

ÇAĞDAŞ TOPLUM KOŞULLARI VE BİLİME DAYALI YÖNETİM

Özer OZANKAYA *

Çağdaş toplum, gerek yöneticilerin gerekse halk yığınlarının seçmelerindeki yanlışların yıkıma yol açabildiği, gerek toplum içindeki gerekse başka toplumlarla arasındaki ilişkilerin ileri ölçüde yoğunlaştığı bir toplumdur. Başka bir deyişle günümüz toplumu bilime dayalı olması gereken, bilimle yönetilmesi zorunlu olan bir toplum özelliğindedir.

Bu gereksinme oluşup güçlendikçe, onu karşılayacak nitelikte bir toplum bilimi de oluşup gelişme yoluna girmektedir. Kamu yönetiminin etkinlik alanının çok genişlediği ve durmadan genişlemek eğilimi gösterdiği, kamu yararı ilke ve ölçülerinin kapsamının genişlediği çağdaş toplumda kamu yönetimine yön verecek, yolunu ve ilerisini aydınlayabilecek bir toplum biliminin temel sorunlarının da gittikçe daha geniş kabul gören çözümlerine kavuşmakta olduğu görülmektedir. Bu yazıda bu temel sorunların neler olduğu ve üzerinde birleşilmekte olan çözümlerin neler olduğu konusu tartışılacaktır.

Çağdaş Toplumda «Bilim» Anlayışı

Başka birçok kavramlar gibi «bilim» kavramının da, toplum yaşamında demokratik ilke ve ülkülerin artan bir etkinlikle kovuşturulmakta oluşunu anlatan bir değişmeden geçmekte olduğunu belirtmekle konuya girebiliriz. Gerçekten çağdaş toplumun bilim tanımında, şu öğeler ön planda yer tutmaktadır: insana doğal ve toplumsal çevresini ve bu çevre içinde kendisini oluşum, işleyiş ve değişimindeki düzenlilikler (yasallıklar) ile tanıtan, bu çevreyi demokratik ülkülere (= özgürlük, eşitlik, kamu yararı...) ulaştıracak biçimde etkilemenin geçerli, güvenilir yol ve yöntemlerini saptıran bilgiler dizgesi. Halk yığınlarının kendi yazgılarına kendilerinin egemen olmalarını bir zorunluluk olarak ortaya çıkaran çağdaş toplumun nesnel koşulları karşısında bilim, bu hedeflere yönelik olduğu ölçüde ve bu hedeflere ulaştırmada elde ettiği başarıyla doğru orantılı olarak saygı görmektedir. Böyle bir bilimin *çözümleme düzeyi, zaman boyutu ve işlemsel çerçeveleri* ile *kavramlarının* neler olması gerektiği, özenle düşünülüp irdelenmesi

* Doç. Dr. Özer Ozankaya, Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde öğretim üyesidir.

gereken bir konu olmuştur. Çağdaş toplumdaki bunalımın bir anlamı da bu gereğe yeterince uyulmamakta olmasıdır.

Çağdaş Toplum

Sanayi devrimi ve sonrasının oluşturduğu çağdaş toplum, ölçeği büyümüş, örgütlenip eşgüdülme gereksinmesi bir zorunluluk ölçüsüne varmış, bir noktasındaki değişmelerden öbür kesimlerinin hemen tümünün etkilendiği bir toplumdur. Yaşamın büyük yerleşme birimlerinde (başta büyük kentler olmak üzere), büyük çaplı üretim birimlerinde ve büyük örgütler içinde akıştığı; üretimden tutunuz eğitime, toplumsal dayanışma yollarına, dahası dinlenme-eglenme etkinliklerine varıncaya değin tüm yaşamın genörgütler (bürokratik kuruluşlar) içinde yürütüldüğü bir toplumdur. Televizyon, radyo, basın, telefon, ulaştırma ağlarının «kan dolaşımı»nu sağladığı toplumdur. İnsanlar ve kümeler arasındaki ilişkilerin büyük yoğunluk kazandığı, kamu yararı kavramının kapsam ve etkisinin genişlediği, kamu yönetimi etkinliklerinin durmadan daha çok türülendiği ve arttığı çağdaş toplumda, toplumsal yaşamın bütünlüğü ve değişik yönleri üzerinde geçerli ve yeterli bilgilere sahip olunması kesin zorunluluk olmuştur. Genel olarak yurttaşların kamu işlerinin yürütülmesine etkin bir biçimde katılmasını sağlayacak bilgiler, değerler, tutum ve becerilerle donanması güçlü bir gereksinme olarak belirlemiştir. Dünyayı anlamamanın yetmediği, onu değiştirebilmek de gerektiği bilincinin oluştuğu, Mannheim'in deyişiyle «toplum yaşamının bilinebilir her yönüne ilişkin bilgileri uygulamanın bir yükümlülük durumuna geldiği», kısacası bilgi toplumbiliminin uygulama alanı bulmasının gerektiği bir toplum.¹

Bütün bu özellikler, çağdaş toplumun sınıfsal eşitsizliklerin ortadan kaldırılıp demokratik ülkülere daha büyük bir ölçüde ulaşılmasını hem bir zorunluluk yapan hem de bunu olanaklı kılan nesnel koşulları bulduğunu anlatmaktadır.

Zaten bilim de zorunluluklar ve olanaklar bütünüdür.

¹ Bilimin eyleme yol göstermesi gerektiğini benimsiyen ve kendi kendisini 'eylem için bilim' diye tanımlayan 'Policy Science' (= Siyasa Saptama Bilimi) akımı da bu toplumsal oluşumun bir ürünüdür. Bu konuda bkz.: H. Lasswell and Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined*, Scranton, Chandler, 1968; Y. Dror, *Ventures in Policy Sciences*, American Elsevier, 1971.

H. D. Lasswell, *A Pre-view of Policy Sciences*, American Elsevier, 1971. R. Garaudy, *L'Alternative*, Paris, Laffront, 1972.

A. Jaumin - Pansar, *La Policy Science: une nouvelle école de la décision publique*, Louvain, Vander, 1975.

Bilgi toplumbiliminin uygulamaya katkısı konusunda, Karl Mannheim'in *Ideology and Utopia* (Routledge and Kegan-Paul 1936) adlı yapıtında «The Prospects of Scientific Politics: The Relationship Between Social Theory and Political Practice» başlıklı bölüm de çok aydınlatıcıdır. s. 97-171. Özellikle: «Siyasal bilginizin gelişmesinde temel eğilim, eskiden denetlemediğimiz etkenleri artan ölçüde tanımakta olmamız ve bu etkenleri daha geniş bir çerçevede (vurgu benim) görülmeye değer yargıya varmaktan kendimizi alıkoymamızdır. Bu, ussal kılınabilir ve ussal olarak denetlenebilir olan yaşam alanının durmadan genişlediğini, us-şüphilik alanının ise bunu izliyerek daraldığını gösterir.» s. 169-170.

Günümüz toplumbilimi bu gereksinmeyi ve onu karşılama olanaklarını çözümlmek, uygulamaya konabilen sonuçlar elde edebilmek üzere 1) Çözümleme düzeyi, 2) Zaman boyutu, 3) Geçerli kavramlar ve işlemsel çerçeveler konularına, başka deyişle geçerlilik ve güvenilirlik konusunun bu temel sorunlarına yeniden eğilmek yolunu tutmuştur.

Çağ Değişiminin Habercisi Bunalımlar

Günümüz toplumunun koşulları üretimin, dolaşım ve bölüşümün, demokratik ilkeler gereğince bütün toplumun yararına olacak biçimde düzenlenmesini gerektirirken, güçlü olanın haklı sayıldığı bilgisizlik ortamının uygulamaları bu gereğin karşılanmasını engelliyebildiği ölçüde bunalımlar doğmaktadır. Günümüz toplumundaki bunalımın baş nedeni kanımca bu durumdur. Bir yanda hizmet sağlamaya ve yararlı olmaya, eş deyişle «kamu yararı»na değil, nasıl ve nerede olursa olsun «tüketime» yönelmiş serbest piyasa işleyişinin yol açtığı kaynak israfları var. Üretimin içeriği, eğitim, sağlık, toplumsal güvenlik, konut ve yerleşme, dinlenme ve eğlenme hizmetleri tümüyle bu israf ilkesinden derin biçimde etkilenip verimsizleşmekte. Roger Garaudy de *L'Alternative* adlı yapıtında (Paris, Laffront, 1972, s. 57) «günümüzde kesimsel uygulamalardaki ussallık ile toplum bütünlüğü düzenindeki usa aykırılık arasındaki çelişki apaçık duruma gelmiş bulunuyor» derken bu nesnel durumu yansıtıyor. Bir yanda da zorunluluğu durmadan daha çok belirmesine karşın genel bir planlamanın, asıl amaç olan demokratik ilkelerle bağdaşır yol ve yöntemlerini geliştirme sorunu ortada durmaktadır. Çağdaş toplum bilimle yönetilmesi gereken toplumdur demek, bu toplumda demokratik planlama zorunludur demektir. Ancak Raymond Williams'ın yazdığı gibi «demokratik planlama» deyimi söylemesi kolay uygulaması ise çok güç olan bir deyimdir ve bunun nasıl yapılacağını gerçekten bilen yoktur. Ancak genel bir planlamanın güçlükleri, hiç planlama yapılmaması için geçerli bir gerekçe olamaz. Çünkü sorunlar ve gereksinmeler, çözümleri güçtür diye ortadan kalkmamakta, tam tersine gitikçe daha da ağırlaşmaktadır.²

Çağdaş toplumun bu bunalımlı sorunlarına en etkin çözümleri getirebilecek olan şey, demokratik bir düzen ve bu düzen içinde demokratik ilkeler ve ülkülerle yoğrulmuş bilim adamları, teknokratlar ve yüksek yöneticilerdir.³

TOPLUMDA PLANLAMA ÇABALARI

Örneğin BM Avrupa Ekonomik Komisyonu'nca düzenlenen bir seminerde şu gözlemler üzerinde ısrarla durulmuştur⁴:

² R. Williams, *The Long Revolution*, Penguin Books, 1961, s. 321.

³ Ö. Ozankaya, «Toplumsal Değişme Üzerine Düşünceler», *SBFD.*, Cilt XXVIII, sayı 3-4, s. 35-55.

⁴ U. N. Economic Commission for Europe, *Approaches and Methodes Used in Long-term Social Planning*, N. Y. 1973, s. 3-7.

Değişik ölçü ve biçimlerde olmakla birlikte çağdaş toplumların hepsinde yaşam düzenlenip planlanmaktadır. Toplumsal planlamayı ekonomik planlamadan ayrı tutan toplumlarda da artık toplumsal planlama bütün toplumu kucaklayacak bir genişleme eğilimi göstermektedir. Çünkü toplumun uzun süreli amaçlarını ve temel seçimlerini saptamaya yönelmektedir. Bu nedenle ekonomik yaşam ile toplumsal yaşamın geri kalan kesimlerini planlama çabaları arasında bir eşgüdüm ve bütünleşme sağlamak büyük bir önem kazanmış bulunuyor. Çağdaş toplumun gittikçe daha çok türülünen ve karmaşıklaşan etkinlikleri de bu bütünleştirme ve eşgütme gereksinmesine yeni boyutlar kazandırıyor. Şöyle ki :

— Yaşamın planlanan kesimleri gittikçe genişlemekte, karar merkezlerinin, özellikle kamu makamlarının çözmek zorunda kaldıkları sorunlar hem türülünmekte, hem de gittikçe daha çok toplum-bütünlüğü düzeyindeki sorunlar olmaktadır.

Zaman boyutu sorunu gittikçe daha büyük önem kazanmakta, politikaların ve planların uzun-süreli bir bakış açısıyla hazırlanması gerekli olmaktadır.

— Eğitim, sağlık, konut, vb. alanlarının ekonomik planlamadan ayrı ele alınıp planlamasına çalışıldığı toplumlarda bu alanların aralarındaki bağlantılar ön plana çıkmakta ve karar-merkezleri ile planlamacılar kamusal ve özel tüketimin görece payları, gelir ve satın alma gücünün dağılımı, insanın çevresiyle ilişkileri gibi kesimlerarası sorunlara gittikçe daha büyük bir dikkat göstermek zorunda kalmaktadırlar.

— Ekonomik, toplumsal ve çevrebilimsel (ekolojik) sorunların pek çoğunun uzun-dönemli boyutları bulunduğunun anlaşılması planlamada zaman ölçülerinin de genişletilmesini zorunlu kılmaktadır. Bir planın içerdiği politikalar ve programların gerçekleştirilmesi çoğu kez orta-uzunlukta süreleri de aşmaktadır.

— Planlamanın gerek içeriğinin, gerekse zaman boyutunun genişlemesi karşısında, planlama sürecinin türlü basamakları olan araştırma, plan-hazırlama ve politikaları saptama aşamaları arasında daha iyi bir eşgüdüm ve bütünleşme sağlayacak yöntemler bulunması sorunu da ivedilik kazanmaktadır.

— Bu eşgüdüm ve bütünleştirmenin başlıca sorunları arasında :

a) gereksinmeler, amaçlar ve araçların bir önem ve öncelik sırasına konulması, b) gereksinmeler, amaçlar ve araçlar arasında açık, belirgin bağlar kurulması, c) yıllık, orta-dönemli ve uzun-dönemli planların birbirleriyle bağdaştırılması, d) bunların ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde nasıl sağlanacağı, e) sektörler, amaçlar ve tüm toplum düzeyinde bütünleşmeyi sağlayacak stratejilerin neler olacağı sorunları bulunmaktadır.

Bütün bu gereksinmeler toplum bilimleri alanında genel olarak toplumun, bu arada yönetim olgusunun anlaşılıp açıklanması, öngörülüp plan-

lanması için geçerli yöntem ilkelerinin belirmesine ve artan ölçülerde benimsemesine etken olmuştur ve olmaktadır. Şöyle ki :

1 — Yönetim olgusunun yalnızca hukuk açısından değil, toplumsal bir örgütlenme ve işleyiş süreci olarak kavranmaya başlaması;

2 — 'Kamu yönetimi kamu yararını kollayıp gözetir' türünden soyut bir tanımlamanın yetersizliğinin günden güne kavranması ve sınıfsal eşitsizliklerin bulunduğu toplumlarda 'kamu yararı' kavramı ile anlatılan şeyin büyük ölçüde egemen durumdaki çıkar kesimlerinin yararı olduğunun görülmesi;

3 — Bu durumları daha yeterli bir açıklamaya kavuşturabilmek ve demokratik ilkeleri gerçekleştirebilecek yolları belirleyebilmek için toplumun belli-başlı bütün kesimleri gibi 'yönetim'in de :

— Yalnız birimleri bakımından değil, aynı zamanda toplumsal bütünlük içindeki yeriyle incelenmesi,

— yalnız belli bir zaman noktasındaki bağlantıları ve işleyişi ile değil, aynı zamanda tarihsel açıdan, eşdeyişle zaman içindeki oluşum, işleyiş ve değişim düzenlilikleri ile kavranması,

— bunun için geçerli kavramlar ve işlemsel çerçeveler (= ulamlar, tipler, modeller) geliştirilmesi

zorunluluğunun görülmesi, sözü edilen gelişimin belirtileridir.

Bütün bunlar biril toplumbilimin (= mikro sosyoloji) yetersiz kalışını ve en büyük gelişimini tarihsel özdekçilik içinde elde eden genel toplumbilimin (makro sosyoloji) çağdaş toplumun demokratikleşme gereksinmesine yapabildiği katkıların tanınmasını anlatmaktadır. Öte yandan tarihsel özdekçiliğin kendini daha çok toplumsal-ekonomik şemalarla, tarihsel dönem sınıflandırması ve tipleştirme ile sınırlamış olması, onu küçük ve orta boy açıklama çabalarından uzak tutmuş, genel açıklamalarla eşgüdölmüş biril incelemelerin toplumsal yaşamın işleyiş özelliğini anlamamıza yapabileceği katkıları önlemiştir. Çağın nesnel koşulları bu gerekliliği de duyurmaktadır. Şimdi çağdaş toplum koşullarının bilim çevrelerine artan ölçüde benimsettiği bu yöntem ilkelerini A) Çözümleme düzeyleri, B) Zaman boyutu, C) Kavramlar, işlemsel çerçeveler başlıkları altında görelim.

A) ÇÖZÜMLEME DÜZEYLERİ: BİRİL VE GENİL DÜZEYLERDE ÇÖZÜMLEME GEREĞİ

Yakın yıllara gelinceye değin düşünöeci felsefeye bağlı toplumbilimciler toplumsal yaşamı alabildiğine küçük birimler içinde gözlemlemek yolunu tutmuş, örneğin arkadaşlık, işyeri, okul, hastahane, işletme, hapishane koğuşu... gibi küçük kümelerde yaşamı «Kurallar - Mevkiler - İşpayları (= roller)» şemasına oturtarak, davranışçı bir açıdan betimlemekle yetinmiştir. Toplum bütünlüğünün bir 'düzen' olarak kendi başına ayrı bir gerçekliği bulunduğunu çözümlenmeye katmamış, bu düzeni anlayıp açıklayabilecek, öngörüp planlayabilecek bir genel toplum kuramı geliştirmemiş, böylece bi-

rimlerin bu bütün içindeki yerini, toplumsal düzeni belirlemedeki önem sırasını ortaya koyamamıştır. Böyle bir kaygı duymamıştır. Sonuç toplum bilimlerinin bilinen parçalanmışlığı, hep birlikte gitmesi gereken görgül araştırma ile kuramsal yaklaşımın birbirinden kopması olmuştur. Toplumu sistemli bir bütün olarak ele almanın araştırmacıyı değer ölçüleri ve politikalar alanına çekeceği, bunun ise «bilimsel tarafsızlıkla bağdaşmayacağı» yolundaki gerekçenin, ölçeği büyüyüp bütünleşmiş çağdaş toplumun nesnel koşulları karşısında geçersizliği açıklık kazandıkça, genil (makro) düzeyde açıklamaların gereğini, biril (mikro) araştırmaların da ancak genil açıklamalar çerçevesi içinde yapıldığı zaman gereken yararı sağlayabileceğini dile getiren bilimsel yayınlar çoğalmaktadır.⁵

Bunlar içinde kamu yönetimi gibi geleneksel olarak siyasal erkin yürütme aracı sayılan kurumların ve bunların etkinliklerinin bile toplumsal düzen bütünlüğü içindeki yerinde çözümlenmesi gerektiğini savunanlar bulunmaktadır.⁶ Bunlar bu yolda kamu yönetimi olgusunun Marksçı çözümlemesine başvurmakta ve sınıf eşitsizliklerinin bulunduğu toplumlarda kamu yönetiminin «genel yarar» adı altında gerçekte egemen sınıfın yararlarının hizmetinde olduğunu belirtmektedirler. Ancak bu yazarlar genil düzeydeki bu çözümlemenin biril çözümlerinin gerekliliğini ortadan kaldırmadığını hatırlatmakta, örneğin kamu yönetimini belirliyen etkenin yalnız sınıf çatışmasındaki özel yeri olmadığını, işleyişindeki tıkanıklıklar ve bozukluklarda bunun önemli pay bulunmakla birlikte yönetimin kendi iç bileşkenlerinin de etkisi bulunduğunu haklı olarak hatırlatmaktadır. Gerçekten her yönetim olgusunun önemli bir parçası olan 'örgüt'ün iç yapısı, buradaki resmi ve resmi olmayan aşama-sıralanmaları ve bunların işleyişi, hukuk kurallarının payı, erk ilişkileri, iç tekellerin kurulması, hizmetlerin bölmelere ayrılması, görevliler arasındaki çekişmeler... hep genil bir çerçeve içine oturtulmuş biril düzeydeki çözümlerle ortaya konulabilir.

Burada sorun, biril düzeydeki araştırmaların genil düzeydeki çözümler içine nasıl yerleştirileceği, başka deyişle iki çözümleme düzeyi arasında bağlantının nasıl sağlanacağı sorunudur. Sorunun çözümünün bir toplumda kültür ve kurumlar konusunda geçerli bir genel açıklamaya sahip olmaktan geçtiği gitgide daha çok kavranmaktadır.

Kültür ve Toplumsal Kurum olgularının gittikçe daha geniş ölçüde benimsenen tanımları, bizim de *Toplumbilime Giriş* kitabımızda yaptığımız gibi, aşağıdaki öge ve özelliklerine ağırlık veren tanımlardır.

Kültür, toplumların edindiği ve türlü yollarla (gelenek, görenek, eğitim, hukuk, siyasal kurumlar) birbirlerine ve sonraki kuşaklara ilettikleri özdeksel nesnel ve bilgi, sanat, hüner ve alışkanlıklar, inanç ve değerler bü-

⁵ Örneğin, R. Blackburn (ed.) *Ideology in Social Science*, Fontana, 1972; A. Gouldner, *Coming Crisis in Western Sociology*, Heinemann, 1970.

⁶ Örneğin Danièle Loschak, «La Science Administrative: Quelle Science? Quelle Administration?» *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XLI, No: 3, 1975, s. 238-252.

⁷ Yönetim bilimi alanında Michel Crozier (*Le Phénomène bureaucratique*, Seuil, 1975), Lucien Nizard (*Changement Social et appareil d'Etat, La Société bloquée*, 1975) bu gerekliliği dile getirmekle adlarını duyurmuşlardır.

tünlüğünü anlatır. Kültür insanların tarihsel toplumsal gelişim süreci içinde yarattıkları bütün özdeksel ve tinsel öğeler dizgesinin (sisteminin) adıdır. Teknik ilerlemenin, üretimin, eğitimin, bilimin, edebiyat ve öbür güzel sanatların belli bir toplumsal gelişme aşamasındaki düzeyini gösterir. Kültürün özdeksel öğeleri toplumun belli bir gelişme aşamasındaki uygulamalı ilerlemesini, üretim ve uygulama alanındaki becerilerini, insanların özdeksel ürünler yapmadaki deneyimlerini yansıtır; insanın doğaya egemenliğinin ölçüsünü anlatır. Kültürün tinsel öğeleri ise özdeksel öğeler en azından bir gelişme gösterdikten sonra o öğelere uygun biçimde oluşan değerler, inançlar, bilgiler, davranış kuralları, gelenek ve göreneklerdir. Bunlar bir yandan insanların doğaya ve topluma ilişkin bilgilerinin genişliğini yansıtır, bir yandan da toplumsal gelişimin belli bir aşamasında türlü toplumsal kümelerin göreceli yerlerini gösterirler. Kurallar, eylemler ve semboller dizgeleriyle herhangi bir dönemin geçerli ve egemen durumdaki tinsel kültürü kendi içinde uyumlu, tutarlı, eşgüdölmüş bir göreceli bütün oluşturduğu gibi özdeksel kültür ile de yine tutarlı, uyumlu, eşgüdölmüş bir göreceli bütün, bir kültür dizgesi (sistemi) oluşturur.⁸

Toplumsal kurumlar da eşgüdölmüş, örgütlenmiş göreceli bir bütün oluşturan düşünceler, inançlar, gelenek-görenekler ve davranışlarla özdeksel öğelerden (yapılar, mallar, belgeler, semboller, ...) kurulu, göreceli sürekliliği bulunan toplumsal yapı öğeleridir. Aile, işyeri, okul, hukuk, eğitim, hükümet ve kamu yönetimi, devlet... gibi. Kurumların herbiri nasıl, göreceli de olsa, eşgüdüm ve uyum içindeki birimlerden oluşuyor ve kuruma özgü ortak bir yaklaşım ve politikaya yönelik bulunuyorlarsa, kendi aralarında da göreceli bir eşgüdüm ve uyum içinde bulunur ve bir toplum düzeni bütünlüğünü oluştururlar. Herhangi bir dönemde bir toplumun ekonomi, hukuk, aile, siyasal erk, eğitim... kurumları hep birlikte bir dizge (sistem) oluşturacak biçimde eşgüdüm ve uyum gösterirler. Layık bir eğitim kurumu ile tanrıbuyrukçu bir siyasal kurumun, ya da anamalı bir ekonomi kurumu ile lonca düzenine dayalı bir hukuk kurumunun bir arada bulunamayacağı açıktır. Kurumlar, kendilerini belirleyen nesnel toplum koşullarını olumlu ve olumsuz yaptırımlar yoluyla daha da sağlamlaştırmak ve belirgin kılmak üzere toplumca oluşturulurlar.⁹

Kültür ve toplumsal kurumların bu nitelikleriyle kavranması bize bir toplumun bütünlüğü düzeyindeki kurallar ve işleyiş düzenliliklerini bu toplumun türlü kümeleri düzeyinde de gözlemleme; örneğin çağdaş toplum koşullarında öylesine önemli yer tutan kamu yönetimi alanına uygulandığında genörgüt (bürokrasi) olgusunun bir «kültür» olgusu olduğunu, çünkü her genörgütsel düzenin toplum bütünlüğü (ya da ulus) düzeyinde özellikleri bulunduğunu, nitekim kamu yönetiminin işleyişini genel olarak toplumsal düzenin işleyişine uyarlayıcı öğeler bulunduğunu görmek olanağını verir. İşyerinde insan ilişkileri düzeni, eğitim düzeni, hukuk düzeni, siyasal ve yönetsel düzen, işletme düzeni ... arasındaki derin benzerlikler bu açıdan bakıldığında kolayca ortaya konulabilirler. Ve bu benzerliklerin bir yan-

⁸ Ö. Ozankaya, *Toplumbilme Giriş*, SBF. yay. 1975, s. 91-93.

⁹ a.g.k., s. 98-100.

dan kimi kültür özelliklerinin o toplumda başat durumda olmasından, bir yandan da bu düzenlerin bir bütün oluşturacak biçimde kimi bağımlılık ilişkileri içinde bulunmalarından ileri geldiği kavranabilir. Böylece yönetim yapısı ile «kültürel yapı» arasındaki geçişme açıkça ortaya konulabilir.

Nitekim bu olguyu gözlemleyen araştırmacı ve inceleyiciler bir birim örgüt ya da yönetim kesimi ile toplumsal bütünlük arasındaki bağları inceleyebilmek için kesinlikle dizgeci (sistemci) bir bakışa başvurmakta, başka deyişle bilimsel açıklamanın temel işlemlerinden biri olan «tipoloji» ya da «model» kurma, sınıflandırma yapma yoluna gitmektedirler. Örneğin Michel Crozier böyle dizgeci bir çözümlemenin herhangi bir örgütün «kapasitesinin oluşumu ve sınırları konusunda daha somut biçimde düşünmeğe», «örgüt olgusunun özerklik ölçüsünü göstermeğe», «böylece bir ulusal toplumun bütünlüğü içinde kültürel öğelerin paylarını ortaya koymağa» olanak verdiğini söylemektedir. Pierre Grémion da «örgütlerin dizge olarak incelenmesi biril ve genil toplumbilim düzeylerindeki olgular arasında bir köprü kurmak olanağını verir» demekte; örneğin belli bir özerkliği olan bir yerel yönetim düzeninin incelenmesinden yola çıkılarak bir bütün olarak devlet aygıtı düzenine geçilebileceğini, çünkü merkezleşmenin ürünleri olan yerel dengelelerin sürekli biçimde bu merkezleşmeyi sürdürmeğe yönelik olduklarını ve yönetim aygıtının geleneksel işleyişi için vazgeçilmez bir tampon basamağı oluşturduklarını belirtmektedir.¹⁰ Bizim Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür araştırmamız da köylerdeki iktidar yapısının nasıl toplumsal-ekonomik düzen bütünlüğü içinde işlevsel bir yer tutmakta olduğunu açıkça göstermektedir.¹¹

Yine aynı nitelikte bir gözlemden yola çıkan Alain Darbel ve Dominique Schnapper *Morphologie de la haute administration française* adlı yapıtlarında yönetim düzeninin pek çok özelliklerini ancak toplum bütünlüğüne bakarak anlayabileceğimizi, çünkü bir örgütün iç özellikleri ile toplumun ondan istedikleri arasında bir ilişki bulunduğunu, örneğin görevli alma yolları, alınan görevlilerin değerler düzeni ile hem örgütün işleyişi bakımından hem de toplumsal düzenin örgütten beklediklerinin karşılanması bakımından gerekli olan değerler düzeni arasında bir uyumluluk olduğunu belirtiyorlar.¹²

B) ZAMAN BOYUTU : EŞ-ZAMANLI VE TARİHSEL BOYUTLU ÇÖZÜMLELER

Toplumsal yapının belli başlı öğelerinden her birini olduğu gibi yönetim öğesini de toplum bütünlüğü içinde anlayabilmek için gerekli olan bir şey de yönetimi yalnızca herhangi bir zaman noktasındaki işleyişi ile değil,

¹⁰ M. Crozier, *La Société bloquée*, a.g.k.; Pierre Grémion, «Introduction à une étude du système politico-administrative local», *Sociologie du Travail*, No. 1, 1970. Anan: Danièle Loschak, a.g.y., s. 248.

¹¹ Ö. Ozankaya, *Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür - İki Grup Köyde Yapılmış Karşılaştırmalı Bir Araştırma*, SBF, yay. 1971.

¹² Anan: D. Loschak, a.g.y., s. 248.

aynı zamanda tarihsel değişme süreci içinde incelemektir. Bilimin günümüz toplumunun gereksinmelerini karşılayabilmesinin bir koşulu da budur.

Tarihsel çözümleme olguların birbirini nasıl bir düzenlilik içinde izlediğini gözönünde bulundurur; bir olgunun açıklanabilmesi için onun ortaya çıkış sürecine bakmak gerektiğini vurgular. Eş zamanlı çözümleme ise durağandır; zaman boyutunu çözümleme dışı bırakır; yalnız birarada ortaya çıkan olgular arasındaki bağları göstermeğe yöneliktir. Ama tarihsel çözümlemeyle tamamlanmadıkça eş zamanlı ya da durağan çözümleme yapıyı ve yapının işleyişini açıklamaya yetmez. Başka deyişle tarihsel çözümleme yapıyı ve işleyişini anlamamız için vazgeçilmez bir yöntemdir. Uygulamada hep birlikte gitmesi gereken tarihsel boyutlu ve eş-zamanlı çözümleme yöntemlerini, yalnızca tanımlama amacıyla, ayrı ayrı ele alarak gerçekliği anlayıp açıklamamıza, öngörüp amaçlı biçimde değiştirebilmemize yapabilecekleri katkıları belirtelim.

1 — Tarihsel Çözümlemenin Katkıları

Bilimsel çözümlemenin çağdaş toplum koşullarında işlemsel olabilmesi için incelediği konuyu hem kuruluş ve işleyişindeki, hem de değişimindeki düzenlilikler açısından —birarada— ele alması gereği ekonomi, eğitim, toplumsal güvenlik, yönetim... alanlarının hepsinde artan bir saydamlıkla ortaya çıkmaktadır.

Birçok toplumbilimciler, özellikle de yapısalcı okul, toplumsal olguların doğal olgular gibi 'tamamlanmış' olmayıp tıpkısıyla yinelenmediği, tarihin toplumsal olguları (: toplumbilimin 'nesnelerini') etkiliyerek örnek saptamayı engellediği gerekçesiyle yapıları betimlemekle yetinmeği, bunların oluşumu üzerinde ise durmamayı yeğlemişlerdir. Kimisi ise, hepten doğaötesi bir anlayışla, yapıların zamandan bağımsız olduğunu düşünmektedir.

Böyle durağan, biçimci, tarih-dışı yaklaşım tarihsel toplumsal süreçlerin anlaşılmasına olanak bırakmaz. Oysa her olgu ancak kendisinden daha kapsamlı bir tarihsel süreç içinde anlaşılıp açıklanabilir. Burada toplumsal yaşamın zaman içindeki evriminde neden-sonuç ilişkileri ortaya konulabilip konulamıyacağı sorusu cevaplanmalıdır. Toplumsal olaylar genellemelere elverişlidirler. «A olunca, B de az ya da çok yüksek bir olasılıkla olur» diye bildiğimiz ölçüde genelleme yapabiliriz, demektir. Ayrıca birden çok etkenin bir olguya yol açması durumunda bu etkenleri bir önem sırasına koyabildiğimiz ölçüde genellemeler yapılabilir, tarihsel dönemler ayırddedilebilir, toplumsal modeller kurulabilir demektir. Ancak tarihsel çözümlemenin, temelde, geçmişte kalan olguları tasarım yoluyla 'yeniden-kurma' (reconstruction) işlemi olduğunu, geriye doğru gidildikçe bu yeniden-kurma işinin geçerli olarak yapılmasını güçleştiren 'veri eksikliği' sorunu ile karşılaşıldığını unutmamak gerekir. Kazibilim verileri zenginleştikçe siyasal tarih 'doğal tarih' niteliği kazanmaktadır.¹³

Toplumsal yaşamın her kesimi gibi yönetim olgusunun anlaşılıp düzen-

¹³ Gordon Childe, *Man Makes Himself*, Mentor Books, 1963, s. 9-16.

lenebilmesi için de tarih, P. Legendre'in deyişiyle 'bir jeoloji' önemindedir.¹⁴ Örneğin az gelişmiş ülkelerin sorunlarının anlaşılıp çözülebilmesi için bu toplumları Batı Avrupa ve Kuzey Amerika kapitalizminin ve sömürgeciliğin oluşum süreci içindeki yeri açısından inceleme zorunluluğu kabul edilmiş, buna yer vermeyen durağan, biçimci, tarih-dışı yaklaşımlar (Hozelits, McClelland, Eisenstadt...) aşılış bulunmaktadır. Bunun gibi yönetimin birçok çağdışı özelliklerinin ve bunların gerçek niteliğinin çözümlenebilmesi için kurumların geçmişini gözönünde tutmak gerektiği gibi, yönetim düzeninin genel toplum düzenine olan bağımlılığının da ancak tarihsel boyutlu çözümler yoluyla ortaya konulabileceği artık görmezlikten gelinememektedir.

2 — Eş - zamanlı (= Durağan) Çözümlemenin Katkıları

Olguların yalnızca kendilerinden önce gelen etkenlerle (= eşdeyişle geçmişte kalan etkenlerle) değil, aynı zamanda bir yapının işlevsel öğeleri olmaları dolayısıyla da açıklanabileceğini, eş-zamanlı toplumsal olgular arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi bulunduğunu, *ancak bu karşılıklı bağımlılığın 'belirleyici etken' ayırdetmemizi olanaksız kılmadığını anlattığı ölçüde* bu çözümleme yöntemi dizgeyi, işlevi, yapıyı tanımamıza önemli katkıda bulunabilir. Böyle bir yöntem olan ve Max Weber'in adıyla birlikte anılan 'Düşünsel Örnek' (= İdeal Tip) kurma yöntemi tarihsel boyutlu çözümlerle ayrılmaz bir parçası olup onunla birlikte kullanılması durumunda bizi ileri bir biçimleme (= formalisation) ve kavramlaştırma düzeyine ulaştırabilmektedir. Düzenli çözümleme aşamasının önemli işlemlerinden biri olan örnek kurma (tipleştirme) işleminin tarihsel boyutlu bir yaklaşımla birlikte gitmesi ve karşılıklı ilişkiler çözümlenirken belirleyici etkenin de saptanması gerekliliği üzerinde ne yazık ki gereğince durulmamıştır. Bilimin işlemsel olması gereksinmesi güçlü olarak duyuldukça etkenleri önem sırasına koyarak belirleyici etkeni saptama gereğine de o ölçüde uyulduğu görülmektedir.

Çağdaş toplumda bilimin işlemsel olması gereğinin en çok duyulduğu kamu yönetimi alanında da yönetim düzeni ile onun ekonomik, siyasal, kültürel ... çevresi arasındaki bağların eş-zamanlı çözümlemesinin tarihsel yaklaşımla birlikte yapılması zorunluluğu artık kendini daha çok kabul ettirmektedir. Yönetim düzeninin hem genel toplumsal düzen ve siyasal yapı ile bağlantılarının hem de değişimindeki düzenliliklerin kavranması buna bağlıdır.

Zaman boyutu öğesi bakımından bu iki tür çözümleme hem genil düzeyde, hem de biril düzeyde söz konusudur. Genil düzeyde tarihsel boyutlu ve eş-zamanlı çözümlemenin birlikte kullanılmasının örneğini yine tarihsel özdekçilikte buluyoruz. Bu görüş «üretim güçleri (= özdeksel üretim) kullanılan iş araçları, iş nesnelere ve üretici bilgi, görgüsüyle insan) ile üretim ilişkilerinin (= toplumsal üretim, değişim ve özdeksel zenginliklerin dağılımı dolayısıyla insanlar arasında kurulan ilişkiler) toplumsal yapıları belirlediğini, siyasal ve düşünyapısal (= ideolojik) yapıların da bu temel üzerinde

¹⁴ P. Legendre, *Histoire de l'administration*, Paris, PUF, 1968, anan Loschak, a.g.y., s. 249.

oluşup biçimlendiğini» söylerken tarihsel boyutlu ve eş-zamanlı çözümlenmeleri birlikte yürütmektedir: hem toplumsal bağlantılar kurup bunlar arasında da bir aşama sırası (= belirleyicilik bakımından önem sırası da diyebiliriz) saptamakta, hem de toplumsal evrime yer vermekte, bu evrimin diyaletik ve çatışmalı bir süreç izlediğini, bu sürecin itici gücünün sınıf çatışması, doğrultusunun toplumsal eşitsizliklerin giderek ortadan kalkması yönünde olduğunu söylemektedir. Ayrıca tarihsel evrimin bireylerin istenç ve denetiminden bağımsız, dolayısıyla doğal, nesnel, ve bir ölçüde öngörülebilir olduğunu belirtmekte, tutarlı bir açıklama şeması önermektedir.

Biril düzeyde tarihsel boyutlu ve eş-zamanlı çözümlenme yollarını birleştirme gereksinimi ise Oluşumsal Yapısalcılık (Structuralisme génétique) yaklaşımıyla karşılanmak istenmektedir. Marksçı çözümlenme ile Yapısalcı çözümlenmenin bir bileşimine dayalı olan bu yaklaşım, bir yandan yapı'nın, 'öğeleri arasında yasallık gösteren düzenli bağlar ve karşılıklı ilişkiler bulunan görelî bütünlük' tanımına uygun olarak, incelenen olguların koşulları arasında anlaşılır bağların varlığını ortaya koymaya yönelmekte, bir yandan da gerçekliğin hiç bir zaman durağan olmadığı, herhangi bir andaki durumunun 'yapı' olmayıp 'yapılaşma' ve 'yapının-bozulması' süreçlerinin bir karışımı olduğu varsayımına dayanmakta, her denge geçici olduğuna göre bunların oluşumunu açıklamanın bilimsel çabanın zorunlu bir boyutu olduğunu düşünmektedir.

C) KAVRAMLAR VE İŞLEMSEL ÇERÇEVELER

Böylece Oluşumsal Yapısalcılık gerçekliği değişimi içinde kavramak gereğini vurgulamaktadır. Değişmeyi anlayabilmek için ise değişen şeyin özünün kavranması gereklidir. Olguların görünüşü ile özünün birbirine hemen uyum yapmadığı gözönünde tutulacak olursa, onları «ortaya çıktıkları biçimden soyundurmak, onlara ilişkin algılamalar ile kavramlaştırmalar arasındaki farkı yakalamak» gereği anlaşılır. (G. Lukacs, *Histoire et conscience de classe*, Paris, Ed. de Minuit, 1960, s. 25). Tarihi yapan şeyin düzenlilikler (ilkelere) olduğu, her düzenliliğin (ilkenin) bir yürürlük dönemi bulunduğu ancak bu yoldan gidilerek gösterilebilir. G. Gurvitch'in dediği gibi her bilim incelediği konuyu açıklama ve doğrulama işlemlerine (eklemek gerekir: onun üzerinde öngörülü biçimde etkide bulunmağa) elverişli kılmak amacıyla az-çok yapay, işlemsel çerçeveler kurmakta, kendi kendisini bu yoldan oluşturmaktadır.¹⁵

Toplum bilimleri —bu arada yönetim bilimi— alanında gerçekliğin böylele ulamlaştırılması ve biçimleştirilmesi (formalisation) gereğine yeterince uyulmaması, bunun yerine görgül betimlemelerle yetinilmek istenmesi, gerçekliğin açıklanmasını yapmak için gerekli öğelerden yoksun kalınması so-

¹⁵ Emile Durkheim da, Marksçı görüşe çok karşıt olmakla birlikte, toplum yaşamının bütünlüğü içinde ele alınması gereğini benimsemiş bir toplumbilimci olarak, *Sosyalizm* adlı kitabında tarihsel özdękçi görüşün 'toplumsal yaşamın ona katılanların yakalayamayabileceği temeldeki derin nedenlerle açıklanması gerektiğini belirtmiş olduğunu, böylece toplumbilimin bir bilim olabilmesinin temel koşulunu sağladığını' belirtmektedir. Bkz.: M. Duverger *Méthodes des Sciences Sociales*, P.U.F., 1959 s. 11.

nucunu doğurmuştur. Çağdaş toplumun koşulları ise bilim çevrelerinden, artan bir dirençle olguların düzenliliklerini ortaya koymaya elverecek işlemsel çerçeveler ve kavramlar geliştirmesini istemektedir. Başka deyişle toplumsal olguların gerek bireylerin algılarında, gerekse toplulukların örgütleniş ve işleyişinde değerlendirilen ve yönlendirilen bir olgular evreninin parçasıymış gibi görülmesine yol açan anlamlı bir anlamları vardır. Örneğin şöyle bir kurum daha baştan bir yapıya sahipmiş, çözümlenmeye hazırmiş gibi görünür. Çağdaş toplum koşulları ise görünüşün ötesinde olan ve hemen kavranmaya elverişli bulunmayan ilişki ağlarının aydınlatılmasını gerektirmektedir. Bunun için çoğu kez konunun tasarımı yoluyla yeniden kurulması gereklidir. Bu ise *uygun kavramlar* geliştirilmesine bağlıdır: hem gerçekliği karmaşıklığı içinde kavramaya elverişli olan, hem de demokrasi ideolojisiyle yüklü bulunan kavramların geliştirilmesine. Örneğin Lucien Nizard *Change-ment Social et Appareil d'Etat* adlı yapıtında 'kamusal-özel ayrımı', 'genel yarar', 'kamu hizmeti' gibi kavramların demokratik olmayan bir toplum düzenini meşrulaştırma ve bireyleri bu düzene koşullandırma amacıyla kullanılmasından yakınırken ve günlük siyaset ve yönetim sözlüğünün parçası durumundaki bu tür kavramları bir ön eleştiriden geçirmek, nasıl bir düşün-yapısal (ideolojik) işlev gördüğünü, hangi gerçek toplumsal uygulamaları kapsadığını araştırmak gerektiğini savunurken çağdaş toplumun bu gereksinmesini yansıtmaktadır.

SONUÇ

Bütün bunlar ölçeği büyümüş, bütünleşme ölçütü ileri aşamalara ulaşmış çağdaş toplumda özgürlük, eşitlik, insanın en yüce değer mevkiine yükselmesi... gibi demokratik ilköleri durmadan daha çok gerçekleştirme gereksinmesinin bilimsel araştırma alanına yansımalarıdır. Bütün toplumbilimler —bu arada yönetim bilimi— alanında, işlemsel olabilmeleri için araştırma ve incelemeleri yönetmesi gereken yöntembilimsel ilkeler böylece şunlar olmaktadır: birimler ve bütünlük düzeylerindeki çözümlemelerin bir arada yapılması ve birbirini tamamlaması; tarihsel ve yapısal değişkenlerin hem eş-zamanlı hem de değişik-zamanlı bir çözümleme yoluyla ele alınması ve bunlara elverecek demokratik kavramlar ve işlemsel çerçeveler geliştirilmesi.

Çünkü çağdaş toplum artık kendisini, bırakınız yalnızca betimlemeğe, yalnızca anlamaya yönelik bir bilimi bile yeterli görmemekte; kendi bağrında güçlü eğilimler olarak ortaya çıkmış ve önemli ölçüde yol almış bulunan demokrasi ilkeleri yönünde *değiştirebilecek* bir bilime gereksinme duymaktadır. Çağdaş toplumun da toplum biliminin de baş «problematik»i ve bunalarının kökeni kanımca genil düzeyde ussalığın (= rationalité) sağlanabilmesi sorunudur.

KAYNAKÇA

- 1) Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, Routledge and Kegan-Paul, 1936.
- 2) H. D. Lasswell and Y. Dror, *Public Policy-Making Reexamined*, Scranton, Chandler, 1968.
- 3) Y. Dror, *Ventures in Policy Sciences*, American Elsevier, 1971.
- 4) H. D. Lasswell, *A Pre-view of Policy Sciences*, American Elsevier, 1971.
- 5) A. Jaumin-Ponsar, *La Policy-Science: une nouvelle école de la décision Publique*, Louvain, Vander, 1975.
- 6) Raymond Williams, *The Long Revolution*, Penguin Books, 1961.
- 7) Özer Ozankaya, «Toplumsal Değişme Üzerine Düşünceler», *SBFD*, Cilt XXVIII, Sayı 3-4, s. 35-55.
- 8) U. N. Economic Commission for Europe, *Approaches and Methods Used in Long-Term Social Planning*, N. Y. 1973.
- 9) Roger Garaudy, *L'Alternative*, Paris, Laffront, 1972.
- 10) Danièle Loschak, «La Science Administrative: Quelle Science? Quelle Administration?», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XLI, No: 3, s. 238-252.
- 11) Michel Crozier, *La Société bloquée*, Seuil, 1975; *Le Phénomène bu reaucratique*, Edition du Seuil, 1963.
- 12) R. Blackburn (ed.), *Ideology in Social Science*, Fontana, 1972.
- 13) A. Gouldner, *Coming Crisis in Western Sociology*, Heinemann, 1971.
- 14) Özer Ozankaya, *Toplumbilime Giriş*, SBF Yayını, 1975.
- 15) Özer Ozankaya, *Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür - İki Grup Köyde Yapılmış Karşılaştırmalı Bir Araştırma*, SBF Yayını, 1971.
- 16) V. Gordon Childe, *Man Makes Himself*, Mentor Books, 1963.
- 17) Georges Balendier, *Anthropologie Politique*, PUF, 1967.
- 18) Guy Rocher, *Changement Social*, Ed. HMH, 1968.
- 19) Lucien Nizard, *Changement social et appareil d'Etat*, 1975.
- 20) Martin Shaw, «Coming Crisis of Radical Sociology», *Ideology in Social Science* (Ed. Blackburn), a.g.k., s. 32-44.