



AMERİKAN YÖNETİM DÜŞÜNÇESİNİN DOĞUŞU: 1873  
KRİZİ ÇERÇEVESİNDE WILSON VE TAYLOR  
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

THE BIRTH OF AMERICAN ADMINISTRATION  
THOUGHT: AN EVALUATION ON TAYLOR AND  
WILSON IN THE FRAME OF THE 1873 CRISIS

Meryem ÇAKIR KANTARCIOĞLU\* & Recep FEDAI\*\*

ÖZ

Kapitalizmin ilk büyük krizi olarak nitelendirilebilecek 1873 krizi, 1840'lardan itibaren görülen ekonomik genişleme ve istikrarlı büyüme döneminin sona ermesiyle ortaya çıkmıştır. Kapitalist üretim biçiminin yönetsel çerçevesini oluşturan işletmecilik yaklaşımı, 1873 krizi ile 1929 krizi arasındaki dönemde kamu yönetimi paradigmasını belirlemiştir. Amerikan yönetim düşüncesinin birdenbire, kendiliğinden ortaya çıktığını söylemek mümkün değildir. Wilson'un makalesi ve Taylor'un kategorize ettiği bilimsel yönetim ilkeleri, bu dönemde ABD'nin yapısal unsurlarını, üretim biçimini ve toplumsal örgütlenişini gösterir niteliktedir. Aksi halde, her iki düşüncenin de bağlamından kopartılarak evrenselleştirilmesi ve her ülke için geçerli mutlak doğrular haline dönüştürülmesi gibi hatalar ortaya çıkacaktır. Bu nedenle *İdarenin İncelenmesi* ve *Bilimsel Yönetimin İlkeleri* eserleri kapsamındaki fikirlerinin hangi bağlamlara oturduğunu açıklamak gerekmektedir. Bu çalışmada, kapitalizmin fazlaca etkili olmuş üç krizinden biri olan 1873

\* Arş. Gör., Ankara Üniv., Siyasal Bilgiler Fakültesi, mcakirdicle@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9833-0280>.

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniv., Lapseki MYO, recepfedai@comu.edu.tr, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5547-0048>.

\* Makale Geliş Tarihi: 12.03.2020  
Makale Kabul Tarihi: 22.07.2020

krizi ekseninde Amerikan kamu yönetimi disiplinin kurucuları sayılan Wilson ve Taylor'un konumları ve düşünceleri tartışılacaktır. Böylelikle çoğu zaman iddia edilenin aksine Amerikan kamu yönetimi disiplinin doğuşunun kapitalizmden bağımsık ve evrensel olmadığını, tarihsel süreç içinde her zamana ve mekâna içkin evrensel kurallarının ve onun üretim biçiminin kendisinden ayrı ve tamamen bağımsız bir yapısının bulunmadığını düşünmek için bir kapı aralanacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kapitalizm, 1873 Krizi, Amerikan Kamu Yönetimi, Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor.

#### ABSTRACT

The 1873 crisis, which can be described as the first major crisis of capitalism, arose with the end of the period of economic expansion and stable growth seen since 1840. The business approach, which forms the administrative framework of the capitalist mode of production, determined the public administration paradigm between the 1873 and the 1929 crisis. It is not possible to say that American public administration or the discipline of public administration suddenly and spontaneously emerged. Wilson's article and the scientific management principles categorized by Taylor show the structural elements, production style and social organization of the USA in this period. Otherwise, errors such as the universalization of both thoughts removed from their context and their transformation accepted as absolute truths valid for each country will arise. Therefore, it is necessary to explain the contexts of the Study of Administration and the Principles of Scientific Management. In this study, the positions and thoughts of Wilson and Taylor, the founders of the American public administration discipline, will be discussed on the axis of the crisis of 1873, one of the three most influential crises of capitalism. Thus, contrary to what is claimed, a door will be opened to think that the birth of the American public administration discipline is not immune and universal from capitalism, that there are no universal rules for the time and place in the historical process, and that the public administration does not

**have a separate and completely independent structure from the mode of production.**

**Keywords: American Public Administration, Capitalism, Crisis of 1873, Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor.**

## GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplini köken itibarıyla kapitalist üretim biçiminin ve modern devletin ortaya çıkışıyla doğrudan ilişkilidir. Üretim biçiminde meydana gelen krizler de bu ilişki dolayısıyla disiplinin gelişimini etkilemiş, dönemsel olarak farklı paradigmalara ortaya çıkışında başat bir rol oynamıştır. Kamu yönetimi disiplininin tarihsel bir yöntemle değerlendirilmesi, onu iktisadi ve toplumsal ilişkiler bütününden kopuk olmayan bir biçimde açıklamayı ve tartışmayı gerektirir. Bu nedenle kapitalizmin krizleri çerçevesinde disiplinin geçirdiği dönüşümler ve dönemsel olarak egemen olan yaklaşımlar birbiriyle bir ilişki içerisinde ele alınmalıdır. Böylece evrensel olarak sunulan fakat gerçeklikte yerele özgü olan ve kapitalist üretim ilişkilerinin yereldeki özgünlükleriyle birlikte ortaya çıkan yönetim olgusu açıklanabilir hale gelmektedir (Güler, 1994: 4). Nitekim “nesnel ve ebedi bilgi” olanaklı olmadığı gibi, üretilen her bilginin belli bir amaçsal nitelik taşıdığı ifade edilebilir (Şaylan, 1994: 14).

Bu çalışmada, kapitalizmin fazlaca bilinmeyen; fakat etkili olmuş üç krizinden biri olan 1873 krizi ekseninde Amerikan kamu yönetimi disiplinin kurucuları sayılan Frederick Winslow Taylor ve Woodrow Wilson’un konuları ve düşünceleri tartışılacaktır. Böylece çoğu zaman iddia edilen aksine Amerikan kamu yönetimi disiplinin doğuşunun kapitalizmden bağımsız ve evrensel olmadığını ve onun üretim biçiminin kendisinden ayrı ve tamamen bağımsız bir yapısının bulunmadığını düşünmek için bir kapı aralanacaktır.<sup>1</sup>

1873 krizinin –tek bir sebep üzerinden– doğrudan Wilson’un ve Taylor’un düşüncelerini şekillendirdiğini söylemek doğru değildir. Zira yönetsel olarak tek bir nedenle Amerikan kamu yönetimi disiplinin ortaya çıktığını söylemek hatalar barındırır. Disiplinin doğuşunu bir bağlama oturtmak, disiplinin etkilendiği birçok değişkenle ilgilidir.<sup>2</sup> Yalnızca bir değişken ya da bir sonuçla açıklanamayacak olan kurucu metinler, içinde buldukları iktisadi, toplumsal

<sup>1</sup> Yönetim biliminin evrensel bilgi olarak sunulmasına karşılık, disiplinin kapitalizmden bağımsız olmadığını savlayan ayrıntılı bir tartışma için bkz. Güler, 2010: 13-25.

<sup>2</sup> Şaylan’ın (1994: 15) “yönetilebilirlik” olarak kavramsallaştırdığı bu düşünce, toplumsal olguların tek boyutlu nedenlerle açıklanamayacağını, kamu yönetimi disiplininin de bu kavram çerçevesinde düşünülmesi gerektiğini ifade etmektedir.

ve kültürel ilişkilerin bütününe bir sonucudur. 1873 kriziyle ilgili olarak örneğin finans sektörünün çöküşü ve Amerika'ya bu dönemde gelen göçmenleri tek bağımsız değişken olarak almak yöntemsel hatalara yol açacaktır. Bu sebeple makalelerde seçilmiş bazı unsurlar, krizin bazı sonuçlarıyla açıklanabilir. Fakat bu açıklamalar yine de tek sebep olarak görülmemelidir. Bütün sebepler tek tek ele alınsa dahi, bütününe parçaların toplamından daha büyük bir gerçeklik oluşturmasından dolayı, açıklama eksik kalacaktır. Makalede, bu sınırlılıklar akılda tutularak yalnız 1873 krizinin neden ve sonuçlarının kurucu metinler ile olan ilişkisi mercek altına alınmıştır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, klasik ya da geleneksel Amerikan kamu yönetiminin ortaya çıktığı 19. yüzyıl ve dönemin iktisadi krizi ele alınacaktır. İkinci bölümde Frederick Winslow Taylor'un Bilimsel Yönetim İlkeleri olarak sunduğu model dönem koşullarıyla birlikte ele alınacaktır. Üçüncü bölümde Wilson'a ait olan idarenin incelenmesi makalesi ekseninde dönem Amerikasının iktisadi ve politik eksenine birlikte hangi bağlama oturduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Böylece Amerikan yönetim düşüncesinin doğuşunun birdenbire ortaya çıkmış iki teorisyen tarafından üretilmediği ve dönemseller koşulların bu düşüncelerin ortaya çıkmasında etkili olduğu söylenebilecektir.

## **1. 1873-1896<sup>3</sup> ARASI DÖNEM: AMERİKAN YÖNETİM DÜŞÜNCESİNİN DOĞUŞU VE BİLİMSEL YÖNETİM PARADİGMASI**

Amerikan kamu yönetimi düşüncesi 19. ve özellikle de 20. yüzyıl boyunca evrensel bir kamu yönetimi disiplininin oluşturulması fikriyatı çerçevesinde şekillendirilmiş olsa da disiplin ortaya çıkmış olduğu coğrafyanın toplumsal ve ekonomik bağlamının bir ürünüdür. Özellikle de ilk defa olarak bütünleşik bir iktisadi piyasalar düzleminin ilk krizi sayılabilecek 1873 krizi ve onun ABD'deki etkileri, Amerikan kamu yönetimi düşüncesinin oluşumunda önemli olmuştur. Bu kapsamda öncelikle 1873 krizi açıklanacak; daha sonrasında kriz, Amerikan kamu yönetiminin doğuşu Wilson ve Taylor'un düşünceleri etrafında tartışılacaktır.

### **1873 Krizi**

Sanayi devrimi 1780 yılında İngiltere'nin Lancashire kentinde başlamış, devrimin birinci dönemi 1840 yılına kadar devam etmiştir. Sanayi devriminin

---

<sup>3</sup> 1873 krizinin varlığı ya da yokluğu tartışması günümüzde hâlâ tartışılmaktadır. Bu yazıda 1873 krizinin bir gerçeklik olduğunu gösteren çeşitli önermeleri içeren Muammer Kaymak'a ait "1873-1896 Krizi: Mit mi Gerçeklik mi?", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2010, 65 (2), 166-194" makale temel alınmıştır. Buna göre 1873 krizi gerçekten de kapitalizmin ilk büyük krizi olarak nitelendirilebilir.

başlangıcından sonraki dönemde öne çıkan sektörler “demir yolları inşası, madencilik ve makine sanayisi” olmuş; “yatırım malları alanı” da yeni bir iç sanayi alanı olarak ortaya çıkmıştır. Bu büyük çaplı sektörlerin gelişkinliği karşısında kitlesel tüketime dayalı üretime yönelik olan neredeyse tek alan tarım sektörüdür (Fülberth, 2008: 151). Kitlesel tüketime yönelik olmayan üretim kendisini büyük oranda demiryolu yapımında göstermiş demir, pamuk, kömür ve buharlı makinaların üretimi demiryolu sektörünün genişlemesini zorunlu kılmıştır (Hobsbawm, 2003: 60). Örneğin ABD’deki demiryolları uzunlukları 1830 ile 1890 yılları arasında muazzam bir artış göstermiştir. Aşağıdaki tablo bu değişimi özetlemektedir.

**Tablo.1: ABD’de 1830-1890 Yılları Arasındaki Demiryolu Hatlarına İlişkin Veriler (Adams, 1895: 6)**

Öğeler	1830	1840	1850	1860	1870	1880	1890
Mil uzunluğu	39.80	2.755.18	8.571.48	28.919.79	49.168.33	87.724.08	163.562.12
Artış yüzdesi	-	6.822.56	211.10	237.40	70.02	78.42	86.45
Her 100 mil kareye düşen hat uzunluğu	-	0.13	0.29	0.97	1.06	2.95	5.51
Her 10.000 kişiye düşen hat uzunluğu	0.03	1.61	3.71	9.20	12.75	17.49	26.12

Endüstrinin ve sanayileşmenin gelişmesi yalnızca Amerika’yla sınırlı değildir. Bütün aksaklık ve eksikliklerine rağmen öncelikle İngiltere ve Belçika’nın başardığı, 19. yüzyılın üçüncü çeyreğinden sonra da Amerika’da gerçekleşen Batı medeniyetinin geçirdiği bir dönüşümü kapsamaktadır. Kapitalist üretim biçimini endüstriyelleşme ve sanayileşme ile yerleştiren ülkelerin genelinde yeni sermaye sahipleri ile devlet arasındaki ilişkinin, sermaye, emek ve tarım arasındaki ilişkinin niteliği, şehirlerin artan nüfusu gibi konular çeşitli sorunlar haline gelmiştir (Freidel, 1970: 4-5). Endüstri ve sanayinin gelişmesi aynı zamanda 19. yüzyıldaki krizleri de beraberinde getirmiştir. Bu krizlerin nitelikleri ise üretim alanındaki bu dönüşüme paralel bir nitelik taşımaktadır. Aşağıdaki tablo 19. yüzyıl krizlerine ilişkin genel verileri içermektedir.

**Tablo.2: 19. Yüzyıl Krizleri ile Uluslararası Etkileri (Carmen ve Kenneth, 2008: 35)**

Krizin ortaya çıktığı köken: ülke ve tarihi	Dışarıya yayılarak genişlemesinin ortak doğası	Bulaşma mekanizmaları	Etkilenen ülkeler
Londra, 1825-1826	1825-1826'da Londra'da ortaya çıkan başlıca ticari ve finansal krizler Avrupa kıtasına yayılmıştır.	Peru'nun 1826'daki temerrüdüne bağlı olarak Londra'daki bono sahiplerinin diğer Latin Amerika ülkelerinin borçlarını ödeyemeyeceğini düşünceleri ile bono fiyatları düşmüştür.	Şili ve Gran Kolombiya denilen bölgedeki ülkelerin yılsonuna doğru temerrüt açıklaması. 1828 yılında Brezilya hariç bütün Latin Amerika'nın temerrüde düşmesi.
Almanya ve Avusturya borsalarının çöküşü, 1873	1871 yılında Fransız Savaşı sonucu Prusya'ya tazminat ödemesi Almanya ve Avusturya'da spekülasyonlara neden oldu. 1873-1879 yılları arasındaki genel durgunluk, Çevreye göre merkez ülkelerinde ticaret ve sermaye akışı oranlarını düşürdü.	Almanya'da krizin çıkmasının ardından ABD'ye sermaye akışı düştü. Genel durgunluk (1873-1876) ihracat ve vergi gelirlerinde ortaya çıkan düşüşle birlikte çevre ülkelerdeki borç problemlerinden kaynaklı olarak yayılır. Merkez Amerika'daki ilk temerrütler 1873 Ocak ayında bono fiyatlarını düşürmüştür.	Kriz hızlıca İtalya, Hollanda ve Belçika'ya, eylülde Atlantik'e sıçramıştır ve yeniden İngiltere, Fransa ve Rusya'yı etkilemiştir. 1876 itibarıyla Osmanlı, Mısır, Yunanistan ve 8 Latin Amerika ülkesi de temerrüt ilan etmiştir.
Borç krizleri, 1890	Arjantin'in 1890 yılında hisse ödemelerini durdurması mevduatların çekilmesine neden olmuştur. Arjantin'in borç temin edicisi konumunda olan House of Baring de 1890 yılında kendi iflasını açıklamıştır.	İngiltere ve Arjantin arasındaki ticaret ve finansal bütünleşmeden kaynaklı sıkı ekonomik bağ.	Kriz en çok Arjantin ve Uruguay'ı etkilemiştir.

1860 ve 1900 yılları arasında ABD dünyadaki sanayileşmiş ülkeler arasında üretim bakımından dördüncü sıradan ilke sıraya atlamıştır. Amerika'nın bu sıçrayışı 1861-1865 İç Savaşı'yla ilgili olmakla beraber, Charles Beard'ın "ikinci Amerikan devrimi" dediği olgu, siyasi hegemonyayı tarımla uğraşanların üstünlüğünden fabrika sahiplerine devretmiştir (Freidel, 1970: 5). Ağır sanayinin gelişmesi için sömürülmesi gereken doğal kaynakların mevcut olduğu Güney, önemli hale gelmiştir. Makine sanayisi için değerli olan hammaddelerin bolluğu, ulaştırma kolaylıkları ve işçi arzının çokluğu büyük oranda Güney sayesinde sağlanmıştır. İç Savaş sonrası dönemde, kitlesel tüketime yönelik üretim gelişmiş, birleşmeler halinde örgütlenmiş şirket sayısı artmış ve bu örgütlenmeler

geniş bir coğrafyaya yayılmıştır (Krout, 1965: 24). Birçok icat ve icatçı ortaya çıkmış, icatların sayısı önemli bir boyuta ulaşmıştır. Demiryolları, köprüler, gökdelen kirisleri, asansörler, elektrikli lambalar, elektrikle çalışan sokak tramvayları, benzinli motorlar, telefonlar, birçok çeşitte endüstriyel ve tarımsal makinaların icadı 1865 tarihinden önce 62.000 olan patent sayısının bu tarihten sonra 600.000'e çıkmasıyla ilgilidir (Freidel, 1970: 7). Bilimsel keşif ve icatların sayısındaki bu artış, verimli bir şekilde kullanılmayı bekleyen hammaddelere yönelimi beraberinde getirmiştir. Demir, kömür, petrol gibi endüstriyellemenin temel gereksinimleri çeşitli ve boldur. Yıllardır dünyanın farklı yerlerinden göç alan bu coğrafyada, emek arzı da fazladır. Gereken yalnızca teknik akıl, örgütsel yetenekler ve emektir (Smelser, 1966: 138). 1873 krizi ise tüm bu gelişimin ivme kazandığı ve yayıldığı dönemden sonra ortaya çıkmıştır.

Endüstriyel kapitalizmin gelişip olgunlaştığı bu dönem, İngiliz hegemonyasının tarihte hiç olmadığı kadar yükselme gösterdiği dönemdir. İngiliz sanayi üretimi 1873 öncesinde ABD, Almanya ve İtalya gibi bütünleşik bir iktisadi örgütlenme yapısına kavuşmamış ülkeler açısından önemli bir örnek olmuştur. Süreç bu ülkelerin ulusal ve bütünleşik bir piyasa yaratımı ile sanayileşme girişimlerine tanıklık etmiştir. İngiltere'yi örnek alınır kılan ise başlangıç aşamasından itibaren kapitalizmin yayılıp genişlemesinin bu dönemde muazzam boyutlara ulaşmasıdır. Böylece hızla sanayileşen ülkeler ve sektörler bakımından sanayileşme üretimin genişlemesine, büyümesine ve arz fazlalığına yol açmıştır. Kapitalizmin ilk krizi sayılabilecek 1873 krizi, öncelikle sanayi üretiminin merkezi olan İngiltere olmak üzere diğer sanayileşen ülkelerde de etkilerini hissettirmiştir. 1840'lardan itibaren görülen bu genişleme, arz fazlası ve istikrarlı büyüme döneminin sona ermesiyle meydana gelmiş; etkisini 1896'ya kadar sürdürmüştür (Kaymak, 2010: 167-168).

İlk olarak İngiltere'de ortaya çıkmış olan kriz, giderek ABD dahil olmak üzere birçok ülkeye yayılmıştır. 1873 krizi, sermayenin organik bileşimi olarak adlandırılan emek ve teknolojinin kullanımı bakımından değişken sermaye olarak anılan insan emeğinin teknolojik aletlere göre daha fazla kullanılıyor olması bir yandan daha fazla işgücüne-insan emeğine olan arayışı arttırmışken diğer yandan teknoloji içeren sabit sermayeyi geliştirmeye yönelik hamleler yapılmıştır. Üretim araçlarının teknoloji yoluyla geliştirilmesi (özellikle de demiryolu) ise sabit sermayenin değişken sermayeye göre oranını artırmış; böylece fazla işgücü arzı sorunu ortaya çıkmıştır. Diğer yandan sabit sermayenin gelişmesi ile birlikte üretim faaliyeti de gelişkinlik göstermiştir. İşgücü arzının yaratmış olduğu ücret düşüklükleri nedeniyle üretilen ürünlerin (ki kitlesel tüketime yönelik üretimin sınırlı olduğu da düşünüldüğünde) alıcı bulmasında

zorluklar ortaya çıkmış ve yeni piyasa yaratımı zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Hobsbawm, 2003: 47). Değişken ve sabit sermayeye dayalı kriz, ilk defa olarak tarımdan kaynaklanıp sanayi sektörüne yayılan değil; sanayi sektöründen çıkıp diğer sektörlerle yayılan bir nitelik taşımıştır (Kaymak, 2010: 172). Krizin önemli özgünlüklerinden birini bu niteliği oluşturmuşken, gerekçesini de değişken ve sabit sermayenin niteliğinden kaynaklanan üretim fazlalığı oluşturmuştur.

Tarımsal kapitalizmin endüstriyel kapitalizmle birleştiği İngiltere dışındaki ülkelerde,<sup>4</sup> 1873 krizini aşmak yönünde farklı stratejiler geliştirilmiştir. Örneğin “ABD ve Almanya, kriz sürecinde, ikinci sanayi devrimi olarak adlandırılan yeni bir teknolojik yenilik dalgasını arkasına alarak krizi devletin güçlü patronajı altında yürütülen ‘korumacılık ve tekelleşme’ girişimleriyle birlikte aşmaya yönelmiştir (Kaymak, 2010: 192). Krizden çıkabilmenin bir diğer yolu da yeni pazarlar ve hammadde kaynakları bulma amacıyla emperyalist politikalara yönelmek olmuştur. Her iki stratejinin de içerisinde bulunduğu ve daha farklı açılımları olan kaçınma yolları, uluslararası örgütlenme, işgücünün kontrolü, devletin ekonomideki konumu, finansal sektörün çeşitlenip yaygınlaşması gibi alanların kapitalizm ile birlikte evrilmesine yol açmıştır (Kaymak, 2010: 192-193).

Dönem ABD’sinin iktisadi durumuna bakıldığında, birbirinden farklı iki bölge mevcuttur. Bu durumu Adams (1943: 72-73) şöyle özetlemektedir:

“Nazarlarımızı petrol, altın, gümüş gibi hazinelerle ve fabrika, demiryolu, yüze güler tarla ve şehir gibi servetlerle dolu Kuzey ve Batı’dan harp devresi Güneyine çevirecek olursak burada tamamen başka bir manzara ile karşılaşırız. Vaziyet o kadar üzüntü verecek derecede bozulmuştu ki, her iyi Amerikalı’nın kederlenmemesine imkân yoktu. Harp, Güney topraklarında yapılmış ve Kuzeyli generaller kabil olduğu kadar zarar yapmak siyasetini gütmüşlerdi. Öyle ki General Sherman’ın geçtiği toprağın bir nesil müddetince mahsul vermeyeceği dillere destan olmuştu. Her tarafta yıkılmış şehirler, bozulmuş demir hatları göze çarpmaktaydı... memlekette hayvan zayıyatı da az değildi... Harp sonunda satılabildiği taktirde iyi cins topraklar evvelki fiyatlarını beşte veya altıda bir kıymetine düşüyordu. Yedi devletin arazileri 1860 ile 1870 arasında kıymetlerinde 1 milyar 500 milyon dolar kaybetmişlerdi... Konfederasyonun borçları ve paranın sukutu bütün banka ve sigorta şirketlerini iflasa sürüklemişti.”

Güney’in İç Savaş’tan sonraki bu durumunun yanında kuzeyin krizi, 1871 yılında Amerika’da William M. Tweed’in müdürü olduğu *Guardian Saving Banks*

<sup>4</sup> İngiltere’de kapitalizmin gelişimi konusunun ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Wood, 2003.



adındaki bir bankanın iflası, aynı zamanda *Bowling Green, National ve Market Savings* Bankaları'nın batışı ile kendisini göstermiştir (Adams, 1943: 77). Krize dair panik 18 Eylül 1873'te Wall Street'te *Jay Cooke&Company* firmasının ödemeleri durdurulmasıyla ilk sinyallerini vermiştir. Bu şirket, savaş zamanında bir milyar dolarlık Amerikan bonosuna sahip olmasıyla ve başta Kuzey Pasifik Demiryolları olmak üzere demiryolu yatırımları yapmasıyla bilinmektedir. Fakat 1873 yılında, hiçbir yerde demiryollarının yapımı tamamlanmış değildir. *Cooke* şirketi bu nedenle yeni kâğıtlar satmada başarısız olmuştur, böylece şirket batmıştır (Glasner, 1997: 132-133; Barreyre, 2011: 406-407). Aynı ay içinde birçok işletme zaten iflas etmiş durumdadır,<sup>5</sup> fakat *Cooke* hakkında çıkan haberler Amerikalıları daha çok tedirgin etmiştir. Hem finansal piyasalar hem de finansal şirketlerin müşterileri olan diğer sektörler bir panik haline girmiştir. Piyasadan krediler çekildiği ve kısa dönemli borçlar alındığı için birçok banka iflas etmiştir. New York borsası tarihinde ilk defa 20 Eylül'de kapanmış, izleyen on gün boyunca da açılmamıştır. Birçok seçkin bankerin acil talebiyle Amerikan Maliye Bakanlığı ilk olarak bonoları alarak sonra da fazladan dolar basarak piyasaya para enjekte etmiştir. Kasım ayında ise finansal fırtına geçmiş, bankalar ödemelerini yapmaya devam edebilmişlerdir (Glasner, 1997: 132-133; Barreyre, 2011: 407).

Finansal krizin kasım ayında bitmesi, krizin diğer sektörlerle yayılmasını engellememiştir. Demiryolları piyasası kısmen tahrip olmuştur. Ekonomik alanda paniği başlatan Kuzey Pasifik'teki iflas, *Chesapeake and Ohio, Burlington ve Kansas* gibi diğer şirketleri de etkilemiştir. Bir ay içinde elli beş şirket ödemelerini yapamamış, üç yıl içinde demiryolu şirketlerinin yarısına kayyum atanmıştır. Demiryolu yapımı on yılın geri kalanında durmuştur. Böylece birçok sektöre olan talep azalmıştır. Demir ve çelik üretimi bir yılda %45 azalmış, makine üretimi büyük oranda düşmüştür. Diğer sektörlerdeki üretim bu kadar fazla etkilenmemiştir (hatta tarımsal üretim artmıştır), fakat ekonomik şartlar özellikle ticaret, inşaat ve hizmet sektöründe de kötüleşmiştir. Uluslararası ticaret oranı düşmüş, ülke genç tarihindeki en uzun süreli daralmayı yaşamıştır. Milli gelirin hızlı artışına rağmen fiyatlardaki düşüşler, sanayi sektöründeki ücret azalmaları ile çiftlik gelirlerini aşağı çekmiştir (Barreyre, 2011: 408).

Üretim fazlalığından kaynaklanan finansal kriz ve deflasyon, Kıta Avrupası ve İngiltere'deki gibi çok daha büyük sonuçlar doğurmasa da ABD'yi de etkileyen bir süreç olmuştur. Amerika'nın bu krizden İngiltere ya da Kıta Avrupası kadar etkilenmeyişi onun kendine özgü koşullarıyla açıklanabilir.

---

<sup>5</sup> Örneğin New York'ta 37 banka ve komisyonculuk şirketi Eylül 1873'te batmıştır; 1873 yılı bitmeden 89 demiryolu ile 5000 temel ticaret şirketi de iflas etmiştir (De La Cova, 2003: 315).

1850-1870 dönemi arasında ABD'ye beş milyon kişi gelmiş, bu sayı 1870 ve 1910 yılları arasında yirmi milyondan fazla insanın buraya göçüyle sonuçlanmıştır. Diğer taraftan ulusal bir ekonomi ile federal bir sistemin yan yanlığı, hızlı bir endüstrileşme döneminin çoktan başlamış oluşu, rekabetin bütün ülkeye yayılmışlığı gibi unsurlar (Nevins, 2015: 334-335) ABD'nin bu dönemdeki özgünlüklerini ve 1873 krizini diğer ülkelere göre daha şiddetli atlatmamasının gerekçesini oluşturan sebeplerden birkaçını oluşturmaktadır. Fakat bunlardan belki de en önemlisi yukarıda da değinildiği gibi, krizin devlet desteği ile birlikte aşılabilmiş olmasıdır. Devletin korumacı faaliyetleri, sermayenin yoğunlaşarak tekelleşmesi ile “iş yaşamının ussallaştırılması, diğer bir deyişle “tröstleri ve bilimsel iş idaresi” gibi çözümleri kapsamıştır (Hobsbawm, 2013: 53). Bu iki çözüm krizin görece kolay üstesinden gelinmesinde belirleyici olmuştur. Krize karşı alınan tedbirlerden bu ikisi Amerikan kamu yönetimi geleneğinin ortaya çıkışında da etkili olmuşlardır. Wilson, İdarenin İncelenmesi makalesinde tröstlere ve özellikle de demiryolu tröstlerine ilişkin vurgu yaparken; Taylor bilimsel yönetim ilkelerini ortaya çıkarmaya çalışmıştır.

### **Kamu Yönetimi Disiplininin Doğuşu**

Amerikan kamu yönetimi disiplininin doğuşu ve sistematik olarak ele alınışı 1873 krizi sonrasındaki döneme denk gelmektedir. Kıta Avrupası'nda yönetim bilimine ilişkin daha önce var olan erken çalışmalar genel olarak merkantilist üretim biçiminin gereklerine göre şekillenmişken, bu dönemde modern kamu yönetimine yönelik söylemler ve uygulamalar görülmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda kamu yönetimi kavramının ilk kullanıldığı yer ise Fransa olmuştur (Çiner, 2009: 6). Fakat Fransız geleneğinden önce Alman kameralist geleneğinin, modern yönetim biliminin temelini ilişkin ilk ürünleri oluşturduğu kabul edilmektedir (Şaylan, 2000: 6; Altunok, 2012: 73). Yine de kameralizmin kapitalizmden farklı bir üretim biçimi olarak merkantilizm ile aynı anlamda kullanılıyor oluşu, merkantilist üretim biçimiyle birlikte ortaya çıkışı ve merkantilist üretim biçimine göre şekillendirilmiş oluşu, onu kapitalist nitelikli modern kamu yönetimi anlayışından ayırır. Bu yüzden ele alınan tarihsel süreç ve Almanya açısından Bismarck dönemi uygulamalarının modern kamu yönetimi ile görece daha bağlantılı olduğu ifade edilebilir. Zira kent devletlerinin birleştirilmesi ve modern anlamda kapitalizme göre şekillenmiş bir yönetim bilimi ya da kamu yönetimi anlayışının Almanya'da olgunlaşması bu döneme rastlamaktadır (Şaylan, 2000: 6-7). Fransız geleneğine bakıldığında ise Amerikan kamu yönetimi disiplininin kuruluşundan daha önce yönetim bilimine dair yazıların ve çalışmaların bulunduğu görülmektedir. Bu çalışmalarda tek tek örgütlere değil, sisteme ve devlet idaresine vurgu yapılmış ve kamu yönetiminin

'kamusal' yönü ortaya çıkartılmıştır (Karasu, 2004: 15). Fransız yönetim düşüncesi, bu dönemde hukuki, toplumsal, iktisadi, siyasal-yönetimsel bilgilerin faydacı bir yaklaşımla bir araya getirilmesinden oluşan bir bütün olmasından dolayı siyaset ve devlet bilimlerinin bir parçasını oluşturmaktadır. 19. yüzyıldaki Fransız yönetim bilimini Alman kameralist döneminden ayıran onun dağınıklık yerine sistemli, yöntemli, dolayısıyla bilimsel bir yönetim bilgisinin oluşturulma çabasını kapsamasından kaynaklanmaktadır (Çiner, 2009: 6).

Kamu yönetimi disiplinin kökenini genel olarak Amerikan kamu yönetimi anlayışına dayandıran açıklamalar Woodrow Wilson'un *İdare'nin İncelenmesi* makalesini kurucu metin olarak ele almaktadırlar. Bu metin, devletin ve kamu yönetiminin teknik biçimli (Güler, 1994: 9; Şaylan, 2000: 7) işletmecilik ilkelerine göre yapılandırılması, kamu yönetiminin bu ilkelere göre incelenmesi gerektiğini belirterek ABD kamu yönetimi uygulaması ve yazınına sağlayan bir paradigmayı ortaya çıkarmış, onu şekillendirmiş ve alana egemen kılmıştır. Kamu yönetiminin işletmecilik ve piyasa ilkelerine göre yapılandırılması bu dönemde etkisini göstermiş, işletmecilik baskın duruma gelmiştir (Akbulut, 2009: 76). Kapitalist üretim biçiminin yönetsel çerçevesini oluşturan bu yaklaşım, 1873 krizi ile 1929 krizi arasındaki dönemde kamu yönetimi paradigmasını belirlemiş ve şekillendirmiştir.

Amerikan kamu yönetiminin birdenbire, kendiliğinden ortaya çıktığını söylemek mümkün değildir. Woodrow Wilson'un adı geçen makalesi ve 1910 yılında Frederick Winslow Taylor'un kategorize ettiği bilimsel yönetim ilkeleri, dönemin ABD'sinin yapısal unsurları, üretim biçimi ve toplumsal örgütlenişi açısından ele alınışı bu metinleri anlamlı kılmaktadır. Aksi halde, her iki düşüncenin de bağlamından kopartılarak evrenselleştirilmesi ve her ülke için geçerli mutlak doğrular haline dönüştürülmesi gibi hatalar ortaya çıkacaktır. Bu nedenle İdarenin İncelenmesi ve Bilimsel Yönetimin İlkeleri fikirlerinin hangi bağlamlara oturduğunu açıklamak gerekmektedir.

## **2. SERMAYENİN YOĞUNLAŞMASINDA TRÖSTLERİN EHLİLEŞTİRİLMESİ VE KORUMACILIK: İDARENİN İNCELENMESİ**

Amerika'da 1861-1865 yılları arasında süren İç Savaş'ın sonrasında ortaya çıkan fiyatlara bağlı deflasyonist bozulmayı 1865 yılında ortaya çıkan durgunluk krizleri izlemiştir. İç Savaş sonrası süreç, aynı zamanda maden, demiryolu ve buhardaki gelişmeler ve genişlemeler dönemidir. Büyük oranda devlet destekleri yoluyla demiryolu sisteminin gelişmesi, demir gibi ağır sanayilerin de gelişmesine yardımcı olmuştur (Foner, 1988: 512). Demiryolu yapımını etkileyen kriz İç Savaş sonrasında ortaya çıkmış ve kısa sürmüştür. İkinci kriz olan 1873 ise

de demiryolu tabanlı dağıtım sistemleri tarafından desteklenen büyük iş ortaklıkları ve tröstlerin sayısını artırmıştır. Aynı dönemde tröst sahibi olan “yağmacı baronlar”ın (Hobsbawm’a (2003: 70) göre “hırsız baronlar” yağma sırasındaki tutumları gelir eşitsizliği üzerine olan tartışmaları alevlendirmiştir. 1870’li yılların krizi yalnızca burjuvazi ve işçi sınıfı arasındaki anlaşmazlıkları değil; Güney ve Kuzey arasındaki anlaşmazlıkları da su yüzüne çıkarmıştır. 1870’li yıllarda Güneyliler pamuk fiyatlarının %50 oranında düştüğünü görmüşlerdir (Berry vd., 1994: 129). Kuzeyliler ise aynı dönemde 1873 krizinin Amerika’daki tetikleyicisi olan finansal kötüleşme ile karşı karşıya kalmışlardır. Finansal kötüleşme ise doğrudan deflasyon ve fiyatlardaki krizlere zemin hazırlamıştır. Amerika’da tröstlerin yaygınlaşması ise piyasada ortaya çıkan bu dengesizliklere karşı rekabet edebilen firmaların sayısının azalması ve ancak birleşmeler yoluyla üstesinden gelenebilmesi ile ilgilidir.

Amerikan tröst sahibi tekelle burjuvazisi, hükümet aygıtı üzerinde mutlak bir denetim kurmuş, sırasıyla iktidara gelen iki parti sisteminden ziyadesiyle faydalanmışlardır. “Cumhuriyetçiler iktidara geldikleri vakit, demokratlar hükümet politikalarını eleştirmiş, demokratlar iktidara gelince cumhuriyetçiler demokratları eleştirmiştir. Fakat her iki parti de büyük oranda burjuvazinin gereksinimlere cevap veren politikalar gütmüşlerdir” (Yeliseyeva, 2009: 281). 1865 yılında biten İç Savaş’ın ardından ABD’nin sanayileşmeyi destekleyen bir ekonomi politikası izlemesi, etkileri hissedilen kapitalizmin krizine bir cevap niteliği taşımaktadır. Böylece burjuvazinin desteklenmesi ve onların ihtiyaçları doğrultusunda politika güdülmesi gibi sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bu politikalar şöyle sıralanabilir (Dowd, 2006: 78):

- “Demiryolu şebekesinin sübvansiyonu (maliyetlerin en az üçte ikisi doğrudan ya da dolaylı olarak federal hükümetçe karşılanıyordu),
- Zengin doğal kaynaklar (kereste, muhtelif maden yatakları, tarıma elverişli araziler),
- Korumacı ve etkili bir gümrük politikası,
- Öncelikli olarak mülkiyet haklarını tanımlayan ve işçi haklarını görmezden gelen bir yönetim.”

Bu politikaların uygulanabilmesi için modern bir devlet biçimine gereksinim duyulmuştur. Wilson’un makalesi de serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini artırabilmek adına teknik bir idare aygıtına duyulan ihtiyacı göstermektedir. Zira “İdarenin İncelenmesi” adlı makalesinde, devletin işlevlerinin karmaşıklaşması, idarenin bu karmaşıklığı düzenlemek üzere pragmatik ihtiyaçlara yönelik teknik bir alan olarak ele alınması gerektiği

vurgulanmıştır. Wilson'a göre "her gün devletin başarmasını istenen şeyleri gördükçe sıra bunların nasıl yapılması gerektiğine gelmektedir" (Wilson, 1961: 56). O halde devletin karmaşıklaşan fonksiyonları Dowd'un saydığı maddeler üzerinden dâhi ele alınırsa doğrudan iktisadi alanla bağlantılı olduğu söylenebilir. Bu durumda devletin karmaşıklaşan fonksiyonlarını yerine getirmek amacıyla ortaya çıkan teknik aygıt da idareyi oluşturmaktadır.

Wilsoncu idare paradigmasının bir diğer önermesi karmaşıklaşan devlet fonksiyonlarının denetiminin sağlanması için bürolar kurulması gerektiğidir. Teknik aygıt bürolar biçiminde somutlaşacaktır. Gelişmiş olan teknoloji sayesinde büroların denetimi ve kontrolü sağlanabilecek, haber alma etkinliği kolaylaşacaktır. Bu doğrultuda devlet merkezileşmesinde teknolojik gelişmelerin önemine vurgu yapılmıştır (Wilson, 1961: 53). Diğer taraftan devletin karmaşıklaşan işlerinin ve görevlerinin eskiye göre artması, idarenin yeni teşebbüslere girişmesi, özel sektörün işleyişini kolaylaştırıcı biçimde atılımlar yapmasıyla bağlantılıdır. Teknolojik gelişmelerin ve kitlesel tüketime yönelik üretimin boyutları değişmektedir ve devletin buna göre bir pozisyon alması, idare mekanizmasını yeni koşullara uyarlaması gerekmektedir.

Wilson'un "karmaşıklaşan işler" olarak nitelediği gelişmeler, kendisini en fazla tröstlerin ortaya çıkış sürecinde göstermiştir. İç Savaş zamanından beri devam eden değişiklik, 1870'lerden sonra hızlanmıştır. Bazı işadamları, rekabet eden firmaların birleşmesi ve tek bir örgüt içine alınmasıyla maliyet masraflarını düşürebileceklerini ve fiyatları kontrol edebileceklerini anlamışlardır. Bu birleşmeler, önceleri *korporasyon*, sonraları *pool* ve en son da *tröst* denilen yapılara evrilmiştir (Kroust, 1965: 47). Korporasyonlar, gerçek kişilerin faydalandığı ayrıcalıklardan yararlanabilen, fakat yükümlü oldukları sorumlulukların bir kısmından azade olan araçlardır. Korporasyonlar, sürekli bir geçerliliği olma, tedavüle hisseler ve tahvilat çıkarma gücü, borç karşısında sınırlanmış sorumluluk ve kanunların koyduğu sınırlamalara bağımlı olmak şartıyla ülkenin her yanında iş yapma hakkı gibi birçok avantaja sahiptirler Küçük işletmelerin bir araya gelerek oluşturdukları devasa şirketler, ekonomik liberalizmin rekabet ilkesini ihlal etmiştir (Kroust, 1965: 47). Endüstriyel üretimde rekabet serbestisinin tüketiciler için daha adil fiyatlar sağlayacağı ve üreticiler için daha verimli metotlar anlamına geldiği söylenmekteydi. Fakat ulaşımda ve endüstride rekabet yoğunlaştıkça işadamları kârlarının düşmesinden endişe etmişler, daha büyük yapılarla birleşmek istemişlerdir (Kroust, 1965: 48).

İlki 1879 yılında Standard Oil Trust olarak kurulan tröstler, zamanla neredeyse bütün üretim alanlarına yayılmıştır. Aşağıdaki tabloda bazı tröstler ve kuruluş yılları yer almaktadır.

**Tablo.3: 1882-1892 Yılları Arasında Kurulan Bazı Tröst Sektörleri (Nevins ve Commager, 2015: 321-322'den türetilmiştir.)**

Yıl	Tröst
1882	Petrol tröstü
1884	Pamukyağı tröstü
1885	Keten tohumu tröstü
1889	Kibrit tröstü
1890	Tütün tröstü
1892	Lastik tröstü

Tröstler, piyasayı ellerinde tutmaları, büyük oranda üretilen her şeyin fiyatını belirleme güçlerinin olması ve rekabet ortamını yok etmeleri nedeniyle eleştirilmeye başlanmıştır. 1880'li yıllarda bu şikâyetler sıklıkla dile getirilmiştir. Öyle ki tröstlere karşı bir parti kurulmuş ve 1884 yılında bu parti 173 bin oy almıştır (Heilbroner ve Singer, 1984: 206). 1893 krizi tröstleşme nedeniyle demiryolu yapımını üstlenmiş olan şirketin batmasına neden olmuş, ülkenin demiryollarının yarısının iflas etmesiyle sonuçlanmıştır (Nevins ve Commager, 2015: 324-325). Bu dönemde çıkartılan antitröst yasaların da yetersiz kaldığı görülmektedir. Wilson'un karmaşıklaşan işler olarak nitelediği bu iktisadi yapının düzenlenmesi için idare aygıtının etkili bir biçimde işleyişine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu dönemde, ABD'nin iki güçlü partisi de tröstlerden şikâyet etmekte, tekellere karşı olduklarını resmen açıklamaktadırlar. Tam da *İdarenin İncelenmesi* makalesinin yayımlandığı yıl, "Uluslararası Ticaret Yasası çıkarılmış; demiryolları tarife savaşı ve indirimlerin kötü sonuçlarından halkı koruma amacı güden yasa ile şirketlerin bir araya gelmesi, indirimler, tarife ve hizmette ayrılık gözetilmesinin yasaklanması, istenecek her türlü ücretin 'adil' ve 'uygun' olması talep edilmiştir. Bu yasanın uygulanmasını denetlemek üzere Uluslararası Ticaret Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon, dördüncü bir hükümet dairesi oluşturacak kadar önem kazanan birçok yönetsel büronun ilkidir. Uluslararası Ticaret Yasası çıktığı dönemde etkisiz kalmıştır; fakat komisyon ve mahkemeler tarafından daha sıkı uygulanan 1903 Elkins ve 1906 Hepburn Yasaları demiryollarındaki en kötü uygulamaların ortadan kalkmasına, tarife ve hizmetler üzerinde etkili bir kontrol kurulmasına hizmet etmiştir." (Nevins ve Commager, 2015: 328). Amerikan halkının ticaret ve sanayi etkinliklerinin hükümet tarafından düzenlenmesi gerektiğine dair beklentisine bu tip yönetsel kurumlar eliyle cevap verilmeye çalışılmıştır. Aşağıdaki tabloda 1873 krizi sonrasında devletin ekonomiye ve tröstleşen şirketlere karşı yürüttüğü politikalar yer almaktadır. Bunların bir kısmı Wilson'un başkanlığı döneminde gerçekleşen uygulamalardır.

**Tablo.4: Devletin Tröstlerle Mücadelesinde Gerçekleştirilen Düzenlemeler (Hatipoğlu 2015:164)**

Yılı	Yasa/Mahkeme Kararı	Kapsamı
1876	Munn vs. Illinois Kararı	Eyaletlere Kamu Yararı olduğu durumlarda ticarete düzenleyici karar alma yetkisi vermiştir.
1887	Interstate Commerce Act/ Eyaletlerarası Ticaret Yasası	ICC kurulmuştur.
1890	Sherman Antitröst Yasası	Tröst kurmak ve her türlü açık gizli yolla tekel kurmak yasaklanmıştır.
1895	The Knight Case (Sugar Trust case)	Sherman Yasasını anayasaya aykırı bulan bu karar Şeker Tröstü hakkında açılmış bir dava sonucunda yasanın uygulanmasını kesintiye uğratmış ve imalatın yasanın ticaret olarak tanımladığı alanın dışında kaldığını öne sürmüştür
1902	Reclamation Act	Kamusal toprakların kontrolü hükümete verilmiştir.
1903	Elkins Act	Tröstlerin demiryollarından haksız ücret iadesi alması yasadışı olarak ilan edildi. Hepburn Act ICC demiryolları için tavan fiyat belirlemiş ve mahkemelerin ICC kararlarını aksi kanıtlanan kadar uygulamasına ve haksız rekabet davalarında temyiz hızlandırılmasına yöneliktir.
	Northern Securities Şirket Feshi	
1906	Pure Food and Drug Act	FDA'nın kuruluşu (Gıda ve ilaç ticaretine devlet denetimi)
1910	Mann-Elkins Act	ICC mahkemeleri devre dışı bırakarak olası tarife artışlarını askıya alma yetkisiyle donatılmış, demiryollarının aynı güzergahta rakip olan hatları satın alması yasaklanmış ve telefon, telgraf ve telsiz iletişim yetki alanına alınmıştır.
1911	Standart Oil ve American Tobacconun İlgası	En büyük iki Amerikan şirketi tröst oluşturduğu için kapatılmış ve ayrı şirketlere bölünmüştür.
1913	16. Anayasa Değişikliği	Federal (merkezi) vergilendirmeye izin verilmesi
	Federal Reserve Sistemi	Merkez Bankacılığı Sisteminin kurulması

*İdarenin İncelenmesi* makalesinde tekelleşmeden şikâyet edilip, tekelleşmeye karşı yapılması gerekenin, idari görevlerin güdülecek politikaya göre itinalı bir şekilde incelenmesi, standartlaştırılmış kurallara sistematik bir biçimde uydurulması çözümü önerilmiştir. Wilson'a (2018: 51) göre "eyalet hükümeti ya da federal hükümet, şirketler üzerinde ne kadar yetki sahibi olursa olsun gözetim ve sorumluluklar, hiç de azımsanmayacak kadar bilgi, bilgelik ve tecrübe gerektirir". İdare ilminin doğuşunu buna bağlayan Wilson'un (1961: 55), karmaşıklaşan faaliyetlerden kastının iktisadi yapıların kontrolü ve denetimi olduğu görülmektedir. Nitekim metinde şöyle denilmektedir: "Posta hizmetlerinde sağlanan fayda, ucuzluk ve başarı, telgraf sistemi üzerinde devletin erkenden kontrol sağlamasının sonucudur. Ya da devletimizin Avrupa devletlerinin izinden giderek telgraf ve demiryolu hatlarını satın almayacak ve inşa etmeyecek olsa bile, alanlarında otorite olmuş şirketler konusunda kendini bir şekilde uzmanlaştırmak zorunda olduğuna şüphe yoktur" (Wilson, 2018: 50).

Kamu yönetiminin daha çok bir bütün halinde sistem lehinde hareket etme kapasitesine sahip olmak anlamına geldiği, tröstlerin de bu durumda iktisadi sisteme dair birtakım bozulmalar yarattığı göz önüne alındığında kamu yönetimi ve idareye dair sistematik bilginin üretimi zorunlu hale gelmektedir. Zira sermaye birikiminin koşullarının yaratılması ve sürdürülmesi sürecinde/işlevinde siyasetin aldığı kararları uygulamak üzere bir idare aygıtına duyulan ihtiyaç gün yüzüne çıkmaktadır. İdarenin incelenmesi makalesinin bu ihtiyaca karşılık düştüğü söylenebilir. Tröstlerle ve siyasetçilerin kapitalistlerle olan ilişkilerindeki yozlaşma -rekabetçi piyasanın işlerliğini sekteye uğratan yapıları idare mekanizmasının siyaset mekanizmasından ayrılarak gerçekleştirilebileceği iddiası üzerinden- Wilson tarafından daha sonra da savunulmuştur. Örneğin Wilson'un 1913 yılında *Yeni Özgürlük (New Freedom)* adını verdiği programda değiştirilmesi gerekenler olarak sıraladığı maddeler şunlardır (Nevins ve Commager, 2015: 449):

- "Hükümeti özel çıkarların elinde kolay bir araç haline getiren bir gümrük tarife sistemi
- Para birikimi ve krediyle ilgili olarak 'tam anlamıyla uydurulmuş bir banka ve para sistemi'
- Özgürlükleri kısıtlayan ve işçilerin iyi hayat imkânlarını kısıtlayan bir sanayi sistemi
- Etkisiz ve terkedilmiş bir zirai ekonomi
- Doğal kaynakların özel kazançlar için istismarı vs."

Maddelere bakıldığında doğrudan iktisadi konulara atıf yapıldığı ve hükümetle olan ilişkinin düzenlendiği görülmektedir. O halde Wilson'un 1887 yılında yazdığı makalenin, onun başkanlığı döneminde de etkili olduğu söylenebilir.

1873 krizinin yaratmış olduğu etkilerden kaçınmanın bir yolu sermayenin yoğunlaşarak tröstler haline gelmesi olduğu gibi, devletin korumacılık politikaları da ikinci bir çözüm yolu olarak ortaya çıkmıştır. Korumacılık faaliyetleri ise kamu hizmeti pratiklerinde reform baskılarının güçlenmesine sebep olmuştur. Bu reform taleplerinin içeriği ise tröstlerle birlikte ayyuka çıkan yağma sisteminin düzeltilmesi olmuştur. Krizden önceki dönemde de etkin olan yağma sistemini ortadan kaldırmak için yapılan ahlaki çağrılarla birlikte (Maranto ve Schultz, 1991: 45-46) ekonomik verimlilik de bu reform tartışmalarının bir parçası olmuştur (Hoogenboom, 1968: 28). Dönemdeki reform çağrılarının tipik örnekleri, bir milletvekili olan Thomas Jenckes'in 1867 tarihli yabancı ülkelerdeki personel sistemleri üzerine çalışması ve Senatör Lyman Trumbull'un



1871 tarihinde “reform öncülüğü” kapsamında personel prosedürleri düzenlemeleri yapması için başkanlıkça acilen yetkilendirilmesidir (Kiel ve Elliot, 1999: 629). Kendisini Pendlaton Yasasıyla<sup>6</sup> gösteren ilerici çağ (*progressive era*), durgunluk krizinin sürdüğü on beş yıl içinde ortaya çıkmıştır. Bu yasa popülist bir hükümet tarafından üretilmiş verimsizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik reformlar yapmayı içermektedir. Kamu hizmetlerinde başarı tabanlı anlayış, “işletme” uygulamaları ve çözümlerinin hükümet pratiklerinde de uygulanabileceğini dillendirmeye başlamıştır (Kiel ve Elliot, 1999: 629).

“Devlet dairelerinin rüşvete boğulması, devlet kasasından hırsızlık ve ihtilas, memurlara ve yasama meclislerindeki milletvekillerine halkın zararına zenginleşme kaynakları sağlıyordu. Demokratlar ve Cumhuriyetçiler en çok para getiren görevleri aralarında paylaşamıyorlardı. Seçimlerden galip çıkan parti, taraftarlarına ‘ganimet’ dağıtıyor, en önemli ve en avantajlı görevleri aralarında pay ediyordu. Bu ‘ganimet dağıtımı’ Amerika’nın politik hayatında bir gelenek haline gelmişti” (Yeliseyeva, 2009: 281). Bu sistem, 1860-1884 dönemi arasında iktidarda olan Cumhuriyetçi Parti tarafından perçinlenmiştir. Fakat aynı zamanda “Cumhuriyetçi Parti’nin iktidarını sarsan bu sistem, 1884 yılında Demokratlar’ın iktidara gelişini sağlamış; Cleveland’ın cumhurbaşkanı seçilmesinden 1889’a kadar 100.000 Cumhuriyetçi memur görevden alınıp yerlerine Demokratlar atanmıştır” (Yeliseyeva, 2009: 281). Birçok büyük kentin belediyesi yalnızca parti taraftarı olan ve liyakati bulunmayan kişilerin eline geçmiş, bu kişiler iki yıl içinde devlet kasasını milyonlarca dolar dolandırmıştır. Demiryolu ağının yapımı sırasında burjuvazi, “devletin milyonlarca dolarını zimmetlerine geçirmiş, demiryolları etrafındaki araziler hükümetçe yine burjuvaziye bırakılmıştır” (Yeliseyeva, 2009: 283). Siyasi ve popülist ilişkilerin devlet kasasında meydana getirdiği bu vurgun ve soygunlar, devletin ve siyasetçilerin devlet kaynaklarını israf ederek verimsizliğe sebep olmaları nedeniyle eleştirilmiştir. Oysa makine benzeri, işletmecî bir bürokratik işleyiş ve idare aygıtı ile bu sorunların aşılacağı düşünülmüştür. Woodrow Wilson’un idarede işletme benzeri bir verimlilik ihtiyacını gündeme getirmesi ve idare ile siyasetin birbirinden ayrılması gerekliliği söylemi bu bağlama oturmaktadır.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 1883’te kabul edilen Pendlaton Yasası, Amerikan Başkanı Jackson zamanında etkili olan “yağma sistemi”nin, başarıya ve liyakate önem verilmeden siyasi kaygılarla bürokrat alımının yerine liyakate ve eğitime önem veren, sınav sisteminden geçirilmiş kişilerin bürokrat olmasını öngören bir yasadır (Pendlaton Act, 2020).

<sup>7</sup> Wilson’un verimlilik üzerine yazdığı metin, genel olarak idare mekanizmasının, hükümet politikalarının nasıl verimli hale getirileceği üzerinedir. Bu sebeple Wilson’un idarede verimlilik kavramına ilişkin herhangi bir düşüncesinin olmadığını iddia etmek hatalı olacaktır. Dahası, bizzat idare’nin incelenmesi makalesinin ilk paragrafında şöyle yazmaktadır: “İdari incelemenin hedefi ilk olarak yönetimin neleri düzgünce ve başarıyla yapabileceğini, ikinci olarak ise bu

Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus, idarenin “teknik” bir aygıt olarak ele alınmasıdır. Zira, siyaset ve yönetim ayrımı geleneğinin çoğu zaman Wilson’un makalesiyle özdeşleştirilmesi bu söylemle ilgilidir. Daha çok yağma sisteminin ve popülist politikaların milli kaynakların israfına yol açtığı düşüncesiyle politika ve idare mekanizmasının birbirinden ayrılmasının verimliliği ve etkinliği sağlayacağı varsayılmıştır. Liberal siyaset kuramının kamu yönetimine ilişkin kısmını oluşturan Wilson’cu düşünce, siyasetin üstü örtülü olarak yönetsel verimliliği azalttığı yönünde bir saptama yapmıştır. Bu saptamanın sonucu olarak “verimliliği sağlamak için idarenin yasa benzeri işletmecilerle hareket etmesi gerekliliğine vurgu yapılmış ve liberal kuramla bu noktada ilişkilendirilmiştir” (Akbulut, 2009: 77). O halde mevcut sorunlara pragmatist<sup>8</sup> ve realist bir yaklaşımı simgeleyen idarenin incelenmesi makalesi, siyaset- yönetim ayrımı bağlamında da ülkenin kendi özgünlüklerine dair emareler taşımaktadır.

Amerikan idare tarihçisi Leonard D. White, Woodrow Wilson’un tek katkısı olarak ‘kamu yönetimi alanını bir inceleme nesnesi olarak tanıtmayı ve genellenebilir doğrular çıkarılabilecek bir alan potansiyeli taşıdığını söylemesini’ görmektedir (White, 1958: 396). Fakat makalenin yazımından önce, kamu yönetimi alanının çeşitli tartışma konularına dâhil edildiği görülmektedir. Wilson, kamu yönetimi alanıyla ve doktoradaki hocası Richard T. Ely ile John

---

düzenli işleri mümkün olan en etkin [*efficiency*] şekilde ve en mümkün olan en düşük maliyet ve enerji sarfiyatıyla nasıl yapacağını bulmaktır” (Wilson, 2018).

<sup>8</sup> Pragmatist yaklaşımı Schiller’in şu düşünceleriyle açıklayabiliriz: “insan aklının en temel ilkelerinin dahi nesnel ve mutlak olmaktan çok insanın yaşamında karşılaştığı pratik sorunları çözmek gibi bir amaca yönelik olduğunu, kaynağını insandan ve onun içinde yaşadığı koşullardan alan bir yapısının bulunduğunu savunur. İnsanın tüm düşünceleri belli bir ereğe yöneliktir. Düşünsel aktiviteyi anlamlı kılan bu ereğin kendisidir. İnsanın en mutlak ve değişmez doğruları dahi başından sonuna dek insani öğeler tarafından belirlenen bir süreç neticesinde ortaya çıkıp, yalnızca karşılaştıkları pratik testlerden başarılı bir şekilde geçtikten sonra doğru sıfatını kazanırlar” (James, 2015: 18). Ayrıca konuyla ilgili bkz: (Bacon, 2010). Wilson’un düşüncelerinde ve etik anlayışında pragmatist bir yaklaşım sergilediğini görmek için bkz: (Throntveit, 2008: 25-56). Yalnızca Woodrow Wilson’un değil Frederick Winslow Taylor’un da pragmatist bir yaklaşıma sahip olduğunu söyleyenler vardır. Örneğin, Altınok (2012: 84) bu konuyla ilgili şöyle demektedir: “Wilson’un bu makalede yazdıkları dikkatlice ele alınırsa kamu yönetimi disiplininin nasıl bir tarihsellikte yüklü olduğu; doğduğu coğrafyanın özelliklerine ve maddi koşullarına nasıl daha sıkı sıkıya bağlı olduğu daha iyi anlaşılacaktır...Evrenselci bir bakış açısından çok Amerikan pragmatizminin işlevselliği ile yüceltilmelidir...Amerikan kamu yönetiminde geleneksel paradigmayı Wilson, Taylor’un eserleri ve fikirleri oluşturmaktadır...Diğer taraftan Brian J. Cook (2007: 106), Wilson’un idareye yaklaşımını doğrudan saydığı üç ilkelerden biri olan pragmatizmle açıklamakta, üstelik makalede geçen “Amerikalılaştırma” deyişini pragmatist yaklaşıma dayandırmaktadır. Aynı kitabın 76. sayfasında “Wilson yönetimi devletin yapabilecekleri anlamında pragmatizm alanı olarak tanımlar. Uygulanabilir ve işleyebilir bir eylem alanı olarak görür. Hükümeti halkla temas halinde görür” ve “doğrudan ya da dolaylı olarak sosyal çabanın tüm pratik tarafına dokunur” denilerek Wilson’un idare mekanizması tanımını pragmatizm çerçevesinde yaptığı söylenmektedir.

Hopkins Üniversitesi'nin 1884-1885 akademik yılında tanışmıştır. Ely'nin 1882 yılından itibaren verilen bu dersi, Birleşik Devletler'deki idare üzerine yapılan tek resmi genel idare dersidir. Ely, bütün zamanını Almanya, Fransa ve İngiltere'deki idare ve yönetim metotlarını araştırmayla geçirmiştir. Wilson'un makaleyi yazarken Ely'nin bibliyografik referanslarından ve yorumlarından büyük oranda faydalandığı görülmektedir (Link, 1971: 38-39). Wilson, karşılaştırmalı bir analiz yaparak Amerikan kamu yönetiminin nasıl olması gerektiği sorunuyla ilgilenmiştir. Ely'nin çalışmalarının Wilson için sağladığı avantaj, diğer ülkelerin yönetim ve idare sistemleri hakkında geniş bir bilgi birikimi sunmasıdır. Böylece karşılaştırmalı yöntemin Wilson tarafından kullanılması kolaylaşmıştır (Link, 1971: 38-39).

İdarenin incelenmesi makalesinin giriş paragrafında kamu yönetiminin pragmatik bir alan olduğu ve ihtiyaçların giderilmesi için üzerinde yeniden düşünülmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Fakat bu paragrafı önemli kılan diğer cümle, idarenin hedeflerinin belirlendiği paragrafta ait son cümledir. Burada idarenin hedefi, devletin neleri daha başarılı yapabileceği ve bu işleri en az maliyet ve enerji sarfıyla en fazla etkili kılacak yöntemi bulmak olarak belirlenmiştir (Wilson, 1961: 53). Bu tanıma bakıldığında Taylor'da da üzerinde sıkça durulan verimlilik kavramı göze çarpmaktadır. O halde bu dönem ABD'sinde hem işletmeler hem de idare aygıtı için ortak bir hedefin konulduğu görülmektedir. Belki de idare aygıtı ve işletmeler olarak bir ayrıma dahi gerek yoktur. Tam da Akbulut'un Wilsoncu paradigmayı, kamu yönetiminin işletmecilik/piyasa ilkelerine göre yapılandırılmasını öneren "kapitalist yöneticiliğin manifestosu" olarak tanımlamasına denk düşen bu yaklaşım, kamu yönetimi disiplininin uygulamaya yönelik bilgi oluşturmasının başlamasını sağlamıştır (Akbulut, 2009: 81). Böylece özel sektördeki teknoloji yoğun mekanize sistemlere benzeyen bir kamu örgütlenmesi tipinin oluşturulmasının öne Wilson tarafından açılmıştır (Zengin, 2011: 127).

Özetle, Wilson'un kamu yönetimi disiplinine katkısı olarak görülebilecek üç nokta şöyle sıralanabilir (Akbulut, 2009: 81-82):

1. Yönetimin ayrı bir bilimsel çalışma konusu yapılması gerektiği,
2. Yönetim incelemeleri yapılırken karşılaştırmalı yöntemin kullanılması,
3. Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olduğu ya da olması gerektiğidir."

Bu maddelerin genel olarak liberal ideolojinin kamu yönetimine yansımaları olarak görülebileceği açıktır. Amerikan siyaset bilimi düşüncesi daha öncesinde (19. yüzyılın başlarında) Avrupalı düşünürlerden özellikle Montesquieu ve Locke'den etkilenmiştir. Hükümet; bireysel özgürlük, eşitlik ve mülkiyet

temellerine dayanan rasyonel olarak inşa edilmiş bir yapı olarak görülmektedir. Amerikalıların siyasal örgütleri ya da kurumları bireysel özgürlüğün korunması amacının bir ürünü olarak kabul etmeleri de bu anlayışla paraleldir. Amerika'daki kurum ya da örgütler bu bakımdan özgür kişilerin kendi çıkarları ve değerlerinin peşinde koşabilmelerine olanak veren sivil kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Onları politik bir grup olarak birbirine bağlayan şey ise bir grup genel amaç ve araçlar değil, uyulması gereken kesin kuralları tanımak ve kurallara uymaktır (Spicer, 2004: 356). Amerikalılar, devleti genel çıkara hizmet eden bir çeşit korumacı, güvenlikçi olarak algılamaktadırlar (Rutgers, 2001: 230). Devlet, anayasal ilkelere uyan bir hükümet ve yalnız Amerikan vatandaşlarının haklarının korunmasına ihtiyaç duyduğu kadar koruyan bir yapıdır (Rosser, 2010: 547-548). Bu sebeple Kıta Avrupası'na benzer bir kamu yönetimi anlayışının daha başlangıçta mevcut olmaması oldukça anlaşılabilir Wilson'un makalesinde bahsettiği gibi idare aygıtının "Amerikalılaştırılması"<sup>9</sup> ile -Kıta Avrupası devletlerinden farklı olarak daha liberal özgürlükleri ön plana koyan-Amerikan toplumunun liberal unsurlarına uygun bir model ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bireyciliğin politik ve idari alandaki yansıması elbette ki kökenini iktisadi alandaki bireycilikten almaktadır. Böylece Amerikan kamu yönetimi anlayışının bireyci esaslara ve liberal doktrine dayandığı söylenebilmektedir. İktisadi alanda kapitalist birikim biçimiyle şekillenen Amerikan kamu yönetimi anlayışı, siyasi alanda da liberal ideolojinin bir göstergesi olarak ortaya çıkmıştır.

### **3. KİTLESEL TÜKETİME YÖNELİK ÜRETİMİN VERİMLİLEŞTİRİLMESİ: BİLİMSEL YÖNETİM İLKELERİ**

1873 krizinin görünürdeki gerekçesi finansal piyasadaki dengesizlikler olarak açıklansa da asıl olarak rekabet baskısından kaynaklanan üretim ya da arz fazlalığı krizin tetikleyicisi olmuştur (Dobb, 1950: 302; Kaymak, 2010: 176; Sızan, 2016: 82). Kitlesel tüketime yönelik olma niteliği yüksek olmayan üretim, piyasanın belirli bir doygunluk düzeyine ulaşması ile aşırı üretim seviyesine gelmiş ve durgunluk başlamıştır. Dönem açısından Amerika'nın özgünlüğü ise kitlesel tüketim mamullerinin diğer piyasalara göre daha fazla üretilmesidir.

<sup>9</sup> "İdarenin İncelenmesi" adlı makalesinde geçen "Amerikalılaştırmak" deyimini de bireysel özgürlüklerden kopuk değildir. Wilson'un Amerikalılaştırmak dediği şey devlet aygıtlarının bireysel özgürlükleri tehdit etmesi değil tamamlaması gerektiğidir. Zira zaten Avrupa'daki idare mekanizmasından ayrılan yönü de budur. Yönetimin siyasetten ayrılması uzmanlık, verimlilik ve hesap verilebilirliği getirecektir. Hatta yazarlar doğrudan şöyle demektedir (Seidelman, ve Harpham, 1985: 50-51): "...demokratik miras, dışardan gelen monarşik idari teknikler prensibini denetler ve Amerikanlaştırır. Wilson, Amerikan demokratik kültürünü ve kurumlarını yeni işlevlere adapte etme veya bunun tam tersini yapma konusunda amacına son derece uygun oldukları için pratik olarak bu tür vizyon ve yöntemlerle gurur duymuştur. Devlet inşasında yer alan demokrasinin kültürel etkilerine karşı en liberal Amerikan ilerlemecilerinden daha hassas olan Wilson, yeni görevini geleneksel demokratik dil aracılığıyla popüler alana taşımıştır."

1873 krizinin ardından kitlesel tüketim mallarının üretimine yönelik daha yoğun bir hareketlilik ve üretim faaliyeti bu coğrafyada baş göstermiştir (Hobsbawm, 2003: 48). Diğer taraftan 1873 krizinin aşılmasıyla birlikte kitlesel üretime yönelik ihtiyaç artması ve kitlesel üretimin geliştirilebilmesi için gereken emek piyasasının oluşumu paralel ilerlemiş ve hammaddelerin bolluğu nispeten daha verimli kullanılabilmiştir.<sup>10</sup> Kitlesel tüketime yönelik üretimin artması ise verimliliği amaçlayan iş idaresinin sistematik ve rasyonel hale getirilmesini zorunlu kılmıştır.

Amerika’da beşeri sermayeye yaslanan verimlilik hedefi ve verimliliği artırmaya yönelik çalışmaların kökeni güneyli kölelerin iş gücü olarak kullanımına uzanmaktadır. Bu dönemde “birbirine bağımlılığı olmayan ve bölünemeyen işlerde takımlar ödüle dayalı olarak veya basit zaman-hareket etütleriyle hesaplanan kota yöntemiyle makine düzeninde çalışıyordu. İş bölümü dışında köleler yaş, cinsiyet, güç ve yeteneklerine göre sınıflandırılıp en uygun verimi sağlayacak şekilde çalıştırılıyordu. 20. Yüzyılda Taylor’la bilimselleşen bu çalışma rasyoneli köleci Güney’de sistemli ve akılcı bir şekilde uygulanmaktaydı (Hatipoğlu, 2015: 125). Fakat kitlesel tüketime yönelik malların 1873 krizinden sonra yoğun olarak üretimine geçişle birlikte bu yöntemlerin bilimselleştirilmesi zorunluluğu doğmuştur. Kapitalist nitelikli üretim biçimi, yönetsel alanı ussallaştırma ve düzen sağlamanın aracı kılmış; verimlilik ve kârlılığa yönelik bilimselleştirme faaliyeti, “bir tür insan ve toplum mühendisliği” yapan Taylor nezdinde somutluk kazanmıştır (Üstüner, 2012: 632).

Bilimsel iş idaresi ya da bilimsel yönetim ilkeleri “Büyük Buhran” denilen 1873 krizinin ardından (hatta onun sonucu olarak) ortaya çıkmıştır (Hobsbawm, 2013: 55). Frederick Winslow Taylor’un 1880’lerde büyük sorunları olan Amerikan çelik endüstrisinde bilimsel yönetim düşüncesini geliştirmesi tesadüfi değildir. Üretici firmaların büyüüp genişlemesi ve 1873-1896 döneminde kârlar üzerinde oluşan baskının, eski yöntem ve tecrübelerden çıkan sonuçlara dayalı üretim yöntemlerini<sup>11</sup> işlevsiz kılması başka yöntemleri gerektirmiştir (Hobsbawm, 2013: 55). Örneğin Taylor’un Bilimsel Yönetim İlkeleri kitabından önce yayımlanan *Shop Management* adlı kitabında, dönemin fabrika yönetimleri ile iş idarelerinin gelişkin olmayışından yakınışı 1873 krizinden sonra bile uygulanan yöntemlerin ilkelliğine işaret etmektedir (Taylor, 2011: 5).

<sup>10</sup> Yine de ulusal kaynakların korunması ve muhafaza edilmesi uzunca bir dönem sorun olarak kalmıştır. Taylor, (2011: 11) Bilimsel Yönetiminin İlkeleri kitabının daha ilk paragrafında bu hammadde (orman, su, toprak, kömür ve demir olarak) ve kaynakların verimsiz kullanımından doğan sorundan bahsetmektedir.

<sup>11</sup> Taylor (2011: 36) bu eski ve tecrübeye dayalı yöntemleri “az düşünme, kişisel gözlem ve sözlü bilgi aktarımı” olarak ifade etmektedir. Bu yöntemler, sistematik ve bir tanıma bağlanmış değillerdir.

Hem kârı maksimize etmeyi hedefleyen büyük girişimlerin denetlenmesinde, izlenmesi ve planlanmasında hem de hammaddelerin ve beşeri sermayenin verimli kullanılmasında daha rasyonel ve bilimsel yollara ihtiyaç duyulmuştur. Taylorizm'in temel uğraşı ve toplum nezdinde bilimsel yönetimle özdeşleşecek olan görev, işçilerin verimliliklerinin nasıl artırılacağı üzerinedir (Hobsbawm, 2013: 55). Bilimsel Yönetimin İlkeleri kitabının girişi dönemin ABD başkanı Roosevelt'in valilere hitaben Beyaz Saray'da söylediği bir sözü tekrar ederek başlamaktadır: "Milli kaynaklarımızı koruma, daha büyük bir problem olan milli verimlilik için ön hazırlıktır" (Taylor, 1919). "Büyük milli verimliliği artırma meselesi", Taylor'a göre daha çok beşeri kaynakların verimsiz kullanımı ile ilgilidir. Doğrudan insan emeğinin kullanımındaki ve üretkenliğindeki verimliliğin artışına yönelmiş olan Taylor'a göre yönetimin temel hedefi tüm çalışanların bireysel maksimum refahlarının sağlanması, böylece işverenin de<sup>12</sup> maksimum refahının sağlanmasıdır (Taylor, 2011: 17). Hobsbawm, verimliliğin artırılması için Taylorizm'in önerdiği ilkeleri şöyle özetlemektedir (Hobsbawm, 2013: 55):

1. "Her işçiyi çalışma grubundan ayırmak ve emek sürecinin denetimini ondan veya grubundan almak,
2. Her işlemi, zamana göre tanımlanan bileşenlerinin ayrıntılı, sistemli analizi ışığında- zaman ve hareket çalışması (time and motion)- işçiye kesin olarak ne yapacağını ve ne miktarda üreteceğini söyleyen idarenin temsilcilerine vermek,
3. İşçiyi daha fazla üretmeye özendirmek için değişik ücret sistemleri hazırlamak."

"Taylor'un endüstriyel verimlilik anlayışının oluşumunda sistematik gözlem ve ölçmeye dayanan bir yöntem kullanılmıştır. Kendi ilkelerini bilimsel yönetim olarak adlandırması da bu çabaya dayanmaktadır" (Dikmen, 2011: 91). Buna göre bir işi yapmanın en kolay ve hızlı tek bir yolu vardır, bu yolun işçilere öğretilmesiyle mümkün olan en fazla verimlilik sağlanmış olmaktadır. Bir işi yapmanın en kolay yolunu bulmak için işin standartlaştırılması, işin basitleştirilmesi ve işin olabildiğince herkesin anlayabileceği basit bir düzeyde tanımlanması gerekmektedir (Dikmen, 2011: 92). Böylece, yöntemsel olarak verimlilik için gerekenler yapılmış olacak, bu yöntemin uygulandığı her yerde aynı sonuçlar alınabilecektir. Taylor'un bilimsel yönetim olarak sunduğu ilkeler böylece evrenselleşmiş, genel geçer doğrular haline gelerek kabul görecektir.

---

<sup>12</sup> Fakat Taylor'un kastı yalnızca özel sektör işletmeleri değildir. Bu noktada devlet-özel sektör ayrımı yapmaz. Kitabın giriş bölümünde kitapta sunulan ilkelerin evler, çiftlikler, ticarethaneler, kiliseler, hayır kurumları ve devlet daireleri için de sanayi ve imalat sektörü kadar önemli olacağını belirtmektedir (Taylor, 2011:13).

Kijne ve Spender, (1996: xii), bilimsel yönetimin beş temel unsuru olarak merkezi bir araç odası, kronometreli bir zaman ölçer, planlama bölümü, oransal ücret sistemi ve işleyen bir ustabaşı mekanizmasını saymaktadırlar. Merkezi bir araç odası fiziksel koşulları, hata paylarını, üretim sürecindeki ilkeleri standartlaştırmak, böylece işyerindeki işletmeciliği kontrol edebilmektir. Bilimsel yönetimden önce usta, kendi denetim yöntemlerine ve üretim araçlarının önemli kısmına kendisi sahiptir. Bu, işletmede verimlilik ve kalite için genel ölçütlerin oluşmasının önündeki engeldir. Sermayenin üretime akışı sağlanamamaktadır. Onlara göre, Taylor'un zaman etüdü çalışmaları, üretim yönteminde en uygun ve standart hale getirilebilir temel ve uygun araçları bulmaya dönük çabaları içermektedir. Bu yolla tek olan en iyi yol bulunduğu, bir performans standardı sağlanmış olacak, böylece ücret ve ödeme sistemi de standart bir hale gelebilecektir. Planlama bölümü ise fiziksel basamağı standartlaştırılmış bir dizi faaliyete dönüştürmeyi sağlayacaktır. Böylece işyerindeki iş akışında yöneticilere bir kontrol aracı sağlanmış olacaktır. Üretim daha uzun periyodlar için planlanmış olacak, sermaye yatırımlarının geri dönüşü alınmış olacaktır. Parça başı üretim sisteminin oransal olarak belirlenmesiyle ve belirlenen yöntemlere göre çalışmayla işçiler, ürettiklerine göre daha fazla ücret, başka bir yöntemle göre çalışmışlarsa daha az ücret alacaklardır. Taylor'un toplumsal reformist görüşüne göre, verimliliğin ve üretkenliğin artmasıyla hem işçiler hem de işletmeciler daha yüksek oranda bir paylaşım ortak olabileceklerdir (Kijne ve Spender, 1996: xii).

Etkili bir yönetim mekanizması olmaması durumunda işyerindeki kontrol kaçınılmaz olarak ustabaşının iş süreci ve işçiye karşı anlayışı üzerinden şekillenmektedir. Spender'e (1996: 9) göre, Taylor ustabaşının bu iktidarını yok etmeye odaklanırken, bilimsel yönetim de işçinin kendi hırısından çok toplumsal ve kurumsal güçlerden etkilendiğini göstermiştir. Taylor ustabaşı ve işçilerin tıpkı kendisi gibi bireyci oldukları varsayımını kabul etmiş, böylece onların kendi çıkar ve gelirlerini maksimize etmek için daha çok çalışmaya istekli olduklarını düşünmüştür. İşçilerin tembellikleri ise onların kendileri için en iyi olanın farkında olmaması ve bu farkında olmamanın işçi sendikaları aracılığıyla daha güçlü ifade edilmesinden kaynaklanmaktadır. Genç bir ustabaşı olarak onun tecrübesi, işyerinde ortaya çıkabilecek, tehdit ve hakaret içeren olağanüstü toplumsal baskılara bireycilik ve daha çok çalışma ile karşılık vermek gerektiğini göstermiştir (Spender, 1996: 9). Kimilerince yapılan Taylor'un "sosyal Darwinist" olduğu yorumu (Freidel, 1970: 37) buradan çıkarılmaktadır.

Fakat Taylor'un bu fikirleri ve bilimsel yönetimin ilkeleri olarak sunduğu düşünceler, onun kendi bağlamından kopuk değildir. Taylor birdenbire ortaya çıkıp yönetimin ve iş örgütlerinin yönetiminin birtakım ilkelere göre yapılması

gerektiğini söylememiş, aynı dönemde verimliliği artırmaya duyulan ihtiyaç Taylor'un düşüncelerinin ortaya çıkışını adeta bir zorunluluğa dönüştürmüştür. Sanayileşme ve endüstriyel üretimin belirli boyutlara ulaşmadığı bir örgütlenme biçiminde ve ülkede Taylor'un ilkelerinin de fazla bir öneminin olması beklenemez.<sup>13</sup> Onun düşüncelerinin evrensel olmadığı savı da buradan kaynaklanmaktadır. 1873 krizinin yaşandığı kapitalist ülkeler ölçeğinde öncelikli problemin deflasyonu yok etmek, endüstriyel üretim için gereken hammadde ihtiyacını karşılamak, bankacılık faaliyetlerini geliştirmek, bir düzene sokmak ve en önemlisi de kitlesel tüketime yönelik üretimi verimlilik temeline oturtmak olduğu göz önüne alındığında, bu sorunları kısmen aşmış olan ABD'de Taylor'un ortaya çıkışı bir tesadüf olmasa gerektir.

#### 4. SONUÇ

Kapitalizmin 1873 yılındaki ilk büyük krizi, ABD'de finansal alanda kendini göstermiş ve daha sonra diğer sektörlerle yayılmıştır. Kriz teorileri bağlamında bu kriz ele alındığında durgunluk ve hızı yavaş olan bir büyümenin deflasyona sebep olduğu görülmektedir. *Laissez faire*'ci iktisadi kuralların piyasanın tamamen kendi kurallarına göre işlediği fikrine dair şüphelerin uyanması, daha sonra ülkeler bazında alınacak tedbirler açısından önemli olmuştur. Tam rekabetçi bir piyasanın kimi zaman sorunlarla karşılaşması ve siyasetçilerin bu düzlemde sermaye sahipleri ile ilişkiler kurması Amerika'da 1873 krizinin sonuçlarını görünür hale getirmiştir. 1873 yılından sonra ortaya çıkan tröstler, hükümetin krizin etkilerine karşı korumacı politikaları arttırma yönünde almış olduğu kararlar (ki 1870'lerin başlarında Amerika zaten "korumacılığın kalesi" olarak biliniyordu) ve kitlesel tüketime yönelik üretimdeki verimliliğin düşüklüğü idarenin ve yönetim ilkelerinin bilimsel içerikli hale getirilmesini gerekli kılmıştır.

1873 krizine karşı ABD'de krize karşı verilen bir tepki olarak yaygınlaşan tröstleşme hareketleri, devletin ve idarenin sorumluluğunu arttırmıştır. Bu çerçevede sermaye yoğunlaşmasının getirdiği karmaşık işlerin devlet tarafından düzenlenmesi ve uyumlu hale getirilmesi ile liberal iktisat ile uyumsuz olan uygulamaların ortadan kaldırılmasında bilimselleşmiş bir idare aygıtının varlığı gerekli olmuş; Wilson'un kurucu makalesi bu gerekliliği ve devletin üstlenmesi gereken yükümlülüklerini teknik olarak konumlandırmayı amaç edinmiştir.

Tröstlerle kurulan ilişki ve korumacılık politikalarının ortaya çıktığı zeminde Amerika'da "yağma sistemi" olarak adlandırılan yapı egemendir. Bu yapı bilimsel idare anlayışı ile uyumlu olmadığından siyasetçilerin piyasada

<sup>13</sup> Verimlilik kavramının evrenselliğinin eleştirisi için bkz. Farmer, 2005: 181.



faaliyet gösteren aktörlerle olan enformel bağlantıları, popülist politikalar ve kazanç elde etme güdüsüyle devlet yönetiminde yozlaşmanın meydana gelmiş; tröstlerin politik sahada etkin olmuştur. Wilson, daha en başından tröstlerin devlet işlerinde siyasetçilerle kurmuş olduğu bu tip ilişkilere karşı çıkmış, idare aygıtının politik alandan ayrılarak daha teknik bir alana çekilmesini öngörmüştür. Bir yandan rekabeti engelleyen tröst yapılanmalarının kurumlarla ve bürokrasi ile olan bağını kırmak, bir yandan da devlet işlerinde çalışanların iktisadi alandaki enformel ilişkilerini yok etmek üzere yazdığı makale, Amerikan kamu yönetimi disiplininin kurucu düşüncesi olarak kabul edilmiştir.

Krizin etkileri kısmen silinmiş olsa da ilerleyen yıllarda ortaya çıkan sorunları ve bulunan çözümleri 1873 yılında başlayan krizden tamamen bağışık olarak ele almak hatalı olacaktır. Frederick Winslow Taylor tarafından ortaya atılan bilimsel yönetim ilkeleri, Amerika'da üretim biçiminin ihtiyaçlarına karşılık gelen bir konumdadır. Kitlesele tüketime yönelik üretime ve standardizasyona geçişin verimlilik amacına ulaşmak için kullanıldığı, bilimsel yönetim ilkelerinin de kriz sonrası oluşan duruma karşılık geldiği görülmektedir.

Amerikan kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışı, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında Taylor ve Wilson tarafından deklare edilmiş olsa da her ikisinin de düşüncelerini olgunlaştıran 1873 krizinin öncesi ve sonrasındaki toplumsal ilişkiler ve dinamikler bütünüdür. Amerikan toplumunun endüstriyel devrim ve İç Savaş sonrası yaşanan dönüşümünde siyasetin tröstler tarafından baskılanarak idare aygıtının yozlaşmasını engellemeye yönelik çabalar ve kitlesele tüketime yönelik üretimin yaygınlaşması ile yeni yöntem arayışları önemli olmuştur. Böylece kamu yönetimi disiplininin ortaya çıktığı ülkenin bilgisini ürettiği, ülkelerin kendine özgülüklerinin ve toplumsal/iktisadi ilişkilerinin niteliğine bağlı olarak şekillendiği görülmektedir.

## KAYNAKÇA

Adams, Henry C. (1895), Report on Transportation Business in the United States at the Eleventh Census 1890 (Washington DC: United States Census Bureau)

Adams, James Truslow (1943), Amerika Tarihi: Başlangıcından Bugüne Kadar, (İstanbul: Kanaat Kitabevi) (Çev. Ziya Yamaç).

Akbulut, Örsan (2009), Siyaset ve Yönetim İlişkisi (Ankara: Turhan Kitabevi).

Altunok, Mustafa (2012), Türkiye’de Kamu Yönetimi Düşüncesi (Ankara: Gazi Kitabevi).

Bacon, Michael (2010), Pragmatizm ve Politik Liberalizm (Ankara: Elips Kitap).

Barreyre, Nicolas (2011), “The Politics of Economic Crises: The Panic of 1873, the End of Reconstruction, and the Realignment of American Politics”, The Journal of the Gilded Age and Progressive Era, 10 (4): 403-423.

Berry, B.J.L., E. Harpham ve E. E. Elliot (1994), “Riding the Long Wave: Macroeconomics, The Presidency, and Clinton’s Dilemma”, Business and the Contemporary World, 6 (1): 122-140.

Carmen M. Reinhart ve Kenneth S. Rogoff (2008), “This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises”, NBER Working Paper Series.

Cook, Brian J. (2007), Democracy and Administration: Woodrow Wilson’s Ideas and the Challenges of Public Management (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Çiner, Can Umut (2009), “Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine”, Amme İdaresi Dergisi, 42 (1): 1-22.

De La Cova, Antonio R. (2003), Cuban Confederate Colonel: The Life of Ambrosio Jose Gonzales (Columbia: University of South Carolina Press).

Dikmen, Ahmet A. (2011), Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan (Ankara: Tan Kitabevi Yayınları).

Dowd, Douglas (2006), Kapitalizm ve Kapitalizmin İktisadı (İstanbul: Yordam Kitap).

Farmer, David J. (2005), To Kill the King: Post-Traditional Governance and Bureaucracy (New York: Routledge).

Foner, Eric (1988), Reconstruction: America’s Unfinished Revolution, 1863-1877 (New York: Harper & Row).

Freidel, Frank (1970), America in the Twentieth Century (New York: Kingsport Press).

Fülberth, Georg (2008), Kapitalizmin Kısa Tarihi (İstanbul: Yordam Kitap).

Glasner, David (1997), “Crisis of 1873”, Glasner, David ve Thomas F. Cooley (Der.), Business Cycles and Depressions: An Encyclopedia (New York: Garland Publishing).

Güler, Birgül A. (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, Amme idaresi Dergisi, 27 (4): 3-19.

Güler, Birgül A. (2010), “Sunuş”, Kurthan Fişek (Der.), Yönetim (Ankara: Kilit Yayınları): 13-25.

Hatipoğlu, Osman G. (2015), Amerikan Yönetim Düşüncesinin Doğuşu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Heilbroner, Robert L. ve Aaron Singer (1984), The Economic Transformation of America 1600 to the Present (Forthwort :Harcourt Brace J. C. Publishers),

Hobsbawm, Eric (2003), Sermaye Çağı (Ankara: Dost Kitabevi) (Çev. Bahadır Sina Şener).

Hobsbawm, Eric (2013), İmparatorluk Çağı (Ankara: Dost Kitabevi) (Çev. Vedat Aslan).

Hoogenboom, Ari (1968), Outlawing The Spoils: A History Of The Civil Service Reform Movement 1865-1883 (Urbana: University of Illinois Press).

James, William (2015), Pragmatizm (İstanbul: İletişim Yayınları) (Çev. Tahir Karakaş).

Karasu, Koray (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”, II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim 2004, Ankara.

Kaymak, Muammer (2010), “1873-1896 Krizi: Mit mi Gerçeklik mi?”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 65 (2): 166-194.

Kiel, L. Douglas ve Euel Elliott (1999), “Long-Wave Economic Cycles, Techno-Economic Paradigms and the Pattern of Reform in American Public Administration”, Administration & Society, 30 (6): 616-6139.

Kijne, Hugo J. ve J-C Spender (1996), “Introduction”, Spender, J.-C. ve H. J. Kijne, Kluwer (Der.), Scientific Management Frederick Winslow Taylor's Gift to the World? (New Jersey: Academic Publishers).

Krout, John A. (1965), United States Since 1865 (New York: Barnes&Noble Inc).

Link, Arthur S. (1971), The Higher Realism of Woodrow Wilson and Other Essays (Nasville: Vanderbilt University Press).

Maranto, Roberto ve David Schultz (1991), A Short History of the United States Civil Service (Lanham: MD: University Press of America).

Nevins, Allan ve Henry S. Commager (2015), ABD Tarihi (Ankara: Doğu Batı Yayınları) (Çev. Halil İnalçık).

Pendlaton Act (2020),  
<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48> (04.01.2020).

Rosser, Christian (2010), “Woodrow Wilson’s Administrative Thought and German Political Theory”, *Public Administration Review*, 70: 547-556.

Rutgers, Mark R. (2001), “Traditional Flavors? The Different Sentiment in European and American Administrative Thought”, *Administration & Society*, 33 (2): 220-244.

Sızan, Elif B. (2016), *Kapitalizmin Krizleri ile Devleti Anlama: Kapitalist Form ve İşlev Tartışması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Smelser, Marshall (1966), *American History at a Glance*, (New York: Barnes and Noble Inc).

Spender, J.-C. (1996), “Villain, Victim Or Visionary? The Insights And Flaws In F. W. Taylor's Ideas”, Spender, J.-C. ve H. J. Kijne, Kluwer (Der.), *Scientific Management Frederick Winslow Taylor's Gift to the World?* (New Jersey: Academic Publishers).

Spicer, Michael W. (2004), *Public Administration and the State: A Postmodern Perspective* (Tuscaloosa: University of Alabama Press).

Seidelman, Raymond ve Edward J. Harpham (1985), *Disenchanted Realists: Political Science and the American Crisis* (Albany: State University of New York Press).

Şaylan, Gencay (1996), “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (3): 3-16.

Şaylan, Gencay (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (2): 1-22.

Taylor, Frederick Winslow (1919), *The Principles of Scientific Management* (New York: Harper & Brothers).

Taylor, Frederick Winslow (2011), *Bilimsel Yönetimin İlkeleri* (Ankara: Adres Yayınları) (Çev. Bahadır Akın).

Throntveit, Trygve (2008), “‘Common Counsel’: Woodrow Wilson’s Pragmatic Progressivism, 1885-1913”, Cooper, Milton J. (Der.), *Reconsidering Woodrow Wilson* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press): 25-56.

Üstüner, Yılmaz (2012), “Kamu Yönetimi Disiplininde ‘Kimlik Sorunsalı’”, Aykaç, Burhan vd. (Haz.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (Ankara: Nobel Yayın): 631-644.

White, Leonard D. (1958), *The Republican Era: 1869-1901* (New York: MacMillan).

Wilson, Woodrow (1961), “İdarenin incelenmesi”, *Woodrow Wilson Seçme Parçalar* (İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını) (Çev. Nermin Abadan): 53-73.

Wilson, Woodrow (2018), *İdarenin İncelemesi* (Ankara: Liberte Yayınları) (Çev. Nur Şat).

Wood, Ellen Meiksins (2003), *Kapitalizmin Kökeni* (Ankara: Epos Yayınları), (Çev. A. Cevdet Aşkın).

Yeliseyeva, N. V. (2009), *Yakın Çağlar Tarihi* (İstanbul: Yordam Kitap).

Zengin, Ozan (2011), *Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.