

H.GEORGE FREDERICKSON VE KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDEKİ YERİ¹

Mısra CİĞEROĞLU²

Hüseyin ÖZGÜR³

Özet: Çalışmada Amerikan kamu yönetimi yazınında önemli bir yere sahip olan ve Yeni kamu yönetimi hareketinin kurucularından H. George Frederickson'un disipline ilişkin fikirleri ve disiplinindeki yeri irdelenmektedir. Bu çerçevede, Frederickson'un sıklıkla eser verdiği Yeni kamu yönetimi hareketi, "kamu yönetimi" kavramı, yönetim ve etik konuları temel alınmıştır. Öncelikle, Yeni kamu yönetimi hareketine ilişkin savları ile "kamu yönetimi" ve "kamu yöneticisi" kavramlarına bakış açısı incelenmektedir; daha sonra da, "yönetişim" ve "kamu etiği" kavramlarına ilişkin düşünceleri üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, H. George Frederickson, Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, Yönetişim, Kamu Etiği.

H.GEORGE FREDERICKSON AND HIS CONTRIBUTIONS TO PUBLIC ADMINISTRATION DISCIPLINE

Abstract: This study intended to examine H. George Frederickson, who has an important role in American public administration literature and one of the founders of the new public administration movement, his contributions and views related to public administration discipline. In this context, new public administration movement, "public administration" notion, governance and ethics topics that Frederickson has frequently published are studied. First of all, his arguments concerning new public administration movement and his views about the "public administration" and "public administrator" notions are perused and afterwards his thoughts related to "governance" and "public ethics" are emphasized.

Keywords: Public Administration, H. George Frederickson, New Public Administration Movement, Governance, Public Ethics.

GİRİŞ

Türk kamu yönetimi disiplini açısından özellikle 1950'li yıllardan itibaren Amerikan kamu yönetimi yaklaşımının artan etkisi ve zamanla baskın hale gelişi göze çarpmaktadır. Bu noktadan hareketle, Türk kamu yönetimi disiplininin oluşumu ve gelişmesinde etkili olan Amerikan kamu yönetimi yazını ile bu yazın ve disiplin içerisinde üretilen çeşitli yaklaşım, hareket, kuram ve akımlar kimi akademisyenler ve lisansüstü öğrencileri tarafından çalışma konusu yapılmıştır. Son yıllarda kamu yönetiminin kökenlerini Avrupa'da da arayan özellikle Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi kökenli çalışma ve tezlerin sayısı da artmaktadır. Yine de, ABD kökenli akım ve kuramlara, özellikle de bu ülkede lisansüstü eğitimi tamamlayan çok sayıda akademisyenin Türkiye'deki üniversitelere dönüşüyle Amerikan kamu yönetiminin etkisi 1950'lerden sonra bu kez de 2000 başlarından itibaren tekrar ve daha kuvvetli biçimde gözlenir olmuştur. 2000'lerin sonlarında da Dwight Waldo başta olmak üzere Amerikan kamu yönetimi disiplininde öne çıkan kimi isimlere odaklanan tezler veya bunlardan birkaçını toplu olarak irdelleyen makalelere rastlanmaktadır. Bu minvalde, Amerikan kamu yönetiminde öne çıkan ve bu makalenin konusunu oluşturan H. George Frederickson gibi isimlerin fikirleri ile çalışmalarının irdelenmesi önem taşımaktadır. Ayrıca, Türk kamu yönetimi disiplini açısından önem arzeden Avrupa, Kuzey Amerika ve diğer coğrafyalardan akademisyenlerin, akımların ve yaklaşımların tanıtılması açısından bu makale katkı sağlamaya adaydır.

Amerikan kamu yönetimi disiplininde 1960'ların sonlarında ortaya çıkan kuramlardan birisi de "YKYH"⁴dir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının o dönemin koşullarına cevap verecek düzeyin gerisinde kaldığı ve kavramlarının disiplin açısından yetersiz olduğu vurgusundan hareketle kuramsal çerçevesini oluşturan bu akım/hareket, köklerini Dwight Waldo ve onun öğrencilerinden oluşan bir grup akademisyenden almaktadır. Çalışmanın konusunu oluşturan H. George Frederickson da yeni kamu yönetimi hareketinin kurucusu olarak kabul edilen akademisyenlerden birisidir.

Frederickson uzun süre Amerikan kamu yönetimi disiplininde Dwight Waldo⁵ ekolünü takip etse de, son yıllarda özellikle etik konusundaki eserleriyle, adeta kendi ekolünü yaratmaktadır. Eserleri Türkçeye çevrilmeyen Frederickson özellikle

¹ Bu çalışmanın ilk hali Prof. Dr. Birgül Ayman Güler yönetimindeki Kamu Yönetimi Disiplini Sorunları 2008-2009 Güz Dönemi Lisansüstü Dersi için hazırlanmıştır.

² Araştırma Görevlisi, Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.

³ Doçent Doktor, Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.

⁴ Yeni kamu yönetimi hareketi (new public administration movement) hakkında daha fazla bilgi için bakınız: Hüseyin Özgür, "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, ss. 183-224; Hüseyin Özgür, "Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin (YKYH) 40 Yıllık Serüveni: 1968 Minnowbrook Konferansından 2008'e YKYH'nin Dönüşümü", *VI. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR -IV)*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu. Basım (Bildiriler Kitabı): Necat Akyıldız *et al.* (Derleyenler), *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, TODAİE, Ankara, 2009, ss. 169-192.

⁵ Dwight Waldo için bakınız: Mehmet Atalay, *Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi*, Ankara Üniversitesi, SBE, Basılmamış Doktora Tezi, 2008; Mehmet Atalay, "Dwight Waldo ve The Administrative State", *Kamu Yönetimi*

YKYH ve Amerikan kamu yönetimi disiplini hakkında yayınları bulunan Türk yazar veya akademisyenlerden sıklıkla atıf almaktadır. Frederickson KYKH'nin anlaşılabilirliği, Amerikan kamu yönetimi disiplininin gelişiminin irdelenmesi ve etik konusundaki son tartışmaların izlenebilmesi açılarından önemli bir isimdir.

Bu çalışmada H. George Frederickson'un kamu yönetimi disiplinine ilişkin fikirleri ve disiplin içindeki yeri irdelenmektedir. Bu bağlamda, yazarın ulaşılabilen temel kitapları ile çeşitli akademik dergilerde yayımlanmış makaleleri çalışmada üzerinde durulan temel konular açısından incelemeye tabi tutulmuştur. Bu temel konular da yazarın çalışmalarında en çok fikir ürettiği ve tartıştığı ana konular temel alınarak belirlenmiştir. Bu çerçevede Frederickson'un öne çıkan çalışma konuları yeni kamu yönetimi hareketi, "kamu yönetimi" kavramı, yönetişim ve etikdir. Frederickson ayrıca Amerikan yerel yönetim sistemi ve personel yönetimi gibi konularda da nispeten daha az sayıda eserler vermiştir.

Yukarıda belirlenen temel konular ışığında çalışmada öncelikle, Frederickson'un Amerikan kamu yönetimi disiplinine ilişkin görüşlerine değinilmekte; ardından kurucularından olduğu KYKH'ne ilişkin savları ile "kamu yönetimi" ve "kamu yöneticisi" kavramlarına bakış açısı incelenmektedir. Daha sonra Frederickson'un "yönetişim" ve "etik" kavramlarına ilişkin düşünceleri üzerinde durulmakta; son olarak da, genel değerlendirme kısmında disiplinindeki yerine ilişkin çeşitli saptamalara yer verilmektedir.

FREDERICKSON'A GÖRE TARİHSEL SÜREÇTE AMERİKAN KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ

Amerikan kamu yönetimi disiplini tarihsel süreçte inceleyen en önemli isimlerden birisi Nicholas Henry'dir (örneğin, 1987; 1989). Frederickson'un da bu konuda önemli katkıları vardır. Frederickson ABD'de disiplinin tarihini anlamakta çok önemli katkı sağlayan iki perspektif olduğunu vurgulamaktadır. Bunlardan ilki, hükümetin aktif bir rol oynadığı, bürokrasinin, sağlam bir ordunun ve bağımsız bir yönetimin bulunduğu bir yönetsel mekanizmayı arzulayan ABD'nin ilk Maliye Bakanı ve Federalist Parti'nin kurucularından Alexander Hamilton'un (1755-1804) fikirlerinin izlendiği Hamilton'cu perspektiftir. Bu düşüncede, yönetsel bağlamda enerjik ve kamusal amaçları gözetken güçlü bir devlet ve bürokrasi yanlılığı söz konusudur. Diğer perspektif olan Madison'cu perspektif ise, ABD'nin dördüncü Başkanı olan James Madison'un (1751-1836) düşüncelerinden hareketle oluşmuştur. Madison; federal hükümetin yetkilerinin sınırlanması ve onun aktif roller oynamasının engellenmesi gerektiğini savunur. Bu perspektifte temel olarak; fazla devlet müdahalesinden yakınma, özellikle yönetsel güç yoğunlaşmasına karşı temkinli olma ve bürokrasi karşıtlığı göze çarpmaktadır. Amerikan kamu yönetimi disiplininin tarihsel gelişimi incelenirken, bu iki perspektiften birinin benimsendiğini belirten Frederickson, kendisinin Hamilton'cu bakış açısını desteklediğini belirtmekte ve disipline ilişkin saptamalarını bu perspektif çerçevesinde gerçekleştirdiğini vurgulamaktadır (Frederickson, 1997b: 55-56).

Kevin B. Smith ile birlikte yazdığı *The Public Administration Theory Primer* isimli kitabında, pek çok Amerikalı yazar ve düşünür gibi, Frederickson da Amerikan kamu yönetimi disiplininin kurucu eseri olarak Woodrow Wilson'un (1887: 197-222) "İdarenin İncelenmesi" makalesinin esas alındığını belirtmektedir (Frederickson ve Smith, 2003: 2). Modern anlamda kamu yönetimi alanının oluşumunun, Ondokuzuncu Yüzyılın sonları ile Yirminci Yüzyılın başlarında gerçekleşmiş olduğunu ve Yirminci Yüzyılda --Amerikan Yüzyılında-- kamu yönetiminin modern formunun, Amerikan hükümetinin etkinliğinde anahtar unsur olduğunu vurgulamaktadır (Frederickson, 1999a: 702).

Woodrow Wilson'un makalesinin yayımından itibaren 1970'lere kadar geçen süreyi iki döneme ayırarak inceleyen Frederickson, ilk dönemi 1929 Dünya Ekonomik Buhranına kadar olan süreyle sınırlamıştır. Bu ilk dönemde, yönetime ilişkin prensipler geliştirilmiş ve Amerikan üniversitelerinde alana ilişkin ilk akademik programlar açılmıştır. Bu dönemde yeni fikirler Amerikan eyaletlerine ve yerel yönetimlerine hızlıca adapte edilmiş; işletme (yönetim ve organizasyon) biliminin çeşitli unsurları devlet yönetiminde uygulanmaya başlanmıştır. İkinci dönem 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve II. Dünya Savaşının getirdiği koşullarla şekillenmiştir. Bu dönem, devletin olağanüstü bir hızla büyümesi, en önemli Amerikan sosyal programlarının üretimi ve büyük bir savunma programının geliştirilmesiyle karakterize edilmiştir. Ancak büyük ve merkezileşmiş bir yönetim sayesinde büyük hedeflere ulaşabileceği düşüncesi egemen olmuştur. Amerika'da yine bu dönemde kamu hizmetlerinde hızlı büyüme ve çeşitlenme ile banliyöleşme ve kentleşme görülmüştür (Frederickson, 1976a: 564).

ABD'de 1945 ile 1960'lar ortası arasındaki iyimserlik dönemi 1960 ortalarından itibaren belirginleşen olumsuz nitelikteki büyük sosyal, ekonomik ve idari değişikliklerle kaybolmaya başlamıştır. Watergate Skandalının ortaya çıkması, ilk defa bir ABD başkanının istifa etmesi, bazı şehirlerdeki ayaklanmalar, katılanların büyük çoğunluğunun gençler ve fakirler olduğu başarısız Vietnam Savaşı, başta zenciler olmak üzere zenginlikten yeterince pay alamayan kesimlerin varlığı, ABD'de 1960'larda ve öncesinde hâkim olan pozitif hükümet ve onunla uyumlu hızlı banliyöleşme, önemli şehirlerin ulusal otoyollarla birbirine sıkıca bağlanması, yeni doğumlarla hızla artan nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması gereği gibi diğer sorunlar da eklenince, iyimserlik yerini kötümserliğe bırakmış; kurumlara (aile, medya, meslekler, hükümet ve dini kuruluşlara) olan güven ve sadakat azalmıştır (Frederickson, 1997a: 820; Özgür, 2009: 174).

1965-1975 arasındaki on yıllık dönemde, Amerikan kamu yönetimi disiplini sıkıntılar yaşamıştır. Bu dönemde kamu yönetimi, dar bir kalıba oturtulmaya çalışılmış; bütçeleme, personel, organizasyon ve yönetim yapısından kaynaklanan sorunları çözümlenme disiplinin amaçlarının merkezinde yer almıştır. Yine bu dönemdeki kamu yöneticileri ve görevlilerinin büyük çoğunluğu alana yabancı olup; bunların eğitim, planlama, hukuk ya da mühendislik gibi farklı alanlarda uzmanlaşmaları görülmektedir. Üniversitelerin kamu yönetimi eğitimleri de çok tatmin edici değildir. Frederickson'a göre, açgözlülük ve bencillikle karakterize edilen 1970'ler ve 1980'ler dönemi, aynı zamanda, hükümetin iyiliğine inanmama

(sinisizm), bürokrasinin kötülenmesi ve bürokratların bastırılmasıyla da damgalanmıştır (Frederickson, 1997a: 818). Birçok kurum, özellikle de üniversiteler, bu kötümser havadan etkilenmiştir. Dolayısıyla, bürokrasinin ve kamu yönetimi disiplininin güncel toplumsal sorunlarla yakından ilgilenmesini arzulayan ve disiplinin 1970 sonlarına kadarki mevcut statükocu, rasyonalist ve pozitivist anlayışından rahatsızlık duyan Amerikalı kamu yönetimi ve siyaset bilimi akademisyenleri çeşitli alternatif arayışları içine girmişlerdir (Frederickson, 1976a: 565).

Kamu yönetiminde aşırı uzmanlaşmış, teknik ve statükocu yaklaşımın eğitim, refah, ırk ayrımcılığı, cinsiyet temelli eşitsizlik gibi önemli sorunlara cevap verebilirliği noktasında giderek daha geniş çevrelerin şüphe duyması Amerikan kamu yönetimi disiplininde yeni vizyon ve yaklaşımları kaçınılmaz kılmaktaydı. Bu durum da, özellikle 1960'ların sonundan itibaren kamu yönetiminde yeni teorilerin ve okulların gelişmesini beraberinde getirmiştir. Karar verme teorisi, kamu tercihi teorisi, yeni kamu yönetimi hareketi, yeni anayasacılık, kamu işletmeciliği, yönetişim vb. pek çok teori ve yaklaşımın kökleri bu dönemlere kadar uzanmaktadır.

Günümüzde kamu yönetimi disiplini teorik ve deneysel açıdan zengin ve sağlam bir zemine sahip olduğunu söylemek mümkündür, dahası kamu yönetimi disiplininin yeri yeniden tanımlanmış; disiplin, sadece siyaset biliminin önemli bir alanı haline gelmekle kalmayarak, siyaset bilimine en önemli katkıyı sağlayan alan olmuştur. Siyaset bilimi içerisinde devletin çözülmeye başlaması ya da iyi eklemelenememesinden kaynaklanan sorunlara ya da koşullara; yine devletin yapısal ve bağlamsal dinamikleri ile yasal ve sistemsal bozukluklarından kaynaklanan sorunlarına ve yaşanan dalgalanmalara cevap verebilen yegâne alan kamu yönetimidir. Bu nedenle, Frederickson'a (1999a) göre, kamu yönetiminin yeri günümüzde yeniden formüle edilmiş olup disiplin siyaset biliminden ayrı olarak düşünülemez hale gelmiştir.

YENİ KAMU YÖNETİMİ HAREKETİ VE FREDERICKSON

Türkçeye yeni kamu yönetimi hareketi (YKYH) olarak çevrilebilecek olan "new public administration" akımının tohumları, Amerikan kamu yönetimi disiplininin yarım yüzyıl boyunca eserler vermiş etkili isimlerinden Dwight Waldo tarafından atılmıştır. Waldo, gerek 1950'lerde kamu yönetiminin teorik çerçevesi ve siyaset bilimiyle ilişkisi üzerine eserleriyle, gerekse 1960'larda ABD'de yaşanan önemli toplumsal, siyasal ve idari olayları anlama ve açıklamaya yardımcı kavram, teori ve yaklaşımları geliştirecek bir zemin hazırlama arayışlarıyla KYH'nin doğuşuna öncülük yapmıştır (Özgür, 2003: 184).

Diğer kamu yönetimi kuram, okul, hareket ve akımlarının çoğunun tersine, KYH'nin doğuşunu nispeten kesin bir tarihe ve etkinliğe bağlamak mümkündür. Hareket, Waldo'nun genç öğrencilerinin düzenlediği bir konferans ile ortaya çıkmıştır. Rasyonalizme, modernizme, pozitivistliğe, kısmen liberalizme ve faydacı ahlaka karşı tavır almış gözükten ve akademik yazında adı sıklıkla Minnowbrook Konferanslarıyla birlikte anılan KYH, egemen kamu yönetimi anlayışından farklı düşündüğüne inanan genç kamu yönetimi akademisyen ve uygulamacıların 1968 Eylülünde Syracuse Üniversitesi'nde gerçekleştirdikleri Minnowbrook Konferansıyla doğmuştur (Marini, 1971: xiii; Özgür, 2003: 184). Ancak kimi yazarlar hareketin Minnowbrook Konferansından önce şekillendiğini savunmaktadır. Bu yazarlardan Barton, Hareketin Minnowbrook'dan önceki bir dizi konferans ve akademik toplantı sonucu ortaya çıktığını savunmaktadır. Barton'a göre (1980: 447-475), Minnowbrook Konferansından önce 1967 yılında hazırlanan "A Report: Higher Education for Public Service" isimli Raporun, akademik kamu yönetimine eleştirileri hareketin başlangıç noktasıdır. Yine Barton'a göre, KYH'nin doğuşundaki ikinci adım kamu yönetiminin değerlendirilmesini amaçlayan "The Conference on the Theory and Practice of Public Administration" isimli 1967 yılındaki Konferansta yöneltilen sorulardır. Barton Hareketin Minnowbrook Konferansı ve bu Konferansı temel alan kitaplarla canlılık kazandığını düşünmektedir (Özgür, 2009: 170-171).

Yeni kamu yönetimi hareketinin başlangıç yıllarındaki temel eserler; Minnowbrook Konferansının bildirilerinin yayımlandığı bir editörlü kitap (Marini, 1971), bu akımla ilgili başka bir bilimsel toplantının bildirilerinin yer aldığı Waldo'nun editörlüğünü yaptığı kitap (Waldo, 1971) ile *Public Management* Dergisinin 1971'deki özel sayısıdır. Hareketin "öncü"leri olarak tanımlanabilecek Dwight Waldo, H. George Frederickson ve Michael Harmon gibi isimlerin başlangıçtan itibaren yazmış oldukları eserler, hareketin yaygınlaşmasında etkili olmuştur (Özgür, 2003: 185).

YKYH'nin kurucu isimlerinden olan Frederickson, bu hareketin ortaya çıktığı dönemde kamu yönetimi disiplininde Herbert Simon – Dwight Waldo tartışmasının (ayrıntılı bilgi için bkz: Harmon, 1989: 437-451) yaşandığını vurgulayarak bu hareketin Waldo'nun perspektifinden türediğinin altını çizmektedir. Frank Marini editörlüğündeki *Toward a New Public Administration* isimli eserde yer alan bölümünde Frederickson (1971); klasik kamu yönetiminin; mevcut kaynaklarla daha çok ve daha iyi nasıl hizmet sunulabileceği, daha az para harcayarak hizmet kalitesinin nasıl yükseltilebileceği sorularına yanıt aradığını belirterek, KYH ile bu sorulara ek olarak yeni bir soruya daha cevap arandığını vurgulamıştır. Bu soru da "sunulan hizmetler sosyal adaleti ve eşitliği sağlıyor mu?" sorusuydu. Bu çerçevede Frederickson bilimsel okul ve davranışçı okulun temellerinden sıyrılarak daha iyi bir kamu yönetimi kurmanın kaygısını taşıyan KYH'nin, mevcut politikaları ve yapıyı sistematik bir sosyal eşitlik kavramına ulaşmak için değiştirmenin yollarını aradığını belirtmektedir.

Bu harekete "yeni/new" önadının getirilmesinin nedenleri daha çok etkililik, ekonomi ve etkinlik üzerine odaklanan pozitivist kökenli klasik kamu yönetimi anlayışının değerlerinin eksik olduğuna inanan hareketin savunucularının normatif bir anlayışı benimsemeleri ile sosyal adaleti ve eşitliği kamu yönetiminin temel değerleri arasına dâhil etme çabalarıdır. Frederickson'a göre, KYH'nin "yeni"liği malzemede değil o malzemenin işlenmesindedir. Kavramları ve kimi tartışmaları eski olan KYH'ni "yeni" kılan mevcut kavramları ve kaygıları yeni bir potada eriterek Amerikan kamu yönetimine yön verme gayretidir (Frederickson, 1976b: 150).

Frederickson KYH'ni açıklarken öncelikle Herbert Kaufman'a (1969: 3) atıfta bulunmaktadır. Kaufman'a göre, kamu yönetimi üç temel unsur üzerinde yükselmektedir, bunlar; temsil sistemi, politik olarak tarafsız bir rekabet ortamı ve yönetici önderliktir. Bu üç temel unsur değişik dönemlerde ön plana çıkmış ve önem arz etmişlerdir. Ancak, Frederickson, içinde bulunduğu dönemin koşullarında artık bu üç unsurun farklılaştığını, onların yerine yeni modeller arayışının ortaya çıktığını

vurgulamaktadır. Bu arayışlar, verimlilik, siyasal ilgisizlik ve uyumsuzluk kavramlarının çakışma alanında gerçekleşmektedir. Bunlarla birlikte, siyasal sorumluluk kavramında da bir değişimin oluştuğunun altını çizen Frederickson, verimliliğin artması ile sorumluluğun azalması anlayışının artık geçerli olmadığını, son dönemde siyasal sorumlulukla verimliliğin bir arada bulunduğunu ve siyasal sorumluluğun verimlilik oranında gerçekleştiğini belirtmektedir. Bu durumu da verimlilik merkezli klasik kamu yönetimi anlayışının eskimesi olarak yorumlamaktadır (Frederickson, 1971: 309-310).

Frederickson'un YKYH nedir sorusuna verdiği yanıt, daha önce de belirtildiği gibi, klasik anlamda kamu yönetimi tanımına giren verimli, ekonomik ve eşgüdümlemiş hizmetlerin sevk ve idare edilmesine sosyal adaletin sağlanması amacının da eklenmesidir. Bu bağlamda, YKYH'nin kendi meşruiyetini "sosyal adalet" kavramı üzerinden kuracağını savunur. Ancak, YKYH, iyi yönetim, verimlilik, ekonomiklik gibi amaçları gözardı etmemektedir. YKYH bu amaçları da kapsayacak bir dönüşüm arayışı olup bunlara ek olarak sosyal adalet ve eşitliği de merkeze oturtmaktadır (Frederickson, 1971: 311).

Frederickson, YKYH'nin üzerinde durduğu önemli unsurlardan biri olarak "sosyal eşitlik" kavramının da altını çizer. Yazar, 1930'lu yıllardan itibaren siyaset biliminde önemli yeri olan Harold D. Lasswell'in argümanından oldukça etkilenmiştir (ayrıntılı bilgi için bkz: Çorbacıoğlu, 2008). Lasswell, siyasetin ve kamu yönetiminin kimin, neyi, ne zaman ve nasıl elde edeceği üzerinde önemli birer belirleyici olduğunu ileri sürmektedir. Kamu politikaları ve uygulamalarının çoğunun sosyal eşitliğin sağlanmasının önünde sistematik engeller oluşturduğunu iddia eden Frederickson (1996: 263-270), idari etkililiğe karşı siyasi sorumluluğu gerçekleştirmede sıfır kazanımlı bir oyuna (a zero-sum game) dikkat çekerek sosyal eşitliği sağlamada Amerikan siyasi sisteminin hayli başarısız olduğunu iddia etmektedir. Çeşitli yayımlarında azınlıklar için eşitliğin sağlanmasına da vurgu yapmış olan Frederickson'a göre (1971: 369), Amerikan siyasi sisteminin bu başarısızlığı sistemin devamı için uzun dönemde tehlike yaratmaktadır.

Sosyal adalet ve eşitliğin sağlanması YKYH için ne kadar önemliyse bunu sağlayacak idari yapılanmanın oluşturulması da bir o kadar önemlidir. Klasik akımların bunu araştırmak yerine örgütler üzerine giderek, örgüt davranışı ve örgüt içindeki bireyin davranışını incelemelerini eleştiren Frederickson; mevcut toplumsal yapının sözü edilen konulara ek olarak ekonomiklikten ve verimlilikten farklı sorunlarının da bulunduğunun altını çizmektedir. O'na göre örgüt temelli yaklaşımları bir kenara bırakıp, "kamu"ya odaklanılmalıdır. Bu noktada YKYH'nin *ikinci nesil bir davranışçı yaklaşımı* kamu üzerinden kurma çabası içinde olduğunu belirtmektedir.

YKYH'nin kurumların nasıl işlediklerinden çok, daha büyük toplumsal sorunlar doğuran bu kurumları ve yapıyı incelemeyi tercih etmektedir. Bürokratiklikle birlikte kurumlar esas kuruluş amaçlarından uzaklaşmışlar, bu amaçları yerine getirmek için kuruldukları alanlar kendilerinden daha önemli hale gelmiştir. Bu nedenle, YKYH örneğin, Savunma Bakanlığının işleyişinden çok savunmayla ya da Kamu Görevlisi Komisyonu ve onun işleyişi yerine işgücü ve toplumun istihdam sorunuyla ilgilenmektedir. Amerikan kamu yönetimi yeni bürokratik kurumlar/yapılar oluşturmaktan vazgeçip sosyal sorunların çözümüne odaklanmalıdır (Frederickson, 1971: 314).

Yeni bir bürokrasi ve güçlü hükümet gerekliliği üzerinde duran ve toplumun daha geniş kesimleri için daha kaliteli yaşam sunmak amacıyla daha etkili ve uygulayıcı olacak yönetimin sağlanması için çalışan YKYH'nin kendini diğer akımlardan ayırmakta kullandığı bazı özellikleri bulunmaktadır. Buna göre YKYH;

- Daha dar kapsamlı ama daha çok "kamu" ile ilgili,
- Daha az betimlemeci ama daha çok çözüm önerir nitelikte,
- Daha az örgüt/kurum temelli ama daha çok hizmet sunulanlara/müşterilere odaklı,
- Daha az tarafsız ama daha çok normatif,
- En az diğer akımlar kadar bilimseldir (Frederickson, 1971: 314).

YKYH'ne göre kapitalist değerler ile demokrasi çelişmektedir. Frederickson'a göre, kapitalist değerler (özel mülkiyetin kutsallığı, kârın maksimizasyonu, serbest piyasa ekonomisi, en güçlü olanın yaşamını devam ettirmesi ilkesi) ile demokratik değerler (eşitlik, özgürlük, sosyal sorumluluk, genel refah) çatışma içerisinde olup pek uzlaşamazlar ve bu değerlerin birinden taviz vermeden diğeri yeterince gerçekleştirilemez. Özellikle Minnowbrook Konferansına katılanlar kapitalizm ile demokrasi arasında var olduğu iddia edilen bu çatışmaya yakın ilgi göstermişlerdir. Frederickson'a göre (1997a: 819); taraflar bir diğeri yok etmek istemese de, demokratik değerlere en bağlı olanların kapitalist değerleri en az destekleyenler ve aynı mantıkla kapitalist değerlere en çok inananların da demokratik değerleri en az destekleyenler olmaktadır.

“KAMU YÖNETİMİ” VE “KAMU YÖNETİCİSİ” KAVRAMLARI

Frederickson'un disiplindeki yerine ilişkin çeşitli saptamalarda bulunmadan önce incelenmesi gereken bir diğer önemli nokta, "kamu yönetimi" ve "kamu yöneticisi" kavramlarına yaklaşımıdır.

“Kamu Yönetimi” Kavramı

Frederickson (1997b) *The Spirit of Public Administration* isimli kitabında, bu kitabı yazmadaki önemli amaçlarından birinin, günümüzde giderek kaybolan kamu yönetiminin kamusunu bulmak olduğunu vurgulamaktadır. O'na göre kamu yönetimi, Wilson'un bir zamanlar tanımladığı boyutundan uzaklaşmakta giderek devlet yönetimi haline getirilmektedir. Kamu olgusunun, içinde çok farklı unsurları barındıran geniş kapsamlı bir ifade olduğunu vurgulayan Frederickson (1997b: 20-21), onu sadece kamunun bir yönü olan devletle sınırlandırmanın doğru olmadığını altını çizmiş; literatüre bakıldığında da kamu yönetiminin hep bir devlet yönetimi sorunu ya da örgütsel bağlamda insan kaynakları sorunu olarak algılandığından yakınmıştır. Bu nedenle kamu yönetiminde "kamu" yeniden elde edilmelidir.

Özellikle son yıllarda, "kamu" kelimesinin faydacı görüşün etkisinde biçimlendiğini belirten Frederickson, artık kolektif faydanın yerini bireysel faydaya bıraktığını ve devletin amacının bireysel mutluluğu sağlamaya indirgenmiş olduğunu

vurgulamaktadır. O'na göre, artık bir kamu yoktur, sadece bireylerin toplamı gibi bir anlayış vardır. İnsanların ortak fayda için örgütlenme istekleri neredeyse kalmamıştır. İnsanlar bireysel kararlarının toplumsal sorumluluklarını düşünmemekte ve üstlenmemektedir. Bir şekilde başkalarını düşünseler dahi, bu onların kendileri için ne ifade ettiği endişesiyle yapıldığı için herhangi bir kamusalılık içermemektedir.

Artık kamu deyince akla bazı hoş karşılanmayan muğlak anlamlar gelmektedir. Kamunun orijinal anlamı kaybolmuştur, kamu artık devlet ya da siyasetle eşanlamlı anlaşılmakta, bazılarında göre ise bireyciliğe karşı bir meydan okuyuş, özel teşebbüse karşı geliş ve kolektivizme doğru bir eğilim olarak algılanmaktadır (Frederickson, 1997b: 21-22).

Faydacı anlayışın, kamu yönetimi alanıyla bağdaşmasının öncelikle ekonomideki serbest piyasa modeliyle birlikte yol almasından kaynaklandığını vurgulayan Frederickson; serbest piyasa anlayışında tüketicilerin ve kamuoyunun istekleri önemli olduğundan, faydacı görüşün ilgisini bu alana yöneltmiş olduğunu vurgulamaktadır. Yazar faydacı görüşün kamu yönetiminde pek çok bağlamda önemli gelişmelere katkıda bulunduğunu kabul etmekte birlikte; bu görüşün bir taraftan da etik anlamda kamu yönetiminin soylulaşmasını engellediğini belirtmektedir. Bu noktada liberal düşünceye eleştirel yaklaşan Frederickson'a göre kamunun liberal bağlamda değerlendirilişi, birçok sosyal hakkın ve özgürlüğün yerleşmesini sağlamış; ancak bireysel hak sahibi olma, kolektif hak sahibi olup kamusal çıkara ulaşmanın önüne geçmiştir (Frederickson, 1997b: 22-23).

Kamu yönetimde önemli akımlardan biri olan kamu tercihi teorisinin savunucularını da eleştiren Frederickson, onların devleti insanların fayda sağlamak için yarıştıkları bir yere indirgediklerini söylemekte ve böylece de kamunun, sadece gündelik işlerin yapıldığı amaçsız, pasif bir organ haline geleceğini vurgulamaktadır. Ayrıca, yine kamu tercihi yaklaşımında parası olanın tercih yapma ve kendi isteklerini elde etme hakkına sahip olduğunu, parası olmayanın ya da ekonomik olarak daha dezavantajlı konumda olanlarınsı sınırlı hakları olduğunu belirtmektedir. Bu düşünce kamu hizmetlerini olabildiğince paralı hale getirerek piyasalaştırmakta ve dolayısıyla da hizmetlerin herkese ulaşabilmesini zorlaştırıcı bir etkiye sahip olmaktadır. Böylece sosyal adalatten giderek uzaklaşmaktadır.

Devletin daha az müdahalesinin zaman içinde hep olumsuz sonuçlara sebep olduğunu belirten Frederickson (1997b), devletin küçültülmesi yerine içindeki kamu yöneticilerinin yönetsel süreçleri olduğu kadar siyasi süreçleri de iyice anlayıp kamu kurumlarını bu anlayışla yönetmesi ve kamu bürokrasisinin geniş bir takdir yetkisine sahip olması gereği üzerinde durmuştur.

Özel sektörle kamu sektörünün ilkelerinin birbirinden ayrı olduğunu ve bu nedenle de özeline ilkelerini devlette uygulamaya çalışan bir görevlinin zamanla kamu yararı değil kâr amacı güdeceğini vurgulayan Frederickson, kamu çalışanlarının özel sektör görevlilerine göre kamusal hizmet anlayışına daha çok sahip olduklarını vurgulamaktadır. Kamudaki özelleştirmelerin son derece gerekli oluşu ve devletin yaptığı her şeyi verimsiz yapmakta olduğu yaygın görüşünün bir yanılısama olduğunu belirten Frederickson (1997b: 27-47); uygulamaların devletin her zaman özel sektöre göre daha etik ve uzun vadede daha verimli sonuçlar verdiğini göstermiş olduğunu savunmaktadır.

“Kamu Yöneticisi” Kavramı

Devletin söz konusu verimli sonuçlara ulaşmasında kamu yöneticilerine de önemli bir rolün düştüğünü vurgulayan Frederickson; *The Spirit of Public Administration* kitabında (1997b), kamu yöneticilerine ilişkin düşüncelerini şu şekilde sıralamaktadır:

- Birçok yasadaki, yöneticilerin ne yapması gerektiği açık ve seçik olarak belirtilmemiş, çoğu kez muğlak bırakılmıştır. Akıllı ve deneyimli yöneticinin ilk yapması gereken bu boşluklara uygun şekilleri verebilmek için siyasetçilerin personelin görüşlerini ve yasadaki kritik noktaları iyice anlayarak ayrıca arkasına ona destek olacak baskı gruplarını da alarak kesin ve uygulanabilir emirler ortaya koymalarıdır. Artık günümüzde yöneticilerden beklenen budur ve bu tip “girişimci liderlik” olarak tanımlanmaktadır.
- Yasama organı genellikle işlerin sadece somut çerçevesini çizen ama ayrıntılardan uzak olan kanunlar çıkarmaktadır. Yöneticinin yapması gereken kamu hizmetlerini layığıyla verebilmek için gerekli adımları oluşturmaktır. Bu adımlar mümkün olduğunca pratikte uygulanabilir olmalı ve siyasi açıdan da olanaklı hale getirilmelidir. Bunu yaparken de baskı grupları aracılığıyla önemli siyasetçilerden yararlanılmalıdır.
- Uzmanlık ve ihtisaslaşma etkili kamu yönetiminin olmazsa olmazıdır. Bürokratik güç; bir soruna uzman ve profesyonellerle tüm zamanını ayırarak yoğunlaşma, o konuda ihtisaslaşma, konuyla ilgili bilgi tekeline sağlayabilme, teknik destek için bürokratik uzmanlara giderek artan bağlılık ve bürokratik takdir yetkisine sahip olanların kontrollerinin artmasıyla gerçekleştirilebilir.
- Etkili bir kamu yöneticisinin yapması gereken, elindeki klasik hiyerarşik denetim bağlarıyla yetinmemek, içinde bulunduğu yetkisinin azaltılıp çeşitli şirketlere bağlı bırakıldığı manipülasyon örgüsünün farkında olarak hareket etmektir.
- Yöneticiler hizmetlerinin kalitesini artırabilmek için devletten sağlayacakları finansmanı artırma çalışmalarını yaparken tarafsızlıktan uzaklaşıp kendi kurumlarının avukatlığını yapacaklardır. Ama burada bu savunmayı abartıp siyasetin arenasına girmemeyi başarabilmek de önemlidir.
- İyi bir kamu yöneticisi halkın yasal güvencelerini korumalıdır. Kamu yöneticileri yeri geldiğinde seçilmişlere hukuken belirlenmiş sınırları aşmamaları konusunda uyarıda bulunmalıdırlar.

- İyi bir kamu yöneticisi olmak için teknik uzmanlık kadar içinde bulunulan durumlarla başa çıkabilmek için iyi bir siyasi zekâ da gerekmektedir.

Frederickson (1997b: 21-49), kamu yöneticilerine ilişkin önerilerini Anayasaya bağlılık, erdemli vatandaş, kamusal sorumluluk, sevgi ve yardımseverlik bağlamlarından hareketle oluşturmuştur. O'na göre, kamu yöneticisi hem teknik olarak yeterli olmalı, hem de kendini ahlaki anlamda sorumluluk içinde hissetmelidir. Bu hisle birlikte ulusun temel değerlerini tüm yurttaşlara yaymak için demokrasiyi bir araç olarak kullanmalıdır. Kamu çalışanları, insanları temsil ettiklerinin bilincinde ve başlangıçtaki değerlere bağlılıktaki zorunluluğun farkında olarak, kendi kendilerinin gardiyarı olmalıdırlar. Yazara göre, eğer toplumsal değerler yeniden gözden geçirilecekse bu, kamu yöneticisinin sorunu olmalıdır. Kamu yöneticisinin görevi eşitlik ve adaletin gerektirdiği kamusal değerleri Amerikan kamu kurumlarında daha fazla temsil etmektir.

Klasik kamu yönetimi yaklaşımının kamu yönetimini işletmecilik mantığıyla hareket ederek çok dar anlamda tanımladığını vurgulayan Frederickson, bu yaklaşımın verimlilik (mevcut kaynaklarla daha çok veya daha iyi hizmetin nasıl sunulabileceği) ve ekonomi (daha az para harcayarak hizmet kalitesinin nasıl artırılabilir) değerlerine önem verdiğini belirtmektedir. Ancak O'na göre; bunlara yurttaşlık, dürüstlük, sosyal adalet, ahlak ve sorumluluk gibi değerler de eklenmelidir. Söz konusu değerlerin klasik kamu yönetimi yaklaşımının savlarıyla etkili bir şekilde gerçekleşemeyeceğini vurgulayarak, klasik kamu yönetiminin aksayan ve yetersiz kalan yönlerinin "yeni kamu yönetimi hareketi" ile ortadan kaldırılabileceğini belirtmektedir (Frederickson vd., 1992: 366-381).

“YÖNETİŞİM” KAVRAMINA YAKLAŞIMI

1980 ve 1990'lı yıllar devletin küçültülmesi yönünde çalışmaların olduğu; daha az hiyerarşik, daha adem-i merkezi ve görevlerinin önemli bir kısmını özel sektöre teslim etme eğilimi taşıyan bir devlet yapılanmasının oluşturulmaya çalışıldığı yıllardır. 1990'lı yıllardan itibaren ise, neo-liberal politikaların etkileri kamu yönetimi alanında kendini iyice hissettirmeye başlamış ve bu da kamu yönetiminin kapsam ve doğasına ilişkin çeşitli tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Devletin rolünün tartışılması ve dönüşüme uğraması, idari organları ve bürokratik kurumları ile özel sektörün iç içe geçmesini beraberinde getirmiş; devlete ait hizmetlerin özel sektör kurumlarına ve daha çok kâr amacı gütmeyen örgüt ağlarına devredilmesiyle "içi boşaltılmış devlet" (hollow state) kavramı yükselişe geçmiştir. Bu durum devletin geleneksel rolünün ve bu role ilişkin beklentilerin değişmesine neden olmuş; kamu yönetimi kuramcıları ve akademisyenlerini disipline ilişkin olarak yeni ve farklı alanlar üzerinde düşünmeye sevk etmiştir. Sonuçta ortaya çıkan önemli kuramlardan biri de "yönetişim" kuramı olmuştur.

En genel ifadeyle yönetimin sadece devlet tarafından yürütülen bir süreç olarak değil, özel sektör ve sivil toplumun da katılımıyla gerçekleşen bir süreç olduğunu ifade eden yönetişim kavramı Frederickson ve Smith'e göre (2003: 225), son zamanlarda özellikle çokça kullanılan moda bir söylem olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetimi alanındaki modern literatürün birçoğunda yönetişim, kamu işletmeciliği ve kamu yönetimi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Son 20 yıllık dönemde Amerika ve Avrupa'da pek çok akademi, enstitü ve üniversitede yönetişim bölümleri ya da kamu yönetimi içinde yönetişimin çalışıldığı kısımlar oluşturulmuştur (Frederickson, 2004: 5-6).

Frederickson, günümüzde yönetişim kavramının kamu yönetimi alanında bilimsel ve kavramsal olarak aşağıdaki sıralanan ifadelerden biri ya da bir kaçını ifade etmeye eğilimli olduğunu belirtmektedir. Yönetişim;

- Ashında kamu yönetiminde daha önce geliştirilmiş olan bakış açılarının farklı bir dille söylenen biçimidir.
- Esasen kamu yönetiminin kendisini çalışmaktan ziyade, kamu yönetimi uygulamalarını şekillendiren bağlamsal etkileri (sosyal, ekonomik, kültürel) çalışmaktır.
- Kamu yönetiminde hükümetler arası ilişkilerin ve üçüncü şahısların politika uygulamalarının incelenmesidir.
- Devlete bağlı olmayan kamu ortaklarının etkisi ya da gücünün incelenmesidir (Frederickson, 2004: 2).

Frederickson, yönetişimin ilk ilkesini Herbert Simon'un sınırlı ussallığından / rasyonalitesinden aldığını söylemekte, ikinci ilkeyi ise işlem maliyetlerine kafayı takmış olan yeni teorisyenlerin etkisiyle açıklamaktadır. Buna göre, örgütü ast üst ilişkilerinin birbiriyle bağlantılı olduğu hiyerarşik bir yapıda işletmekten, herkesin birbiriyle işbirliği halinde, şirket ya da kendi ilgilerini giderebilecekleri şekilde hareket etmeleri çok daha uygun olacaktır. Frederickson'a (1997b: 79) göre, yönetişimin temelinde, insanların son derece rasyonel olup bireysel çıkarlarını gözettikleri, pazar mantığını, özelleştirmeyi, ihale yöntemlerini, işlem maliyetleri düşüncesini ve ağ yapılanmalarını kullandıkları bir anlayış yatmaktadır.

Yönetişimde daha çok devlete ait olmayan aktörlerle kurulan yakın ilişkiler vardır. Geleneksel kamu yönetimi hiyerarşiyi ve emir komutayı gözetirken, yeni yönetim biçimlerinde desantralize edilmiş hükümet, sözleşmeler, çoklu örgütsel ağbağlar, pazarlık ve ikna süreçleri yer almaktadır. Rolü değişen devlet artık mal ve hizmetlerin üreticisi değil gözetmenidir.

"Yönetişim" kavramının pek çok farklı anlamı olmasından dem vuran Frederickson, kavramın dünya genelinde hem kamu hem de özel sektörde sıkça kullanıldığını vurgulamakta, küresel ve yerel düzenlemelerin karakterize edilmesinde kilit rol oynadığını belirtmektedir. O'na göre, yönetişimde artık neredeyse olmayan bir devlet vardır. Birçok şey kamuyla ilgilidir ama çok az şey devlete ilgilidir. Çünkü belirgin birçok aktörlülük söz konusudur: siyasi partiler, yasama organları ve alt birimleri, baskı grupları, araçlar, örgütler, müşteriler, medya, satıcılar vs. Klasik kamu yönetimindeki devlet ve bürokrasi yeni anlayışta hakir görülürken, yönetişim, kabul edilebilir, yasal ve hatta iyi bulunur. Klasik yönetim hiyerarşik, yavaş ve hayal gücünden yoksunken; yönetişim, yaratıcı ve katılımcı olarak görülür (Frederickson, 1997b: 86-87).

Frederickson'a göre, yönetişim, bürokratik devlet anlayışından "içi boşaltılmış devlet" anlayışına ya da üçüncü şahısların hükümetine doğru bir değişimdir. Hükümetler arası işbirliğinin ve ağların yönetimidir. Frederickson'a (2004: 6) göre

yönetişim; bir taraftaki yönetsel yetkiler ile diğer tarafta bulunan sosyal, teknolojik, siyasi ve ekonomik sorunlar arasındaki uyumsuzluk ya da bağlantısızlık nedeniyle önem kazanan bir kavram olarak karşımıza çıkmıştır.

Devletin rolü ve uygulamalarındaki değişimleri dikkate alacak olan bir kamu yönetimi teorisine ihtiyaç duyulmasına rağmen bu ihtiyaca cevap verebilecek bir yönetim teorisinin varlığının henüz kesinleşmediğini vurgulayan Frederickson, yönetim kavramının güçlü yanlarını ve sınırlılıklarını belirlemiştir (Frederickson, 1997b: 87-92; Frederickson ve Smith, 2003: 209). Buna göre, yönetişimin güçlü yanları ve sınırlılıkları şu şekilde sıralanabilir:

Tablo: Frederickson'a göre yönetişimin güçlü yanları ve sınırlılıkları

<u>GÜÇLÜ YANLARI</u>	<u>SINIRLILIKLARI</u>
Kurumlar üstü koordinasyonu, girişimci yaratıcılığa, deneyime ve risk almaya vurgu yapar.	Düzen, tahmin edilebilirlik, istikrar, sorumluluk ve eşitlik gibi özelliklere sahip kurumları önemsemez. Adalet ve eşitliğe vurgu yapmaz.
Tercihlere, rekabete ve karar bedelli perspektiflere odaklanır.	Piramidin en üstünde neler olduğuyla ilgilenir, alt kademelerde hangi bürokrat, hangi vatandaş ya da "müşteri" ile ilgileniyor umursamaz.
Başlıca amacı "daha iyi çalışan ve daha düşük harcama yapan devlet"tir.	Sorumluluk ve hesap verilebilirlik üzerinde çok az durulur. "Daha iyi çalışan ve daha düşük harcama yapan devlet" amacına ulaşılmasında işten çıkarmalar devletin içini boşaltarak etkili kamu hizmetinin önünü tıkar.

Frederickson'un çeşitli eserlerinde yönetim kavramına ilişkin altını çizdiği bir diğer önemli nokta, disiplinin ortaya çıkışından itibaren tartışılan bir konu olan siyaset-yönetim ayrımının bu kavramla birlikte ortadan kalkması olmaktadır. O'na göre, yönetişimde sadece yönetimle ya da siyasetle ilgili bir şey yoktur. Yönetimde siyasi nüveler siyasette de yönetsel nüveler mevcuttur. Dolayısıyla, yönetim kavramı ile birlikte, bu ikilik aşılarak yönetim ve siyaset aynı kavram içerisinde eritilerek yeniden tanımlanmıştır. Özellikle yönetim içerisindeki bu siyasi yönü eleştiren Frederickson'a göre, yönetim aksi iddia edilse de aşikâr biçimde siyasi nitelikte bir tanımlama ve özellikle de seçilmiş yöneticiler için işe yarar bir söylem niteliğindedir. O'na göre, yıllar boyunca kamu yöneticileri tarafsızlıktan ödün vermemeye çalışırken şimdi konunun tamamen siyasetleştirilmiş olması üzerinde dikkatlice durulmalıdır. Aslında yönetim Frederickson'a göre birçok yönüyle de yararlıdır. Ancak, onu sadece kamu yönetimindeki değişime vurgu yapar şekilde tanımlamak yetersizdir. Yönetişim, güçlü siyasi ve idari kurumları gerektirir. Çünkü bu kurumlar piyasanın başarısız olması durumunda yönetim için çok büyük önem taşırlar. Güçlü siyasi ve idari kurumlar aynı zamanda ortak bir politik kültür oluşturulmasını sağlarlar. Frederickson yönetimdeki özelleştirmeler vb. uygulamaların tümüyle de yanlış olmadığını altını çizer. Ancak, bu uygulamalar yapılırken kamu kurumları, sağlam kamusal politikalar geliştirebilecek ve uygulayabilecek kapasiteyi yitirme noktasına kadar zayıflatılmamalıdır (Frederickson, 1997b: 93-94).

Özetle, Frederickson, yönetişimi çok sıkı bir şekilde eleştirse de, ona karşı tam bir karşı duruş sergilememektedir. Yönetişimin olası tehlikelerini ve olumsuz yanlarını vurgulasa da, yine de kamu bürokrasisinin rolü azaltılmadıkça ve kamunun içi boşaltılmadıkça yönetişimin iyi bir çözüm olabileceğine inanmaktadır.

KAMU YÖNETİMİNDE "ETİK" KAVRAMI ÜZERİNE DÜŞÜNCELERİ

Frederickson, ABD'de 1900'lerin ilk zamanlarında halkın sevmediği şeylerin başında devletin bozulmasının geldiğini belirtmektedir. Bunu düzeltici çareler olarak da idari ve yönetsel yollar arandığını söylemektedir. 1930'ların ortaları itibarıyla devlet büyümeye başlamış ve 1950'lerle birlikte kamu hizmeti devletin en önemli unsurlarından biri olarak görülmüştür. 1980'lerde bürokrasi büyük devletin simgesi haline gelmiş ve asıl önemli konuyu oluşturmuştur. Bu tarihlerden itibaren bürokrasi fazlaca eleştirilmeye başlanmış ve devletin bozulması eskisinden farklı olarak yeniden gündeme gelmiştir. Şimdiki tepkiler, bürokrasi, büyük devlet ve yüksek vergi karşıtı olanların birleştiği eleştirilerden oluşmaktadır. Artık siyasi bozulma değil bürokrasideki bozulma hedef alınmıştır. Bu bozulmayla birlikte de kamu yönetiminde "etik" kavramı tartışılır hale gelmiştir (Frederickson, 1997b: 159-160).

Waldo gibi "değerler" (values) konusuna çok önem veren Frederickson, değerlerin kamu yönetiminin ruhunu oluşturduğunu belirtmekte; kamu yönetiminde çalışan herkesin değerler üzerinde durması gerektiğini vurgulamaktadır. Söz konusu değerlere örnek olarak da şunları vermektedir: "Kanuna bağlılık, dürüstlük, ahlakın profesyonel düsturlarını izlemek, kişisel ahlak ve anayasal prensiplere bağlılık". Bu değerler kamu yöneticisinin hizmetlerini yürütürken nasıl davranması gerektiğini ortaya koymaktadır. O'na göre, siyasi değerlerle siyasi tutumlardaki değerler arasında paralellik vardır ve siyasi tutumları belirleyenler de çoğunlukla kamu yöneticileridir (Frederickson, 1997b: 161).

Yönetimde ahlakı vatanseverlik ve hayırseverlikle bağdaştırmadıkça kamu yönetiminin eksik kalacağını söyleyen Frederickson, bu ve benzeri amaçların yönetimi daha da asilleştireceğini savunmaktadır. Ancak son dönemde devlet karşıtlığı ve hizmetlerin özel sektör tarafından yürütülmesinin moda bir anlayış haline gelmesiyle birlikte, devlet tarafından yürütülen hizmetlerin özele devri halinde yozlaşmanın ve bozulmanın artacağından da şüphe duymamaktadır. Devletteki etik tartışmalarının ön plana çıktığı bu son dönemde devletin de özelleştirmelere prim veren eylemlerinin önemli bir ironi olduğunun farkına varılması gerektiğini savunmaktadır (Frederickson, 1999b: 310).

Frederickson; kamu yönetimindeki yozlaşmanın ve etik dışı uygulamaların artmasındaki temel nedenlerden biri olarak “devlet” algısında yaşanan değişimi göstermekte, devletin özel bir şirket gibi algılanmaya başlanması ile birlikte etik dışı faaliyetlerin de artmaya başladığını belirtmektedir. Kamu-özel sektör ayrımından yola çıkarak, devlette çalışanlarla özel sektörde çalışanlar arasında belirgin farklar olduğunu belirten Frederickson, devlette çalışanların devletin etiğine bağlı olacaklarını ve kamu çıkarını daha çok gözeteceklerini vurgulamakta; böylece yozlaşma ve bozulmanın da çok daha az olacağını belirtmektedir. O’na göre; özel sektörde çalışanlar daha esnek, daha az kurallara bağlı, daha az liyâkat temelli insanlar oldukları için onların devlette çalıştırılması başarısızlık ve yolsuzluklara neden olacaktır. Kamuda ortak çıkar gözetimi varken özeldeki hâkim düşünce kârlılıktır. Dolayısıyla, devletin özele müdahalesine ve hatta devlete karşı olan insanların kamu sektöründe istihdamı, devlet etiğinden uzak tutumları da beraberinde getirecektir Frederickson, 1997b: 177-181; 1999b).

GENEL DEĞERLENDİRME

H. George Frederickson’un kamu yönetimi disiplini içerisindeki yerini saptamak amacıyla taşıyan bu çalışmanın üzerinde durduğu konular bir bütün halinde irdelendiğinde Frederickson’a ilişkin belli değerlendirmeler yapılabilir. Simon-Waldo tartışmasının yaşandığı bir dönemde Waldo’nun öğrencisi olarak yetişmesinin de etkisiyle düşüncelerini Waldo çizgisinde şekillendiren ve o çizgide devam eden bir akademisyen olduğunu kendisi de pek çok eserinde sıkça vurgulamaktadır. Bu noktadan hareketle, Frederickson da Waldo gibi, değerler ve sosyal adalet konularına çok önem vermekte, işletme yönetimi uygulama ve prensiplerinin kamu yönetiminde uygulanamayacağını savunmakta, keskin bir siyaset-yönetim ayrımından söz edilemeyeceğini belirtmekte ve kamu yönetimi içerisinde devletin içinin boşaltılmasından rahatsızlık duymaktadır.

Frederickson için “değerler” ile “sosyal adalet ve eşitlik” kavramları kamu yönetiminin olmazsa olmazlarıdır. Kurucularından olduğu YKYH’ni tanımlarken de, kamu yönetiminde gerçekleşen yozlaşmaların ve bozulan ahlakın düzeltilmesinde de bu iki unsurun kilit unsurlar olduklarını belirtir. O’na göre, devletin, kamu yöneticilerinin ve kuramcılarının temel hareket noktası toplumda sosyal adaletin ve eşitliğin sağlanması olmalıdır.

İşletme yönetiminin uygulama ve prensiplerinin kamu yönetiminde uygulanması, devletin içinin boşaltılarak küçültülmesi amacıyla görev ve fonksiyonlarının özel sektöre veya gönüllü devlet dışı kuruluşlara bırakılmasının çeşitli sıkıntılar yaratacağını savunur. Özelleştirme uygulamalarının her zaman olumlu sonuçlar doğurmayacağını altını çizerek devletin de pek çok hizmeti verimli ve ekonomik olarak yerine getirebildiğini belirtir. Bu noktada yönetim kavramını da eleştirir. Kamu yönetimi alanında her derde deva bir reçete olarak görülen yönetişimin dünya genelinde moda bir terim olarak yaygın şekilde kullanıldığını vurgular. Olumlu taraflarının olduğu ve bunların göz ardı edilmemesi gerektiğinin altını çizerken körü körüne yönetişim mantığı çerçevesinde devleti dönüştürmenin sıkıntılar yaratabileceğinin unutulmaması gerektiğini savunur.

Günümüzde kamu yönetiminin sadece siyasete indirgenmeye çalışıldığı ve bunun da özellikle yönetim kavramıyla gerçekleştirilmeye çalışıldığını belirten Frederickson, bu algılamının yanlış olduğunu, yönetimin siyasetin bir alt dalı halinde değerlendirilmesinin hatalı olduğunu belirtir.

En genel ifadeyle Frederickson Amerikan kamu yönetimi disiplini içindeki işletmevâri/işletmecî kanada karşıt bir tutum sergileyen, kamu yönetimi alanındaki hızlı piyasalaşmanın eleştirel değerlendirmesini yapan, toplumun daha geniş kesiminin daha adil ve eşit şekilde hizmetlerden faydalanması gerektiğini savunan, bunun da en iyi şekilde devlet eliyle gerçekleştirilebileceğini belirten, Amerikan kamu yönetimi disiplini incelenirken üzerinde titizlikle durulması gereken bir akademisyen ve düşünürdür.

KAYNAKÇA

- Atalay, Mehmet (2008) *Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi*, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Atalay, Mehmet (2006) “Dwight Waldo ve The Administrative State”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, Ekim, Sayı 27.
- Barton, Rayburn (1980) “The Road to Minnowbrook: Development of the New Public Administration in the United States”, *International Journal of Public Administration*, Volume 2, No 4, pp. 447-475.
- Çorbacıoğlu, Sıtkı (2009) “Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 4, ss. 23-48.
- Frederickson, H. George, *Kişisel Web Sitesi*, <http://people.ku.edu/~gfred/index.htm> (E.T.: 07.12.2008).
- Frederickson, H. George (2004) *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*, Queen’s University Belfast, Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Working Paper QU/GOV/3/2004.
- Frederickson, H. George and Kevin B. Smith (2003) *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Frederickson, H. George (1999a) “The Repositioning of American Public Administration”, *Political Science and Politics*, Volume 32, No 4, December, pp. 701-711.
- Frederickson, H. George (1999b) “Ethics and New Managerialism”, *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, Volume 4, No 2, pp. 299-324.

- Frederickson, H. George (1997a) "Introduction", *International Journal of Public Administration*, Volume 20, No 4-5, pp. 817-836.
- Frederickson, H. George (1997b) *The Spirit of Public Administration*, The Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.
- Frederickson, H. George (1996) "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration", *Public Administration Review*, Volume 56, No 3, pp. 263-270.
- Frederickson, H. George, Jay Shafritz, and Albert Hyde (1992) *Classics of Public Administration, Third Edition*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, pp. 366-381.
- Frederickson, H. George (1976a) "Public Administration in the 1970s: Developments and Directions", *Public Administration Review*, Volume 36, No 5, pp. 564-576.
- Frederickson, H. George (1976b) "The Lineage of the New Public Administration", *Administration and Society*, Volume 8, No 2, pp. 149-175.
- Frederickson, H. George (1971) "Organization Theory and New Public Administration", in Frank Marini (Ed.), *Toward a New Public Administration - The Minnowbrook Perspective, Third Edition*, Chandler Press, Scranton, Philadelphia.
- Harmon, Michael M. (1989) "The Simon/Waldo Debate: A Review and Update", *Public Administration Quarterly*, Volume 12, No 4, Winter, pp. 437-451.
- Henry, Nicholas (1989) *Public Administration and Public Affairs, Fifth Edition*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Henry, Nicholas (1987) "The Emergence of Public Administration as a Field of Study", in Ralph C. Chandler (Editor), *A Centennial History of the American Administrative State*, Free Press, New York, pp. 37-85.
- Kaufman, Herbert (1969) "Administrative Decentralization and Political Power", *Public Administration Review*, Vol. 29, No: 1, January-February 1969, pp. 3-15.
- Marini, Frank (Editor) (1971) *Toward a New Public Administration- The Minnowbrook Perspective, Third Edition*, Chandler Press, Scranton, Philadelphia.
- Özgür, Hüseyin (2009) "Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin (YKYH) 40 Yıllık Sertüveni: 1968 Minnowbrook Konferansından 2008'e YKYH'nin Dönüşümü", *VI. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR -IV)*: Necat Akyıldız vd. (Derleyenler), *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, TODAİE, Ankara, ss. 169-192.
- Özgür, Hüseyin (2003) "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", *Çağdaş Kamu Yönetimi -I*, (Editörler) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 183-224.
- Simon, Herbert A., Peter F. Drucker, and Dwight Waldo (1952) "Development of Theory of Democratic Administration: Replies and Comments", *The American Political Science Review*, Volume 46, No 2, June, pp. 494-503.
- Sayman, Coşkun (2006) *Dwight Waldo ve Yönetim Yazını*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Waldo, Dwight (2006) "Demokratik Kamu Yönetiminin Gelişimi" (Çev. Lütfi Yalçın), *Kamu Yönetimi Dünyası*, Sayı: 27, Ekim 2006. Orjinali: "Development of a Theory of Democratic Administration", *American Political Science Review*, Volume 46, March, pp. 81-103.
- Waldo, Dwight (Editor) (1971) *Public Administration in a Time of Turbulence*, Chandler Press, Scranton, Philadelphia.
- Wilson, Woodrow (1887) "The Study of Administration" *Political Science Quarterly*, Vol. 2, June 1887, pp. 197-222.