

# Amerikan Kamu Yönetimi Disiplininin Kuruluşunda Verimlilik Olgusunun Yeri

Ozan Zengin

## Özet

ABD menşeli kamu yönetimi disiplininin kuruluşunda, siyaset-yönetim ayrılığı savının yanı sıra verimliliğe duyulan inanç ve güven de etkilidir. Yönetim alanının bilimselleştirilmesi düşüncesinin merkezinde, ölçmeye-hesaplamaya dayalı iktisadiliği barındıran verimlilik yer almaktadır. Anaakım olan ABD kamu yönetimi disiplininin başlangıcındaki verimlilik anlayışı, yüzyılı aşkın bir süredir gelişmiş Batı dünyasında ve az gelişmiş çevre ülkelerde kabul görmüştür. Bu yazı, hem disiplinde hem de genel yönetim yazınında önemli yer tutan verimlilik olgusu üzerinden kuruluş dönemine ışık tutmayı amaçlamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu yönetimi disiplini, verimlilik, iktisadilik

## The Place of the Fact of Efficiency in the Establishment of American Public Administration Discipline

## Abstract

Apart from the postulate of political and administrative sciences division, the faith and confidence placed on the efficiency plays a crucial role in the establishment of the public administration discipline, basically originated from the USA. The fact of efficiency which embodies a measurement-calculation based economic aspect lies in the center of the thought aiming at a more scientific administration field. Efficiency at the outset of public administration discipline, USA being the mainstream, has gained growing acceptance over the century in the developed Western world as well as in the underdeveloped periphery countries. This paper sets out to shed light on the foundation period of the discipline through the analysis of the fact of efficiency which holds a prominent place both in the discipline and in the general administration literature.

**Keywords:** Public administration discipline, efficiency, economic aspect

---

\* Bu yazı, “Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini” adlı doktora tezinden üretilmiştir.

\*\* Dr. AÜ SBF/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: [ozengin@politics.ankara.edu.tr](mailto:ozengin@politics.ankara.edu.tr)

17-19. yüzyıl arasında egemen olan Fransa ile Prusya yönetim bilimi (*science of administration*) geleneğinden sonra 19. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan ve çalışma alanını ‘kamu yönetimi’ (*public administration*) olarak adlandıran Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Kamu Yönetimi Disiplini, bu tarihten itibaren ana akım haline gelmiştir. Bu disiplin, Avrupa yönetim bilimi geleneğinin farkında ama ABD’nin kendi tarihsel-toplumsal<sup>1</sup> birikimi sonucunda ortaya çıkmıştır.

Avrupalı göçmenler tarafından kurulan ABD’nin kapitalistleşme süreci Avrupa’dan farklı bir görünüm arz etmiştir. Yeni kıtada, eski kıtadaki gibi kaynak kıtlığı söz konusu değildir. Göçmenler geniş bir coğrafyada bolluk içinde kendi yaşamlarını biçimlendirme şansına sahiptir.<sup>2</sup> Eski kıtaya göre işgücü eksikliği çekilse de bu kölelik ya da yerli kıta halklarının asimile edilmesiyle ve sonraki zamanlarda da mekanizasyonun gelişimiyle aşılmaya çalışılmıştır. Avrupa’ya göre aristokrasiyi alt etmek için uğraşılmaksızın, belirgin düzeyde işçi sınıfı oluşumu ve onun hak arayış mücadeleleriyle karşılaşılmaksızın Avrupa’dan taşınan entelektüel ve pratik birikim, kaynak bolluğuyla harmanlanarak hızlı bir kapitalistleşme süreci yaşanmıştır.<sup>3</sup> Bu tür artılarla 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren de Sanayi Devrimi’nin sürükleyicisi olma sıfatına sahip olmuştur.<sup>4</sup>

ABD’de devlet inşası süreci de Kıta Avrupası’ndan farklı bir seyir izlemiştir. Yakın çağda, Avrupa’da yerleşik toplumsal yapıların üzerine devrimle evrimi birlikte barındıran değişim süreci sonrasında modern ulus devletler ortaya çıkmıştır. ABD’de ise sıfırdan kurulmaya çalışılan bir devlet söz konusudur. Bu yeni kıtaya yapılan göçler sonrasında pek çok farklı özelliğe sahip topluluklardan oluşan bir toplumsal yapı oluşmuştur. Bu ortamda devlet inşası sürecinde öncelikli olan, farklılıkları belli bir ortaklığa dönüştürebilmektir. Bu toplumsal yapıya uygun olarak bir tür demokrasi ve yönetim anlayışı geliştirilmiştir.<sup>5</sup>

Sosyoekonomik yapıdaki gelişmeler, devlet yapılanmasında da paralel yönetsel düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Sanayi Devrimi’ni hızlandıran ve geliştiren önemli ülkelerden biri olan ABD’de, yüzü piyasaya dönük, piyasadan feyz alan, iktisadilik üzerine kurulu bir kamu yönetimi düzeni kurulmaya çalışılmıştır. Reform ve İlerlemecilik gibi hareketlerle, kurumsal yapılanma ile

1 Buradaki toplumsal sözcüğü, ekonomiyi, kültürü, ahlaki vb. içine alan geniş kapsamlı bir sözcük olarak kullanılmaktadır.

2 Server Tanilli (1991). *Uygurluk Tarihi* (6. Baskı), İstanbul: Say, s. 126-128.

3 Eric J. Hobsbawm (2005). *Devrim Çağı: 1789-1848* (4. Baskı), çev. Bahadır Sina Şener, Ankara: Dost, s. 291

4 Hobsbawm (2005) s. 164.

5 Lynton K. Caldwell (1976). “Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 36, s. 477-481.; Laurence E. Lynn, Jr. (2007). “Public Management: A Concise History of The Field”, Ewan Ferlie, vd. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press içinde, s. 35, 38.

işleyiş, ayrıca siyasetle bürokrasi ve demokrasiyle verimlilik arasındaki ilişki sanayi kapitalizminin gerekliliklerine uygun olarak düzenlenmiştir. Bilimsel yöntem ve düşünüş açısından da pozitivizm, görgücülük, pragmatizm ve araçsal akıl ile amaçsal-normatif tarih yorumu birlikteliğinde yönetim çalışmaları biçimlendirilmiştir.<sup>6</sup>

İç savaşın bitmesinin ardından ABD her açıdan yükselişe geçmiştir. Personel rejiminin yapılandırılması odaklı reform hareketlerinin de etkisiyle bu ivme hızlanmıştır. Yağma/ganimet (*spoil*) sistemiyle mücadele sürecinde nesnel ve sorgulanamayacak yönetim teknikleri bulunmaya çalışılmıştır. Siyaset alanı dışında belli yönetsel teknikleri bilen, belli bir donanıma sahip personel yetiştirilmiştir. Kamu yönetiminde çalışanlar, profesyonelleştirilmiştir.<sup>7</sup>

Amerikan kamu yönetimi, Avrupa ülkelerinden farklı olarak, şehirler özelinde kurulmaya çalışılmıştır. Öncelikli olarak yerel yönetim yapıları oluşturulmuş; Reform ve sonrasında İlerleme Hareketi'ne ait ilkeler bu yönetim yapılarına uygulanmıştır. Ortaçağ Avrupası'ndaki makam sahipliğine (*property in office*) benzer durumlar yaratan yağma sistemi bu yerel düzeyli yönetim birimlerinde kaldırılmaya çalışılmıştır.

Yerel düzeydeki yönetsel reformlardan sonra tüm ülkeyi kapsayan bir yönetsel reform sürecine girilmiştir. Bireyciliği ve serbest girişimi kendine kılavuz edinen bir toplumsal kültüre sahip ABD'de, ulusal bir yönetim kültürü geliştirilmiştir. Avrupa ülkelerinin deneyimleri, ABD'nin toplumsal yapısı temelinde gözden geçirilmiş ve ABD'ye uygun olan ilkeler, yaklaşımlar ABD'ye uyarlanmıştır. Ulusal bir yönetim kültürü oluşturulurken bilimsel ve evrensel olduğu düşünülen ilkeler saptanmaya çalışılmıştır.

Bu tür bir birikime sahip toplumsal yapısının merkezinde, 'verimlilik' (*efficiency*) yer almaktadır. Disiplinin ileri gelenlerinden Waldo, ABD'nin tarihsel özellikleri gereği verimliliği baş tacı ettiğini ve onu, toplumsal karakterlerini sembolize eden en önemli unsurlardan bir tanesi olarak gördüğünü belirtmektedir. Waldo'ya göre hükümetin verimli çalışmasının demokrasinin gelişmesine de katkı yaptığı düşüncesi ABD'de kabul görmektedir.<sup>8</sup>

6 Örsan Ö. Akbulut (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Ankara: TODAİE, s. 74-77.; Petra Schreurs (2000). "On The Reception and Reinterpretation of Rationality in the Field", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, No. 4, s. 735-738.; Stanley H. Udy (1962). "Administrative Rationality, Social Setting, and Organizational Development", *The American Journal of Sociology*, Vol. 68, No. 3, s. 299-308.

7 Barry D. Karl (1976). "Public Administration and American History: A Century of Professionalism", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 5, s. 489-491.

8 Dwight Waldo (1948), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: The Ronald Press Company, s. 13, 14.

## Yönetim Alanını ‘Bilim’selleştiren Kurucu Kavram Olarak Verimlilik

Bilimsel temellere dayalı planlı ve yönetsel açıdan gelişmeyi içeren İlerlemecilik<sup>9</sup> düşüncesi yaklaşık olarak 1890’larda başlayıp 1920’lere kadar ABD’de egemen olmuştur. Bu dönemde, yukarıdan bir hareketle, işi şansa bırakmadan geleceğin planlanabileceği düşünülmektedir. Ancak bu, o zamanlarda tek hakim düşünce değildir. Buna karşılık kurumlardan, kurallardan daha çok demokrasiyi ve serbest piyasayı ön plana çıkaran liberal yaklaşım, demokrasinin, daha fazla demokrasiyle sağlanabileceğini ileri sürerek diğer kesimi eleştirmektedir. Her ne kadar toplumda, iki zıt kutup varmış gibi gözükse de ABD toplumsal yapısı demokrasi ile verimliliği bir ortak noktada buluşturan bir kültür oluşturabilmiştir. Örneğin bunu, Verimli Yurttaşlık Hareketi gibi bir hareketle de somutlaştırmıştır.<sup>10</sup> ‘Doğru verimlilik’ ile ‘doğru demokrasi’ olarak da adlandırılabilir iki savunu, oydaşım ve çatışmalarıyla birlikte kamu yönetimi geleneğinin oluşmasında etkili olmuştur.<sup>11</sup>

Tüm toplumsal yaşamı kapsayacak ve ona yön verecek temel bir yasayla (*fundamental law*)<sup>12</sup> birlikte verimlilik ve bilime inanç, kamu yönetimini belirleyen önemli unsurlardır. 19. yüzyıldan itibaren bilim, din ve etik gibi onurlu sayılabilecek, herkesin kendisine güvendiği bir konuma gelmiştir. Ölçmeye, olgulara, deneyimlere ve uzmanlığa dayalı ‘Bilimsel Yöntem’le gerçeğin doğasının çözülebileceğine inanç tamdır.<sup>13</sup>

ABD’deki baskın anlayışa göre, yönetim alanının bilimselleştirilmesinde de verimlilik kavramının önemli bir yeri vardır. Verimlilik, disiplinin kendisini kurmasında, tanımlamasında çok önemli bir yere sahiptir. Diğer bir ifadeyle disiplinin kurucuları ve temsilcilerinin çoğunluğu tarafından, hükümetin-kamu yönetiminin hem idari hem de toplumsal anlamda ulaşmak istediği hedefe götüren en iyi araç/yol, verimliliktir. Disiplini kuran kavramlardan biridir; belki de en önemlisidir.<sup>14</sup> Verimlilik vurgusunun yanında diğer önemli kurucu söylem/ilke, siyaset-yönetim ayrılığıdır.

9 İlerlemecilik teriminin kökeni, dinsel olmasına rağmen 19. yüzyıldan itibaren ABD’de yaşam koşullarının sınırsız bir biçimde geliştirilmesi anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Bu da, sanayileşmiş Kuzey Amerika’da daha fazla demokratikleşme ve bilim ile uzmanlaşmaya dayalı bilginin, yeteneğin yaşama daha fazla uygulanır olması isteğini içermektedir. Yeni Ulusalçı dönem diye de adlandırılmaktadır. Jay M. Shafritz ve E. W. Russell (2005). *Introducing Public Administration* (4th Ed.), New York: Pearson Longman, s. 25.

10 Waldo (1948) s. 33.

11 Waldo (1948) s. 16-18.

12 Waldo (1948) s. 14-16.

13 Waldo (1948) s. 20, 21.

14 Dwight Waldo (1953). *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: McGraw-Hill, s. 202, 406; Brian R. Fry (1998). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, New York: Chatham House Publishers, s. 2, 3.

Verimlilik kavramı, devlete dair değerlendirmelerin ahlaki biçimden bilimsel kaydı dönemin bir ürünüdür. Bilimin bir inanç haline geldiği zamanlardan itibaren ahlaki değerler ya da saf demokrasi ideali yeterli gelmemeye başlamıştır. Yurttaşlar artık yapabilir (*able*) bir demokrasi istemektedir. Bir makine gibi görmeye başladıkları devletin, iş görmelerini istemektedirler. İş görürken de zamandan, paradan ve enerjiden israf edilmemesini beklemektedirler. Müsriççe kaynakların kullanılmasına çare bulunmalıdır. Eğer, gözetilen amaçlara verimsizlik yüzünden ulaşılamazsa, bu büyük bir günahdır.<sup>15</sup>

### **Normatif Boyutuyla Verimlilik**

Mekanizmi öven verimlilik kavramı, daha sonraları normatif bir biçime de sokulmuştur. Protestan inancı doğrultusunda seküler ve materyal olan anlamında şereflendirilmiş; Hristiyanlık'ın bir parçası haline getirilmiştir.<sup>16</sup> Verimliliği, ahlaklaştırma çabalarından biri de New York Belediyesi Araştırma Bürosu Başkanı W. H. Allen'in 'Verimli Demokrasi' kitabıdır. Allen'a göre verimli olmak, iyi olmaktan daha zordur. Yarının bugünden daha iyi olması için herkese ve tüm kurumlara verimlilik ilkesi uygulanırsa iyilik (*goodness*), şimdikinden daha çok olacak ve daha geniş bir kitleye ulaşacaktır.<sup>17</sup> 'İyilik', anlamı ya da içeriği itibarıyla üzerinde bir anlaşmanın olmadığı bir sözcüktür. Bu yüzden iyilik nitelemesiyle açıklama yapmak biraz güçtür ama şunu biliyoruz ki örneğin, 'iyi hizmet' dendiğinde 'verimli hizmet' demek istenmektedir.<sup>18</sup>

New York Belediyesi Araştırma Bürosu başkanının söyledikleri, söylendiği dönem ve sonrası için çok önemlidir. Ayrıca bu düşünce salt kişisel düşüncesini yansıtmamaktadır. Bu kurumun başlattığı bir araştırma hareketi söz konusudur. Buna, 'Büro Hareketi' de denmektedir.<sup>19</sup> İlerlemecilik Hareketi'nin bir parçası kabul edilen bu hareket, olguculuğa dayalı bilim anlayışını benimseyerek profesyonel ve bilimsel yöntemlerle kamu kurumlarının ve geniş kapsamda da toplumun planlanabileceğini, yönetilebileceğini düşünmektedir. Buradaki kilit kavramlardan biri verimliliktir. Bu harekete göre, hem yurttaşlar hem de kamu yöneticileri verimlilik düşüncesinin yılmaz savunucuları olmalıdırlar.<sup>20</sup>

15 Waldo (1948) s. 192, 193.

16 Waldo (1948) s. 193.

17 William Harvey Allen (1907). *Efficient Democracy*, New York: Dodd, Mead & Co., s. vii'den aktaran Waldo (1948) s. 193.

18 Waldo (1948). 'İyi'ye ya da 'iyiliğe' ilişkin olarak kullanılan bir kavram daha vardır. O da *efficacy*'dir. Etkililik kavramına yakın bir anlamla etkili ve faydalı olmayı anlatmaktadır. ABD tarihinde önemli bir yere sahip Alexander Hamilton'a göre *efficacy*, iyi yönetimi (*good administration*) tanımlayan kavramlardan biridir. Alexander Hamilton (1788). *The Federalist*, No. 68.

19 Bu hareketin mimarları, soyadlarının ilk harflerinin bir araya getirilmesiyle 'ABC Gücü' olarak da anılmaktadır. Bu kişiler; William H. Allen, Henry Bruere ve Frederick A. Cleveland'tır.

20 Waldo (1948) s. 32, 33.

## İktisadi Ama Aynı Zamanda Toplumsal Bir Kavram Olarak Verimlilik

I. Dünya Savaşı zamanında verimlilik, ABD’de karşı konulmaz bir hareket haline gelmiştir. Adeta fetişleştirilmiştir.<sup>21</sup> Bu dönemlerde, aslında verimlilik daha çok iktisadilik anlamında kullanılmaktadır. Reformcular, verimliliği genellikle harcamaların azalması, maliyetlerin düşmesi ve (vergi yükümlüleri açısından da) daha az vergi yükü gibi değerlendirmektedirler.

Ancak verimliliğin yalnızca iktisadilik anlamında düşünülmesini eleştirenler de bulunmaktadır. Bu kesime göre, verimlilik, tutumlulukla ya da cimrilikle bir tutulamaz. Bu kesimin savunucularından Lenard D. White’a göre, verimlilik, bazılarınca tek boyutlu olarak iktisadilik anlamında kullanılmaktadır. Örneğin, yurttaşların hasta olmasını önlemek, çocukları hayata hazırlamak gibi amaçlar da verimlilikle ilişkilendirilebilir. İnsanların ihtiyaçları doğrultusunda da verimlilik tanımlanabilir.<sup>22</sup>

Bu kesim, verimliliği toplumsal bir düzlemde ele almaya çalışmıştır. Savunularını, toplumsal verimlilik olarak adlandırmak yanlış olmaz. Bu kesime göre, iktisadiliği ön planda olan verimlilik, ikincil düzeyde düşünülmelidir. Çünkü yalnızca iktisadilik üzerinden yapılacak çözümler, yüzeysel kalmaktadır. -Birleşmiş Milletlerin temsilci olarak Türkiye’ye gelen ve TODAİE’nin kuruluş aşamasında eş müdürlüğünü yapan<sup>23</sup>- Marshall Dimock da verimliliği toplumsal anlamda ele almak gerektiğini savunanlardandır. O, iyi yönetimin, salt mekanikliğe dayalı verimlilikle sağlanamayacağını düşünmektedir. O’na göre, verimliliği, niceliksel ve mekanik yöntemlerle bağdaştırmak kısmen de olsa doğrudur ama verimlilik, bunun yanı sıra ‘niteliği’ de barındırır. Bundan ötürü verimliliği, özellikle demokrasiyle bağlantılı değerlendirmek gerekir.<sup>24</sup> Mekanik olarak değerlendirilen verimlilik, hesaplamacı mantığıyla insanı dışarıda bırakır. Bu anlamda soğuktur. Oysa yönetim, insanı dışlamamalıdır. Yönetim, düşünmeli, planlamalı, eğitim vermeli yani toplumu bir bütün olarak biçimlendirmelidir; sıcak olmalıdır.<sup>25</sup>

21 Waldo (1948) s. 193.

22 Waldo (1948) s. 196.

23 Ayrıntılı bilgi edinmek için bakınız: Cemal Mıhçıoğlu (1988). *Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetiminin Başlangıç Yılları*, Ankara: AÜ SBF Yay. No. 568.

24 Marshall E. Dimock (1937). “The Study of Administration”, *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 1, s. 39, 40.

25 Marshall E. Dimock (1936). “Criteria and Objectives of Public Administration”, John M. Gauss, vd. (ed.). *The Frontiers of Public Administration*, Chicago: University of Chicago Press içinde s. 120’den aktaran Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M. E. Sharpe, Inc., s. 8.

Toplumsal olana vurgunun arkasında ‘İyi Yaşam’ düşüncesi yatmaktadır. Herkese mutluluk vadeden bir ideal yaşam dünyasının önemli unsurlarından biri verimlilik olarak görülmektedir. Faydacı anlayışla ‘İyi Yaşam’ ve verimlilik bağdaştırılmaya çalışılmaktadır.<sup>26</sup>

Yine de bu dönemde piyasacı anlamda iktisadiliğe ve örgütlenmeye dayanan gelişmeler, birincil planda yer almaktadır. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Taylorizm’le billurlaşan kendi üretim örgütlenme modelleriyle, güçlü şirketleriyle ABD, Sanayi Devrimi’ni 20. yüzyıla taşımıştır. 19. yüzyılın sonunda ABD’nin piyasaya ekonomisi düzenine ait güçlü ve oturmuş bir örgütlenme tarzının oluştuğunu söylemek mümkündür. Teknolojideki ve örgütlenme tekniklerindeki ilerlemeler şirketleri/işletmeleri, iktisadi, siyasal, yönetsel, kültürel yani her açıdan toplumsal yapının belirleyicisi yapmıştır.<sup>27</sup> Toplum, işletmeler üzerine yükselen bir yapı arz etmektedir.

Sanayide gözlemlenen gelişmeler dolayısıyla, sanayi sektöründe kullanılan işletmeciler tekniklerin en iyi yöntemler olduğu kanaati yaygınlık kazanmıştır. Taylorizm’in de ortaya çıkmasıyla özel sektörde kullanılan işletme tekniklerinin bilimsel ve en doğru yöntemler olduğu tartışılmaz hale gelmiştir. Taylorizm’in, odağında da verimlilik arayışı olduğu için bu tarihten itibaren hem özel sektörde hem de kamu sektöründe bir verimlilik ‘postülası’<sup>28</sup> hâsıl olmuştur. Verimlilik, neredeyse kutsal bir müjde olarak değerlendirilmiştir (*gospel of efficiency*).<sup>29</sup>

### **Verimlilik Tutkusu**

Üretimde öncü nitelikteki örgütlenme modelleriyle sermaye birikim hızını ve yoğunluğunu artırmayı başaran ABD’de azımsanmayacak bir servet ortaya çıkmıştır. Bu servetin öncelikli sahibi olarak şirketler, finansman gücü, çalışma

26 Waldo (1948) s. 197.

27 James W. Fesler (1975). “Public Administration and Social Sciences: from 1946 to 1960”, Frederick C. Mosher (ed.). *American Public Administration: Past, Present, Future*, University of Alabama Press içinde s. 97-141. Teknolojideki ve bilimdeki ilerlemeler, ‘makine’ metaforuyla pozitif olarak sembolize edilerek örgütsel yaşama monte edilmişlerdir. Mekanik ya da mekanizasyon, rasyonellik ve verimlilik, bu sembolün örgütlenme bakımından ifadeleri olmuştur. Makine benzetmesi ya da mekanize teknolojiyle tanımlanmanın yanında verimlilik de, kapitalist toplumdaki işe (*business*) dair değerlerle de içerik kazanmıştır. Sermaye birikimi güdüsü, piyasa düzeninde başarılı olma ya da olmama konusunda standartlar getirmiş ve kar etme ya da kaybetme durumu, iktisadi kazançlara ya da kayıplara ilişkin hesaplamaları öne çıkarmıştır. Robert B. Denhardt (1984). *Theories of Public Organization*, California: Brooks/Cole Publishing Company, s. 63.

28 Postüla: herhangi bir sorgulamaya ve kanıtlanma çabasına gerek duyulmaksızın benimsenen, kendinden menkul kabul edilen.

29 Waldo (1948) s. 19, 193.



yöntemleri ve (faydacı) felsefesiyle hükümet siyasalarını, yönetsel reformları ve bilgi üretimini yani akademiye belirlenmiş hale getirmişlerdir.<sup>30</sup> Kapitalist üretim biçimine göbeğinden bağlı bir demokrasi savunusunun, görgüllüğe yaslanan ve öngörülebilirlik ile kontrolü arayan pozitivist bilim anlayışıyla<sup>31</sup> birleştirilmesiyle kimi zaman idealist yönü ağır basan kimi zaman teknik yönü öne çıkan bir verimlilik tutkusu yaratılmıştır. Bu dönemde verimlilik, diğer değerlerin üzerinde ve diğerlerini asimile eden bir değer olarak kurulmaya başlanmıştır.

Verimlilik, ABD tarihinde doğrudan araç olarak da görülmüştür. Aslında bu durum, sosyoekonomik yapıda amaç olarak belirlenenleri gerçekleştirme yükünün, bu yolda, araç olarak görülen devlet aygıtına işlevsel bir bakış açısıyla yüklenmesinden kaynaklanmaktadır.<sup>32</sup> Verimlilik, İlerlemecilik döneminde, nesnel ve yeterli bir ölçüt olarak devlet reformlarının yapılmasında öne sürülmüştür.<sup>33</sup> Verimlilik, bu dönemde, kaynak israfının engellenmesine, Avrupa otokrisisinden kaçınarak Amerikan demokrasi misyonunun egemen kılınmasına ve -özellikle I. Dünya Savaşı zamanlarında- Alman verimliliğinin, Amerikan demokrasisinin geleceğini tehdit eder bir duruma gelmesine yönelik bir çözüm ya da çare olabilecek bir kavram olarak değerlendirilmiştir.<sup>34</sup> ABD, eski kavramlarını ve geleneksel kurumlarını makine teknolojisinin gereklerine uyumlaştırmada verimlilik, taşıyıcı kayış işlevi görmüştür. -Disiplinin kurucusu kabul edilen ve sonradan da ABD başkanı olacak- Woodrow Wilson'ın 'öngörülemeyen ani değişimlerin yaşandığı bir çağda, hiçbir rejim önceden hazırlıklı olamamaktadır' sözlerine<sup>35</sup> binaen verimlilik, ideal yönetim modelinin kurulmasındaki başlıca kurucu unsurlardan biri olarak görülmüştür.<sup>36</sup> Bu anlamda siyasal ilişkiler ve siyaset bilimi de olanaklı olduğunca bilimselleştirilmeye, verimlilik ilkesi çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmıştır.<sup>37</sup>

Verimliliğin anlamlandırılmasında Weber'den ve onun bürokrasi değerlendirmesinden de faydalanılmıştır. Weber'in bürokrasi anlatısı, verimliliğe ilişkin yetkin bir örnek teşkil etmektedir. Rasyonel olan bürokrasi, aynı zamanda verimli işleyen bir mekanizmadır. Uzmanlığı, disiplini, kesinliği, hızı, kayıtlılığı,

30 Waldo (1948) s. 5, 6, 24, 42, 43.

31 Waldo (1948) s. 23.

32 Örsan Ö. Akbulut (2007). *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, Ankara: TODAİE, s. 8, 9.

33 Richard D. White (1999). "More Than Analytical Tool: Examining the Ideological Role of Efficiency", *Public Productivity & Management Review*, Vol. 23, No. 1, s. 11.

34 Waldo (1948) s. 19.

35 Woodrow Wilson (1901). "Democracy and Efficiency", *Atlantic Monthly*, s. 289-299.

36 Waldo (1948) s. 20.

37 Clinton Rogers Woodruff (1900). "The Complexity of American Governmental Methods", *Political Science Quarterly*, Vol. 15, No. 2, s. 272'den aktaran Waldo (1948) s. 193.



sürekliliği, öngörülebilirliği, bütünlüğü, eşgüdümü, kişisizleştirim ile personel ve materyal maliyetlerinin en aza indirilmesini içerdiği için bürokrasi, verimlidir.<sup>38</sup> Başka bir açıdan da Weberyen anlamda -ve günümüzün iktisadi aklına göre de-rasyoneldir. Weber, Protestanlık çerçevesinde de israf etmeme ve tutumlulukla birlikte daha iyisini hedefleyen bir çalışma arzusuyla verimli olma tavrının modern kapitalist toplum yapısının kurulmasında etkili olduğunu düşünmektedir.<sup>39</sup>

Kuzey Amerikan kültüründe de Weberyen anlayışa yakın bir şekilde öne çıkan klişeleşmiş söylemler bulunmaktadır. Ben Franklin'in 'bir peni tutan, bir peni kazanmıştır' sözü, tutumluluk (tasarruf) ve sonrasında da yatırıma dönüştürülebilir olasılığı bakımından verimliliğin Amerikan kültüründeki benimsenmişliğinin en güzel ifadelerindedir.<sup>40</sup>

### **İşletmeci Yönetim Anlayışının Uzantısı Olarak Verimlilik**

ABD yönetim geleneği-kültürü *apolitikliği*, bilimselliği, evrenselliği, verimliliği ve amaç yönelimliliği kendine ilke olarak belirlemiştir. ABD ve diğer ülke deneyimleri gözlemlenerek genel kabul gören kavramlar geliştirilmeye ve evrensel nitelikte örgütleri yönetecek ilkelere ulaşılmaya çalışılmıştır.<sup>41</sup> Bu anlayışla, 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başı Amerikan düşünürleri, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuşlardır. Buna ek olarak işletme ilkeleriyle bilimselliğe ulaşabileceğini düşünmektedirler.<sup>42</sup> Amerikalı düşünürlere göre işletme ilkeleri, kamu yönetimi alanına biçim vermekte, güven aşılacaktır.<sup>43</sup> 19. yüzyılın sonlarından 1920'lere kadar kamu yönetimine ilişkin kuramsal ve pratik çalışmalar bu anlayış doğrultusunda çalışılmış ve rağbet görmüştür.

Başlangıç döneminde yönetim, siyasetten ve değerlerden arındırılması gereken teknik bir alan olarak değerlendirilmektedir. Teknik olarak adlandırılan yönetimin en önemli unsurlarından biri, ölçülebilir iktisadiliği yüklenen verimliliktir.<sup>44</sup> Bu dönemde verimlilik, gerek devlet düzleminde gerekse de kamu kurumları

38 Petra Schreurs (2000). "On The Reception and Reinterpretation of Rationality in the Field", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, No. 4, s. 740.

39 Max Weber (1997), *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (2. Baskı), çev. Zeynep Aruoba, İstanbul: Hil, s. 136-160.

40 Richard D. White (1999) s. 9.

41 Gerald E. Caiden (1984), "In Search of an Apolitical Science of American Public Administration", J. Rabin ve J. S. Bowman (ed.). *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, New York: Marcel Dekker içinde s. 53.

42 Akbulut (2007) s. 2.

43 Lynn (2007) s. 39.

44 Henry Mintzberg (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, New York: Free Press, s. 331-334.

özelinde -farklı anlamları yüklediği göz ardı edilmeden- başarımın en önemli ölçütü olarak tanımlanmaktadır.<sup>45</sup>

İşletmecilik ile idare/yönetim arasında bir ayrımın yapılmadığı, ‘örgüt’ temelinde özel sektör örgütlenmeleriyle kamu kurumlarının yapısının aynı olduğunun düşünüldüğü bu dönemde, kamu kurumlarının verimli işlemesi ilk istenen şeydir. Leonard White’a göre, kamu yönetiminin amacı, çalışanların kullandıkları kaynaklardan en verimli biçimde faydalanmaktır.<sup>46</sup> Gulick’e göre de kamu ya da özel fark etmeksizin, yönetim biliminde, başlıca ‘iyi’ olan verimliliktir.<sup>47</sup>

### **Bitirirken...**

Genellikle başta yapılan tanımlama bilinçli olarak sona bırakılır ve toparlama mahiyetinde söylenirse, disiplinin kuruluş zamanlarında verimlilik, yaygın biçimde girdi-çıkı ilişkisi, kaynak kullanımı, iktisadilik gibi hususlar üzerinden değerlendirilmektedir. Mümkün olan en az maliyetle mal ve/veya hizmet üretmek olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda yapılan işle, kullanılan/harcanan kaynaklar arasındaki bir oranlama olarak düşünülmektedir.<sup>48</sup> İktisadi bakış açısını tam olarak benimsemeyen azınlığa göre verimlilik, gerçekleştirilen ya da başarılan ile ne yapılabilirdi arasındaki ilişki biçiminde de tanımlanmaktadır.<sup>49</sup>

Bu dönemde hakim olan iktisadi-teknik aklın uzantısındaki verimlilik anlayışı, disiplindeki genel verimlilik algısının oluşmasında belirleyici olmuştur. Tarihsel koşulların değişimine bağlı olarak bu verimlilik algısı ve önemi yer yer sorgulansa da baskın niteliğini hiçbir zaman yitirmemiştir.

45 Frederick C. Mosher (1968). *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press.

46 Leonard White (1926). *Introduction to Public Administration*, New York: Harper & Brother, s. 2’den aktaran Robert B. Denhardt (1983) s. 63.

47 Luther Gulick (1937). “Science, Values, and Public Administration”, Luther Gulick ve Lyndall Urwick (ed.). *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration içinde s. 192.

48 H.G. Rainey (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass, s. 92.

49 Richard D. White (1999) s. 8.

## Kaynakça

- Akbulut, Örsan Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Ankara: TODAİE.
- Akbulut, Örsan Ö. (2007). *Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, Ankara: TODAİE.
- Caiden, Gerald E. (1984), "In Search of an Apolitical Science of American Public Administration", J. Rabin ve J. S. Bowman (ed.). *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, New York: Marcel Dekker içinde s. 51-76.
- Caldwell, Lynton K. (1976). "Novus Ordo Seclorum: The Heritage of American Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 36, s. 477-488.
- Denhardt, Janet V. ve Robert B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M. E. Sharpe, Inc..
- Denhardt, Robert B. (1984). *Theories of Public Organization*, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dimock, Marshall E. (1937). "The Study of Administration", *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 1, s. 28-40.
- Dwight Waldo (1948), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: The Ronald Press Company.
- Fry, Brian R. (1998). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, New York: Chatham House Publishers.
- Gulick, Luther (1937). "Science, Values, and Public Administration", Luther Gulick ve Lyndall Urwick (ed.). *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration içinde s. 189-195.
- Hobsbawm, Eric J. (2005). *Devrim Çağı: 1789-1848* (4. Baskı), çev. Bahadır Sina Şener, Ankara: Dost.
- James W. Fesler (1975). "Public Administration and Social Sciences: from 1946 to 1960", Frederick C. Mosher (ed.). *American Public Administration: Past, Present, Future*, University of Alabama Press içinde s. 97-141.
- Karl, Barry D. (1976). "Public Administration and American History: A Century of Professionalism", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 5, s. 489-504.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2007). "Public Management: A Concise History of The Field", Ewan Ferlie, vd. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press içinde, s. 27-50.
- Mintzberg, Henry (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, New York: Free Press.
- Mosher, Frederick C. (1968). *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press.
- Rainey, H.G. (1997). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Schreurs, Petra (2000). "On The Reception and Reinterpretation of Rationality in the Field", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 22, No. 4, s. 732-750.
- Shafritz, Jay M. ve E. W. Russell (2005). *Introducing Public Administration* (4th Ed.), New York: Pearson Longman.
- Tanilli, Server (1991). *Uygurluk Tarihi* (6. Baskı), İstanbul: Say.

Udy, Stanley H. (1962). "Administrative Rationality, Social Setting, and Organizational Development", *The American Journal of Sociology*, Vol. 68, No. 3, s. 299-308.

Waldo, Dwight (1953). *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: McGraw-Hill. Weber, Max (1997), *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (2. Baskı), çev. Zeynep Aruoba, İstanbul: Hil.

White, Richard D. (1999). "More Than Analytical Tool: Examining the Ideological Role of Efficiency", *Public Productivity & Management Review*, Vol. 23, No. 1, s. 8-23.