

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE (ABD) İDARİ DEVLETİN GELİŞİMİ VE WOODROW WILSON'UN ETKİSİ

THE EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE STATE IN THE UNITED STATES (USA) AND
THE IMPACT OF WOODROW WILSON

Selim Coşkun*, Hakan Dulkadiroğlu**

ABSTRACT

Wilson, as a scientist and statesman, has had a great impact on the development of public administration as an academic discipline and in evolution of the American administrative state. The two theses Wilson argued in his study have been largely popular in public administration practice and institutional discussions throughout the relatively short history of public administration. The first thesis is the separation of politics and administration, the second one is the development and creation of universal principles of scientific administration that will ensure efficiency and efficiency in public administration. Even though it is criticized from time to time, the public administration theory and practices, which was formed in line with Wilson's ideas and studies, continues to have a dominant impact on the American public administration. This study discusses Wilson's contribution to the evolution of theory and practice of public administration in the USA within a historical period.

Keywords: Wilson, American administrative state, and public administration

ÖZET

Bilim adamı ve devlet adamı olarak Wilson'un çalışmalarının ve düşüncelerinin, kamu yönetiminin bir akademik disiplin olarak gelişmesinde ve Amerikan devlet yönetiminin tekamülünde büyük etkisi olmuştur. Wilson'un çalışmasında savunduğu iki tez kamu yönetiminin görece kısa sayılabilecek tarihi boyunca kamu yönetimi uygulama ve kurumsal tartışmalarında büyük ölçüde gündemini korumuştur. Bunlardan birincisi siyaset ve yönetim ayrışması, ikincisi ise kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği sağlayacak evrensel bilimsel yönetim ilkelerinin oluşturulması ve kamu yönetiminde kullanılmasıdır. Zaman zaman eleştirilmesine karşın Wilson'ın düşünceleri doğrultusunda oluşturulan kamu yönetimi anlayışı ABD'de etkisini büyük ölçüde devam ettirmektedir. Çalışmada, Wilson'un ABD'de kamu yönetimi kuramı ve uygulamalarının gelişim sürecine katkıları tarihsel kesitler halinde ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Wilson, Amerikan idari devleti, kamu yönetimi

* Prof. Dr. Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, selimc80@yahoo.com

** Dr. Öğr. Üyesi Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, hakandulkadiroglu@yahoo.com

DOI:

Giriş

ABD’de modern devlet, Waldo’nun adlandırmasıyla “idari devlet” yapısı, Wilson’un da öncülerinden olduğu ve 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan kapsamlı reform hareketleriyle oluşmaya başladı. Bu yüzyıl boyunca Amerikan kamu yönetiminde iki düşünce sıklıkla karşı karşıya gelmiştir. Bunlar; batı siyaset düşüncesinden ödünç alınan ve zenginleştirilen kadim kuvvetler ayrımı anlayışıyla, daha sonra ulusun “yaşayan anayasasındaki” radikal değişiklikleri açıklamakta ve meşrulaştırmakta kullanılan “idari devlet” anlayışlarıdır. Böylelikle 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında Amerikan modern devlet ilkeleri ve yapısı aşamalı olarak şekillendi ve ana akım (Ortodoks) haline geldi.

Montesquieu döneminin belki de ondan önce kristalize olan kuvvetler ayrımı kavramı, Amerikan Anayasası’nın çerçevesini belirleyen yegâne ilkesi olmamakla beraber kamu yönetiminin en önemli ilkesidir. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığı ilkesinin ne olduğu konusunda Amerikan Anayasası’nın çerçevesini oluşturan “kurucu babalar” arasında, Madison ve Hamilton örneğinde olduğu gibi ciddi fikir ayrılıkları mevcuttu.

Anayasanın ilk maddeleri devletin bu üç erkini açıkça betimlemekte ve her birine ayrı fonksiyonlar yüklemektedir. Ancak sonraları farklı siyasi gelişmeler ortaya çıktıkça bu üç erkin önceliği ve ağırlığı belirli dönemlerde artış veya azalış gösterdi. Kurucuların bu düzenlemede açık olarak belirtmediği şey bu denklemde kamu yönetiminin ve bürokrasinin yerinin ne olduğudur. Federalist Belgelerde (Papers) konunun özellikle ele alınmasına karşın “yönetim” kelimesi açıkça Amerikan Anayasasında yer almamaktadır. Anayasanın ikinci maddesinde yürütme kurumlarından (executive departments) bahsedilmekte ancak onların ne olduğu ve nasıl yönetileceği hakkında bilgi verilmemektedir.

ABD’de, yeni kurulan devletin ilk on yıllarında siyasi atamalardan yargı denetimine kadar pek çok alanda erkler arasında ciddi çatışmalar yaşandı. Diğer taraftan Amerikan kamu kurumlarının yönetimi meselesi en öncelikli konular arasında yer almadı. 19. yüzyılın ortalarından itibaren Kongre/yasama baskın erk haline geldi. Hamilton’un ikazlarını haklı çıkarırcasına birbiri ardınca zayıf Başkanlar göreve geldi ve ulusal meclis komitelerinin, Kongre sözcüsünün ve komisyonların patronaj sistemine, atamalara ve yönetim işlerine müdahaleleri ile ağırlığı arttı ve birinci güç haline geldi. Bu süreçte patronaj ve yağma sistemi ortaya çıktı. Bu dönemde kamu yönetiminde yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık yaygın ve olağan hale geldi. Bu dönem, aynı zamanda ABD’de hızlı sanayileşme, kentleşme ve göçün yaşandığı dönem olup toplumsal sorun ve ihtiyaçların yolsuzluk ve kayırmacılığa dayanan yönetim anlayışıyla çözülemeyeceği düşüncesi hâkim oldu. Böyle bir ortamda kamu yönetiminin nasıl daha etkin ve verimli olarak yönetilebileceği meselesi gündeme taşındı. Wilson’ın da aralarında bulunduğu reformcular kamunun yozlaşmış ve verimsiz yönetimini eleştirmeye, çözüm önerileri sunmaya başladılar.

Reform hareketiyle birlikte kamu yönetimi aşamalı ama kapsamlı olarak değişti. Reform sonrasında “idari devlet” güç kazandı ve “yürütme organı” sistemin her düzeyinde öncelikli hale geldi. Wilson'un ilk defa ortaya attığı ve ABD'de anaakım/ortodoks kamu yönetiminin en önemli anlayışı olan siyaset-yönetim ayrışması (politics-administration dichotomy) 18. yüzyılda başlayan ve sonraları devam eden reformların takip ettiği ortak bir düşünce oldu. Burada ki temel kaygı siyaset ile kamu yönetimini, temsil ile kamu yönetiminin etkin ve verimli olarak işlemini uyumlu hale getirmektir. Anaakım kamu yönetiminin diğer bir unsuru genel ve evrensel ilkeleri olan bir yönetim biliminin mümkün olabileceği teziydi.

Kamu yönetiminin çerçevesini/kuramını oluşturma konusunda farklı bakış açıları bulunmaktadır. Denhart'a (1984) göre bu konuda başlıca üç görüş bulunmaktadır. İlk görüşe göre kamu yönetimi, devlet yönetimi/hükümet yönetimi ile olan ilişkisinden dolayı ayırt edilmektedir. Bu anlamda kamu yönetimi siyaset biliminin bir alt unsuru olup, kamu yönetimi siyasetin belirlediği politikaların uygulayıcısıdır. İkinci görüşe göre kamu yönetimi az çok özel sektör yönetimi ile aynı olup örgüt kuramının bir unsurudur. Üçüncü görüşe göre ise kamu yönetimi, profesyonel bir alandır ve pratik sonuçlar üretmek için farklı kuramsal bakış açılarından faydalanır. Pek çoklarına göre kamu yönetimi disiplininin kurucusu olarak kabul edilen Wilson bu üç bağlamda da ABD kamu yönetimi kuramı ve uygulamalarını büyük ölçüde etkilemiştir. Bu çalışma kapsamında, Wilson'un ABD'de kamu yönetimi kuramı ve uygulamalarına katkısı tarihsel bir süreç içinde ele alınmaktadır.

1. Amerikan Yönetim Geleneği

ABD'de üç siyasi/idari model kamu yönetiminin oluşumunda belirleyici olmuştur. Bu üç modelin ortaya çıkışı aslında Cumhuriyetin kuruluşuna kadar gerilere gitmekte olup zamanla değişime uğramıştır. Bu modeller devletin/yönetimin çatışan çıkarları nasıl kontrol edeceği ve toplumun nasıl yönetileceğine ilişkin düşünceler içermektedir. Kamu yönetiminin kapsamı ve niteliği bu modellerin altında yatan varsayımların ışığında tanımlanmıştır (Keller, 2007).

Devletin kurucuları Hristiyanlıktaki ilk günah metaforundan yola çıkarak insanların doğası gereği bozulmaya temayüllü olduğuna inanmaktaydı. Bu nedendir ki iktidar hiçbir kimseye cazip gelmeyecek şekilde parçalanmalı, gücün tek bir şahıs veya organda toplanmasına müsaade edilmemelidir. Bu açıdan bakıldığında kontrol ve denge sisteminin önemi açıkça anlaşılabilir. Kontrol ve denge sistemi doğası gereği yanılabilir olan insana karşı yapısal bir engel oluşturmaktadır.

İkinci varsayım resmi otoritenin/yönetimin nasıl kontrol edileceğiyle ilgilidir. Burada amaç, toplumun temsilcisinin onayı olmadan veya Anayasadaki bir hükme dayanmadan hiç bir kamu görevlisinin yetki kullanamayacağı bir yönetim yapısı

oluşturmaktır. Kamu yönetimi resmi yetkiyi paylaşan farklı ofislerden oluşmaktadır. Bu ofisler farklı yöntemlerle doldurulur. İktidarın parçalı yönetim yapısı (kontrol ve denge sistemi ve federalizm) yoluyla dağıtılması tiranlığın oluşmasına engel olacaktır. James Madison'a göre tiranlık kötü tasarlanmış devlet organlarından, özellikle yürütme organından kaynaklanmaktadır.

Üçüncü varsayım grupların ve bireylerin kamu kurumları etrafında şekillenecek katılımı ve çıkar çatışmasıyla ilgilidir. ABD'de anayasanın kaleme alınması ve devletin yapılanmasında önemli rol oynayan Madison, hiziplerin önlenemez kötülüğüne ve onları kontrol etme ihtiyacına inanmaktaydı. Madison'a göre en iyi yönetim hiziplerin birbirlerini kontrol ettiği yönetimdir. Bazı çıkar grupları seçkinci olabilirler ve genel çıkar peşinde koşabilirler. Ancak bu durum diğer grupların kendi özel çıkarlarının peşinde koşmasına mani değildir.

Yukarıdaki varsayımlar ışığında ABD'de devletin yönetimiyle ilgili başlıca üç modelden bahsetmek mümkündür (Keller, 2007). İlk model hiziplerin çatışması modelidir (conflict of factions). Bu modele göre hiziplerin kendi aralarında çekişmesi politikanın acı ve değişmez bir gerçeğidir. Hiziplerin çatışması modeline dayalı olarak kamu ofisleri Amerikan Anayasasında farklı hiziplerin çıkarlarını temsil edecek şekilde tasarlandı ve böylelikle herhangi bir hizibin tek başına politikayı belirleyici olmasının önüne set çekildi. Diğer taraftan Hamilton'un başını çektiği diğer bir grup kamu görevlilerine önemli ölçüde inisiyatif/taktir yetkisinin verilmesi gerektiğini savunmuştur. Bu gruba göre, kamu görevlileri kendini seçen ve o makama getiren kişi ve grupların çıkarlarına karşı farklı bir inisiyatif oluşturabilmelidir. Diğer Kurucular, Hamilton'un başını çektiği grubun görüşlerine bir etik boyut kazandırarak bazı kamu görevlilerinin gelecek nesiller için genel toplumsal çıkarı savunabileceklerini ve çıkarlar arasında yatıştırıcı bir rol oynayabileceklerini savunmuşlardır. Bununla birlikte, Kurucuların büyük çoğunluğu, Wilson'un başını çektiği modern kamu yönetimini kuran reformistlerin aksine, güçler ayrılığını kullanarak hiziplerin etkisini azaltmayı ve sistemi korumayı tercih ettiler.

Daha sonra, Jefferson döneminde başlayan ve Jackson döneminde zirveye ulaşan ikinci model olan hiziplerin iktidarı (rule of factions) modeli baskın model olarak ortaya çıktı. Bu modelde kamu otoritesi ve meşruiyet doğrudan seçim temeline dayanmaktadır. Bu dönemde siyasi partiler ortaya çıktı ve siyasi partiler farklı hizipleri kullanarak bir yönetim aracı haline geldi. Parti ve partiye bağlılık kamu görevlilerinin seçiminde en önemli kriter olarak ortaya çıktı. Kamu görevleri seçilmiş görevliler için seçmen oylarını ve diğer kaynakları güvenceye almak için siyasi destekçilere dağıtılmaya başlandı. Diğer taraftan hiziplerin çatışması modelinde oluşturulan siyasi yapılar önemli ölçüde değiştirilmedi. Özellikle yerel yönetimler düzeyinde Aristo'nun demokrasiyi cumhuriyetin yozlaşmış hali olarak sınıflandırmasını haklı çıkaracak bir durum ortaya çıktı. Bu model daha sonra Andrew Jackson'la (bazıları onun ismini Jefferson ile beraber kullandılar) özdeş-

leşti (yağma sistemi/patronaj sistemi). Bu sistemde kamu görevleri ya seçilmiş politikacıların referansları ile ya da belli bir oyu sağlayacak güvenceye sahip olma durumlarına göre atandılar. Bu sistemde esas olan parti bağlılığı olup kamu görevine gelmek için özel bir bilgi ve eğitime gerek duyulmamaktaydı.

19. yüzyılın ikinci yarısından sonra hızla kentleşen ve teknoloji devriminin etkisiyle gelişen bir ortamda reform hareketlerinin destekçileri Amerikan yönetim sisteminde bir dizi değişim talep etmeye başladı. Wilson'un liderliğini ve eserlerinde sözcülüğünü yaptığı reformcular farklı gruplardan değişik taleplerle ortaya çıkmasına rağmen paylaştıkları temel varsayım ve inançlar Amerikan kamu yönetimini doğrudan etkiledi. Üçüncü model olan kamu yararı (public interest) modelinin temelini bilimin üstünlüğü ve etkinliği anlayışı oluşturmaktadır. Reformcular bilimin uygulanmasının güncel kamu yönetimi sorunlarını çözeceğine ve ahlaklı politikalar geliştirilmesine yol açacağına inanmaktaydılar. Burada ihtiyaç duyulan şey partiye bağlılık yerine gerekli bilimsel bilgiye haiz liyakat sahibi uzmanların yetkilendirildiği bir yönetim yapısı oluşturmaktı. Liyakatin ve uzmanlığın başlıca belirleyici ise eğitim düzeyi oldu. Bu anlamda reform döneminde ve sonrasında pek çok Amerikalı (ABD vatandaşı) için akademik derece bir saplantı haline geldi.

ABD'de modern kamu yönetimi ve idari devletin kurucusu olan reformcular, bilimi kümülatif ve artan bilgi birikimi olarak görmektedir. Pek çok Amerikalı'nın hala kabul ettiği bu bilim kavramı doğrudan teknoloji ile ilişkilendirilmektedir. Çoğu reformcu bilimsel yöntemler kullanılarak mutlak bilgiye ulaşacaklarına inanmaktaydılar. Onlara göre bilimin sınırı ve çözemeyeceği bir problem yoktu. Felsefi olarak bu düşünce Aydınlanma Hareketinden kaynaklanmaktaydı. Bilimsel rasyonellik sadece arzu edilebilir değil aynı zamanda kent merkezli bir teknolojiye de uygulanabilir bir araçtı.

Yeni siyasi/yönetimsel hareketin en önemli unsurlarından birisi yönetim (administration/business) oldu. Yönetim bilimi, yöneticilerin rasyonel davranmasını sağlayacaktı. Buna uygun olarak kamu kurumlarına/makamlarına seçilmiş temsilciler tarafından eğitilmiş/uzman yöneticiler atanmalıydı. Bu uzmanlar işlerinde uzmanlık otoritesini kullanmalı ve kendilerini atayan seçilmiş organlara hesap vermeliydi. Bu düşünceler, diğerleriyle beraber, konsey/yönetici yönetim tarzında bir yer edindi ve Anayasa'nın kabulünden sonra Amerikan siyaset/yönetim sisteminde en önemli yenilik olarak ortaya çıktı (Keller, 2007).

Reformistler politikayı yönetimden ayırarak bilimsel rasyonelliğin siyasi çekişmeyi ortadan kaldıracığına inanmaktaydılar. Onlara göre, bilginin tarafsız olarak uygulanması kamu yararını sağlayacak ve kamu yönetimi daha iyi duruma gelecekti. Bu görüşler Kurucuların düşünceleriyle büyük ölçüde çelişmekteydi (Spicer ve Terry, 1993). Kamu yararı modeli insanların bilgi yoluyla mükemmelleşebileceğini varsaymaktadır. Bu anlayışa göre rasyonellik yalnızca gerçekleri

daha fazla kavrama kabiliyetimizi artırmaz, aynı zamanda bireylerin ahlakını da mükemmelleştirir. Rasyonelliği artırmak için reformistler kapsamlı biçimde kamu otoritesini uzmanlara vermeye hazırıldılar. Bu modeli savunanlar örgün eğitimin en az lise düzeyinde zorunlu olmasını savunuyorlardı. Onlara göre eğitim insanların yalnızca zihinsel yeteneğini/bilişsel becerilerini artırmakla kalmaz aynı zamanda bilim temelli ahlakını da artırabilirdi.

Yukarıdaki modellere benzer olarak Kettl (2000), siyasi geleneklerin yönetim kuramını nasıl şekillendirdiği üzerinde durmaktadır. Yazara göre; Hamilton, Jefferson, Wilson ve Madison geleneği Amerikan kamu yönetiminin temel taşlarını oluşturmaktadır.

	<u>WILSON</u> Hiyerarşik	<u>MADISON</u> Güçler Dengesi
<u>HAMILTON</u> Güçlü Yürütme/ Yukarıdan Aşağı	<ul style="list-style-type: none">• Güçlü yürütme• Yukarıdan aşağı hesap verebilirlik• Hiyerarşik Otorite	<ul style="list-style-type: none">• Bürokratik olmayan kuruluşlar• Siyasi güce odaklanma• Yukarıdan aşağı hesap verebilirlik
<u>JEFFERSON</u> Zayıf Yürütme/ Aşağıdan Yukarı	<ul style="list-style-type: none">• Zayıf yürütme• Aşağıdan yukarı hesap verebilirlik• Vatandaşa karşı duyarlılık	<ul style="list-style-type: none">• Bürokratik olmayan kuruluşlar• Yerel kontrole odaklanma• Aşağıdan yukarı duyarlılık

Kaynak: Kettl (2000).

Bu dört düşünürün–Hamilton, Jefferson, Madison ve Wilson–düşünceleri Amerikan kamu yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Bu düşünceler sadece önemli düşünürlerin fikirleri değil aynı zamanda kamu yönetimi kuramı ve uygulamalarını şekillendiren yaklaşımlardır. Hamilton yaklaşımı güçlü yürütme/yukarıdan aşağı yönetimden oluşurken, Jefferson bunun tam karşısında zayıf yürütme/aşağıdan yukarı yönetimi benimsemektedir. Wilson yaklaşımı hiyerarşi, otorite, süreç ve yapıya odaklanırken Madison yaklaşımı Wilson’un tam zıddı olarak güçler dengesini öne çıkarmaktadır. Bunlar genel soyutlamalar olup Weberyen anlamda ideal tipleri temsil etmektedir. Bu dört yaklaşım Amerikan siyaset ve kamu yönetimi düşüncesi ve uygulamalarının güçlü ve sürekli yenilenen modellerini oluşturmaktadır (Kettle, 2000).

Bir görüşe göre Amerikan kamu yönetiminin gerçek fikir babası Alexander Hamilton’dur (O’toole, 1987). Hamilton’ın öncülük ettiği Federalistler etkili bir ulusal yönetim üzerinde durdu. Federalistler, Federalist Yazılarda (Papers) ve bilhassa Federalist Yazılardan 70 inci makalede, “iyi yönetimi tanımlamada en önde gelen özelliğin yürütmedeki enerji” olduğunu iddia ettiler. Hamilton, Federalist

meslektaşları ile birlikte güçlü ve etkin bir yürütmenin oluşturulması yönünde çaba gösterdi. Hamilton, milleti temel alarak “demokratik milliyetçilik” tezini öne sürdü ve kamu yararına ulaşmak için “akıllı aktivizmin” federal yönetimin politikalarına öncülük etmesi gerekliliğini savundu. Federalistler, popüler kurumlarla kontrol edilen ancak kamu yönetiminde aktif olan canlı ve güçlü devlet/kamu yönetimi oluşturulmalı görüşünü savundular (Kettl, 2000).

Hamilton'un tam karşısında yer alan Jefferson'un düşünceleri Amerikan yönetimi kuramları ve uygulamalarını etkileyen diğer bir gelenektir. Jefferson'un kırsal/tarım kökenli olması onun bireysel otonomiye koruyan zayıf bir merkezi yönetimin gerekli olduğu fikrini savunmasına neden olmuştur. Jefferson'un geleneğini takip ederek pek çok Amerikalı gücü mümkün olduğu kadar sınırlı olan bir ulusal yönetimi savunmakta ve yerel temelli yönetimlerin oluşturulmasını istemektedir. Jefferson, günlük yönetim uygulamaları üzerinde fazlaca kafa yormamış, bireysel olarak otoriteden pek hoşlanmamıştır. Jefferson'un yönetim anlayışı oldukça muğlaktır. Diğer taraftan, Başkan olduğu dönemde Jefferson koyu bir Hamiltoncu gibi davranmış, enerjik bir yönetim göstererek federal yönetimi ve kurumları oldukça büyütülmüştür. Burada muhalefetteyken insanların güçlü bir yönetime ve merkezi yönetime karşı çıkması, ancak iktidara gelince gücü mümkün olduğu kadar kullanma durumu ortaya çıkmaktadır. Her halükarda, toplumsal temele dayalı aşağıdan yukarı, insanların istek ve taleplerine duyarlı bir yönetim anlayışı Amerikan kamu yönetimi geleneğinde en başından beri güçlü bir yere sahiptir.

James Madison'un çalışmaları kamu yönetimi kuramından daha çok Amerikan Cumhuriyetçi yönetim anlayışının şekillendirilmesi ile ilgilidir. Madison, Amerikan “güçler dengesi sisteminin” kurucusu olarak kabul edilmektedir. Yine Madison, Amerikalıların Hamilton ve Jefferson'un uzlaşması zor düşüncelerini bir araya getirmek için on yıllardır kullandıkları taktiklerin tasarımcısıdır. Madison Amerikan Anayasasını oluşturan ve güçler dengesi sistemini geliştiren en etkili kişi olarak kabul edilmektedir. Ancak, onun kamu yönetimine ilişkin doğrudan herhangi bir düşüncesi bulunmamaktadır (Keller, 2007).

Wilson'un düşüncelerinin, Amerikan Kamu Yönetiminin kuram ve işleyişinde büyük etkisi olmuştur ve bu etki halen devam etmektedir. Esasında Wilson'un düşünceleri daha önce bahse konu olan üç kurucunun -Hamilton, Jefferson ve Madison- yönetim düşüncelerini kısmen barındırmaktadır. Wilson'un düşünceleri Madison'un güçler ayrımı teziyle uyumlu olup Madison'un aksine Wilson'un yönetim hakkında açık fikirleri bulunmaktadır. Jefferson'a benzer olarak yerel yönetimlerin ve temsil etmenin öneminin farkındadır. Diğer taraftan, Hamilton gibi Wilson'da güçlü yürütme taraftarıdır.

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren şekillenen anaakım yönetim geleneği ve kamu yönetimi büyük oranda Wilson'ın düşüncelerine dayanmaktadır. Bu mo-

delde siyasetçiler ile kamu yöneticilerinin rolleri ayrıştırılmalı, kamu yöneticilerinin eylem ve işlemleri emir-komutaya uygun olarak icra edilmelidir (siyaset ve yönetimin ayrıştırılması). Modelde, seçilmiş görevliler kamu politikalarının genel bir çerçevesini çizer ve ayrıntıları bürokratlara bırakırlar. Üst düzey yöneticiler hiyerarşi vasıtasıyla teknik detayları değerlendirir ve alt düzey çalışanları sorumlu tutarlar. Wilson'ın getirdiği diğer bir yenilik kamu yönetiminin bir bilim olduğu düşüncesidir. Kamu yönetiminin etkin ve verimli olarak çalışması için bilimsel ilkeler ortaya çıkarılmalı ve kamu yönetimi bu ilkeler doğrultusunda yönetilmelidir. Bu iki ilke halen ABD anaakım (ortodoks) kamu yönetiminin en önemli ilkeleridir ve kamu yönetimi uygulamalarına temel teşkil etmektedir (Kettl, 2000).

2. Yağma Sistemi ve Reformlar

Modern Amerikan kamu yönetimini sağlıklı olarak anlayabilmek için Wilson ve onun düşüncelerini etkileyen tarihsel, ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmeleri irdelemek gerekir. Wilson'un ve diğer reformcuların düşünceleri, içinde yaşadıkları çağın baskın kültürel değerlerini ve problemlerini yansıtmaktadır. Bu bölümde reform dönemi öncesi gelişmeler üzerinde kısaca durulacaktır.

2.1. 1789- 1800: Federalist Dönem

George Washington döneminde bürokrasi görece küçük olmasına karşın kamu görevlilerinin niteliklerine önem verilmekteydi. Tabii buradaki nitelik eğitim ve uzmanlıktan daha çok Aristokrasiye mensubiyetle ilgilidir. ABD'nin kurucuları "kitle demokrasısından" korkmaktaydılar. Örneğin, Alexander Hamilton bunu açıkça şu şekilde ifade etmiştir: "Halkınız, sizin halkınız beyefendi, büyük bir canavardır." Bu durumu dikkate alan kurucular yeni politik sistemde mümkün olduğu kadar kitlelerin kurumlarda etkilerini azaltacak düzenlemeleri gerçekleştirdiler. Bu kapsamda, Anayasa, Senatörlerin halk tarafından değil seçkinleri temsil ettiklerini düşündükleri eyalet yasama organları tarafından seçilmesini vaaz etmekteydi. Benzer olarak Anayasa ile yürütmeyi halkın etkisinden kurtarmak için seçiciler kurulu (electoral college) oluşturuldu (Knott ve Miller, 1987).

Yönetimini oluştururken, Başkan George Washington yeni bir kamu hizmeti oluşturma imkânına sahipti. Kamu hizmetine girmede en temel kriter yeni kurulan siyasi sistemi desteklemektir. Bu nedenle Washington, Federalist düşüncedeki yakın arkadaşlarını kamu görevlerine atadı. John Adams'ın başkanlığı döneminde partizan politika ve tercihler daha da öne çıktı. Bunun nedeni hem Federalistlerin kendi arasında, hem de Federalistlerle, Jefferson taraftarları arasında bazı görüş farklılıklarının iyiden iyiye gün yüzüne çıkmasıydı. Ancak bu ilk yirmi yılda kamu hizmetlerine atamada partizan tercihler birinci derecede önemli değildi. Partizan politikadan daha önemli olan kriter sosyal statü idi.

Federalist kamu hizmetleri açık olarak aristokrasiyi temsil etmekteydi. Washington, politik atamalarında çok yüksek standartlara sahipti. Ancak bu standartlar işi iyi yapmakla (liyakat) ilgili olmaktan daha çok adayın toplumdaki statüsü, Bağımsızlık Savaşına katılması ve ikametgah gibi kriterlerdi. Buradaki nihai hedef yeni kurulan yönetim için destek sağlamaktı. Aristokrasi siyasi güce sahip olduğu için onların kamu hizmetlerine atanması otomatik olarak siyasi desteği getirmekteydi. Benzer olarak farklı eyaletlerden ve bölgelerden atamaların yapılması da siyasi desteği sağlamanın bir yöntemi olarak düşünüldü.

1796 seçimlerinde başkanlık yarışını kazanan John Adams, döneminde siyasi atamalara daha fazla yer verdi. Adams için kamu hizmetlerine atamadaki öncelikli ve en önemli kriter partiye bağlılıktı. Washington, üst düzey atamalarda hassasiyet gösterirken Adams alt kademelere bile siyasi atamalar yaptı. Atamalardaki partizanlık o kadar yaygın hale geldi ki Başkan'ın kendi partisindekiler bile bu durumu protesto ettiler (Cayer, 2007).

2.2. 1801-1829: Jefferson Dönemi

Thomas Jefferson'un 1800'de Başkan seçilmesiyle ABD'de yönetim ilk defa bir partiden başka bir partiye geçti. Jefferson, kendinden önce başka bir parti tarafından atanmışlarla doldurulmuş bir kamu yönetimini miras aldı. Doğal olarak partisinden bazı kişiler kamu kurumlarına atanma beklentisi içindeydiler. Bunun bir sonucu olarak Jefferson kendini destekleyenleri kamu hizmetlerine atama yolunu bulmak zorundaydı. Diğer taraftan kamu görevlilerini toptan değiştirmek gibi bir niyeti de yoktu.

Kamu yönetimini kendi partisine daha duyarlı yapmakla, yönetimde bir tür istikrar sağlama arasında bir orta yol bulma yolunu aradı. Jefferson, kamu görevlerine kendi taraftarlarını atamayı tercih etti ve bunu yumuşak bir şekilde yaptı. Özellikle yüksek makamlara Cumhuriyetçileri atadı. Partizan konuların dışında Jefferson, atamalarda Federalistlerin standartlarını kullandı. Kamu hizmetlerine atananlar büyük ölçüde aristokratlar ve toplumun önde gelen gruplarındandı. Jefferson döneminde tarım kesiminin çıkarlarına daha fazla önem verildi ve alt kademe atamalar tarım kesiminin çıkarlarını temsil edecek şekilde gerçekleşti. Diğer atamalar Federalistlerin yaptıklarına benzer şekilde aristokrat sınıftandı. Bu dönemde pek çok atama Cumhuriyetçilerden oluşmaktaydı (Cayer, 2007).

Jefferson, personel sayısının azaltılması yöntemine başvurdu. Cumhuriyetçiler büyük devlete güvenmiyorlardı. Çalışan sayısını bazı kadrolara atama yapmayarak veya kadroları birleştirme yoluyla azalttılar. Madison ve Monro, kamu hizmetlerine üst sınıflardan ve genellikle Cumhuriyetçilerden atama yaparak Jefferson'un geleneğini devam ettirdiler. Diğer taraftan, partizan eylemler bu dönemde azaldığı

ve Jefferson dengeyi sağladığı için kamu hizmetlerine partizan atamalar bu dönemde azaldı. Bu dönemde ki önemli bir gelişme de 1820 tarihli görev süresini dört yıl ile sınırlayan “Görev Süresi Yasasının” kabul edilmesidir. Bu yasayla yeni seçilen Başkana yeni atamaların yolu açılıyordu. Bununla birlikte Madison ve Monroo süresi dolan kamu görevlilerini görevlerine tekrar atama yolunu seçtiler (Cayer, 2007).

John Quincy Adams, Washington ve Jefferson’un geleneğini takip etti. Yüksek makamlara genelde üst sosyoekonomik sınıflardan kişileri atadı. Diğer bir ifade ile kamu hizmetlerine atamada sosyo-ekonomik statünün önemli olduğu hususunda ısrar etti. Bu ısrarı ona pek yaramadı ve Andrew Jackson döneminin ve kamu yönetiminde yeni dönemin önünü açılmasına yol açtı.

Daha önceki ve Jefferson dönemi sonrası kamu görevlilerinin ödemeleri düşük tutuldu. Federalist Parti gittikçe zayıfladığı için Cumhuriyetçilerin politikalarına muhalefet edecek bir güç yoktu. Maaşların düşük olmasına karşın hem bu dönemde hem de Federalist dönemde yolsuzluklar ve hileler çok azdı. İlk Başkanlar tarafından kamu hizmetlerine atamada aranan niteliklerin kamu görevlilerinin yüksek düzeyde dürüst olmasını sağladığı söylenebilir. Kamu hizmetlerinde bulunmak her şeyden önce önemli bir prestij kaynağı olarak görülmekteydi.

Eyalet ve yerel yönetimler de büyük oranda Federal yönetimin yaşadığı tecrübelerin benzerini yaşadı. Eyaletler çoğunlukla kamu hizmetlerine aristokratları atamakla beraber, partizan atamalarda zaman zaman yapıldı. Özellikle New York ve Pennsylvania başta olmak üzere bazı eyaletlerde partizan atamalar öne çıktı. Bu durum daha sonraları ülke düzeyinde uygulanacak yağma sisteminin öncülüğüne yol açtı (Cayer, 2007).

2.3. 1829- 1865: Yağma Dönemi

Andrew Jackson’un Başkanlığına kadar seçimle ve atamayla gelinen kamu makamlarının büyük çoğunluğu toprak sahibi ve ticari elitler tarafından doldurulmaktaydı. Pek çok faktör kitleleri politikadan dışlamaktaydı. İlk olarak pek çok eyalette sıradan insanlar oy verme hakkından yoksundular. Oy verme hakkı mülk sahibi olmaya bağlı olduğu için kiracı çiftçiler ve alt sınıf kentliler seçimlere katılamamaktaydılar. Ancak 19. yüzyılın başlarından itibaren sistem tüm (beyaz) erkeklerin oy hakkına sahip olmasına doğru aşamalı olarak değişti. İkinci olarak, toprak sahibi ve ticari elitler oy veren vatandaşlar üzerinde orantısız bir etkiye sahiptiler. Elitler ekonomik güçlerini ve kolonicilik zamanından kalma sosyal prestijlerini kullanmaktaydılar. Bu elit avantajı 19. yüzyılın başlarından itibaren büyük ölçüde azaldı. İlk yerleşim yerlerinin zorluklarına katlanan ve yeni kasaba ve kentlerde kendilerine bir yer açan kişiler doğuştan gelen/irsi öncelik ve statüleri reddettiler. Bu gruplar eşit siyasi etki talep ettiler (Knott ve Miller, 1987).

Yukarıda bahsedilen ve ilk on yıllarda uygulanan çoğunlukçu demokrasi 19. yüzyılda Amerikalılar için kabul edilebilir bir durum değildi. 1815 ile 1840 arasında yeni eyalet anayasaları ve yerel yönetim tüzükleri (charters) yerel yönetimlerin kurumsal yapısını değiştirdi. Bu düzenlemeler çok sayıda kamu görevlisinin seçimini öngörerek (bu durum literatürde “long ballot” olarak adlandırılmaktadır) elitlerin imtiyazlarını ortadan kaldırdı. Bu demokratikleşme hareketi 1828 yılında Demokrat bir adayın (Andrew Jackson) başkan seçilmesiyle bir ulusal hareket haline geldi. Jackson ve takipçileri kitlelerin Amerikan politikasını belirlemesi gerektiğine inanmaktaydılar. Bu amaca yönelik olarak –Kurucuların öngörmedikleri diğer bir gerçeğe- siyasetin halkın iradesini temsil ettiğine inandıkları kitlelere dayalı bir parti sistemini kullandılar.

Jackson Demokratlarının sonlandırmaya çalıştığı anti demokratik ayrıcalıklardan bir tanesi toprak sahibi ve ticaret elitlerinin federal kadrolara – büyük ölçüde posta dağıtım ve gümrük- atanmasıydı. Jackson’a göre bu tür atamalar federal görevleri seçkin bir azınlığın mülkü haline getirmekteydi. Ona göre Kurucuların “kamu makamlarına atamada belli bir yetkinlik ve özel kişilik gerektirdiği” düşüncesi yanlıştı. Bu düşünce “devleti çoğunluğa rağmen bir kaç kişinin makinesi haline getirmekteydi.” Jackson yönetime geldiğinde sadece üst sınıfların kamu görevinde bulunabilmesi uygulaması demokratik (aynı zamanda Demokratik Parti) ideallere aykırı görüldü. Bunun bir sonucu olarak Jackson kamu hizmetlerini bütün insanlara, özellikle sıradan insanlara, açık hale getirdi. Bu düşünce kamu görevlerine parti destekçilerinin getirilmesi için bir meşruiyet zemini oluşturdu.

Jackson kamu çalışanlarının uzun süre görevde kaldıkları için halkla irtibatının kesildiğini iddia ediyor, aristokrasinin kamu görevlerine gelmede tekel oluşturmasının yanlış olduğuna inanıyordu. Bu soruna Jackson’ın çözümü devlet/kamu kadrolarını elitlerin etkisinden kurtarmak için kadrolarda sık sık rotasyon yapılmasıydı. Böylelikle yönetim topluma hesap verebilir hale gelecekti. Jackson, rotasyonu gerçekleştirebilmek için aslında yürürlükte olan, fakat kendinden önceki başkanların uygulamadığı 1820 tarihli Görev Süresi Yasasının uygulanmasını çözüm olarak bulmuştu. Bu yasaya dayanarak kamu görevlerinde rotasyon önerdi. Böylelikle sıradan insanlar da kamu görevlerine atanabildi. Başkan Jackson görevde rotasyon düşüncesiyle anılmasına karşın kendisi çalışanların çoğunu görevden uzaklaştırmadı. Kanıtlar kamu görevlilerinin en fazla yüzde 20’sini görevden uzaklaştırdığını göstermektedir (Cayer, 2007).

Jackson’a göre başkan seçilen kişi yalnızca başkanlık makamına geçmeyi hak etmemekte, aynı zamanda çoğunluk partisi olarak tüm federal çalışanları işten çıkarıp yerine kendi destekçilerini atama hakkına da sahipti. Federal kadrolar kazanan partinin bir tür ganimeti olarak görülmekteydi. Jackson bu durumu “yağma, zaferi kazananın hakkıdır” şeklinde ifade edecekti. Buna yağma (spoils) sistemi denilecekti. Jackson kendi döneminde yağma sistemini sınırlı şekilde kullandıysa da re-

torik kurumlaştı ve takip eden bir kaç on yıl içinde yerel, eyalet ve federal düzeyde yaygın hale geldi (Knott ve Miler, 1987).

Bu dönemde seçme hakkı genişletildiği için bir politikacının tekrar seçilmesi “büyük bir iş” haline geldi. Bu büyük iş ancak siyasi partiler gibi büyük örgütlerle mümkündü. Bu nedenle bu dönem aynı zamanda siyasi partilerin (Demokrat ve Cumhuriyetçiler) ortaya çıktığı dönemdir. Yağma sistemi siyasi partilerin güçlenmesinde bir araç rolü oynadı. Böylelikle yağma sisteminde siyasetçilerin sunacağı iş karşılığında kendileri için çalışacak bir iş arayanlar ordusu oluşturmak mümkün hale geldi. Bölge temelli seçimler parti organizasyonunun neşvünema bulmasına katkıda bulundu. “Long ballot”¹ sistemi ayrıca yerel kadrolar oluşturdu ve parti bölge liderlerinin bu kadroları siyasi destek karşılığı kullanmalarına imkân tanıdı. Yağma sistemi ayakta kalmak ve etkili olmak için politika/parti makinesi oluşturdu ve bu makineyi siyasi destek, insan kaynağı, para ve idari makam gibi kaynaklarla ayakta tuttu (Knott ve Miller, 1987).

Yağma sistemi hemen her vatandaşın kamu görevleri için uygun niteliklere sahip olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu yönetimde de temsili sağlayacaktı. Ancak temsil sistemi yağma sistemine yol açarak ağır bir bedel ödenmesine yol açtı. 19. yüzyılın bir bölümünde ABD kamu yönetiminin her düzeyinde rüşvet almak yaygın, skandallar olağandı. Sadece federal düzeyde değil aynı zamanda eyalet ve yerel düzeyde de yağma sistemi çok yaygındı. Hızlı bir şekilde sanayileşen ve kentleşen bir ülke böyle kötü yönetilen bir kamu yönetimine daha fazla müsaade edemezdi. Yerel yönetimler; su, güvenlik, sokak ve cadde temizliği, itfaiye ve daha sonraları eğitim ve toplu taşıma gibi pek çok hizmetleri vermek zorundaydı. Ancak bu hizmetlerin yerine getirilmesinde yetersiz kalınıyordu.

Daha önce eyalet düzeyi ve yerel düzeyde kısmen yaşanan yağma sistemi 1829 seçimlerinden sonra ulusal düzeye taşındı. Başkan seçilen Andrew Jackson halefleri olan başkanlardan daha fazla seçmenin desteği ile yönetime geldi. Bunun nedeni ülkenin batıya doğru genişlemesi sonucu eyalet sayısının 24’e çıkması ve seçimin kapsamının genişlemesiydi. Oy verme hakkı genişleyerek mülk sahibi olmayan (beyaz) erkeklere oy verme hakkı verildi ve üst düzey gruplar yegâne oy verme hakkına sahip olma statüsünü kaybetti. Ortalama insanın yönetime katılabileceği inancına sahip olan Demokrat Partinin yükselmesi Jackson yönetimine desteğin temelini oluşturdu.

Jackson dönemindeki yağma sistemi imajı abartılsa da gerçekte çok önemli sonuçlar doğurdu. Birincisi kamu görevleri demokratikleştirildi ve Amerikan top-

¹ Belirli bir oy verme bölgesinde gerçekleşen ve bütün siyasi partilerden, bütün pozisyonlar için bütün adayların belirlendiği ve oy verildiği sistemin adı.

lumunun daha geniş kitlelerinin çıkarları yönetime yansıtıldı. İkinci olarak kendi döneminde yağma sistemini uygulamakta mümkün olduğu kadar imtina etmesine rağmen bu kavramı açıkça kullanması onun yönetimine karşı eleştirilerin temelini oluşturdu. ABD daha sonra yağma sistemi bağlamında çok daha beterini tecrübe etti. 1840 seçimlerinde Jackson'un politikalarına muhalefet eden Whig Partisi (daha sonra Cumhuriyetçi partiye evrilecektir) adayı Henry Harrison Başkan seçildikten bir ay sonra ölünce yerine William John Tyler Başkan seçildi. Demokratların iktidardan uzaklaşması yağma sisteminin sadece onların meselesi olmadığını gösterdi. İş arayanlar sürüsü Washington'un kapılarına dayandı ve durum 1883 reformuna (Pendleton Yasası) kadar devam etti. John Tyler yağma sistemine direnmek istese de başarılı olamadı. Daha sonraki her başkan adayı kamu kadrolarını kamuoyu desteği almada bir araç olarak kullandı. Siyasi istikrarsızlık ve Başkanlığın Demokratlarla Whigler arasında 1860'lara kadar el değiştirmesinin bir sonucu olarak kamu hizmetlerinde rotasyon standart bir uygulama idi. Bir sonra seçilen başkanın aynı partiden olması bile kamu görevlilerini görevden uzaklaştırmanın ve başka birini işe almanın önünde bir engel oluşturmadı.

Yağma sisteminin beslediği parti organizasyonu pek çok seçmen destek grubunun beslediği iyi çalışan bir makina durumundaydı: ayrıcalık ve kaynak peşinde olan şirketler, yeni dünyada iş, bilgi, barınak ve etnik bir bağlılığa ihtiyacı olan göçmenler, kamu ilanları vasıtasıyla kaynak peşinde olan yerel gazeteler, politik patronaj yoluyla iş bulmaya çalışan insanlar. Tüm bu seçmen destek grupları patronaj sisteminin korunması ve devam etmesinde lobi vazifesi gördüler.

Yerel ve eyalet düzeyinde uygulamalar ve deneyim ulusal düzey ile benzerlik taşımaktadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi bazı eyaletler federal yönetimin bu konuda önünde bulunuyordu. Bunun dikkat çeken istisnası güney eyaletleriydi. Güneyde mülk sahibi aristokratlar yönetim üzerindeki ağırlıklarını hiç kaybetmediler. Diğer taraftan ironik olarak güney eyaletleri iç savaştan sonra yağma sisteminin odağı haline geldi.

Tüm bu olumsuzluklara karşın bazıları yağma sisteminin iç savaş sonrası ülkeyi bir arada tutma konusunda faydalı olduğu iddia etmektedir. İç savaş sonrası Lincoln, Cumhuriyetçi Partinin desteğini sağlamak için daha önce görülmemiş sayıda kamu çalışanını görevden uzaklaştırdı. Başkanlığı döneminde 1639 kadrodan 1457'sini değiştirdi. Patronaj sistemi Lincoln'un Cumhuriyetçi Partiyi ve Birliği bir arada tutmasında önemli bir rol oynadı. Güneyli pek çok kamu görevlisinin yerine Birlik taraftarı pek çok kişi göreve alındı. Lincoln göreve tekrar seçildiğinde destekleyicileri ondan aynı uygulamayı bekledi fakat Lincoln buna direndi. Fakat ondan sonra Başkan seçilen Johnson aynı dirayeti gösteremedi. Patronaj üzerinde kontrolü sağlamak için Kongre, 1867 Görev Süresi Yasasını çıkardı fakat Yasa Başkanın vetosuna takıldı. Buna tepki olarak Kongre görevden alma (impeachment) mekanizmasını işletti ve Başkan bir oyla görevden alınmaktan ve mahkûm

olmaktan kurtuldu.

Aynı dönemde yağma sistemi partinin New York eyaleti sorumlusu “party boss” olan William Marcy Tweed tarafından bambaşka bir amaç için kullanıldı. New York’taki parti organizasyonu Tammany Hall olarak isimlendirilmekteydi ve Lincoln ve Tweed’in yağma sistemini birbirlerinin zıddı iki amaç için kullandıklarına iyi birer örnekti. Aynı etkili politik yöntem iyi ya da kötü amaçlara hizmet edebilirdi. Lincoln yağma sistemini ulusu bir arada tutmak için kullanırken Tweed, zengin olmak için kullandı ve sonunda hapishaneyi boyladı (Knott ve Miller, 1987).

2.4. Kamu Reformları

Amerikan kamu yönetiminde baştan beri var olan bir mücadele liyakat ve devlette devamlılık ile demokrasi ve temsiliyet arasındadır. George Washington döneminde bürokrasinin görece küçük olduğu dönemlerde bile kamu görevlilerinin niteliklerine önem verilmekteydi. Doğaldır ki Washington’un aristokrasiye dayalı liyakat anlayışı ile Wilson’ın uzmanlık/eğitime dayanan liyakat anlayışı çok farklıydı. Washington’ın nitelik/liyakat anlayışı eğitim ve uzmanlıktan daha çok Aristokrasiye mensubiyetle ilgiliydi. Yukarıda da ifade edildiği gibi 1828 yılında Andrew Jackson’un Başkan olmasıyla birlikte daha önce oy hakkı olmayanlara oy hakkı verilmesinin bir sonucu olarak yeni bir sistem oluştu. Seçkinlerin yönetimine alternatif olarak, kamu hizmetlerinde rotasyon yöntemiyle temsil temelli bir kamu yönetimi ortaya çıktı. Bu sistem hemen her vatandaşın kamu görevleri için uygun niteliklere sahip olduğu varsayımına dayanmaktaydı. Ancak temsil iddiasına dayanan sistem yağma sistemine dönüştü. Bu dönemde ABD kamu yönetiminin her düzeyinde-federal, eyalet ve yerel- rüşvet almak yaygın, skandallar olağandı.

İç savaştan sonra ülke demografik, sınıai ve ekonomik olarak hızlı dönüşümler yaşadı. ABD hızla kentli sanayi ülkesi haline geldi ve meslek olarak çiftçiliğin yerini işçilik aldı. Ne yazık ki siyasi sistem kentli bir toplumun artan bir şekilde ihtiyaç duyduğu en temel kamu hizmetlerini yerine getirmekten uzaktı. Pek çok şehir politika makinesinin boyunduruğu altına alınmıştı ve particilik ve yolsuzluk kamu hizmetlerinde yaygın bir hal almıştı. Kamu yararı hiziplerin iktidarında nadiren dikkate alınan bir konuydu. Bu dönem aynı zamanda modern kamu yönetiminin ilk tohumlarının atıldığı yıllardı. Şehirlerin gelişmesi ve yönetimi siyasi eylemlerin merkezinde yer almaktaydı. Bu on yıl deniz aşırı ve kırdan kente göçün adeta patladığı yıllardı. Büyük sanayi şirketleri ve onların uluslararası pazarları yozlaşmış politik makine ile birlikte hızlandırıcı bir rol oynadı. Siyasi iktidarın özel çıkarlar için açıkça/pervasızca kullanılması kamu reformu hareketlerini tetikledi.

Hızlı bir şekilde sanayileşen ve kentleşen bir ülke böyle kötü yönetilen bir kamu yönetimine daha fazla mücadele edemezdi. Devlet sürekli artan biçimde yeni görev-

ler üstleniyordu. Yerel yönetimler su, güvenlik, sokak ve cadde temizliği, itfaiye ve daha sonraları eğitim ve toplu taşıma gibi hizmetleri vermek zorundaydı (Holzer, Gabrielyan ve Yand, 2007).

Yağma sistemi, zirvede olduğu dönemlerde bile pek çok kesim tarafından şiddetle eleştirilmiştir. Yağma sisteminin uygulanması başlangıçta kamu yönetimini demokratikleştirmeye ve ortalama vatandaşa kamu görevi kapısını açmasına karşın daha sonra bu sistemin faydalı olmadığı anlaşıldı. Kamu görevlerinde çalışanların sürekli olarak rotasyona tabi tutulması hizmetlerde verimsizliğe yol açtı. Sistemin neden olduğu skandallar vatandaşların kamuya olan güvenini azalttı.

Jackson'ın Başkanlığı döneminde liyakatsiz, yozlaşmış ve nihai olarak demokratik olmayan bir yönetim oluştu. İç savaş öncesi reform hareketi yavaş yavaş ortaya çıkmaya başlamıştı. İç savaşla reform hareketine zorunlu bir ara verildi. Kamu reformlarının başlangıçtaki birinci önceliği verimlilik değil, yönetimin ahlakiliği ve dürüstlüğüydü. Savaş sonrası reformlar özellikle Henry Adams başta olmak üzere reformcuların çabasıyla tekrar gündeme taşındı. Reformcular yönetimin her düzeyinde – federal, eyalet, yerel- sorunları ve çözüm yollarını dile getirmeye başladı (Walker, 1989).

Yağma sisteminin getirdiği sorunlar her düzeyde olmasına karşın yolsuzluğun ve yozlaşmanın en çok farkedildiği yerler büyük şehirlerdi. Mosher'inde (1963) ifade ettiği gibi verimlilik hareketi federal düzeyden daha ziyade yerel düzeyde başladı ve ivme kazandı. Yerel yönetimler problemlerin ve bunun bir sonucu olarak reform eylemlerinin ilk yaşandığı yerlerdi. Büyük şehirlerdeki sorunları çözmek için kamu hizmetlerinin daha dürüst, daha az maliyetli ve daha etkin olarak yürütülmesine ihtiyaç vardı.

Reformcuların yoğunlaştığı alanlar yalnızca yerel yönetimler değildi. Federal düzeyde de yolsuzluklar yaygındı. Jackson'un ve Radikal Cumhuriyetçilerin politikaları kurucuların tam da korktuğu şeyi ortaya çıkarmıştı: Doğal ve kamu kaynaklarını alabildiğine sömüren ve en kötü insan dürtülerinin hakim olduğu, istismar edildiği bir demagojik çoğulculuk sistemi. Bu sistemin bir sonucu olarak hem yerel düzeyde hem de federal düzeyde oligarşik parti sistemi siyasete ve yönetime hakim oldu (Walker, 1989).

Reformcular reformlara yaklaşım açısından çok yönlüydü ve kendi aralarında farklılıklar içermektedir. Reformcular kamu yönetiminde başlıca dört konu üzerinde yoğunlaştılar; personel/kamu hizmetleri hareketi, yönetim eğitimi hareketi, yönetim/araştırma hareketi, yeniden yapılanma hareketi. Reformların seçim sistemi (partizan olmayan seçimler ve short ballot), bütçe, satın alma gibi diğer boyut-

ları da vardı. Kısa seçim hareketi (short ballot)² gereği reformcular kamu kurumlarında sadece çok önemli kamu kadroları için seçim yapılmasını savunmaktaydı. Kısa seçim hareketi Wilson tarafından başlatıldı. Bu hareket, kamu yönetiminin merkezileşmesi ve yürütmenin güçlendirilmesine yönelik bir düşünceyi/girişimi de temsil etmesi açısından önem taşıyordu (Walker, 1989).

Reform çabaları ve girişimleri genel olarak ilerici hareket (progressive movement) olarak isimlendirilmektedir. İlerici hareketi destekleyen gruplar kimlerden oluşmaktaydı? Knott ve Miller'e göre (1987) ilerici hareketin kalbinde kaderlerini bürokratik yöntemlerle değiştirebileceklerine inanan orta sınıf vardı. Genel olarak ileri hareket iki ana gruptan oluşmaktaydı: popülistler ve kamu hizmeti/personeli reformcuları. Moralist kamu hizmeti/personeli reformcularına ek olarak ilerlemeci hareket büyüyen orta sınıf vergi mükellefleri, küçük ölçekli iş adamları, farklı gruplardan profesyonellerden oluşmaktaydı. Kentli tüccarlar, profesyonel orta sınıf, kırsal kökenli popülistler ve kuzeybatılı aristokratlar çok farklı gruplar gibi gözükseler de ortak idari reform amacı etrafında birleştiler.

Reformlar kentli tüccarlar için etkin şehir hizmetleri, vergi mükellefi orta sınıf için daha az vergi, yoksullar için sosyal hizmet, popülistler için demir yolunda düzenleyici işlemler vaat etmekteydi. İlerici hareketi destekleyenler Jackson döneminin tamamen zıddı olan bir kamu yönetimi öngördüler. Jackson bürokrasisi amatörlerden oluşuyorsa reformcular profesyonel uzmanları, Jackson bürokrasisi informal ve politik ise reformistler yazılı kurallara dayanan bir yönetimi ve ayrıca Jackson'ın adem-i merkezietçi yönetimine karşı merkezietçi bir anlayışı öneriyorlardı. Reformcular yozlaşmış siyasi partilerin bireysel çıkarlarına odaklı ve demokratik olmayan faaliyetlerine yönelik moral/ahlaki temelli bir kampanya başlattılar. 1870'lerden başlayarak 1880 ve 1890'ların yoğun parti rekabetinde her parti seçimleri kıl payı kazandığından bu gruplar oldukça etkili oldular.

Reformcular yavaş ve aşamalı olarak sonuç alma yoluna gittiler. Sonuca ulaşmak için pek çok araç kullandılar. Grant'ın Başkanlığı döneminde yönetiminin pek çok üyesi çok ciddi skandal ve yolsuzluk iddialarına maruz kaldı. Bunun bir sonucu olarak kamu yönetiminin kamuoyundaki imajı büyük yara aldı. Buna bir çare olarak Kongre, 1871 tarihli Kamu Hizmetleri Yasasını onayladı ve Grant da bu yasayı desteklemek zorunda kaldı. Grant yönetimi reformları destekledi ancak yönetimindeki skandallar ve politik mücadeleler buna engel oldu.

Grant'ın halefi olan Başkan Rutherford B. Hayes de reformları destekledi ancak başarılı olamadı. Tüm bu başarısızlıklara rağmen bu gelişmeler ve değişime yönelik kamuoyu desteği reformculara cesaret verdi. Bu arada reform yanlısı çok sayı-

² Sadece belirli üst düzey pozisyonlardaki yasama ve yürütme görevlilerinin seçimle geldiği ve daha alt kademe pozisyonların atamayla geldiği oy verme sisteminin adı.

da sivil toplum kuruluşu kuruldu. Bunlardan en ünlüleri 1877 yılında kurulan New York Kamu Hizmetleri Reform Derneği ve 1881 yılında kurulan Ulusal Kamu Hizmetleri Ligi/Birliğidir. Medya, reformculara destek oldu ve yağma sistemi ile ilgili konuları gündeme taşıdı. Başkan Garfield'ın kamu görevi talep eden işsiz bir tarafından öldürülmesi medyadaki reformculara dramatik bir zemin hazırladı (Cayer, 2007).

Başlangıçta kamu personel sistemi ve yolsuzluğun önlenmesini talep eden reformcular sonraları dar ve sınırlı reformla tatmin olmayıp kapsamlı bir kamu yönetimi reformu talep etmeye başladılar. Diğer bir ifadeyle reform hareketi, tüm kamu yönetimi sistemini değiştirme hedefine yöneldi. 1894'de ulusal düzeyde desteklenecek bir plan oluşturulması için Ulusal Yerel Yönetimler Liginin koordinasyonunda (National Municipal League) iyi bir şehir yönetimi için ilk yıllık konferans gerçekleştirildi. Konu ile ilgili iki yüz dernek, reformlarla ilgili dört temel unsura dayanan iyi yönetim kuramını geliştirdi. Bunlar;

- Kamu hizmetlerinin *verimli* olarak yerine getirilmesi *kamu yararına*dır.
- *Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi siyasetten ayrıştırılmalı ve bağımsız olarak seçilen yönetim kurulu* veya meclis tarafından yerine getirilmelidir.
- Kamu hizmeti *liyakat sistemine* göre atanan özel eğitim almış uzmanlar tarafından *devamlı*- kalıcı olarak yerine getirilmeli ve bu uzmanlar bilimsel yöntemleri uygulamalıdır.
- Kamu yönetimi doğru bütçeleme ve muhasebe uygulamaları ve ihale yöntemlerini de kapsayacak şekilde *bilimsel yönetim ilkelerini* uygulamalıdır (Holzer, Gabrielyan, Yand; 2007).

Bu ilkeler gelecekte oluşacak Amerikan kamu yönetiminin temel esaslarını oluşturması açısından önemli olacaktı. Modern Amerikan kamu yönetimi sisteminin ilk ve en önemli yapıtaşını oluşturan reform hareketi kamu yönetiminde dürüstlük ve verimlilik çağrısı yaptı. 1883'te gerçekleştirilen Pendleton Kamu Hizmeti Reformu tarafsız ve partiler üstü bir Kamu Hizmeti Komisyonu oluşturdu. Kamu hizmeti sistemi kamu hizmetlerinin en az israfla çalışmasını hedefleyen reformlar için hem bir araç hem de itici bir güç oldu. Reformun bir fonksiyonu olarak ABD'de yönetim birimleri meslek davranış ilkeleri (code of ethics) oluşturdu ve daha sonra bu ilkeler yasaya dönüştürüldü. Bu kanunlar kamu görevlilerinin görevlerini dürüstlük, açıklık, hakkaniyet ilkelerine göre ayrımcılık yapmadan yerine getirmesini zorunlu kılmayı amaçlamaktaydı.

Yüzyılın başında reform hareketi kamu yönetimi uygulamalarında, özellikle personel ve mali yönetimde, önemli başarılarla imza attılar. Örneğin, Teksas eyaletinin Galveston şehri, özel sektör anlayışı – şehir yöneticisi modeli- ile yönetilen ilk şehir oldu. Aynı modeli Birinci Dünya Savaşı öncesi 450'den fazla şehir uyguladı.

Şehir yöneticisi modeli (city manager model) yüzyılın ilk yarısında pek çok yerel yönetimde uygulandı. Reformların ilerlemesiyle reformların söylemleri de değişti. 1880'lerde personel reformu pek çokları tarafından ahlaki bir girişim olarak kabul edilirken, yüzyılın başında daha pragmatik bir anlayışı yansıtan biçimde yönetimin kalitesinin iyileştirilmesi olarak görülmeye başlandı.

Reformcular kamu yönetiminde tarafsızlık, dürüstlük ve verimliliğin bir yolu olarak Wilson'ın açıkça dile getirdiği ilke olan siyaset-yönetim ayrışmasını (politics-administration dichotomy) önerdiler. Buradaki mantık basit olarak; (1) politikaların hedeflerinin seçilmiş politikacılar tarafından belirlenmesi, (2) politika/siyasa uygulamalarının politik olmayan/tarafsız kamu yönetimi tarafından gerçekleştirilmesi şeklindeydi. Wilson (1887), bu durumu “örgüt ve yönetim modeli öncelikle yönetimin ne yapacağını doğru ve başarılı olarak belirlemeli, ikinci olarak da mümkün olan en yüksek verimlilikle yapmalı... Amerikalılar doğru/uygun yönetim için etkin örgütler oluşturmalı ve yetkinlikler geliştirmelidir.” şeklinde özetlemektedir. Devlet, vatandaşlarının ve onların seçtiği temsilcilerinin isteklerini ancak yetkin/liyakat sahibi ve bozulmamış bir yönetimle yerine getirebilir. Kamu görevlileri profesyonel, yönetim etkin ve verimli, kamu yönetimi güvenilir olmak durumundadır. Bu görüş, reform hareketinin öne çıkan ikinci özelliğini yansıtmaktadır. Buradaki anlayış, yönetim bilimine inanç veya diğer bir ifadeyle işleri doğru olarak yapmanın tek yolu olduğunu savunmaktadır. Bunların yanısıra, siyasi olarak tarafsız kamu görevlilerinin temsil ettiği uzmanlığa da güven (Holzer, Gabrielyan, Yand, 2007) duyulması gerekir.

Daha sonra Frank Goodnow, Wilson'un ilkelerini pekiştirdi ve Anayasayı “yönetimin iki farklı fonksiyonu” olarak yorumladı. Goodnow'a göre, politika belirleme yasama ve yargı erklerinin merkezinde yer almakta, bu ikisi tarafından belirlenen politikalar ise ancak yürütme tarafından yerine getirilmekteydi. Politika devlet iradesinin bir beyanı olup, siyasi olarak tarafsız yönetim ise bu iradenin uygulanmasından ibaretti. Bir yol inşa etmenin Demokratik veya Cumhuriyetçi yöntemi yoktu, sadece doğru yöntemi vardı. Sonuçta reform hareketi; kamu personelinin tarafsızlığı ile bilimsel yönetim ilkeleri vasıtasıyla verimliliğin artması şeklinde bir yöne evrildi. Bu anlayış hem yerel hem de eyalet düzeyinde aşamalı olarak uygulamaya konuldu. Kamu personelinin tarafsızlığı ile bilimsel yönetim ilkelerine inanç ABD kamu yönetimi kuramı ve uygulamalarını büyük oranda etkiledi ve şekillendirdi (O'toole, 1987).

2.5. Pendleton Yasası

Reformcuların destekledikleri ve başardıkları ilk ve en önemli reform 1883 tarihli Kamu Hizmeti Yasasıdır. Bu Kanun federal personel politikası alanında ne ilk ne de sondu. ABD'nin kuruluşunda liyakate dayalı bir sistem oluşturulması konusu zayıf da olsa gündemdeydi. Hatta yağma sisteminin en yoğun olduğu dönemde

bile başarısız olan girişimler mevcuttu. Örneğin Kongre, 1871 yılında liyakat sistemi oluşturmak konusunda başkana yetki verdi. Ancak girişim başarısız oldu. 1881 yılında Başkan James A. Garfield'ın kamuda iş talep eden birisi tarafından öldürülmesi yağma sisteminin ne kadar önemli bir sorun olduğunu çarpıcı bir şekilde kamuoyunun gündemine taşıdı.

Cumhuriyetçiler, 1884 Başkanlık seçiminde yapılacak olan başkanlık seçiminde şanslarının olmadığını düşündüğünden Demokratların kendilerini kamu yönetiminde tamamen temizlemesini önlemek ve görevde kalmak için çareler aramaya başladılar. Kamu yönetiminde reformları desteklemek uygun bir çare olarak düşünüldü ve Cumhuriyetçiler 1883 Pendleton Kamu Hizmetleri Yasasını desteklediler.

Yasadan önce Başkan ve Kongre personel atama konusunda biri diğerini hareket ettirmeyecek şekilde birbirlerine yapışık gibiydiler. Her ikisi de patronaj sisteminin sunduğu imkânlardan faydalanmak istiyor, diğer taraftan partilerden gelen talepleri frenlemeyi arzu ediyor fakat partilerinden gelen talep seline karşı direnemiyorlardı. Bu iki erk arasındaki mücadele, Andrew Jackson'ın görevinden alınması (impeachment) girişiminde zirveye ulaştı. Bu anlamda Kamu Hizmetleri Yasası her iki erki de rahatlattı ve zamanla patronaj sisteminin ortadan kalkmasını sağladı. Yasa, Başkanın atamalarda yetkilerini kısıtlarken aynı zamanda ilk defa Başkanı "idari sistemin aktif başı" olarak tanımladı (O'toole, 1987).

Pendleton Yasası bir başarı olarak değerlendirilse de bu yasanın kabul edilmesi tek başına fazla bir anlam ifade etmiyordu. Söz konusu yasanın başarılı olması on yıllar süren bir mücadele sonrasıdır. Bununla birlikte, yarışmaya dayalı bir liyakat sistemi oluşturması, Başkanın etkisinden amade bir Kamu Hizmetleri Komisyonu kurması ve aynı zamanda Başkana bazı makamlara atama yetkisi vermesi ile Yasa, kamu personel sisteminde tam anlamıyla ABD'ye özgü bir sistem geliştirmiştir. Bu anlamda hem kuvvetler ayrımını hem de siyaset-yönetim ayrışması ilkesini desteklemiştir.

1883 tarihli kamu reformu farklı değerleri ve farklı eğilimleri bir araya getirme çabasıydı. Ele alınan konulardan birisi kamu görevlilerinin siyasi tarafsızlığıydı. Personel sistemine uyarlanma bağlamında tarafsızlık siyaset-yönetim ayrışmasının gerekli bir unsuru olarak kabul edildi. Tarafsızlık aynı zamanda kamu yönetiminin patronaj sisteminden kurtarılması için de zorunluuydu. 1883 tarihli Pendleton Yasası (Kamu Hizmetleri Yasası) yönetim hizmetlerinde olanların siyasi aktivitelerini detaylı olarak düzenlemiş ve liyakat sistemine göre istihdam edilenlere yönelik düzenleme yapması için Başkana yetki vermişti. Yasa Kongre'de kabul edilmesine karşın reformcuların yapmaları gereken pek çok iş vardı. Kamu Hizmetleri Yasası kamu çalışanlarının yalnızca küçük bir kısmını kapsamaktaydı. Çalışanların yüzde doksanı hala patronaj sistemi altındaydı.

Kamu Hizmetleri Yasası'nın uygulanmasına yönelik olarak başkanın yetkisi altında Kamu Hizmetleri Komisyonu kuruldu. Yasa; yarışma sınavı oluşturulması, ülke düzeyinde kamu hizmetlerine yönelik kadroları belirleme ve açık sınav sistemi gibi pek çok konuyu içermekteydi. Yasa ayrıca kamu çalışanlarının politik olarak tarafsızlığı, yasalara uymama durumunda cezalandırma gibi pek çok konuyu düzenlemekteydi. Politik gerçekleri göz önünde bulundurarak komisyon siyasi tartışmalardan uzak, tedbirli çalışma yolunu seçti. Bunun bir sonucu olarak komisyon, kamuoyunda saygınlığı olan ve kamu hizmetlerinde uzun süre etkili yapı olarak görevine doksan beş yıl devam etti. 1978 Kamu Hizmetleri Reformu ile komisyonun görevi sona erdi ve yeni aktörler (US Office of Personnel Management) komisyonun misyonunu üstlendi (Cayer, 2007).

1883 Pendleton Yasası ile pek çok amaca ulaşıldığı söylenebilir. Bu Yasa, ABD tarihinde kamu yönetiminde öne çıkan değerlerden ikisinin gelişmesine katkıda bulundu. Bunlardan birisi kamu hizmetlerinde tarafsızlık, yeterlilik ve liyakatin hakim olması diğeri ise yürütmenin (başkanlığın) güç kazanmasıydı.

1883 Pendleton Yasası açıkça siyaset-yönetim ayrışması ilkesini hayata geçirmeye dönük bir çabayı da temsil etmektedir. Kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerin yönetimini komisyon vasıtasıyla yönetimdeki politik aktörlerden izole ederek bir tür siyaset/yönetim sınırı oluşturdu. Yasa liyakate göre yarışma sınavı ile atanacak kadrolar ile başkan tarafından siyaseten atanacak kadrolar arasında ayırım yaptı. Ayrıca kamu görevlilerinin siyasi aktivitelere katılımının sınırlandırılması konusunda başkana yetki verildi (Daha sonra 1939 ve 1940 tarihli Hatch Yasaları ile konu ayrıntılı olarak düzenlendi). 1883 reformu kararlı bir şekilde federal patronajın azalması ve her düzeyde parti makinesinin zamanla zayıflaması sürecini başlattı. Partizan politikalar kaçınılmaz olarak idari sistemin ayrılmaz bir parçası olmaktan çıktı. Bu bağlamda kamu hizmetlerine moral/ahlaki bir statü verme ve liyakate dayalı verimli bir kamu yönetim sistemi oluşturma yolunda önemli bir adım atıldı.

3. Wilson ve Reformlar

Wilson hem reform döneminin bir ürünüdür hem de reform hareketinin önemli bir aktörüdür. Genel olarak otoriteler Amerikan devlet/kamu yönetimi tarihinin iki önemli dönemi olduğunu ve reform/ ilerlemeci dönemin bu iki dönem arasında büyük çizgi olduğunu ifade etmektedir. İlerlemeci hareketin pek çok boyutu olmasına karşın ana fikri “kamu yönetiminin insanların durumunu ileriye götürmede pozitif bir rol oynayacağına ilişkin var olan inançtır.” İlerlemecilik, Amerikan kurucularının ve 19. yüzyıl liberalizminin “sınırlı devlet ve bireycilik” anlayışına karşı bir başkaldırı olarak kabul edilebilir (Oğuz, 2017). Reformcular toplumun refahının artırılması için kamunun gücünün kullanılması ve bunun etkin bir şekilde yapılabilmesi için de kamu yönetiminin iyileştirilmesi gerektiğini savundular (Walker, 1989).

Wilson, akademisyen olarak reformcuların düşüncelerini dile getirdi ve bir anlamda sözcülüğünü yaptı. Wilson her zaman yaratıcı ve aktif bir devlete inanmaktaydı. Wilson, makalesinde “Bu problemi çözersek dünyayı idare edeceğiz” cümlesi ile kamu yönetiminin bağımsızlaşmasını, profesyonelleşmesini ve personel sisteminin liyakat modeline doğru kayması gerekliliğini belirtmektedir. Wilson, başkanlığını büyük oranda ilerlemeci (progressive) harekete borçludur. Roosevelt gibi Wilson da güçlü başkan ve yürütücüden yanaydı. Başkanlığı döneminde de kamu yönetimini daha güçlü hale getiren pek çok adım attı. Wilson zamanında kabul edilen ve uygulamaya konulan başlıca yasalar şunlardı: 1913 Federal Reserve Act, 1914 Federal Trade Commission Act, 1914 Clayton Antitrust Act, 1916 National Defence Act, 1916 Shipping Act ve 1920 Federal Transportation Act. Tüm bu alanlar Wilson göreve gelmeden önce federal devlet tarafından düzenlenmeyen alanlardı. Söz konusu yasalarla federal devletin görev alanı büyük ölçüde genişledi ve federal ticaret komisyonu, tarife komisyonu, federal güç komisyonu ve federal rezerv sistemi gibi farklı komisyon, kurul ve birimler oluşturuldu.

Başkan olarak Wilson'ın Amerikan kamu yönetimi sistemine büyük etkisi olmuştur. Reformcu ve güçlü devlet politikalarının bir sonucu olarak federal yönetimin güç ve fonksiyonu büyük ölçüde arttı. Ulusal kurumların sayısında büyük artışlar oldu ve federal hibeler/yardımlar aracılığıyla federal yönetimin eyalet yönetimleri üzerindeki etkisi arttı.

3.1. Wilson'ın Reformlara Etkisi

Wilson, ABD'de kendinden sonra gelen yönetim anlayışı ve uygulamalarını önemli ölçüde etkiledi. Reformlara ve akademik olarak kamu yönetimi disiplini- nin oluşumuna katkısıyla kamu yönetimi kuram ve uygulamalarını şekillendirdi.

Wilson reformları destekledi ve aktif olarak görev aldı. Bu anlamda, Ulusal Kamu Hizmetleri Liginin (National Civil Service Reform League) bir üyesi ve görevli- siydi. Kamu hizmetlerine seçimle gelinmesinin kapsamının daraltılmasını savu- nan Ulusal Kısa Seçim Örgütünün (National Short Ballot Organization) lideriydi. Reform konularında iyi ve takdir edilen bir konuşmacıydı. Reform toplantılarında düzenli olarak konuşmaktaydı. Şüphesiz ki o dönemlerde verdiği üniversite ders-lerinde güçlü bir reform arzusunun yansımaları vardı. 1898'de John Hopkins'de verdiği dersin ana konusu yerel yönetimlerde/belediyelerde reformdu. Konuşma- larında ve eserlerinde sıradan insanlara olan güvenini sürekli olarak vurguladı (bu düşünce Kurucuların insanlara güvenmeme felsefesine tezat oluşturmaktaydı) ve bunun bir sonucu olarak kamuda konuşmacı olarak şöhreti arttı.

Reform hareketinin girdabında, Woodrow Wilson yönetimin her kademesinde re- form yapılması gerektiğini ifade etti ve bu konuda saygı duyulan bir otorite haline

geldi. 1885 yılında “Kongre Hükümeti” (Congressional Government) isimli eserinin basılmasıyla ulusal düzeyde tanınan bir yazar ve reform destekçisi olmuştur. “Kongre Hükümeti” isimli eseri federal/ulusal yönetim bağlamında 1789 bağımsızlığından sonra en radikal reform önerisi olarak kabul edilebilir (Walker, 1989).

Genel olarak, Wilson’ın eserlerini kaleme aldığı dönemde üniversitelerdeki sosyal bilimciler reform taraftarıydı. Diğer taraftan, bu dönemde ortaya çıkan sosyal bilimlerdeki gelişmeler de ortaya çıkan reformların büyük oranda etkisindeydi. Bu dönem davranışçılık ve mantıksal pozitivizm dönemine öncülük etmiş olup siyaset bilimciler sosyal problemler hakkında fikir üretmekte kalmayıp reform hareketlerinin aktif katılımcıları ve öncüleri olmuşlardır. Bu anlamda, Wilson’un reforma meyilli olması kendi zamanının önde gelen akademisyenlerinin tipik özelliğidir. Diğer taraftan onun görece genç olması, orijinalliği ve fikirlerindeki cüretkarlığı sıradışıdır. “Kongre Hükümeti” (Congressional Government) isimli eseri Wilson’u daha 30 yaşına girmeden ve doktora öğrencisi iken ulusal düzeyde öne çıkardı. Abartısız denilebilir ki bu eser 19. yüzyılda Amerikan Devletinin işleyişinin en iyi eleştirisi ve ulusal yönetime yönelik reform hareketine temel oluşturan en önemli eserdir (Walker, 1989).

Kongre Hükümetinin (Congressional Government) önemi ve yeniliği Amerika’da politika oluşturma sisteminin gerçekte nasıl çalıştığını ortaya koyan ilk yazılı eser olmasıdır. O güne kadar ulusal yönetim hakkında yazılı eserler formel ve edebi yaklaşım izlemişlerdi. Anayasanın oluşturulmasından 98 yıl sonra genç akademisyen Wilson, Anayasa tarafından oluşturulan yönetimin/devletin gerçekte nasıl yönetildiğini gerçekçi olarak ele almaktaydı.

3.2. Wilson’un Diğer Reformculardan Farkı

Yönetimin İncelenmesi “The Study of Administration” adlı makalesinin yayınlandığı 1887 yılında Wilson’u çağdaşı diğer reformculardan ayıran en önemli özellik yönetimin bir bilim olabileceği ve olması gerektiği fikridir. Bu dönemdeki diğer reformcular büyük oranda moralist/ahlakçı olup kamu yönetimindeki kötü kişilerin/safraların atılmasıyla yönetimin düzeleceğine inanmaktaydılar. Diğer taraftan, Wilson verimlilik amacına/hedefine ahlaktan daha çok bilimsel yöntem ve analizlerle ulaşılabileceğini iddia etmektedir. Ona göre, yağma sistemini sona erdirmek için yönetimin teknik niteliği kabul edilmeli, etkin yönetimin bilimsel ilkeleri geliştirilmelidir (Knott and Miller, 1989).

Reformcular büyük oranda reformları personel reformu ile sınırlamaktadırlar. Diğer taraftan Wilson personel reformlarını yalnızca bir başlangıç olarak görmekte, kamu kurumlarının örgütlenmesinin ve kamu hizmetlerini yerine getirme yöntemlerini iyileştirmenin en az personel işleri kadar önemli olduğunu söylemektedir.

Yönetim biliminin amacı birinci olarak kamu yönetiminde nelerin, ne şekilde başarılı ve düzgün olarak yapılacağına ortaya çıkarılması, ikinci olarak bu işlerin en az maliyetle ve enerji harcayarak en verimli şekilde icra edilmesinin sağlanmasıdır (Wilson, 1887: 210). Diğer bir ifadeyle etkin ve verimli bir kamu yönetimi için öncelikle en uygun örgüt yapısı oluşturulmalı, daha sonra da kamu kurumları bilimsel yöntemlerle en iyi şekilde yönetilmelidir. Bunun yolu da yönetim biliminden ve kamu görevlilerinin yönetim bilimi çerçevesinde eğitilmesinden geçmektedir.

Yönetimin İncelenmesi (The Study of Administration)

Wilson'un "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı makalesi 1887 yılında dönemin önde gelen dergilerinden olan "Political Science Quarterly" de yayımlandı. Esasında bu makalenin yayınlanma süreci pek umut verici değildir ve aceleye getirilmiştir. Wilson, 1885 yılında Johns Hopkins Üniversitesinde politik ekonomi profesörü olan Richard T. Ely'nin "Yönetim Seminerlerine" devam etti. Bu ders karşılaştırmalı olarak ulusal ve yerel düzeyde Avrupa'da en iyi yönetime sahip olduğu düşünülen Fransa ve Prusya ile İngiliz ve ABD yönetimlerini karşılaştırmaktaydı. Derste Ely, zamanın gelişmelerine uygun olarak ABD'nin dünyanın en kötü kamu yönetimine sahip ülkelerinden birisi olduğunu söylemekteydi. Bunun üzerine Wilson "yönetim" üzerine çalışmaya karar verdi ve konuyla ilgili üç tane çalışma (paper) yaptı.

Wilson, 1886 yılının Ekim'inde Bryn Mawr Üniversitesinde ki öğretim üyeliğinin ilk yılında Cornell Üniversitesi Tarih ve Siyaset Bilimi Derneği tarafından "yönetim bilimi çalışmaları" konusunda bir seminer vermek üzere bir davet aldı. Üç hafta içinde elindeki üç çalışmayı bir araya getirerek bir sunum hazırladı. Bundan sadece bir hafta sonra sunumun yayınlanması için davetiye aldı. Sunumun yalnızca bir iki paragrafında düzeltme ile fazla değişiklik olmadan eser yayımlandı (Walker, 1989).

Kısaca söylemek gerekirse "Yönetimin İncelenmesi" tamamlanmış bir eser değildi. Wilson, Political Science Quarterly editörü Edwin R. A. Seligman'a makalenin yayınlanmaya hazır olmadığını söyledi. Makalenin mantıksal tutarlılık, dil bilgisi ve organizasyon olarak bazı eksiklikleri bulunmaktaydı. Günümüzün standartlarında "bilim" olarak kabul edilmesi bile şüpheliydi. Fakat yazı biraz da zamanın koşulları nedeniyle ciddi bir rağbet gördü. Makale pek çok noktadan ilklere sahip bir çalışmadır. Wilson'un makalesi herşeyden önce kamu yönetimi alanında bir üniversite öğretim üyesi tarafından yazılan ve yayımlanan ilk eserdir.

Makale, zamanın problemlerine yönelik yönetsel çözümler öneren ilk akademik eser olma özelliği taşımaktadır. Makalenin diğer bir özelliği üniversite öğretim üyelerine iki yeni rol önerisi sunan ilk yazı olmasıdır. Bu roller; "yönetim bilimini geliştirmek" ve kamu yöneticileri için "mesleki eğitim" sunmak olarak belirlen-

miştir. Ayrıca, kamu siyaset biliminin (sonraları yönetimi bilimi) iyileştirilmesinde ahlak yanında verimliliği artırmanın gerekliliğinden bahseden belki de ilk eserdir. Esasında yukarıda da ifade edildiği gibi kamu yönetiminde verimliliğin artmasında yönetim biliminin rolüne vurgu yapması Wilson’u diğer reformcular-
dan ayıran en önemli farktır.

Wilson, devlet yönetiminde yasalar Kongreden geçtikten sonra bu yasaların nasıl uygulandığı konusunda yeni bir ufuk açmıştır. Ondan sonra yönetim biliminin gerekliliği siyaset biliminde geleneksel bir anlayış haline geldi. Makalenin çağdaşları üzerindeki etkisi kayda değerdir. Makalenin yayınlanmasından sonra şöhreti hızla arttı. Bu sayede Wilson’a, Johns Hopkins üniversitesinde yönetim alanında misafir öğretim üyesi olarak görev verildi.

Wilson, yönetim alanında ilk ve tek ders veren öğretim görevlisi değildi. Karşılaştırmalı yönetim hukuku dersi ilk olarak 1882 yılında Kolombiya Üniversitesinde verildi. Frank J. Goodnow 1883-1887 yılları arasında Kolombiya Üniversitesinde Amerikan idare hukuku dersi verdi. Richard T. Ely, 1885’te Johns Hopkins Üniversitesinde yönetim semineri verdi. Wilson “yönetim hocası/öğretim görevlisi” payesini alan ilk kişi de değildi. Edmund J. James, Pensilvanya Üniversitesinde daha 1885 yılında Kamu Maliyesi ve Yönetimi Profesörü idi. Goodnow, 1887’de Kolombiya Üniversitesinde Tarih ve Yönetimi Hukuku alanında yardımcı doçentti. Yönetim alanında üst üste dokuz yıl Johns Hopkins’de ve aynı zamanda Bryn Mawr Üniversitesinde yüksek lisans dersi veren, daha sonra Wesleyen ve Princeton’da hocalığa devam eden Wilson yönetim alanında önde gelen akademisyenlerden biriydi (Walker, 1989).

Esasında 1880 ve 1890’lı yıllarda Wilson, James ve Goodnow yönetim alanında önce gelen üç akademisyendi. Açıkçası James yönetim alanında profesör olan ilk kişiydi ve daha sonra prestijli bir okul olan Chicago Üniversitesine kamu yönetimi profesörü olarak geçiş yaptı. Ancak iyi bir müellif değildi. Goodnow 1883 yılında Kolombiya Üniversitesine katıldı ve orada Amerikan yönetim hukuku dersi verdi. Goodnow, 1893 ve 1900 yılları arasında yönetim hukuku ve kamu yönetimi alanında dört kitap yayınladı. Bu yayınlarla yıldızı parladı ve 1903’de Amerikan Siyaset Bilimi Derneğinin ilk Başkanı seçildi. Bu üçlü arasında James zamanının en önemli yönetim akademisyeni olabilirdi ancak en az öne çıkan kişi oldu.

Wilson yönetimin incelenmesi makalesiyle James ve Goodnow arasında bir adım öne çıktı ve daha sonra bunu Johns Hopkins’teki atamasıyla pekiştirdi. Wilson’ın zamanında yalnızca dört üniversitede yönetim bilimi dersi vardı ve Wilson bunun ikisinde ders verdi. Ancak daha sonra ilgi alanı daha kapsamlı konulara kaydı ve farkı alanlarda çalıştı. Bu kapsamda 1889 yılında “State”, 1893 ‘de “Division and Reunion” ve 1901’de beş ciltlik “History and American People” kitaplarını yayınladı. Bundan sonra Goodnow alandaki çalışmalarıyla kamu yönetimi alanında en önde gelen akademisyen oldu.

Kısaca söylemek gerekirse, William ve Mary Koleji öğretim görevlisi George Wythe ve onun halefleri dışında, James, Goodnow ve Wilson ABD'nin ilk kamu yönetimi hocaları olarak kabul edilebilir. Wilson'un hocası Richard Ely, Johns Hopkins Üniversitesinde bir yıl yönetim dersi verdikten sonra bu konuyla özel olarak ilgilenmedi. Daha sonra vergi üzerinde uzmanlaştı. Bu üçlü arasında Wilson, yönetimle ilgili akademik öğretimde ilk orijinal uygulayıcı olarak övgüyü hak etmektedir. Ayrıca kamu yönetimi alanında ilk akademik yayın yapan kişidir ve söyledikleri günümüzde de halen tartışılmaktadır. Nitekim Waldo, Wilson için "yazdıklarının pek çoğu öyle modernidir ki çoğu günümüzde geçerliliğini korumaktadır" demektedir (Walker, 1989).

Wilson'un makalesi yönetim alanında yalnızca akademik bir çalışma olmayıp aynı zamanda bir reform belgesi olarak zamanın reform hareketine önemli bir katkıda bulunmuştur. Büyük bir ihtimalle Political Science Quarterly editörü makaleyi akademik olarak eksikleri olmasına karşın o zamanın reformlarıyla doğrudan ilgili olduğu için yayınlamaya karar vermiştir. Makale açıkça reformla ilgilidir. Bu gerçek, makalenin ilk paragrafında açıkça görülmektedir. Makalenin ilk paragrafı "kamu hizmetlerinin başarılı olabilmesi için yönetim çalışmaları bazı sorunlara çözüm bulabilmelidir" cümlesiyle başlamaktadır. Wilson makalesinde yönetim biliminin gerekliliği konusunu açıkça dile getirmektedir. Ona göre; kamu yönetiminin uygulanmasını güçlendiren, devletin işlerini daha fazla özel sektör anlayışıyla yapan, kamunun örgütlenmesini sadeleştiren ve güçlendiren ve ayrıca kamu görevlilerinin görevlerini görev bilinci ile taçlandıran bir yönetim bilimi elzemdir (Wilson, 1877)

Bir reform belgesi olarak makale reform düşüncelerinin ifade edildiği ilk kaynaklardan birisidir. Bundan daha önce reformları destekleyen akademik sayılabilecek (esasinda ton olarak akademik olan ancak bir varlıklı avukat tarafından yazılan) yalnızca bir belge vardır. Bu belge önde gelen reform liderlerinden biri olan Dorman B. Eaton'ın 1879 yılında Başkan R. B. Hayes'e sunduğu İngiltere kamu hizmetleri hakkındaki rapordur. Bu rapor üç yıl sonra yayınlanmıştır. Wilson sözkonusu raporun bir nüshasına sahiptir (Walker, 1989).

Wilson, makalesinde yönetim biliminin geliştirilmesi ve kamu görevlilerinin yönetim bilimi ilkeleri çerçevesinde eğitilmesini önermektedir. Teknik açıdan bakıldığında makalenin pek çok kusuru vardır. Fakat günün reformcuları açısından bu kusurlar fazla önemli değildir. Wilson'un makaledeki temel amacı yönetim biliminin açık bir tanımını vermek değildir. O ve reformcular için daha önemli olan yürütme organının (Başkanın) güçlendirilmesi, yetkinin merkezileştirilmesi ve kongrenin sorumsuzluğunun kontrol altına alınmasıdır (Stilman, 1973).

5. Wilson ve Yönetim Bilimi

ABD’de, modern kamu yönetimi çalışması ilerlemeci döneme, daha somut olarak ifade etmek gerekirse Woodrow Wilson’ın klasik çalışması “Yönetimin İncelenmesi” adlı makalenin yazımına kadar gitmektedir. Wilson bu çalışmasında kamu yönetimini kendi başına bir disiplin olarak oluşturma çabasındadır. Wilson, bunu gerçekleştirebilmek için yönetim ile siyaset arasına açık bir çizgi çekti. Bu ayrım daha sonraları kamu yönetimi alanının en önemli tartışma alanı haline geldi. Bu bağlamda, siyaset ile yönetimin ayrıştırılması mümkün müdür ve bu istenebilir bir durum mudur? sorusu sürekli gündemde kalmıştır. Wilson’un makalesi daha önemli bir noktaya dikkat çekmektedir. Buna göre, yönetim önemlidir ve dikkatli analistler ve bilim adamları bilimsel çalışmalarda ve uygulamalarda geçerli olan yönetim ilkelerini oluşturabilirler.

Wilson, akademisyen olarak, siyaset ve yönetim biliminde realizmi yeni bir yöntem olarak benimsedi ve eserlerinde kullandı (Congressional Government, The Study of Administration, The State, Constitutional Government in the United States). Kongre Hükümeti Amerikan ulusal devletinin gerçekte nasıl çalıştığını ortaya koyan ilk gerçekçi çalışma olarak kabul edilmektedir. Devlet (The State), orijinal karşılaştırmalı devlet yönetimi kitabıdır ve döneminin siyaset bilimi alanında en önemli üç eseri arasındadır. Kendisi realizmi hem uygulamış hem de diğer bilim adamlarına da tavsiye etmiştir. Yönetimin İncelenmesi başlıklı makalesinde akademisyenlere kuramın ötesine geçmelerini ve devlet yönetiminin gerçek işleyişiyle tanışmalarını öğütlemiştir. Anayasaları, hukukçuların rehberliğinde okumayı “devletin anatomisini bilmek fakat devletin biyolojisini bilmemek riski” olarak değerlendirmiştir.

Wilson’a göre ABD gibi demokratik bir ülke otoriter Avrupa ülkelerine kıyasla yönetim kuramı ve uygulamaları ile yönetim bilimini ihmal etmiştir. Kıta Avrupası ülkelerine göre Amerikan kamu yönetimi daha amatörce yönetilmekte olup, siyaset tarafından delik deşik edilmiş ve keyfi etkilere açık hale getirilmiştir. Burada esas konu yönetim ile siyaset, liyakat ile temsil arasında denge kurmaktır. Çağdaşlarının pek çoğunun aksine Wilson demokrasi ve bilimsel yönetim arasında gerçekleşecek bir evliliğin önünde bir engel görmemektedir. Ona göre bir köle ile bir hür adam aynı organlara sahip olmasına karşın farklı olan onların motifleri, hizmetleri ve enerjileridir. Benzer olarak demokrasiler ve monarşiler pek çok açıdan radikal olarak farklı olmasına karşın gerçekte yönetimde benzer işi yaparlar. Bu nedenle tüm yönetimler için aynı olan iyi yönetimin ilkeleri bulunmalıdır (Wilson, 1887: 22). Bu anlamda yönetim süreçleri ve ilkeleri evrensel olup her yer ve koşulda geçerli olan yönetim bilimi oluşturmak mümkündür ve oluşturulmalıdır.

Wilson’a göre ABD gibi demokratik ülkelerin bir yönetim bilimi geliştirememelerinin nedeni siyasetin yönetimin her alanına müdahale etmesidir. Yönetim bilimi-

nin demokratik siyasi amaçlara uygulanmasının yolu siyaset ve yönetim arasında dikkatli bir ayırım yapmaya bağlıdır. Seçimler ve yasama sosyal amaç ve hedefleri belirlemek için politikayı kullanmak zorunda olmasına rağmen bu hedefleri uygulamakla yükümlü olan yönetim organı (bürokrasi) siyasi olarak tarafsız olmak durumundadır. Yönetim siyasi hedefleri bir veri olarak almalı ve güvenilir ve sadık bir şekilde kullanılmalıdır.

Yöneticilerin siyasi olarak tarafsız olmaları gerektiği için hesap verebilirlik yeni yönetim biliminin en önemli amaçlarından biri olmalıdır. Hesap verebilirlik demokratik politikalar tarafından belirlenen hedeflere bağlılığı gerektirmektedir. Yöneticiler demokratik olarak seçilen liderlerin programlarını dürüst bir şekilde uygulamalı, kendi öncelik ve politikalarını empoze etmemelidir. "Tarafsız yetkinlik" yöneticilerin durumunu en iyi tarif eden kavram olarak kabul edilebilir. Hükümetin politikalarına kalpten ve samimi bir bağlılık yöneticilerden beklenen bir davranıştır (Knott ve Miller, 1987).

Verimlilik, kamu yönetimiyle ilgili ve önemli diğer bir amaçtır. Wilson, kamu yöneticilerin siyasi/politik olarak tarafsız olmasının kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğe yol açacağına inanmaktadırlar. Kamu yönetimi biliminin başta gelen amaçlarından birisinin kamu yönetiminde daha fazla verimliliği sağlamak olduğu söylenebilir. Bu da siyasiler tarafından belirlenen amaç ve hedeflerin en az maliyetle gerçekleştirilmesiyle sağlanabilir. Diğer bir ifadeyle seçilmiş siyasiler amaç ve hedefleri belirlemeli atanmış kamu yöneticileri en az maliyetle, en verimli ve etkin bir şekilde bunları yerine getirmenin bilimsel yöntemlerini geliştirmelidir.

Amerikan Kamu Yönetimi Derneğinin (The American Political Science Association) ilk başkanı olan Frank J. Goodnow, Wilson'ın iddialarını sahiplenmiş ve ısrarla gündeme getirmiştir. Goodnow'a göre kamu yönetimi soyut bir çalışma alanı olan siyaset bilimi ile yönetim pratiği arasında önemli bir bağdır. Bu yeni derneğin oluşumunda kamu yönetimi çok önemli bir yer tutmaktadır. Derneğin ilk onbir üyesinden beşi kamu yönetimi kökenli olup kamu yönetimi disiplininin oluşturulmasında çok önemli rol oynamıştır. Bu üyelerden Woodrow Wilson daha sonra ABD Başkanı olacaktır (Kettl, 2000).

6. Siyaset-Yönetim Ayrışması

Wilson'ın makalesinin yazıldığı dönemde reformlara etkisi tartışılmasına karşın makale reformcuların önerilerini çok açık ve yetkin olarak dile getirmekte, gündeme taşımaktadır. Reform hareketleri döneminde siyaset ile yönetim arasında analitik ayırım yeterince anlamlı ve aydınlatıcıydı. Kabaca söylemek gerekirse ayırım karar verme ile yürütme arasındaydı. Pek çokları için "politika" kavramı muğlak ve kamu hizmetleri örneğinde olduğu gibi partizanlık anlamına gelmek-

teydi. Özellikle kitle demokrasisinin, partizan politikaların ve politik kavgaların yoğun olduğu dönemde siyaset ve yönetim ayrışmasının katı olmayan şekli belli kamusal amaçlara ulaşmanın ve sorunları çözenin bir aracı olarak düşünüldü (O'toole, 1987).

Geleneksel kuvvetler ayrımını retorik olarak eleştirmelerine karşın reformcuların daha fazla üzerinde durdukları konular; partilerin sistemdeki artan rolü, yasma, yürütme ve yargı erklerindeki değişen dengeler, Kongrede güçlü ve fakat parçalı komite sistemi gibi Amerikan Devlet sisteminin açıkları ile daha çok 19. yüzyıldaki siyasi gelişmelerdi. Bu çerçevede reformcular yürütmenin (Başkanın) ve Federal yönetimin rolünün artması hususunda açık düşünceye sahipti. Tüm bu gelişmeler ABD Anayasasında veya kuvvetler ayrılığı sisteminde önceden öngörülen konular değildi.

Kamu kurumlarının daha verimli ve özel sektör anlayışıyla faaliyet göstermesi ihtiyacı, kamu yönetiminin siyasetçilerin gelip geçici günlük isteklerinden ayrıştırılmasını gerektirmektedir. Bu düşünce Wilson'un ünlü siyaset-yönetim ayrımının temelini oluşturmaktadır. "Yönetim alanı iş/işletme alanıdır. Siyasetin telaşından ve çekişmesinden ve anayasal tartışmalardan uzaktır....Yönetim, politika alanının dışında yer alır. Yönetimin sorunları siyasi sorunlar değildir. Politika, yönetim için görevleri belirlemesine rağmen, yönetimi manipüle etmekle zaman harcanılmamalıdır" (Wilson, 1887: 209-210). Bu anlamda iki ayrı alan vardır. Bunlardan birincisi politika alanıdır. Bu alanda sorunlar tartışılmalı ve kamu politikalarının yönü konusunda kararlar verilmelidir. İkinci alan ise yönetim alanıdır. Siyasi olarak belirlenen amaç ve hedefler profesyonel ve tarafsız kamu görevlileri tarafından yerine getirilmelidir. Siyaset ve yönetim ayrımı takip edilerek demokratik temsil ve yönetsel yetkinlik/liyakat arasında doğru denge sağlamak mümkündür.

Bu yolla Wilson, Amerikan kamu yönetiminin en tartışılan konusunu ortaya atıyordu: Yönetimin siyasetten ayrıştırılması. Wilson'un iddiası diğer ülkelerin yönetim sistemlerinin analizine dayanmaktadır. Wilson, Amerikan kamu yönetimini daha güçlü yapmak ve etkin yönetmek için diğer ülkelerin en iyi uygulamalarının ödünç alınması gerektiğine inanmaktadır. Wilson, kamu yönetimi sisteminde yönetimi siyasetten ayırarak, kamu yöneticilerinin siyasetçilerin çizdiği rotayı takip etmesini sağlayarak ve kamu yönetiminin nihai olarak siyasetçilere karşı sorumlu tutularak daha hesap verebilir kılınacağına inanmaktadır. Bu tezi ortaya koyarak kamu yönetiminin temel ikilemini çözmeye çalışmaktadır. Siyaset-yönetim ayrışması yöneticileri günlük işlerinde siyasi müdahaleden kurtaracak, böylece idari verimliliği sağlayacaktır. Ayrıca siyasetin yönetimden ayrıştırılması seçilmiş görevlilerin yönetimi denetlemesini güçlendirecek ve böylece hesap verebilirliği geliştirecektir.

Wilson'a göre politika yapıcıları, kamu/devlet programlarının karmaşıklığı ile baş etmelerinin mümkün olmaması nedeniyle kamu yöneticilerine yetki devrinde bu-

lunmalıdır. Kamu yöneticilerinin eylem ve işlemlerinin nihai kontrolü seçilmiş politikacılarda olduğu için yetki devri demokratik hesap verebilirliğe zarar vermeden gerçekleşebilir. Kamu yöneticileri tarafında ise bürokratlar politika oluşturanların amaçları ne olursa olsun uygulama becerilerini geliştirebilir. Bu durumu Wilson makalesinde “elindeki bıçağı zekice adam öldürme niyetiyle keskinleştiren bir katil görsem onun niyetini benimsemeden bıçağı keskinleştirme yöntemini öğrenebilirim. Benzer olarak yönetim işini iyi yapan bir monarşi yanlısı görürsem, cumhuriyetçiliğime halel getirmeden onun yönetim tarzını da öğrenebilirim” (Wilson, 1887; 220). Wilson, teknik uzmanlığa ve dolayısıyla Amerikan bürokrasına daha fazla güç ve yetki vermek ile bu güç ve yetkinin demokratik hesap verebilirliğe daha fazla zarar vermemesini sağlayan bir yöntem geliştirme gayretindedir (Kettl, 2000).

Amerikan kamu yönetiminde baştan beri var olan bir mücadele yönetsel liyakat ile demokratik temsiliyet arasındadır. Bu anlamda devlet yönetiminin iki alanı olmalıdır. Bu alanlardan yönetim alanı politikanın günlük hır güründen uzak olmalıdır. Ayrıca verimli ve dürüst (wise) bir yönetim oluşturmak için yönetim teknikleri kullanılmalıdır. Wilson'ın makalesinde ilk defa açıkça ortaya konulan siyaset-yönetim ayrışması kamu yönetimi akademisyenlerince daha da geliştirilmiştir. Bu bağlamda Frank Goodnow meşhur Siyaset ve Yönetim (Politics and Administration) isimli eserinde geleneksel kuvvetler ayrımını eleştirmekte ve gerçekte devletin/yönetimin iki fonksiyonu olduğunu ifade etmektedir: Siyaset ve yönetim. Goodnow'a göre yönetimin bazı yönleri politik fonksiyonun kontrolünde olmalıdır. Ancak yönetimin büyük bir bölümü politikadan ayrıştırılmalı, tamamen olmasa da büyük ölçüde politik organların kontrolünden çıkarılmalıdır (O'toole, 1987).

Siyaset-yönetim ayrışması sadece teoride kalmayıp hem yerel hem de federal düzeyde hayata geçirildi. Yukarıda da ifade edildiği gibi profesyonel yönetici temeline dayanan şehir yöneticisi modeli (city manager model) uygulaması pek çok kentte uygulandı. Siyaset-yönetim ayrışması düşüncesinin bir uygulaması olan ve halen günümüzde de tartışılan “bağımsız düzenleyici kuruluşların” ilk örneği Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission) reform döneminde oluşturuldu. 1896'de Başkan McKinley döneminde oluşturulan bu Komisyon sıkı bir reformcu olan Theodore Roosevelt döneminde gerçek anlamda “düzenleyici kurum” haline geldi.

7. Wilson ve Reformcular Sonrası Oluşan Kamu Yönetimi

Wilson'un önemli liderlerinden ve sözcülerden birisi olduğu reform hareketi Amerikan kamu yönetiminin; liyakat sistemi, bitaraf kurallar, uzmanlaşma, sadelik/yalınlık ve açık sorumluluk ilkelerine dayanarak yeniden yapılandırılmasını savundu ve bunu adım adım hayata geçirdi. Bu ilkelere dayanan yönetim yapısı baş-

ta yerel yönetimler olmak üzere aşamalı olarak eyalet düzeyi ve federal düzeyde uygulandı.

Etkin ve verimli bir yönetim oluşturmak için uzmanlaşmış kurumlar oluşturmak, kural ve usullerin standartlaştırılması ve basitleştirilmesi, gücün/yetkinin güçlü bir yürütme/yönetici elinde toplanması gerekmektedir. Bunun yolu da kamu kurumlarının benzer bir yönetsel yapıya kavuşturulmasıyla mümkün olabilecektir. Makalesinde Wilson bu düşüncüyü şu şekilde ifade etmektedir: “yönetsel fonksiyonlar söz konusu olduğunda tüm kamu yönetimi benzer yönetsel yapılara sahip olmalıdır. Bunun da ötesinde benzerlik ve etkinlik isteniyorsa kamu kurumları güçlü bir şekilde benzer yapıda olmalıdır (Wilson, 1887; 22). Bu yapısal benzerlik oluşturma çabaları ABD kamu yönetiminde sürekli olarak devam eden bir süreç oldu.

Knott ve Miller (1987), Wilson ve reformcular tarafından başlatılan ve daha sonraları anaakım (ortodoks) haline gelen kamu yönetiminin başlıca özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

Eğitimi meritokrasi: Devlette görev yapan personel yağma sisteminde olduğu gibi politik tercihlere göre değil liyakate göre işe alınmalıdır. Liyakat sistemi kamu görevine başvuran adayların yetkinliklerini test etmeli kamu personel sistemi bunu tasarlayacak ve yönetecek şekilde kurumsallaştırılmalıdır. Wilson liyakate dayalı kamu personel sisteminin destekleyicisi olup aynı zamanda Ulusal Kamu Hizmetleri Liginin (National Civil Service League) başkanlığını yapmıştır. Pendleton Yasasının hayata geçirilmesinden dört yıl sonra yazdığı makalesinde Wilson yasanın hayata geçirdiği kamu personel sisteminin kamu yönetiminde yaygınlaştırılması gerektiğini ifade etmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, ona göre kamu hizmetleri reformları daha kapsamlı personel reformunun bir başlangıcı olarak görülmelidir (Wilson, 1887;197).

Hiyerarşi: Wilson ideal kamu kurumunu eğitimi personel ve hiyerarşinin bir karışımı olarak görmektedir. “Kamu görevlileri kamu yönetimi alanında eğitim almalı, ideal olarak örgütlenmiş kamu kurumlarında uygun hiyerarşi ve disiplin altında çalışmalıdır (Wilson,1887: 213-214, 216). Hiyerarşik bir kurumda alt makamlarda çalışanlar üst makamda çalışanların otoritesi altında çalışmalıdır. Bu durum kamu kurumlarında hesap verebilirliği artıracaktır. Bu hiyerarşi ilkesi kapsamında kamu çalışanları sorumluluklarıyla orantılı olarak hiyerarşik yetkiye/otoriteye sahip olmalıdır. Hiyerarşi ilkesinin bir sonucu olarak tüm yetki silsilesi nihai olarak bir üst yöneticiye bağlı olmalıdır. Bütçeleme, personel ve diğer fonksiyonlar ve görevler nihai olarak tek bir üst düzey yöneticinin idaresinde olmalıdır.

Kurallara göre yönetim: Kamu kurumlarında yöneticiler kararları ve uygulamaları, kendilerince en iyi gördükleri yöntem ve kurullarla değil kamu görevlileri-

nin davranışlarını yönlendirmeye rehberlik eden açık kurallara göre ifa etmelidir. Wilson'a göre yönetim bilimi bu kuralları belirleme gücüne sahiptir. Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminin ilke ve kuralları bilimsel olarak belirlenmeli, kamu yöneticileri kendileri belirledikleri kurullarla değil bilimsel ilke ve kuralları esas alarak kurumları yönetmelidir.

Kurumlarda ve personelde uzmanlaşma: Kamu yönetiminde verimliliği sağlayacak diğer bir unsur kamu personelinin belirli alanlarda uzmanlaşmasıdır. Wilson tarafından desteklenen kamu hizmetleri/personel reformu da başlangıçta bu esasa göre şekillenmiştir. İngiliz kamu hizmetleri/personel yönetimi liyakate dayalı genel (generalist)³ kamu yöneticilerinden oluşurken, Amerika'da kabul edilen Pendleton Yasası kamu yönetimi sınavlarının adayların belli alanlardaki bilgi ve becerisini ölçecek şekilde uygulanmasını öngörmekteydi. Diğer bir ifadeyle, sınavlar kamu yöneticisi adaylarının genel liyakat düzeyinden ziyade işin gerektirdiği alanlarda uzmanlık bilgilerini ölçmeyi hedeflemekteydi. Bu da kamu çalışanlarının belirli alanlarda uzmanlaşması anlamına gelmekteydi.

Yalnızca kamu çalışanları değil aynı zamanda kamu kurumlarının örgütlenmesinde ve işleyişinde de uzmanlaşmaya önem verildi. Kamu örgütleri genel olarak ve her bir kamu kurumu kendi içinde belli görevleri ifa edecek şekilde yapılandırılmıyordu. Örnek vermek gerekirse reformcular polis teşkilatlanmasının teftiş, narkotik gibi birimler şeklinde örgütlenmesini ve merkezi hiyerarşi biçiminde yapılmasını gerektiğini iddia ettiler. Ancak bu şekilde kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik sağlanabilirdi. Kamu kurumlarının belli alanlarda uzmanlaşması esasına dayalı olarak yeniden teşkilatlanması gerektiği düşüncesi reformcuların temel tezlerinden biriydi. Böyle bir örgütsel yapılandırma verimli bir kamu yönetiminin ön şartı olacaktı.

Sadelik/yalınlık ve açık sorumluluk alanları: Reformcuların ve Wilson'un hedeflediği diğer ilke kamu yönetiminde yalınlığın ve açık sorumluluk alanlarının belirlenmesine yönelikti. Daha önceleri birbirleriyle örtüşen yetki ve sorumluluk alanları Amerikan kamu yönetiminin temel özellikleri arasında yer almaktaydı. Kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği sağlamak için Wilson'a göre kamu yönetiminde "kamu görevlilerinin sorumluluk alanlarını belirleyen yalın/sade kurallar ortaya konulmalıdır" (Wilson, 1887: 217). İdari sorumluluk ve yetkiler bölündüğü ve belirsiz olduğu ölçüde sorumsuzluk ortaya çıkar. Açık sorumluluk alanlarının belirlenmesinin bir yöntemi de merkezileşmenin sağlanmasıdır. Uygulamada otorite tek bir kamu yöneticisi veya birim yöneticisinde olmalıdır. Böylelikle, vatandaşlar başarıdan veya başarısızlıktan kimin sorumlu olduğunu görebilir.

³ İşe alınacaklarda eğitim ve tecrübenin spesifik olarak belirtilmediği bir personel alım politikası

8. Sonuç

Wilson'un çalışmalarının ve düşüncelerinin Amerikan kamu yönetiminin entelektüel olarak inşa edilmesinde ve uygulamalarında büyük etkisi olmuştur. Wilson tarafından ortaya konulan ve daha sonraları geliştirilen kamu yönetimi vizyonu halen ABD kamu yönetiminde güçlü bir etkiye sahiptir. Wilson'un çalışmasında savunduğu iki tez kamu yönetiminin görece kısa sayılabilecek tarihi boyunca kamu yönetimi uygulama ve kurumsal tartışmalarında büyük ölçüde gündemini korumuştur. Bunlardan birincisi siyaset ve yönetim ayrışması, ikincisi ise kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği sağlayacak evrensel bilimsel yönetim ilkelelerinin oluşturulması ve kamu yönetiminde kullanılmasıdır. Amerikan kamu yönetiminde baştan beri var olan bir mücadelelerden birisi liyakat/devlette devamlılık ile demokrasi/temsiliyet arasında yaşanmıştır. Wilson'ın becerisi ve zekâsı, teknik uzmanlığa ve dolayısıyla bürokrasiye daha fazla güç ve yetki vermek ile bu güç ve yetkinin demokrasiye daha fazla zarar vermemesini sağlayan bir yöntem önerebilmesinde yatıyordu. Wilson ortaya koyduğu yönetim düşünce ve ilkeleriyle bu ikisi arasında Amerikan kamu yönetimine özgü bir denge kurmuştur.

Wilson'ın fikirlerinin ve iddialarının Amerikan kamu yönetimine genel olarak üç önemli etkisi olmuştur. Birinci olarak kamu politikalarını uygulamanın onların oluşturulmasından ayrı olarak çok önemli olduğunu ortaya koymuştur. Amerikalılar etkin bir yönetim oluşturmanın önemini baştan beri kavramalarına karşın yönetimin ayrı ve önemli bir fonksiyonu olduğunun farkına varamamışlardı. Bu kapsamda Wilson "Anayasayı uygulamanın bir Anayasa yapmaktan daha zor olduğunu" söylemektedir. İkincisi, etkin bir yönetimin gerekli ve yapılabilir olduğu düşüncesinin ortaya konulmasıdır. Wilson etkin bir yönetimin ancak yönetim bilimi ilkelerinin keşfedilmesi ve kamu kurumlarının bu ilkeler doğrultusunda örgütlenmesi ile mümkün olabileceğine inanmaktadır. Üçüncü olarak, ona göre yönetim önemlidir ve yönetim en azından soyut düzeyde mükemmelleştirilebilir. Bu anlamda Wilson'un bir iddiası 20. yüzyıl reform düşüncesine güçlü olarak yerleşmiştir. Belki de yönetim süreçleri ve yönetim yapılarından daha önemlisi Wilson ve reformcuların oluşturduğu ve yerleştirdiği reform geleneğidir. Daha sonraları bu gelenek hem Cumhuriyetçiler hem de Demokratlar tarafından sürdürüldü. Roosevelt, Wilson, Cleveland, F.D. Roosevelt, Hoover, 1978 reformlarıyla Carter, Ulusal Performans raporu ile Clinton bu geleneği sürdürdü. Bunlara Reagan döneminde uygulamaya konulan Toplam Kalite Yönetimi uygulamaları ve 1993 yılında Clinton döneminde yürürlüğe giren Yönetim Performans ve Sonuçları Yasası ile hayata geçirilen stratejik yönetim anlayışına geçiş de eklenebilir.

Zaman zaman eleştirilmesine karşın Wilson'ın düşünceleri doğrultusunda oluşturulan kamu yönetimi anlayışı ABD'de etkisini büyük ölçüde devam ettirmektedir. Hatta bu anlayışın egemen kamu yönetimi anlayışı olduğu söylenilebilir. Özellikle

kriz dönemlerinde Wilson'un çerçevesini çizdiği, etkin, verimli, tarafsız ve işletme/ özel sektör anlayışına sahip kamu yönetimi anlayışı tekrar tekrar sorunlara bir çözüm reçetesi olarak sunulmuştur. 1980 sonrası kapsamlı kamu reformlarıyla ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği akımı büyük ölçüde Wilson'un düşünceleri ile benzerlik göstermektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği felsefesinin en önemli unsurlarından birisi olan işletme/özel sektör anlayışına sahip kamu yönetimi teknik ve araçlarının yaygın olarak kullanılması Wilson'un görüşlerinin çağdaş bir izdüşümüdür. Siyaset-yönetim ayrışması tezine dayanılarak ilk kez 1890'larda oluşturulan düzenleyici kuruluşlar günümüzde yalnızca ABD'de değil tüm dünyada yaygın hale gelmiştir. Özellikle 1980 sonrası tüm dünyada yaygın hale gelen Anglo-Amerikan tarzı kapsamlı kamu reformları Wilson'un düşüncelerinin izlerini taşımaktadır.

İleri sürdükleriyle bir bilim insanı, yaptıklarıyla bir aksiyon adamı olarak Wilson, Amerika ve Amerika dışındaki ülkelerde kamu yönetimine dair yapılan tartışmalarda önemli bir tarihsel kişilik olarak daha fazla anlaşılmayı ve sorgulanmayı fazlasıyla hak etmektedir.

KAYNAKÇA

- Cayer, Joseph N. (2007), Public Personnel and Labor Relations, İçinde *Handbook of Public Administration* (3rd ed.). Edited by Jack Rabin, W. Bartley, Hildreth, Geralt G. Miller. Taylor and Francis, Boca Raton, FL. pp. 345-380.
- Denhart, R. B. (2008). *Theories of Public Administration*. Belmont- USA: Thomson-Wadsworth.
- Holzer, Mark, Vache Gabrielyan, Kaifeng Yang (2007), Five Great Ideas in American Public Administration, İçinde *Handbook of Public Administration* (3rd ed.), Edited by Jack Rabin, W. Bartley, Hildreth, Geralt G. Miller. Taylor and Francis, Boca Raton, FL. pp. 49-102.
- Keller, Lawrence F. (2007), Public Administration and American Republic: The Continuing Saga of Management and Administration in Politics, İçinde *Handbook of Public Administration* (3rd ed.), Edited by Jack Rabin, W. Bartley, Hildreth, Geralt G. Miller. Taylor and Francis, Boca Raton, FL. pp. 3-48.
- Kettl, D. (2000). Public Administration At the Millennium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 10(1), 7-34. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3525809>
- Knott, J. H., & Miller, G. J. (1987). *Reforming bureaucracy: The politics of institutional choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the public service*. New York: Oxford University Press.
- O'Toole, L. (1987). Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State. *Public Administration Review*, 47(1), 17-25. doi:10.2307/975468

- Oğuz, M. C. (2017). ABD’de ‘Progressivism’ Hareketi ve Woodrow Wilson’un Kurucu Babalar’a İtirazı. *Amme İdaresi Dergisi*, 50(1), 1-25.
- Pestritto, R. J. (2007). *The birth of the administrative state: Where it came from and what it means for limited government*. Washington, DC: Heritage Foundation.
- Rosenbloom, D. (2008). The Politics-Administration Dichotomy in U.S. Historical Context. *Public Administration Review*, 68(1), 57-60. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00836.x
- Spicer, M., & Terry, L. (1993). Legitimacy, History, and Logic: Public Administration and the Constitution. *Public Administration Review*, 53(3), 239-246. doi:10.2307/3110129
- Stillman, R. (1973). Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay. *American Political Science Review*, 67(2), 582-588. doi:10.2307/1958787
- Walker, L. (1989). Woodrow Wilson, Progressive Reform, and Public Administration. *Political Science Quarterly*, 104(3), 509-525. doi:10.2307/2151276
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222. doi:10.2307/2139277