizdir. Bu durum bir yandan kamu yönetimi çevrelerinde disiplinin, Waldo’nun sözcükleriyle, “*buharlaşıcağı*” korkusunu ortaya çıkartırken, bir yandan da siyaset bilimi çevrelerinde, yine Waldo’nun sözcükleriyle, siyaset bilimini “*yutacağı*” endişesi yaratmaktadır.¹⁶¹ Waldo kamu yönetimi disiplininin bu yıllarda başka alanlara açılarak büyümesinin sağlıklı olmadığını düşünmektedir. Ona göre “*sağlıklı bir disiplinin sağlam bir merkezi olmalıdır.*”¹⁶²

Waldo bu döneme ilişkin olarak birçok yeni yaklaşım ve eğilimin ortaya çıktığını ama bunların çoğunlukla birbirleriyle örtüştüğünü belirtir. Kamu yönetimi disiplini siyaset biliminden ve diğer sosyal bilimlerden yeni çalışma alanları kazanmaktadır. Örneğin siyaset yönetim ayrılığının terk edilmesiyle siyaset biliminin birçok bölümü kamu yönetiminin ilgi alanına girmiştir. Artık, John Gaus’un belirttiği gibi, “*içinde yaşanan dönemde kamu yönetimi kuramı aynı zamanda siyaset kuramı demektir.*”¹⁶³ Yakın ilişkilerin kurulduğu sosyal bilimler ise sosyoloji ve sosyal psikoloji alanlarıdır. Philip Selznick gibi sosyologlar bürokrasinin sosyolojisini kamu

¹⁵⁹ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 136.

¹⁶⁰ Dwight Waldo, “Public Administration”, *Journal of Politics*, s. 454.

¹⁶¹ Dwight Waldo, *Political Science In The United States Of America*, s. 70.

¹⁶² Dwight Waldo, *Perspectives on Administration*, s. 137.

¹⁶³ John M. Gaus, a.g.m., s. 168.

yönetiminin temel ilgi alanı içine sokan çalışmalar yürütmektedirler.

Bu dönem aynı zamanda kamu politikalarını disiplinin gündemine alan çalışmaların yoğunlaştığı bir dönemdir. Gelişiminin ikinci evresinde yalnızca ekonomi ve verimlilik üzerine yoğunlaşan ve bu anlamda siyasa yapma konusunu ilgi alanının dışında tutan kamu yönetimi disiplini artık kamu politikalarının kamu görevlileri tarafından yapılması gerektiği düşüncesiyle bu konuya giderek daha fazla ilgi duymaya başlamıştır.

Waldo döneme ilişkin gelişmeler arasında 1920’li yılların sonunda ortaya çıkmaya başlayan İnsan İlişkileri okulunun kamu yönetimi üzerindeki etkilerini de sayar. Western Electric Şirketi’nin Hawthorne fabrikasında gerçekleştirdiği ünlü deneylerin sonuçları üzerinde yükselen yaklaşım, bilimsel yönetim okulunun verimliliği parasal ödüllendirmelere ve iş ortamının fiziki koşullarına bağlayan yaklaşımının yeterli olmadığını, çalışma ve çalışan verimliliği için psikolojik ve sosyal etkenlerin de yaşamsal önemde olduğunu ortaya koymuştur. Waldo’ya göre İnsan İlişkileri yaklaşımının işletme yönetimi alanındaki etkisi büyük olmuş, bu etki daha sonra kamu işyerlerine de uzanmıştır.

Waldo’nun yaşamsal önemde bulduğu bir gelişme de kamu yönetimi disiplininde Simon’un temsil ettiği davranışçı akımın egemenliğidir. Olgu-değer ayrımı yoluyla yönetime “aşağılarda” teknik bir rol biçen ve deneysel araştırma yoluyla bir “yönetim bilimi” oluşturmayı amaçlayan davranışçı akım uzun dönemde kamu yönetimi disiplini dünyası tarafından benimsenmeyecek ve dolayısıyla etkisi uzun süreli olmayacaktır.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 78.

Diğer bir gelişme “vaka yöntemi” ile ilgilidir. Gerçek yönetsel olayları ele alarak onları yeniden çözümleyen ve bu şekilde kamu yönetimi disiplinine bir gerçeklik duygusu kazandırmayı amaçlayan yöntem özellikle kamu yönetimi eğitiminde giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. 1940’lı yıllarda Harvard Üniversitesi’nde doğan vaka analizi yaklaşımı 1951 yılında yine aynı üniversitenin girişimiyle daha da geliştirilmiş ve Üniversitelerarası Vaka Programı¹⁶⁵ adı altında yürütülmeye başlanmıştır. Gerçek bir yönetsel olayda verilen kararı etkileyen tüm koşulları irdeleyerek ya “tarafsız” bir gözlemcinin ya da gerçek olayda kararı verme durumunda olan kişinin bakış açısından vakayı yeniden ele alan yöntem, bu anlamda karar verme işini yönetim sürecinin merkezine yerleştiren Simon’un yöntemiyle birçok konuda örtüşmektedir.

Bir başka önemli gelişme özellikle 1950’li yıllardan başlayarak disiplinin temel ilgi alanlarından biri haline gelen karşılaştırmalı yönetim alanıdır. Waldo karşılaştırmalı yönetimin bu gelişimini II. Dünya Savaşı sonrası Amerikan’ın yüzünü dış dünyaya çevirmesine ve birçok akademisyenin de içinde yer aldığı dış yardım programlarına bağlar. 1950’li yılların hemen başında ASPA bünyesinde oluşturulan Karşılaştırmalı Yönetim Gurubu’nun (*Comparative Administration Group*) çalışmalarıyla öne çıkan alan daha çok davranışçı akımın etkisinde kalmıştır. Waldo’ya göre yine de karşılaştırmalı yönetim olgusu kamu yönetimi disiplininin antropoloji ve sosyoloji bilimlerine yakınlaşmasına yol açmış ve yönetsel yöntem ve tekniklerin başka ülkelere aktarılabilmesi konusunda önemli tartışmaların doğmasına neden olmuştur.

¹⁶⁵ Inter-University Case Program

Dönemin önemli gelişmelerinden biri de kurama gösterilen hoşgörüdür. Waldo “hoşgörü” sözcüğünü özellikle kullandığını, çünkü köken olarak keskin bir kuram karşıtı olan ve belki de salt pratik reformların gerçekleştirilmesi düşüncesiyle kurulan, geçmişte kuramı “kitabilik” olarak niteleyerek göz ardı eden ve ekonomi ve verimliliğe odaklanarak çıkabilecek etik sorunlardan kaçınmaya çalışan kamu yönetimi disiplini bu dönemde artık kurama ilgi duymaya başlamıştır. Kuram bilimle özdeşleştirilmekte, dozu giderek artan görgül eğilim kuramı disiplinde vazgeçilmez bir araç haline sokmaktadır.¹⁶⁶

1960’lı yılların sonlarına gelindiğinde “*Amerika ve dünya bir devrimler çağına girmiştir.*”¹⁶⁷ Bir yandan bilim ve teknoloji başta olmak üzere hemen her alanda devrimler yaşanmakta, ama bir yandan da toplum yoksulluk, ırk çatışmaları, şiddet ve savaş gibi sorunlarla çalkalanmaktadır. Waldo o dönem için kamu yönetimi disiplininin olağanüstü bir değişim çağına değişimle başa çıkabilecek uygun kuram ve araçlardan yoksun olarak girdiğini söyler.¹⁶⁸ Amerikan kamu yönetimi disiplini bu yıllarda yeni bir yaklaşımın doğuşuna tanıklık eder; Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı Söz konusu yaklaşım bu dönemin olay ve görüşlerinin kamu yönetimi disiplini üzerindeki yansımasıdır. Waldo Yeni Kamu Yönetimi hareketini çağdaş kamu yönetiminin en önemli akımlarından biri olarak saymaktadır.

¹⁶⁶ Dwight Waldo, *Political Science In The United States Of America*, s. 72.

¹⁶⁷ Dwight Waldo, “Public Administration in a Time of Revolutions”, s. 362.

¹⁶⁸ Dwight Waldo, “Public Administration and Change: Terra Paene Incognita”, *Administration & Society*, No. 1, 1969, s. 103.

IV. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KİMLİK ARAYIŞI

Waldo siyaset bilimi eğitimi alsa da, *The Administrative State*'den sonra kariyerinin tümünü kamu yönetimi alanına adanmıştır. Bu anlamda Waldo, Luther Gulick'den sonra Amerikan kamu yönetimi disiplini dünyasının en uzun süre hizmet veren üyesidir. Disiplinin tarihçisi olarak kamu yönetimi disiplininin gelişimini günü gününe izleyen ve aktaran Waldo'nun disipline yaptığı çok önemli diğer bir önemli katkı da onun kariyeri boyunca disiplinin durumunu (*state of the field*) ele alan çalışmalarıyla ilgilidir. Waldo en başından itibaren kamu yönetimi disiplininin konumu, kapsamı, yöntemi ve geleceği ile ilgilenir, görüşlerini aktarır ve önerilerde bulunur. Başlangıçta kamu yönetimi disiplini siyaset biliminin bir dalı, alt bölümü olarak konumlandırılan Waldo'nun bu görüşünün zaman içinde değişimini izlemek onun kamu yönetimi disiplinine nasıl baktığının anlaşılabilmesini sağlamak açısından da önemlidir.

A. Kamu Yönetimi Nedir?¹⁶⁹

Waldo kamu yönetimini kısaca tanımlayabilmenin olanaksız olduğunu düşünse de başlangıç için yine de iki yaygın tanımı hatırlatmaktan geri durmaz.¹⁷⁰ Bu tanımlardan birincisine göre “*kamu yönetimi insanların ve malzemelerin devletin amaçlarına ulaşmasını sağlayacak şekilde örgütlenmesi ve yönetilmesidir.*” İkincisi ise kamu yönetimini, devlet işlerini yönetme bilimi ve sanatı olarak tanımlamaktadır.

¹⁶⁹ Waldo, “Kamu Yönetimi” (*Public Administration*) teriminin alan için en uygun tanımlamayı sağladığı görüşündedir. Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 64. Ayrıca, karışıklığa meydan vermemek amacıyla “kamu” ve “yönetimi” sözcüklerinin ilk harfleri için disiplinden söz ederken büyük harf, kamu yönetimi pratiğinden söz ederken küçük harf kullanma uygulamasını başlatan da Waldo'dur. Dwight Waldo, “Public Administration”, *Journal of Politics*, Vol. 30, No. 2, May. 1968, s. 443.

¹⁷⁰ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 2.

Waldo kamu yönetiminin tanımlanması için gerekli ilk adımı ussal eylemi tanımlayarak atar; ussal eylem, istenen amaçlara mümkün olan en az kayıpla ulaşabilmek için bilinçli olarak belirlenen eylemdir. Kamu yönetimi uygulaması, ulaşılmak istenen kamusal sonuçların maksimize edilebilmesi amacıyla kullanılacak araçların sürekli olarak yeniden belirlenmesi ve değerlendirilmesi eylemini gerektirir. Aynı şey kamu yönetimi disiplini için de geçerlidir. Zaman ve hareket etütlerinden başlayarak karar verme kuramlarına kadar birçok bilimsel çalışma disiplinin ussal eylemle olan ilişkisini açıkça ortaya koymaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi sürecinin bütünü hem kuramsal hem de uygulama ayaklarını kapsayacak şekilde ussal eylemi içermektedir.

Waldo yönetim (*administration*)¹⁷¹ ve kamu (*public*) sözcüklerine de açıklık getirir. Yönetim yüksek düzeyde ussallık ve işbirliği (*cooperation*) içeren bir insani eylem biçimi ve çabasıdır. Ama bu özellikleri taşıyan başka insani eylem biçimleri de vardır. O halde yönetimi bu anlamda farklı kılan onun hangi nitelikleridir? Waldo kamu yönetimi yazarlarının bu nitelikleri örgüt ve işletim (*management*) başlıkları altında, sosyologların ise bürokrasi ana başlığı altında tanımladıklarını söyler. Waldo'ya göre örgüt anatomi, işletim fizyolojidir. Ya da bir başka şekilde söylemek gerekirse örgüt yapı, işletim işlevdir. Bir yönetsel süreçte örgüt ve işletim tıpkı canlı

¹⁷¹ Waldo, yönetim (*administration*) sözcüğünün Latince *administrare* kökünden geldiğini ve hizmet etme (*serve*) ve yürütme, uygulama (*implement, execute*) anlamında kullanıldığını belirtir. Waldo'ya göre sözcük bu anlamda etimolojik olarak da “kamu” ile ilgilidir. Kamu yönetimi disiplininin kurucuları amaçlarına uygun olan bu sözcüğü benimsemişler, işletim (*management*) sözcüğünü kullanmamışlardır. İngilizce *manufacture* sözcüğünün de dayandığı Latince *manus* kökünden türetilen ve “el”, “el ile kontrol etme” anlamlarına gelen işletim (*management*) sözcüğünün yaygınlık kazanması ise yüzyılın başlarındaki özel sektör etkinliği ile ilgilidir. Waldo, Henry Fayol'un *Sınai ve Umumi İşlerde İdare* isimli eserinin İngilizceye 1930 yılında ilk çevrildiğinde “idare” teriminin “*administration*” şeklinde çevrilmesi nedeniyle ilgi çekmediğini söyler. Kitap ikinci kez 1949 yılında “*management*” terimi kullanılarak çevrilecek ve İşletme Yönetimi çevrelerinde gerekli ilgiyi görecektir. Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 74-76.

bir organizmanın anatomisi ve fizyolojisi gibi birbirlerine sıkı sıkıya bağlıdır; biri olmaksızın diğerrinin varlığından söz edilemez. Örgüt ve işletim bu anlamda kamu yönetiminin iki temel analiz unsuru, aynı olguya bakışın iki farklı biçimidir. “*Biri modeli tanımlar ve statiktir, diğeri ise eylemi içerir ve dinamiktir.*”¹⁷² Tüm bu açıklamaların ardından Waldo örgütün doğasını açıklamak gereği duyar ve örgütü “*bir yönetsel sistem içerisinde bulunan insanlar arasında var olan yetkiye dayalı ve alışlagelmiş ilişkiler yapısı*” olarak tanımlar. Her yönetsel sistemde bazıları diğerrlerinden daha fazla güce sahiptir; yetkili olanlar tarafından emirler verilir ve diğerrleri bu emirleri alışlagelmiş bir biçimde yerine getirirler. Bu anlamda, ilişki düzeyinde farklılıklar görülse de, örgütler emir ve itaat yapılarıdır.

Waldo’ya göre yönetme eylemi, yönetsel bir sistemde ussal işbirliğini amaçlayan eylemdir. Waldo burada “amaçlama” kavramının altını çizer. Çünkü ussal işbirliğini amaçlayan her eylem başarılı olamayacağı gibi, bazen böyle bir amacı olmayan eylemler de, kişiliğe, duygulara ya da rastlantıya bağlı olarak ussal işbirliğini sağlayabilirler. Dolayısıyla yönetme işinden söz edebilmek için ussallığı hedefleyen bilinçli eylemin varlığı gerekir.¹⁷³

Waldo *kamu* kavramının ancak başka yaklaşım ve kavramların yardımıyla tanımlanabileceğini söyler. Bunlardan birincisi yapısal-işlevselci yaklaşımdır. Her yapının bir işlevi olduğu için var olduğunu, işlevin bir gereksinimden doğduğunu ve yapıdan önce geldiğini ve kendisini yerine getirecek yapıların oluşum ve gelişimini sağladığını söyleyen yaklaşım, kamunun sınırlarının devletin işlevleri üzerinden çizilebilmesinde ve dolayısıyla kavramın evrensel tanımına ulaşılmasında yardımcı

¹⁷² Dwight Waldo, *The Study of Public Administration.*, s. 6.

¹⁷³ a.k., s. 7-8.

olur. Kültür ise söz konusu kavramın toplumlara göre gösterebileceği farklılıkları ortaya koyar. Özetle yapısal-işlevselci yaklaşım kamu yönetimi olgusunun neden her yerde bazı ortak yönleri olduğunun anlaşılabilmesini sağlarken, kültür kavramın neden farklı toplumlarda farklı anlamlara geldiğini açıklamaktadır.

Waldo'ya göre kamu yönetimi uygarlığın başlangıcı ile doğmuş ve hep onunla i  i e olmuştur. Uygarlık, artan nüfus yoğunluğu ve yaşamın artan karmaşıklığı anlamına gelen “kent” sözcüğü ile aynı kökten gelmektedir. Artan nüfus yoğunluğu ve yaşamın artan karmaşıklığı ise ussal işbirliğini gerektiren olgulardır. 19. yüzyıl nitelik, nicelik ve karmaşıklık anlamında büyük değişimlerin başladığı bir döneme karşılık gelmektedir. Nitekim kamunun hedeflerine ulaşılmasında ussal işbirliği olarak tanımlanabilecek kamu yönetimi de bilinçli bir disiplin olarak bu dönemde doğmuştur.

Ama bir sosyal bilim olan kamu yönetimi, diğer tüm sosyal bilimlerle aynı kaderi paylaşmaktadır. Sosyal bilimler özellikle fen bilimleri çevrelerinde göz ardı edilmekte, önemsiz bulunmakta ve fen bilimleri ile kıyaslandığında “daha az gelişmiş” olarak tanımlanmaktadır. Waldo sosyal bilimlerle ilgili bu haksız değerlendirmeye tüm yaşamı boyunca karşı çıkar ve birçok yazısında konuyu ele alarak tartışır. Waldo için bu konu o denli önemlidir ki 1956 yılında yayımlanan *Yönetime Bakışlar* isimli kitabının ilk bölümünü fen bilimlerini sosyal bilimlerden daha gelişmiş bulan, hatta sosyal bilimlerin henüz “gerçek bilim” olarak sayılamayacağını  ne süren görüşlere yanıt vermeye ayırır; Waldo'ya göre sosyal bilimlerle ilgili bu olumsuz sav tümüyle bilim fetişizminden kaynaklanmaktadır.

Modern fen bilimlerindeki ilerleme kapitalizmin gelişimine, bir toplumsal icatlar manzumesine dayanmaktadır. Bilimsel araştırma dediğimiz şey çevredeki sosyal ve entelektüel faktörlerin ürünüdür. Üstelik Batı'nın yönetsel becerilerinin kökenleri araştırıldığında sosyal ve fiziki teknolojiler arasındaki bağıntı açıkça ortaya çıkmaktadır.¹⁷⁴

Waldo sosyal bilim ve onun fen bilimleri karşısındaki durumu ile ilgili çok önemli üç sav öne sürer. Bu savlardan özellikle üçüncüsü Waldo'nun bilime bakışını adeta özetlemektedir: Bilimin tanımı sosyal bilimleri de kapsayacak bir biçimde yapılmalıdır, fen bilimleri ve sosyal bilimlerin gelişimleri arasında karşılıklı bir ilişki vardır ve üçüncü olarak sosyal ve “sosyal olmayan bilimler”i birbirinden ayırmak olanaksız olduğu gibi aslında “*tüm bilimler sosyaldir*”.¹⁷⁵

B. Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Bunalımı

1960'lı yıllara gelindiğinde kamu yönetimi disiplini gelişiminin ikinci evresinde yaşadığı kendi kendisine yeterli ve kendi içinde tutarlı dönemini artık geride bırakmıştır. Klasik yaklaşım tüm öğretileri ile terkedilmiş ama eskisinin yerine hiçbir yeni yaklaşım konulamamıştır. Disiplinin sınırları yirmi yıl öncesine göre çok daha belirsizdir. Kamu yönetimi artık tüm ilgisini dışarıya yöneltmiştir. Disiplin Sosyoloji, Psikoloji ve İşletme Yönetimi gibi birçok alana açılarak büyümekte ama bu arada bir disiplin olma özelliğini yitirmektedir. “*Kamu yönetimi bir kimlik bunalımı yaşamaktadır.*”¹⁷⁶

¹⁷⁴ Dwight Waldo, *Perspectives on Administration*, s. 3.

¹⁷⁵ *a.k.*, s. 24.

¹⁷⁶ Dwight Waldo, “Scope of the Theory of Public Administration”, s. 5.

Waldo kamu yönetiminin mevcut konumu ile ilgili sorunları onun tarihsel geçmişine bağlar. Ona göre sorunun temelinde daha en başlangıçta “*siyaset-yönetim ikiliğinin ikinci parçası olmayı kabul etmek*” yatmaktadır.¹⁷⁷ Bu kabul, Waldo’ya göre, kamu yönetiminin bir kimlik elde edebilmek ve bu kimliği özellikle siyaset bilimine karşı korumaya çalışmak anlamında anlaşılabilir bir stratejisidir. Ama kamu yönetimi bir yandan siyaset bilimine kapısını kapatır ve kendi kimliğini korumaya çalışırken, diğer yandan birçok başka disiplin, teknik ve düşünce akımını içine almakta bir sakınca görmemektedir. Sonuç olarak kamu yönetimi geçmişte sürekli “devlet”e ilişkin her şeyden uzak tutulmaya çalışılmış ve ya örgütle ya da genel bir yönetme olgusuyla ve özellikle işletme yönetimiyle özdeşleştirilmeye çalışılmıştır.

Waldo kamu yönetiminin siyaset bilimi ile olan tarihsel ilişkilerini çok önemli bulur; siyaset bilimi ana disiplindir. Kamu yönetiminin “kurucu babaları” istinasız siyaset bilimcidirler¹⁷⁸ ve kamu yönetimi disiplinini gerekli bir dal olarak gördükleri için kurmuşlardır. Sonuçta kamu yönetiminin, doğrudan devletle, hükümetle ve kamusal alanla ilgili olan siyaset biliminin ilgi alanında bulunması zaten tanımı gereğidir.¹⁷⁹ Ama geçen yıllar boyunca kamu yönetimi ve siyaset biliminin gelişimleri çok farklı yönlerde doğru olmuş ve sonuçta siyaset biliminin birçok dalının kamu yönetimi ile neredeyse önemli bir bağlantısı kalmamıştır. Özellikle davranışçı akımın etkisiyle siyaset biliminin “bilimsel olana” doğru giderek artan yönelişi bu iki alanın aralarındaki mesafeyi daha da arttırmıştır.

¹⁷⁷ Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, s. 24.

¹⁷⁸ Amerikan Kamu Yönetimi Derneği’nin (ASPA) başkanları için de aynı şey söz konusudur. 1939 yılında kurulan ASPA’nın başkanlarından yedi tanesi siyaset bilimcidir: Luther Gulick (1944–1945), Leonard D. White (1947–1948), Roscoe C. Martin (1949–1950), John M. Gaus (1951–1952), York Wilbern (1963–1964), Lloyd M. Short (1965–1966), Naomi Lynn (1985–1986).

¹⁷⁹ Dwight Waldo, “Developments in Public Administration”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 404, Nov. 1972, s. 238.

Nitekim 1960'lı yıllarda kamu yönetimi ve siyaset biliminin ilişkileri özellikle siyaset bilimi çevrelerinden kaynaklanan nedenlerle kopma noktasına gelmiş durumdadır. Siyaset bilimciler artık kamu yönetimi alanındaki akademisyenleri hükümetin günlük, sıradan işleri¹⁸⁰ ile ilgilenen pratisyenler olarak görmektedirler. Diğer bir neden ise “bilim”in kavranışı ile ilgilidir. Özellikle yüzyılın ortalarından itibaren davranışçı akımın egemenliği altına giren ve bu yaklaşımın değerlerini benimseyen siyaset bilimi “akademiası” kamu yönetimi disiplini yeterince “bilimsel” bulmamaktadır. Siyaset bilimcilere göre kamu yönetimi alanının akademisyenleri “öğrencilerini kamuda işe girebilmeleri için hazırlayan öğretmenlerdir.” Bilim adamı olmaktan çok “teknoloji uzmanı” sayılabilirler. Kamu yönetimi bölümleri içinde yer aldıkları siyaset bilimi fakültelerinde adeta “ikinci sınıf” olarak algılanmaktadır. 1962 yılındaki Amerikan Siyaset Bilimi Derneği (APSA) raporunda kamu yönetimi siyaset biliminin bir alt disiplini olarak sayılmamaktadır. Bütün bu nedenlerle kimliklerini kamu yönetimi alanı ile özdeşleştiren akademisyenler artık kamu yönetiminin siyaset biliminin bir alanı ya da alt disiplini değil, “başka bir şey” olmasını istemektedirler.¹⁸¹ Bütün bu gelişmelerin sonucunda, siyaset bilimi eğitimi gören, başlangıçta kendisini hep bir siyaset bilimci olarak tanımlayan ve neredeyse çeyrek yüzyıl boyunca kamu yönetiminin siyaset bilimi içinde bir parça, bir alan, bir alt disiplin olduğunu savunan Waldo, 1960'lı

¹⁸⁰ Waldo, kamu yönetimcilerinin o günlerde ilgilendiği bu “sıradan” işleri savunma, eğitim, sosyal güvenlik, sağlık, ekonomik kalkınma, yoksulluğun ortadan kaldırılması, eşitlik ve özgürlük sorunları, kaynakların korunması ve geliştirilmesi, nüfus planlaması ve tüm bu sorunların ulusal ve uluslar arası düzeyde kurumlar ve yönetsel süreçler bağlamında birbirleriyle ilişkisi ve etkileşimi olarak açıklayarak siyaset bilimcilere yanıt verir. Dwight Waldo, “Public Administration”, *Journal of Politics*, s. 445.

¹⁸¹ Dwight Waldo, “Public Administration”, *Journal of Politics*, s. 445.

yılların başından itibaren bu inancı ile kuşku duymaya başlar ve kendi ifadesiyle bir “dönüşüm” geçirir. Carl Frederick’in “*yönetim modern devletin özüdür*” sözüne yürekten bağlı olan Waldo bu yıllarda siyaset biliminin kamu yönetimine tüm yaşamsal önemine karşın gerekli özeni göstermediği kanısındadır. Waldo 1960’lı yılların sonuna gelindiğinde artık kamu yönetiminin tüm sosyal bilimlerden yararlanan “özerk bir alan” olması gerektiğini düşünmektedir.¹⁸²

Diğer taraftan kamu yönetimi alanının akademisyenleri bir anlamda kendi alanlarının uygulayıcıları olan kamu görevlilerince aşırı akademik ve “kitabi” olmakla ve kamunun acil çözüm bekleyen sorunlarına yardımcı olmak yerine salt kurama dönük olarak çalışmakla eleştirilmektedir. Akademisyenler ve uygulayıcılar arasındaki bu çatışmayı çok önemli bir sorun olarak gören Waldo kamu yönetiminin bu iki parçasının birbirinden ayrılamayacağına inanır.¹⁸³ Disiplin ya da “akademia” olmaksızın “kamu yönetimi” olamaz. Ama aynı zamanda tersi de doğrudur; uygulayıcılar olmaksızın kamu yönetimi disiplininin söz edilemez.

C. Kamu Yönetimi: Disiplin ve Meslek

Waldo 1965 yılında yayımlanan “The Administrative State Revisited” adlı makalesinde kamu yönetiminin siyaset bilimi ile olan bu gerilimli ilişkisini artık sonlandırmasını ve o güne değin savunulmakta olan “disiplin” bakış açısından “profesyonellik” bakış açısına, dolayısıyla “meslek” statüsüne geçmesini önerir. Waldo’ya göre kamu yönetimi artık bir disiplin değil, tıpkı tıp, hukuk ve mühendislik gibi bir meslek ya da en azından bir “iş alanı” olmalı ve bu amaca uygun okullar

¹⁸² Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 109.

¹⁸³ Dwight Waldo, “Editorial: On Mutual Toleration-And Hope for More Than Only That”, *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 2, June 1966, s. 144; Dwight Waldo, “Editorial: Regrets But No Apologies, Hopes But No Promises”, *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 1, Jan.- Feb. 1971, s. 2-5.

açılmalıdır. Kamunun gereksinimi olan görevlileri yetiştirecek bu okullarda öğrenim göreceğ öğrencilere çeşitli disiplinleri temel alan bir uzmanlık kazandırılmalıdır.¹⁸⁴

Waldo 1966 yılında *PAR* editörü olarak kaleme aldığı yazıda aynı görüşlerini yineler. Kamu yönetimi ne siyaset biliminin bir alt disiplinidir, ne de kendisi tek başına bir disiplindir. Kamu yönetimi kelimenin tam anlamıyla belki bir meslek de değildir. Bu anlamda kamu yönetiminin bir meslek sınavı sonucu kazanılan ve bir “derece” ya da “unvan” ile tanımlanan bir meslek olduğundan söz edilemez. Ama kamu yönetimi yine de tıpkı mühendislik, hukuk ve tıp gibi birçok ilgi alanı ve etkinliği bir araya getiren, hem bilimi ve hem de uygulamayı içeren bir alandır.¹⁸⁵

Waldo kamu yönetiminin durumunu ve geleceğini bundan sonra da sorgulamaktan geri durmaz. Onun yanıtını bulmaya çalıştığı sorulardan biri kamu yönetiminin bir disiplin olup olmadığı ve eğer değilse “ne olduğu?” ile ilgilidir. Bu sorunun yanıtı ise *disiplin*’in nasıl tanımlandığına bağlıdır. Eğer disiplin “*üzerinde görüş birliğine varılmış ve tutarlı bir kuramı içeren entelektüel bir etkinlik*” ise o zaman kamu yönetimi bir disiplin değildir ve belki de hiçbir zaman olmayacaktır. Waldo’ya göre zaten bu tanımın çizdiği sınırların içinde yer alabilecek çok az sayıda sosyal bilim alanı ya da dalı bulunmaktadır. Ama eğer disiplin “*birbirini bütünleyen görüşlerin çekirdeği*” ise, bu durumda kamu yönetiminin, en azından gelecekte, bir disiplin haline gelme olasılığından söz edilebilir. Çünkü ya birbirleriyle yarışan yaklaşımlardan bir tanesi alanda egemenliğini kabul ettirecek ya da yeni bir senteze ulaşılacaktır. Yanıtı aranan diğer soru ise kamu yönetiminin gelecekteki önemi ile ilgilidir. Waldo, hızla karmaşıklaşan modern yaşamın getirdiği sorunların kamu

¹⁸⁴ Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, s. 29.

¹⁸⁵ Dwight Waldo, “But It’s Your Review”, *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 3, Sep.1966, s. 236.

yönetiminin “örgütleyici bir bilgi” olarak önemini daha da artıracakı kanısındadır.¹⁸⁶

Sonuçta, bir yandan klasik yaklaşımın öğretileri reddedilirken diğer yandan eskisinin yerine yeni hiçbir şey konulamaması 1950’li yılların başına gelindiğinde kamu yönetimi disiplininde bir kimlik bunalımına yol açmış, hem doğası ve hem de sınırları sorunlu hale gelen disiplinin bu bunalımına 1970’li yıllara gelindiğinde bile hala bir çözüm bulunamamıştır. Disiplin kördüğüm halini almış sorunlar arasında yolunu bulmaya çalışmaktadır. Çözülmesi gereken birçok önemli konu siyaset ve yönetim, siyaset bilimi ve kamu yönetimi, bilim ve sanat, teorik bilim ve uygulamalı bilim, olgu ve değer, merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik gibi karşıtlıklar halinde ortada durmaktadır.

Waldo, 1968 yılına gelindiğinde, kamu yönetiminin kimlik bunalımına, bunalımın ortaya çıktığı dönemde ele alınan seçeneklerle bir çözüm bulunabilmesinin artık mümkün olmadığı inancındadır.¹⁸⁷ Gündemde olan iki seçenek de geçen yirmi yıla karşın yeni bir sentezin doğmasını sağlayamamıştır.

Bu seçeneklerden birincisi kamu yönetimini siyaset biliminin bir dalı, alanı ya da alt disiplini olarak gören yaklaşımdır. Waldo kariyerinin ilk yıllarında kamu yönetimini siyaset biliminin bir alt disiplini olarak gören bu yaklaşımı savunmuşsa da artık böyle bir görüşün gerçekçi olmadığını düşünmektedir. Kamu yönetimi eklektik bir biçimde o denli büyümüş ve yayılmıştır ki herhangi bir bilimin alt disiplini olması söz konusu olamaz. Diğer taraftan siyaset biliminin kamu yönetimine

¹⁸⁶ Dwight Waldo, “Public Administration”, David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 154.

¹⁸⁷ Dwight Waldo, “Scope of the Theory of Public Administration”, s. 7.

bakışı, daha önce de belirtildiği gibi, zaten bu görüşü olanaklı kılmamaktadır.¹⁸⁸ 1970'lerin sonuna yaklaşıldığında kamu yönetimi zorunlu olarak siyaset biliminden kopmaktadır.¹⁸⁹ Ama Waldo kamu yönetimini siyaset biliminin bir alt disiplini olmasına karşı çıkmanın siyaset bilimi ile ilişkisinin kesilmesini savunmak anlamına gelmediğinin altını çizer. Sorun çağdaş siyaset biliminin devlet ve kamu yönetimi olgularına ilgisizliğinden kaynaklanmaktadır.¹⁹⁰ Waldo'ya göre “*siyaset bilimi ilginç ama önemsiz olanla, ölçülebilir ama değersiz olanla ilgilenmektedir.*”¹⁹¹

Geçmişte kimlik bunalımına çözüm bulma yolunda öne sürülen ikinci seçenek kamu yönetimini bizzat bir disiplin olarak kabul etmek görüşü üzerine oturmaktadır. Her ne kadar *disiplin* tanımı tartışmalıysa da Waldo bu görüşü daha gerçekçi bulur. En azından kamu yönetimi bölümlerine üniversitelerde verilecek “bağımsız bölüm” statüsü soruna bir çözüm getirebilecektir. Ama bu görüşün de bir disiplin olabilmenin taşıdığı güçlüklerden kaynaklanan kusurları vardır. Diğer sosyal bilimlerden bağımsız sistematik ve kendi içinde tutarlı bir kuramı tanımlayıp geliştirebilmek Waldo'ya hiç de olası görülmemektedir.

¹⁸⁸ Dwight Waldo, “SPRA Within the Exploding Universe of Administration”, Southern Review of Public Administration, June 1977, s. 11.

¹⁸⁹ Melvin J. Dubnick de, kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrılması gerektiğini söyleyen Waldo gibi bu durumun yalnızca bir tercih sorunu olmadığını, aksine zorunluluk olduğunu söyler. Melvin J. Dubnick “Demons, Spirits and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory”, <http://newark.rutgers.edu/~dubnick/papers/apsa99/mjdspirit.pdf>, 24.02.2008.

¹⁹⁰ Waldo bu bağlamda Gianfranco Poggi'nin 1978 yılında yaptığı “siyaset bilimi devleti unuttu” diyen saptamasını hatırlatır. APSA bu saptamadan bir kaç yıl sonra yaptığı yıllık toplantısının temasını “Devlet” olarak seçecektir. Waldo bu durumu Amerikan Tabipler Birliği'nin “Vücut” temalı bir toplantı yapmasına benzetse de, yine de gelişmeleri umut verici bulur. Dwight Waldo, “A Theory of Public Administration Means in Our Time A Theory of Politics Also”, s. 81. Gönderme: Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, Stanford University Press, June 1978, s. viii.

¹⁹¹ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 6.

Kamu yönetiminin kimlik bunalımının çözümüne 1968 yılında Waldo'nun önerisi, ilk kez 1965 yılında "The Administrative State Revisited" adlı makalesinde ortaya koyduğu gibi, "profesyonellik" bakış açısıdır. Ona göre en umut verici ve gerekli gelişim çizgisi ancak bu yolun benimsenmesiyle sağlanabilir. Onun önerisi *"kamu yönetiminin, gerçekte bir meslek değilse de ve hatta hiçbir zaman tam olarak bir meslek olma amacı ve umudu olmasa da, bir meslek gibi davranmasıdır."*¹⁹²

Waldo "meslek" tanımının içerdiği zorluklardan ötürü önerisini somutlaştırmakta güçlük çeker ve örnek olarak "tıp" mesleğini verir. Tıp hem bir meslek ve hem de bir meslekler, alt-meslekler kümesidir. Bilim ve sanattır, kuram ve uygulamadır. Yalnızca bir disipline dayanmaz, birçok disiplini içerir. Kamu yönetimi de böyle olmalı, tek bir kuramla değil birçok kuramla, birçok şeyle ilgilenmelidir.¹⁹³ Kuşkusuz "profesyonelleşme" önerisi kamu yönetiminin kuramsal sorunlarına tam bir yanıt verme iddiasında değildir. Ama hiç olmazsa kuramsal sorunların ele alınmasında yeterli çerçeveyi sağlayacaktır.¹⁹⁴ Waldo'nun bu önerisine birçok eleştiri yöneltile de o görüşünü değiştirmeyecektir. Ona göre kamu yönetiminin kimlik bunalımının ideolojik formülasyonlarla ya da bilimsel paradigmalara ve "alt disiplin" ya da "disiplin" bakış açılarıyla çözülebilmesi olanaksızdır. Çözüm kamu yönetiminin "meslek" bakış açısını benimsemesinde yatmaktadır.¹⁹⁵

¹⁹² Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration", s. 10.

¹⁹³ Frederickson da aynı kanıdadır. Ona göre kamu yönetimi ne bir sosyal bilim ne de bir disiplindir. O bir ilgi alanıdır, meslektir, sosyal bilimin kamusal sorunlara uygulanmasıdır. Kamu yönetimi birçok disiplinin kesişim noktasındadır. Birçok disiplinin gerekli kısımlarını alır ve kamusal sorunların çözümüne uygular. Ama tüm bu tanımlar kamu yönetiminin akademik ve bilimsel olarak yaratıcı bir alan olmadığı anlamına gelmez. Aksine disiplinler arasında gördüğü köprü işlevi ve elde edilen bilginin somut sorunların çözümünde kullanılması kamu yönetiminin asıl entelektüel gücünü oluşturmaktadır. H. George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration", *Administration & Society*, Vol. 8, No. 2, August 1976, s. 152.

¹⁹⁴ Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration", s. 11.

¹⁹⁵ Dwight Waldo, "Communication", *The Journal of Politics*, Vol. 37, No. 3, August 1975, s. 815-816.

Zaten klasik yaklaşımın ilk dönemlerinde kamu görevlerinde uzmanların çalışmasının gerekliliği konusunda görüş birliğine varılmıştır. Waldo I. Dünya Savaşına kadar klasik yaklaşıma kamu yönetiminde işletme yöntemlerinin uygulanması, dolayısıyla kamu görevlerini liyakat esasına göre atanan “uzmanların” yürütmesi düşüncesinin egemen olduğunu söyler. O dönemde artık “ahlâk”ın tek başına yeterli olmadığı ve kamu yönetiminin geçmişte olduğu gibi politikacıların müdahalesine bırakılamayacağı savunulmaktadır; *“modern demokrasiyi korumak ve sürdürmek kamu yönetiminde uzmanların bulunması ile olasıdır.”* Burada “uzman” terimi kuşkusuz sürekliliğe, eğitime ve ihtisasa vurgu yapmaktadır. Ama I. Dünya Savaşından sonra ortaya daha farklı bir işlev çıkar; “genel kamu yöneticisi”. Bu yeni “yönetici” tipinin işlevi belirli bir kamu görevinin yürütülmesi için gereken beceriyi ifade eden uzmanlık kavramıyla tanımlanan işlevden farklıdır. İyi eğitim almış, hemen her konuda bilgili ve deneyimli, ama belirli bir alanın dar çerçevesine sıkışmamış, aksine uzmanlığı belirli bir konuyla sınırlı değil yöntemle ilgili olan, dolayısıyla karşılaşılan her türden yönetsel sorunu yetkinlikle çözebilecek bir kamu yöneticisidir bu yeni uzman türü. Bu durum kamu yönetimiyle ilgili yeni anlayışın bir sonucudur aslında. Artık kamu yönetimine kariyer yapılacak ve uzmanlaşılacak bir “bilim ve sanat” olarak bakılmaktadır. Bu görüşün savunucularına göre kamu yönetimi öğrenilebilir ve öğretilabilir bir bilim ve sanattır. Dolayısıyla tıp, hukuk ve mühendislik gibi bilimler arasında yerini almalıdır. Kimse kamu yönetimine ikinci sınıf bir iş olarak bakmamalıdır. Artık ülkenin en iyi beyinleri kamu yönetiminde çalışmalıdır.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 93.

Klasik yaklaşım, kamu yönetimin mahir bir bürokrat, yönetici ve uzmanlar topluluğundan oluşmasının bir zorunluluk olduğuna inanmakta ve bu nedenle bir “yönetici sınıfın” gerekliliğini savunmaktadır. Klasik yaklaşıma göre “İyi Yaşam” idealine ancak böyle bir kamu yönetimi aracılığıyla ulaşılabilir.

Waldo her ne kadar uygulamada çalışan kamu yönetimi mezunlarının diğer tüm mesleklerin mensupları gibi profesyonellik için gerekli nitelikleri taşıdıklarına inansa da, kamu yönetiminin gerçek anlamda bir meslek olduğu ve yakın bir gelecekte de olabileceği kanısında değildir. Ona göre sorun büyük oranda kamudaki işlerin çeşitliliğinden kaynaklanmaktadır.¹⁹⁷ Dolayısıyla kamu yönetimi, tıp ve hukuk örneklerindeki bir “meslek” statüsünden henüz çok uzaktadır. Sonuçta kamu yönetimi doğuşundan itibaren uygulamaya dönük bir alan olarak kabul edilmektedir. Onu çok disiplinli bir alan olarak farklı kılan niteliği de budur.

Waldo’ya göre “profesyonellik” çözümüne farklı yönden yaklaşan iki görüş bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yönetimin genel ve evrensel bir süreç olduğunu savlayan “*yönetim yönetimidir*” görüşüyle ilgilidir. Dolayısıyla bu görüş yönetimin her yerde aynı şekilde öğretilebileceğini, öğrenilebileceğini ve uygulanabileceğini öne sürmektedir. Waldo yönetimin her yerde bazı ortak yönleri olduğu savına karşı çıkmaz. Diğer görüş kamu yönetiminin tanımı gereği salt “kamu” içerikli olması gerektiği ile ilgilidir. Sonuçta söz konusu olan “kamu”nun yönetimidir. Yapılması gereken ilk şey bir kamu felsefesinin, bir kamu bakış açısının geliştirilmesidir. Ama Waldo’ya göre yine de bu iki yaklaşım birbiriyle çelişmez. Aksine kamu yönetiminin bir meslek olarak ele alınabilmesinin başarısı bu iki yaklaşımın uzlaştırılabilmesine bağlıdır.

¹⁹⁷ Dwight Waldo, “Public Administration and Change: Terra Paene Incognita”, s. 96.

1980’li yıllara gelindiğinde ortada kamu yönetimi ile ilgili değişen bir şey yoktur, kimlik bunalımı tüm etkileriyle sürmektedir. Bir entelektüel etkinlik olarak kamu yönetimi kendi geçmişinden radikal bir kopma yaşamaktadır.¹⁹⁸ Waldo 1980 yılında yayımlanan kitabı *The Enterprise of Public Administration*’da konuyu tekrar ele alır ve kamu yönetiminin ne olması ve nerede konumlanması gibi sorulara yanıt bulmaya çalışır. Kamu yönetimi disiplininde bir senteze ulaşılabilmesine ilişkin umutsuzluğu bu yıllarda da sürmektedir. Yapılması gerekenin “meslek” modeline dönmek olduğunu yineler. Sonuçta bir meslek katı bir öğreti ya da bilimsel bir paradigmayla değil, içerdği birbirine bağlı değerler kümesiyle tanımlanır.¹⁹⁹

Ona göre kamu yönetimi, daha önce de belirttiği gibi, siyaset biliminin bir alt disiplini olamaz. Bunun nedenlerden birincisi siyaset biliminin kamu yönetimi ile ilgili olumsuz tutumudur. Kamu yönetimi siyaset biliminin ve APSA’nın ilgi alanı dışında kalmıştır. Siyaset bilimi dergilerinde kamu yönetimiyle ilgili konulara değinilmemektedir. Diğer neden ise kamu yönetiminin tüm sosyal bilimlerden yararlanan çok disiplinli bir alan olması ile ilgilidir. Waldo’ya göre kamu yönetimi bir disiplin de değildir. Waldo 1968 yılında “Scope of the Theory of Public Administration” çalışmasında yaptığı önerisini 1980 yılında da yineler; kamu yönetimi bir meslek, dolayısıyla kamu yönetimi eğitimi de mesleğe hazırlayan bir eğitim olmalıdır. Belki de Waldo’nun “meslek” önerisinin ardında disiplinin kuramsal gelişimiyle ilgili yaşadığı düş kırıklığı yatmaktadır.²⁰⁰

¹⁹⁸ Nicholas Henry, “Paradigms of Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 4, July-August 1975, s. 378.

¹⁹⁹ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 77.

²⁰⁰ Jos C. N. Raadschelders, “Time to Move On or Beyond the Grand Phases in the Discourse about Government: Changing Masks for Understanding the Unlimited Boundaries of Administration”, Paper prepared for the Annual Conference of the Public Administration Theory Network, 19–21 June 2003, Anchorage, Alaska. <http://patnet2003.alaska.edu/pdf/papers/Raadschelders2.pdf>.

Ancak 1980’li yılların sonuna doğru Waldo’nun kamu yönetiminin devlet hizmetine ilişkin bir meslek olmasıyla ilgili umutları da azalır. Ona göre bir işin meslek olarak kabul edilmesi içinde yaşanan dönemle doğrudan ilgilidir ve terimin anlamı çok çabuk değişmektedir. Geçmiş dönemlerde her yerde işletme yönetimi okulları açılır ve işletmeciliğin bir meslek olduğu ileri sürülürken bugün artık böyle bir şeyden söz edilememektedir. Waldo’nun bir başka gerekçesi tarih ve sosyo ekonomik etkenlerle ilgilidir. Bu türden bir mesleğin olduğu ülkelerin farklı tarihleri, sınıfsal yapıları ve eğitim sistemleri vardır.²⁰¹

Waldo’ya göre kamu yönetimi disiplininin geleceği belirsizdir. Disiplinin genel olarak kabul gören bir paradigma etrafında birleşebilmesi, yaklaşımlardan birinin diğerlerine karşı üstünlük kurmasına ya da var olan yaklaşımlar arasında yeni bir sentezin oluşmasına bağlıdır. Her şeyi zaman gösterecektir.²⁰²

D. Değerlendirme

Kamu yönetimi disiplininin gelişimini Waldo üzerinden izleyen ve Waldo’nun disiplinle ilgili görüşlerini ortaya koymaya çalışan bu birinci bölümün sonunda yapılacak bir değerlendirme Waldo ile ilgili bazı ipuçlarının elde edilmesini olanaklı kılmaktadır.

Görüldüğü gibi Waldo *The Administrative State*’de klasik yaklaşımın temel savlarını çok net bir şekilde tanımlayıp açık eleştiriler getirmesine karşın temel konularda kendi öneri ve çözümlerini aynı netlikte ortaya koyamamaktadır.

²⁰¹ Dwight Waldo, “Review: The End of Public Administration?”, *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 5, Sep.- Oct. 1988, s. 931–932.

²⁰² Dwight Waldo, “Review: (Re)Founding the Field”, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 2, March-April 1991, s. 179.

İkinci olarak Waldo'nun kamu yönetimi disiplini ile ilgili somut gelişmeleri “dışarıdan” bir gözlemci olarak aktardığı, “değişim”in ardında yatan ekonomik, siyasal ve toplumsal nedenleri yeterince ortaya koymadığı görülmektedir. Hâlbuki disiplinle ilgili belki de en önemli özellik disiplinin gelişimi ile kapitalizmin gelişimi arasındaki koşutluktur. Kamu yönetimi disiplininin gelişim tarihi, sistemin çeşitli evrelerindeki gereksinimlerini karşılayabilecek bir kamu yönetimi oluşturabilme çabalarının tarihidir. Bu anlamda disiplinin kuruluş felsefesinden başlamak üzere tüm öğretilerinin ve bunlarda meydana gelen değişikliklerin ardında yatan temel neden tümüyle “kurucu” ülkenin özgün koşullarının yarattığı sorunlara yönetsel çözümler getirmekten ibarettir.

Kamu yönetimi disiplininin kimlik bunalımına ilişkin olarak Waldo'nun görmediği ya da görmek istemediği gerçek ise disiplinin kuruluşundaki kurgusu ile ilgilidir. Kamu yönetimi disiplini daha kurulurken “devlet” kavramından vazgeçmiş, devletin yalnızca bir parçasını oluşturan yönetim aygıtıyla ilgilendirilmiştir.²⁰³ Kamu yönetimini halkın toplumsal ve ekonomik örgütlenmesi dışında alan, devletin işlevlerinin ve bu işlevlerin değişmesiyle birlikte devlet toplum ilişkilerinde nelerin nasıl değiştiğinin sorgulanmasına olanak tanımayan, işin bu boyutunu veri olarak kabul eden, bu nedenle de disiplini verili politikaların uygulanacağı bir uzmanlık – teknisyenlik alanına indirgeyen bu kurgu disiplinin inceleme nesnesini yitirmesinin ve kimlik bunalımının ardındaki temel nedendir. Dolayısıyla kamu yönetimi disiplininin kimlik bunalımından kurtulabilmesi ancak inceleme nesnesini yeniden

²⁰³ Birgül A.Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), Türkiye’de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 527-544.

tanımlayarak gerçek kimliğine kavuşması ile mümkün olabilir. Böyle bir kimlik, kamunun yönetilmesi kavramını halkın ekonomik ve toplumsal örgütlenmesi işinin yürütülmesi olarak ele alan ve kamu yönetimine ve onun ekonomik faaliyetlerine mikro işletmecilik çerçevesinden değil makro düzeyde bakan bir kimliktir. Böyle bir disiplinin de inceleme nesnesi ise ancak bir bütün olarak “devlet” olabilir.

Temsilcisi olduğu liberal dünya görüşü doğrultusunda disiplinin kurgusunu verili olarak kabul etmek durumunda olan Waldo’nun yine de kamu yönetiminin devletle ilişkin her şeyden giderek uzaklaşmasından hoşnut olmadığı anlaşılmaktadır. Ama bu çerçeve içinde yapabileceği çok fazla bir şey yoktur. İşletmecilik eğilimlerine “*kamu farklıdır*” gerekçesiyle karşı çıkıp siyaset bilimi ile kamu yönetimi arasında daha yakın bir ilişkiyi savunsa da sonuçta kimlik bunalımının çözümüne disiplinlerarası ve profesyonel odaklı bir yapılanma önermekten başka bir seçeneği kalmamaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

WALDO ve DİSİPLİNİN TEMEL İNCELEME ALANLARI

Dwight Waldo kamu yönetimi alanına yönelişinde başlangıçta rastlantıların rol oynadığını ama bu alanda kalışının kendi bilinçli tercihi olduğunu söyler. Her şey klasik kamu yönetimi yaklaşımının içerisinde gizli olan siyaset kuramını ortaya çıkarmak amacıyla yazdığı doktora tezi ile başlamış, Washington'daki kamu hizmeti ve Berkeley'e girişi ile devam etmiş ama sonrasında Waldo bu alanla tümüyle özdeşleşmiş ve bu dünyanın içinde yarım yüzyıl kalmıştır.

Waldo bir düşünür, tarihçi, yorumcu, eleştirmen ve eğitici olarak bütün bu yıllar boyunca sürekli kamu yönetimi üzerine düşünür ve yazar. Ama onu alanın diğer önde gelen isimlerinden ayıran özelliği salt kamu yönetimi alanına yaptığı hizmetin süresinin uzunluğu ile ilgili değildir. Onun asıl ayırıcı niteliği çalışmalarının kamu yönetimi disiplininin belirli alan ve bölümleriyle sınırlı olmayışındır. Waldo kamu yönetimi disiplininin bütünüyle ilgilidir. Kuşkuyla yaklaşılsa da hiçbir görüşü tümüyle reddetmez. Tam aksine, *“yapılması gereken tüm pencereleri açmak ve tüm bakış açılarına olanak tanımaktır.”* Ona göre *“yönetimsel düşünce insanlığın bilgi alanı içindeki her konuyla yakın ilişkide olmalıdır.”* Bu tutumunun bir sonucu olarak kamu yönetimi disiplindeki tüm kuram, yaklaşım ve gelişmeleri yakından izler, yorumlar ve anlatır. Kariyerinin “genç radikal” olarak tanındığı yıllarını geride bıraktığı dönemlerinde bile kamu yönetimi disiplini ile ilgili her yeni gelişmenin başlangıcında Waldo'nun izleri vardır. Çalışmanın bu bölümü Waldo'nun kamu yönetimi disiplininin en önemli alanları olarak gördüğü, ele aldığı ve yazdığı ve bu nedenle de incelenmelerinin Waldo düşüncesinin kavranabilmesine önemli katkılar

sağlayacağı düşünülen üç alana yine Waldo üzerinden bakmayı amaçlamaktadır: Örgüt Kuramı, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi.

I. ÖRGÜT KURAMI

The Administrative State'den başlayarak birçok çalışmasında örgüt kuramını ele alan ve görüşlerini ortaya koyan Waldo örgüt kuramına bakışının hayranlık, umut ve meraktan ilgisizlik, kızgınlık ve düşmanlığa kadar uzanan farklı duyguların bir karışımı olduğunu söyler.²⁰⁴ En başından söylemek gerekirse Waldo'nun örgüt kuramı ile ilgili görüşü zaman içerisinde hiç değişmeyecek, o hep örgütlerin üzerine eğilen ve kuram olma savını taşıyan birçok yaklaşıma karşın kendi içinde tutarlı bir “örgüt kuram”ının varlığından söz edilemeyeceğini savunacaktır

Waldo'nun örgütlerle ilgili ilk yazısı aynı zamanda onun yayımlanan ilk eserlerinden biridir. 1947 yılında *Public Administration Review* dergisinde yayımlanan “Örgütsel Analiz: Birkaç Not ve Ölçüt” isimli bu çalışmasında Waldo daha çok mevcut bir örgütte ortaya çıkan örgütsel sorunlarla ilgili yapılacak bir analizi ve karar verme sürecini tanımlamaya çalışır.²⁰⁵

Waldo örgüt kuramı ile eleştirilerine “örgüt kuramı” isminden başlar. Ona göre bu isim bize örgütlerin bizatihi ayrı bir araştırma alanı, ayrı bir çalışma konusu olduğunu söylemektedir. Kuram zaten ismiyle örgütlerin ortak yönlerini vurgulamakta, farklılıkları göz önüne almamakta, kamu ve özel sektör örgütleri arasındaki farkları en aza indirmek ve hatta yok saymaktadır.

²⁰⁴ Dwight Waldo, “Theory of Organization: Status and Problems”, in *The Study of Organization Behavior: Status, Problems and Trends*, Washington D.C. Comparative Administrative Group, American Society for Public Administration, (Papers in Comparative Public Administration, Special Series No. 8), 1966, s. 1.

²⁰⁵ Dwight Waldo, “Organizational Analysis: Some Notes and Criteria”, *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 4, Autumn 1947.

Waldo'ya göre örgüt kuramının temelleri doğrudan olguculuğa, nesnelliğe ve “bilim”e dayanır. Hiç kuşkusuz bu temeller siyaset-yönetim ayrılığı düşüncesiyle ve bilimsel yönetim yaklaşımının “en iyi tek yol” ve “gerçekler” kavramlarıyla da ilişkilendirilebilir. “Gerçekler değişmez ve ölçülebilirdir. Herhangi bir işi iyi yapmak için gerekli formül her tarafta aynıdır. Örgütler de aynı şekilde incelenebilir. İnceleme alanının adı ise örgüt kuramıdır. Bir örgüt ancak ve ancak evrensel olarak geçerli ilkelere uyuyorsa eğer örgüttür.” savlarıyla tanımlanabilecek kuramın en çarpıcı yönü ussalık özelliğidir; Fayol ve Urwick'in yazılarında kolaylıkla Bentham'ın izleri görülebilir.²⁰⁶

Waldo, “insanlar temelde aynıdır, toplum en küçük ortak katlarına bakılarak incelenebilir, insanlar ve örgütler bir makinenin değiştirilebilir parçaları gibidir, uymaları gereken ilkeler vardır, insanlar örgütlerin hammaddesidir, örgütler bireylerin koşullarına değil, aksine bireyler örgütlerin bilimsel ilkelerine uymalıdır.” görüşlerini öne süren örgüt kuramına temelden karşı çıkar.²⁰⁷

Waldo, örgüt kuramının gelişimini üç tarihsel dönem içinde inceler ve söz konusu gelişim evrelerini “klasik”, “neo-klasik” ve “modern” olarak tanımlar. Ama Waldo'ya göre bu üç evre arasında hiçbir şekilde keskin bir kopuş yoktur, aksine üçü de birbirinin devamıdır ve örtüşürler. Bir sonraki bir öncekini geçersiz kılmaz, yalnızca eksikliklerini tamamlar.²⁰⁸ Klasik evrenin başlangıcını Taylor ve Fayol'a dayandıran Waldo, yaklaşımın zirvesine Gulick ve Urwick'in *İdare İlmi Üzerine İncelemeler* adlı ünlü çalışmalarının yayımlandığı 1930'lu yıllarda ulaştığını söyler.

²⁰⁶ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 173–174.

²⁰⁷ *a.k.*, s. 175.

²⁰⁸ Dwight Waldo, “Theory of Organization: Status and Problems”, s. 6.

Başlangıcı 1920’li yılların ünlü Hawthorne deneylerine dayanan neo-klasik okul etkinliğinin doruğuna 1950’li yıllarda ulaşmıştır. Waldo, Marc ve Simon’un Örgütler isimli çalışmalarını örgüt kuramının modern döneminin başlangıcı olarak belirler.²⁰⁹

A. Klasik Örgüt Kuramı ve Bilimsel Yönetim Yaklaşımı

Waldo’ya göre örgüt kuramının ilk evresi olan klasik okul 20. yüzyılın başlarında ve Bilimsel Yönetim akımı içinde ortaya çıkmıştır. Verimliliği temel amaç olarak ele alan ve yönetimi işbölümü ve uzmanlaşma gibi sorunlarla ilgilenmesi gereken teknik bir iş olarak gören klasik okul bu anlamda en iyi Gulick, Urwick ve Fayol’un çalışmalarıyla tanımlanabilir.

Daha önce de belirtildiği gibi *The Administrative State*’de Bilimsel Yönetim akımını ayrıntıları ile ele alan Waldo, “bilimsel yönetim” hareketinin doğmasına neden olan gelişmelerin başlangıcını bu yüzyılın sonlarına doğru başlayan “sanayi devriminin ikinci aşamasına” dayandırır. Bu dönemde ortaya çıkan üretim kapasitesinin mevcut pazarların talebini aşmaya başlaması sorununa çözüm, üretim araçlarının daha etkin kullanılarak karların artırılmasında aranmış, bunun sonucunda Amerika’dan başlayarak tüm dünyaya yayılan ve gelmiş geçmiş en farklı sosyal felsefelerden biri olan bilimsel yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır.

Bilimsel Yönetim yaklaşımı Frederick W. Taylor’la başlamış, önce üretim birimlerinin sorunlarına yönelikken daha sonraları tüm yönetim sorunlarını ele alan bir anlayış düzeyine yükselmiş, sonunda hem Amerika’da hem de diğer ülkelerde bir yaşam biçimi haline gelmiştir. “Geçmişte önce insan gelirdi, gelecekte önce sistem olacaktır” diyen, toplumsal dayanışmayı öne çıkaran, sınıf çatışmasını önlediğini

²⁰⁹ Dwight Waldo, “Organization Theory: Revisiting The Elephant”, *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 36, Nov.-Dec. 1978, s. 589.

ileri süren bu anlayış işçi ile ustabaşı arasındaki ilişkiyi düzenleme amacıyla yetinmemiş, verimlilik ve ekonomi yoluyla insanlığa uyum ve refahı getirmek gibi çok büyük savlara ulaşmıştır.²¹⁰ Yaklaşımın taraftarlarından M. L. Cooke'un 1913 yılında dile getirdiği gibi “bilimsel yönetimin ilkeleri dünyanın her tarafına nüfuz etmedikçe Hristiyanlığın düşleri ve demokrasinin hayalleri gerçekleşmeyecektir.”²¹¹

1911 yılında yayımlanan *Bilimsel Yönetimin İlkeleri* adlı eserinde “hemen hemen bütün günlük faaliyetlerde ortaya çıkan verimsizlik neticesinde tüm ülkenin katlanmak zorunda olduğu büyük kayba” dikkat çeken ve “bu verimsizliğin çaresinin bir takım sıra dışı ya da olağanüstü insanlar aramakta değil, sistematik yönetimde yattığına” inanan Taylor’dan²¹² sonra 1916 yılında bu kez bir Fransız, Henry Fayol, *Sınaî ve Umumi İşlerde İdare* adlı eserinde yönetimin ilkelerini belirlemeye çalışmış, onun normatiflik ve evrensellik özelliklerini belirginleştirmiştir.²¹³ Ama paradigmanın asıl çıkışı Luther H. Gulick ve Lyndall Urwick’in 1937 yılında yayımlanan *Papers on The Science of Administration* eseriyle gerçekleşmiş ve F.W. Willoughby’nin sözünü ettiği ilkeler formüle edilmiştir. Gulick ve Urwick’e göre de nerede uygulanacakları değil asıl ilkelerin kendisi önemlidir.²¹⁴ Yönetim ilkelerinin, işletmenin amacından, onu oluşturan çalışanlardan ya da altında yatan her türlü yapısal, siyasal veya toplumsal kuramdan bağımsız ve yalnızca teknik bir konu olarak uygulanabileceğini belirten Gulick ve Urwick bu ilkeleri yönetim bilimi

²¹⁰ David H. Rosenbloom, “Public Administrative Theory and the Separation of Powers”, *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 3, May-June 1983, s. 220.

²¹¹ Morris L. Cooke, “The Spirit and Social Significance of Scientific Management”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 21, No. 6, Jun. 1913, s. 493.

²¹² Frederick Winslow Taylor, *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, s. 17.

²¹³ Henry Fayol, *Sınaî ve Umumi İşlerde İdare*, (çev.), M. Asım Çalıkoğlu, İstanbul İnhisarlar Matbaası, 1939.

²¹⁴ Luther Gulick – Lyndall F. Urwick, *İdare İlmi Üzerine İncelemeler*, (çev.), S. Alacaklıoğlu, TODAİE Yayını 1957, s. 1-49.

tarihine geçirmişlerdir. Waldo, bilimsel yönetim yaklaşımını “yöneticiler”, “araştırma, gerçekler ve ölçüm”, “planlama ve ilkeler” ve “en iyi adam” gibi olgular üzerinden ortaya koyar.

Klasik kuramın, “pozitivist-bilimsel bir yönetim onu hayata geçirecek yöneticileri (managers) gerektirir. Her ne kadar bilimsel yasalara dayansalar da eşgüdüm, uyum, verimlilik ve ekonomi gibi amaçlar ancak bilimsel olarak eğitilmiş insanlar, yani yöneticiler tarafından gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla işletme ve kamu yönetimi aynı uzmanlık alanıdır ve bu alan bir bilim alanıdır.”²¹⁵ şeklinde özetlenebilecek görüşüne karşı çıkan Waldo, işletme ve kamu yönetiminin aynı olduğunu öne süren bu görüşü özel sektörün Amerikan uygarlığının gelişmesindeki etkisine bağlar ve Amerikan toplumunun bir “*özel sektör uygarlığı*” olduğunu söyler. 19. yüzyıldaki gelişmeler Amerika’nın olağanüstü bir şekilde zenginleşmesine, dev şirketlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu zenginlik bir “*özel sektör uygarlığı*” yaratmış, bu da kamu yönetimi yazını ve yönetim uygulamalarını büyük ölçüde etkilemiştir.

Araştırma, gerçekler ve ölçüm kavramları ise bilimsel yönetim düşüncesinin ve klasik yaklaşımın tam kalbinde yer alır. Doğru olan ya da en azından önemli olan, gerçektir. Gerçeği keşfetmek bilim adamının görevidir. Keşfetmenin yolu araştırma, araştırmanın en önemli aracı ise ölçmedir. Bu kavramlar yalnızca “durum nedir?” sorusunu yanıtlamakla kalmazlar, aynı zamanda “ne yapmalı?” sorusuna da cevap verirler. “*Eğer ölçersek biliriz de*” varsayımı aslında ölçmenin problemleri çözeceğini ileri sürmektedir.²¹⁶

²¹⁵ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 55-57.

²¹⁶ a.k., s. 57-58.

Planlama düşüncesi ise 18. ve 19. yüzyılların “doğadaki uyum” nosyonuna dayanmaktadır. Ancak klasik yaklaşım, eğer müdahale edilmezse bu uyumun en iyi sonuçları vereceği şeklindeki yorumu eksik bulur. Doğada elbette bir uyum vardır ama insanlar bu uyumu keşfetmeli ve bu uyumun üzerine kendi amaçlarını yerleştirmelidir. Doğadaki uyum ilkelerle ifade edilebilir. Eğer gerçekler aranır, araştırmalar yürütülür ve ölçümler yapılırsa ilkeler ortaya çıkartılabilecektir. Verilerin incelenmesi ile bilimsel ilke ya da yasaların kendiliğinden ortaya çıkarılabileceğine olan inancı, bilimsel yönetim yaklaşımının bir temsilcisi olan Taylor’la klasik kamu yönetiminin temsilcisi Willoughby neredeyse aynı sözcüklerle ifade ederler. Gerçeklere dayanan ve bilimsel olan bu ilkeler “yer çekimi yasası” gibi değiştirilemez, esnetilemez niteliktedir.²¹⁷ Bir ilke gerçeklerin bilimsel olarak incelenmesiyle ortaya çıkan “en iyi tek yoldur.”

Aslında yalnızca “en iyi tek yol” değil bir de “en iyi tek adam” vardır. Belirli bir iş için kuramsal olarak diğerlerinden ölçülebilir nitelikler bakımından daha donanımlı bir adam, on binlerin içinde “tek bir adam”. Yapılması gereken işte bu adamı bulmak ve eğitmek, bilimi ve özellikle seçilmiş ve eğitilmiş insanı bir araya getirmektir.²¹⁸

Waldo Bilimsel Yönetim yaklaşımının şimdiye değin sıralanan tüm bu savlarına ilerde ayrıntılı olarak incelenecek “verimlilik” kavramını ekler. Verimlilik her iki yaklaşımda da bir ölçüt ve bir amaç olarak geniş kabul görmekte, sözcüğün tam anlamıyla “ilahlaştırılmaktadır.”

²¹⁷ a.k., s. 58–59.

²¹⁸ a.k., s. 55–57.

Waldo'nun örgüt kuramına getirdiği eleştiriler hem kuramın örgütlerle ilgili evrensel ilkelere yaptığı vurguyla ve hem de kuramdaki rasyonel eğilim ile ilgilidir ve temel olarak üç ana noktada toplanmaktadır. Bunlardan birincisi örgütleri var oluş amacından soyutlayan yaklaşımla ilgilidir. Waldo'ya göre her örgütün varlık nedeni olan bir amacı vardır ve örgüt bu amacından soyutlanamaz. Örgütler bir takım ilkeleri değil, belirli amaçları karşılamak üzere tanımlanır ve yapılandırılırlar. İkinci eleştiri klasik yaklaşımın özgün koşulları ve değişen örgütsel çevreyi dışlayan genel reçetelerine yöneliktir. Bu tutum yine yaklaşımın “ilke” düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Klasik örgüt kuramı yönetimin özü olan “özgünlük” ilkesini görmezlikten gelmektedir. Waldo'ya göre örgütler içinde bulundukları çevre ve koşullardan ayrı olarak incelenemezler. Benimsenen örgütsel yapı ve işleyiş örgütü çevreleyen koşullara göre değişir. Üstelik klasik örgüt kuramı örgütleri çevreleyen toplumsal çevrenin sürekli ve kararlı olduğunu öngörmektedir. Yaşanılan gelişmeler bu savın hiç de doğru olmadığını ortaya koymaktadır.²¹⁹ Son olarak klasik örgüt kuramı örgütlerin ussal olmayan doğal yönlerini göz ardı etmektedir. Hâlbuki bu örgütlerin belki de en önemli yönlerinden biridir. Waldo bu konu ile ilgili olarak Weber'i de eleştirmekten de geri durmayacaktır. Ona göre Weber, örgütlerin biçimsel olmayan yönlerini göz ardı etmiş ve bürokrasinin işlevsel yanına gereğinden fazla vurgu yapmıştır.

Waldo örgüt kuramının gelişimini 19. yüzyıl sonlarında ve 20. yüzyıl başlarında Amerika'da egemen olan “özel sektör uygarlığı” olgusu ile ilişkilendirir. Bu dönemde mülkiyet hakları ve benzeri yasaları arkasına alan özel sektörün giderek büyüyen işletmelerinde uygulanan yönetim uygulamaları Waldo'nun deyiimiyle tam

²¹⁹ Dwight Waldo, “The Future of Management”, *Bureaucrat*, Vol. 6, No. 3, 1977, s. 105.

anlamıyla “acımasız ve zalimcedir.” Çalışanlar amaç değil, araç olarak ele alınmakta, örneğin Taylor çalışanlarını neredeyse birer “*koşum hayvanı*” olarak görmektedir.²²⁰

B. Neo Klasik Örgüt Kuramı ve İnsan İlişkileri Yaklaşımı

20. yüzyılın başlarında egemen olan klasik örgüt kuramının özellikle özel sektör işletmelerinde uygulanan acımasız yöntemleri zaman içinde yumuşar ve başlangıcı Elton Mayo’nun Hawthorne deneylerine dayandırılabilir İnsan İlişkileri okulunun yaklaşımlarını içeren neo-klasik dönem başlar. Waldo bu değişimde işçi sendikalarının ve Büyük Bunalım’ın etkilerinin altını çizer.²²¹ İnsan İlişkileri yaklaşımının çıkışı, kapitalizmin “*bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler*” mantığının beklenen refahı getirmediğinin anlaşıldığı 1929 bunalımı sonrasında rastlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında yaklaşım “*Büyük Bunalım’ın düşünsel çocuğudur.*”²²²

Yaklaşımın hareket noktası Klasik Okulun ve Bilimsel Yönetim Yaklaşımının mekanik bakış açıcı içinde “unutulan insan” kavramıdır. Yaklaşımın göre klasik yaklaşımla ortaya konulan ilkeler çerçevesinde düzenlenen çalışma yaşamı toplumsal huzursuzluğa ve mutsuz bireyler yaratılmasına neden olmaktadır. Ancak söz konusu olumsuzluklara neden olan sistemin ekonomik işleyişi değil bizzat endüstrileşmenin kendisidir. O halde “*endüstrileşmenin hastalıkları*” olan bu olumsuzluklar sistemin kendi işleyişi içinde giderilebilir. Bunu başarmanın başlıca yöntemi ise insana ilişkin sosyal ve psikolojik yönleri dikkate almaktan geçer. Eğer salt “çıktı” yerine “insan” üzerine odaklanılırsa toplumsal istikrar artacak ve yaşam bireyler için daha anlamlı hale gelebilecektir.

²²⁰ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 83.

²²¹ a.k., s. 84.

²²² Kurthan Fişek, *Yönetim*, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, s.200.

Waldo Hawthorne deneylerinin etkilerinin önce özel sektör, II. Dünya Savaşı'nın hemen ardından da kamu işyerlerinde görülmeye başlandığını belirtir. Ona göre söz konusu deneyler yalnızca Bilimsel Yönetim akımının verimliliği maddi teşvik unsurlarına ve işyerinin fiziki koşullarının düzeltilmesine odaklanarak elde etmeye çalışan yöntemlerinin sınırlılığını ortaya çıkartmakla kalmamış, aynı zamanda verimlilik için psikolojik ve özellikle sosyal etkenlerin ne denli önemli olduğunu gözler önüne sermiştir.²²³

Waldo klasik örgüt kuramı uygulamalarından neo-klasik örgüt kuramı uygulamalarına geçişi “acımasız babacılıktan” “yardımsever babacılığa” geçiş olarak açıklar. Sonuçta değişmeyen “babacılık” olgusudur. Ona göre klasik örgüt kuramı temelde değişmemiş, yalnızca daha “kurnaz” bir içeriğe büründürülmüştür. Bu anlamda Waldo Hawthorne deneylerinin sonuçlarının içerik açısından abartılmaması gerektiği görüşündedir.²²⁴

Waldo, her çağın kendi dünya görüşünü tam olarak yansıtan kavramları olduğunu ve bunların sorgulanmadan benimsendiklerini söyler. Örgüt kuramını ise başlangıcından itibaren “bilimsel”, “ussal”, “etkinlik”, “üretkenlik” ve “*verimlilik*” gibi sözcükler tanımlamaktadır. Buradan hareketle Waldo, neo-klasik örgüt kuramının da hiçbir şekilde ussallık, etkinlik ve verimlilik gibi ölçütleri reddetmediğinin altını çizer. Neo-klasik örgüt kuramının klasik örgüt kuramından farkı insana ilişkin yeni keşfedilen “ussal olmayan” yönleri “ussal olanın” denetimi altına almaya çalışmakla sınırlıdır. Bu anlamda, Waldo'ya göre, İnsan İlişkileri

²²³ Dwight Waldo, “Public Administration”, David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 150.

²²⁴ Waldo, Elton Mayo'yu okuduğunda hayalinde modern bir mandıranın canlandığını söyler. İnekler vitaminli yemlerini yemekte, süt makinelerinin sesi her tarafta çalan Viyana valsleri nedeniyle neredeyse duyulmamaktadır. Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 89.

okulunun damgasını vurduğu neo-klasik örgüt kuramı hiçbir zaman Bilimsel Yönetim akımının temelinde bir reddi ve ondan radikal bir kopuş değil, yalnızca onun yönetsel araçlarının rafine edilmiş bir uzantısıdır.²²⁵

C. Modern Örgüt Kuramı

Waldo'nun örgüt kuramını ele aldığı en önemli iki yazısı *PAR*'da yayımlanan ve ikisi de birer kitap eleştirisi olan “Örgüt Kuramı: Bir Fil Problemi” ve “Örgüt Kuramı: Fil Probleminin Yeniden İncelenmesi” makaleleridir.²²⁶ Waldo bu makalelerinde 1980'li yıllara kadar örgüt kuramı ile ilgili birçok yaklaşımın ortaya çıktığını ama bunların arasında örgütlerin tanımlanması açısından hiçbir benzerlik bulunmadığı saptamasını yaparak örgüt kuramı üzerine yazılanları, bir fili elleriyle dokunarak tanımlamaya çalışan görme özürlü insanların anlattıklarına benzetir. Yazılanlara bakılırsa sanki her biri farklı bir fili tanımlamaktadır.²²⁷ Üstelik Waldo'ya göre söz konusu yaklaşımların çoğu Luther Gulick'in söylediklerinden çok da farklı değildir. Waldo, örgüt kuramının bu denli popülerleşmesinin nedenlerinden birinin içinde yaşanan “örgütler çağı” gerçeği olduğunu söyler. Ama belki de asıl önemli neden davranışçı akımın etkisinde aranmalıdır. Söz konusu etki kamu yönetimi alanında ilginin “yönetim”, “yönetsel” ve “yönetim kuramı” terimlerinden “örgüt”, “örgütsel” ve “örgüt kuramı” terimlerine kaymasına yol açmıştır.

²²⁵ Dwight Waldo, “Organization Theory: Revisiting The Elephant”, *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 36, Nov.-Dec. 1978, s. 591. Owen Huges, Mayo'nun da Taylor gibi sendikalara ve “endüstriyel demokrasi”ye karşı olduğunu belirtir. Her ikisinin de temel kaygısı üretkenlik artışıdır. Bu anlamda İnsan İlişkileri Okulu Bilimsel Yönetim yaklaşımının tamamlayıcısıdır. Owen E. Huges, *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2003, s. 30. Kurthan Fişek de aynı görüşü savunur. Ona göre yaklaşımın savunucuları çalışma barışını temel alıp, uyuşmazlığı “hastalıklı durum” olarak gördükleri, çıkar özdeşliğini doğal ve çıkar çatışmasını da yapay saydıkları için sendika gibi sınıf örgütlerini model dışı bırakmak eğilimindedirler. Kurthan Fişek, *a.g.e.*, s. 225.

²²⁶ Dwight Waldo, “Organization Theory: An Elephantine Problem”, s. 210-225; Dwight Waldo, “Organization Theory: Revisiting The Elephant”, s. 589-597.

²²⁷ Dwight Waldo, “Organization Theory: An Elephantine Problem”, s. 216.

Waldo, örgüt kuramının modern döneminin başlangıcını Marc ve Simon'un *Örgütler* isimli çalışmasına dayandırır. Ona göre, tıpkı önceki dönemlerde olduğu gibi, modern örgüt kuramı da 20. yüzyıl Batı kültürünün bilim, ussalık, verimlilik ve üretkenlik gibi değerleri üzerinde yükselmeye devam etmektedir. Waldo özellikle 1950'li yıllardan sonra birçok farklı alan ve disiplinin ilgisini yönelttiği modern örgüt kuramı ile ilgili birçok yaklaşımın ve çalışmanın ortaya çıktığını belirtir. Bu alan ve disiplinler arasında Waldo'nun Bilimsel Yönetim'in asıl mirasçısı olarak adlandırdığı işletme, sosyoloji, sosyal psikoloji, ekonomi ve antropoloji sayılabilir. Ona göre modern örgüt kuramı evrensel bir örgüt davranışı inancına dayanılarak kurulmuştur ve bunun doğal bir sonucu olarak da kamu örgütlerini ayrı bir analiz konusu yapmamaktadır.

Waldo'ya göre söz konusu yaklaşım ve çalışmalardaki bu nicelik artışının bilgi artışı ile hiçbir ilgisi yoktur; *“kavramlar geri dönüşüm yoluyla yeniden gündeme sokulmakta, yeniden adlandırılmakta ve yeniden ambalajlanmaktadır.”* Ortada örgütleri tanımladığı öne sürülen “yapısal”, “kurumsal”, “davranışsal”, “durumsal”, “sistem” ve “çevre” gibi birçok kavram ve deyim dolaşmakta, adeta *“tekerlek, ateş ve bronz yeniden keşfedilmektedir.”*²²⁸ Üstelik tüm bu yaklaşım, kuram ve okulların tümünün işletme yöneticiler, ekonomistler, hukukçular, sosyologlar ve hatta teologlar tarafından geliştirildiği, içlerinde siyaset bilimcilerin katkı yaptığı tek bir örgüt kuramının olmadığı görülmektedir.²²⁹

²²⁸ Dwight Waldo, “Organization Theory: Revisiting The Elephant”, s. 590.

²²⁹ Dwight Waldo, “A Theory of Public Administration Means in Our Time A Theory of Politics Also”, s. 80.

Waldo, Simon'un "karar verme" konusu ile ilgili çalışmalarının modern örgüt kuramının en önemli parçalarından birini oluşturduğunu belirtir. Ona göre Simon'un bu çalışması bilimsel standartlardaki titiz ısrarı ve yönetsel karar verme işine odaklanması ile klasik örgüt kuramından bir kopuşu simgeliyorsa da, örgütsel karar verme de verimliliği kıstas olarak tutması ve eski siyaset-yönetim ayrımı yerine olgu-değer ikiliğini koyması nedeniyle tutucu bir yaklaşımı temsil etmektedir.²³⁰

Waldo, Weber'in bürokrasi kavramını biçimsel örgütlerle ilgili en önemli açıklama olarak görür ve onun dehasını bürokrasi olgusunu tarih, iktisadi yaşam, teknolojik gelişim, siyaset felsefesi ve toplumsal yapı ile ilişkilendirmedeki yeteneğiyle açıklar. Waldo'ya göre genel bir örgüt kuramı oluşturma yolundaki çalışmalar Weber'in bürokrasi kuramını göz ardı etmemelidir.²³¹

Waldo'ya göre modern örgüt kuramının önemli bir kolu da "bilimsel" olma savındaki yaklaşımlardır. Bu yaklaşımlardan en önemli ikisi ise Sistem ve Durumsallık yaklaşımlarıdır. Waldo sistem yaklaşımının, örgütlerin birer sistem olduğu varsayımından yola çıkarak önce örgütsel davranışın tanımlanabilmesini ve ardından da denetimini amaçladığını belirtir.²³² Waldo'nun işlevini "*örgütlerle ilgili var olan görüşler deposuna yeni görüşler eklemek*" olarak tanımladığı sistem yaklaşımı öne sürdüğü "*genelde her şey olmak*" savına karşın "*özelde hiçbir şey olamamıştır.*"²³³

²³⁰ Dwight Waldo, "Public Administration", *Journal of Politics*, s. 451.

²³¹ Dwight Waldo, "Organization Theory: An Elephantine Problem", s. 221.

²³² Dwight Waldo, "The Future of Management", s. 111.

²³³ Dwight Waldo, "Organization Theory: Revisiting The Elephant", s. 592.

Waldo durumsallık yaklaşımının sistem yaklaşımından doğduğunu ama daha çok çevresel koşulların önemini vurguladığını ve sistem yaklaşımına kıyasla daha az kuramsal olduğunu belirtir. Waldo’ya göre durumsallık yaklaşımını belki de en iyi “*duruma göre değişir*” deyiimi tanımlanabilir. Yaklaşım, örgütsel sorunlara bulunacak en doğru çözümlerin tümüyle örgütte ve özellikle örgütün çevresinde birbirleriyle karşılıklı ilişkili ve sürekli değişen birçok etkene bağlı olduğunu öne sürmekte, bu türden zorlu koşullar altında yöneticiler tarafından verilecek kararlara odaklanmaktadır.²³⁴ Waldo yaklaşımın “*duruma bağlı*” olarak ifade edilebilecek özünü akla yatkın bulmakta ama bu noktadan sonra ne yapılması gerektiği ile ilgili olarak bir şey söylemediğini belirtmektedir.

Waldo’ya göre sonuçta sistem kuramı ve durumsallık yaklaşımının her ikisi de giderek artan toplumsal ve örgütsel karmaşıklığa karşı mevcut örgüt kuramında yapılan uyarlamalarıdır. Yapmak istedikleri eski kuramın ussallık, verimlilik, etkinlik ve üretkenlik gibi hedeflerini reddetmek değil, aksine bu hedefleri giderek zorlaşan koşullar altında gerçekleştirmeye çalışmaktır.²³⁵ Waldo modern örgüt kuramının bir taraftan örgütlerin amaç, yapı ve çevrelerinden bağımsız olarak evrensel ilkeleri olduğunu savlarken diğer taraftan kamu örgütlerini göz ardı etmesini çelişkili bulur.²³⁶

Waldo, 20. yüzyılın son dönemine damgasını vuran örgüt karşıtı akımlardan söz etmeyi de ihmal etmez. Özellikle bürokratik örgütlere yönelen bu tepkiler bağlamında oluşan yönetim yazınında otorite, disiplin ve hiyerarşi gibi niteliklerin

²³⁴ Hal G. Rainey bu anlamda durumsallık yaklaşımının Simon’un karar verme kuramına dayandığını öne sürer. Hal G. Rainey, “Products of Simon’s Progress: Similarities and Contrasts in Three Major Contributions”, *Public Administration Quarterly*, Winter 1989, s. 398.

²³⁵ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 146.

²³⁶ Dwight Waldo, “Organization Theory: An Elephantine Problem”, s. 211.

tanımladığı bürokratik örgüt biçimlerinin “düşüşte”, buna karşın geçici, yatay, esnek ve organik örgütsel yapıların “yükselişte” olduğunu gözlemler. Bürokratik örgüt karşılığı bir anlamda kamu karşılığıdır. Waldo, 1970’li yıllarda kamu kuruluşlarına ve toplumsal sorunlara kamu tarafından getirilen çözümlere karşı genel bir tepki olduğunu belirtir; *New Deal* öneminin liberal uzlaşması sona ermiş, ulusal sorunların bürokrasi önderliğinde yürütülen ulusal programlarla çözülebileceğine olan inanç zayıflamıştır. Kamu görevlilerinin adaletine, yeteneğine ve verimliliğine güven kaybolmuştur. Sağ, Sol ve Merkez kamu karşılığı konusunda uyum içinde görülmektedir. Bu tartışmalar bağlamında katı ve sürekli örgütsel yapıların yerini geçici ve dinamik örgütsel yapıların alacağı, geleceğin yaşam biçiminin bürokrasi değil “*adhokrasi*” olacağı öne sürülmektedir.²³⁷ Diğer yandan toplumsal sorunlar o denli büyümüş ve karmaşıklaşmıştır ki geleceğin toplumunun tek tek ve farklı örgütler tarafından değil örgütlerin iç içe geçtiği örgüt zincirleri, ağları ve sistemleri tarafından yönetileceği öngörülmektedir. Üstelik kamu ve özel arasındaki ayrım bulanıklaşmakta, ulus devlet çözülmektedir. Bu arada son dönemin en önemli gerçeği olan “ulusaşırı” şirketler olgusunu da unutmamak gerekir. Bu şirketlerin en büyük on sekizinin toplam ekonomik büyüklüğü ABD, SSCB ve AET’den sonra dünyanın dördüncü büyük ekonomik gücünü oluşturmaktadır. Waldo bu “yeni durum” çerçevesinde yaşananların feodalizme dönüşün işaretleri olabileceğini söyler. Sonuçta feodalizmden modern döneme geçiş bürokratik örgüt yapılarının ortaya çıkmasıyla yakından ilgilidir. Bunun tersi ise “*filmi geriye sarmaktır*”.²³⁸

²³⁷ Dwight Waldo, “Introductory Note”, *Public Administration Review*, Vol. 33, No. 4, July-August 1973, s. 299.

²³⁸ Dwight Waldo, “Reflections on Public Morality”, *Administration & Society*, Vol. 6, No. 3, Nov. 1974, s.278–281.

Kısacası Waldo bize “*feodalizme doğru bir dönüşün başlangıcında olduğumuzu*” söylemektedir.

Waldo’ya göre uygarlık ve feodalizm arasında karşılıklı bir ilişki vardır. Uygarlık belirli bir nüfus, en azından birkaç yerleşim merkezi, görelî de olsa gelişmiş bir teknoloji ama tüm bunların ötesinde yönetilebilen ve yöneten bir devlet demektir. Feodalizm ise devletin güç ve işlevlerinin çözülmesidir. “*Feodalizm devletin yokluğudur.*”²³⁹ Waldo, bu noktada, sayıları giderek artan ulus devletlere dikkat çeker. Üstelik bunların sayısı daha da artacaktır. Ona göre, içinde birden fazla etnik unsur bulunduran devletler gelecekte ayrılıkçı hareketler sonucunda çözülecekler ve ortaya birçok küçük yeni devlet çıkacaktır.²⁴⁰ Peki, sayıları giderek artan ulus devletlerin egemenliği bu karmaşık, sınırları belli olmayan ve eskisinden çok farklı güç odaklarından oluşan yeni yapılanmanın önünde bir engel değil midir? İlk bakışta bu durumun yukarıda aktarılan toplumsal yapı senaryosuyla çeliştiği düşünülebilir. Ama Waldo aynı kanıda değildir. Ona göre dünyanın küçük devletlerden oluşan gelecekteki bu yapısı zaten yukarıdaki “çözülme” senaryosu için en uygun ortamı sağlayacaktır.²⁴¹

Görüldüğü üzere Waldo kamu ve özel arasındaki ayrımın bulanıklaştığını, ululaşırı şirketlerin ulus devletlerinkinden daha büyük ekonomik güçlere ulaştığını, hiyerarşik bürokratik örgütlerin yerini yatay, esnek, ağ tipi örgütlerin almakta olduğunu, geleceğin toplumunun örgüt zincirleri, ağları ve sistemleri tarafından yönetileceğini söylemekte ve 1974 tarihli bu öngörüsüyle, Rhodes’un 1996 yılında

²³⁹ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 139.

²⁴⁰ Waldo bu görüşleri 1974 yılında dile getirmektedir.

²⁴¹ Dwight Waldo, “Reflections on Public Morality”, s.280.

yönetişim modelini açıklarken yaptığı “*günümüzde devletin yönetme ve düzenleme kapasitesine sahip mutlak bir aktör olmaksızın, kamusal ve toplumsal aktörlerden oluşmuş örgütlerarası bir ağlar koleksiyonu haline geldiği*”²⁴² saptamasına çok benzer görüşler öne sürmektedir. Kısacası Waldo’nun daha o günlerde geleceğe ilişkin olarak tanımladığı yönetsel yapı, yönetim yaklaşımıyla bire bir örtüşmektedir. Kuşkusuz buradan yola çıkıp Waldo’nun “yeni feodalizm” olarak tanımladığı yapıyı olumladığı anlamı çıkarılmamalıdır. Aksine Waldo senaryosunu bir “anarşi” ve “kaos” senaryosu olarak ortaya koymaktadır. Her ne kadar uygarlık ve feodalizmi karşılaştırırken bu kavramlara olumlu ya da olumsuz bir anlam yüklediğinin altını çizse de tanımladığı bu yeni yapıyı savunmadığı açıktır.

Waldo uyumdan ve düzenden yanadır, kaos ve anarşinin tümüyle karşısındadır. Bürokrasiyi yüceltmese de zorunluluk olarak görür. Katılım kuşkusuz yaşamsaldır. Zaten kurucusu olduğu kabul edilen “demokratik yönetim kuramı” da bunu amaçlamakta, demokrasiyi yönetim içerisinde ve yönetim üzerinden gerçekleştirmek istemektedir. “*Eğer yönetim gerçekten modern devletin özü ise, 20. yüzyılda demokrasi kuramı kamu yönetimini de kapsamalıdır.*”²⁴³

Waldo için kamu önemlidir, bazı şeyleri yapamasa da, kötü yapsa da önemlidir. Toplumsal sorunların çözümü ancak kamuyla mümkündür. Ona göre kamu yalnızca toplumsal refah için değil “toplumsal varoluş” için de elzemdir.²⁴⁴

²⁴² Birgül A. Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Mart 2005, s. 141. Gönderme: R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, September 1996, S. 666.

²⁴³ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 81.

²⁴⁴ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 29.

*“Devlet de zaten bunun için, kamusal problemlere çözüm bulmak için yaratılmıştır.”*²⁴⁵ Waldo, devletin gereksiz olduğunu, devletin yokluğunda işlerin daha iyi yürüyeceğini, kamunun aslında halkın parasını harcadığını öne süren ve devleti bireysel haklara bir müdahale olarak kabul eden bu görüşlere şiddetle karşı çıkar. Bu görüşler, ona göre, *“bırakınız yapsınlar”* mantığının bir uzantısıdır.”²⁴⁶

Waldo özel sektörün kamu sektöründen daha etkili ve verimli olduğunu öne süren görüşlerin de doğru olmadığını altını çizerek. Tek ölçütün ekonomi olduğu böyle bir karşılaştırmanın kamu kuruluşlarının aleyhine sonuçlanacağı açıktır. Ona göre bu türden bir karşılaştırma zaten anlamsız ve gerçek dışıdır. Her şeyden önce *“kamu farklıdır, daha iyi ya da daha kötü, farklıdır”*²⁴⁷ Onun işlevi salt ekonomik üretkenlik ya da kâr maksimizasyonu değildir. Waldo için her ne kadar matematiksel hesaplamalarla doğrulanmaları olası değilse de, *“siyasal ve toplumsal usallık en az ekonomik usallık kadar gerçektir.”*²⁴⁸

Waldo kamu yönetiminin uygarlığın gelişmesiyle ilgili önemini de ayrılmındadır. Yönetim olgusunun Yaradılış’tan bu yana bizimle birlikte olduğunu söyleyen Waldo, insanlık tarihindeki her türden sosyo-politik birliktelikte kaynakların dağıtılmasından ortak savunmaya kadar tüm işlevlerin sonuçta “kamu” yönetimi aracılığıyla yerine getirildiğine dikkat çekmektedir.²⁴⁹

²⁴⁵ Dwight Waldo, “Developments in Public Administration”, s. 218.

²⁴⁶ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 19.

²⁴⁷ Dwight Waldo, “Public Administration and Culture”, s. 56.

²⁴⁸ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 20.

²⁴⁹ Louis C. Gawthrop, “Democracy, Bureaucracy and Hypocrisy Redux: A Search for Sympathy and Compassion”, *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May-June 1997, s. 208.

Sonuçta Waldo’ya göre yönetim, uygarlık her nerede ve her ne zaman varolduysa onun hemen yanı başında ve ayrılmaz bir parçası olmuştur. Tüm yazılarında uygarlık ve yönetim kavramlarını yan yana kullanan Waldo’ya göre uygarlık ve kamu yönetiminin gelişimi tarihin başından bu yana birbirine bağlıdır. Her ikisi de birbirini etkileyerek gelişmiş ve neredeyse bir ortak yaşam biçimini (*symbiotic*) sürdürmüşlerdir. Dolayısıyla en başından bu yana uygarlığın biçimlenmesinde birincil rolü kamu yönetimi demek olan “devlet” üstlenmiştir. Bu anlamda Waldo’nun yeni feodalizm kavramını, devletin çözülmesi olgusuyla birlikte ulus devletleri tehdit eden uluslararası şirketler, yeni güç odakları yani yeni derebeyliklerin ortaya çıkması anlamında kullanmış olması da söz konusudur.

Dolayısıyla kurucusu olduğu öne sürülen Yeni Kamu Yönetimi hareketini bile örgüt karşıtı olmakla eleştiren, toplumsal düzen ve eşgüdümün “görünmez eller” tarafından sağlanacağını varsayan hayalci görüşleri savunmakla suçlayan ve yaklaşıma olan tek yakınlığının yaklaşımın demokrasi ve kamu yönetimini yeni ve etkin bir biçimde bağdaştırmaya çalışan tutumundan kaynaklandığını söyleyen Waldo’nun kamuyu ve kamu yönetimini karar süreçlerinden dışlayan ve iktidarı neredeyse tümüyle kamu dışında oluşturan yönetim modelini olumlaması düşünülemez.

D. Değerlendirme

Örgüt kuramları ve bu kapsamda Waldo için neler söylenebilir? Bu sorunun belki de en doğru yanıtı “bilim”in tanımı ve amacında gizlidir. Kuşkusuz bilim dediğimiz şeyin “dünya”yı anlama ve değiştirme ve “insanlığın karşı karşıya olduğu sorunlara çözüm getirme isteğinden kaynaklanan bir güdülenmeden hareket ederek

ilerlediği” kabul edilir.²⁵⁰ Var olanı anlama ve onu insanlığın yararı için değiştirme çabasıdır bu. Örgüt ve yönetim kuramlarından beklenen de budur aslında. Yaşadığımız dünyanın belki de en önemli inceleme alanlarından biri olan ve yönetim olgusunu inceleyen kuram ve yaklaşımlardan da önce bugünü anlamak ve yarını belirlemek gibi bir işlevi gerçekleştirmeleri beklenir. Ama durum gerçekten böyle midir? Kamu yönetimi disiplininin bilinçli bir inceleme alanı olarak ortaya çıktığı tarihten bu yana örgüt ve yönetim bilimine ilişkin kuram, yaklaşım ve düşünce okulları var olanı anlayan ve yaşamda olması gerekeni ortaya koyan bir gelişme çizgisi göstermişler midir gerçekten? Yoksa içinde yaşadığımız dünyada gerçek olarak dayatılanı ve onun pratiğini izleyerek ardından sürüklenen, bu anlamda yalnızca var olanı meşrulaştırmaya yarayan, bu nedenle de salt kendisini yineleyen bir rol mü üstlenmişlerdir?

Örgüt alanı ile ilgili Waldo’dan bağımsız olarak yapılacak bir değerlendirmenin yapması gereken ilk şey, tüm bu kuram ve yaklaşımların ilk ortaya çıktıkları 19.yüzyılın ikinci yarısından başlayarak egemen ekonomik sistemin işleyişi ile gereksinimlerine çözüm getirme işlevinden yola çıktıklarını, bu nedenle neyi savlarırsa savlasınlar özünde belirli bir ideolojinin kuramı olmaktan öteye geçemediklerini saptamak olmalıdır. Bu saptamanın doğal sonucu ise örgütlerle ilgili kuram ve yaklaşımların, örgüt ve yönetim alan ve uygulamalarına “öz” bakımından yeni bir şeyler getirmekten öte, “var olanı” veri kabul ederek yola çıktıkları gerçeğidir. Veri olarak alınan temel ise klasik okulun örgüt ve yönetimle ilgili ussallık ve uzmanlık bakış açısı ile örgüt ve toplumların uyum içinde yaşadıkları

²⁵⁰ Gencay Saylan, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 574.

varsayımdır. Örgütleri açıklama savıyla yola çıkan çeşitli okul ve yaklaşımlar incelendiğinde bu gerçek açıkça ortaya çıkmaktadır.

19. yüzyıl sonlarında kapitalizmin değişen yapısı bağlamında meydana gelen önemli ekonomik ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan dev şirketler ve artan sanayileşme gibi olgular ve bu olguların zorunlu kıldığı iş bölümü, organizasyon, rasyonellik ve verimlilik gibi gereksinimlere aranılan çözüm Taylor'dan gelmiştir. Bu durum bir anlamda içinde yaşanılan sistemin felsefi, ekonomik ve toplumsal kuramının yaratılması çabalarının da bir parçasıdır aslında. Adam Smith'in kuramsal boyutlarını çizdiği kapitalizm temelli sanayi toplumunda özel sektörde amaç olarak belirlenen verimlilik ve etkinlik hedeflerine ulaşabilmek için gerekli olan “düzeni” oluşturma çabası Taylor tarafından ortaya konulan “Bilimsel Yönetim” yaklaşımıyla sonuçlandırılmıştır.²⁵¹ Klasik okul ile ilgili burada vurgulanması gereken en önemli gerçek, bu yaklaşımın tamamen örgütlerdeki merkeziyetçi yapıyı ve yönetim ediminin salt yönetenin denetiminde bir iş olduğunu savunması ve daha da önemlisi bunu sağlamak için kurgulandığı gerçeğidir. Yönetim merkezi bir işlevdir ve bu işlev kesinlikle yöneticinin denetimindedir. Görüldüğü üzere örgüt kuramı yolculuğuna sistemin yani kapitalizmin kendi işleyişi ile ilgili gereksinimlerine çözüm bulma noktasından başlamıştır ve bu temel klasik okulu izleyen tüm okul ve yaklaşımlarda da tümüyle korunacaktır.

Sistemin 1929 yılında yaşadığı krizin faturası, temel işlevi kapitalist üretim sisteminde emek üretkenliğinin artırılmasının kuramının yaratılması olarak özetlenebilecek klasik okulun insanı bir “makine” olarak gören yaklaşımlarına

²⁵¹ Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetiminde Kimlik Sorunsalı”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 596.

kesilmiş ve 1930’larda yoğunlaşan bu eleştiriler 1940’ı yıllarda yeni bir kurtarıcı yaklaşımın “mühendisliğini” zorunlu kılmıştır: İnsan İlişkileri Yaklaşımı. Yaklaşımın temel hareket noktası Klasik Okulun ve Bilimsel Yönetim Yaklaşımının mekanik bakış açısı içinde “unutulan insan” kavramıdır. Ancak bu yeni bakış açısı Taylor ve yandaşlarının yöntemlerini kesinlikle reddetmemektedir. Aksine bu yeni yaklaşım insanı kapitalist sistemin çıkarları bağlamında hatırlamaktadır. Asıl amaç “insanın nasıl daha üretken kılınabileceği” sorusuna yanıt aramaktır. Çözüm yalnızca “çıktı”ya odaklanan geçmişin aksine, insana odaklanmakta bulunmuştur. Yaklaşım bu anlamda tam bir “insan mühendisliği” projesi olarak ele alınabilir. Görüldüğü gibi bu yaklaşımın klasik yaklaşımdan özünde hiçbir farkı bulunmamaktadır. Bir paradigma değişimi gibi görünse de yaklaşım tümüyle egemen felsefeyi yansıtmakta ve sürdürmektedir. Gücün merkezde yoğunlaşması esasına dayanan örgüt ve yönetim pratiğine hiçbir seçenek sunmamaktadır.²⁵² Aksine yöneticilerin çalışanların psikolojik gereksinimlerini de karşıladıkları düşüncesini yerleştirerek örgütlerde var olan yönetsel otoriteyi pekiştirme amacını gütmektedir.²⁵³

1950’li yıllar refah devleti uygulamalarına bağlı olarak kamunun büyüdüğü ve dolayısıyla büyük kaynaklar kullandığı yıllardır. Bu nedenle kaynakların kapitalizme özgü rasyonellik içinde kullanılması gerekmektedir. Bu yıllarda örgüt kuramlarının çözümlemelerinin ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimi alanına girmesine²⁵⁴ ve dolayısıyla Simon ve kuramına bu kapsamda bakmak gerekir.

²⁵² Yılmaz Üstüner; E. Fuat Keyman, “Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 311.

²⁵³ Şükrü Özen, “Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler”, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 341.

²⁵⁴ Gencay Saylan, a.g.k., s. 583.

Bu yıllar aynı zamanda örgütü, klasik ve neo-klasik okulların kapalı sistem olarak algılayan yaklaşımlarının aksine, birbirleriyle etkileşim halinde olan alt-sistemlere sahip ve kendisi de genel toplumsal sistemin bir alt parçası olan bir sistem olarak tanımlayan sistem yaklaşımının doğuşuna tanıklık etmiştir. Modern okulun başlangıcı sayılan sistem yaklaşımı durumsallık yaklaşımıyla birlikte yöneticilere örgütü oluşturan sistemlerin nasıl etkili bir şekilde bütünleştirilebileceğinin ve çevresel uyumun nasıl sağlanabileceğinin öğretilmesinin kuramı oluşturulmuştur.²⁵⁵

1970’li yıllar ise Japon şirketlerinin başarılarının göz kamaştırdığı yıllar olmuştur. Bunca “ilke” ve “yaklaşım” batı şirketlerinin başarısızlığını önlemeye yetmemiştir. Japon yönetim sistemlerine karşı bu yıllarda başlayan ve günümüzde de devam eden yakın ilgi ve eğilim yönetim alanına takım ruhu, örgütsel kültür, örgüt kimliği, örgütsel adanma gibi çalışanların yöneticilerce güdümlenmesini sağlayacak yeni kavramların girmesi sonucunu doğurmuştur. Artık çalışanların değerleri, tutumları ve sonuç olarak davranışları örgüt ideolojisi doğrultusunda yöneticiler tarafından belirlenecektir. Güce ve kârın ve iş bölümünün kontrolüne ilişkin statüko üstü kapalı bir şekilde korunmaktadır.²⁵⁶ Bu ise aynı egemen felsefenin başka biçimlerde bir kez daha ortaya konulmasından başka bir şey değildir.

Şimdilerde ise yönetim yazınında, nesnel gerçeklik beklentisi, kesinlik ve basit nedensellik gibi kavramların artık geride kaldığını ve bunların yerini kavramlar arası öznellik, belirsizlik, “birçok dünyalar” ve “birçok akıllar” gibi kavramların aldığı şeklinde yeni post-modern yaklaşımların boy gösterdiği görülmektedir. Taylor’un yönetim metotlarının tümüyle sabit zaman ve mekâna, fiziksel gerçekliğin

²⁵⁵ Şükrü Özen, a.g.m., s. 341.

²⁵⁶ a.k., s. 341.

önceliğine ve basit nedensel ilişkilere dayandığını söyleyen ve Weber'in rasyonel bürokratik uzmanlaşma yaklaşımının bile mantıksal deneyciliğinin bir yansıması olduğunu savlayan bu yeni yaklaşımlar geçtiğimiz yüzyıl boyunca bilimin değişime uğradığını ve yeni bilimlerin mantığımızı ve doğanın gerçekleri ile hayat hakkındaki varsayımlarımızı da dönüştürdüğünü ileri sürmektedirler. Bu yaklaşımlara göre sorun yönetim bilimleri hakkında bildiklerimizin önemli bir kısmının hala değişmemiş olmasında ve eski Newton'cu paradigmaya ve eski bilimsel determinizmin mantığına çakılı kalmamızdadır.²⁵⁷

Hâlbuki “yeni” ya da post-modern olarak adlandırılan yaklaşımlar incelendiğinde onların da sorunun özüyle ilgili getirdikleri yeni bir şeyin olmadığı görülmektedir. Alternatif olarak sunulan tasarım ve uygulamaların hepsi de katılımı bireylerin önceden var olan ve kendilerinin dışında belirlenen güç odaklı yönetsel yapılara katılması şeklinde tanımlamakta²⁵⁸ ve gücün yalnızca yönetenlerce uygulanacağını kabul eden çizgiyi hiçbir şekilde terk etmemektedir. Sonuçta “yeni” olarak tanımlanan söz konusu kuramlar soruna yönetilen açısından değil gücü elinde tutan yani yöneten açısından bakmakta ve egemen paradigmanın güncel gereksinimlerine yanıt vermek amacıyla ortaya atılan çözümlerden öteye geçmemektedir.

Bütün bunların ışığında Waldo'yu örgüt kuramı bağlamında değerlendirmek için onun bu konuda yazdıklarının özüne bakmak gerekir. Kuruluşunda devlet kavramı inceleme kapsamının dışında tutulan ve ilgi alanı devletin yalnızca bir parçasını oluşturan yönetim aygıtıyla sınırlandırılan kamu yönetimi disiplini organik

²⁵⁷ Sam Overman, “The New Science of Administration: Chaos and Quantum Theory”, *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 5, Sep-Oct. 1996, s. 487-491.

²⁵⁸ Yılmaz Üstüner; E. Fuat Keyman, a.g.k., s. 311.

olarak örgütler dünyasından başka bir şey olmayan bir alana hapsedilmiş ve dolayısıyla tümüyle örgüt kuramlarının egemenliği altında gelişmek durumunda kalmıştır.²⁵⁹ Waldo da disiplinin üzerindeki örgüt kuramı etkisinden hoşnut değildir. Örgüt kuramının disiplinin üzerindeki egemenliğini davranışçı akıma, işletme yönetimi etkisine ve içinde yaşanan “örgütler çağı”na bağlar. Kurama yönelik eleştirileri “örgüt iklimi” ve “örgüt kültürü” yaklaşımları ile de ilişkilendirilebilir. Örgüt kuramına İnsan İlişkileri okulu bağlamında “*yönetim süreci yöneticiler ve yönetilenlerden oluşmaktadır, bu durum böyledir ve böyle sürmelidir.*” şeklindeki işletme yönetimi²⁶⁰ kökenli görüşü nedeniyle yönelttiği eleştiri²⁶¹ kurucusu olduğu “demokratik yönetim kuramı” doğrultusunda savunduğu “katılım” kavramı ile ilgilidir ve örgütlü yaşamın demokratikleştirilmesi sorununa dikkat çekmesi anlamında önemlidir. Ama Waldo’nun “demokratik yönetim kuramı”nı ilk kez ortaya koyduğu “Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi” makalesinin tarihini de gözden kaçırmamak gerekir. 1952 tarihli bu makale II. Dünya Savaşı’nın hemen ardından yazılmıştır ve bu yıllar kapitalizmin kendisine alternatif olarak ortaya çıkan sosyalizmle dünya ölçeğinde rekabet etme zorunda olduğu yıllardır. Amerika ve temsil ettiği sistem her alanda demokratikleşmeli ve örnek olmalıdır. Sonuçta bir “kuramcı” olarak Waldo’nun çabası ancak, diğer tüm benzer örneklerde de görüldüğü gibi, kendi ülkesinin gereksinimlerini karşılayacak bir kuram geliştirmek olarak açıklanabilir. Waldo’nun kamu yönetiminin geçmişte sürekli devlete ilişkin

²⁵⁹ Birgül A.Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, s. 527–544.

²⁶⁰ Waldo işletim bilimini (*management science*) yöneticilerin çıkarlarını gözetmeyi amaçlayan örtülü sınıfsal bir ideoloji olarak nitelendirir. Dwight Waldo, “The Future of Management”, s. 81.

²⁶¹ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 89.

her şeyden uzak tutulduğu ve disiplinin yalnızca örgüt kuramıyla, genel bir yönetme olgusuyla ve özellikle işletme yönetimiyle özdeşleştirilmeye çalışıldığı şeklinde yaptığı saptama²⁶² ise onun Anglo-Amerikan yazınının geniş siyasal bakış açısını temsil eden yaklaşımın en önemli temsilcilerinden biri olmasının doğal bir sonucudur.

II. KARŞILAŞTIRMALI YÖNETİM ve KALKINMA YÖNETİMİ

Karşılaştırmalı Yönetim çalışmaları özellikle 1950’li yıllardan başlayarak Amerika’da siyaset biliminin temel ilgi alanlarından biri haline gelmiş ve aynı çizgi kamu yönetimi alanında devam etmiştir. Waldo karşılaştırmalı yönetimin bu gelişimini Amerikan’ın II. Dünya Savaşı sonrasında yüzünü dış dünyaya çevirmesine ve o dönemde giderek yaygınlaşan ve birçok akademisyenin de içinde yer aldığı dış yardım programlarına bağlar. Amerika savaştan yalnızca galip değil aynı zamanda ekonomik ve askeri olarak en güçlü ülke, bir “süpergüç” olarak çıkmış, ilgisini Avrupa’ya ve yeni ortaya çıkan ülkelere yöneltmiştir. Waldo’ya göre Marshall Planı ve benzeri yardım programları “*soylu özgecilikten aşırı çıkarcılığa kadar uzanan*” bir yelpaze içinde yer alan amaçlar gözetmektedir. 1948 seçimlerinin ardından başkanlığa seçilen Truman tarafından ortaya konulan ve “Point Four” olarak adlandırılan programla Amerikan yardımının bu yeni ülkelere uzanması kararlaştırılmıştır. Waldo “*bu yeni, zayıf ve yoksul ülkelerin Sovyetler Birliği’nin ve komünizmin eline geçmesini önlemek ve gelişmelerini liberal demokrasi doğrultusunda gerçekleştirebilmelerini sağlamak*” amacıyla yapılması öngörülen söz

²⁶² Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, s. 25.

konusu yardımların Soğuk Savaş kapsamı içinde değerlendirilmesi gerektiğini belirtmekte, “*dolarların akmaya başladığını*” söylemektedir.²⁶³

Waldo o yıllarda tüm ülkelerin modernleşmek istediği inancının yaygın olduğunu söyler. O yıllar Amerikan kamu yönetimcilerinin modernleşme ve ilerlemenin birkaç yılda olmasa bile hiç olmazsa birkaç on yılda gerçekleştirilebileceğine ilişkin umutlarının yüksek olduğu yıllardır.²⁶⁴ Amerikan teknik yardımı bu ülkelerin modernleşmelerini gerçekleştirmelerinde katkı sağlayacaktır. Ama olaylar ne içerde ne de dışarıda beklenildiği gibi gelişmez. 1960’lı yılların ortalarından itibaren bir yandan Amerika savaşa, toplumsal huzursuzluklarla ve ekonomik sorunlarla boğuşmaya başlayacak, diğer yandan da kalkınmaları ve modernleşmeleri için “yardım” edilen ülkelerin hemen tümü bu çabalarında başarısızlığa uğrayacaktır.

A. Karşılaştırmalı Yönetim

ABD’de karşılaştırmalı yönetim dersleri daha çok yüksek lisans düzeyinde olmak üzere 1950’li yılların hemen başında ortaya çıkmaya başlar. Bu yıllarda ASPA bünyesinde bir Karşılaştırmalı Yönetim Gurubu (*Comparative Administration Group*) oluşturulur ve çalışmalar başlatılır. Waldo’da aynı dönemde, 1948-1955 yılları arasında, Berkeley’de Karşılaştırmalı Ulusal Kalkınma dersleri vermektedir.²⁶⁵

²⁶³ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 121.

²⁶⁴ Waldo o yılları, Amerikan kamu yönetimcilerinin, hele bir de Kore Savaşına gönderilmedilerse ve McCarty’nin zulmüne uğramadıysa, en mutlu yılları olarak tanımlarken aslında biraz da dönemin Amerika’sının olumsuz koşulları ile ilgili ipucu vermektedir. *a.k.*, s. 122.

²⁶⁵ ABD’de karşılaştırmalı yönetim alanındaki çalışmalar 1952 yılında Wallace Sayre ve Herbert Kaufman tarafından Princeton Üniversitesinde düzenlenen bir konferansla başlar. Waldo bu konferansta ve ASPA bünyesinde kurulan Karşılaştırmalı Yönetim Gurubu’nun (CAG) oluşumunda yer almaz. Waldo’nun CAG içindeki etkinliği 1960’lı yıllara rastlar. *a.k.*, s. 118-120.

Yine bu yıllarda yaşadığı İtalya deneyimi konuya olan ilgisini daha da artırır. Amerikan dış yardım programının bir parçası olarak California ve Bologna Üniversiteleri arasında sağlanan anlaşma uyarınca ilki 1956–1957, ikincisi 1961–1962 yılları arasında olmak üzere iki kez İtalya’da görev yapar. Programın amacı Amerikan yönetim know-how’ının İtalya’ya aktarımıdır. Yaşadığı deneyim Waldo’nun bu türden programlarla ilgili görüşlerinin biçimlenmesine yol açar. Daha sonraları dış yardım programlarının hiçbir zaman başarıya ulaşamayacağını, çünkü evrensel olduğu düşüncesiyle aktarılması amaçlanan bilginin, daha doğrusu “ilkeler”in, tümüyle Amerika’ya özgü olduğunu söyleyecektir.²⁶⁶

Waldo 1950’li yıllarda ilgi duymaya başladığı karşılaştırmalı yönetim alanı üzerinde çalışmalarını sonraları da sürdürecektir ve bu alanla ilgili görüşlerini çeşitli dönemlerde yazdığı makalelerle ortaya koyacaktır.²⁶⁷

Waldo’ya göre karşılaştırmalı yönetim olgusu yönetsel yöntem ve tekniklerin başka ülkelere aktarılabilmesi konusunda çok önemli tartışmaların doğmasına neden olmuştur.²⁶⁸ Ama Waldo’nun tanımlamasıyla, 1950’li yıllarda kamu yönetimi disiplininin odağına yerleşen karşılaştırmalı yönetim alanı esas olarak disipline egemen olan davranışçı akımın etkisi altında yönetimin “evrensel” ilkelerini temel

²⁶⁶ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 73.

²⁶⁷ “Public Administration and Culture”, Roscoe C. Martin, (ed.), *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*, Syracuse University Press, 1961; “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 15, 2006; “Reflections on Public Administration and National Development”, *International Social Science Journal*, Vol. 21, No. 2, 1969. Waldo ayrıca kalkınma yönetimi konusuna eğilen bir kitabın editörlüğünü yapmış ve bölümlerinden birini yazmıştır: “Conclusion: Some Notes on Time, Administration and Development”, Dwight Waldo, (ed.), *Temporal Dimensions of Development Administration*, Duke University Press, Durham, 1970; “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise” isimli makale 1964 yılında yazılmıştır.

²⁶⁸ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 69.

olarak ilerlemekte²⁶⁹ ve tüm dünyayı kendi “bilimsel” evreni olarak gören bir yaklaşımla karşılaştırmaya temel alınacak kuramsal yapıları oluşturmaya çalışmaktadır. Waldo kamu yönetimi disiplininin bir Amerikan yönetim deneyimi olduğunu hatırlatarak bu eğilime karşı çıkar; insana ilişkin olan ve sosyoloji, antropoloji ve tarih alanlarında ortaya konulan tüm boyutlar göz önüne alınmadan, salt Amerikan POSDCORB deneyiminden yola çıkarak yönetim olgusunu sosyal psikoloji ve ekonomi alanlarından ödünç alınan birkaç matematiksel formüle sığdırma çabaları sonuçsuz kalmaya mahkûmdur.²⁷⁰ Waldo karşılaştırmalı yönetim alanına kültür ve tarih pencerelerinden bakar. Öncelikli amaç farklı kültür ve ülkelerdeki kamu yönetimi olgusunu anlamak olmalıdır.²⁷¹ Kültür kavramını sosyal bilimin en temel kavramı olarak gören Waldo karşılaştırmalı yönetim alanında kültür etkeninin göz ardı edilmemesi gerektiğinin altını çizer. Her ülke ve toplum farklı kültürel koşullar tarafından biçimlendirilir.²⁷² O ülkenin değerleri, felsefesi, ideolojisi, ahlak sistemi, sınıfsal yapısı ve ekonomik koşulları gibi farklılıkları göz önüne alınmadan POSDCORB’la özetlenebilecek ve çok sınırlı bir alan için geçerli olabilecek Amerikan yönetsel uygulama ve kurumlarının bir başka ülkeye olduğu gibi aktarılması olası değildir.²⁷³

²⁶⁹ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 141.

²⁷⁰ Dwight Waldo, *Perspectives on Administration*, s. 116.

²⁷¹ George Frederickson and Frank Marini, “Modern Comparative Administration: Essays in Honor of Dwight Waldo”, *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 4, July-August 1997, s. 323.

²⁷² Waldo daha 1953 yılında “karşılaştırmalı siyaset” alanında düzenlenen bir seminerin sonuç raporu için yazdığı yorumda bu tür çalışmaların bilginin aktarılacağı ülkelerin ülkenin “ulusal” niteliğini göz ardı etmemesi gerektiğini söylemektedir. Dwight Waldo; Carl J. Friedrich; Harold D. Lasswell; Herbert A. Simon; Ralph J. D. Braibanti; G. Lowell Field, “Research in Comparative Politics: Comments on the Seminar Report”, *The American Political Science Review*, Vol. 47, No. 3, s. 674.

²⁷³ Dwight Waldo, *Perspectives on Administration*, s. 120.

Waldo sonraki yıllarda da karşılaştırmalı yönetim alanını “kültür” kavramıyla ilişkilendirmeyi sürdürür. Yönetim kültürle doğrudan ilgilidir. Üstelik yönetsel araçlar hiçbir zaman “nötr” olamazlar. Ama karşılaştırmalı yönetim alanında yapılan tüm çalışmalar belirli bir deneyime ilişkin verilerin farklı kültürlerle olduğu gibi aktarılmasıyla sınırlı kalmaktadır. Hâlbuki söz konusu deneyim tümüyle Amerika’ya ve Batı’ya aittir. Waldo bu anlamda geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının “*yönetim her yerde yönetimdir*” bakış açısını karşılaştırmalı yönetim çalışmalarının önündeki en önemli engel olarak görür.²⁷⁴

1960’lı yıllar da davranışçı yaklaşımın karşılaştırmalı yönetim alanı üzerinde etkisinin sürdüğü yıllardır. Kuramsal yapıyı oluşturmak adına yapısal-işlevci yaklaşımın formülasyonlarından başlayarak karar verme modelleri ve sistem teorisi gibi çeşitli teori ve modeller ödünç alınmakta ve kullanılmaktadır. Bu arada en sık başvuru edilen modellerden biri de Weber’in bürokrasi modelidir. Waldo bürokrasi modelinin o dönemdeki çekiciliğini onun evrensel olduğuna inanılan geçerliliğine bağlar.²⁷⁵ Waldo bürokrasi ile ilgili bu evrensellik savını tıpkı klasik kamu yönetimi yaklaşımının evrensel geçerliliği olan “ilkeler” savı kapsamında ele alır. Waldo’nun Weber’e ve onun bürokrasi kuramı ile ilgili düşünceleri bellidir; Waldo, bürokrasiyi tarih, ekonomik yaşam, teknolojik gelişmeler, siyaset felsefesi ve toplumsal yapı gibi etkenlerle ilişkilendiren ve bürokrasinin gelişimini uygarlığın gelişimine bağlayan Weber’in kuramını çağlar ve kültürler boyunca süregelen yönetim olgusunu kavrayabilmek açısından evrensel bir dil olarak tanımlamaktadır. Ama yine de

²⁷⁴ Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, s. 23-24.

²⁷⁵ Dwight Waldo, “Public Administration”, *Journal of Politics*, s. 472.

“söz konusu kuram tarihte olanları veri olarak alan ve sonuçta geriye doğru giderek yaşananı meşrulaştıran bir kuramdır.”²⁷⁶

B. Kalkınma Yönetimi

1960’lı yıllara doğru karşılaştırmalı yönetim alanı üzerinde giderek artan bir baskı oluşur. Pratik sonuçlar isteyen bir baskıdır bu. Karşılaştırmalı yönetim çalışmalarından “istenilen” sonuçlar alınamamaktadır. Çalışmaların yönü kalkınma olgusuna yönlendirilmelidir. 1960’lı yıllarda ASPA bünyesindeki Karşılaştırmalı Yönetim Gurubu’nun başkanlığını yapan ve karşılaştırmalı yönetim alanının kurucusu olarak kabul edilen Fred Riggs’in, kalkınma yönetimi çalışmalarına Ford Vakfı’nın büyük bağışları doğrultusunda geçildiğini söylemesi bu baskının varlığını açıkça ortaya koymaktadır. Ford Vakfı’nın tek şartı, bağışın Amerikan yönetsel deneyiminin kalkınmakta olan ülkelerin yönetsel sistemlerine aktarılmasında ve yalnızca kalkınma yönetimi çalışmalarında kullanılmasıdır. Riggs’e göre bu istek Ford Vakfı’nın Üçüncü Dünya ülkelerindeki projelere duyduğu ilgiden kaynaklanmaktadır.²⁷⁷ Waldo’ya göre de “Sonuçta Ford Vakfı’nın bağışları yönetim karşılaştırmaları için değil, kalkınma yönetimi içindir.”²⁷⁸ 1960’lı yıllarda artık inceleme alanı karşılaştırmalı yönetimden kalkınma yönetimine dönüşmüştür.

²⁷⁶ Dwight Waldo, “Public Administration and Change: Terra Paene Incognita”, s. 101.

²⁷⁷ Fred W. Riggs, “Public Administration in America: Why Our Uniqueness is Exceptional and Important”, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 1, Jan.-Feb. 1998, s. 23. Riggs diğer bir makalesinde, başlangıçta yalnızca kalkınmakta olan ülkelerin değil aynı zamanda ABD ve SSCB de dâhil olmak üzere tüm ülkelerin kamu yönetimlerini inceleme amacı güden Karşılaştırmalı Yönetim Grubu’nun Ford Vakfı’nın ileri sürdüğü koşul nedeniyle bu isteğini gerçekleştiremediğini öne sürer. Fred W. Riggs, “The Group and the Movement: Notes on Comparative and Development Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, Nov.-Dec. 1976, s. 648-654.

²⁷⁸ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 127.

Waldo “kalkınma” teriminin II. Dünya Savaşı öncesinde pek de bilinmeyen yeni bir terim olduğunu söyler. *Kalkınma* sosyo-politik ve ekonomik anlamda 1950’lerden bu yana kullanılan Amerikan kökenli bir terimdir. Daha iyi bir yaşamın olası olduğu inancıyla “kalkınma” denilen çabanın ardına düşen ve savaş sonrası ortaya çıkan birçok yeni devlet ve toplum için kalkınma bir din ve slogan haline dönüşmüştür; “*önce bağımsızlık, sonra kalkınma.*” Waldo “kalkınma” kavramını 20. yüzyılın ikinci yarısını tanımlayan kavram olarak nitelendirir.²⁷⁹

Waldo kalkınmanın Batı’lı ve modern olmak şeklinde algılandığını belirtir. Gerçi uygarlığın kökeni Batı’lı değildir, temeller Yakın Doğu’da atılmıştır ama sonrasında bugün “modern” ve “gelişmiş” olarak tanımlanan her şey Batı’yla ilgilidir. Gerçekten de “modern” kavramının tanımlayıcı tüm nitelikleri tümüyle Batı’da meydana gelmiş tarihsel gelişmelerle ortaya çıkmıştır. Waldo bu gelişmeleri ulus devletin yükselişi, bilim ve teknolojinin gelişimi, büyük ölçekli örgütlerin ortaya çıkışı ve endüstrileşme ve şehirleşme olarak sıralar.

Waldo kalkınma olgusunu Batı’nın geçmişine damgasını vuran “ilerleme” nosyonu ile özdeşleştirir. İlerleme, Batı kültürünün Rönesans’tan itibaren insan deneyiminin ileriye doğru gelişimini tanımlayan anahtar kavramıdır ve tümüyle modern döneme aittir. Waldo bu nedenle Batı’lıların ve gelişmekte olan ülkelerin seçkinlerinin kalkınma kavramını Batı’yla özdeşleştirdiklerini belirtir. Onlara göre Batı, teknolojisiyle, bilimiyle ve ekonomik üretkenliğiyle taklit edilmesi gereken tek modeldir.²⁸⁰

²⁷⁹ Dwight Waldo, “Reflections on Public Administration and National Development”, s. 296.

²⁸⁰ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 125.

Waldo tıpkı karşılaştırmalı yönetim örneğinde olduğu gibi kalkınma yönetimi uygulamalarında da evrensel reçeteleri eleştirir; “*birçok bilim, disiplin, meslek, planlamacı, ekonomist, sosyolog ve kamu yönetimci ortalığa çıkmış kalkınma reçeteleri satmaktadır. Hâlbuki hiçbir bilimin, disiplinin ya da mesleğin elinde sihirli formüller yoktur.*”²⁸¹ Bunca çabanın ardından öğrenilen tek şey yalnızca “*neyin işe yaramayacağıdır.*” Bir dünya dini ve ideolojisi haline gelen kalkınma yönetimi kalkınmayı Batı’lı olmakla eşdeğer saymakta ısrar etmektedir.

C. Değerlendirme

1950’li yıllarda Amerikan kamu yönetimi disiplininde temel inceleme konusu haline gelen karşılaştırmalı yönetimin ve onun 1960’lı yıllardaki devamı olan kalkınma yönetiminin inceleme alanı dünya kapitalist sistemi içindeki az gelişmiş ülkeler olarak belirlenmiş ve incelenecek dönem modernleşme tarihiyle sınırlandırılmıştır. Ancak seçilen model-kuram karşılaştırmalı alanı genel olarak kamu yönetimi olgusunu inceleme amacından uzaklaştırmış, dönemin ve kaynaklandığı ülkenin siyasal amaçlarına doğrudan bağlı ideolojik bir niteliğe büründürmüştür.²⁸² Bu anlamda, amaç her ne kadar “kamu yönetiminde evrensel özellikleri ortaya çıkarmak” olarak tanımlansa da yaklaşım tümüyle yerel nitelikli ve sömürgecidir.²⁸³ Uygulandıkları ülkelerin “kalkınamamaları” bu saptamayı doğrulamaktadır. Dudley Seers “Neyi Ölçmeye Çalışıyoruz?” isimli makalesinde kalkınma olgusunu yoksulluk, işsizlik ve eşitsizlik gibi olumsuzlukların giderilmesi

²⁸¹ a.k., s. 126.

²⁸² Birgül A. Güler, “Giriş: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?”, Birgül A. Güler ve diğerleri, (der.), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını -1, Ankara, Aralık 2004, s. 5.

²⁸³ Birgül A. Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, s. 537.

ya da azaltılmasıyla ilişkilendirir.²⁸⁴ Bu tanımdan yola çıkan Brian Loveman, Seers'in ölçütleri göz önüne alındığında, kalkınma yönetiminin uygulandığı ülkelerde, kalkınmanın tam tersi anlamında "kalkınamama"ya neden olduğunu ve bu durumun az gelişmişliği bizzat kapitalist kalkınma modeliyle ilişkilendiren kuramcılarının görüşlerini desteklediğini belirtir. Üstelik CAG'ın kendi ölçütleri de kalkınma yönetiminin, uygulandığı ülkelerde liberal demokrasinin değil otoriter rejimlerin önünü açtığını göstermektedir.²⁸⁵ Söz konusu inceleme alanlarının amaçları ve doğurduğu sonuçlara ilişkin bu gerçekler başka kamu yönetimler tarafından da ortaya konulmuştur. Ancak karşılaştırmalı yönetimi ve kalkınma yönetimini eleştiren Charles T. Goodsell²⁸⁶ ve Fred Riggs gibi birçok Amerikan kamu yönetimsinin eleştirileri öze ve amaca değil kullanılan model ve yöntemlere yöneliktir. Goodsell, karşılaştırmalı yönetimi Batı kökenli Weberyen modeli kullanmakla başlayan ve incelenecek ülke kamu yönetimlerini tümüyle Batı'nın bakış açısı ve değerleriyle ele alan yöntemi üzerinden eleştirirken aslında başarısız olan bu model ve yöntemlerin yerine amaca uygun daha iyilerinin gerekliliğinden söz etmektedir. Ona göre başarısı kanıtlanmış küresel savunma ve güvenlik politikaları modeli ile uluslararası iş ve finans modeli bu anlamda örnek olarak alınmalıdır.²⁸⁷

Karşılaştırmalı yönetim ve kalkınma yönetimi alanlarının Amerika'nın 2. Dünya savaşı sonrası denizaşırı ilgisinin bir sonucu olduğunu saptayıp karşılaştırmalı yönetimden kalkınma yönetimine geçişi Ford Vakfı ile ilişkilendiren Waldo yine de

²⁸⁴ Dudley Seers, "What Are We Trying To Measure", *Journal of Development Studies*, Vol. 8, Issue 3, April 1972, s. 21.

²⁸⁵ Brian Loveman, "The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, Nov.-Dec. 1976, s. 620.

²⁸⁶ Charles T. Goodsell, "Emerging Issues in Public Administration", Naomi B. Lynn ve Aaron Wildavsky, (ed.), *Public Administration The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, 1990, s. 501.

²⁸⁷ a.k., s. 502.

bu alanlara 1970’li yıllarda azalan ilginin yeniden canlandırılmasından yanadır. Kamu yönetiminin sorunları yerel ölçekte çözülemez.²⁸⁸ Bu ise Waldo’nun da yalnızca, tıpkı diğer Amerikan kamu yönetimciler gibi, geçmişte kullanılan yaklaşımların yetersizliklerini eleştirdiğini ortaya koymaktadır. Ona göre, örneğin, dış ülkelerde iş yapan Amerikan şirketleri çalıştıkları ülkelerin yönetimlerine daha fazla ilgi göstermelidir. Her ne kadar bununla bir yönlendirme ve “güdüleme”yi kastetmediğinin altını çizse de, şirketlerin var olabilmeleri ve amaçlarına ulaşabilmeleri için o ülkelerin koşullarının gerektirdiği esnekliği gösterebilmelerinin şart olduğunu söyleyen Waldo, aynı makalenin bir dipnotunda Ortadoğu ülkelerinde görev yapan Amerikalı uzman ve işadamlarının o ülkelerde var olan sorunları tanımlayabilecek ve kavramsallaştıracak sosyolojik ve psikolojik donanımdan yoksun olduklarına dikkat çeken bir alıntıya yer vermektedir.²⁸⁹

Bilindiği gibi karşılaştırmalı yönetim alanındaki çalışmalar, az gelişmiş ülkelerin idari yapılarının geliştirilebilmesi için gelişmiş ülkelerin bürokratik yapılarının az gelişmiş ülkelere aktarılması gerektiği savıyla başlatılmıştır. Ama zaman içerisinde modernleşme sürecinin bir bütün olduğu ve gelişmiş ülkelere ait bir parçanın yalnız başına ve olduğu gibi bir başka ortama aktarılmasının beklenen sonuçların elde edilmesini sağlayamayacağını öne süren görüşler ortaya çıkmıştır. Bu yeni görüşlere göre az gelişmiş ülkelerin idari yapılarını düzeltmeye çalışmadan önce söz konusu idari yapıların özellikleri ve bu özellikleri ortaya çıkaran nedenlerin incelenmesi gerekmektedir.²⁹⁰ Karşılaştırmalı kamu yönetimi alanındaki bu yeni

²⁸⁸ Dwight Waldo, “Introductory Comments: Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect”, *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, Nov.-Dec. 1976, s. 615.

²⁸⁹ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 152, 168.

²⁹⁰ Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973, s. 6-7.

yaklaşım “yardım edilecek” ülkenin idari yapılarının daha “bilimsel” bir biçimde incelenmesini öngörmektedir. Bu yeni yaklaşımla birlikte karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında ekolojik yaklaşımlar, görgül araştırmalar, sayısal analizler gibi olgucu teknik ve yöntemler kullanılmaya başlanmıştır.

Görünen odur ki, Birgül Ayman Güler’in de saptadığı üzere, tümüyle davranışçı ve olgucu yöntemlerin rehberliğinde ilerleyen ve görgül araştırmalar ve nicel tekniklerin dışında hiçbir şeye yüz vermeyen karşılaştırmalı yönetimin kullandığı bu model (bürokratik model) ve yöntemler (sistem kuramı) sistemden sisteme ve ülkeden ülkeye değişen toplumsal olguyu yeterince açıklayamamış ve karşılaştırmalı yönetim ve kalkınma yönetimi çalışmalarından umulan sonuçlara ulaşamamıştır. Bu durumu doğru bir şekilde gözlemleyen Amerikan kamu yönetimcileri amaçlara ulaşmayı sağlayacak yeni model ve yöntemlerin gerekliliğinden söz etmektedirler. Fred Riggs’in 1970’li yıllarda açıkça ortaya koyduğu gibi, farklı kültürlerde uygulanabilirliğinin sınırlı olduğu anlaşılan Amerikan kamu yönetimi öğreti ve uygulamalarının bu ülkelerdeki yönetsel davranışı biçimlendiren koşulları daha iyi anlayabilecek şekilde revize edilmesi gerekmektedir.²⁹¹ Bu türden “özeleştiriler” ilerleyen günlerde daha da yoğunlaşacak, *“farklı kültürlerde toplumsal eylemin öznel anlamının nasıl çözümleneceği, farklı formasyonlarda örgütsel değişimin mekanizmalarının nasıl öğrenilebileceği ve çatışma doğuran dengesizliklerin yenileme etkilerinin nasıl belirlenebileceği”* gibi sorulara yanıt aranacaktır. 1950 ve 1960’lı yıllarda üçüncü dünyaya nizam vermekle

²⁹¹ Brian Loveman, a.g.m., s. 617.

uğraşan kalkınmacı karşılaştırmalı yönetim dönemiyle aynı ortak sorulara yanıt arayan ve günümüzde bu kez tüm dünyaya “nizam verme” işini üstlenmiş olan ABD kamu yönetimi aradığı yanıtı 1970’li yıllarda fenomenoloji ve hermenötik gibi yöntemlerde bulacaktır.²⁹²

²⁹² Birgül A. Güler, “Kamu Yönetiminde- örgütbiliminde- Post-Pozitivizm (yorumsamacılık)”, Çalışma Notu, Şubat 2004, <http://politics.ankara.edu.tr/bguler>, 02.03.2008.

III. YENİ KAMU YÖNETİMİ

1960'lı yılların sonlarına gelindiğinde Amerika ve dünya bir “devrimler çağı”na girmiştir.²⁹³ Önceki dönemlere hiç benzemeyen bir değişim çağıdır bu. Bilim ve teknoloji başta olmak üzere hemen her alanda olumlu nitelikler yüklenebilecek devrimler yaşanmakta, ama diğer yandan da ülke toplumsal sorunlarla çalkalanmaktadır. Yoksulluk, ırk çatışmaları, şiddet ve Vietnam savaşı gibi olumsuzluklar toplumu derinden etkilenmektedir. Waldo sonraları bu yıllarla ilgili olarak, kamu yönetimi disiplininin olağanüstü bir değişim çağına değişimle başa çıkabilecek uygun kuram ve araçlardan yoksun olarak girdiğini söyleyecektir.²⁹⁴ Aslında 1960'lı yıllar geleceğe olan umutla başlamıştır. Devletin, bunca yıllık deneyimiyle ve Amerikan üniversitelerinin de yardımıyla ülkenin sorunlarını çözeceğine olan güvenden kaynaklanan bir umuttur bu. Ama yıllar ilerledikçe geleceğe ilişkin bu umut yok olmaya başlamıştır. 1950'li yılların refahından başta Siyah Amerikalılar olmak üzere toplumun birçok kesimi yeterince pay alamamış, Kennedy ve Martin Luther King gibi toplumun en sevilen liderleri öldürülmüş, Vietnam'da tümüyle haksız ve ortak özellikleri “fakir ve genç” olmak olan Amerikalıların öldüğü bir savaşa girilmiş, kısacası “Amerikan Rüyası” karabasana dönüşmüştür. Başlangıçtaki umudun yerini önceleri düş kırıklığı, sonraları ise isyan almıştır. Şehirler yanmakta, üniversite yerleşkeleri işgal edilmektedir. Toplumda büyük bir güven bunalımı yaşanmaktadır. 1960'lı yılları, Amerikalıların aile, kilise, medya, üniversite ve devlete, kısacası tüm kurumlara olan güveninin kaybolmaya başladığı yıllar olarak nitelendiren George Frederickson'a göre “yaşlılar” tarafından

²⁹³ Dwight Waldo, “Public Administration in a Time of Revolutions”, s. 362.

²⁹⁴ Dwight Waldo, “Public Administration and Change: Terra Paene Incognita”, s. 103.

yönetilen bu kurumlara olan güvensizlik sonuçta bir kuşak çatışmasına dönüşmüştür.²⁹⁵ Söz konusu ortam başta çatışmanın odağında olan üniversiteler ve akademik çevreler olmak üzere tüm kurumları etkilemiştir. Sosyal bilimler alanı ve özellikle siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplinleri ise bu etkinin en derinden hissedildiği alanlardır.

Waldo da tam bu günlerde kamu yönetiminin yaşanan karmaşa ile ilgili sorumluluğuna dikkat çeker; *“Yaşanan sorunların ortaya çıkmasında kamu yönetiminin başarı ve başarısızlıkları da pay sahibidir. Bu nedenle kamu yönetimler zaman geçirmeksizin gündemdeki sorunlara eğilmelidir. Kamu yönetimi bu denli bilgiye sahipse eğer, yaşanabilir bir çevrenin yaratılmasında, şiddetin önlenmesinde, yoksulluğun ortadan kaldırılmasında ve eşitlik ve adaletin sağlanmasında da etkin rol almalıdır.”*²⁹⁶ Waldo aynı yazısında kamu yönetiminin sorumluluğu bağlamında Albert Camus’un *Veba (The Plague)* adlı romanındaki “bürokrat” karakterini örnek gösterir. Romanda veba salgınının vurduğu Cezayir’in Oran şehrindeki kamu görevlileri, eyleme geçmek yerine talimatları uygulayan, öncelik almayan, yetersiz ve hayal gücünden uzak kişiler olarak resmedilmektedir. Waldo’ya göre kamu yöneticisi olağanüstü olaylar karşısında olağan uygulamalarla ve beklemekle yetinemez, sorumluluk almalı ve harekete geçmelidir.²⁹⁷ Zaten kamu yararı da harekete geçmeyi gerektirir.²⁹⁸ Waldo ayrıca bu yazısının yayımlandığı

²⁹⁵ George Frederickson, “Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration”, *Public Administration Review*, March/April 1989, s. 96.

²⁹⁶ Dwight Waldo, “Public Administration in a Time of Revolutions”, s. 365.

²⁹⁷ William L. Waugh Jr., “Varoluşçu Kamu Yöneticisi” adlı makalesinde Waldo’yu kamu görevlilerinin sorumluluk almasını savunması bağlamında “varoluşçu” felsefeyle ilişkilendirir. William L. Waugh Jr., “The Existentialist Public Administrator”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Vol. 7, No. 3, Fall 2004, s. 522.

²⁹⁸ Dwight Waldo, “Public Administration in a Time of Revolutions”, s. 366.

derginin editörü olarak aynı sayıda dergi okuyucularına seslenir ve kamu yönetimi dünyasını yaşanan sorunlara duyarsız olmakla eleştirerek herkesi bu yaşamsal sorunlarla ilgili tartışmaya çağırır.²⁹⁹

A. Minnowbrook Konferansı

Kamu yönetimi dünyasının bir an önce harekete geçmesi gerektiğini savunan Waldo hareketi bizzat başlatmakta gecikmez. 3 Eylül 1968 tarihinde, başında olduğu Albert Schweitzer Kürsüsü'nden sağladığı fonla Minnowbrook'da bir konferans düzenler. Amacı “genç” akademisyenleri bir araya toplamak ve “Devrimler Çağında Kamu Yönetimi” makalesinde gündeme getirdiği sorunlara çözümler getirebilecek “yeni” seslerin duyulmasına olanak tanımaktır.³⁰⁰ Bu amaçla katılımı kamu yönetimi disiplinine 1960'lı yıllarda girenlerle sınırlandırır. Kendisi konferansta etkin rol almaz, yukarıdaki koşulu sağlayan üç genç akademisyeni³⁰¹ görevlendirir. Konferansa çağrılan otuz üç katılımcıdan bir kaçı hariç tümü, çoğu yardımcı doçent olmak üzere, akademisyendir. On iki katılımcıdan daha önceden belirlenen konularda tebliğ sunmaları istenir. Konferans gerçekten de amacına ulaşır ve birçok yeni düşünce kamu yönetimi dünyasında gün yüzüne çıkma olanağı bulur. Tüm bu yeni görüşler

²⁹⁹ Dwight Waldo, “An Editorial Statement: Public Administration in A Time of Revolutions”, *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4, Jul-Aug. 1968, s. 299–300.

³⁰⁰ Waldo bu konferansı düzenlemesinde etkili olan bir başka konferanstan söz eder. Bu konferans Amerikan Siyaset ve Sosyal Bilimler Akademisi tarafından 1967 yılı Aralık ayında düzenlenen ve Waldo'nun da çağrılı olduğu “Kamu Yönetiminde Kuram ve Uygulama” isimli konferanstır. Konferansın katılımcılarının tümü ellili yaşların üstündedir. Daha sonra bazı genç akademisyenler bu türden konferansları yalnızca yaşlıların kendi aralarında konuşmasına yaradığı, “genç” görüşlerin ortaya çıkmasına olanak tanımadığı ve yaşanan sorunların çözümüne hiçbir katkısı olmadığı gerekçesiyle eleştirecek ve bu eleştiriler Waldo üzerinde çok etkili olacaktır. Dwight Waldo, “Foreword”, Frank Marini, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, s. xiv.

³⁰¹ George Frederickson, Frank Marini ve Henry Lambright.

daha sonra Frank Marini'nin derlediği *Yeni Bir Kamu Yönetimine Doğru: Minnowbrook Bakışı*³⁰² isimli kitapta Waldo'nun yazdığı önsözle birlikte yer alır. Waldo ilk izlenim olarak sonucu “*normatif teori, felsefe, toplumsal duyarlılık ve etkin olma doğrultusunda bir hareketin doğuşu*” olarak nitelendirir.³⁰³ Waldo sonraları, konferansı izleyen birkaç yıl boyunca “fenomenoloji”, “toplumsal eşitlik” ve “praksis” gibi sürekli yinelenen bazı kült sözcük ve kavramların dışında ortada yeni bir şey olmadığını söyleyecektir.³⁰⁴ Konferansta birçok farklı görüş ortaya çıksa da tümünde bir “aciliyet” duygusu, bir yön değiştirme isteği ve yeni kuşağın bir şeyler yapma arzusu sezilmektedir.³⁰⁵ Frederickson, Minnowbrook'un ana temalarını, verimlilik ve ekonomi ölçütlerine toplumsal eşitlik ölçütünün eklenmesi, kamu yönetimi uygulamasına etik, dürüstlük ve sorumluluk kavramlarının girmesi, kamu yönetiminin etkinliğinin aktif ve katılımcı yurttaşlık bağlamında tanımlanması, ussal modelin doğruluğunun ve hiyerarşinin yararının ciddi bir şekilde sorgulanması ve çoğulculuğun artık geçerli tek ölçüt olmaktan çıkarılması olarak sıralar.³⁰⁶ Richard S. Page'e göre ise konferansta kamu yönetiminin kamu örgütlerini tek başına ele alan mevcut yaklaşımının yetersizliği ortaya konulmuş, kamu örgütlerinin içinde yer aldıkları siyasal ve kamusal bağlamda incelenilmesi gerektiği dile getirilmiştir.³⁰⁷ Özetle kamu yönetimi disiplinde yeni bir yaklaşım doğmuştur: Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı(YKY).³⁰⁸

³⁰² Frank Marini, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*

³⁰³ Dwight Waldo, “Foreword”, Frank Marini, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, s. xvi.

³⁰⁴ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 107.

³⁰⁵ York Willbern, “Is The New Public Administration Still With Us”, *Public Administration Review*, Vol. 33, No. 4, July-August 1973, s. 374.

³⁰⁶ George Frederickson, “Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration”, s. 97.

³⁰⁷ Richard S. Page, “A New Public Administration”, *Public Administration Review*, 1969, s. 304.

³⁰⁸ New Public Administration (NPA)

Konferansa ve bu yeni yaklaşıma sonradan çok farklı kesimlerden eleştiriler yöneltilecektir. Bazılarına göre konferansın kamu yönetimi üzerindeki etkileri somut olmaktan çok simgeseldir. Diğer bazılarına göre Yeni Kamu Yönetimi hareketi “kamu yararını çalma” girişiminden başka bir şey değildir. Kimilerine göre ise demokrasi, bürokrasi, azınlıklar, iktidar gibi kavramlarla ilgili olarak ortaya konulan görüşler tümüyle hayalciştir.³⁰⁹ Ronald Reagan tarafından Devlet Personel Genel Müdürü olarak atanan ve bürokrasi karşıtlığıyla bilinen Donald Devine ise “Reagan Devrimini Yönetmek: Daha Az Yönetim-Daha İyi Yönetişim” isimli panelde Minnowbrook Konferansı’nı düzenleyen Waldo’yu muhaliflerin “elebaşı” olarak suçlar. Waldo’ya göre bu eleştiri ünlü dikotomiden, siyaset ve yönetim ayrılığından kaynaklanmaktadır.

B. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

1960’lı yılların sonu ile 1970’li yılların başlarındaki toplumsal ve siyasal gündemin yarattığı söz konusu hareketin kamu yönetiminin geleneksel uygulamalarına ve kamu yönetimi disiplininin geleneksel öğretilerine eleştirel bir tepki olduğunun altını çizen Waldo’ya göre Yeni Kamu Yönetimi hareketi sistemi yıkma değil, yalnızca düzeltme amacı gütmektedir.³¹⁰

³⁰⁹ Victor Thompson, “Review: Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective”, *The American Political Science Review*, Vol. 66, No. 2, 1972, s. 620–622.

³¹⁰ Yılmaz Üstüner yaklaşımın başlangıçta klasik ussal, biçimsel yönetim anlayışına karşı çıksa da, alternatif yönetim arayışını kısa sürede terk ederek Wilson, Taylor ve Weber sacayağının kuramsal temellerini oluşturduğu örgütlenme ve yönetim yapısını veri olarak kabul ettiğini ve hakkaniyet ve eşitliği bu türden bir yapı içinde çözülebilecek teknik bir veri ya da ayrıntı olarak algıladığını belirtir. Bu anlamda yaklaşım Üstüner’e göre de radikal olmaktan çok reformisttir. Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetiminde Kimlik Sorunsalı”, s. 599.

Waldo, “toplumsal adalet” idealinin tanımladığı hareketi “temelde insanın iyi olduğunu, ama kötü kurumlarca yozlaştırıldığını” varsayan ve akıl karşısında duyguya vurgu yapan 18. yüzyıl felsefi akımıyla benzerliğinden dolayı “Yeni Romantizm” olarak adlandırır.³¹¹

Waldo’ya göre daha önceleri “kamu” yanlısı olan, toplumsal ve ekonomik sorunların kamusal politikalarla çözülmesini savunan “Yeni Sol” bu yıllarda tümüyle kamu, bürokrasi ve örgüt karşıtı bir tutum benimsemiş ve dolayısıyla Sağ’la aynı çizgiye gelmiştir.³¹² Bu dönemde bürokrasi ve örgütler içinde yaşanan post-endüstriyel çağın gereği olan katılımı engellemekle suçlanmaktadır. Bu görüşlere göre sanayi toplumuna özgü bürokratik örgütlenme biçimleri artık amaca uygun değildir. Her şeyin büyük bir hızla değiştiği bu çağda daha fazla özgürlük ve eşitlik sağlayacak daha esnek örgütlenme modellerine gereksinim vardır.³¹³

Yeni Kamu Yönetimi hareketi, “eski”sini kurulu düzenin bir aracı haline dönüşmekle suçlamaktadır. Yaklaşımın savunucuları toplumsal eşitlik arayışındadır. Etnik ayrımcılığa, yoksulluğa ve şiddete karşı mücadele kamu yönetiminin gündeminde olmalıdır. *“Azınlıkların mağduriyetini gidermekte başarısız olan bir kamu yönetimi sonunda bu azınlıkların baskı altına alınmasında kullanılmak zorunda kalacaktır.”*³¹⁴ Bu ise ancak bilerek ve isteyerek yeni koşulların oluşmasını sağlayan,

³¹¹ Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence", Dwight Waldo, (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, Scranton: Chandler, 1971, s. 268. Richard J. Stillman da klasik yaklaşımla YKY yaklaşımını karşılaştırmakta ve yaklaşımı hiyerarşi, emir-komuta zinciri ve verimlilik gibi değerleri öne çıkaran klasik yaklaşıma karşıtlığı anlamında “romantik” olarak nitelendirmektedir. Richard J. Stillman, “The Romantic Vision in American Administrative Theory: Retrospectives and Prospectives”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 7, No. 2, 1985, s. 107-148.

³¹² Dwight Waldo, “Public Administration in a Time of Revolutions”, s. 368.

³¹³ Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence", s. 263.

³¹⁴ George Frederickson, “Toward a New Public Administration”, Frank Marini, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, s. 311.

olayların seyrini değiştirmek için öncelik kullanan ve yaratıcı çözümler geliştirebilen bir kamu yönetimi ile mümkün olabilir. Yaklaşım mantıksal olguculuğa karşıdır ve pragmatizmi reddeder. Buna karşılık varoluşçuluktan ve fenomenolojiden beslenir. Waldo 1970’lerin hemen başında yaklaşımın kendi iç uyumunu ve kimliğini yitirmeye başladığını gözlemler. Ama bu hiçbir zaman önemi ve etkisinin küçümsenmesi anlamına gelmemektedir.

Waldo, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının üç ana temasını “müşteri odaklı bürokrasi”, “katılım” ve “temsili bürokrasi” olarak sıralar. Müşteri odaklı bürokrasi “müşteri merkezli” bir yönetimin yaratılması ve “müşteri” çıkarlarının kamu görevlilerince temsilinin sağlanması anlamına gelmektedir. Amaçlanan kamu yönetimi her anlamda eşitliği sağlamaya yönelen ve daha fazla “şeffaflık”, “daha az bürokrasi” ve toplumsal gereksinimlere “daha fazla duyarlılık” içeren bir kamu yönetimidir. Katılım kavramı Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının belki de en öne çıkan temasıdır; katılım yalnızca politikaların uygulanmasında değil politika ve programların belirlenmesinde de gerçekleştirilmelidir. Bu anlamda katılım hem siyasi süreçte ve hem de örgütsel süreçte desteklenmektedir. Siyasal katılım, merkezi gücün dağıtılması ve yurttaşın yönetime katılımının artırılması olarak görülmekte, “çoğunlukçuluk” ve “çoğulculuk” gibi kavramlar reddedilmektedir. Örgütsel katılımın desteklenmesi Waldo’nun “*bürokratik olarak algılanan her şeye toptan düşmanlık*” olarak nitelediği durumla ilgilidir. Temsili bürokrasi ise yurttaşların yönetimde tam anlamıyla temsilini öngören bir amaçtır. Söz konusu temsiliyet salt seçimlerle belirlenen temsilciler aracılığıyla değil yurttaşların bölgesel, sınıfsal ve etnik kökenlerine göre bürokraside temsil edilmeleriyle sağlanmalıdır.³¹⁵

³¹⁵ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 95–96.

Waldo yaklaşımının ana teması olan katılım unsuru ile ilgili görüşleri tutarsız ve “aldatıcı” bulur. Ona göre söz konusu görüşler kamu yararını hedef alan siyaset bilimi ya da kamu yönetimi alanlarından değil, daha çok işletme yönetimi alanından kaynaklanmaktadır. Araştırma birimi olarak seçilen banka, fabrika gibi küçük ölçekli örneklerden yola çıkılarak toplumun geneline ilişkin savlara ulaşan söz konusu görüşler “dürüst” değildir. *“Toplumun bir parçası için iyi olan tümü için de iyidir”* önermesi kesinlikle yanlıştır. Toplumun tümüne ilişkin işlevler onu meydana getiren parçaların işlevlerinden tümüyle farklıdır. Önerdiği katılım modeliyle toplumsal düzen ve eşgüdümün “görünmez eller” tarafından sağlanacağını varsayan Yeni Sol’un bu görüşleri tamamen “özel sektör” kökenlidir. Bu nedenle *“yeni ve gelişmiş bir kamu yönetimi yaratma savları, her yeni ürünün reklâmını yeni ve gelişmiş olarak yapan anlayışın savlarıyla aynı niyeti paylaşmaktadır.”*³¹⁶

Waldo, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına, demokrasi ve kamu yönetimini yeni ve etkin bir biçimde bağdaştırmaya çalışan yaklaşımı nedeniyle,³¹⁷ tüm eksiklik ve “fazlalık”larına karşın “sempatik” bir ilgi duyduğunu itiraf etse de,³¹⁸ özellikle katılım ve temsili bürokrasi kavramlarıyla ilgili olarak bazı önemli kuşkuları olduğunu söyler. Katılımcılık düşüncesini destekleyenlerin gücün bu denli dağıtıldığı bu yeni sistemde eşgüdüm ve hiyerarşi gibi sorunları nasıl çözeceklerini sorar. Bütün bunlara ek olarak, Waldo, yaklaşımı bir taraftan “demokrasi” isterken diğer taraftan çoğunlukçuluk ve çoğulculuğa karşı çıkması ve dolayısıyla azınlığın yönetimini savunması anlamında tutarsız bulur. Adem-i merkeziyet temasını savunan görüşlere

³¹⁶ Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence", s. 263.

³¹⁷ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View* s. 96.

³¹⁸ Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence," s. 267.

aynı inandırıcı vakaların merkeziyetçilik için de bulunabileceği, dolayısıyla bu konunun evrensel olarak doğru ya da yanlış olarak nitelendirilemeyeceği şeklinde yanıt verir. Waldo, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının örgüt karşısı duruşunda belirli haklılık payı bulsa da, örgüt kavramına karşı getirdiği suçlamaların çoğunu haksız ve gerçek dışı olarak nitelendirir. Sonuçta kamu yönetimi her ne kadar ussal eğilimli olsa da, bu hiçbir zaman onun katı örgütsel prosedürlere ve bürokrasiye körü körüne bağlılığı anlamına gelmez. Üstelik Waldo'ya göre, en yaratıcı teknik ve teknolojiler bürokratik örgütler içinde yaratılmıştır; bürokrasi çağı hızlı değişimlerin çağıdır.³¹⁹

Waldo 1970'li yıllarda ortaya çıkan “yeni” yaklaşımlar kapsamında Vincent Ostrom'u ve onun *Amerikan Kamu Yönetiminde Entelektüel Bunalım* isimli kitabını da³²⁰ ele alır. Waldo'ya göre Kamusal Seçim yaklaşımının reçetelerinden bazıları denemeye değer olsa da iddia edildiği ölçüde demokratik ve etkin olması söz konusu değildir. Üstelik “merkeziyetçiliğin dogmaları” yerine özel sektörün ve özelleştirmenin dogmalarını koymanın bir anlamı yoktur.³²¹ Bu anlamda kamu yönetimi disiplininin Kamusal Seçim paradigmasının benimsenmesi yoluyla kendini dönüştürebilme olasılığı da bulunmamaktadır.³²²

C. Değerlendirme

Sonuçta, Waldo'ya göre, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı eski sorunları ortadan kaldırıp yeni çözümler getirme savıyla ortaya çıkan yeni bir dünya görüşü,

³¹⁹ a.k., s. 271.

³²⁰ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1973.

³²¹ Brack Brown; Richard J. Stillman, *a.g.e.*, s. 105.

³²² Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 97.

yeni bir duyarlılıktır. Marksist olmayan solun ve “karşı – kültür”ün düşüncelerinden izler taşır.³²³ “*Bir gençlik isyanıdır.*” Ama “*gençlik isyanları uygarlık tarihine pek de parlak sayfalar olarak geçmemişlerdir.*”³²⁴

1960’lı yıllarda kamu yönetimi disiplininin kurulduğu coğrafyanın tümüyle kendine özgü koşullarından kaynaklanan nedenlerle gündeme gelen ve başlangıçtaki “muhalif” tutumunu sürdüremeyen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ve Minnowbrook Konferansı’nın ruhu 1988 yılında düzenlenen ikinci bir konferansla³²⁵ yeniden canlandırılmak istenmişse de bu girişim, döneme egemen olan Yeni Sağ yaklaşımların da etkisiyle, daha da tutucu bir çizginin benimsenmesiyle sonuçlanmıştır.³²⁶

Waldo’nun, 1960’lı yılların “devrimler çağında” yeni seslerin duyulmasına olanak tanımak ve kamu yönetimi disiplininin kimlik krizine çözüm bulabilmek amacıyla düzenlediği konferans sonucunda ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımından yeni bir sentez ve çözüm olarak umduğunu bulamadığı ve yaklaşıma ancak “sempatik” bir ilgi duyduğu ortadadır. Bu yakınlık büyük bir olasılıkla akımın kökeni Waldo ile ilişkilendirilebilecek “toplumsal sorunlara çözüm arayan sorumlu kamu yönetimi ve yöneticisi” görüşü üzerine kurulması, demokrasi ve kamu yönetimini yeni ve etkin bir biçimde bağdaştırmaya çalışan başlangıçtaki tutumu ve olgucu bir temel üzerine kurulu nesnel bir bilim anlayışını ve siyaset-yönetim ayrılığı

³²³ Dwight Waldo, “Developments in Public Administration”, s. 238.

³²⁴ Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence," s. 268.

³²⁵ Minnowbrook II, ilk Minnowbrook konferansının 20. yılında, 4-8 Eylül 1988 tarihinde yine aynı yerde düzenlenir. 1960 kuşağını Waldo’nun da aralarında olduğu otuz katılımcı, 1980 kuşağını ise otuz altı katılımcı temsil etmektedir.

³²⁶ Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetiminde Kimlik Sorunsalı”, s. 600.

öğretisini reddeden normatif bir yaklaşımı benimsemesi gibi nedenlerle ilgilidir. Ama diğer yandan Waldo yaklaşımı özellikle örgüt ve bürokrasi karşıtı tutumuyla eleştirir. Bu tutum Waldo için çok önemli olan “uyum” ve “istikrar” için tehlikelidir. Sonuç olarak Waldo’nun Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ile ilgili görüşleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde, yaklaşımın en önemli temsilcilerinin yaklaşımın köklerini doğrudan Dwight Waldo düşüncesi ile ilişkilendirmeleri çok da anlamlı görülmemektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

WALDO ve SORUNLARI DİKOTOMİLERLE ANLA(T)MAK

Waldo kamu yönetiminin tüm temel sorunlarını karşıtlıklar ya da ikili seçenekler halinde ele alır. Onun bu tümüyle kendine özgü yöntemi “Waldo Yaklaşımı” (*Waldonian Approach*) olarak adlandırılır. Frederickson ve Carroll bu yaklaşımı karşıtlıkların ve çelişen önermelerin birlikte incelendiği dinamik bir süreç olarak tanımlarlar. Amaç, “*karşıtıyla birlikte ele alınan ve denenilen bir önermeden geriye ne kaldığını görebilmektir.*”³²⁷

Carroll daha eski tarihli bir makalesinde “Waldo Yaklaşımı”nın yöntem ve içerik olarak ayırt edici niteliklerini ortaya koyar. Yaklaşımın yöntem olarak ilk özelliği, her biri kendi bağlamında geçerli olabilecek kavram ve önermeler arasındaki benzerlik ve karşıtlıkları birlikte ele almasıdır. Yaklaşım aynı zamanda ele alınan konuyla ilgili tüm ana belirleyenleri çözümleme sürecine dâhil etmesi anlamında çok boyutlu, kavramların evrimsel ve döngüsel gelişimini göz önüne alması bakımından tarihselci ve “neye kıyasla?” sorusunu vurgulamasıyla karşılaştırmacıdır. “Waldo Yaklaşımı”nın içerik olarak özellikleri ise uygarlık ve yönetim ilişkisine odaklanması, kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde söz konusu kuvvetler ve bürokrasi arasındaki ilişkileri ele alması ve demokratik süreç ve değerlerle yönetsel süreç ve değerler arasındaki ilişkileri anlamaya çalışması olarak özetlenebilir.³²⁸

³²⁷ George Frederickson; James D. Carroll, “Dwight Waldo: 1913–2000”, *Public Administration Review*, Volume 61, No 1, Jan.-Feb. 2001, s. 2-3.

³²⁸ James D. Carroll, “The Warfare On and Over American Government in Waldonian Perspective”, *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May-June 1997, s. 202.

Waldo'ya göre kamu yönetimi alanının geleceği de birbiriyle çelişen ve çatışan bu eğilimler tarafından belirlenecektir. Bir örnek vermek gerekirse, modern devlette yönetsel gücün konumunu merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasındaki çatışma belirleyecek ama sonuç ne tam merkeziyetçi ne de tam adem-i merkeziyetçi olacaktır. Sonuç bu ikisinin bir birleşimidir. Bu anlamda söz konusu yaklaşım Hegel'in tez-antitez-sentez şeklinde özetlenebilecek diyalektik yöntemiyle örtüşmektedir.³²⁹

Gerçekten de Waldo *The Administrative State*'den başlayarak kamu yönetimi alanının tüm yaşamsal sorunlarını oluşturan çatışmalara bu yöntemle bakar. Çözüm, bu çatışmaları yaratan karşıt tarafları birlikte ele almaktan geçmektedir. Waldo'nun çözülmesi gereken birçok önemli sorunu, siyaset ve yönetim, siyaset bilimi ve kamu yönetimi, bilim ve sanat, teorik bilim ve uygulamalı bilim, olgu ve değer, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik gibi karşıtlıklar halinde ortaya koyarak çözüm bulmaya çalışması onun bu yaklaşımıyla ilgilidir.

I. DEMOKRASİ-BÜROKRASİ ÇATIŞMASI

Demokrasi ve bürokrasi arasındaki karşıtlık, siyaset-yönetim ayrımıyla birlikte, Waldo için belki de kamu yönetiminin en temel çatışma alanlarından biridir. Waldo'ya göre demokrasi ve bürokrasi 20. yüzyılı şekillendiren iki ana güçtür. Bu iki güç kimi zaman birbirlerine koşut olarak hareket etmekte ve birbirini güçlendirmekte, ama bazen de karşı karşıya gelmekte ve kaosa yol açmaktadır.³³⁰

³²⁹ Howard E. McCurdy; David H. Rosenbloom, "Conclusion: Additional Notes on the Present Tendencies", David H. Rosenbloom; Howard E. McCurdy, (eds.), *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2006, s. 203.

³³⁰ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 82.

A. Waldo'nun Demokrasi ve Bürokrasi Anlayışı

Kariyerinin başlangıcından itibaren “vazgeçilemez” olarak gördüğü demokrasi ile “kaçınılmaz” olarak tanımladığı bürokrasi arasında var olan karşıtlığı sürekli olarak ele alan Waldo demokrasi ve bürokrasinin bir şekilde uzlaşması gerektiğine inanır ve soruna bir çözüm bulmaya çalışır.

Waldo en başından itibaren demokrasinin gerçek anlamının etikte, bir değerler dizgesinde aranması gerektiğini söyler. Bu nedenle, ona göre, demokrasinin “özgürlük, eşitlik, kardeşlik” şeklinde yapılan tanımı doğru bir tanımdır; bu “üçlü” olmaksızın meclislerin, insan haklarının ya da bağımsız yargının varlığının demokrasi açısından hiçbir anlamı yoktur, salt birer araç olmaktan öteye geçemezler.³³¹

“Demokrasi özgür ve gizli seçimlerdir, katılımdır, ifade özgürlüğüdür, örgütlenme hakkıdır, insan haklarına saygıdır.” Ama Waldo bu tanımların ötesinde, demokrasiyi *“özgürlük ve eşitlik mücadelesi”* olarak tanımlamayı yeğler. Waldo daha önce de vurgulandığı gibi, demokrasinin salt devletin siyasal alanıyla ilgili anlamıyla yetinmez, yönetsel-bürokratik alanda da demokrasi arar.³³² Waldo'nun siyaset ve yönetim üzerine düşünceleri Weber tarafından ortaya konulan bürokrasi kuramı ile karşılaşmasının ardından önemli ölçüde değişir.³³³ Bu anlamda Weber'in Waldo üzerindeki etkisi çok büyüktür. Waldo'ya göre Weber'in bürokrasi kuramı bir dehanın ürünüdür. Weber'in dehası bürokrasiyi tarih, ekonomik yaşam, teknolojik

³³¹ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 81.

³³² Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 82.

³³³ Weber'in çalışmaları II. Dünya Savaşı'na dek Amerika'da bilinmemektedir. Söz konusu çalışmalar ilk kez 1946 yılında Hans H. Gerth ve C. Wright Mills, bir yıl sonra da bu kez Talcott Parsons ve A. M. Henderson tarafından çevrilerek yayımlanacaktır.

gelişmeler, siyaset felsefesi ve toplumsal yapı gibi etkenlerle ilişkilendirmesinde, kısaca bürokrasinin gelişimini uygarlığın gelişimiyle açıklamasında yatmaktadır. Her ne kadar Weber'in daha önceden yaşananları meşrulaştırdığını düşünse de,³³⁴ Waldo, Weber'in bürokrasi tanımını çağlar ve kültürler boyunca süregelen yönetim olgusunu kavrayabilmek açısından “evrensel bir dil” olarak tanımlar. Ama yine de kavramı sosyolojik tanımı bağlamında ele alır. Weber'in bürokrasiyi ussallık, hiyerarşi, işbölümü, profesyonellik gibi nitelikleriyle tanımlayıp, “teknik üstünlüğünü” öne çıkarmasına karşın, Waldo bürokrasiden söz ederken büyük ölçekli, biçimsel, karmaşık, uzmanlaşmış ve amaç odaklı örgütleri kastetmekte ve nesnel ve yansız olmaya çalışmaktadır. Waldo'ya göre, Weber'in bürokrasiye karşı tutumu, *“bürokrasinin verimliliğine olan hayranlığının ve bürokrasinin kaçınılmaz zaferi karşısında duyduğu üzüntüsünün bir karışımından ibarettir.”* Gerçi Weber'in çizdiği bürokrasi şeması birçok bakımdan doğrudur ama ne de olsa Weber *“kendi mekânının ve zamanının bir çocuğudur”*³³⁵

Waldo, demokrasi-bürokrasi karşıtlığı bağlamında ele aldığı Weber'in bürokrasi kuramının dört önemli niteliğini öne çıkarır. Birinci olarak söz konusu kuram ideal tip bürokrasiyi tanımlamaktadır. Bu tanımın hiyerarşi, uzmanlık gibi ayırt edici özellikleri tümüyle modern örgütlerle ilgilidir. Kuramın ikinci özelliği, bürokrasiyi hukukun ve ekonomik sistemlerin gelişimiyle, dinin ussallaşmasıyla ve bilimdeki ilerlemeyle ilişkilendirmesidir. Özetle bürokrasi gelişen uygarlığın bir sonucu ve ayrılmaz bir parçasıdır. Weber'in bürokrasi kuramının üçüncü özelliği bürokrasinin verili amaçlara ulaşmada en verimli örgütlenme biçimi olduğunu öne

³³⁴ Dwight Waldo, “Public Administration and Change: Terra Paene Incognita”, s. 101.

³³⁵ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 81.

sürmesidir. Makineleşmiş üretimin verimliliği salt insan emeğine dayanan üretimin verimliliğinden nasıl fazlaysa, bürokrasinin verimliliği de işbirliğine dayanan diğer her türden eylemin verimliliğinden fazladır. Son olarak, Weber'in çözümlemesine göre, her ne kadar bürokrasi birçok bakımdan içinde demokrasiyle ilgili karşıtlıklar barındırsa da sonuçta bizi kendisi de “*demokrasinin gelişiminin doğal meyvesidir.*”³³⁶

Waldo, Weber'in “*amaçlara ulaşmada en ussal ve etkin örgütlenme biçimi*” şeklinde yaptığı bürokrasi tanımını doğru bulmaz. Bürokrasi tüm amaçlar için en etkin örgütlenme biçimi değildir, yalnızca “*ulaşılmasında en etkin olabileceği amaçlara ulaşmak için en etkin örgütlenme biçimidir.*”³³⁷ Waldo'ya göre modern bürokratik yönetim tüm amaçlara ulaşabilmek için en etkili araç olmayabilir ama dönemselsel olarak ve özellikle modern Batı toplumunda ulaşılmaya çalışılan amaçlara ulaşmanın en etkili yolu olduğu da açıktır. Kısacası “*bürokrasi iyi olması gereken iş için iyidir*”. Bu anlamda Waldo bürokrasiyi dönemin koşulları ve beklentilerini karşılayan “*kaçınılmaz ve makul bir çözüm*” olarak nitelendirir.³³⁸ “Ama Waldo'ya göre “*asıl sorun mevcut ve gelecekteki yüce amaçlara ulaşmanın daha iyi yolları olup olmadığı sorusunda yatmaktadır.*”³³⁹

B. Karşıtlığın Kökenleri

Waldo demokrasi ve bürokrasi arasındaki karşıtlığa çözüm ararken demokrasi ve bürokrasinin kökenlerine inmeyi dener. O, Batı demokrasisinin başlangıcını antik Yunan'a dayandıran görüşlere katılmaz. Tartışmanın konusu olan Batı demokrasisi

³³⁶ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 100.

³³⁷ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 92.

³³⁸ Dwight Waldo, “The Future of Management”, s. 110.

³³⁹ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 65.

için, hem kısa bir zaman dilimine karşılık gelmesi ve hem de uygulamanın küçük ölçekli olması nedeniyle, demokrasinin Yunan şehir devletinde uygulanan biçimi örnek olarak alınamaz. Ayrıca küçük ölçekli Yunan şehir devletinde var olan bürokrasi de bir karşılaştırma yapılamayacak kadar küçüktür. Üstelik söz konusu örneğin çok demokratik olduğu da söylenemez; yalnızca köleler değil, kadınlar da siyasal yaşamın dışında tutulmaktadır. Yine de Batı demokrasi düşüncesi özellikle Rönesans üzerinden antik Yunan'dan gelmektedir. Ama Waldo'ya göre Batı tipi demokrasinin gelişimi esas olarak Hristiyanlık dininin sekülerleşmesi, uluslaşma ve endüstrileşme gibi etkenlerle ilgilidir.³⁴⁰

Waldo Amerikan kamu yönetimindeki demokrasi ve bürokrasi arasındaki karşıtlığı disiplinin kuruluş yıllarına dayandırır. Ona göre, disiplinin kurucuları ideolojik kaygılarla demokrasiyi kamu yönetimi alanının tümüyle dışında ve salt siyasal alanla ilgili bir amaç olarak algılamışlardır. Daha da kötüsü onların izinden gidenler demokrasiyi yalnızca kamu yönetiminin dışında tutmakla kalmamışlar, aynı zamanda onu temel ilkeleri olan verimliliğe düşman olarak görmüşlerdir.

Diğer yandan demokrasi-bürokrasi karşıtlığının kökeninde yukarıda belirtilen ideolojik tutuma ek olarak yine kuruluş yıllarına dayanan yönetsel nedenler de söz konusudur. Bu nedenler tümüyle 19. yüzyılda Amerikan toplumunu biçimlendiren güçlerle ilgilidir. Kamu yönetiminin kurucuları toplumsal reformları yapma sürecinde gördükleri eksiklikleri yeni bir demokrasi kavramı ile gidermeye çalışmışlar, Amerikan anayasasının başlangıçta gücü dağıtan ve dengeleyen modeli yerine, gücü merkezde toplayan “merkezcil” bir demokrasi anlayışı getirmişlerdir. Söz konusu yaklaşımın temel çözümlemelerinden biri de, daha önce de birçok kez

³⁴⁰ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 84–85.

belirtildiği gibi, yönetimin siyasal alandan tümüyle ayrı tutulmasıdır. Bu yeni anlayış demokrasinin gücün merkezileştirilmesiyle değil, aksine gücün dağıtılması halinde tehlikeye düşeceğini varsaymaktadır. Wilson’a göre “*Güç, sorumsuzca kullanılmadıkça tehlikesizdir. Ama eğer bölünür ve dağıtılsa gizlenebilir, gözden kaçırılabilir. İşte güç asıl bu durumda sorumsuzca kullanılabilir hale gelir.*”³⁴¹ 20. yüzyılın hemen başlarında ortaya çıkmaya başlayan ve I. Dünya Savaşından hemen önceki yıllarda doruğa ulaşan bu yeni yönetsel ideoloji bütünüyle “*merkeziyetçiliğin dogmalarına*” ve “*bütünleşmenin kutsal yasalarına*” dayanmaktadır. Eğer demokrasi yaşatılmak isteniyorsa merkezileşme, hiyerarşi ve disiplin göz ardı edilmemelidir; “*çalışma saatleri içindeki otokrasi, çalışma saatleri dışındaki demokrasinin bedelidir.*” Waldo, demokrasiyi bir yandan iyi ve istenen bir şey olarak gören ama diğer yandan onu yönetimin dışında tutan klasik kamu yönetimi yaklaşımını demokrasi idealine bağlı olmamakla eleştirir.³⁴²

C. Waldo’nun Demokrasi-Bürokrasi Karşıtlığına Bakışı

Waldo klasik yaklaşımın dogmalarının 1950’li yıllardan itibaren terk edilmesini demokrasi adına sevindirici bulur. Bu yıllarda artık siyaset-yönetim ayrılığı tümüyle reddedilmiş, verimlilik ilkesi sorgulanmaya başlanmış ve son olarak demokrasi ve verimliliği uzlaştırmmanın yegâne formülü olarak sunulan “bütünleşmenin kanunları” mercek altına alınmıştır.

Waldo, kamu yönetimi ve demokrasi konusunda David M. Levitan’ın çalışmalarının önemini altını çizer. Levitan’a göre yönetsel sürecin her aşaması kamu siyasaları ile ilgilidir ve gerçek demokrasilerde kamu görevlileri demokratik

³⁴¹ Woodrow Wilson, a.g.m., s. 213.

³⁴² Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 87.

değerler konusunda “yansız” olamazlar. Demokratik idareler yalnızca yasama sürecine ilişkin olduğu öne sürülen bir demokrasiyle tanımlanamazlar, demokratik yönetimler kamu yönetiminde de demokrasiyi barındırmalıdır. Araçlar ve amaçlar arasındaki kaçınılmaz ilişki göz ardı edilemez. Kamu yönetiminin bu anlamda yansız olması gerektiğini öne sürmek gerçeği tersine çevirmektir.³⁴³ Waldo’ya göre yönetsel araçlar içinde bulundukları toplumların ekonomik, toplumsal ve ideolojik koşullarının ürünüdür. Demokratik bir kamu yönetimi kuramının³⁴⁴ oluşması kadar demokrasinin var olması ve yaşaması da bu gerçeğin kabul edilmesine bağlıdır.³⁴⁵

Waldo yaşamsal önemde gördüğü demokratik yönetim kuramının geliştirilmesinin önündeki en önemli iki engeli verimlilik ve otoriter yönetim olarak tanımlar. Waldo verimliliğin değer içermeyen bir kavram olduğunu, daha da kötüsü, onun demokrasi ile çeliştiğini öne süren görüşlere şiddetle karşı çıkar. Demokratik yönetim kuramının önündeki en önemli ikinci engel ise otoriter yönetim yanlısı görüşlerdir. Waldo’ya göre söz konusu otoriter yaklaşımlar kamu yönetimi disiplininin ve işletme yönetimi öğretisinin zaten geleneğinde vardır.

Waldo demokrasi-bürokrasi ikilemini tartışırken bürokrasi ile ilgili olarak Weber dışında üç isme, Roberto Michels’a, Karl Marx’a ve James Burnham’a değinir. Michels ünlü “oligarşinin tunç kanunu” yaklaşımıyla her örgütün kaçınılmaz olarak oligarşik ve hiyerarşik bir merkezileşme eğiliminde olduğunu söylemektedir.

³⁴³ David M. Levitan, “The Neutrality of the Public Service”, *Public Administration Review*, Vol. 2, No. 4, Autumn 1942, s. 317-323.

³⁴⁴ Waldo, demokratik kamu yönetimi kavramıyla hem yönetsel bir sistem içindeki demokrasiyi ve hem de yönetsel bir sistemin çevresi ile ilişkilerindeki demokrasiyi kastettiğinin altını çizer. Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 89.

³⁴⁵ a.k., s. 91.

Waldo Marksizm'in bürokrasi konusundaki görüşünü ise 19. yüzyılın otoriteye ve bürokrasiye duyulan nefreti ile proletaryanın zaferinin ardından artık hiç bir şeyin yöneltilmesinin gerekmeyeceği görüşünün bir karışımı olarak tanımlar. Diğer yandan Burnham 1941 yılında yayımlanan *Yönetimsel Devrim* isimli ünlü eserinde³⁴⁶ Marksizm'in kapitalizmin kaçınılmaz olarak yok olacağı savında haklı olduğunu ama proletaryanın zaferi konusunda yanıldığını, çünkü kapitalist sınıfın yerini bilime ve teknolojiye hükmeden ve hali hazırda büyük ölçekli örgütleri yöneten yöneticilerden oluşan yeni bir egemen sınıfın alacağını ve bu sınıfın "yöneticiler" sınıfı olduğunu savlamaktadır.³⁴⁷

Waldo yukarıda örneklerin ışığında 20. yüzyılın son dönemine büyük bir "örgüt karşıtlığı" akımının damgasını vurduğu sonucuna ulaşır; büyük, biçimsel, karmaşık örgütlere, yani bürokrasiye karşı bir tepkidir bu. Ama Waldo için örgütler, bu büyük, biçimsel, karmaşık, az ya da çok bürokratik örgütler önemlidir. Onlar hem muhafazakâr ve hem de radikaldir. Bürokrasi hem dengeleyici bir güç hem de bir değişim aracıdır, hem statükonun savunucusu ve hem de geleceğin öncüsüdür. *"İçinde yaşanılan karmaşa çağında geleceği bürokrasinin bu ikili rolü belirleyecektir."*³⁴⁸

Ancak kamu bürokrasisinin "muhafazakâr" niteliği sürekli eleştiri altındadır. Üstelik bu eleştirilerin bir bölümü bizzat muhafazakârlardan gelmekte, bürokrasinin durağan, yaratıcılıktan yoksun ve hantal olduğu ileri sürülmektedir. Waldo ise, tam aksine, kamu bürokrasisinin toplum için bir denge unsuru olduğu, yokluğunun kaos

³⁴⁶ James Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, Indiana University Press, New York, 1960.

³⁴⁷ Dwight Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration", s.101.

³⁴⁸ Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence", s. 274.

anlamına geleceği gerçeğini vurgular.³⁴⁹

Waldo bürokrasinin “değişim aracı” rolünün altını çizmeyi de ihmal etmez. Ona göre uygarlıkla ilgili hemen tüm tekniklerin, teknolojinin ve fikirlerin çoğu doğrudan bürokratik örgütlerin girişimlerinin bir sonucudur. Yaratıcı süreçte temel rol hiç kuşkusuz kamu bürokrasileri tarafından üstlenilmiştir. Mühendislik, mimarlık, tıp gibi meslekler ve bunları ortaya çıkaran tabii bilimler hep kamunun gereksinimleri doğrultusunda gelişmiştir. Aynı gerçek sanat ve edebiyat için de geçerlidir. Waldo’ya göre bürokrasi modern devletin ortaya çıkmasında zorunlu bir araçtır ve bu niteliği günümüzde de sürmektedir.

Waldo bürokrasi ile ilgili eleştirileri haksız bulur. Bir yandan bürokratik güç olası bir tehdit olarak algılanmakta ve dolayısıyla adem-i merkeziyetçilik desteklenmekte, ama diğer yandan demokrasinin ancak gücün merkezileştirilmesi ile mümkün olabileceği savunulmaktadır. Waldo, bu anlamda, demokrasi-bürokrasi ikileminin süregelen bir ikiyüzlülüğün (*hypocrisy*) ortaya çıkmasına katkı sağladığını söyler. Bir taraftan bürokrasinin kapitalizmin örgütsel biçimi olduğu göz ardı edilerek kamu örgütleri eleştirilmekte, diğer taraftan bürokrasinin “nimetlerinden” sonuna dek faydalanılmak istenilmektedir. Waldo bu eleştirilerin sahiplerini dürüst bulmaz; cahil, kafaları karışık ve Luddist³⁵⁰ olarak nitelendirir.³⁵¹

³⁴⁹ Kenneth J. Meier, “*daha fazla bürokrasi, daha az demokrasi*” formülünü ele aldığı “Bürokrasi ve Demokrasi” başlıklı makalesinde Amerika örneği için geçerli olmak üzere bürokrasinin küçültülmesine karşı çıkmakta, “günah keçisi” olarak tanımlanmasının ve kaynaklarının azaltılmasının bürokrasinin etkin bir “yönetişim” için sahip olması gereken kapasitesini düşürdüğünü öne sürmektedir. Kenneth J. Meier, “Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy”, *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May-June 1997, s. 196.

³⁵⁰ Luddizm: Makine Kırıcılık. 1811 yılında Londra’da el tezgâhlarında çalışan işçiler arasında başlayan, işlerini kaybetmemek için örgütlenen tekstil işçilerinin başlarına gelenlerin sorumlusu olarak gördükleri modern tekstil makinelerini tahrip etmeyi hedefleyen eylemlerinden oluşan ve adını eylemlerin önderi Nedd Ludd’dan alan toplumsal hareket.

³⁵¹ Dwight Waldo, “Public Administration and Culture”, s. 61.

Demokrasi bürokrasi karşıtlığı bağlamında ele alınması gereken diğer bir ikilem merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik ile ilgilidir. Waldo önceleri merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik ikilemini 19. yüzyıl İlerlemecilik akımı ile ilişkilendirse de tartışmanın kökenlerini daha sonraki çalışmalarında çok daha eskilere dayandıracaktır. Ona göre bireysel ve yerel özerklik anlamında adem-i merkeziyetçilik Batı düşüncesine Klasik Yunan'dan gelmektedir. Diğer yandan merkeziyetçi yönetsel gelenek ise Roma İmparatorluğunun mirasıdır. 20. yüzyıl iki görüşün savunucuları arasında bitmeyen tartışmalara tanık olunmaktadır.³⁵² Savunucuları adem-i merkeziyetçiliği “özgürlük, eşitlik, kardeşlik” ideale ulaşmada bir araç olarak görmekteyken, merkeziyetçiliği savunanlar söz konusu ideale ulaşmak için güçlü ve merkeziyetçi bir yönetimi zorunlu saymaktadır. Bu görüşe göre içinde yaşanan endüstrileşme ve şehirleşme çağında toplumsal hedeflere ulaşılabilmesi ve kaosu önlenmesi için merkezi kurumlar güçlendirilmelidir.

20. yüzyılın sonlarına doğru tıpkı bürokrasi karşıtlığında olduğu gibi merkeziyetçiliğe de keskin eleştiriler yöneltilmektedir. Waldo bu eleştirilerin önemli bir bölümünün ideolojik duruşu adem-i merkeziyetçilikten yana olan Sağ'dan gelmesini doğal karşılasa da son yıllarda Sol'un da merkeziyetçilik karşıtlığında Sağ'la aynı tutumu paylaşmasını şaşırtıcı bulur. Eleştiriler hem toplumsal eşitliği sağlamaya yönelik yeni programları ve hem de ekonomik denetim ve regülasyona yönelik eski programları hedef almaktadır. Hem Sağ ve hem de Sol merkezi otoriteyi

³⁵² Wagenaar ve Rutgers, bireysel özerkliğe duyulan gereksinim ile bireysel özgürlüğü sağlayacak merkezi ve güçlü bir otoriteye aynı anda duyulan gereksinimi bir paradoks olarak nitelendirmekte ve çelişkiyi “Waldo Paradoksu” olarak isimlendirmektedirler. F. Pieter Wagenaar; Mark R. Rutgers, “Symposium: Caught Between Polis and Empire: On Centralization and Decentralization in Public Administration Theory”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 26, No. 4, 2004, s. 511.

güçlendirme yoluyla sorunlara çözüm bulmaya çalışan reformlara ve daha da ileri giderek devletin kendisine karşı çıkmaktadırlar.³⁵³

Waldo'ya göre ne merkeziyetçilik ve ne de adem-i merkeziyetçilik tek başına doğru ya da yanlış değildir. Ayrıca bu iki görüşten herhangi birini tek başına içeren dogmatik yaklaşımlar mevcut sorunlara çözüm getiremezler. “Çözüm koşulların gerektirdiği uygun bileşimi bulabilmekte gizlidir.”³⁵⁴

Waldo'nun bu tartışma bağlamında ele aldığı bir başka kavram ise “katılım” kavramıdır. Ona göre katılım, otorite ve gücü hiyerarşik olarak aşağı doğru ve uzamsal olarak dışarı doğru dağıtmaktır. Amaç gücün bu şekilde dağıtılması yoluyla daha fazla katılım ve dolayısıyla daha fazla özgürlük ve eşitlik sağlamaktır. Katılım bu anlamda doğrudan adem-i merkeziyetçilik ile ilgilidir.

Waldo demokrasiye ne denli bağlı olursa olsunlar hemen tüm toplumlarda örgütsel katılımın önünde kaçınılmaz engeller bulunduğunu söyler ve kolaycı çözümlerden yana olmasa bile bunun bir zorunluluk olduğunu düşünür. Üstelik katılım her zaman demokrasinin varlığını göstermez.³⁵⁵ Ona göre “*demokratik bir ülke, asıl, demokrasiye bağlı olduğu için katılımı sınırlamalıdır.*”³⁵⁶ Waldo hiçbir zaman duygusal bir “eşitlikçi” tutumdan yana değildir, demokrasiden yana olsa da otorite ve hiyerarşiyi tümüyle göz ardı etmez.³⁵⁷

³⁵³ Waldo bu görüşlere örnek olarak Ronald Reagan'ın ilk başkanlık konuşmasında geçen “*devlet sorunumuza çözüm değildir, sorun devletin kendisidir.*” şeklindeki sözlerini gösterir. Brack Brown; Richard Stillman II; Dwight Waldo, “A Conversation With Dwight Waldo: An Agenda for Future Reflections”, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 4, July-August 1985, s. 460.

³⁵⁴ Dwight Waldo, “Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence,” s. 260.

³⁵⁵ Dwight Waldo; Louis C. Gawthrop, “Civis, Civitas and Civilitas: A New Focus for the Year 2000”, *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue, March 1984, s. 108.

³⁵⁶ Dwight Waldo, “Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence,” s. 262.

³⁵⁷ Dwight Waldo, “Public Administration and Culture”, s. 45.

Waldo için demokrasi hem siyasal alana ve hem de yönetsel-bürokratik süreçlere eşit olarak uygulanması gereken bir kavramdır. Üstelik bürokrasi, demokrasi kavramıyla tümüyle çelişmez. Aksine bürokrasi yetenek ve uzmanlığa dayalı fırsat eşitliği gibi konular açısından demokratik değerleri destekler. Kuşkusuz hiyerarşi ilkesi ile eşitlik, disiplin ve otoriteyle özgürlük arasında olduğu gibi bazı kaçınılmaz çatışma noktaları da söz konusudur.

Waldo'ya göre demokratik yönetim kuramının temel sorunsalı tam da bu çelişkide, demokrasi isteği ile otoritenin gerekliliği ikileminde yatmaktadır. Belki gelecekte, bir hayal de olsa, herkesin hem “oyuncu” hem de “izleyen” olarak kurallarını bildiği bir oyuna katılabileceği toplumsal bir yaşama geçilecek, Weber’ci bürokrasinin yerini belki daha karmaşık ama daha demokratik ve daha esnek örgütlenme biçimleri alacaktır. Ama şimdilik kolay çözümlere yer yoktur, bürokrasi ve otorite kaçınılmazdır. Ama ilk koşul demokrasidir; *“Demokratik bir toplumda otoriteyi meşru kılacak tek şey yine demokrasinin kendisidir.”*³⁵⁸

Waldo'ya göre demokrasi ve bürokrasi arasındaki çatışma bir açmaz olarak ortada durmaktadır. Waldo'nun çözümü duygusal bir “eşitlikçilik” değildir. Verimlilik ve üretkenlik gibi ölçütlerle birlikte eşitlik ve katılım gibi değerlerin de ardından gidilmesi koşuluyla gerektiği kadar otoriteyi ve hiyerarşiyi kabul edilebilir bulunmaktadır.³⁵⁹ Sonuçta Waldo'nun çözümü demokrasi ile bürokrasi arasında ortalarda bir yerde, *“demokrasinin vazgeçilmez, bürokrasinin ise kaçınılmaz olduğunun algılandığı noktada durmaktadır.”*

³⁵⁸ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 103.

³⁵⁹ Dwight Waldo, “Public Administration and Culture”, s. 45.

II. SİYASET ve YÖNETİM AYRILIĞI

1900 ila 1930 yılları arasında oluşan ve Waldo tarafından “ortodoks” kamu yönetimi olarak isimlendirilen klasik yaklaşımın oluşturduğu örtülü ideolojinin tam kalbinde yer alan en önemli öğretisi siyaset ve yönetim alanlarının birbirinden ayrılması gerektiğini öne süren öğretimdir. Waldo kamu yönetimi alanında başka hiçbir problemin siyaset ve yönetim arasındaki ilişkiden kaynaklanan sorun kadar can alıcı olmadığını söyler.³⁶⁰ ve *The Administrative State*’den başlayarak hemen tüm eserlerinde siyaset-yönetim ayrımını ele alır, ayrımın kökenlerini, nedenlerini ve kamu yönetimi açısından sonuçlarını ortaya koymaya çalışır.

A. Dikotominin Kökenleri

Waldo, siyaset- yönetim ayrımını, klasik yaklaşımın “gerçek demokrasi” ve “gerçek verimlilik” arasında uzlaşmayı sağlamak amacıyla ortaya koyduğu ana çözüm ve temel tez olarak tanımlar. Bu teze göre devlet yönetiminde iki temel işlev vardır; karar verme ve yürütme, siyaset ve yönetim. Ne yapılacağına siyaset karar vermeli ve bu kararlar yönetim tarafından uygulanmalıdır.

Sonuç olarak kamu yönetimi disiplininin kurucuları kamu yönetimini, eşitlik ve özgürlük gibi Amerikan ideallerine ulaşmada devleti hem güçlü ve verimli hem de aynı zamanda sorumlu ve demokratik bir devlet haline getirebilmenin bir aracı olarak algılamışlar, bu amaçla 19. yüzyılın güçleri bölen ve işlevleri paylaştıran modelinin yerine günün koşullarının gerektirdiği yeni bir yönetim modeli öngörmüşlerdir. Bu yeni model siyaset ve yönetim alanlarının birbirinden tümüyle ayrılmasını öngörmektedir.

³⁶⁰ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 65.

Klasik yaklaşımın tüm temsilcileri yönetimin bir uzmanlık alanı olduğunu, bu nedenle de siyasetten ayrı tutulması gerektiğini savunmakta, siyaset yönetim ayrımı Wilson'dan başlayarak dönemin tüm kaynaklarında yer almaktadır. Waldo da daha sonra bir dikotomi haline dönüşecek siyaset ve yönetim arasındaki ilişkiyi Wilson'a dayandırır. Waldo, Wilson'un 1887 yılındaki "İdarenin İncelenmesi" adlı makalesinde bu konuyla ilgili olarak yaptığı saptamaları kamu hizmetlerindeki büyük artışa bağlamakta ve kamudaki bu büyümenin "kuvvetlerin üçe ayrılması" ile ilgili olarak 19. yüzyıldan beri geçerli olan eski teoriyi sarstığını belirtmektedir. Bilindiği gibi bu incelemesinde Wilson, kamu yönetimini devletin teknik bir aygıtı olarak ele almakta, kamu yönetiminin seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirmesi ile yürüyen teknik bir devlet işlevi olduğunu belirtmekte ve siyasetle yönetim olgularını birbirinden ayırmaktadır. İşlevler bu şekilde ikiye ayrıldığında, yönetim amaçların belirlenmesi sürecinden dışlanmakta ve kendisine gösterilen amaçlara ulaşmakla sınırlandırılmış "ithal edilebilir" ve "öğrenilebilir" teknik bir araç haline dönüştürülmektedir. *"Bıçağını bileyen bir katilden, onun bir sonraki olası cinayetiyle ilgili niyetlerine ortak olunmaksızın, yalnızca bıçağını bileme teknikleri öğrenilebilir."*³⁶¹ Dolayısıyla Amerikan demokrasi ideallerinden vazgeçmeksizin Avrupa'nın mutlakıyetçi devletlerinin sahip olduğu etkin yönetim tekniklerinin öğrenilmesinde bir sakınca yoktur.³⁶² David H. Rosenbloom da, *Federalist Yazılar*'dan örnekler vererek "kuruluş"ta dikotominin var olmadığını, siyaset ve

³⁶¹ Woodrow Wilson, a.g.m., s. 220.

³⁶² Jameson W. Doig, Wilson'un bu görüşünü "İdarenin İncelenmesi" makalesine dayanak oluşturan "The Art of Governing" isimli daha önceki (1885) bir makalesinde de dile getirdiğini belirtir. Burada Wilson bilimin Avrupa'dan alınabileceğini ama önce Amerikanlaştırılması gerektiğini söylemektedir. Jameson W. Doig, "If I See a Murderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly: The Wilsonian Dichotomy and the Public Authority Tradition", *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 4, July-August 1983, s. 302.

yönetim ayrımının Wilson’la başladığını söylerken Waldo ile aynı çizgide durmaktadır.³⁶³

Ama Amerikan yazınında kamu yönetimi disiplininin ve siyaset-yönetim ayrımının başlangıcının Wilson’a dayandırılması ile farklı görüşler söz konusudur. Bu durum Amerikan kamu yönetimcileri arasında sık sık tartışmalar çıkmasına neden olmuştur. Bu tartışmalardan biri Paul Van Riper ile Kent A. Kirwan arasındadır. Paul Van Riper, “Amerikan Yönetmel Devleti: Wilson ve Kurucular” isimli makalesinde kamu yönetimi disiplinindeki “Wilson efsanesi”ne karşı çıkar.³⁶⁴ Ona göre Wilson’un makalesiyle kamu yönetimi disiplininin sonraki gelişmesi arasında kurulacak herhangi bir bağlantı hayalden öteye geçemez. Üstelik söz konusu makalenin Amerikan kamu yönetimi disiplininin ve uygulamasının gelişiminde 1950’li yıllara kadar hiçbir etkisi yoktur. Makaleye Leonard White’ın 1926 tarihli *Introduction to the Study of Public Administration* isimli kitabına kadar atıf bile yapılmamıştır. Dikotomiye Wilson’a bağlayan görüşler tümüyle yanlıştır.³⁶⁵ Siyaset

³⁶³ David H. Rosenbloom, “Editorial: Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!”, *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 6, Nov.-Dec. 1993, s. 503.

³⁶⁴ Paul Van Riper, “The American Administrative State: Wilson and the Founders-An Unorthodox View”, s. 477-490. Paul Van Riper’in benzer görüşleri savunduğu bir başka makalesi için bkz. Paul Van Riper, “Some Anomalies in the Deep History of U.S. Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May - June 1997, s. 218-222.

³⁶⁵ Laurence E. Lynn Jr.’a göre de Wilson’un makalesini ele alan II. Dünya Savaşı öncesine ait çalışmalarda Wilson ve dikotomi arasında bir bağlantı kurulmamıştır. Laurence E. Lynn Jr., “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, March-April 2001, s. 148. Waldo, Wilson’un kamu yönetimi disiplininin kurucusu olduğu yolundaki görüşlerinin sorgulanmasını haklı bulur. Zaten *The Administrative State*’de kendisi de söz konusu makalenin, ilgi çekmiş olsa da, disiplin üzerinde fazla etkili olmadığını belirtmiştir. “Wilson’u dikotominin mucidi olarak suçlamak tarihi yanlış okumaktır.” Dwight Waldo, “Further Discussion”, *Public Administration Review*, Mar.-Apr., 1984, s. 191. Dwight Waldo, “Waldo on Wilson”, *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 4, July-August 1988, s. 834. Aynı Waldo 1980 yılında makaleyi kamu yönetimi disiplininin gelişimindeki en önemli çalışma olarak tanımlamıştır. Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 67. Mark R. Rutgers de Wilson’un makalesinin uzunca bir zaman kimsenin dikkati çekmediğini söyler. Mark R. Rutgers, “Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective”, *Administration & Society*, Vol. 29, No. 3, July 1997, s. 290.

ve yönetimin ayrılması gerektiği düşüncesi kamu görevlileri ile ilgili reform çalışmalarının ürünüdür. Amaç ise siyaset ve yönetimi tümüyle ayırmak değil, idareyi “partizan” siyasetin etkisinden arındırabilmektir.³⁶⁶

1977 yılındaki bir makalesinde³⁶⁷ disiplinin kurucusu olarak Wilson’u gösteren Kent A. Kirwan ise 1987 yılındaki bir başka makalesiyle Paul Van Riper’ın Wilson’un önemini azaltan görüşlerine yanıt verir.³⁶⁸ Larry Walker için de Wilson’un önemi ve kamu yönetimi disiplini üzerindeki etkisi büyüktür.³⁶⁹

Benzeri bir tartışma dikotomi ile görüşleri yukarıda aktarılan Paul Van Riper ile dikotomiye bir model olarak reddeden James Svara arasında gerçekleşir. Svara’ya göre kamu yönetimi disiplininin başlangıcında dikotomi yoktur, 1940’lı yıllara değin zıtlasma (*dichotomy*) terimi kullanılmamaktadır. Wilson’un kastettiği bir ayırmadan (*distinction*) ibarettir.³⁷⁰

Wilson ve siyaset-yönetim dikotomisi konusunda en ilginç görüşlerden biri de Daniel W. Martin’e aittir. Martin “Woodrow Wilson’un Tükenen Mirası” isimli

³⁶⁶ David Rosenbloom da iki makalesinde bu görüşleri desteklemektedir. Siyaset yönetim ayrımı 1870–1890 yılları arasında idare ile ilgili reform çalışmaları sırasında yönetimi partizan siyasetten uzak tutabilmek amacıyla ve dar bir kapsamda gündeme gelmiştir. Dikotominin yönetimi “politika yapma” sürecinden de dışlayan geniş yorumu ise daha sonraki yıllarda ortaya çıkmıştır. David Rosenbloom, “History Lessons for Reinventors”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, March-April 2001, s. 161 ve David Rosenbloom, “The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context”, *Public Administration Review*, Jan.-Feb. 2008, s. 57–60.

³⁶⁷ Kent A. Kirwan, “The Crisis of Identity in the Study of Public Administration: Woodrow Wilson”, *Polity*, Vol. 9, No. 3, Spring 1977, s. 321-343.

³⁶⁸ Kent A. Kirwan, “Woodrow Wilson and the Study of Public Administration: Response to Van Riper”, *Administration & Society*, Vol. 18, No. 4, February 1987, s. 389-401.

³⁶⁹ Larry Walker, “Woodrow Wilson, Progressive Reform and Public Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 3, Autumn 1989, s. 509-525.

³⁷⁰ Bu tartışmanın ve yazarların görüşlerinin izlenebileceği makaleler: James H. Svara, “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, March-April 2001, s. 176–183 ve “Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept”, *Administration Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, 2006, s. 121–139; Patrick Overeem, “The Value of the Dichotomy: Politics, Administration and the Political Neutrality of Administrators”, *Administration Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2, 2005, s. 311–329 ve “In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara”, *Administration Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, 2006, s. 140–147.

makalesinde önemli saptamalarda bulunur. Bu saptamalardan birincisine göre 1930'lara kadar Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" makalesinin hiç kimse farkında değildir. Ayrıca Wilson siyaset ve yönetim ayrımına ilişkin söz konusu görüşlerini Alman kaynaklarından çevirerek edinmiştir ve çeviriyi yanlış yaptığı için ortaya koyduğu siyaset-yönetim dikotomisi Avrupa'daki örneğinden tümüyle farklı olmuştur. Üçüncü olarak Wilson daha sonraki okumalarında hatasını anlamış ve söz konusu makalesinin yayımlanışının ardından dikotominin makalesinde ortaya koyduğu biçiminden vazgeçmiştir. Son saptama ise Wilson'un dikotomisinin kamu yönetiminin değişen iklimine koşut olarak 1930 ve 1940'larda yeniden ilk haliyle gündeme getirilmesiyle ilgilidir.³⁷¹

Wilson üzerindeki tartışmalar sürüp gitse de, Amerikan kamu yönetimi yazınında siyaset-yönetim ayrılığını ilk dile getirenlerin F. J. Goodnow ve W. F. Willoughby olduğu konusunda kuşku yoktur. Waldo bunlardan Frank Goodnow'un *Siyaset ve Yönetim* isimli kitabının önemine dikkat çeker. Goodnow APSA'nın ilk başkanıdır ve kamu yönetimini soyut bir inceleme alanı olan siyaset bilimi ile siyasal sistemi iyileştirme süreci arasında önemli bir köprü olarak görmektedir.³⁷² Goodnow bu kitabında siyaseti devletin politika ve amaçlarının belirlenmesi, yönetimi ise bu politika ve amaçların yerine getirilmesinde gerekli olan eylemlerin yürütülmesi ile

³⁷¹ Daniel W. Martin, "The Fading Legacy of Woodrow Wilson", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 2, Mar.-Apr. 1988, s. 631-636. Daniel Martin aynı zamanda kamu yönetimi disiplininin kurucusunun Wilson ve Amerikalılar değil, Bonin ve Vivien gibi Fransız yönetim bilimciler olduğunu öne süren "Amerikan Kamu Yönetiminin Fransız Ataları" isimli makalenin de yazarıdır. Martin'e göre siyaset-yönetim ayrımı da dâhil olmak üzere klasik yaklaşımın hemen tüm öğretileri aslında Fransız yönetim bilimi kökenlidir. "Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration", *Public Administration Review*, July-August 1987, s. 297-303. Aynı konuyu ele alan Koray Karasu'nun çalışması için bkz. "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", *KAYFOR II*, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Eylül 2004, Ankara, s. 225-242.

³⁷² Donald F. Kettl, "Public Administration at the Millennium: The State of the Field", *Journal of Public Administration Research and Theory*, January 2000, s. 8.

ilişkilendirmektedir. Goodnow'a göre bu iki işlev arasında mutlak bir uyum sağlanmalıdır. Siyaset yönetimi denetlemeli ancak bu denetim belirli bir sınırı aşmamalıdır. Siyaset-yönetim ayrımına göre yasama organı, yargının yoruma ilişkin yardımıyla birlikte, devletin amaçlarını belirleyerek gerekli politikaları oluşturmaktan, yürütme organıysa bu politikaların tarafsız ve politik olmayan bir şekilde uygulanmasından sorumludur ve bu iki işlev bir uyum içerisinde çalışmalıdır. Siyasal gereksinimler devletin amaçları ve bu amaçların hayata geçirilmesi arasında bir uyum olmasını gerektirmektedir. Goodnow ve aynı düşüncede olan meslektaşlarına göre kamu yönetiminin nerede konumlanması gerektiği açıktır: bürokrasi.³⁷³

Amerikan kamu yönetiminde kuvvetler ayrılığı ile ilgili en önemli ikinci değerlendirme Willoughby'den gelmiştir. Willoughby'ye göre devlet aslında iki ana süreçten meydana gelmektedir; bir tarafta yönetme, nezaret etme ve denetleme, diğer tarafta ise yürütme bulunmaktadır. Aslında modern bir demokraside beş “güç” ya da “işlev” bulunduğunu savunan Willoughby bunları yürütme (executive), yasama, yargı, yönetim (administration) ve seçme ve seçilme olarak saymakta ve bu şekilde yönetimi (*administration*) yürütmeden (*execution*) ayırmaktadır. Willoughby'ye göre yürütme doğası gereği tümüyle siyasaldır ve görevi kamu siyasaları ile ilgili kararları vermek, bu kararların uygun bir biçimde uygulamaya konulup konulmadığını denetlemektir. Diğer taraftan kamu yönetimi hiçbir şekilde siyasal süreçle ilgili değildir, siyasal nitelikli hiçbir kararın alınmasına doğrudan katılmaz, yalnızca bu

³⁷³ Frank J. Goodnow, “Politics and Administration: A Study in Government”, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, (ed.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth Publishing Company, Belmont-California, 1992, s. 25–28.

kararların alınması sürecinde karar alıcı organları doğru yönlendirmekten ibarettir. Bunun dışında yönetimin görevi yalnız ve yalnız verilen talimatların yerine getirilmesi ile sınırlıdır.³⁷⁴

Gulick ise seçilmişlerin yönetimin detayları ile ilgilenmedikleri, idarede çalışanlarınsa politikadan etkilerinden uzak, kalıcı ve gerekli vasıfları haiz olarak çalıştıkları bir sistem şeklinde düzenlenmiş bir iş bölümünün siyaset ve yönetim ayrımının bulunmadığı bir sisteme göre çok daha iyi sonuçlar vereceğini savunarak diğer klasik kamu yönetimi yazarlarına katılmaktadır.³⁷⁵

B. Waldo ve Dikotomi

Waldo *The Administrative State*'de bu görüşlerle karşı çıkar. Ona göre hükümet işlevlerinin siyaset ve yönetim olarak basitçe ikiye ayrılması ne bir gerçekliğin tanımlanması ne de yönetsel davranışın formülasyonu anlamında yeterlidir. Ayrıca bu ayrım bir reform tasarısı olarak da yetersizdir. Bu ayrım bir yandan Amerikan anayasasının³⁷⁶ “kuvvetler ayrımı” ilkesi ile çelişmekte, diğer yandan da aynı kusurları taşımaktadır: “*Bölme, ayırma, rekabet.*”³⁷⁷

Waldo'ya göre aslında bu ayrımla demokrasi ve bürokrasi arasındaki çatışmanın çözülmesi amaçlanmaktadır. Seçilmiş görevlileri politikaların şekillendirilmesi ile ilişkilendirmekte, atanmışları ise bu politikaların uygulanmasıyla

³⁷⁴ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 385-388.

³⁷⁵ Luther Gulick, “Politics, Administration, and the New Deal”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 169, Sep., 1933, s. 63.

³⁷⁶ Waldo anayasada *administration* sözcüğünün geçmediğinin altını çizer.

³⁷⁷ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 128.

sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla demokrasi “bir uzmanlar kadrosu yoluyla halkın taleplerinin karşılanması” anlamında ele alınmaktadır. Klasik kamu yönetimi anlayışı “merkezkaç” demokrasiyi suçlamakta, siyaset-yönetim ayrımıyla kendi “merkezcil” demokrasisini uygulamak istemekte ve Waldo’nun sözcükleriyle, “*merkeziyetçiliğin dogmalarına*” ve “*bütünleşmenin kanunlarına*” dayanarak verimlilik sorununa çözüm bulmaya çalışmaktadır.³⁷⁸

Bütün bu inanç klasik yaklaşıma Reformist ve İlerlemecili gelenekten miras kalmıştır ve bu inancın tam kalbinde “gerçek demokrasi” ve “gerçek verimliliğin” birbirleriyle çelişmediği varsayımı yatmaktadır. Söz konusu görüşe göre eğer demokrasi ve verimliliğin gerçek nitelikleri araştırılır ve ortaya konulabilirse ve bu nitelikleri yansıtabilecek uygun kurumlar yaratılabilirse, meydana gelen yönetim biçimi hem demokratik ve hem de verimli olacaktır. Zaten demokratik bir yönetim verimli, verimli bir yönetim de demokratiktir.

Waldo, klasik yaklaşımçıların, siyaset ve yönetim ayrılığıyla aynı zamanda “değer” sorununa da bir çözüm getirmeyi amaçladıklarını düşünmektedir. Siyaset değerleri belirleyecek ve bunları yönetimin ulaşması gereken amaçlar olarak ortaya koyacaktır. Bu tür bir kamu yönetimi anlayışı, Waldo’ya göre, demokrasi idealine terstir. Waldo’nun önerisi ise ayrılmış kuvvetler arasında rekabet değil aksine işbirliği olması gerektiği yönündedir. Görüleceği üzere Waldo yönetimin siyasetten ayrı tutulması gerektiği düşüncesine katılmamakta, böyle bir ayrımın devlet işlevleri arasında rekabeti doğuracağını söylemekte ama bunun yerine yönetim ve siyaset arasında sadece daha iyi bir işbirliği önermektedir.

³⁷⁸ a.k., s.133.

Daha önce de belirtildiği gibi II. Dünya Savaşını izleyen dönemde kamu yönetimi disiplininin öğretilerinde önemli değişiklikler meydana gelmiş ve egemenliği neredeyse yarım asır süren klasik yaklaşımın temel savlarına önemli eleştiriler yöneltilmeye başlanmıştır.

Bu değişikliklerden belki de en önemlisi siyaset yönetim ayrılığı dogmasının neredeyse tümüyle terk edilmesidir. Artık kamu yönetimi sürecinin, siyaset ister iktidarı ele geçirme aracı olarak düşünölsün ya da isterse siyasa yapma süreci olarak ele alınsın, siyasetin bizzat içinde olduğu kabul edilmektedir. Waldo'ya göre kamu yönetimini siyasetin dışında tutan değıl, aksine siyasetin içine işleyen bir süreç olarak ele alan bu yeni anlayış tümüyle doğrudur.³⁷⁹

Siyaset ve yönetim arasındaki ayrımının terk edilmesinin ardında yatan temel nedenlerden belki de en önemlisi Refah Devleti uygulamaları ile ilgilidir. 20.yüzyılın başlarından itibaren disiplinin ana öğretisi olan bu anlayış varlığını 1940'lı yıllara dek sürdürmüş, ama özellikle bu yıllarda başlayan ve “tekelci kapitalist düzenleme” olarak da adlandırılan yeni gelişme sürecinde değışmek zorunda kalmıştır. 1929 yılında doruğına ulaşan kapitalizmin evrensel bunalımına çözüm Keynesgil politikalar ile getirilmiş ve devletin düzenleyici ve üretici olarak ekonomiye müdahalesi gerçekleştirilmiştir.³⁸⁰ Başka bir deyişle Refah Devleti'nin oluşması ve kurumsallaşması devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde devletin işlevleri yeniden tanımlanmaktadır. Buna göre devlet artık ekonomik süreçlerin yalnızca

³⁷⁹ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House, New York, 1955, s. 42.

³⁸⁰ Ahmet Alpay Dikmen kapitalizmin o yıllara değın temel üretim biçimi olarak adlandırılabilcek Fordist üretim sisteminin “birinci paradoksu” olarak tanımladığı “yığın üretim-yığın tüketim” denkliğı zorunluluğunun tüketimi canlı tutmaya yönelik önlemler çerçevesinde aşıldığını, bu amaçla devletin tam istihdam politikalarına yöneldiğini belirtir. Ahmet Alpay Dikmen, “Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi”, *Toplum ve Bilim*, Güz 2000, No. 86, s. 292.

düzenleyicisi değil bu süreçlerin aynı zamanda bir parçasıdır da. Devletin üstlendiği bu aktif rol gereğince, kamu yönetimi siyaset ve idareyi bir bütün olarak ele alan, yönetim yapıları ile siyasal yapıları makro düzeyde inceleyen bir alan kimliğine kavuşmuştur. Ama bilindiği gibi bu durum uzun sürmeyecek, kapitalizmin 1970’li yıllarda ortaya çıkan yeni krizinin ardından devletin rolü yeniden tanımlanacak, devlet üstlendiği ekonomik ve toplumsal işlevlerinden geri çekilmek zorunda kalacak, yönetimin rolü bir kez daha siyasal alanda belirlenen amaçlara ulaşmada yalnızca bir araç olmakla sınırlandırılacak ve siyaset-yönetim ayrımı tüm etkinliğiyle yeniden gündeme gelecektir.

Waldo’nun *The Administrative State* yıllarından sonra siyaset yönetim ayrılığı ile ilgili görüşlerinin zaman içerisinde değişikliğe uğradığı görülür. 1971 yılında yayımlanan “In A Time of Turbulence” adlı yazısında siyaset-yönetim ayrımının içinde yaşanan dönemin modern, büyük ölçekli ve karmaşık toplumunda demokrasinin işlerlik kazanabilmesi amacıyla getirilen bir çözüm olduğunu ve bu çözümün siyasal düşünce tarihinin en önemli çözümlerinden biri olduğu saptamasını yapar. Ona göre siyaset yönetim ayrılığını gerçekliğin yanlış bir tanımlaması olarak gören, yetersiz ve zararlı olarak nitelendiren önceki dönemin eleştirilerinde, kendisinin de dâhil olmak üzere, haklılık payı olsa da bir miktar aşırıya kaçılmıştır.³⁸¹

Waldo’nun siyaset yönetim ayrılığı ile ilgili görüşleri zaman içerisinde değişmeye devam eder. 1980’li yıllara gelindiğinde Waldo, “İdarenin İncelenmesi” adlı makalesinde Wilson’un siyaset ve yönetim ayrımından söz ederken bu iki alanın

³⁸¹ Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence," s. 264.

birbirinden tümüyle ayrılmasını kastetmediğini söylemektedir. Ona göre Wilson kamu yönetiminin amacını “*önce devletin neleri başarılı bir şekilde yapabileceğini, daha sonra da bunları mümkün olan en yüksek verimlilikle ve en düşük maliyetle nasıl yapabileceğini saptamaktır*”³⁸² şeklinde ortaya koyarken yalnızca bir “yönetim bilimi” yaklaşımının öncülüğünü yapmakla kalmamış, aynı zamanda kamu yönetiminin siyasa yapma sürecine katılmasının da önünü açmıştır.³⁸³ Waldo, Wilson’un siyaset ve yönetimin ayrı alanlar olduğunu söylerken siyaset ve yönetim arasında daha iyi bir ilişkiyi amaçladığını öne sürmektedir. Waldo’ya göre Wilson’u izleyen Goodnow’un da temel amacı siyasal reformdur. Ama o da Wilson gibi bunun için önce uygun bir yönetsel sistemin gerekli olduğunu görmüş ve devletin işlevlerinin siyaset ve yönetim olarak ikiye ayrılması gerektiğini düşünmüştür. Waldo aynı zamanda klasik yaklaşımın siyaset ve yönetim arasında yaptığı bu ayrımın kendi tarihsel bağlamında ele alınması ve eksiklik ve fazlalıklarının buna göre değerlendirilmesi gerektiğini söyler. Waldo’ya göre söz konusu ayrımın tümüyle yanlış olduğu söylenemez ve siyasal ve yönetsel reformlardaki payı yadsınamaz. Üstelik dikotomi söz konusu işlevini hem kuramda ve hem de uygulamada yerine getirmeyi günümüzde de sürdürmektedir.³⁸⁴

Waldo’ya göre dikotominin terk edilmesinden bu yana onun yerine konulabilecek geçerli bir formül bulunamamıştır. Simon tarafından ortaya konulan olgu-değer ayrımı, tüm özgünlüğüne karşın, siyaset-yönetim ayrımının üstlendiği işlevin yanına bile yaklaşamamıştır.³⁸⁵ 1970’li yıllarda Waldo siyaset ve yönetimle

³⁸² Woodrow Wilson, a.g.m., s. 197.

³⁸³ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 68.

³⁸⁴ a.k., s. 69.

³⁸⁵ Dwight Waldo, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence", s. 264.

ilgili bu problemin var olan koşullar altında ve yakın bir gelecek için çözümsüz olduğunu söylemektedir.³⁸⁶

Yine bu yıllarda Waldo'nun siyaset-yönetim ayrımı sorununun nedenlerini Batı siyaset ve yönetim geleneklerinin köklerinde aradığı görülür. Waldo gerek *The Enterprise of Public Administration* ve gerekse *A Theory Of Public Administration Means In Our Time A Theory Of Politics Also* isimli çalışmalarında Batı'nın modern devletlerinin eski Yunan kent ve Roma emperyal geleneklerinin üzerinde yükseldiğini öne sürer. Ona göre özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nin siyaset geleneği antik Yunan, yönetsel geleneği ise Roma emperyal kültürünün etkisindedir. Dolayısıyla siyaset ve yönetim arasındaki sorun aslında Batı tarih ve kültüründe çok eskiden bu yana var olan ve muhtemelen Amerikan deneyimi ile daha da genişleyen bu “çatlak” ile ilgilidir ve bu çatlak hâlâ kurumsal ve entelektüel dünyamızın başta gelen bir özelliği olarak varlığını sürdürmektedir.³⁸⁷

Özetlemek gerekirse, Simon'la birlikte klasik yaklaşımın ortodoks öğretilerine en yıkıcı eleştirileri yönelten Waldo *The Administrative State*'le başlayarak 1970'li yıllara kadar siyaset yönetim ayrımına karşı çıkmaktadır; “Gerçekliğin bir tanımı ya da bir reform planı olarak siyaset ve yönetim arasında basitçe yapılan böyle bir ayrım yetersizdir.”³⁸⁸ Ancak Waldo'nun bu döneme ait tüm yazılarında siyaset ve yönetim arasındaki ayrımı devletin işlevlerinin karar verme ve uygulama olarak basitçe ikiye ayrılması anlamında, yani dar anlamıyla kavramlaştırdığı görülmektedir. Kısaca Waldo bu dönemde yönetimin başka yerde

³⁸⁶ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 77.

³⁸⁷ Dwight Waldo, “A Theory of Public Administration Means in Our Time A Theory of Politics Also”, s. 73–81.

³⁸⁸ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 128.

alınan kararların mekanik bir uygulaması olduğu şeklindeki görüşe karşı çıkmaktadır. Simon’a karşı çıkışının temel nedeni de olgu-değer ayrımı yoluyla siyaset ve yönetim ayrımını bir başka biçimde yeniden gündeme getirmesiyle ilgilidir. Ama Waldo’nun dikotomi ile görüşlerinde sonraları önemli değişiklikler olacak³⁸⁹ ve Waldo siyaset ve yönetim ilişkisini artık daha farklı bir biçimde kavramlaştıracaktır. Waldo, daha önceleri karar verme ve uygulama olarak ele aldığı siyaset ve yönetim ayrımını Weber’in bürokrasi kuramıyla tanışmasının ardından demokrasi ve bürokrasi karşıtlığında kapsamında ele alacak ve siyaset ve yönetim arasındaki karşıtlığın, tıpkı demokrasi ve bürokrasi karşıtlığı gibi, modernleşme sürecinin kaçınılmaz bir sonucu olduğuna karar verecektir.

Bütün bunların yanında, Waldo, siyaset-yönetim ayrılığının Amerikan tarihinin kısacık bir döneminin basit bir sonucu olmadığını anlamıştır. Dolayısıyla siyaset-yönetim ayrılığının kökleri Batı tarihinin binlerce yıllık geçmişine uzanmaktadır ve kolayca ortadan kaldırılması olası değildir.

Waldo, yukarıda belirtilenlerden de anlaşılacağı gibi, siyaset yönetim ayrımını, bir çözüm getirebilmek amacıyla kariyerinin farklı dönemlerinde çok farklı biçimlerde kavramlaştırmaya çalışmıştır. Ama tüm bu çabalarına karşın ne dikotomiye ortadan kaldırmayı başarabilecek ve ne de siyaset ve yönetimi birleştirebilecek bir formül geliştirebilecektir. Patrick Overeem, Waldo’nun siyaset ve yönetim ayrımını kavramlaştırma çabalarını farklı çözümleme düzeylerine göre

³⁸⁹ Patrick Overeem bu değişikliği Waldo’nun Weber’in bürokrasi üzerine yazıları ile karşılaşmasına bağlar. “Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy”, *Public Administration Review*, January-February 2008, s. 38. Waldo da Weber’in bürokrasi kuramı ile ilk karşılaşmasını bir “vahiy anı” olarak nitelendirecektir. Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 118.

gösteren bir tablo ile açıklar.³⁹⁰

<u>Siyaset</u>	<u>Yönetim</u>	<u>Çözümleme Düzeyi</u>
Karar Verme	Uygulama	Kamu Görevlisi
Değer	Olgu	Karar Verme Süreci
Yasama	Yürütme	Amerikan Anayasal Sistemi
Demokrasi	Bürokrasi	Modern Devlet
Şehir Devleti Geleneği	Emperyal Gelenek	Batı Tarih Geleneği

Görüldüğü gibi Waldo kariyerinin ilerleyen dönemlerinde artık siyaset ve yönetim arasında yalnızca kuramsal bir ayrımı savunmakla kalmamakta, aynı zamanda böyle bir ayrımı uygulamada da gerekli görmektedir. Waldo’ya göre siyaset ve yönetim ayrımına karşı çıkmak ve bu ikisinin tamamen bütünleşmesini önermek yanıltıcı, hayali ve tehlikelidir. Böyle bir birliktelik totaliter yönetimlerin bir özelliğidir ve belki de özgürlük siyaset ve yönetim ayrımının bir ürünüdür. Siyaset ve yönetim ayrımı demokratik rejimlerde özgürlüklerin korunması anlamında çok önemli bir görevi yerine getirmektedir. Yine de Waldo’nun siyaset-ayrımının gerek tanımlanması ve gerekse çözümü konusunda net bir tavrı olduğundan söz edebilmek güçtür. Onun bu konudaki duruşu belki de en iyi “kararsız” tanımıyla ortaya konulabilir.

Patrick Overeem, tüm bu kararsızlığı ve çelişkilerinin ışığında, Waldo’nun siyaset yönetim ayrımı karşıtlığıyla özdeşleştirilen ününün dayanaksız olduğunu söylemektedir.³⁹¹ James Svava da Waldo’nun siyaset yönetim ayrımının çok önemli bir parçası olduğu klasik yaklaşımı açıkça eleştirdiğini, ama yine de ilk dönemleri de

³⁹⁰ Patrick Overeem, “Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy”, s. 42.

³⁹¹ a.k., s. 36-37.

dâhil olmak üzere Waldo'nun hiçbir zaman dikotominin keskin bir karşıtı olduğunun söylenemeyeceğini öne sürmektedir.³⁹² Ona göre Waldo'nun siyaset ve yönetim ayrımı konusundaki duruşu ne tür bir ayırımdan söz edildiği ile doğrudan ilgilidir.³⁹³ Bazı bulgular Svvara'yı haklı çıkarmaktadır. Waldo'nun siyaset-yönetim ayrımının "tümüyle" terk edilemeyeceğini, en azından terk edilmemesi gerektiğini söylemesi bunlardan en önemlisidir.³⁹⁴ Buna ek olarak Wallace S. Sayre da 1958 tarihli ünlü yazısında Waldo'yu klasik yaklaşımın yönetim ilkeleri öğretisine karşı çıkanlar arasında saymakta ama siyaset-yönetim ayrımının karşıtları arasında ismine yer vermemektedir.³⁹⁵

C. Değerlendirme

Politika ve amaçları belirlemenin siyasetin işi olduğunu kabul eden, yönetim sürecinin amaç ve politikayı veri olarak alması gerektiğini öngören ve yönetimin rolünü siyasal alanda belirlenen faaliyet sahalarında hizmet gören teknik bir işleve indirgeyen siyaset - yönetim zıtlaşması hala farklı biçimler ve kavramlar altında dile getirilmekte ve kamu yönetimi alanında paradigma arayışını ve kimlik krizi tartışmalarını yönlendiren gerilimin ana kaynağı olma niteliğini sürdürmektedir.³⁹⁶

³⁹² James Svvara, "Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship", *Public Administration Review*, January-February 2008, s. 46-52.

³⁹³ Frank Marini dikotomi terimini ilk kez Waldo'nun kullandığını söylese de, Svvara terimi daha önce kullanan yazarlar olduğunu belirtir. Frank Marini, "Leaders in the Field: Dwight Waldo", *Public Administration Review*, September / October 1993, Volume 53, No 5; s. 412; James Svvara, "Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship", s. 50.

³⁹⁴ Brack Brown; Richard J. Stillman, *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*, s. 47.

³⁹⁵ Wallace S. Sayre, "Premises of Public Administration: Past and Emerging", *Public Administration Review*, Vol. 18, No. 2, Spring 1958, s. 103-104.

³⁹⁶ Selime Güzelsarı, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen, (der.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 87.

Kamu yönetimini kapitalist devlet yapılanması çerçevesinde işletme ve piyasa ilkeleri doğrultusunda yapılandırmayı amaçlayan Wilson’cu paradigma tarafından ortaya konulan ve liberal devlet döneminde tam anlamıyla yaşama geçirilebilmesi mümkün olamayan siyaset-yönetim ayrılığı, daha önce de belirtildiği gibi, 1970’li yıllardan sonra yeniden devreye sokulmuştur. Daha önceki döneme egemen olan tekelci kapitalist düzenleme tarzının yol açtığı krizin ardından yükselen ve krizin faturasını devlete çıkaran neo-liberal ideoloji krize karşı “küçük devlet, güçlü piyasa” formülasyonunu önermiş ve bu söyleme uygun olarak devletin rolünü yeniden tanımlamıştır. Bu yeni tanımlama devletin üstlendiği ekonomik ve toplumsal işlevlerinden geri çekilmesini ve yalnızca düzeninin devamını sağlamasını öngörmektedir.³⁹⁷ Devletin rolünün bu şekilde yeniden tanımlanması yönetimin rolünü bir kez daha siyasal alanda belirlenen amaçlara ulaşmada yalnızca teknik bir araç olmakla sınırlandırmıştır.

Siyaset-yönetim ayrımının özellikle 1980’li yıllardan sonra küreselci kapitalist dönemde gerçekleştirilen yönetim uygulamalarıyla yeniden gündeme getirildiği gözlenmektedir. Bu yıllarda siyasal ve yönetsel görev ve rollerin alanlarının daraltılıp niteliklerinin değiştirilmesi yoluyla siyasal alan yeniden tanımlanmaya çalışılmakta³⁹⁸ ve devletin piyasalaştırılması ve dolayısıyla kamu yönetimi alanının piyasa kuralları çerçevesinde çalıştırılabilmesi adına siyaset ve yönetim alanları birbirinden tümüyle ayrılmaktadır. Sonuçta dikotomi galip gelmiştir. Üstelik bu kez, özellikle ulus devletin egemenliğinin yeniden tanımlanmasıyla, neredeyse zıtlasmaya taraf olabilecek ne bir siyasal alandan ne de

³⁹⁷ a.k., s. 89.

³⁹⁸ Örsan Ö. Akbulut, *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005, s. 260.

bir yönetim olgusundan söz edebilmek olasıdır.

Sonuç olarak Waldo devletin işlevlerinin doğası ve birbirleriyle ilişkisiyle ilgili daha yeterli bir kuramın geliştirilebileceğine olan başlangıçtaki umudunu yitirmiş, umudu önceleri kuşkuya ve kötümserliğe dönüşmüş ve en sonunda siyaset ve yönetim arasındaki ayrımla tanımlanan bu sorunun çözümsüz olduğunda karar kılmıştır.³⁹⁹ Başlangıçta siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılmasına karşı çıkan ve bunun yerine iki alan arasında işbirliği öneren Waldo'nun görüşlerinin sonraki yıllarda değişikliğe uğradığı ve diğer Amerikan kamu yönetimi kuramcıları gibi siyaset-yönetim zıtlaşmasını meşrulaştırmaya çalıştığı görülmektedir. Waldo'nun siyaset yönetim ayrılığı ile görüşlerindeki değişimin, kapitalizmin yaşadığı krizin ardından devletin işlevlerinin yeniden tanımlandığı ve kamu yönetimine siyasal alanda belirlenen amaçlara ulaşmada sınırlı ve teknik bir rol biçildiği 1970'li yıllara rastladığı göz önüne alındığında yukarıda varılan “meşrulaştırma” yargısının tümüyle haksız olmadığı düşünülmektedir. Bu yargı geçerli olmasa bile, devlet olgusunu bir bütün olarak görmeyen, siyaset-yönetim zıtlaşmasını temel olarak demokrasi ve bürokrasi arasındaki karşıtlık temelinde kuran ve verili olarak kabul ettiği bu ikincisine bir çözüm getiremeyen Waldo'nun, kamu yönetiminin hiç olmazsa siyasa yapma sürecine katılımını savunan önerisinin dışında, ilkinin de yerine koyabileceği bir şey bulunmamaktadır.

³⁹⁹ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 77.

III. OLGU ve DEĞER İKİLEMİ

Waldo için kamu yönetimiyle ilgili her sorun ve tartışma tümüyle siyasal ve felsefi içeriklidir ve bu nedenle de değerlerle ilgilidir.⁴⁰⁰ Aslında Waldo için “değer” sorunu salt kamu yönetimi disiplini için değil tüm sosyal bilimler için yaşamsal bir önem taşır. Kariyerinin başlangıcından itibaren tüm yazılarında bu kavramı tekrar tekrar ele alan ve konuyla ilgili düşüncelerini açıklayan Waldo kamu yönetiminde değer problemine ilk kez *The Administrative State*’de değinir ve kavramı kamu yönetimi yazınında belki de ilk kez tüm açıklığıyla ortaya koyar.⁴⁰¹ Konuyu ikinci kez 1952 yılında yayımlanan “Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi” isimli makalesinde demokratik yönetim kuramının önündeki engellerin en önemlilerinden biri olarak gördüğü verimlilik kavramı bağlamında ele alan Waldo’ya göre 1950’li yıllarda klasik yaklaşımın hemen tüm savları çürütülmüş ve terkedilmişken, verimlilik, “ortodoks” anlayışın bu en önemli “*akidesi*”, direnişini sürdürmektedir.⁴⁰² Verimlilik değerden bağımsız bir kavram olarak kabul edilerek “kamu yönetimi biliminin” merkezine yerleştirilmekte, verimlilik adına demokrasiden “bir miktar” ödün verilebileceği savunulmakta ve bu savı meşrulaştırabilmek amacıyla artık hiç kimsenin inanmadığı siyaset-yönetim ayrımının yeni bir sürümü öne sürülmektedir; olgu - değer ayrımı. Bu yeni yaklaşım kararları olgu ve değerlere ilişkin kararlar olarak ikiye ayırmakta ve olgularla ilgili kararların verimlilik ilkesi doğrultusunda alınabileceğini ileri sürmektedir.

⁴⁰⁰ James A. Gazell , “ Dwight Waldo, Public Administration and the Blooming, Buzzing Confusion”, s. 128.

⁴⁰¹ Melvin J. Dubnick; David H. Rosenbloom, “Farewell from the Catbird Seat”, *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 6, November/December 1996, s. 504.

⁴⁰² Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 97.

Verimliliğin değer yüklü bir kavram olduğuna, gerçekler ve değerlerin birbirinden ayrılamayacağına inanan Waldo, aynı sayfada yer alan dipnotunda değerlerin olgularla ilgili kararların dışında tutulamayacağını, karar vermenin “seçenekler arasında seçim yapmak” demek olduğunu, seçenekler arasında seçim yapmanın ise işin içine değerleri soktuğunu belirtir ve Herbert Simon’ın yönetim bilimine büyük katkılar yaptığını ancak bu katkıların daha çok söz konusu metodolojiyi kullanmadığı çalışmaları ile ilgili olduğunu söyleyerek Simon’ı ve mantıksal olguculuğu eleştirir.⁴⁰³ Bu dipnot Amerikan Kamu Yönetimi dünyasının iki dev ismini, Simon Waldo’yu karşı karşıya getirecek ve Simon-Waldo tartışması Amerikan Kamu Yönetimi yazınının en önemli tartışması olarak tarihteki yerini alacaktır.

A. Waldo-Simon Tartışması

Amerikan kamu yönetimi entelektüel tarihinin belki de en önemli tartışması olarak kabul edilen Waldo-Simon tartışması her ne kadar Waldo’nun 1952 yılında *The American Political Science Review* dergisinde yayımlanan ve içeriğine yukarıda değinilen “Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi” isimli makalesine dayansa da söz konusu makale yalnızca ateşi tutuşturan ilk kıvılcımdır.

Klasik yaklaşımın öğretilerine II. Dünya Savaşı’nın hemen ardından yoğun bir biçimde başlatılan eleştiriler söz konusu öğretilerin alandaki mutlak egemenliğinin sarsılmasına yol açmıştır. Waldo klasik yaklaşıma yöneltilen eleştiriler bağlamında özellikle üç yapıtın kritik öneminin altını çizer.⁴⁰⁴ Bunlardan biri Robert A. Dahl’ın

⁴⁰³ a.k., s. 97.

⁴⁰⁴ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 133.

“Kamu Yönetimi Bilimi: Üç Sorun” isimli makalesi,⁴⁰⁵ diğeri Herbert A. Simon’un *Yönetisel Davranış* isimli kitabı⁴⁰⁶ ve üçüncüsü de kendisinin *The Administrative State* adlı kitabıdır.

Robert A. Dahl’ın yönetim ilkelerinin eleştirdiği ve bu ilkelere dayalı evrensel bir kamu yönetimi biliminin neden mümkün olamayacağını açıkladığı bu yazısıyla neredeyse eş zamanlı olarak yayımlanan ve Waldo tarafından 1940’ların en önemli çalışması olarak nitelendirilen⁴⁰⁷ Simon’ın *Administrative Behavior* isimli kitabı klasik yaklaşımın o güne değin egemenliğini sürdüren temel öğretilerine getirdiği keskin eleştiriler bağlamında Waldo’nun *The Administrative State* isimli kitabıyla aynı ortak noktada buluşmaktadır. Ama ilk bakıştaki bu benzerlik yanıltıcıdır. Çünkü iki yazarın çıkış noktaları ve dayandıkları argümanlar birbirinden tümüyle farklıdır ve oldukça farklı amaçlar gütmektedir. 1950’li yıllara yaklaşılırken her iki yazar da Amerikan kamu yönetimi disiplininin geleceğinin artık geçmişteki gibi olamayacağını ayırmındadır. Ayrıldıkları nokta ise bu geleceğin nasıl şekilleneceği ile ilgilidir.⁴⁰⁸

Waldo konuyla ilgili görüşlerini daha ilk kitabı olan *The Administrative State*’de açıkça ortaya koymuştur. Ona göre yönetim alanı düşünme ve değer yükleme nitelikleri ile tanımlanabilecek “insan” unsuru ile ilgilidir. Düşünme yaratıcılık ve özgür irade anlamına gelmektedir. Değer yükleme ise doğru ve yanlışın kavranması ile ilgili ahlaki bir özelliktir ve değerler bilimsel yöntemle ele alınamaz.

⁴⁰⁵ “The Science of Public Administration: Three Problems”.

⁴⁰⁶ *Administrative Behavior*.

⁴⁰⁷ Dwight Waldo, “Public Administration”, David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 149.

⁴⁰⁸ George Frederickson, “Herbert Simon and Dwight Waldo: Truly the Giants of Public Administration”, s. 8.

Dolayısıyla mekanik neden-sonuç ilişkisi ve bilimin yerleşmiş teknikleri insanlara uygulanamaz.⁴⁰⁹ Waldo, “nedir?” ve “ne yapılmalı?” soruları arasında kesin bir ayırım yapmaktadır. Simon da gözlemlenebilir dünyaya ilişkin olan ve doğrulanabilen olgularla, tercihler dünyasına ilişkin ve dolayısıyla doğru ya da yanlış oldukları kanıtlanamayacak değerleri birbirinden ayırmaktadır.⁴¹⁰ Bu anlamda Waldo, Simon’ın *Administrative Behavior*’da yaptığı olgu ve değer ayrımının çok da uzağında değildir. Ama Waldo konusu “ne yapılmalı?” olan yönetimle, “durum nedir” sorusuyla uğraşan bilimi birbirinden ayırt etme çabasıdayken, Simon olgu-değer ayrımını kullanarak yönetim ve siyaset arasındaki bir ayrımı hedeflemektedir. Simon’a göre olgular gözlemlenebilir bir dünyaya ilişkindirler, doğrulanabilir ya da yanlışlanabilirler ve bu anlamda kamu yönetiminin alanı içindedirler. Böyle bir durumun söz konusu olmadığı değerler ise siyaset dünyasına aittirler.⁴¹¹ Özetle Waldo için siyaset ve yönetimin her ikisi de denklemin “değer” tarafındayken, Simon’ın formülünde siyaset ve yönetim denklemin karşıt taraflarında yer almaktadırlar⁴¹²

Waldo’nun *The American Political Science Review* dergisinde yayımlanan ve Simon ve *Administrative Behavior*’ı odağında verimlilik olan soyut bir yönetim bilimini savunmakla suçlayan bu yazısına⁴¹³ Simon yanıt vermekte gecikmez. Aynı

⁴⁰⁹ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s.181.

⁴¹⁰ Peter L. Cruise, “Are Proverbs Really So Bad? Herbert Simon and The Logical Positivist Perspective in American Public Administration”, *Journal of Management History*, Vol. 3, No. 4, 1997, s. 352.

⁴¹¹ Terence R. Mitchell; William G. Scott, “The Barnard - Simon Contribution: A Vanished Legacy”, *Public Administration Quarterly*, Vol. 12 No. 3, Fall 1988, s. 355.

⁴¹² Michael M. Harmon, “The Simon/Waldo Debate: A Review and Update”, *Public Administration Quarterly*, Vol. 12, No.4, Winter 1989, s. 440.

⁴¹³ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 87.

derginin Haziran sayısında Waldo'ya ağır eleştirilerde bulunur.⁴¹⁴ Simon'a göre Waldo *Administrative Behavior*'da söylediklerini yanlış anlamıştır; o hiçbir yerde olgu ve değerlerden söz etmemiş, yalnızca olgu ve değer yargılarını ele almıştır:

"...Prof. Waldo'nun söylediklerinin doğru ya da yanlış olması bir yana, asıl sorun Prof. Waldo ve diğer siyaset kuramcılarının benimsedikleri bu türden müphem, edebi ve eğretilmeler içeren düşünme ve yazma tarzıyla siyaset felsefesinde nasıl ilerleme sağlayabileceğimizle ilgilidir. Siyaset kuramında hoş görülebilen bu muğlâklık düzeyiyle Mantiğa Giriş dersinden bile geçer not alınamaz."

Waldo aynı sayıdaki yazısıyla Simon'a yanıt verir:

"...Profesör Simon beni mantıksal olguculuğun kutsal değerlerine saygısızlık etmekle suçlamaktadır, korkarım ki ettim. Dini bir söylem kullanıyorum çünkü içinde yaşadığımız bu seküler çağa karşı Profesör Simon'ın bir "mutaassıp" olduğunu düşünüyorum. Zira Profesör Simon kendi inançlarına karşı çıkanlara hiçbir şekilde hoşgörü göstermiyor, kurtuluşa giden tek yolun kendi yolu olduğuna inanıyor. Biz siyaset bilimcilere ise mütevazı bir şekilde günahlarımızı itiraf etmek, mantıksal olguculuğun savlarını onaylamak ve Carnap⁴¹⁵ ve Ayer'in⁴¹⁶ kanlarında yıkanarak arınmak kalıyor. Profesör Simon'a göre düşmanlığı sona erdirecek tek çözüm budur."

Waldo yanıtında olguculuk ve görgül yönteme bir bütün olarak karşı çıkmadığının, ama mantıksal olguculuk, görgülük ve bilimin hiçbir şekilde aynı şeyler olmadığının da altını çizer.

⁴¹⁴ Dwight Waldo; Herbert A. Simon; Peter F. Drucker; "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments", *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 2, March 1952, s. 494–503.

⁴¹⁵ Rudolf Carnap (1891-1970): Alman asıllı A.B.D.'li düşünür. Mantıksal olguculuk akımını geliştirmiş olan Viyana Çevresinin en seçkin üyelerinden biri.

⁴¹⁶ Alfred Jules Ayer (1910-1989): Mantıksal olguculuğun en önemli temsilcilerinden olan İngiliz düşünür. Dil, gerçeklik, algı, tümevarım, bilgi ve anlam konuları üzerindeki çalışmaları ile tanınıyor.

Söz konusu tartışma olgu-değer ayrımı ve mantıksal olguculuk üzerinden gerçekleşmişse de derinlerde Waldo ve Simon'ın, Amerikan kamu yönetimi disiplinin bu iki önemli isminin, kamu yönetimi kuramı ve pratiği ile ilgili tümüyle farklı bakış açıları yatmaktadır. Aslında tartışılan “bilimin” kamu yönetimi bağlamında anlamı, rolü ve sınırlarıdır, siyaset ve yönetim ayrımıdır, sorumlu bir yönetimin doğasıdır ve nihayet demokratik bir kamu yönetimi kuramıdır.⁴¹⁷

Hareket noktasını mantıksal olguculuk olarak alan Simon kuramsal temellerini bu yaklaşımın olgu-değer ayrımına oturmakta, klasik yaklaşımın o yıllarda artık terk edilmekte olan siyaset yönetim ayrımı öğretisini bu kez olgu-değer ayrımı üzerinden yeniden gündeme getirmekte, siyaseti kararların alınması, yönetimi ise verili kararların uygulanmasıyla ilişkilendirmekte ve sonuçta verimliliği mantıksal olguculuğun “şeriatı” üzerine kurulu⁴¹⁸ “kamu yönetimi bilimi”nin öncelikli amacı olarak gören görüşleri yeniden ve farklı bir biçimde meşru kılmaya çalışmaktadır.⁴¹⁹ Kısaca, Simon, bir kamu yönetimi kuramı getirmekten öte mantıksal olguculuğu temel alan yeni bir davranışçı yaklaşım önermektedir.⁴²⁰ Waldo ise gerçek yaşamda olgular ve değerlerin birbirinden ayıramayacaklarını

⁴¹⁷ Michael M. Harmon, a.g.m., s. 437.

⁴¹⁸ Robert V. Bartlett, “Rationality in Administrative Behavior: Simon, Science and Public Administration”, *Public Administration Quarterly*, Fall 1988, Vol. 12, No.3, s. 303.

⁴¹⁹ Terence R. Mitchell ve William G. Scott'a göre, Chester Barnard ve Herbert Simon büyük özel ve kamu şirketlerinden oluşan yönetsel devleti modern toplumun en önemli kurumu saymakta, bu yönetsel devletin işlevinin bireyin davranışını denetlemek olduğunu öne sürmekte ve örgütlerin görevinin kişileri teşvik ve ikna yöntemleriyle otorite ile kendi istekleriyle uyum sağlayacak ve örgütün değerlerini kendi değerleri sayacak biçimde güdümlenmek olduğunu savunmaktadırlar. “The Barnard – Simon Contribution: A Vanished Legacy”, Fall 1988, s. 358. Kurthan Fişek de Simon ve getirdiği örgüt kuramının, içinde yaşadığı toplumun özel sorunlarını düzen sınırları içinde düzeltme işlevi gördüğünü söylemektedir. Bu anlamda Simon ve kuramı dev şirketlerin özürçülüğünü yapmaktadır. Kurthan Fişek, *Yönetim*, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, s.235.

⁴²⁰ Wen-Shien Peng, “A Critique on H. A. Simon's Administrative Behavior Theory”, *Public Administration Quarterly*, Vol. 16, No. 2, Summer 1992, s. 256.

savunmakta, değerlerin hem siyaset ve hem de yönetim süreçlerinde var olduğunu söylemekte, bu anlamda yönetim ve siyaseti bütün olarak görmekte, siyaset ve yönetim arasında yapılan ayrıma şiddetle karşı çıkmakta ve demokratik yönetim kuramını kamu yönetimi disiplininin merkezine yerleştirmektedir. Bu açıdan bakıldığında Waldo ve Simon arasında geçen ve yukarıda ayrıntıları verilen bu tartışma aslında Amerikan kamu yönetimi disiplininin neredeyse kuruluşundan itibaren var olan ve sonraki dönemlerinde de var olmaya devam edecek iki farklı kutbunun tartışmasıdır ve sonuçları itibarıyla kamu yönetimi disiplinini derinden etkileyecektir.

Waldo ile Simon arasında daha sonraları bu anlamda yazıya dökülen başka bir tartışma olmasa da, Simon'ın aksine hep kamu yönetimi disiplini içinde kalan ve mantıksal olguculuğun giderek tüm değerleri göz ardı edeceğinden kuşku duyan⁴²¹ Waldo, Simon'ı ve kamu yönetimi disiplininin demokratik kuramının temellerine dinamit koymakla suçladığı mantıksal olguculuk ve Davranışçılık yaklaşımlarını tüm meslek yaşamı boyunca eleştirmeyi sürdürecektir, Simon'ın ilgi alanı ise kamu yönetimi disiplininden karar verme ve örgüt kuramına, daha sonraları ise ekonomi alanına kayacaktır.⁴²²

Birçok kamu yönetimci, kamu yönetimi disiplininde bundan sonra meydana gelen gelişmelerin, olgu-değer ayrımı yoluyla yönetime siyasetle kıyaslandığında daha aşağılarda teknik bir rol biçen ve görgül araştırma yoluyla bir “yönetim bilimi”

⁴²¹ V. Subramaniam, “Fact and Value in Decision Making”, *Public Administration Review*, Vol. 23, No. 4, Dec. 1963, s. 234.

⁴²² Mie Augier ve James G. March, kariyeri boyunca birey ve örgütlerin problemleri nasıl çözdükleri ve bunu nasıl daha iyi yapabilecekleri konusuna odaklanan Simon'un bu anlamda kamu yönetimi alanını aslında hiç terk etmediğini öne sürerler. Mie Augier; James G. March, “Remembering Herbert A. Simon (1916–2001)”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, July-August 2001, s. 396.

oluşturmayı amaçlayan Simon'ın ve davranışçı akımın değil, yönetimin siyasal doğasını öne çıkaran ve odağında demokratik değerlerin yer aldığı bir kamu yönetimi kuramından yana olan Waldo'nun lehinde olduğu kanısındadır.⁴²³

Waldo da bu kanıdadır. Ona göre *Administrative Behavior*'ın etkisi kamu yönetiminden daha çok diğer sosyal bilimlerde olmuştur.⁴²⁴ Her ne kadar klasik yaklaşımın güçlü bir eleştirisi olsa da disiplini davranışçı bir çizgi üzerinde yeniden yapılandırma amacını güden *Administrative Behavior*'ın bu amacı kamu yönetimi alanında çekince ile karşılanmıştır. Bunun nedeni ise önerilen şemanın kamu yönetiminin gerçek dünyasını yansıtmaktan uzak olmasıdır. Mantıksal bir analiz için geçerli olabilecek olgu değer ayrımı, olgular ve değerlerin organik olarak birlikte var olduğu kamu yönetiminin gerçek dünyasında geçerli olamaz.⁴²⁵ Sonuçta Simon'ın formülasyonu siyaset-yönetim ayrımının büyük bir hata olduğunu düşünen ve geçmişin hatalarından kurtulmak isteyen kamu yönetimi dünyası için “*eskinin yeni bir ambalaj içinde sunulmasından başka bir şey değildir.*”⁴²⁶ “*Kamu yönetimi amaçları göz ardı edemez.*”⁴²⁷ Tüm bu nedenlerle Simon'ın temsil ettiği mantıksal olguculuğun ve davranışçılığın kamu yönetimi disiplini üzerindeki etkisi uzun süreli olmamıştır. Bu açıdan bakıldığında, mantıksal olguculuğun kamu yönetimi disiplini üzerindeki etkinliğine karşı çıkma çabalarını 1970'li yıllara değin sürdürmek zorunda kalsa da,⁴²⁸ bu tarihi tartışmayı Waldo'nun kazandığı söylenebilir. Ama Waldo yine

⁴²³ Mel Dubnick, “The Waldo/Simon Debate: Who Won? What Was Almost Lost?”, *PA TIMES*, Vol. 22, No. 12, Dec. 1999, s. 4.

⁴²⁴ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, s. 78

⁴²⁵ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 137–138.

⁴²⁶ Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, s. 16.

⁴²⁷ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 137.

⁴²⁸ Peter L. Cruise, “Positively No Proverbs Need Apply: Revisiting the Legacy of Herbert A. Simon”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Vol. 7 No. 3, Fall 2004, s. 381.

de sonraları o dönemin koşullarında hem kendisinin hem de Simon'ın haklı olduğunu belirtecektir.⁴²⁹ Yıllar sonra ASPA'nın Waldo adına koyduğu ödülü alan Simon da benzer şeyleri söyleyecektir: Waldo ve kendisi o yıllarda klasik yaklaşımına farklı yollardan meydan okuyan Jön Türklerdir, söz konusu tartışma her ikisinin kamu yönetimi kuramına ilişkin farklı öncelikleri olmasından kaynaklanmıştır, sonuçta yaşananlar o döneme ait basit bir görüş ayrılığından⁴³⁰ ibarettir. Dostlukları hiçbir zaman zarar görmemiştir.⁴³¹ Waldo da, PAR'ın bir sonraki sayısında yayımlanan yazısında aktardığı gibi, Simon'a yazdığı mektupta, ödülün kendi adına konulmuş olmasından derin üzüntü duyduğunu, aslında Simon'ın kamu yönetimi alanına katkılarının kendisinden çok daha büyük olduğunu, ancak kamu yönetimi alanında Simon'ın ekonomi alanında aldığı Nobel ödülüne eşdeğer bir ödül bulunmadığını belirtecek ve Simon'ı yüceltecektir.⁴³²

Waldo ile Simon arasında, daha doğrusu temsil ettikleri görüşler arasında yaşanan bu tartışmanın Türk kamu yönetimi disiplini açısından değerlendirilmesi oldukça farklı sonuçlar ortaya çıkartmaktadır. Ama bu değerlendirmeyi yapabilmek

⁴²⁹ Brack Brown; Richard J. Stillman, *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*, s. 60.

⁴³⁰ *Administrative Behavior*'un beş ayrı sürümü bulunmaktadır. Bunlardan ilki doktora tezidir ve Chicago Üniversitesinde bulunmaktadır. İkinci sürüm ise teksir halindedir ve ancak birkaç kütüphanede bulunabilmektedir. Daha sonra basılan kitapların içeriği bu ikinci sürümden farklıdır. Simon ikinci sürümde mantıksal olguculuğa çok daha fazla vurgu yapmaktadır. Robert V. Bartlett, "Rationality in Administrative Behavior: Simon, Science and Public Administration", *Public Administration Quarterly*, Fall 1988, Notes. 1, s. 312. Robert Golembiewski 24 Nisan 1986 tarihinde Carnegie-Mellon Üniversitesinde yaptığı görüşmede bu durumu Simon'a hatırlatır ve Waldo'nun, *Administrative Behavior*'un teksir halindeki sürümünü okuma olanağını bulmuş olması halinde söz konusu tartışmanın daha şiddetli geçmesi olasılığından söz eder. Robert T. Golembiewski, "Nobel Laureate Simon Looks Back: A Low-Frequency Mode", *Public Administration Quarterly*, Fall 1988, s. 282.

⁴³¹ Herbert Simon, "Guest Editorial", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 5, Sep.-Oct. 1995, s. 404-405.

⁴³² Dwight Waldo, "Guest Editorial", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 6, Nov.-Dec.1995, s. ii.

için önce kamu yönetimi disiplininin kurulduğu coğrafya olan Amerika ile aktarıldığı ülke olan Türkiye’deki gelişmesine bir göz atmak gerekmektedir.

Bilindiği gibi kamu yönetimi disiplininin başlangıcı Woodrow Wilson’un 1887 yılında yazdığı “İdarenin İncelenmesi” makalesine dayandırılmaktadır. Bu incelemesinde Wilson, kamu yönetimini devletin teknik bir aygıtı olarak ele almakta, seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirmesi ile yürüyen teknik bir devlet işlevi olduğunu belirtmekte, siyaset ve yönetim olgularını birbirinden kesin çizgilerle ayırmakta ve yönetimin bir “sevk ve idare” alanı olarak incelenmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Bu anlamda Woodrow Wilson, salt örgütsel boyutta değil, felsefi ve toplumsal boyutlarda da ele alınması gereken bir sacayağının parçasıdır. Sacayağı, Weber, Taylor ve Wilson’dan oluşmaktadır.⁴³³ Wilson’un, siyaset - yönetim dikotomisine dayanan bu yaklaşımını, 20.yüzyıl başlarında yine ABD’de geliştirilen Taylor’un “Bilimsel Yönetim İlkeleri” ve Weber’in “Bürokrasi” yaklaşımları izlemiştir.⁴³⁴ İşte kamu yönetimi disiplini ABD’de bu yaklaşımlar üzerinde, Kıta Avrupa’sının hukuksal yaklaşımının dışında ve bütünüyle “teknik temellerde” yükselmeye başlamıştır.⁴³⁵

Buraya kadar ortaya konulan gelişmeler kamu yönetimi disiplininin bazı temel özelliklerini ortaya koymaktadır. Bunlardan belki de en önemlisi disiplininin tamamen “müellif” ülkenin kendi özgün koşullarında ve tümüyle yerel dürtülere bağlı olarak ortaya çıkması ve yine tamamen müellif ülkenin kendi pratiği üzerinde

⁴³³ Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetiminde Kimlik Sorunsalı”, s. 596.

⁴³⁴ Hiçbir zaman bir araya gelmemiş olsalar da Wilson, Taylor ve Weber aynı kuşaktandır. Wilson ve Taylor 1856, Weber 1864 doğumludur.

⁴³⁵ Birgül A.Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, s. 533.

geliştirilmiş olmasıdır. Evrensel sayılabilecek tek boyutu ise ancak “emek üretkenliğini artırmak” sorunudur. Bu anlamda disiplinin Türkiye’de ortaya çıkışı ülkemizin özgün koşulları ile ilgili değildir, aksine içinde bulunulan dönemde birçok azgelişmiş ülkede yürürlüğe konulan uluslararası bir programla ilgilidir. Disiplin Türkiye’de II. Dünya Savaşı sonrasına karşılık gelen dönemde azgelişmiş ülkelerin kalkınabilmeleri için tasarlanan uluslararası bir programın gereği olarak yapılandırılmıştır. Türkiye gibi birçok ülkede hem bu tür bir kalkınma modelinin ve hem de yapılan dış yardımların yönetimi için gerekli olan idari yapıların kurulması gündeme getirilmiş ve bu amaçla konunun inceleneceği enstitüler kurulmuştur.

Dolayısıyla evrensel olduğu ileri sürülerek “ihraç edilen” disiplinin ihraç edildiği Türkiye’nin kendi özgün koşulları ve birikimiyle hiçbir ilgisi yoktur. Disiplinin ithal edildiği yıllarda büyük bir “umumi amme idaresi” geçmişi olan ülkemizin tüm kamu yönetimi birikimi yok sayılmış ve tasfiye edilmiş ve disiplinin inceleme nesnesi ve çalışma yöntemleri “kurucular” tarafından belirlenmiştir.⁴³⁶ Bu bağımlılık Türk kamu yönetimi disiplininin ABD kamu yönetimini disiplininin dayandığı örgüt kuramları tarafından işgal edilmesine neden olmuş ve örgüt kuramlarına ilişkin kitaplar, belirli bir zaman farkıyla da olsa, Türkçe’ye çevrilmiştir. Bu konuda yapılan bazı araştırmalar yukarıdaki gözlemi desteklemekte ve Türk kamu yönetimi yazınının ağırlıklı olarak dar örgütsel-yönetimsel yaklaşımları izlediğini göstermektedir.⁴³⁷ Şükrü Özen, *Amme İdaresi Dergisi*’nde 1975-1994 yılları arasında

⁴³⁶ a.k, s. 533-534.

⁴³⁷ Şükrü Özen, a.g.m., s. 321.

yayımlanan makaleler kapsamında “atıf incelemesi” çerçevesinde yürüttüğü bir çalışma da yine aynı sonuçlara ulaşmakta ve Türk kamu yönetimi yazınının çok büyük ölçüde örgütler-yönetim alanından yararlandığını ortaya koymaktadır. Çalışmanın Waldo-Simon tartışması bağlamında ilginç olan sonucu ise bu anlamda en çok yararlanılan kaynağın Simon’un da yazarlarından biri olduğu *Public Administration* kitabı olmasıdır.⁴³⁸ Görüldüğü gibi Türk kamu yönetimi disiplini uğraş alanını yalnızca kamunun örgütleri ve onların yönetimine indirgemiş, kamu yönetiminin toplumsal yaşamı tüm boyutlarıyla ve bütüncül olarak incelemesi gerektiği gerçeğini göz ardı etmiştir. Şükrü Özen’in araştırması, Türk kamu yönetimi yazınında 1975-1984 yıllarını kapsayan dönemde yirmi yıllık dönemde en çok atıf yapılan kitaplar arasında Anglo-Amerikan yazınının geniş-siyasal bakış açısını temsil eden kitapların hiçbirinin yer almadığını göstermektedir. Doğal olarak bu yaklaşımın en önemli temsilcilerinden olan Waldo’nun ünlü *The Administrative State* isimli ünlü kitabı da bu listede yer almayan, üstelik hiç atıfta bulunulmayan kitaplar arasındadır.⁴³⁹ Bütün bu açılardan bakıldığında Waldo ve Simon arasındaki tartışmanın Türkiye galibinin açık arayla Simon olmasının nedeni de açık olarak görülmektedir.

⁴³⁸ Birgül A. Güler’in belirttiği gibi 1950 yılında yayımlanan kitap ancak 1966 yılında Türkçe’ye çevrilmiştir. Birgül A. Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, s. 536. *Public Administration*’ın 1991 yılı baskısının önsözünde kitabın yazarlarından Simon ve Thompson kitabın 1950 yılından bu yana hiç revize edilmediğini ve birçok dile çevrildiğini belirtmektedirler. Yazarlarının verdiği bilgiye göre kitabın İspanyolca çevirisi 1954 yılında Orta Amerika ve 1968 yılında Meksika’da, Çince çevirisi 1959 yılında Tayvan’da, Japonca çevirisi 1977 yılında Japonya’da basılmış, ayrıca kitaptan seçilmiş bazı bölümler 1954 yılında Türkçe’ye ve 1956 yılında da Farsça’ya çevrilmiştir. Herbert Alexander Simon; Donald W. Smithburg; Victor Thompson, *Public Administration*, Transaction Publishers, 1991, s. xiii. Bu bilgi kamu yönetimi disiplininin “ihrac”ında benzer ülkelerde benzer yolların izlendiğini göstermektedir.

⁴³⁹ Şükrü Özen, a.g.m., s. 328.

B. Kamu Yönetiminde Değer Problemi

Waldo, Simon’la olan bu ilk tartışmasının ardından, tartışmanın odağında yer alan ve kamu yönetimi disiplini açısından yaşamsal önemde gördüğü “değer” sorununu tüm kariyeri boyunca gündeme getirir, tekrar tekrar ele alır, tartışır. Bu durum, daha önce de belirtildiği gibi, yönetim ve siyaset süreçlerini bir bütün olarak gören, siyaset ve yönetim arasında yapılan ayrıma şiddetle karşı çıkan ve demokratik yönetim kuramını kamu yönetimi disiplininin merkezine yerleştiren Waldo’nun inandığı kamu yönetimi anlayışını değer kavramı bağlamında savunmasının doğal bir sonucudur. Waldo değer problemini çeşitli amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılacak araçlar arasında seçim yapma problemi olarak tanımlar. Sorun seçim yapmakla, karar vermekle ilgilidir. Ona göre “*her kararın bir değer bileşeni vardır.*”⁴⁴⁰ Kısacası Waldo’ya göre değer problemi kamu yönetiminde “ne yapılmalı?” sorusuna karşılık gelmektedir.⁴⁴¹

Waldo değer probleminin kamu yönetimi disiplinde siyaset-yönetim ayrılığı bağlamında ele alınması gerektiğinin altını çizer. Ona göre siyaset ve yönetimin ayrılmasından yana olanlar için zaten kamu yönetiminde “değer” diye bir problem söz konusu değildir, çünkü “değer” siyasetle ilgili bir sorundur. Amaçların belirlenmesinde çeşitli seçeneklere gerekli ağırlıkları atamak ve daha sonra belirlenen amaca ulaşmak için izlenecek yola yani araçlara karar vermek yalnızca siyasetin işlevidir. Yönetim ancak bundan sonra devreye girmektedir ve işlevi siyaset tarafından belirlenen bu amaçlara en verimli şekilde ulaşmakla sınırlıdır. Waldo’ya

⁴⁴⁰ Dwight Waldo, "Administrative Theory in the United States: A Survey and Prospect", *Political Studies*, Vol. II, No. 1, 1954, s. 86.

⁴⁴¹ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 60.

göre işlevlerin bu şekilde ikiye ayrılması görüşünde olanlar aynı zamanda bu işlevlerin farklı organlarca yürütülmesi görüşünü savunmakta, siyaseti yasama, yönetimi ise bürokrasi ile ilişkilendirmektedirler. Waldo bu anlayışın 1930'lu yılların sonlarına değin egemenliğini sürdürdüğünü, ancak 1940'lı yıllarda büyük oranda terk edildiğini söyler. Bu yıllarda artık yönetsel organların yalnızca verili amaçlara ulaşmada kullanılacak araçların uygulanmasında değil bizatihi amaçların belirlenmesinde, yani siyasa yapma sürecinde de etkin rol oynadığı gerçeği hemen herkes tarafından kabul edilmektedir. Bu yeni anlayış kamu politikası derslerinin üniversitelerde kamu yönetimi müfredatına dâhil olmasına yol açmıştır. Eğer geleceğin kamu yöneticileri kamu politikasıyla ilgili kararlar vereceklerse o zaman daha önceden bu konuda eğitilmeleri gerekir.

Waldo kamu yönetimindeki değer probleminin aslında daha geniş bir bakış açısıyla ele alınması gerektiği kanısındadır. Ona göre bu problem yalnızca kamu yönetimi disipliniyle de sınırlı değildir, sorun siyaset biliminden başlayarak tüm sosyal bilimlerin ilgi alanı içindedir. Amerikan siyaset biliminin dolayısıyla da kamu yönetimi disiplininin genelde Batı, özelde İngiliz siyasal düşüncesinin mirası olduğunu vurgulayan Waldo'ya göre sosyal bilimler 18. yüzyıl Aydınlanma düşüncesi tarafından atılan temeller üzerine kurulmuştur. 18. yüzyıl aydınlanma düşüncesinin belli başlı tüm tema ve özellikleri Amerikan siyasal düşüncesini derinden etkilemiştir ve bunların en önemlileri “doğal yasa” ve “faydacılık” temalarıdır. Aralarında bazı farklar bulunsa da iki felsefi okul temelde aynı düşünceleri paylaşmaktadır. Her ikisi de “ne yapılmalı” sorusunun yanıtının belirli gerçeklerin incelenmesiyle bulunabileceğine inanmakta, izlenmesi gereken kamu

politikaları konusunda da benzer görüşleri savunmaktadır. “*Bu görüşler günümüzde liberal demokrasi kavramının temelini oluşturmaktadır.*”⁴⁴²

Doğal yasa düşüncesi Hristiyanlığın “ilahi yasa” temasına dayanıyor olsa da aydınlanma döneminde bu düşünceye “doğal haklar” ve Newton mekaniği gibi yeni açılımlar getirilmiştir. Waldo “doğal yasa” görüşünün Amerikan siyasal düşüncesindeki yaşamsal öneminin “nedir?” ve “ne yapılmalı” soruları arasında hiçbir fark görmemesinde yattığının altını çiziyor.⁴⁴³ Waldo’ya göre bu gelişme çizgisi olgu ve değer kategorilerini ayıran ve genel olarak mantıksal olguculuk ya da mantıksal deneycilik olarak bilinen akımın doğmasına yol açmıştır. Bu akımın belirleyici niteliği bilimle kurduğu özdeşliktir.

Waldo olgu ve değer bu şekilde ayrılmasının sosyal bilimci için büyük sorunlar yarattığı, neredeyse kişiliğini ikiye böldüğü kanısındadır. Sosyal bilimci aralarında organik bir bağ olmayan ikili bir dünyada yaşamaktadır. Bir yandan bir bilim adamı olarak olguların dünyasıyla uğraşmakta, diğer yandan geçmişinden bu yana edindiği inançları ve ideolojisi ile yaşamakta ama hiçbir şekilde kendi değerler sistemini uğraştığı bilimine aktaramamaktadır.⁴⁴⁴

C. Mantıksal Olguculuk

Mantıksal olguculuk 1907 yılında Viyana’da oluşan ve kökleri Viyana Çevresi olarak da anılan bu guruba dayanan felsefi akımdır. Klasik olguculuğun, bilimsel ampirizm ya da bilimsel olguculuk olarak da bilinen 20. yüzyıldaki devamıdır. Gerçek önermelerin bilimin yöntemlerince doğrulanabilir önermeler

⁴⁴² Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* s. 62.

⁴⁴³ Dwight Waldo, *Political Science In The United States Of America*, s. 14.

⁴⁴⁴ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 62.

olduğu, etiğin, metafiziğin ve teolojinin önermelerinin doğrulanamadığı için anlamlı olmadığı, mantık ve matematiğin önermelerinin anlamlı olmakla birlikte doğruluklarının deneyim ve gözlem yoluyla değil ancak analiz yoluyla ortaya konulabildiği, felsefenin metafizikle değil analizle meşgul olması gerektiği tezlerini ortaya koyan, kökleri 18. yüzyıla, Aydınlanmaya ve Comte’a kadar gitmekle birlikte mantık ve dile verdiği özel önemle farklılaşan 20.yüzyıl düşünce hareketidir. Temel savları; insan zihninden bağımsız olan bir dış dünyanın varoluşuyla ilgili önermelerin ampirik yolla doğrulanamadıkları için anlamsızlığı, matematik, mantık ve dilin önemi, bir savın ancak doğrulanabilirse anlamlı olduğu, felsefenin ikinci derecedeki önemi ve bilimin hizmetinde oluşu, bilim- sözde bilim ayrımı ve kuramın önemi şeklinde özetlenebilir.⁴⁴⁵

Waldo yukarıda tanımlanan değer probleminin mantıksal olguculuk için gerçek bir problem oluşturmadığını söyler. Mantıksal olguculuğa göre değerler doğrulanamazlar, bu nedenle yalnızca “durum nedir?” sorusuyla ilgilenen bilimin kapsamı dışındadırlar. Ancak değerlerin doğrulanamıyor olması gerçeği sosyal bilimin gelişimine engel değildir. Çünkü sosyal bilim de “durum nedir?” sorusuyla yani sosyal alanın deneylenebilir ve doğrulanabilir olgularıyla ilgilenir.

Waldo kamu yönetimi disiplini açısından 1940’lı yılların en önemli gelişmelerinden birinin mantıksal olguculuk hareketi olduğu kanısındadır.⁴⁴⁶ Metafiziği reddeden, etiği dışlayan ve deneyselliği vurgulayan mantıksal olguculuk, olgu önermeleriyle değer önermeleri arasında keskin bir ayrım yapmaktadır. Olgu

⁴⁴⁵ Ahmet Cevizci, *a.g.e.*, s. 680.

⁴⁴⁶ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 43.

önermelerinin en belirgin niteliği deneysel olarak doğrulanabilir olmalarıdır, dolayısıyla mantıksal olguculuğa göre “bilim”, tanım gereği, yalnızca olgularla ilgilenir. Değer önermeleri ise deneysel olarak doğrulanamazlar. Değer alanı bir tercih, ahlak ve etik alanıdır.

Waldo, mantıksal olguculuğun yaptığı ikinci ayrımın teorik bilimlerle uygulamalı bilimler arasında olduğunu söyler. Teorik bilimler olgularla ilgilenir ve olgular arasındaki nedensel ilişkileri genel olarak matematiksel modellerle soyut bir biçimde ortaya koyar. Yaklaşım uygulamalı bilimleri ise “kullanımla” ve teorik bilimlerin önermelerinin uygulamasıyla ilişkilendirir. Dolayısıyla Simon tarafından önerilen yeni paradigma kamu yönetimi disipliniyi ikiye ayırmaktadır. Bunlardan birincisi sosyal psikolojiyi temel alarak “yönetimin tabii bilimini” geliştirmeye çalışan akademik taraf, ikincisi ise kamu siyasaları ile ilgilenen “uygulama” tarafıdır.

Herbert Simon, *Administrative Behavior*’la, Woodrow Wilson’dan tam altmış yıl sonra, Wilson’un siyaset-yönetim dikotomisinin bir benzerini ortaya koyar. Olgu ve değer arasında yaptığı ayrım son tahlilde siyaset ve yönetim ayrımının yeniden tanımlanmasından başka bir şey değildir. Üstelik kamu yönetimi disiplini için klasik yaklaşımın “ilkeleri”ni yeniden gündeme getirmektedir. Taylor bilimsel yönetimin ilkelerini bulmuş, Gulick ise “yönetimin ilkelerini” ortaya koymuştur. Mantıksal olguculuğa ve davranışçılığa yaslanan Simon’a göre ise “...*kamu yönetimi disiplini deneysel olarak elde edilen, ölçülen ve doğrulanan olgulara dayanmalıdır, kamu yönetimi disipliniinde değerlere yer yoktur.*”⁴⁴⁷ Waldo, mantıksal olguculuğun

⁴⁴⁷ Norma M. Riccucci, “The Criteria of Action”, David H. Rosenbloom; Howard E. McCurdy, (eds.), *Revisiting Waldo’s Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2007, s. 57.

Simon'un ellerinde klasik yaklaşımın daha önce belirtilen tüm öğretilerini savunma ve yeniden gündeme getirmenin etkin bir aracı haline geldiğini söyler.⁴⁴⁸

1947 yılında yayımlandığında kamu yönetimi disiplininin en önemli çalışması olarak görülen *Administrative Behavior* için Waldo “klasik yaklaşımın belirli yönlerine o güne değin yöneltilmiş en yıkıcı eleştiri” nitelendirmesinde bulunur. Ancak ona göre *Administrative Behavior* ne niyet ne de sonuç olarak hiçbir zaman klasik “ideolojinin” toptan bir reddi değildir. Yönetimin bir bilim olduğuna ilişkin öğretiyi reddetmez, yalnızca klasik yaklaşım tarafından doğru bir şekilde ortaya konulamadığını öne sürer. Verimliliğin yanlış bir ölçüt olduğunu söylemez, sadece önceden doğru formüle edilemediğini belirtir. Klasik yaklaşımın “ilkeler” öğretisini yeniden gündeme getirir. Dolayısıyla, Waldo’ya göre, bazı açılardan “radikal” olan *Administrative Behavior* klasik yaklaşımın uzantısı olma anlamında aslında “muhafazakâr”dır.⁴⁴⁹

Waldo, Amerikan klasik kamu yönetimi anlayışında “ilkeler” kavramının belirgin bir şekilde yaygın olduğunu, birçok ilkenin ileri sürülüp, savunulup, ayrıntılandırıldığını, kamu yönetimi yazınının da bu ilkelerin geçerliliğini kabul ettiğini belirterek yönetimde “ilke” düşüncesini ortaçağdan modern dünyaya miras kalan “yasa” inancına bağlamaktadır. Yasaya, özellikle de “Yüksek Yasa”ya inancın 19. yüzyıl Amerika’sının toplumsal psikolojisine ilişkin önemli bir özellik olduğunu,

⁴⁴⁸ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 44.

⁴⁴⁹ Dwight Waldo, “Public Administration”, *Journal of Politics*, s. 451.

bu inancın sonraları azalsa bile yine de sürdüğünü belirten Waldo'ya göre başlangıçta inanılan ilahi yasaların yerini daha sonra bilim almıştır.⁴⁵⁰

Bilimin, bazı kamu yönetimi yazarlarının ifade ettiği gibi, yalnızca “bilgi” ya da “örgün bilgi” anlamına gelmesi halinde ancak kamu yönetiminin de bir “bilim” olabileceğini söyleyen Waldo, bilimsel yöntem ve sağduyu konusuna eğilirken, bilimsel yöntemin sanıldığı gibi sağduyuyla aynı şey ya da onun bir uzantısı olmadığını vurgulamakta, birçok teknik icadın değil sağduyuyu, eğitilmiş hayal gücünü bile zorladığını belirtmektedir. Waldo görgüllük ve deneyciliğin fen bilimlerde çok önemli yeri olduğunu kabul etmekle birlikte bunların bilimin “olmazsa olmaz”ları olmadığını savunmaktadır.

Waldo klasik yaklaşımın bilimsel yöntemine en temel eleştiriye “birikim kuramı” üzerinden getirir. Klasik yaklaşımıcılara göre eğer yeterince gerçek toplanır ve biriktirilir, yeterince veri işlenir, gerekli deneyim elde edilir ve deneyler kaydedilirse, “durum nedir?” sorusuna, hatta daha da ileri giderek “”ne yapmalı?” sorusuna yanıt verecek bir “yönetim bilimi” ortaya çıkacaktır. Kısacası klasik yaklaşıma göre “bilimsel yaklaşım” elde edilebilecek tüm gerçeklerin toplanması, kendi aralarında ilişkilendirilmesi ve sonuçta izlenmesi gereken mantıksal yolun çıkarımından başka bir şey değildir; gerçekler bulunur ve ona göre davranılırsa yönetsel sorunlar da kolayca çözülebilecektir.⁴⁵¹

⁴⁵⁰ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s.159–160.

⁴⁵¹ a.k., s. 178.

Klasik yaklaşımçıları gerçeğin ortaya çıkartılması ve tanımlanması sürecinde fikirlerin oynadığı rolü fark edememekle ve gerçeği bulan insanlardan bağımsız bir gerçek kavramına inanmakla suçlayan Waldo kuramdan bağımsız “saf gerçek” diye bir şeyin olamayacağını altını çizmektedir. Waldo’ya göre klasik yaklaşımçıları bilimsel teorisinin veri birikimiyle kendiliğinden ortaya çıktığına inanmaktadır. Bu ise Newton’un yer çekimi yasasını bulmasını birkaç kez ağaçtan elma düşüşüne tanık olmasına bağlamak anlamına gelmektedir.⁴⁵²

Mantıksal olguculuğa göre sosyal bilimlerde ve dolayısıyla kamu yönetiminde de bilimsel ilkeler vardır ve bunlar görgül olarak keşfedilmiş ve kanıtlanmış ilkelere. Yaklaşım kamu yönetimini deneysel olarak keşfedilmiş ilkelerin verili amaçlara ulaşmada başarıyla kullanılabileceği uygulamalı bir bilim olarak görür. Mantıksal olguculuk ekonomi ve verimlilik öğretileriyle ilgili olarak da aynı yolu izler. Ekonomi ve verimlilik herhangi bir amaca ulaşmada kullanılan araçların etkinliğinin en önemli ölçütleridir ve bu anlamda kamu yönetimi biliminin temel kavramlarıdır. Ama mantıksal olguculuk salt bununla kalmaz, aynı zamanda klasik yaklaşımın siyaset yönetim ayrılığı öğretisini de farklı bir biçimde yeniden gündeme taşır

Waldo mantıksal olguculuğu aşağıdaki gerekçelerle eleştirir;⁴⁵³ Mantıksal olguculuk olgu ve değer ayrımı yapmakla gerçek yaşamda söz konusu olmayan bir ayrım yapmaktadır. Laboratuvar ya da mantıksal olarak gerçekliği ikiye parçaya ayırabilmek olasıyken gerçek yaşamda bu olası değildir. Karar verme sürecinde olgu

⁴⁵² a.k., s. 177–182.

⁴⁵³ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 63.

ve değer ogeleri yalnızca mekanik olarak değil aynı zamanda organik olarak da bütündür.

Bir dönemin siyaset yönetim ayrılığının yerine mantıksal olguculuk tarafından getirilen olgu değer ayrılığı en az ilki kadar yanıltıcıdır. Olgu ve değerin bu şekilde ayrılması araç ve amaç ayrımına yol açmakta ve salt araçlar üzerinde yoğunlaşmaya neden olmaktadır. Amaçlar örgütlerin oluşturulmasında ve karar verme aşamasında verili olarak kabul edilmekte, örgütler amaçları dışarıdan belirlenen “araçlar” olarak kabul edilmektedir.

Mantıksal olguculuğun araçların değerden bağımsız olduğuna ilişkin savları da doğru değildir. Çünkü söz konusu sav bir amaca verimli bir biçimde ulaşılmısını sağlayan bilginin her amaca ulaşmada etkin biçimde kullanılabileceğini kabul etmektedir. Hâlbuki bir aracın verimliliği onunla ilgili amaca göre değişir.

Mantıksal olguculuk kamu yönetimini “haricen” belirlenmiş amaçlara ulaşmada yalnızca bir araç olarak görmektedir. Bu ise estetik, ahlak gibi insan deneyiminin en önemli alanları göz ardı etmekte, en azından ussal araştırmanın kapsamı dışında bırakmaktadır.

D. Davranışcılık

Waldo, bilinçli olarak ortaya konulan ve profesyonelce geliştirilen bir felsefi akım olarak tanımladığı mantıksal olguculukla, sosyal bilimlerde bir hareket ve yöntem olarak tanımladığı davranışcılığı birbirine eklemler.⁴⁵⁴ James Farr⁴⁵⁵ da davranışcılığı sosyal bilimleri 20. yüzyılın başından itibaren etkilemeye başlayan bir

⁴⁵⁴ Dwight Waldo, “The Administrative State Revisited”, s. 22.

⁴⁵⁵ James Farr: Minnesota Üniversitesi siyaset bilimi öğretim üyesi. Sosyal bilimlerin tarihi ve felsefesi ve modern siyasal düşünceler üzerine çalışmalarıyla tanınıyor.

akım olarak tanımlamaktadır. Ona göre davranışçılık “*siyasal davranışın bilimsel yöntemin yasalarına göre incelenmesi*” anlamına gelmektedir. Farr davranışçılığın üç temel temasını “*siyasal davranışa odaklanma, bilimsel metodolojiyi kullanma ve liberal çoğulculuğu savunma*” olarak sıralar.⁴⁵⁶

Davranışçılık akımına göre siyaset bilimi davranışa ve davranışların açıklanabileceği guruplara, süreçlere ve sistemlere odaklanmalıdır. İnsan davranışı siyasetin temelidir. Farr, 20. yüzyıla kadar siyaset bilimini tanımlayan “devlet” sözcüğünün yerini artık “sistem” sözcüğün aldığını, siyaset biliminde davranış, gurup, süreç ve sistem gibi sözcüklerden oluşan yeni bir dilin ortaya çıktığını söyler.

Davranışçılığın ikinci belirleyici özelliği kullandığı bilimsel yöntemle ilgilidir. Davranışçılar o dönemde diğer sosyal bilimlerde ortaya çıkan araştırma anketleri, psikolojik deneyler, ölçme teknikleri ve istatistiksel yöntemler gibi yeni araştırma tekniklerini siyaset biliminin gelişmesi yolunda “olmazsa olmaz” olarak görmektedirler. Bilim görgül araştırmaya dayanmalıdır. Tanımı gereği ancak olgular gözlemlenebilir, daha doğrusu, ancak gözlemlenebilir olan davranışçı bilim için geçerlidir.

Farr davranışçılığın Amerikan liberal çoğulcuğuyla ilgili yeni daha doğrusu “yenilenmiş” bir siyasal mesaj içerdiğini belirtir. Davranışçılara göre Amerikan çoğulcu siyasal sistemi kendi ortak çıkarlarını öne çıkarmaya ve iktidardan pay almaya çalışan çeşitli çıkar guruplarından oluşmaktadır. Farr’a göre davranışçılar liberal çoğulcu siyasal sisteminin temel unsurlarını araştırıp açıklayarak var olduğu öne sürülen Amerikan temsili demokrasisini meşrulaştırmaya çalışmaktadırlar.

⁴⁵⁶ James Farr, “Remembering the Revolution: Behavioralism in American Political Science”, James Farr, John S. Dryzek, Stephen T. Leonard, (eds.), *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*, Cambridge University Press, 1995, s. 201–204.

Waldo'ya göre ise “davranışçılık mantıksal olguculuğun çoğu unsurlarını benimseyen bir mezheptir.” Felsefenin değil, “müspet” bilimin olumlanması, olgu-değer ayırımına odaklanması, uygun “bilimsel” yöntemin kullanılması ve insan davranışının kuramının araştırılması gibi ayırıcı nitelikleriyle tanımlanır.⁴⁵⁷

Waldo davranışçılık akımını ilk kez *Amerika Birleşik Devletlerinde Siyaset Bilimi*⁴⁵⁸ ve *Yönetim Bakışlar*⁴⁵⁹ isimli çalışmalarında ve “bilime yöneliş” eğilimi çerçevesinde ele alır. Bilimi bu şekilde en “katı” anlamıyla yorumlayan davranışçılık akımının savunucuları için sosyal bilimler kavram ve teknikleri açısından fen bilimleriyle özdeşdir. Bilim, ideal olana değil gerçek olana, kavramsal olana değil gerçekten var olana yönelmektir. Bu anlamda bilimsel çalışma olayların dikkatlice gözlemlenmesi, verilerin doğru ve tam olarak toplanması, sınıflandırılması, hipotezlerin titizlikle formüle edilmesi ve mümkün olan durumlarda matematiğin bir araç olarak kullanılması gibi süreçleri içerir. Davranışçılığın en önemli özelliklerinden biri de bir disiplin ya da alanla sınırlı kalmayıp disiplinler arasındaki sınırları rahatlıkla geçmesidir. Bu nedenle başka alan ve disiplinlerin kavram ve bulguları “davranışçı iletişim” yoluyla kolaylıkla kamu yönetimi disiplinine aktarılabilir.⁴⁶⁰ Bu anlamda davranışçılık akımı, Waldo'ya göre, salt siyaset bilimiyle sınırlı değildir, disiplinler arası bir akımdır. Ama hangi disiplinde olursa olsun, ayırıcı niteliği gözlemlenebilir olana, insan davranışına odaklanmasıdır.

⁴⁵⁷ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 137.

⁴⁵⁸ Dwight Waldo, *Political Science In The United States of America*, s. 21.

⁴⁵⁹ Dwight Waldo, *Perspectives on Administration*, s. 109.

⁴⁶⁰ a.k., s. 110.

Waldo, Simon'ın *Administrative Behavior* kitabında ortaya koyduğu davranışçı formülasyonu birçok bakımdan orijinal ve yeni bulsa da, birçok açıdan klasik kamu yönetimi yaklaşımının temel öğretilerini yinelediğini söyler. Örneğin, Simon mantıksal olculuğu temel alarak olgu ve değer arasında ayrım yapmaktadır. Bu gerçekte siyaset yönetim ayrımının yeniden gündeme getirilmesi anlamına gelmektedir. Zaten Simon'a göre klasik yaklaşımın kurucularının temel eksiği, getirdikleri siyaset-yönetim ayrımında "değer" unsurunu dışarıda bırakmadaki başarısızlıklarıdır. Bu yeni ayrımla eksiklik giderilmiş olmaktadır.⁴⁶¹ Buna ek olarak Simon olgu ve değer ayrımıyla kamu yönetimini, tıpkı fen bilimleri gibi, "bilimsel" inceleme konusu yapmaktadır. Bu ise klasik yaklaşımın kurucularının kamu yönetiminin bir "bilim" olması gerektiği düşüncesinden çok da farklı bir görüş değildir. Son olarak Simon artık iyice gözden düşmekte olan verimlilik kavramını yeniden tanımlayıp rafine ederek karar vermenin temel ölçütü ve kamu yönetiminin öncelikli amacı haline getirmektedir.⁴⁶²

Waldo bu görüşlere şiddetle karşı çıkar. Ona göre olgular ve gerçekler ayrılamazlar. Değil sosyal bilimler, teorik bilimlerde bile böyle bir ayrım geçerli olamaz. *Administrative Behavior*'ın temel yanlışı verimliliği değer değil bir olgu olarak tanımlamasında yatar.⁴⁶³

Waldo'nun kamu yönetiminde değer problemini inceleyen bu bölümü belki yine Waldo'nun kamu yönetimi disiplinine bakışını açıklayan sözleriyle noktalamak

⁴⁶¹ Dwight Waldo, "Public Administration", David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* VIII, s. 149.

⁴⁶² Dwight Waldo, "Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise", s. 139.

⁴⁶³ *a.k.*, s. 159.

yerinde olacaktır; “...kamu yönetimi büyük sorulara yanıt vermeden incelenemez ve uygulanamaz. Aksini düşünmek kendini aldatmaktır. Yönetim uygarlığımızın özüdür ve uygarlık denilen şey işte bu büyük sorulara dairdir.”⁴⁶⁴

IV. VERİMLİLİK ve EKONOMİ

Verimlilik kavramı Waldo’nun tüm kamu yönetimi düşüncesinin tam merkezinde yer alır. Waldo için demokrasi-bürokrasi, siyaset-yönetim, olgu-değer gibi tüm karşıtlıkların temelinde verimlilik ölçütü yatmaktadır. Başlangıçta, yerine ne konulacağını tam olarak bilmesede, verimliliği “nihai amaç” olarak benimseyen ve kamu yönetiminin birincil ölçütü olarak tanımlayan yaklaşımlara şiddetle karşı çıkan Waldo’nun verimlilik kavramıyla ilgili görüşleri daha sonraları değişecek ve eski “keskin”liğini yitirecektir.

Kamu yönetiminde verimlilik problemine ilk kez *The Administrative State*’de değinen Waldo, önceleri klasik kamu yönetimi yaklaşımının yol açtığı temel karşıtlığı demokrasi ve verimlilik arasında görür ve ekonomi ve verimlilik kavramlarını tarihsel olarak Amerikan toplumunun 19. yüzyıldan 20. yüzyıla geçiş döneminin koşulları ile ilişkilendirir. Waldo, günümüzde bile siyasal mücadelenin başta gelen saldırı ve savunma silahları olarak kullanılan ve Amerikan siyaset felsefesinin “anahtar” kavramları olan bu iki soyut kavramın bizzat amaç olarak kabul edildiklerinin altını çizer. Waldo, 19.yüzyıl yazınının moda terimleri olan “sadakat” ve “dürüstlük” gibi kavramların yerini 20.yüzyıl başlarında artık “ekonomi” ve “verimlilik” kavramlarının aldığını hatırlatır. 20. yüzyılda “ahlak”

⁴⁶⁴ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 68.

kavramı belki arzu edilen bir şey olsa da artık yeterli değildir; “*İyilik, anlamı ve kapsamı belli olmayan yanlış bir ölçüttür. İyi hizmet demek verimli hizmet demektir.*” Kamu görevlisinin “iyi adam” olması da artık tek başına yeterli değildir, önemli olan devletin işlerinin ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesidir. Bu amaca ise ancak bilimsel bir çalışma ve yönetim ilkelerinin uygulanması ile ulaşılabilir. Demokrasi “muktedir”, yurttaşlar uyanık ve etkin olmalıdır. Hükümet mekanizması zamanı, parayı ve enerjiyi israf etmemelidir. Verimlilik “iş dünyasında” birinci sıradadır, kamuda da öyle olmalıdır.⁴⁶⁵

Verimlilik başlangıçta daha az para harcamak olarak algılanmışsa da daha sonra bunun yalnızca hükümet harcamalarının azaltılması anlamına gelmediği, verimliliğin aslında kaynakların israf edilmemesi demek olduğu düşüncesi egemen olmuştur. Bu düşüncenin uzantılarından biri de “gerçek verimlilik” ve “toplumsal verimlilik” kavramlarıdır. Dimock’un da belirttiği gibi aynı zamanda “*toplumsal olmayan bir verimlilik gerçek verimlilik değildir.*”⁴⁶⁶ Verimlilik kavramı kamu yönetimi alanında kısa sürede yaygınlık kazanmıştır. Luther Gulick *Bilim, Değerler ve Kamu Yönetimi* adlı çalışmasında kamu ya da özel ayrımı yapmaksızın yönetim biliminin temel amacını verimlilik olarak göstermektedir.⁴⁶⁷

Waldo, verimliliğin felsefi anlamının “enerji”, güç” ve “neden” gibi kavramlara karşılık geldiğini, mekanik ya da bilimsel anlamının ise elde edilen sonuçların harcanan kaynaklara ya da istenen sonuçlara oranı demek olduğunu belirtir. Kamu yönetimi yazınında ise verimlilik genel olarak “üretkenlik” anlamında

⁴⁶⁵ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, s. 193.

⁴⁶⁶ a.k., s. 197.

⁴⁶⁷ a.k., s. 200.

kullanılmaktadır. Klasik yaklaşımın temel olarak normatif özellikli olduğunu hatırlatan Waldo, “*verimlilik ama ne için?*”, “*verimlilik adına verimlilik anlamsız değil mi?*” gibi sorularla kavramı tartışmaya açar. Waldo hedeflenen amaçlara ulaşmada verimliliğin reddedilemeyeceğini belirtir ancak verimliliğin kendi içinde bir amaç olamayacağının da altını çizer. Ona göre hiçbir şey basitçe “verimli” ya da “verimsiz” olarak değerlendirilemez. Bu tür değerlendirmeler ancak belirli amaçlar ışığında yapılabilirler. Belirli bir amaç için verimli olan bir şey başka bir amaç için verimsiz olabilir. Bu nedenle de Gulick’in verimliliği kamu yönetiminde temel amaç olarak ortaya koyan önermesi yanlıştır ve reddedilmelidir. Waldo verimliliğin ancak bilinçli olarak ele alınan değerler çerçevesinde geçerli ve faydalı bir kavram olabileceğinin altını çizer. Verimliliğin eldeki enerji ya da potansiyelin elde edilen sonuçlara oranı olarak yapılan tanımı yararlıdır. Ancak kamu yönetimi alanında kullanılan anlamıyla oranın bir tarafında insan unsuru yer almaktadır. Böyle bir durumda, yani oranın bir tarafı bilinmeyen ya da belirsiz olduğunda, ölçüm hiçbir şekilde sağlıklı olamaz. Dolayısıyla “*verimlilik ancak verilen amaçlar doğrultusunda ölçülebilir.*”⁴⁶⁸ Waldo yine de verimlilik olgusunun amaçlar hiyerarşisi çerçevesinde ele alınabileceğini, amacın verimli olarak kabul edilebileceği hiyerarşinin alt düzeylerinde verimliliğin yararlı bir ölçüt olabileceğini söylemektedir.⁴⁶⁹

Klasik yaklaşım demokrasiyi “arzu edilen” bir şey olarak görmekteyse de verimlilik ilkesine karşı olarak algılamaktadır. Daha doğrusu klasik yaklaşım kısaca

⁴⁶⁸ a.k., s. 203.

⁴⁶⁹ a.k., s. 204.

*“demokrasiye ulaşmanın ön koşulu verimlilik.” Demektedir; “Eğer demokrasi isteniyorsa özgürlük ve eşitlik ideallerine bir yenisi daha eklenmelidir; verimlilik. Artık yalnızca fabrikalar ya da okullar değil bütün bir ulus verimli olmalıdır.”*⁴⁷⁰

Waldo, verimliliğin değer içermeyen bir kavram olduğunu, daha da kötüsü onun demokrasi ile çeliştiğini öne süren görüşlere şiddetle karşı çıkar.

Waldo, siyaset- yönetim ayrımını klasik yaklaşımın “gerçek demokrasi” ve “gerçek verimlilik” arasında uzlaşmayı sağlamak amacıyla ortaya koyduğu ana çözüm, temel tez olarak tanımlar. Klasik kamu yönetimi anlayışı “merkezkaç” demokrasiyi suçlamakta, siyaset ve yönetim arasında ayrımı önererek kendi “merkezcil” demokrasisini uygulamak istemekte ve verimlilik sorununa çözüm bulmaya çalışmaktadır.⁴⁷¹

Waldo verimlilik konusunu ikinci kez 1952 yılında yayımlanan “Demokratik Yönetim Kuramının Gelişimi” makalesinde “değer” kavramı bağlamında ele alır.⁴⁷² 1950’li yıllarda klasik yaklaşımın hemen tüm savları çürütülmüş ve terkedilmişken verimlilik, “ortodoks” anlayışın bu en önemli “akidesi”, direnişini sürdürmektedir. Verimlilik değerden bağımsız bir kavram olarak kabul edilerek “kamu yönetimi biliminin” merkezine yerleştirilmekte, verimlilik adına demokrasiden “bir miktar” ödün verilebileceği savunulmakta ve bu savı meşrulaştırabilmek amacıyla artık hiç kimsenin inanmadığı siyaset-yönetim ayrımının yerine yeni bir ayrım öne sürülmektedir; olgu - değer ayrımı. Bu yeni yaklaşım kararları olgu ve değerlere ilişkin kararlar olarak ikiye ayırmakta ve olgularla ilgili kararların verimlilik ilkesi

⁴⁷⁰ a.k., s. 11.

⁴⁷¹ a.k., s. 133.

⁴⁷² Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 97.

doğrultusunda alınabileceğini ileri sürmektedir. Mantıksal olguculuk yaklaşımı ekonomi ve verimliliği herhangi bir amaca ulaşmada kullanılan araçların etkinliğinin en önemli ölçütleri olarak görmekte ve bu anlamda kamu yönetimi biliminin temel kavramları olduklarını öne sürmektedir. Waldo mantıksal olguculuğu ve yaklaşımın sahibi Simon’u artık iyice gözden düşmekte olan verimlilik kavramını yeniden tanımlayıp rafine ederek karar vermenin temel ölçütü ve kuramsal ve uygulamalı bilimler arasında yaptığı ayrımın sonucunda uygulamalı bir bilim olarak tanımladığı kamu yönetiminin öncelikli amacı haline getirmekle eleştirir.⁴⁷³

II. Dünya Savaşını izleyen dönemde kamu yönetimi disiplininin içerdiği felsefede ve dolayısıyla temel öğretilerde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Siyaset-yönetim ayrılığı neredeyse terkedilmiş, klasik yaklaşımın “ilkeleri” tersi de doğru olan “atasözleri” statüsüne düşürülmüş ve yönetimin evrensel bir bilim olduğu savı sorgulanmaya başlanmıştır. 1930’lardan başlayarak önce ekonominin, sonra da verimliliğin kamu yönetimi disiplini için çok dar ve mekanik hedefler olduğu öne sürülmeye başlanmışsa da verimlilik öğretisi direnişini sürdürmektedir. Waldo yönetim kültürünün anahtar kavramlarından biri olan verimliliği radikal bir şekilde kamu yönetimi sözlüğünden çıkartmaya çalışmanın yararsız bir çaba olacağını düşünür. Çözüm belki de verimlilik ölçütünün kullanıldığı bağlamın ve koşulların daha fazla ayrımında olmaktan geçmektedir. Kuşkusuz elde edilen sonuçların harcanan kaynaklara ya da istenen sonuçlara oranı olarak kullanılan ölçüt anlamındaki yararı kabul edilmelidir ama aynı zamanda bu oranı oluşturan pay ve paydanın değer içerikleri göden kaçırılmamalıdır. Araç-amaç bütünü birlikte ele

⁴⁷³ Dwight Waldo, “Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise”, s. 139.

alınmalı ve araçların seçim ve kullanımının amaçlar üzerinde etkileri olduğu unutulmamalıdır. Ancak o zaman, tıpkı 19. yüzyılın değişmez olduğu düşünülen “yarar” kavramında olduğu gibi, verimlilik kavramı da 20. yüzyıl içinde tasfiye olacaktır.⁴⁷⁴ Waldo’nun 1950’li yıllarda yaptığı bu öngörü gerçekleşmeyecek, zaten Waldo da daha sonraları verimlilik olgusunun, geçmişte olduğu gibi gelecekte de kamu yönetimi disiplininin gündeminde olmaya devam edeceğini söyleyecektir.⁴⁷⁵

Waldo’nun verimlilikle ilgili görüşleri zaman içinde değişikliğe uğrar. Bu biraz da onun verimliliğin yerine konulabilecek başka bir kavram bulup önerememesinden kaynaklanmaktadır. 1970’li yıllara gelindiğinde Waldo, geçmişin aksine, verimliliğe tümüyle karşı çıkılamayacağını söylemektedir. 1971 tarihli bir çalışmasında Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına bağlı yazarların verimlilik kavramına karşı düşmanca bir tutum izlediklerini belirten Waldo, eğer “verimsizlik” istenmiyorsa verimlilik kavramının daha dikkatli bir şekilde ele alınmasını önerir.⁴⁷⁶ Waldo’ya göre verimliliğe karşı olan söz konusu yaklaşım “toplumsal eşitlik” idealinin ardından koşmakta, yoksulluğu sona erdirmek istemekte, etnik eşitsizlikleri ortadan kaldırmaya çalışmakta, savaşa karşı çıkmaktadır. İçinde yaşanan modern toplumdan, rekabetin yerini işbirliğinin alacağı, tüketimin ikinci planda kalacağı, insanların gerçek anlamda insan olacağı “cennet” benzeri post-modern bir topluma geçilmesini istemekte, bu anlamda verimliliği düşmanın bir aracı ve silahı olarak görmektedir. Düşman olarak tanımlanan ise “yerleşik nizam”, “askeri endüstriyel kompleks” ya da daha açık söylemek gerekirse Amerika’dır.

⁴⁷⁴ Dwight Waldo, “Development of Theory of Democratic Administration”, s. 97.

⁴⁷⁵ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, s. 43.

⁴⁷⁶ Dwight Waldo, “Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence”, s. 268–269.

Waldo ekonomi ve verimlilik kavramlarıyla ilgili iki farklı gelenekten söz eder. Bunlardan birincisi ekonomi ve verimlilik kavramlarını en dar anlamlarıyla ele alan ve devletin küçülmesini, daha az para harcamasını ve işletme mantığıyla yönetilmesini savunan görüştür. Bu görüş 19. yüzyıl sonlarında başlayan yönetsel reformlara damgasını vuran gelenekten gelmektedir. Ama diğer yandan ekonomi ve verimlilik kavramlarına daha geniş anlamıyla yaklaşan ve bu anlamda daha gerçekçi ve daha insani “hesaplama birimleri” kullanan diğer bir gelenek söz konusudur. Bu yaklaşım gerçek ekonominin daha fazla harcamakla, gerçek verimliliğin ise daha büyük ve etkin bir yönetsel aygıtla sağlanabileceğini söylemektedir. Waldo bu ikinci bakış açısına karşı çıkmanın mümkün olmadığını düşünür ve Yeni Kamu Yönetimi akımına bağlı yazarları eleştirir. Verimsizlikleri ortada olan kurumları savunmanın haklı bir gerekçesi olamaz. Waldo’ya göre ekonomi ve verimlilik kavramları tümüyle karşı çıkılamayacak ve göz ardı edilemeyecek kadar modern toplum kültürünün ve siyasal yaşamının derinlerine işlemiştir.⁴⁷⁷

Waldo daha sonraları da verimliliği savunmayı sürdürecektir ve verimlilik kavramına başlangıçta “insani” içgüdülerle karşı çıktığını ama zaman içinde görüşlerinin değiştiğini söyleyecektir. “*Verimlilik sonuçta birçok karar için temel önemdedir ve liberal ve insani amaçlara ulaşılmada yararlı bir ölçüttür.*”⁴⁷⁸

⁴⁷⁷ a.k., s. 270.

⁴⁷⁸ Brack Brown; Richard Stillman II; Dwight Waldo, “A Conversation With Dwight Waldo: An Agenda for Future Reflections”, *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 4, July-August 1985, s. 465.

SONUÇ

“Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi” başlığını taşıyan ve Waldo düşüncesini tüm boyutlarıyla ortaya koymayı amaçlayan bu çalışma Waldo’nun iki farklı açıdan değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Değerlendirmenin ilk boyutu Waldo’nun kamu yönetimi disiplini açısından önemini sorgulamalıdır. Bu boyut bir bakıma “teknik” bir bakış açısı içermektedir ve önem, katkı, yaratıcılık, tutarlılık gibi ölçütlerden yola çıkarak Waldo’nun kamu yönetimi disiplini içindeki “konum”unu ortaya koymayı amaçlamalıdır. Değerlendirmenin ikinci boyutu ise bir kamu yönetimci, kuramcı ve düşünür olarak Waldo’yu dünya görüşüyle, yaşamdaki duruşuyla, savunup savunmadıklarıyla ele almalı ve sonuçta “Waldo kimdir?” sorusuna yanıt verebilmelidir.

Bu çalışmanın önceki bölümlerinde belirtildiği gibi Türkçe alanyazınına hiç çevrilmemiş ve yeterince tanınmıyor da olsa Waldo, yine bu çalışmanın “Giriş” bölümünde belirtildiği gibi, birçok nesnel ve öznel araştırmanın sonuçlarına göre Amerikan kamu yönetimi disiplininin en önemli ismi olarak kabul edilmektedir. Waldo’nun önemi kuşkusuz onun kamu yönetimi alanına nicelik ve nitelik olarak yaptığı “hizmet”lerden kaynaklanır. Waldo, Amerikan kamu yönetimi disiplininin diğer birçok önemli ismi gibi siyaset bilimi eğitimi almış ve kariyerine bir siyaset bilimci olarak başlamıştır. Ama yazdığı doktora tezi ve özellikle savaş yıllarındaki kamu hizmeti onun bir daha hiç ayrılmamacasına kamu yönetimi disiplinine bağlanmasına yol açmıştır. 1940’larda başlayıp 2000 yılındaki ölümüne dek neredeyse altmış yıl süren ve akademisyen, düşünür, yazar ve öğretmen kimlikleriyle tümüyle kamu yönetimine adanmış bir yaşam Waldo ismini disiplinle özdeş kılmıştır. Bu özdeşlik biraz da Waldo’nun disipline bakışının ve çalışmalarının kapsamı ile

ilgilidir. Kamu yönetimi disiplininin belirli inceleme alanlarında yaptıkları çalışmalarla dönemsel olarak öne çıkan birçok ismin aksine Waldo'nun çalışmaları kamu yönetimi disiplininin belirli bir dönem, alan ya da yaklaşımıyla sınırlı değildir. Waldo *The Administrative State*'le başlayarak disiplindeki her gelişmeyle yakından ilgilenir, disiplinin hemen tüm alanları üzerine düşünür ve yazar. Örgüt kuramı, karşılaştırmalı yönetim ve kalkınma yönetimi gibi tüm inceleme alanları Waldo'nun ilgi alanı içindedir. Waldo'nun çabaları bununla da kalmaz, tam olarak içinde yer almasa ve temkinli yaklaşıp da bütün yeni düşünce ve yaklaşımları yakından izler, yeni seslerin duyulmasına olanak tanır. Minnowbrook Konferansı ve Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı Waldo'nun bu tutumuna iyi bir örnektir.

Waldo'yu kamu yönetimi dünyasında önemli kılan diğer özelliklerinden biri önemini hiçbir zaman yitirmeyen, zamanla bir “ikon” haline dönüşen ve kamu yönetimi üzerine yazılmış en önemli kitap olarak kabul edilen *The Administrative State* isimli kitabıysa, diğeri de kurucusu olduğu “Demokratik Yönetim Kuramı”dır.

Waldo, daha önce de belirtildiği gibi, kamu yönetimi disiplinine “siyasal” bakış açısının bir temsilcisidir. Ona göre “*kamu yönetimi kuramı aslında siyaset kuramıdır.*” Kamu yönetimi disiplini bu anlamda siyaset kuramının “İyi Yaşam nedir?”, “Kim yönetmeli?” gibi bütün “büyük soruları”yla yakından ilgilidir. Waldo da bu büyük soruların yanıtlarının ardına düşer. Uygarlık, demokrasi, bürokrasi, bilim, kalkınma, modernleşme, değişim, teknoloji, değer ve kültür kavramları üzerine sürekli olarak düşünmesi ve yazması onun bu bakış açısıyla ilgilidir.

Kimilerince yaratıcılık yönü göz ardı edilip daha çok başkalarının yaptığı katkıları aktardığı öne sürülse de⁴⁷⁹ bu tez çalışması bu savın doğru olmadığını ortaya koymaktadır. “Ortodoks kamu yönetimi” ve “kamu yönetiminin kimlik bunalımı” gibi kavramları ilk kez kendisinin kullanması, Batı siyaset geleneğini antik Yunan’la, yönetim geleneğini ise Roma İmparatorluğu’yla ilişkilendirmesi, kamu yönetimi ve uygarlık arasındaki en başından bu yana süregelen ilişkiyi vurgulaması, kamu yönetiminin tüm önemli kavramlarını karşıtlıklar ve ikili seçenekler halinde ele alması gibi olgular Waldo’nun özgünlüğü ve yaratıcılığını açıkça ortaya koymaktadır.

Waldo, kendisinin de söylediği gibi, bir kuşkucudur. *Kuşkuculuğun* kendisi de dâhil olmak üzere tüm inanç ve felsefeler hakkında kuşkuları olduğunu söyleyen Waldo bu niteliğiyle kamu yönetimi dünyasının “eleştirmen”i olarak da tanınır. Ama Waldo düşünce ve yaklaşımları eleştirirken onları toptan reddetmek yerine özenle sınırlandırmayı, limitler koymayı tercih eder. Açık yanıtlar vermese de doğru sorular sorar. Kısacası sorulması gereken soruları bilen ama aynı zamanda bu soruların kolay yanıtları olmadığını da farkında olan bir düşünürdür Waldo. Kamu yönetimi için “sağlam”, “geçerli”, “doğru” ve “güvenilir” bilgi nedir? Hangi tür bilgi gerekli, uygun ve faydalıdır? Ancak onun bu özelliği içinde bir olumsuzluk da barındırır. Waldo birçok soru sormakta ama net yanıtlar verememekte, sorunları tanımlamakta ama her zaman çözüm getirememektedir. O bu tutumunu “insanlara ne düşüneceklerini değil, nasıl düşüneceklerini öğretmek” olarak açıklasa da bu durum bir bakıma “kararsızlık” olarak da yorumlanabilir.

⁴⁷⁹ Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, s. 243.

Waldo'ya yöneltilebilecek eleştirilerden biri eserlerinde bazı kavram ve konularla ilgili düştüğü tekrarlardır. Özellikle “disiplinin durumu”nu ele aldığı çalışmalarında siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplini arasındaki ilişki, mantıksal olguculuk, davranışçı akım gibi konuları tekrar tekrar ele alır. Ama bu tutumu onun söz konusu kavramlara yüklediği öneme bağlanıp mazur görülebilir.

Waldo'ya getirilebilecek bir başka eleştiri de kamu yönetimine ilişkin birçok temel kavram hakkındaki görüşlerinde zaman içinde meydana gelen değişimle ilgilidir. Bu konuda birçok örnek verilebilir. Her ne kadar bir “yıkım uzmanı” olmadığını, yalnızca başkalarının yıktıklarını aktarmakla yetindiğini ne sürse de, kariyerinin başında klasik yaklaşımın öğretilerinin tümüne “yıkıcı” eleştiriler getiren Waldo'nun sonraları bu eleştirilerindeki keskinlik kaybolacak ve klasik yaklaşımın öğretilerinin “toptan” reddedilmesinin gerekmediğini söyleyebilecektir. Başlangıçta Woodrow Wilson'un “İdarenin İncelenmesi” makalesini disiplinin gelişimi açısından fazla önemsemeyen Waldo, 1980'li yıllarda aynı makaleyi kamu yönetimi disiplininin gelişimindeki en önemli çalışma olarak nitelendirecek, Wilson ve Goodnow'dan övgüyle söz edecektir. Aynı durum siyaset-yönetim ayırımına bakışı için de geçerlidir. *The Administrative State* yıllarında ayırma karşı çıkan Waldo kariyerinin ilerleyen bölümlerinde siyaset ve yönetim arasındaki ayırımın birçok açıdan yararlı olduğunu ve geçmişte önemli işlevler gördüğünü ne sürecektir. Waldo, bilindiği gibi, başlangıçta verimlilik kavramının kamu yönetimindeki önceliğine de karşıdır. Ama aynı Waldo sonraları verimliliği “liberal ve insani amaçlar” için gerekli bulacaktır. İsmi neredeyse mantıksal olguculuğa karşı verdiği mücadele ile birlikte anılan Waldo'nun söz konusu yaklaşımla ilgili görüşleri de zaman içinde eski “sert”liğini yitirecek ve mantıksal olguculuğun bazı açılardan

yararlı olabileceği noktasına gelecektir. Demokratik kamu yönetimi kuramının kurucusu olan ve bu amacın önünde en büyük engel olarak otorite olgusunu gören Waldo yine sonraları bir miktar otoritenin gerekli olduğunu savunacak ve bazı durumlarda katılımın sınırlandırılması gerektiğini söyleyebilecektir.

Waldo düşüncesini tüm kariyeri boyunca ve bir bütün olarak inceleyen bu çalışma yine de Waldo ile ilgili bu özelliği “tutarsızlık” olarak nitelendirmekten yana değildir. Bir kere bir düşünürden tüm yaşamı boyunca her konuda aynı çizgide durmasını beklemenin haksızlık olduğu düşünülmektedir. Waldo’dan “genç bir radikal” olarak tanımlandığı döneme ait görüşlerini sonuna dek sürdürmesi beklenmemelidir. Ayrıca Waldo’nun tam olarak hiçbir yaklaşımdan yana olmayan, tüm görüşlere açık kapı bırakan, hiçbir tartışmayı sonlandırmayan ve bu anlamda “ortada” olarak tanımlanabilecek duruşu gözden uzak tutulmamalıdır. Ama bütün bunlardan daha da önemli olmak üzere sonuçta Waldo belirli bir coğrafyanın tümüyle özgün koşullarından kaynaklanan ve yine aynı coğrafyanın tümüyle özgün gereksinimlerine yanıt vermek üzere kurgulanmış bir disiplinin kuramcısıdır. Söz konusu disiplinle ilgili belki de en önemli özellik disiplinin evrimi ile kapitalizmin evrimi arasındaki açık koşutluktur. Daha açık söylemek gerekirse disiplinin evrim tarihi, sistemin yani kapitalizmin çeşitli evrelerinde ortaya çıkan evrensel krizler ve bu krizlere karşı çözüm olarak öne sürülen yeniden yapılandırma süreçlerinin tarihidir. Disiplinin, kuruluşu da dâhil olmak üzere, siyaset-yönetim ayrılığı ilkesinden “yönetim ilkeleri”ne kadar tüm öğretileri yukarıda belirtilen bu temel gerekçe ile ilişkilendirilmelidir. Waldo da, kendi ülkesinin bir kamu yönetimcisi olarak öncelikle bu bağlamda değerlendirilmelidir. 1940’lı yıllarda klasik yaklaşıma *The Administrative State* getirdiği eleştiriler söz konusu yaklaşımın dönemin

gereksinimlerini karşılayamaması ile ilgilidir. 1950’li yıllarda kamu yönetiminin “demokratik kuramı”nı geliştirme çabalarında II. Dünya Savaşı sonrasının sosyalizm-kapitalizm rekabetinin önemli bir payı olduğu unutulmamalıdır. Yine, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının başlangıcındaki oynadığı rol onun Amerika’nın 1970’li yıllarda yaşadığı toplumsal çalkantıya çözüm bulma çabasından başka bir şey değildir. Üstelik Waldo’nun bazı görüşlerinde değişiklikler olsa da kamu yönetimi olgusuna bir bütün olarak bakışı hiç değişmemiştir: Kamu yönetimi kuramı siyaset kuramıdır, tümüyle “insan”a ilişkindir ve “değer” odaklıdır.

Waldo’yu yaşamdaki duruşuyla ve dünya görüşüyle değerlendirmenin ön koşulu onun bir Amerikan kamu yönetimcisi olduğu gerçeğini göz ardı etmemek olmalıdır. Böyle bir değerlendirmeyi yapabilmek çok kolay olmasa da yine de bazı ipuçları Waldo’nun bu anlamda konumlandırılmasına yardımcı olacaktır:

Waldo demokrasiyi “özgürlük, eşitlik ve kardeşlik” olarak tanımlar. Kamu yönetiminin demokratik kuramını kurmaya çalışır. İnsan İlişkileri yaklaşımı, onun gözünde, klasik yaklaşımın emek üretkenliğinin artırılması anlamında daha “kurnaz” bir içeriğe büründürülmüş şeklidir. Kamu işletimciliğini yönetim işine yöneticilerin çıkarları açısından bakan “örtülü sınıfsal bir ideoloji” olarak nitelendirir. Karşılaştırmalı yönetim ve kalkınma yönetimi alanlarının kuruluşu ile Ford Vakfı arasındaki “çıkar bağlantısı”nın altını çizer. Kamusal Seçim yaklaşımını özelleştirmenin dogmalarını savunmakla suçlar. “Kamu Yöneticisi” yönlerinin araştırılarak Amerikan kamu yönetimi yazınına kazandırılması gerektiğini söylediği

büyük tarihi kişiliklerin arasında Napolyon ve Büyük İskender’le birlikte Kemal Atatürk de vardır.⁴⁸⁰ McCarthy uygulamalarını eleştirir. Bir Cumhuriyetçi olsa da Reagan’a ve özellikle “devletin küçültülmesi” uygulamalarına karşı çıkar. Ülkesinin en önde gelen kamu yönetimcilerinden biri olmasına karşın hükümetin hiçbir “resmi” danışma komisyonuna çağrılmaz ve görev verilmez. Tüm bunlar Waldo’nun Amerika koşullarında bir muhalif olarak algılanmış, hatta “sol” düşünce ile ilişkilendirilmiş olabileceğini akla getirmektedir.

Ama diğer yandan Waldo “uyum”dan ve “düzen”den yanadır, çatışma yaratabilecek değişimlerden hoşlanmaz, kaos olasılığından ürker. Dünyayı durdurmak yerine onu iyileştirmemizi önerir. Otoriteye uyumla isyan arasında kabul edilebilir bir denge kurmamızı ister. Berkeley’den 1968 öğrenci olayları nedeniyle ayrıldığını ima eder. Bürokrasi, hükümet ve devleti “uyum” ve “düzen” adına savunduğu açıktır. Her ne kadar “kamu farklıdır” dese de Simon’la “hür teşebbüs” konusunda aynı fikirdedir. Komünist ideolojiyi dogma olarak nitelendirir.

Kısaca söylemek gerekirse Waldo Amerikalı liberal bir bilim adamı, düşünür ve kamu yönetimcidir. Sonuç olarak o kendi toprağının, kendi insanının ve kendi gerçekliğinin kuramcısıdır.

Bu çalışma Waldo’nun “insani” nitelikleri ile ilgili birkaç söz söylemeyi de ihmal etmemelidir. Gerek yaşam öyküsü ve gerek günümüzde hemen hepsi ünlü birer akademisyen olan öğrencilerinin ve çalışma arkadaşlarının onun hakkında söyledikleri Waldo’nun kişiliği ile ilgili çok olumlu şeyler ortaya koymaktadır. Çalışkanlığı, özdisiplini, üretkenliği, yaratıcılığı, alçak gönüllülüğü, yardımseverliği

⁴⁸⁰ Dwight Waldo, *Perspectives on Administration*, s. 62.

ve kendine özgü mizah duygusu onun kişiliğinin önde gelen özellikleridir. Frank Marini'nin "Leaders in the Field: Dwight Waldo" isimli çalışmasında belirttiği gibi; *"Kamu Yönetimi alanındaki kişiler Waldo konusunda ikiye ayrılır; onun yüce gönüllü bir beyefendi olduğunu bilenler ve onu tanımayanlar"*⁴⁸¹

"Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi" başlığını taşıyan bu çalışmanın sonucunda, *"Kamu yönetimi büyük sorulara yanıt vermeden incelenemez ve uygulanamaz. Aksini düşünmek kendini aldatmaktır. Yönetim uygarlığımızın özüdür ve uygarlık denilen şey işte bu büyük sorulara dairdir."* diyen ve *"uygarlığın kaderinin insanlığın yönetim işlevlerine egemen olabilme yetisine bağlı olduğuna inanan"*⁴⁸² Waldo'nun çok daha yetkin çalışmalarla Türk kamu yönetimi disiplinine tanıtılmasının yararlı olacağı kanısına varılmıştır.

⁴⁸¹ Frank Marini, "Leaders in the Field: Dwight Waldo", s. 410.

⁴⁸² Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, s. 218.

KAYNAKÇA

- ADAMS, Guy B., "Enthralled with Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 4, July-August 1992, s. 363-373.
- AKBULUT, Örsan Ö., *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2005.
- AUGIER Mie; MARCH James G., "Remembering Herbert A. Simon (1916–2001)", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, July-August 2001, s. 396-402.
- BARLETT, Robert V., "Rationality in Administrative Behavior: Simon, Science and Public Administration", *Public Administration Quarterly*, Fall 1988, s. 301-314.
- BROWN, Brack; STILLMAN II, Richard J., Dwight Waldo, "A Conversation With Dwight Waldo: An Agenda for Future Reflections", *Public Administration Review*, Vol. 45, No. 4, July-August 1985, s. 459-467.
- BROWN, Brack; STILLMAN II, Richard J., *A Search for Public Administration: The Ideas and Career of Dwight Waldo*, Texas A&M University Press, 1986.
- CARROLL, James D., "The Warfare On and Over American Government in Waldonian Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May-June 1997, s. 200-204.
- CARROLL, James D., FREDERICKSON, George, "Dwight Waldo: 1913-2000", *Public Administration Review*, Volume 61, No 1, January / February 2001, s. 2-8.
- CARROLL, James D., "In Memoriam of Late Dwight Waldo", *Public Organization Review: A Global Journal*, No.1, 2001, s. 13-15.
- CEVİZCİ, Ahmet, *Felsefe Sözlüğü*, Paradigma Yayınları, Ekim 2002.
- COOKE, Morris L., "The Spirit and Social Significance of Scientific Management", *The Journal of Political Economy*, Vol. 21, No. 6, Jun. 1913, s. 481-493.
- CRUISE, Peter L., "Are Proverbs Really So Bad? Herbert Simon and The Logical Positivist Perspective in American Public Administration", *Journal of Management History*, Vol. 3, No. 4, 1997, s. 342-359.
- CRUISE, Peter L., "Positively No Proverbs Need Apply: Revisiting the Legacy of Herbert A. Simon", *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Vol. 7 No. 3, Fall 2004, s. 363-384.

- DAHL, Robert A., “ The Science of Public Administration: Three Problems”, *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 1, Winter 1947, s. 1-11.
- DİKMEN, Ahmet Alpay, “Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi”, *Toplum ve Bilim*, Güz 2000, No. 86, s. 281-302.
- DOIG, Jameson W., “ If I See a Murderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly: The Wilsonian Dichotomy and the Public Authority Tradition”, *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 4, July-August 1983, s. 292-304.
- DUBNICK Mel, “The Waldo/Simon Debate: Who Won? What Was Almost Lost?”, *PA TIMES*, Vol. 22, No. 12, Dec. 1999, s. 4-4.
- DUBNICK, Melvin J., “Demons, Spirits and Elephants: Reflections on the Failure of Public Administration Theory”,
<http://newark.rutgers.edu/~dubnick/papers/apsa99/mjdspirit.pdf>., 24.02.2008.
- DUBNICK, Melvin J.; ROSENBLOOM, David H., “Farewell from the Catbird Seat”, *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 6, November/December 1996, s. 503-505.
- DUNN, Delmer D., “The Impact of Administrative Behavior on Public Administration Textbooks”, *Public Administration Quarterly*, Fall 1988, s. 369-384.
- EMMERT, Mark, “Public Administration Scholars and Scholarship: Kahunas, Comers and Commeners”, *Public Administration Quarterly*, Summer 1983, s. 241-255
- FARR, James, “Remembering the Revolution: Behavioralism in American Political Science”, James Farr, John S. Dryzek, Stephen T. Leonard, (eds.), *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*, Cambridge University Press, 1995, s. 198-224.
- FAYOL, Henry, *Sınâî ve Umumi İşlerde İdare*, (çev.), M. Asım Çalıkoğlu, İstanbul İnhisarlar Matbaası, 1939.
- FREDERICKSON, George, “Toward a New Public Administration”, Frank Marini, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, s. 309-331.
- FREDERICKSON, George, “The Lineage of New Public Administration”, *Administration & Society*, Vol. 8, No. 2, August 1976, s.149-174.
- FREDERICKSON, George, “Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration”, *Public Administration Review*, March/Apr. 1989, s. 95-100.

- FREDERICKSON, George; MARINI, Frank, "Bureaucracy and Democracy: Essays in Honor of Dwight Waldo", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May-June 1997, s. 190-192.
- FREDERICKSON, George; MARINI, Frank, "Modern Comparative Administration: Essays in Honor of Dwight Waldo", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 4, July-August 1997, s. 323-324.
- FREDERICKSON, George, "How I Became A Waldonian", *PA TIMES*, December 2000, s. 11-11.
- FREDERICKSON, George, "Herbert Simon and Dwight Waldo: Truly the Giants of Public Administration", *PA TIMES*, March 2001, s. 8-8.
- FİŞEK, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005.
- FRY, Brian R., *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers Inc., 2003.
- GAROFALO, Charles, "Administrative Statesman, Philosopher, Explorer: The Life, Landscape and Legacy of Dwight Waldo", Peter Cruise and Thomas Lynch, (eds.), *Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach*, Taylor and Francis Press, 2006, s. 437-446.
- GAUS, John M., "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 10, No. 3, Summer 1950, s. 161-168.
- GAWTHROP, Louis C., "Democracy, Bureaucracy and Hypocrisy Redux: A Search for Sympathy and Compassion", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May-June 1997, s. 205-210.
- GAZELL, James A., "Dwight Waldo, Public Administration and the Blooming, Buzzing Confusion", *The American Review of Public Administration*, Vol.16, No. 2/3, Summer/Fall 1983, s. 127-138.
- GOODNOW, Frank J., "Politics and Administration: A Study in Government", Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, (ed.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth Publishing Company, Belmont- California, 1992, s. 25-28.
- GOODSELL, Charles T., "Emerging Issues in Public Administration", Naomi B. Lynn ve Aaron Wildawsky, (ed.), *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, 1990, s. 495-509.
- GOLEMBIEWSKI, Robert T., "Nobel Laureate Simon Looks Back: A Low-Frequency Mode", *Public Administration Quarterly*, Fall 1988, s. 275-300.

- GULICK Luther, "Politics, Administration, and the New Deal", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 169, Sep., 1933, s. 55-66.
- GULICK Luther; URWICK Lyndall, *İdare İlimi Üzerine İncelemeler*, (Çev: Süha Alacaklıoğlu), Ankara, 1957.
- GUY, Mary E., "Ties That Bind: The Link Between Public Administration and Political Science", *The Journal of Politics*, Vol. 65, No. 3, August 2003, s. 641-655.
- GÜLER, Birgül A., "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 527-544.
- GÜLER, Birgül A., "Giriş: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?", Birgül A. Güler ve diğerleri, (der.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını-1, Ankara, Aralık 2004.
- GÜLER, Birgül A., "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Mart 2005, s. 129-160.
- GÜLER, Birgül A., "Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir?", Kasım 2005, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler>, 28.02.2008.
- GÜLER, Birgül A., "Yönetim Düşünü (ve Kuramları) Ne Genişlikte Bir Çalışma Alanıdır?", 1 Şubat 2006, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler>, 27.02.2008.
- GÜLER, Birgül A., "Kamu Yönetiminde- örgütbiliminde-Post-Pozitivizm (yorumsamacılık)", Çalışma Notu, Şubat 2004, <http://politics.ankara.edu.tr/bguler>, 02.03.2008.
- GÜZELSARI, Selime, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", M. Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen, (der.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 85-137.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan, *Felsefe Sözlüğü*, Remzi Kitabevi, Ocak 2004.
- HARMON, Michael M., "The Simon/Waldo Debate: A Review and Update", *Public Administration Quarterly*, Vol. 12, No.4, Winter 1989, s. 437-451.
- HENRY, Nicholas, "Paradigms of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 4, July-August 1975, s. 378-386.
- HEPER, Metin, *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973.

- HOUSTON, David J., "Search for Identity: The Impact of The Great Boks in Public Administration", *International Journal of Public Administration*, Volume 16, No. 5, 1993, s. 747-780.
- HUGES, Owen E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2003.
- KARASU, Koray, "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", *KAYFOR II*, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara, Eylül 2004, s. 225-242.
- KETTL, Donald F., "Public Administration at the Millennium: The State of the Field", *Journal of Public Administration Research and Theory*, January 2000, s. 7-34.
- KIRWAN, Kent A., "The Crisis of Identity in the Study of Public Administration: Woodrow Wilson", *Polity*, Vol. 9, No. 3, Spring 1977, s. 321-343.
- KIRWAN, Kent A., "Woodrow Wilson and the Study of Public Administration: Response to Van Riper", *Administration & Society*, Vol. 18, No. 4, February 1987, s. 389-401.
- LAOHAVICHEN, Uthai, "Dwight Waldo: The Leading Light of Public Administration for Three Decades", *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. XXVII, No. 1, January 1983, s. 1-22.
- LEVITAN, David M., "The Neutrality of the Public Service", *Public Administration Review*, Vol. 2, No. 4, Autumn 1942, s. 317-323.
- LOVEMAN, Brian, "The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, Nov.-Dec. 1976, s. 616-621.
- LOWERY, George, "Dwight Waldo: Putting the Purpose in P.A", *Maxwell Perspective*, Maxwell School of Syracuse University, Spring 2001.
- LYNN Jr., Laurence E., "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, March-April 2001, s. 144-160.
- LYNN Jr., Laurence E., "Public Management: A Concise History of the Field", Ewan Ferlie; Laurence E. Lynn Jr.; Christopher Pollitt, (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005, s. 27-50.

- McCURDY Howard E.; ROSENBLOOM David H., "Conclusion: Additional Notes on the Present Tendencies", David H. Rosenbloom; Howard E. McCurdy, (eds.), *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2006, s. 203-216.
- MACKENZIE, W. J. M., "The Study of Public Administration in the United States" *Public Administration*, Volume 29, Issue 2, June 1951, s. 131-143.
- MARINI, Frank, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971.
- MARINI, Frank, "Leaders in the Field: Dwight Waldo", *Public Administration Review*, September / October 1993, Volume 53, No. 5, s. 409-418.
- MARSHALL, Gordon, *Sosyoloji Sözlüğü*, Bilim ve Sanat Yayınları, 1999.
- MARTIN, Daniel W., "Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration" , *Public Administration Review*, July-August 1987, s. 297-303.
- MARTIN, Daniel W., "The Fading Legacy of Woodrow Wilson", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 2, Mar.-Apr. 1988, s. 631-636.
- MEIER, Kenneth J., "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May-June 1997, s. 193-199.
- MILLETT, John D., "Review: The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration ", *Political Science Quarterly*, Vol. 63, No. 3, Sep. 1948, s. 447-450.
- MITCHELL, Terence R.; SCOTT, William G., "The Barnard-Simon Contribution: A Vanished Legacy", *Public Administration Quarterly*, Vol. 12, No. 3, Fall 1988, s. 348-368.
- O'TOOLE Jr., Laurence J., "Dwight Waldo", Joseph A. Uveges Jr., (ed.), *Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective*, Marcel Dekker Inc., New York, 1982, s. 107-113.
- OVEREEM, Patrick, "The Value of the Dichotomy: Politics, Administration and the Political Neutrality of Administrators", *Administration Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 2, 2005, s. 311-329.
- OVEREEM, Patrick, "In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara", *Administration Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, 2006, s. 140-147.

- OVEREEM, Patrick, "Beyond Heterodoxy: Dwight Waldo and the Politics-Administration Dichotomy", *Public Administration Review*, January-February 2008, s. 36-45.
- OVERMAN, Sam, "The New Science of Administration: Chaos and Quantum Theory", *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 5, Sep-Oct. 1996, s. 487-491.
- ÖZEN, Şükrü, "Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 319-347.
- PAGE, Richard, S., "A New Public Administration", *Public Administration Review*, 1969, s. 303-304.
- PENG, Wen-Shien, "A Critique on H. A. Simon's Administrative Behavior Theory", *Public Administration Quarterly*, Vol. 16, No. 2, Summer 1992, s. 254-264.
- RAADSCHELDERS, Jos C.N., "Time to Move On or Beyond the Grand Phases in the Discourse about Government: Changing Masks for Understanding the Unlimited Boundaries of Administration", Paper prepared for the Annual Conference of the Public Administration Theory Network, 19-21 June 2003, Anchorage, Alaska, "<http://patnet2003.alaska.edu/pdf/papers/Raadschelders2>."
- RAINEY, Hal G., "Products of Simon's Progress: Similarities and Contrasts in Three Major Contributions", *Public Administration Quarterly*, Winter 1989, s. 392-410.
- RICCUCCI, Norma M. "The Criteria of Action", David H. Rosenbloom; Howard E. McCurdy, (eds.), *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2007, s. 55-70.
- RIGGS, Fred W., "The Group and the Movement: Notes on Comparative and Development Administration", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, Nov.-Dec. 1976, s. 648-654.
- RIGGS, Fred W., "Public Administration in America: Why Our Uniqueness is Exceptional and Important", *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 1, Jan.-Feb. 1998, s. 22-31.
- ROSENBLOOM, David H., "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 3, May-June 1983, s. 219-227.
- ROSENBLOOM, David H., "Editorial: Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!", *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 6, Nov.-Dec. 1993, s. 503-507.

- ROSENBLOOM, David H., "History Lessons for Reinventors", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, March-April 2001, s. 161-165.
- ROSENBLOOM, David H.; MCCURDY, Howard E., "Introduction: Dwight Waldo's The Administrative State", David H. Rosenbloom; Howard E. McCurdy, (eds.), *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2006, s. 1-14.
- ROSENBLOOM, David H., "The Politics-Administration Dichotomy in U.S: Historical Context", *Public Administration Review*, Jan.-Feb. 2008, s. 57-60.
- RUTGERS, Mark R, "Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", *Administration & Society*, Vol. 29, No. 3, July 1997, s. 276-300.
- SAYLAN, Gencay, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 573-593.
- SAYRE, Wallace S., "Premises of Public Administration: Past and Emerging", *Public Administration Review*, Vol. 18, No. 2, Spring 1958, s. 102-105.
- SEERS, Dudley, "What Are We Trying To Measure", *Journal of Development Studies*, Vol. 8, Issue 3, April 1972, s. 21-36.
- SHERWOOD, Frank P., "The Half Century's Great Books in Public Administration", *Public Administration Review*, March/April 1990, s. 249-264.
- SIMON, Herbert A., "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, Vol. 6, No. 1, Winter, 1946, s. 53-67.
- SIMON, Herbert A., "Review: *The Administrative State* by Dwight Waldo", *The Journal of Politics*, Vol. 10, No. 4, November 1948, s. 843-845.
- SIMON, Herbert A.; SMITHBURG, Donald W.; THOMPSON, Victor, *Public Administration*, Transaction Publishers, 1991.
- SIMON, Herbert A., "Guest Editorial", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 5, Sep.-Oct. 1995, s. 404-405.
- STILLMAN, Richard J. II, "The Changing Patterns of Public Administration Theory in America", Joseph Uveges, (ed.), *Public Administration History and Theory in Contemporary Perspective*, Marcel Dekker, Inc., New York, 1982, s. 5-37.

- STILLMAN, Richard J. II, "The Romantic Vision in American Administrative Theory: Retrospectives and Prospectives", *International Journal of Public Administration*, Vol. 7, No. 2, 1985, s. 107-148.
- STILLMAN, Richard J. II, "American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State or Does the State Make Public Administration?", *Public Administration Review*, Volume 57, No 4, July-August 1997, s. 332-338.
- STILLMAN, Richard J. II, "A Tribute to Dwight Waldo", *Public Affairs Report*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, Vol. 42, Spring 2001.
- STIVERS Camilla, "The Significance of The Administrative State", *Public Administration Review*, Volume 68, Issue 1, January/February 2008, s. 53-56.
- SUBRAMANIAM, V., "Fact and Value in Decision Making", *Public Administration Review*, Vol. 23, No. 4, Dec. 1963, s. 232-237.
- SVARA, James H., "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, March-April 2001, s. 176-183.
- SVARA, James H., "Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept", *Administration Theory & Praxis*, Vol. 28, No. 1, 2006, s. 121-139.
- SVARA, James H., "Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics-Administration Relationship", *Public Administration Review*, January-February 2008, s. 46-52.
- TAYLOR, Frederick Winslow, *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, çev.: H. Bahadır Akın, Konya Çizgi, 1997.
- THOMPSON, Victor, "Review: Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective", *The American Political Science Review*, Vol. 66, No. 2, 1972, s. 620-622.
- ÜSTÜNER, Yılmaz, "Kamu Yönetiminde Kimlik Sorunsalı", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 595-606.
- ÜSTÜNER, Yılmaz; KEYMAN, E. Fuat, "Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu", Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003
- VAN RIPER, Paul, "The American Administrative State: Wilson and the Founders-An Unorthodox View", *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 6, Nov.-Dec. 1983, s. 477-490.

- VAN RIPER, Paul, "Some Anomalies in the Deep History of U.S. Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 3, May - June 1997, s. 218-222.
- WAGENEAR, F. Pieter; RUTGERS, Mark R., "Symposium: Caught Between Polis and Empire: On Centralization and Decentralization in Public Administration Theory", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 26, No. 4, 2004, s. 509-522.
- WALDO, Dwight; Zimmermann VIRGIL, "A Worm's-Eye View", *Public Administration Review*, Vol. 2, No. 1, Winter 1942, s. 54-60.
- WALDO, Dwight; PINCUS, William, "The Statutory Obligations of The President: Executive Necessity and Administrative Burden", *Public Administration Review*, Vol. 6, No. 4, Autumn 1946, s. 339-347.
- WALDO, Dwight, "Organizational Analysis: Some Notes and Criteria", *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 4, Autumn 1947, s. 236-244.
- WALDO, Dwight, "Government by Procedure", Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, NY Prentice Hall, 1947, s. 352-370.
- WALDO, Dwight, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, 1948.
- WALDO, Dwight, "The Development of Theory of Democratic Administration", *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 1, March 1952, s. 81-103.
- WALDO, Dwight; SIMON Herbert A.; DRUCKER, Peter F., "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments", *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 2, March 1952, s. 494-503.
- WALDO, Dwight; FRIEDRICH, Carl J.; LASSWELL, Harold D.; SIMON, Herbert A.; BRAIBANTI, Ralph J. D.; FIELD, G. Lowell, "Research in Comparative Politics: Comments on the Seminar Report", *The American Political Science Review*, Vol. 47, No. 3, 1953, s. 658-675.
- WALDO, Dwight, "Administrative Theory in the United States: A Survey and Prospect", *Political Studies*, Vol. II, No. 1, 1954, s. 70-86.
- WALDO, Dwight, *The Study of Public Administration*, Random House, Inc., New York, 1955.
- WALDO, Dwight, *Perspectives on Administration*, University of Alabama Press, 1956.
- WALDO, Dwight, *Political Science In The United States Of America*, UNESCO, Paris, 1956.

- WALDO, Dwight, "Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise", *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 15, 2006, s. 129-170.
- WALDO, Dwight, "Organization Theory: An Elephantine Problem", *Public Administration Review*, Autumn 1961, Vol. 21, No. 4, s. 210-225.
- WALDO, Dwight, "The Administrative State Revisited", *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 1, March 1965, s. 5-30.
- WALDO, Dwight, "Public Administration and Culture", Roscoe C. Martin, (ed.), *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*, Syracuse University Press, 1965, s. 39-61.
- WALDO, Dwight, "Editorial: On Mutual Toleration-And Hope for More Than Only That", *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 2, June 1966, s. 144-145.
- WALDO, Dwight, "Theory of Organization: Status and Problems", *The Study of Organization Behavior: Status, Problems and Trends*, Washington D.C. Comparative Administrative Group, American Society for Public Administration, (Papers in Comparative Public Administration, Special Series No. 8), 1966, s. 1-15.
- WALDO, Dwight, "But It's Your Review", *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 3, Sep.1966,s. 236-238.
- WALDO, Dwight, "Editor's Note: We Hope You Like It, But If You Don't", *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 1, Jan.- Feb. 1968, s. 1-2.
- WALDO, Dwight, "Public Administration", *Journal of Politics*, Vol. 30, No. 2, May, 1968, s. 443-479.
- WALDO, Dwight, "An Editorial Statement: Public Administration in A Time of Revolutions", *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4, Jul-Aug. 1968, s. 299-300.
- WALDO, Dwight, "Public Administration in a Time of Revolutions", *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4, Jul.- Aug. 1968, s. 362-368.
- WALDO, Dwight, "Public Administration", David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences VIII*, New York, Macmillan and Free Press, 1968, s. 145-156.
- WALDO, Dwight, "Scope of the Theory of Public Administration", James C. Charlesworth, (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, The American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, October 1968, s. 1-26.

- WALDO, Dwight, "Public Administration and Change: Terra Paene Incognita", *Administration & Society*, No. 1, 1969, s. 94-113.
- WALDO, Dwight, "Reflections on Public Administration and National Development", *International Social Science Journal*, Vol. 21, No. 2, 1969, s. 294-309.
- WALDO, Dwight, "The University in Relation to the Governmental-Political", *Public Administration Review*, Vol. 30, No. 2, March-April 1970, s. 106-113.
- WALDO, Dwight, "Conclusion: Some Notes on Time, Administration and Development", Dwight Waldo, (ed.), *Temporal Dimensions of Development Administration*, Duke University Press, Durham, 1970, s. 298-302.
- WALDO, Dwight, "Editorial: Regrets But No Apologies, Hopes But No Promises", *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 1, Jan.- Feb. 1971, s. 2-5.
- WALDO, Dwight, "Foreword", Frank Marini, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, s. xiii-xix.
- WALDO, Dwight, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence", Dwight Waldo, (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, Scranton: Chandler, 1971, s. 257-285.
- WALDO, Dwight, "Developments in Public Administration", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 404, Nov. 1972, s. 217-245.
- WALDO, Dwight, "Introductory Note", *Public Administration Review*, Vol. 33, No. 4, July-August 1973, s. 299-299.
- WALDO, Dwight, "Reflections on Public Morality", *Administration & Society*, Vol. 6, No. 3, Nov. 1974, s. 267-282.
- WALDO, Dwight, "Communication", *The Journal of Politics*, Vol. 37, No. 3, August 1975, s. 815-816.
- WALDO, Dwight, "Introductory Comments: Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, Nov.-Dec. 1976, s. 615-615.
- WALDO, Dwight, "SPRA Within the Exploding Universe of Administration", *Southern Review of Public Administration*, June 1977, s. 10-13.
- WALDO, Dwight, "And in Conclusion", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 4, July-August 1977, s. 315-318.

- WALDO, Dwight, "The Future of Management", *Bureaucrat*, Vol. 6, No. 3, 1977, s. 101-113.
- WALDO, Dwight, "Organization Theory: Revisiting The Elephant", *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 36, Nov.-Dec. 1978, s. 589-597.
- WALDO, Dwight, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Chandler&Sharp, Novato, California, 1980.
- WALDO, Dwight; GAWTHROP, Louis C., "Civis, Civitas and Civilitas: A New Focus for the Year 2000", *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue, March 1984, s.110-111.
- WALDO, Dwight, "Further Discussion", *Public Administration Review*, Mar.-Apr., 1984, s.191-192.
- WALDO, Dwight, "Waldo on Wilson", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 4, July-August 1988, s. 834-835.
- WALDO, Dwight, "Review: The End of Public Administration?", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 5, Sep.- Oct. 1988, s. 929-932.
- WALDO, Dwight, "A Theory of Public Administration Means in Our Time A Theory of Politics Also", Naomi B. Lynn; Aaron Wildavsky, (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, 1990, s. 73-83.
- WALDO, Dwight; De ANGELIS, Manlio F.; DIMOCK, Marshall E.; PARSONS William W.; STAATS, Elmer B.; STAHL, O. Glenn; STONE, Donald C.; VAN RIPER, Paul P.; CARR, James R., "The Changing Public Service: Looking Back Moving Forward", *Public Administration Review*, March/April 1990, s. 199-209.
- WALDO, Dwight, "Review: (Re)Founding the Field", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 2, March-April 1991, s. 176-179.
- WALDO, Dwight, "Guest Editorial", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 6, Nov.-Dec.1995, s. 498-498.
- WALKER, Larry, "Woodrow Wilson, Progressive Reform and Public Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 3, Autumn 1989,s. 509-525.
- WAMSLEY, Gary L., "Reflections on the Passing of Dwight Waldo", *Administration & Society*, Vol. 33, No. 3, July 2001, s. 247-250.

- WAUGH Jr., William L., "The Existentialist Public Administrator", *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Vol. 7, No. 3, Fall 2004, s. 432-451.
- WHITE, Leonard, "Introduction to the Study of Public Administration", Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, (ed.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth Publishing Company, Belmont- California, 1992, s. 57-65
- WILLBERN, York, "Is The New Public Administration Still With Us", *Public Administration Review*, Vol. 33, No. 4, July-August 1973, s. 373-378.
- WILSON, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, June 1887, s. 197-222.

ÖZET

Elli yılı aşan bir süre boyunca kamu yönetimi alanına büyük katkılar yapan Dwight Waldo zamanımızın en önemli kamu yönetimcilerinden ve disiplinin kurucularından biri olarak kabul edilmektedir. Waldo, kamu yönetiminin aslında siyaset kuramı olduğunu söyleyen ve kamu yönetiminin temel konularını Batı siyasal düşüncesi bağlamında kavramlaştıran ilk kamu yönetimi düşünürlerinden biridir. Bütün bir 20. yüzyılın ve kamu yönetimi alanı ve çevresinde meydana gelen temel dönüşümlerin tanığı olan Waldo kamu yönetimi disiplininin durumu ve gelişimi üzerine bir yaşam boyu düşünmüş ve yazmıştır. Ancak, bir yönetici, yönetimci, akademisyen, yazar ve eğitimci olarak taşıdığı yaşamsal öneme karşın eserleri Türkçeye hiç çevrilmeyen Waldo Türk kamu yönetimi dünyasında yeterince tanınmamaktadır.

Alanda oynadığı merkezi rolü ve yukarıda belirtilen önemini göz önüne alan bu çalışma kamu yönetimi disiplini ve uygulamasında günümüzde meydana gelen gelişmeleri anlayabilmek açısından Waldo düşüncesini güçlü bir araç olarak görmekte ve Waldo'nun çalışmalarını kamu yönetimi alanının gelişimi ile koşut olarak ayrıntılı bir biçimde incelemeyi amaçlamaktadır.

ABSTRACT

Dwight Waldo who made great contributions to the field of public administration over fifty years has been considered as one of the most important public administrationists of our time and as one of the founders of the discipline. He is one of the first intellectuals who claimed that public administration is in fact a political theory and who conceptualized fundamental issues of public administration within the overall context of Western political thought. Having witnessed the entire twentieth century and the major transformations took place in the field of public administration and its environment, Waldo spent a lifetime thinking and writing on the state and the development of the discipline. But despite his vital importance for the field as a public administrator, administrationist, scholar, writer and educator, Waldo's works have never been translated to Turkish and therefore who is not known enough in Turkish public administration world.

Taking into consideration the central role he played and his importance for the field stated above, this study considers Waldo's thought as a powerful framework for understanding the developments taking place in our time in both the discipline and the practice of public administration and aims at examining his works in detail and in conjunction with the development of field of public administration.

**DWIGHT WALDO'NUN
BU ÇALIŞMADA YARARLANILAN YAYINLARININ
KRONOLOJİK LİSTESİ**

1. "A Worm's-Eye View", *Public Administration Review*, Vol. 2, No. 1, Winter 1942, s. 54–60
2. "The Statutory Obligations of The President: Executive Necessity and Administrative Burden", *Public Administration Review*, Vol. 6, No. 4, Autumn 1946
3. "Organizational Analysis: Some Notes and Criteria", *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 4, Autumn 1947
4. "Government by Procedure", Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, NY Prentice Hall, 1947
5. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, 1948
6. "The Development of Theory of Democratic Administration", *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 1, March 1952
7. "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments", *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 2, March 1952
8. "Research in Comparative Politics: Comments on the Seminar Report", *The American Political Science Review*, Vol. 47, No. 3, 1953
9. "Administrative Theory in the United States: A Survey and Prospect", *Political Studies*, Vol. II, No. 1, 1954
10. *The Study of Public Administration*, Random House, Inc., New York, 1955
11. *Perspectives on Administration*, University of Alabama Press, 1956
12. *Political Science In The United States Of America*, UNESCO, Paris, 1956
13. "Comparative Public Administration: Prologue, Performance, Problems and Promise", *Comparative Public Administration: The Essential Readings Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 15, 2006

14. "Organization Theory: An Elephantine Problem", *Public Administration Review*, Autumn 1961, Vol. 21, No. 4
15. "The Administrative State Revisited", *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 1, March 1965
16. "Public Administration and Culture", Roscoe C. Martin, (ed.), *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*, Syracuse University Press, 1965
17. "Editorial: On Mutual Toleration And Hope for More Than Only That", *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 2, June 1966
18. "Theory of Organization: Status and Problems", *The Study of Organization Behavior: Status, Problems and Trends*, Washington D.C. Comparative Administrative Group, American Society for Public Administration, (Papers in Comparative Public Administration, Special Series No. 8), 1966
19. "But It's Your Review", *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 3, Sep.1966
20. "Editor's Note", *Public Administration Review*, Vol.28, No.1, Jan.- Feb.1968
21. "Public Administration", *Journal of Politics*, Vol. 30, No. 2, May, 1968
22. "An Editorial Statement: Public Administration in A Time of Revolutions", *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4, Jul-Aug. 1968
23. "Public Administration in a Time of Revolutions", *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4., Jul.- Aug.1968
24. "Public Administration", David Sills, (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences VIII*, New York, Macmillan and Free Press, 1968
25. "Scope of the Theory of Public Administration", James C. Charlesworth, (der.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, The American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, October 1968
26. "Public Administration and Change: Terra Paene Incognita", *Administration & Society*, No. 1, 1969
27. "Reflections on Public Administration and National Development", *International Social Science Journal*, Vol. 21, No. 2, 1969
28. "The University in Relation to the Governmental-Political", *Public Administration Review*, Vol. 30, No. 2, March-April 1970

29. "Conclusion: Some Notes on Time, Administration and Development", Dwight Waldo, (ed.), *Temporal Dimensions of Development Administration*, Duke University Press, Durham, 1970
30. "Editorial: Regrets But No Apologies, Hopes But No Promises", *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 1, Jan.- Feb. 1971
31. "Foreword", Frank Marini, (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971
32. "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence" Dwight Waldo, (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, Scranton: Chandler, 1971
33. "Developments in Public Administration", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 404, Nov. 1972
34. "Introductory Note", *Public Administration Review*, Vol. 33, No. 4, July-August 1973
35. "Reflections on Public Morality", *Administration & Society*, Vol. 6, No. 3, Nov. 1974
36. "Communication", *The Journal of Politics*, Vol. 37, No. 3, August 1975
37. "Introductory Comments: Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, Nov.-Dec. 1976
38. "SPRA Within the Exploding Universe of Administration", *Southern Review of Public Administration*, June 1977
39. "And in Conclusion", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 4, July-August 1977
40. "The Future of Management", *Bureaucrat*, Vol. 6, No. 3, 1977
41. "Organization Theory: Revisiting The Elephant", *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 36, Nov.-Dec. 1978
42. *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Chandler&Sharp, Novato, California, 1980
43. "Civis, Civitas and Civilitas: A New Focus for the Year 2000", *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue, March 1984
44. "Further Discussion", *Public Administration Review*, Mar.-Apr., 1984,

45. "Waldo on Wilson", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 4, July-August 1988
46. "Review: The End of Public Administration?", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 5, Sep.- Oct. 1988
47. "A Theory of Public Administration Means in Our Time A Theory of Politics Also", Naomi B. Lynn; Aaron Wildavsky, (eds.), *Public Administration The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, 1990
48. "The Changing Public Service: Looking Back Moving Forward", *Public Administration Review*, March/April 1990
49. "Review: (Re)Founding the Field", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 2, March-April 1991
50. "Guest Editorial", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 6, Nov.-Dec. 1995