

YÖNETSEL YAPILARIN OLUŞUMUNU VE NİTELİĞİNİ BELİRLEYEN ETKENLER

* A. Faruk Mutlusu

I- YÖNETİMİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Yönetimin ortaya çıkışı ve gelişimi, insanın sosyal bir varlık olmasıyla yakından ilgilidir. Örneğin, yönetimin ortaya çıkışı ve gelişimini incelediğimizde, insanlığın gelişim süreci ile paralellik gösterdiğini görmekteyiz.

Bilindiği gibi, doğada bazı hayvanlarda da örgütlenme ve işbirliği görülmekle birlikte, esas olarak örgütlenme ve birlikte iş yapma insanın temel özelliklerinden biridir. İnsanların bu örgütlenme yeteneğinin zaman içinde toplumsal-ekonomik gelişmeye bağlı olarak giderek geliştiği görülmektedir. Bu bakımdan toplumların gelişme düzeyi ile örgütlenme düzeyi arasında çok yakın bir ilişki vardır. İnsanlık tarihinin ilkel aşamalarında insanların oluşturdukları örgütler; aile aşiret veya kabile örgütlenmesi gibi, kan hısımlığına dayanan doğal bir örgütlenme yapısından günümüze doğru geldikçe genişleyen, çeşitlenen ve sayıca artan bir yapıya dönüşmüştür.

Bir toplumun örgütsel yapısının niteliği ve örgütsel düzeyi, o toplumun temel belirleyicilerinden biridir. Toplumların gelişmişlik düzeyleri ile onların örgütsel yapılarının gelişmişlik düzeyleri arasında çok yakın bir ilişki vardır. Hatta bir toplumun örgütsel yapısının özelliklerine bakarak, söz konusu toplumun genel yapısını ve gelişmişlik düzeyini anlayabiliriz.

Toplumsal örgütler ve kurumlar ile toplumsal yapılar arasındaki bu paralellik, esas olarak insanlık tarihinin gelişimi, incelendiğinde de görülmektedir.

A- İlkel Topumlarda Yönetimsel Yapı

İlkel toplumlar üzerine yapılan antropolojik araştırmalar göstermektedir ki; ilkel toplumlar örgütlenmemiş, kurumlaşmamış toplumlardır. Örneğin,

* Öğr. Gör Dr. A. Faruk Mutlusu, DEÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Güney Amerika kabileleri üzerine yapılan arařtırmalarda¹, bu toplumlarda yönetsel bir örgütlenmenin olmadığı görülmektedir. Söz konusu ilkel kabilelerde bir Őef olmakla birlikte, bu Őefin yönetsel yetkileri olmadığı gibi, farklı görevler üstlenmiş diğer yöneticilerin de olamadığı görülmüştür. Kabilede kararlar ortak olarak alınmakta ve yerine getirilmektedir. Bu ilkel topluluklarda da, günlük işlerin planlanması, yapılacak işler konusunda karar alınması ve alınan kararların uygulanması söz konusudur. Ancak, bu karar alma ve uygulama faaliyetleri, örgütlenmiş ve toplumun diğer üyelerinden ayrı bir statü kazanmış bireylerden (görevlilerden) oluşan bir yapıda değildir. Süreklilik kazanmış makam, görev ve görevliler yoktur. Ancak bir karar alma, planlama ve uygulama faaliyeti söz konusu olduğuna göre; bu topluluklarda da “yönetim” faaliyetinin olduğu söylene bilir. Pierre Clastres, bu yönetim türünü “yaygın yönetim” olarak tanımlamaktadır.

Küçük ve uygar dünyadan kopuk topluluklarda görülen ve bir tür ilkel demokrasi diye niteleye bileceğimiz bu örgütlenme yapısının, gelişmiş toplumların ihtiyaçlarını karşılayamayacağı açıktır. Toplum genişleyip, sayı olarak artıp ve toplumsal farklılıklar ortaya çıktıktan sonra, toplumun örgütlenme ve kurumsallaşma düzeyinin de gelişmesi kaçınılmaz bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır.

B- Toplumsal Gelişme ve Örgütsel Yapıların Gelişimi

Toplumlarda uzmanlaşmış örgütler ve fonksiyonların ortaya çıkışı belli bir gelişme düzeyinin yakalanması ile söz konusu olmuştur. Toplumlar gelişip, nüfus olarak artıp, ilkel kan bağına dayalı kabile örgütlenmesinin ötesine geçtiğinde, toplumsal farklılaşmalar ve toplumsal gruplar da ortaya çıkmaktadır. Özellikle ilkel toplayıcı ve çoban toplumu yapısından yerleşik tarım toplumuna geçişle birlikte toplumların yapılarında önemli değişimler ortaya çıkmaktadır. Çünkü tarım üretimi, planlama ve üretim için işbölümü ve işbirliği gerektirir. Yine tarımsal üretime geçişle birlikte ihtiyaçtan fazla bir üretim ve fazla üretimin depolanabilmesi ve ticareti de söz konusu olmaya başlar. Ticaretin gelişmesiyle toplumda bir tüccar kesimi oluşur.

Toplumun üreticiler, tüccarlar vb gibi toplumsal gruplara ayrılmasıyla birlikte, üretimi, ticareti ve diğer toplumsal faaliyetleri düzenleyecek örgütlerin, kurumların ve dolayısıyla yönetici-karar alıcı kesimle yönetilenler ayrımının ortaya çıkması söz konusu olur. Toplumda yönetenler-yönetilenler ayrımının gelişmesiyle yöneticilerin toplum üzerindeki etkilerinin ve erklerinin artması,

¹ Ayrıntılı bilgi için bakınız; Pierre Clastres, **Vahşi Savaşçının Mutsuzluğu**, (Çev: Alev Türker-Mehmet Sert), Ayrıntı Yayınları, İstanbul-1992

siyasal kurumsallaşmanın, siyasal iktidarın ortaya çıkışı ve kurumsallaşması ile de devlet dediğimiz siyasal organizasyon ortaya çıkar.

C- Otorite-Meşruiyet Tipleri ve Örgütsel Yapı

Yönetsel ve siyasal yapıların ortaya çıktığı bu aşamada, insanların kendileri üzerinde bir otoriteyi kabul etmelerini açıklamak açısından otorite ve meşruiyet tiplerinden bahsetmek açıklayıcı olacaktır. Bilindiği gibi Weber'e göre üç tür meşruiyet (ya da otoriteyi benimseme) türü vardır:

- 1- Geleneksel Otorite ve Meşruiyet
- 2- Karizmatik Otorite ve Meşruiyet
- 3- Yasal-Ussal Otorite ve Meşruiyet

İnsanların bir diğer insanın, kurumun ya da yönetsel veya siyasal bir iktidarın kendilerinden üstün olduğunu, emir vermeye hakkı ve yetkisi olduğunu ve verilen emre uymak gerektiğini kabullenmeleri, yani otoriteyi meşru görmeleri süreci izlendiğinde; meşruiyet türü ile toplumsal yapı arasında paralellik olduğu görülmektedir.

İnsanlık tarihi konusunda bildiklerimiz ve ilkel toplumlar üzerinde yapılan antropolojik araştırmalardan öğrendiğimize göre; ilk yerleşik toplumların oluşması ve ilk siyasal organizasyonların gerçekleşmesi geleneksel meşruiyet anlayışına dayanmaktadır. Bilindiği gibi, geleneksel otorite büyük ölçüde dine ve dinden kaynaklanan geleneklere bağlıdır.

Tarım devrimiyle birlikte oluşan ilk antik uygarlıklarda siyasal otoritenin ortaya çıkışı ve örgütlenişine bakacak olursak; ilk siyasal iktidar sahiplerinin aynı zamanda dinsel kimlikleri de olan kişiler olduğu görülmektedir. Örneğin; Sümer ve Babil kent devletlerinde kral aynı zamanda dinsel kimlik de taşıyan bir kişidir. Söz konusu toplumların yapıları dikkate alındığında, bireylerin siyasal iktidarı benimsemeleri ve ona itaat etmeleri dinsel görüş ve geleneklerle gerçekleşmiştir diyebiliriz.

İlk devletlerin (siyasal organizasyonların), ortaya çıkışında toplumların eşitliksizci yapılarının kabullenilmesi ve bir kısım insanların diğerlerinden üstün olduğu ve bu üstün, tanrı tarafından seçilmiş insanların yönetmeye haklarının olduğu, diğerlerinin de bu üstün kişilere itaat etmesi gerektiği inancının, toplumda yaygın olarak benimsenmesi belirleyici olmuştur. Nitekim; tüm antik uygarlıklarda (Mezopotamya, Mısır vb.) dinsel otorite ile siyasal otorite iç içedir. Siyasal iktidar tanrısal kaynaklı olarak kabul edilmiştir. Sadece siyasal iktidarda değil, diğer toplumsal ilişkilerde ve örgütlenmelerde de aynı dinsel-geleneksel anlayış hakimdir.

Bu dönem toplumlari, esas olarak tüm tarım toplumlari, kölelik köleci toplumlardır. Söz konusu toplumlarda köle-efendi ilişkisi ve aile ilişkisinden başlayarak tüm toplumsal ilişkilerde ve örgütlenmelerde dinsel-geleneksel anlayış geçerlidir. Gerek siyasal gerekse diğer yönetsel ilişkilerde otorite, tanrı tarafından seçilmiş-üstün ve bazen tanrısal nitelikler taşıdığına inanılan kişilere tanınmıştır. Yani iktidarın kaynağı tanrısaldır.

İlk uygar toplumların ortaya çıkışından Ortaçağ sonuna kadar olan tarih sürecine baktığımızda, Batı-Anadolu-Yunan Uygarlığı döneminde bazı Yunan Site devletlerinde demokrasi uygulamaları sırasında geleneksel (iktidarın kaynağını tanrısal olarak gören) anlayıştan iktidarın kaynağının toplum olduğu görüşüne geçilebildiğini görüyoruz. Yine Roma Uygarlığının bir döneminde iktidarın toplumdaki kaynaklandığı görüşünün benimsendiğini görüyoruz. Ancak bu istisnalar dışında, ortaçağın sonuna kadar iktidarın tanrıdan kaynaklandığı ve seçilmiş-üstün kişilerin yönetmeye hakkı olduğu görüşü egemen olmuştur.

Ortaçağ süresince Avrupa'da geçerli olan feodal sistemin bir özelliği olarak, siyasal iktidar parçalanmış-dağılmış olduğu için, tek örgütlü güç olan kilise (Papalık) dinsel otoritenin yanında siyasal otoriteyi de ya bizzat kullanmıştır ya da (siyasal iktidarların belirlenmesi, atanması ve afroz yetkisi yoluyla) kontrol etmiştir.

Feodal sistemdeki toprak soylunun (aristokratın) durumuna baktığımız zaman da, feodal beyin toprağını ve toprakta yaşayanları yönetme yetkisi, günümüzdeki bir mülk sahibinin mülkünü yönetmesi anlayışından farklıdır. Feodal bey sadece bir mülk sahibi ve mülkiyet hakkını kullanan kişi olarak görülmez, o seçilmiş diğer insanlardan farklı üstün bir kişi olarak kabul edilir ve yönetsel yetkisi de, mülk sahibi olmaktan öte, seçilmiş-üstün niteliğine dayanır. Bu dönemde, kilise örgütleri ve papazlar da dinsel niteliklerinin yanında büyük topraklara sahip konumdadırlar ve dinsel nitelikleri ile mülk sahipliğini birlikte yürütmektedirler. İnsanların din adamlarına ve diğer toprak soylularına itaat etmeyi kabullenmelerindeki anlayış aynı dinsel anlayıştır.

Toplumsal yapının değişimi ile birlikte (feodal-geçimlik-tarım ekonomisinden, ticaret ve sanayi toplumuna geçiş) meşruiyet ve otorite anlayışında değişim gerçekleşmiştir. 17. yüzyıldan itibaren, önce ticaretin sonra sanayinin gelişimi ile birlikte (Rönesans ve Reform hareketlerinin de etkisiyle) tanrısal iktidar ve geleneksel meşruiyet anlayışından yasal-rasyonel meşruiyet anlayışına geçilebilmiştir.

Meşruiyet anlayışındaki bu dönüşümün temelinde toplumsal yapının değişimi yatmaktadır. Rönesans, Reform ve Aydınlanma Çağı sürecine baktığımızda otorite ve meşruiyet anlayışının değişimini de görmekteyiz. İlahi nitelikli geleneksel meşruiyet anlayışından ve otoritenin tanrısal kaynaklı

olduğu anlayışından otoritenin ve siyasal iktidarın kaynağının toplum olduğu anlayışına geçildiğini görüyoruz.

Bu dönemin temel siyasal sorunu iktidarın toplumdan kaynaklandığı anlayışının yerleşmesi olmuştur. Sonuçta iktidarın toplumdan kaynaklandığı ve topluma hizmetle yükümlü olduğu anlayışı uzun siyasal mücadeleler sonucunda kabullenilmiştir. İktidarın kaynağının toplum olduğunun kabul edilmesiyle, hukuka bağlı ve sınırlı siyasal iktidar anlayışı da benimsenmiştir.

İktidar ve meşruiyet anlayışının değişmesinin temelinde, değişen ekonomik ve toplumsal yapı vardır. İçerik kapalı feodal tarım ekonomisinden ticaret-sanayi ekonomisine geçiş insanların anlayışlarını, kültürlerini ve yaşam biçimlerini değiştirmiştir. Yeni ekonomik yapının gereği olarak işlerin rasyonel, planlı ve bilimsel, öngörülebilir bir şekilde yönetilmesi bir zorunluluk haline almıştır.

Gerek bir ekonomik girişimin gerekse yerel ve ya genel otoritenin keyfi, rasgele, öngörülemez biçimde sürmesi yeni ekonomik yapı ile uyumsuz bir hal almıştır. Dolayısıyla feodal dönemin sona ermesiyle ortaya çıkan ve gelişen mutlakiyetçi siyasal krallıkların, hukuka bağlı yani ne yapacağı öngörülebilir sınırlı (keyfi olmayan) rejimlere dönüşmesi süreci yaşanmıştır. Nitekim İngiliz, Amerikan ve Fransız Devrimleri ve bu devrimlerin getirdiği liberal ilkelere uygun olarak hukuka bağlı ve sınırlı-keyfi olmayan iktidar anlayışı tüm Avrupa'ya yayılmıştır.

II- MODERN TOPLUMLARDA ÖRGÜTLENME

Siyasal iktidar ve ona yönelik meşruiyet anlayışını belirleyen ekonomik ve sosyal koşulların değişimi, diğer toplumsal örgütlenmelerin dayandığı otorite ve meşruiyet anlayışlarında da aynı değişimi getirmiştir. Artık feodal-geleneksel örgütlenme ve yönetim anlayışında olduğu gibi seçilmiş-üstün kişiliğe dayanan bir otorite anlayışı yeni ekonomik yapıda geçersiz bir anlayış olmuştur. Bir kişinin (işletme sahibi-yöneticisi, bir kamu kurumu yöneticisi veya bir sosyal kurumun yöneticisi olarak) yönetim yetkisi, o kişinin yönetme yetkisinin yasaya dayanması ve rasyonel olması durumunda meşru görülmektedir. Bu da, ticaret ve sanayi faaliyetlerinin rasyonel işler olmasından kaynaklanmaktadır.

Söz konusu toplumsal koşulların değişmesi ile örgütler ve yönetime yönelik meşruiyet anlayışının yanında, örgütlerin yapısı, işlevi ve kapsamında da değişimler yaşanmıştır. Öncelikle örgüt yapılarındaki dönüşüme bakacak olursak; geleneksel-tarımsal bir toplumsal yapının örgütlerinin yapı olarak küçük, az kişiden oluşan bir yapısı vardır. Örneğin bir feodal bey birkaç adamıyla topraklarını yönetebilir. Bu tür bir toplumsal yapıda, yönetsel örgütün küçük olması ve az kişiden oluşması yanında, yerine getirdiği görevlerinden az olması nedeniyle, uzmanlaşmamış bir yapısı vardır; mali, askeri, idari vb.

görevler ve görevliler uzmanlaşmamış ve ayrılmamıştır. Tüm bu mali, askeri, idari vb. görevler aynı kişi ve kişiler tarafından üstlenilmektedir.

Tarım ekonomisinin geçerli olduğu feodal toplumda bu tür yönetsel bir yapı yeterli olabilmektedir. Çünkü yönetilen alan dar, yönetilen kişiler az sayıda ve yerine getirilmesi gereken yönetsel görevler de azdır. Yine yönetilmesi gereken toplum da, büyük ölçüde homojen niteliktedir.

Ekonomik ve sosyal yapının gelişmesiyle artık küçük, uzmanlaşmamış bir yönetsel yapı ile toplumun yönetilmesi olanaksız hale gelmiştir. Ekonomik bütünleşme (ulusal ekonomi) ile birlikte toplumsal bütünleşme (ulus anlayışı ve ulus devlet) de meydana gelmiştir. Siyasi otorite tüm toplumu kapsar hale gelmiştir. Dolayısıyla dar bir bölgede, az sayıda ve benzer nitelikteki insanları yönetmek ihtiyacından, tüm bir ulusu ve karmaşık çeşitlenmiş bir toplumu yöneten bir yönetsel yapıya geçiş gerekmiştir. Siyasal merkezileşme ile birlikte, toplum da farklılaşmış, hareketlenmiş ve heterojen bir nitelik almıştır. Bu toplumsal yapı değişimi ile birlikte, böyle bir toplumu yönetecek siyasal ve yönetsel yapıların da farklılaşması, uzmanlaşmasını gerekli kılmıştır.

Siyasal iktidarın merkezileşmesi ve yönetim alanını genişlemesiyle birlikte, yönetsel yapının işlevsel görevlere bölünmesi, ayrı uzmanlık alanları, işbirliği, koordinasyon ve denetim görevleri ve kurumları oluşturmak gerekli hale gelmiştir. Örneğin; askeri, mali, idari ve ekonomik görevler ayrı kurumlar halinde örgütlenmiştir. Her kurumun içinde de farklı görev alanları ve uzmanlaşmalar ortaya çıkmıştır. Ayrıca, hem her kurumun kendi içinde hem de farklı yönetsel kurumların koordinasyonu ve denetimi için ayrı örgütlenmeler gerekli olmuştur.

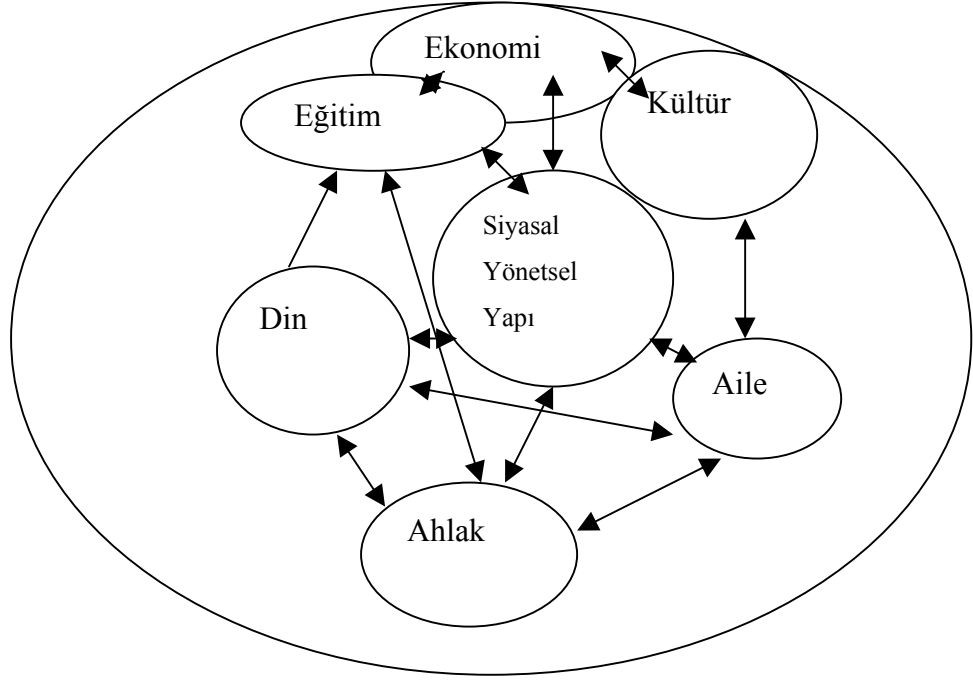
Sonuç olarak; toplumsal yapı geliştikçe toplumun örgütsel yapısının da geliştiği görülmektedir. Sanayi devriminden günümüze doğru gelindikçe toplumsal yapıların giderek artan bir hızla geliştiği, farklılaştığı ve hareketlendiğini biliyoruz. Yine bu süreçte toplumların örgütlülük düzeyler de, gerek sivil toplum örgütleri gerekse siyasal ve yönetsel örgütler bakımından giderek yükselmiştir.

Günümüzdeki modern toplumlar, her alanda örgütlenmiş-organize olmuş toplumlardır. Modern bir toplumda bireylerin tüm yaşamı örgütler içinde ve örgütlerle ilişki içinde sürmektedir. Bu nedenle günümüzün toplumlarını anlayabilmek için, onların örgütsel yapılarını ve örgütlerinin işleyişini bilmek gerekli olmuştur.

Toplumsal örgütler nitelikleri gereği, sosyal yapı içinde faaliyet gösteren, toplumun yapısından etkilenen ve sosyal yapıyı etkileyen kurumlardır. Toplumsal örgütlerin bu özelliklerini açıklayabilmek için, “sistem yaklaşımından” faydalanılmaktadır.

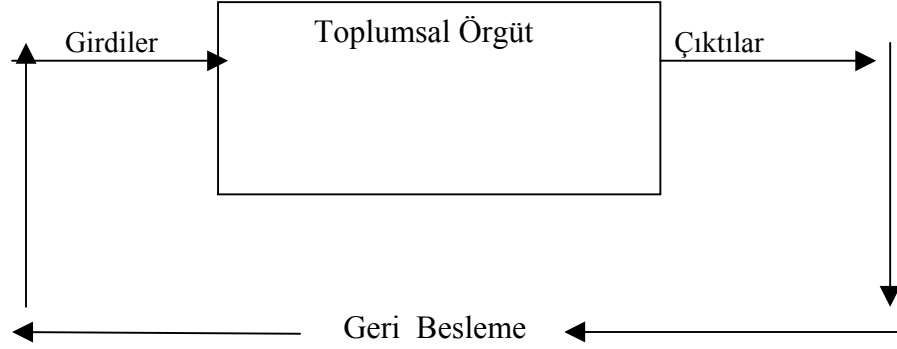
III- SİSTEM YAKLAŞIMI

Sistem yaklaşımına göre sistem: birbiri ile etkileşim halinde bulunan çeşitli alt öğelerden oluşan bir bütündür. Bunu bir şekilde açıklayacak olursak, örneğin bir toplumsal yapıyı “sistem olarak” aşağıdaki gibi bir şekilde gösterebiliriz.



Şekil 1: Toplumsal Yapı

Sistem yaklaşımı çerçevesinde toplumsal örgütler, birer “açık sistem” olarak kabul edilirler. Açık bir sistem ise, sistem yaklaşımı doğrultusunda aşağıdaki gibi gösterilir.

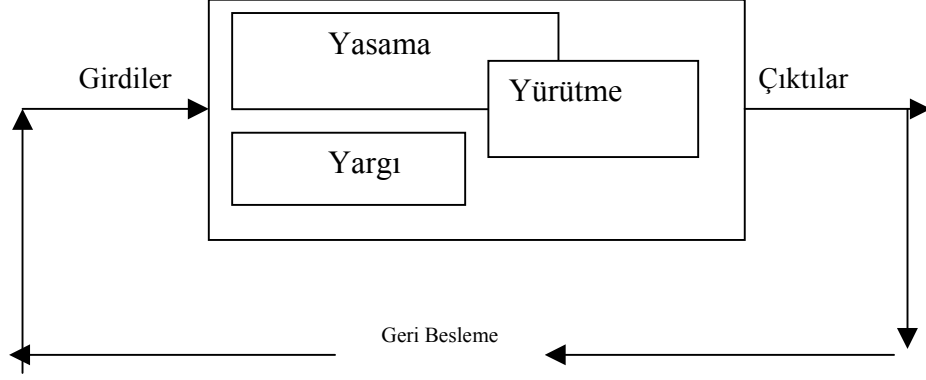


Şekil 2: Açık Sistem

Kısaca tanımlarsak açık sistem; çevresinden etkilenen ve çevresini etkileyen sistemdir.² Bu etkileşimi ise, çevreden girdiler alarak ve çevreye çıktılar vererek yapar. Girdiler sisteme çevresinden yöneltilen istek, dilek, şikayet, destek, mali kaynak, personel vb. etkilerdir.³ Çıktılar ise sistemin ürettiği ürün, karar, uygulama, düzenleme vb. şeklinde çevresine aktardığı girdilere karşı etkilerdir. Yine açık sistemin bir diğer önemli özelliği de, sistemin çıktılarının “geri besleme” yoluyla yeni girdilere dönüşmesidir. Örneğin bir toplumun “devlet yapısını” açık bir sistem olarak ele alırsak, aşağıdaki gibi gösterilebilir. Bu durumda, sistemin alt öğelerini bir devletin temel erkleri olan yasama, yürütme ve yargı olarak belirleyebiliriz.

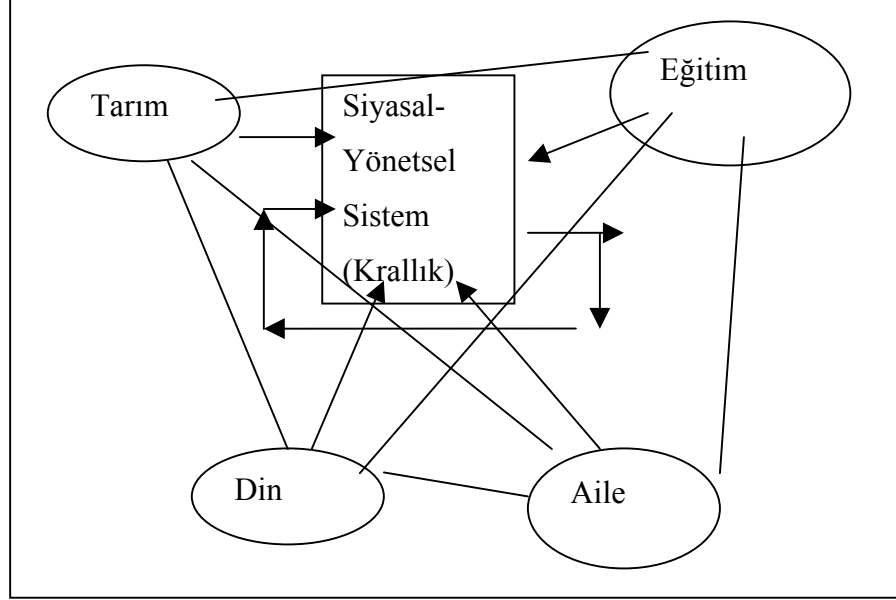
² Sistem yaklaşımı çerçevesinde siyasal sistem ve kamu yönetimi yapılanması için bakınız; Cemil Oktay, **Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İÜ SBF Yayını, İstanbul-1983

³ Açık sistem ve çevresi ile etkileşimi konusunda bakınız; Halil Can, **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitabevi, Ankara – 1997, s. 43-57



Şekil 3: Devletin Açık Sistem Olarak Gösterilmesi

Buradan toplumsal yapı ile siyasal-yönetmel yapı arasındaki ilişkiye geçecek olursak; örneğin geçimlik-kapalı tarım ekonomisinin, din, ahlak, aile ve eğitim sistemlerinin var olduğu az gelişmiş (geleneksel) bir toplumsal yapıda, devlet yapılanmasının da basit bir şekilde olması, örneğin yasama, yürütme ve yargı erklerinin tek elde toplandığı, yönetmel fonksiyonların ayrışıp kurumsallaşmadığı krallık türü bir devletin var olması beklenebilir.



Şekil 4: Az Gelişmiş Toplumda Siyasal-Yönetmel Sistem

Gelişmiş modern bir toplumsal yapıyı ise aşağıdaki gibi göstermek mümkündür.

Toplum gelişip farklılaştıkça çeşitli toplumsal kesimlerin örgütlenmeleri ve örgütlenmiş bir toplumsal yapının ortaya çıkması söz konusudur. Toplumsal yapıdaki bu gelişme siyasal-yönetmel sisteme de etki edecektir.

Örneğin; toplumda ticaretin gelişmesiyle bir tüccarlar kesimi ve bunların oluşturdukları mesela tüccarlar kulübü gibi bir örgütlenme ortaya çıkacaktır. Ticari faaliyetlerin artması ve ticaret kesiminin talebi ile bir ticaret bakanlığı, bir ticaret kanunu, bir ticaret mahkemesinin oluşturulması ihtiyaç haline gelecektir. Yine dış ticaretin gelişmesiyle ithalat ve ihracat kesimlerinin oluşması ve örgütlenmeleriyle bu kesimin ihtiyaçları doğrultusunda ticaret bakanlığına bağlı dış ticaret müsteşarlığı, dış ticareti düzenleyecek bir yasal düzenleme, bu konulardaki ihtilafları çözmek için ticaret mahkemeleri içinde bu konuyla görevli ihtisas mahkemeleri ve gümrük mevzuatının düzenlenmesi, gümrük teşkilatı vb. kurumlar ve düzenlemeleri gerçekleştirmek zorunluluk halini alacaktır.

Ekonomik gelişme sürecinde işçi kesiminin genişlemesi ve örgütlenmesi ile bu kesimin talepleri doğrultusunda çalışma bakanlığının kurulması, iş yasasının çıkarılması, sendikalar yasasının çıkarılması, sosyal güvenlik kurumlarının kurulması vb. gerekecektir. Kadın sorunlarının gündeme gelmesi veya insan haklarının bir sorun olarak algılanmaya başlamasıyla bu konularla ilgi yasaların çıkarılması, bakanlıkların kurulması gerekecektir.

Sonuç olarak; toplumsal yapı ne kadar farklılaşmış, karmaşıklaşmış ve örgütlenmiş ise; siyasal-yönetmel kurumların da o derece farklılaşmış, uzmanlaşmış ve örgütlenmiş olması gerekir. Ancak sistem yaklaşımı çerçevesinde siyasal-yönetmel sistemin çevresine uyum göstermesi, sistemin sadece pasif bir şekilde çevresindeki gelişmelere göre kendisini uyarlaması olarak düşünülmemelidir. Bu süreçte sistem her zaman çevresine uyum gösteremez ve çevresine uyum sağlayamayan sistem işlevlerini yerine getiremez duruma düşerek, krize girebilir ve çökebilir.

Tüm toplumsal organizasyonlarda olduğu gibi siyasal-yönetmel sistem insan unsuruna dayalıdır. Bu nedenle iradi bir sistemdir. Sistemin çevresinden gelen tüm etkileri (girdileri) olduğu gibi kabul etmesi söz konusu değildir. Sistem girdileri sınırlandırabilir, sınıflayabilir, dönüştürebilir ve reddedebilir.

Çevrenin siyasal-yönetmel sisteme etkisinin yanında, sistemin çevresi üzerine etkisi ve sistemin çevreyi yönlendirebilmesi de söz konusudur. Özellikle siyasal-yönetmel sistemin meşru zor (kamu gücü) kullanabilme yetkisi ve ideolojik aygıtları aracılığıyla çevresini denetlemesi ve yönlendirmesi mümkündür. Bu bakımdan, siyasal-yönetmel sistemin ideolojisi, ideolojik kurumları, siyasal rejimin niteliği ve yapısı hem çevrenin (toplumun) yapısı

üzerinde belirleyici etkilerde bulunur, hem de yönetsel yapı (kamu yönetimi) siyasal sistemin niteliğine ve yapısına göre farklı biçimler alabilir.

Denebilir ki; siyasal-yönetsel yapının belirlenmesinde toplumsal yapının gelişmişlik düzeyinin yanında etkili olan diğer bazı etkenler de vardır: ideolojiler, siyasal rejim ve devlet yapısı da bir toplumun siyasal ve yönetsel kurumlarının niteliğinin belirlenmesinde önemli etkenlerdir.

IV-İDEOLOJİLER VE YÖNETSEL YAPI

Bir ülkenin siyasal ve yönetsel kurumlarının gelişmişlik düzeylerinin, etkinlik derecelerinin, yaygınlığının ve genel niteliğinin belirlenmesinde ideolojilerin etkisi büyüktür. Temel ideolojiler olarak, modern dönemin büyük ideolojileri açısından bakacak olursak, ülkede benimsenmiş olan ideolojinin o ülkenin siyasal yapısını ve kamu yönetimi yapısını ve niteliğini belirlediği söylenebilir.⁴

A-Liberalizm

Liberalizm sınırlı ve küçük devleti öngören bir siyasal yaklaşımı benimser. Liberalizm hem ekonomi hem de toplumsal ve bireysel alanlara mümkün olduğu kadar az müdahale eden sınırlı ve küçük bir devlet yapısını öngörür. Dolayısıyla liberalizmin siyasal ideoloji olarak benimsendiği ve liberal ekonomik politikalarının uygulandığı bir ülkede, hem devletin toplumsal yapıya, bireysel yaşama ve ekonomiye müdahalesinin az olması hem de kurumsal yapısının (siyasal ve kamu yönetimi kurumları olarak) küçük olması beklenir.

B- Sosyalizm

Sosyalizm toplumsal eşitliği sağlamak amacıyla topluma müdahale etmeyi benimseyen bir ideoloji olarak, devletin toplumu kontrol ve yönlendirmesi gerektiğini öngörür. İdeoloji doğrultusunda toplumu denetimi ve yönlendirilmesi benimsendiği için, son derece gelişmiş tüm toplumu, toplumsal kurumları ve bireyleri kapsayıp kontrol edecek düzeyde kurumsallaşmış bir siyasal ve yönetsel kurumsallaşmanın sosyalizmin benimsendiği bir ülkede oluşması beklenebilir.

⁴ İdeolojiler ve öngördükleri siyasal-yönetsel yapılanma hakkında bakınız; Ayferi Göze **Liberal, Marksiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, Beta Basım Yayım, İstanbul - 1995 ve Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Basım Yay. Dağ., İstanbul - 1995 ve liberalizm, faşizm ve sosyalizm için bakınız; Murat Sarıca, **100 Soruda Siyasal Düşünceler Tarihi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul - 1996

C- Faşizm

Güçlü devlet anlayışının benimsendiği faşist totaliter rejimlerin de, ideoloji doğrultusunda toplumun kontrolü ve yönlendirilmesine yönelmesi dolayısıyla güçlü, yaygın ve etkili bir kamu yönetimi oluşturması beklenir.

D- Sosyal Demokrasi

Sosyal demokrasi, liberalizmin bireysel haklar anlayışını ve bu haklarla sınırlı devlet anlayışını benimsemekle beraber toplumsal yapıda ortaya çıkan eşitsizlik ve adaletsizlikleri devlet müdahalesi ile gidermeyi amaçlayan bir ideolojidir. Bu niteliği ile liberalizm gibi toplumsal ve ekonomik yapıya karışmayan bir devlet anlayışına sahip değildir. Ancak sosyalizm gibi toplumsal yaşama her alanda müdahaleyi de ön görmez, dolayısıyla liberalizmin öngördüğünden daha yaygın ama bireysel haklarla sınırlı bir devlet ve kamu yönetimi yapılanması sosyal demokrasinin benimsendiği ülkelerde ortaya çıkar.

V-DEVLET YAPISI VE YÖNETSEL YAPI

A- Parlamenter Sistem ve Başkanlık Sistemi

Devlet yapılanmasının niteliği ve ideolojik yönü yanında devletin yapısal özellikleri de kamu yönetimi yapılanmasını belirleyen bir etkidir.⁵ Devletin örgütlenişi bakımından parlamenter sistem ya da başkanlık sistemi olması kamu yönetiminin yapılanmasını ve işleyişini etkiler.⁶

Örneğin parlamenter sistemde, yürütme iki başlıdır. Yürütme gücü cumhurbaşkanı ve hükümet şeklinde iki kurum arasında paylaşılmıştır. Oysa başkanlık sisteminde başkan tek başına yürütmeyi üstlenir. Dolayısıyla parlamenter sistemde hükümete ve cumhurbaşkanına tanınan yetkiler ve bunların yetkileri her ülkede farklı biçimde düzenlenmiş olsa da, kendilerine bağlı olan kurumlar açısından da bir farklılık yaratabilir.

Parlamenter sistemde hükümet kolektif sorumluluk taşır ve hükümet kararları oy birliği ile alınır. Dolayısıyla her bakanın kendi bakanlığı ve bağlı kuruluşları üzerinde geniş bir yetkisi vardır. Başkanlık sisteminde ise, başkan

⁵ A. Faruk Mutlusu, "Sistem Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bazı Düşünceler", **İzmir Yerel Gündem 21 Siyasette Kadınlar ve Gençler, İzmir-1999**, s. 285-302

⁶ Başkanlık sistemi ve parlamenter sistem için bakınız; Esat Çam, **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul - 1993

yürütmeyi tek başına üstlendiği için sekreterleri durumunda olan bakanların tam olarak başkana bağlı biçimde bakanlıklarını yürütmeleri söz konusudur.

Parlamente sistemde hükümet meclis içinden çıkar ve mecliste yeterli desteğe sahip olmak durumundadır. Meclis hükümete desteğini sürdürdüğü sürece hükümet görevde kalabilir. Başkanlık sisteminde ise, başkan meclise karşı siyasal sorumluluk taşımaz. Meclis başkanı düşüremez. Bu farklılık hükümet politikalarının ve kamu yönetimi politikalarının belirlenmesi ve kamu kurumlarının işleyişi bakımından farklılıklar yarata bilmektedir.

Başkanlık sistemi kamu personeli politikaları bakımından başkana geniş takdir yetkisi tanımaktadır. Bilindiği gibi, ABD’de uzun bir süre ganimet sistemi uygulanmıştır. Parlamente sistemde hükümetlerin kamu personel politikaları ve bürokrasi konusunda daha sınırlı oldukları söylene bilir. Çünkü parlamente sitem bürokrasinin ve kamu yönetiminin tarafsızlığını gerektirir.⁷

B- Üniter ve Federal Devlet Yapısı

Bir ülkedeki devlet yapılanmasının üniter veya federal olması da, ülkedeki kamu yönetimi sistemini yapısal ve işlevsel anlamda etkiler.⁸

1- Üniter Devlet

Üniter devlet siyasal iktidarın tek merkezde toplandığı devlet yapısıdır. Yani ülkede tek bir siyasal iktidar, tek bir siyasal merkez (başkent) ve tek bir yasama meclisi vardır. Böyle bir siyasal yapılanmaya paralel olarak kamu yönetimi yapısında da merkezîyetçilik genellikle görülür. Devletin üniter nitelikte olması o ülkede mutlaka yönetsel merkezîyetçiliğin de olmasını gerektirmez. Örneğin, İngiltere de üniter devlettir Türkiye de, İngiltere’de kamu yönetimi alanında merkezîyetçilik son derece yumuşatılmıştır. Türkiye’de ise aşırı merkezîyetçi bir kamu yönetimi yapılanması vardır. Ancak bir ülkede siyasal merkezîyetçilik (üniter devlet yapılanması) yoksa yönetsel merkezîyetçiliğin ortaya çıkması mümkün değildir. Anacak üniter devletlerde yönetsel merkezîyetçiliğin ortaya çıkması daha başka etkenlere (tarihsel, sosyal, ideolojik) bağlıdır.

⁷ Nuri Tortop, Eyup G. İsbir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara – 1993, s.41

⁸ Üniter ve federal devlet yapılarının kamu yönetiminin örgütlenmesine etkisi için bakınız; Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul - 1999, s. 67-69

2- Federal Devlet

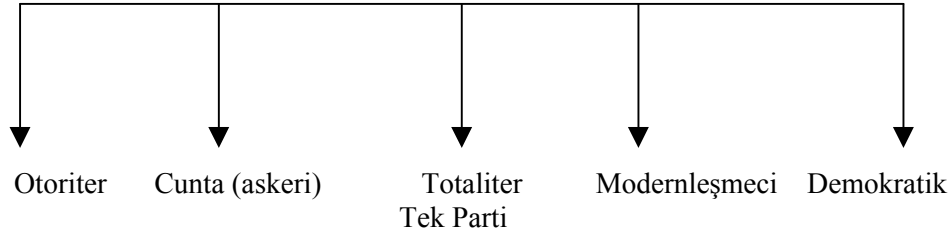
Federal devlet siyasal gücün çeşitli bölgesel yerel güçlere dağıtıldığı ya da merkezi siyasal otorite ile yerel siyasal otoritelerin siyasal gücü paylaştıkları bir devlet yapılanmasıdır. Federal devlette merkezi hükümetin yanında (Eyalet, Kanton, Bölge vb. gibi) yerel siyasal merkezler vardır.

Federal bir devlette merkezîyetçi bir kamu yönetimi yapılanmasına gidilmesi siyasal güç tek merkezde olmadığı için mümkün değildir. Federal bir devlette yerel yönetimler büyük önem taşırlar.

VI- SİYASAL REJİMLER VE YÖNETSEL YAPI

Siyasal rejimleri otoriter, askeri (cunta), totaliter, modernleşmeci ve demokratik rejimler olarak sınıflandırabiliriz. Bir ülkede uygulanan siyasal rejiminin o ülkenin yönetsel yapının belirlenmesi açısından önemli bir etkisi vardır.⁹

Şekil 6: Siyasal Rejimler



A- Otoriter Rejimler

Otoriter rejimler genellikle az gelişmiş toplumsal yapılarda görülen, toplumun geleneksel yapısına dayanarak var olan ve geleneksel otorite ve meşruiyet anlayışının geçerliği olduğu siyasal yapılardır.

Az gelişmiş bir toplumsal yapı ve geleneksel otorite anlayışı çok gelişmiş yaygın bir kamu yönetimi yapısına da gerek duymaz. Rejimin de toplumu değiştirmek gibi bir amacı yoktur. Aksine siyasal otorite geleneksel toplumsal değerlere dayandığı için var olan yapıyı sürdürmek ister ve yeniliklere pek de sıcak bakmaz.

⁹ Otoriter ve totaliter rejimler hakkında geniş bilgi için bakınız; Juan J. Linz.; **Totaliter ve Otoriter Rejimler**, (Çev: Ergun Özbudun), Siyasi İlimler Türk Derneği Yay., Ankara-1984

Otoriter rejimlerde, yöneticiler (totaliter rejimlerden farklı olarak, siyasilerden değil) halkın geri kalanından farklı bürokratlardan, uzmanlardan ve polis mensuplarından oluşan bir kadroya dayanırlar. Otoriter rejimlerde halkın, kendi kişisel hayatları ve işleri dışında kendilerini toplum hayatına aktif biçimde katılan kişiler olarak hissetme şansları ya hiç yoktur, ya da pek azdır. Çünkü, otoriter rejimler, toplumun geniş kesimlerini siyaset ve yönetimden uzak tutmayı başarabildikleri sürece varlıklarını devam ettirebilirler. Bu nedenle, otoriter rejimler toplumsal örgütlenmeleri çeşitli yollarla engelleyerek ve yasaklayarak toplumun depolitizasyonunu amaçlar. Rejimin sürmesi toplumun mevcut dengesinin devam ettirilmesine bağlı olduğu için de, merkezîyetçi bir kamu yönetimi aracılığıyla toplumu kontrol altında tutmaya, toplumun stabilizasyonunu sağlamaya çalışırlar.

Otoriter rejimler; toplumu değiştirmek, belirli projeler doğrultusunda yönlendirmek ve sosyal reformlar yapmak gibi amaçları olmadığından, fazla yaygın olmayan bir kamu yönetimi yapısını tercih ederler. Otoriter rejimlerin tercih ettikleri kamu yönetimi yapılanması, siyasal iktidarın ve üst düzey bürokratların keyfilğine imkan veren, yasal çerçevesi kesin olarak belirlenmemiş “patrimonyal” nitelikli bir kamu yönetimi sistemidir.

B- Darbe (Cunta) Rejimleri

Genellikle ekonomik, sosyal ve siyasal kriz ortamında ortaya çıkan sivil ya da askeri darbe (cunta) rejimleri, toplumda istikrarı, güvenliği sağlamayı amaçlarlar. Bu tür rejimlerde toplumu kontrol edici (asker, polis ve istihbarat kurumları) güçlendirilir. Kamu kurumlarının bürokratik yapısı güçlendirilir.

C- Totaliter Rejimler

Totaliter sistem, organizmacı devlet teorisine dayanır. Bu teorinin temel önermesi olan, “devlet teşkilatlanmış millettir” ve “her şey devlet içinde ve devlet içindedir, hiç bir şey devlet dışında değildir” anlayışı, devlet kontrolü dışında toplumsal örgütlenmelere izin vermez. Totaliter ideoloji, devleti toplumun ve bireylerin üstünde bir konuma yerleştirir.¹⁰

Totaliter bir rejimde devlet, toplumdaki hakimiyetini kurmak ve devam ettirmek için, hakim siyasal partinin örgütleri ile kendi oluşturup kontrolü altında tuttuğu sosyal örgütlenmeler aracılığıyla ideolojisini kitlelere benimsetmeye çalışır. Bu tür siyasal sistemlerde, sosyal düzenin temelinde

¹⁰- Taha Parla; **Demokrasi, Anayasalar, Partiler ve Türkiye'nin Siyasal Rejimi Üzerine Yazılar**, Onur Yayınları, İstanbul-1986, s.108-109

toplumun ve bireylerin devlet karşısında kendi güçsüzlüklerine olan inançları yatar.¹¹ Kişiler, devlet karşısında korunmasız ve örgütsüz durumdadır.

Totaliter devlet, yani bütünü kavrayan total devlet, sivil toplumu kavrayarak politik, ekonomik, hukuksal, estetik, etnik ve kültürel bütün farklılıkları silmeyi amaçlar. Bu amaçla, ülke yönetiminde merkezi yönetim hakim kılınır. Toplumda özgür, özerk ve devlet kontrolü dışında örgütlenmelere izin verilmez.¹² Bu nedenle totaliter rejimlerde, diğer sivil toplum örgütlerinin yanı sıra, yerel yönetimler de merkezi yönetimin sıkı kontrolü altına alınır. Özerk kurumlar olarak gelişmelerine imkan tanınmaz.

Totaliter rejimlerde, devlet güdümü altında ve devletin ideolojisini gerçekleştirme amacına yönelik de olsa, toplumsal örgütlenme ve siyasal katılma teşvik edilirken, otoriter rejimler toplumu mümkün olduğu kadar devlet yönetiminden uzak tutmaya çalışırlar. Örneğin; faşizmde bireylerin siyasete katılımı, parti örgütünün organlarının yanı sıra, mensup buldukları meslek grubunun korparasyonları (devletin kontrolü altında örgütlenmelerdir) içinde güdümlü olarak sağlanırken, SSCB örneğindeki sosyalist rejimler sınıfsal örgütlenmeler şeklinde (ama, yine devlet kontrolü altında) siyasal katılmayı teşvik etmişler, hatta zorlamışlardır. Çünkü totaliter ideolojinin amaçlarını gerçekleştirmek için faaliyette bulunmak, vatandaşların yerine getirmesi gereken bir görev olarak belirlenmiştir.

D- Modernleşmeci Rejimler

Modernleşmeci rejimler, genellikle ilerlemeci aydın-bürokrat grubunun iktidarı ele geçirmiş olduğu veya kontrol ettiği ve tek partili bir siyasal rejim ile bu kesimin öngörülere doğrultusunda toplumu geliştirmeyi, modernleştirmeyi amaçlayan rejimlerdir.

Toplumunu değiştirmek gibi bir amaç içinde olduklarından bu tür rejimler totaliter rejimlere benzer özellikler gösterirler. Ancak totaliter rejimler belirli düzeyde ekonomik ve toplumsal gelişme sağlamış ülkelerde oluşan dolayısıyla yönetsel yapılarını güçlü olarak kurma imkanına sahip rejimlerdir. Oysa modernleşmeci rejimler, az gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan rejimler oldukları için istedikleri halde totaliter rejimlerinki kadar gelişmiş bir yönetsel örgütlenmeyi gerçekleştiremezler. Bu kadar güçlü bir yönetsel yapı için gerekli maddi ve teknolojik olanağa sahip değildirlere.

¹¹- Raymond Aron, **Demokrasi ve Totalitarizm**, Çev: Vahdi Hatay, Kültür Bakanlığı, Kültür Eserleri:3, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul-1976, s.73-74

¹²- Juan J. Linz.; **a. g. e.** , s.24-25

Modernleşmeci rejimlerin toplumsal yapıdan kaynaklanan bu zayıflıklarının yanında, ideolojik olarak da totaliter rejimlerle karşılaştırıldıklarında zayıf oldukları söylenebilir. Totaliter rejimler sosyalizm veya faşizm gibi güçlü ideolojilere dayanırlar, halbuki modernleşmeci rejimler henüz uluslaşma sürecinin tamamlayamamış toplumlarda milli duygular yaratma amacıyla milliyetçilik ideolojisini kullanırlar. Ama modernleşmeci rejimlerin milliyetçilikleri de, faşizmde olduğu gibi kitleleri mobilize edecek kadar güçlü bir ideoloji durumuna gelmemiştir.

E- Demokratik Rejimler

Demokratik sistemin mantığı gereği, devlet egemenliğinin kaynağı toplumdur ve siyasal iktidar toplumun temsilcisidir. Bu nedenle, demokratik bir rejimde siyasal iktidar ve kamu yönetimi birimlerinin (gerek merkezi gerekse yerel) toplum tarafından denetlenebilmeleri, etkilenebilmeleri ve toplumun istekleri doğrultusunda yönlendirilebilmeleri gerekir. Bu nedenle, siyasal rejimler içinde sivil toplum örgütleri ve özerk yerel yönetim birimlerinin gelişmesine olanak tanıyarak destekleyen ve siyasal-yönetsel katılmaya imkan tanıyan demokratik rejimlerdir. Çünkü demokratik rejimler, ancak siyasal iktidar karşısında sivil toplumun geliştirilmesi, toplumdaki farklı ve siyasal iktidardan bağımsız grupların meşru olarak kabul edilmesiyle yerleşebilir.

Demokratik bir siyasal rejimin oluşabilmesinin temel şartı örgütlü toplumsal yapıdır. Toplumsal gruplar ve bireylerin oluşturduğu kamuoyunun varlığı sayesinde vatandaşların, iradeleri ile saptadıkları temsilcileri aracılığıyla siyasal iktidar ve yürütmeyi etkili denetimleri yoluyla, toplumsal yaşamlarını kendi ellerine aldıkları ölçüde geleneksel ve otoriter rejimlere mahsus kişisel otorite rasyonel otoriteye dönüşebilir. Yönetim keyfilikten ve toplumdan kopukluktan kurtularak toplumun denetim ve hizmetine girer.¹³

Demokratik siyasal rejim, toplumsal örgütlenmelere olanak tanıyarak yarattığı politik yarışma ortamı ve farklı toplumsal çıkarlar etrafında örgütlenmiş grupların varlığı sayesinde, toplumdaki çatışmaları belli bir düzeyde tutmak imkanını sağlar. Örneğin, siyasal iktidarın uygulayacağı sosyo-ekonomik politikaları toplumdan gelecek baskı ve talepler doğrultusunda düzenlenmesiyle her hangi bir toplumsal kesimin aşırı derecede mağdur edilmesi önlenir.¹⁴

Demokratik rejim, azınlıklar, alt-kültürler ile diğer toplumsal grupların örgütlenmelerine ve seslerini duyurmalarına olanak tanıyıp bu grupların

¹³- Jürgen Habermas, "Siyasal Katılım", **Toplum ve Bilim**, Güz-1984, s.40

¹⁴- Aron, **a.g.e.** , s.190

çoğunluk tarafından baskı altına alınmalarını engelleyerek siyasal rejime bağlılıklarını sağlayabilir. Zira, demokrasinin temel fonksiyonu toplumsal incinmeleri önleyebilmesidir. Başka bir deyimle, demokratik rejim toplumsal değişimin sürekliliği nedeniyle ve değişime bağlı olarak toplumda ortaya çıkan yeni sosyal güçlere kendilerini tanıtmaya, örgütlenme ve çıkarları doğrultusunda eyleme geçme olanakları tanıyabilmektedir.¹⁵

Katılımcı siyasal yapı, çoğulcu toplumsal yapı doğrultusunda örgütlenmiş sosyal gruplar ve özerk yönetim birimleri sayesinde siyasal iktidar ve merkezi yönetimin tüm toplumsal etkilere açık olarak örgütlenmesi, yönetimin sosyal etkilere açıklığı sayesinde toplumsal gruplar arasındaki çatışmayı azaltmak ve toplumsal uzlaşma ortamı yaratmak yoluyla siyasal istikrarı sağlayabildiği için önemlidir. Çünkü, toplumsal patlamalara, siyasal istikrar ortamının bozulmasına hep sağır yönetim, yani çevresinde ne olup bittiğini bilmeyen, öğrenemeyen ve kendini toplumsal beklentilere göre yenileyemeyen yönetim örneklerinde rastlanır.¹⁶

Toplumda özerk sivil toplum örgütleri ve yerel yönetim birimlerinin bulunması sayesinde bireyler ve toplumsal gruplar, siyasal iktidar ile ilişki içine girip siyasal sistem içinde yer alabilirler, kamunun yönetimine katılabilirler. Sonuçta, çoğulcu toplumsal yapının hakim olduğu demokratik rejimlerde, çeşitli örgütlerde bir araya gelmiş bireyler ile siyasal iktidarın zorunlu olarak karşılıklı bir ilişkiye girdiği görülür.¹⁷ Demokratik rejim ve çoğulcu toplumsal yapı sayesinde çeşitli toplumsal gruplar, siyasal iktidara bir anlamda ortak olurlar, ondan pay alırlar. Siyasal faaliyet, bu yüzden sosyal faaliyetin özel bir kategorisidir.¹⁸

Sonuç olarak; demokratik bir siyasal rejimin oluşabilmesi ve işleyebilmesi için, toplumun örgütlenmiş olması ve kurulmuş olan siyasal-yönetimsel katılma kanalları yoluyla toplumsal grupların, gerek siyasal gerekse

¹⁵- Gencay Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları No: 140, Sevinç Matbaası, Ankara -1974, s.195

¹⁶- Metin Kazancı, **Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler**, A. Ü. SBF Yay., Sevinç Matbaası, Ankara-1978, s.67

¹⁷- Mehmet Akad, **Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri**, -Doktora Tezi-, İ.Ü. Yayınlarından No:2138, Hukuk Fakültesi No:479, Fakülteler Matbaası, İstanbul-1976, s.42

¹⁸- Ahmet N. Yücekök, **Türkiye'de Örgütlenmiş Dinin Sosyo-Ekonomik Tabanı**, A.Ü. SBF Yayını, "Doktora Tezi", Ankara -1967, s.48

yönetimsel yapıyı etkileyip denetleyebilmeleri gerekli bir koşuldur denilebilir. Demokratik siyasal sistemin niteliği bu şekilde belirlendikten sonra, bürokratik nitelikli, halkın katılımına ve denetimine kapalı bir kamu yönetimi yapısı, demokratik bir rejimle uyumsuz bir yönetim yapısı olarak nitelendirilebilir

Dünyadaki somut demokratik siyasal rejim uygulamaları incelendiğinde de görülmektedir ki; demokratik olarak nitelendirilebilecek tüm rejimlerde kamu yönetiminde merkeziyetçilik sınırlandırılmış, bürokratik yapı siyasal ve toplumsal denetim altına alınmıştır.

Batılı demokratik rejimler içinde en merkeziyetçi kamu yönetimi yapısıyla yönetilmesi açısından farklı bir örnek oluşturduğu ve Türkiye'nin yönetim sistemine modellik etmiş olduğu için Türkiye üzerine yapılan çalışmalarda her zaman göz önünde tutulması gerekli olan Fransa'nın kamu yönetiminin gelişimi incelenirse; bu ülkede demokratik rejimin gelişmesiyle kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin giderek azaltıldığı ve son olarak 1982-1983 yerel yönetimler reformu ile merkeziyetçiliğin büyük çapta giderildiği görülmektedir.¹⁹

Siyasal gücün ve kamu yönetiminin toplumsal denetim altına alınıp siyasal ve idari güç temerküzünün önlenmediği hiç bir toplumda demokratik bir rejimin işlerlik kazandığı görülmemiştir.

SONUÇ

Bir toplumun yönetimsel yapısını ve niteliğini belirleyen çeşitli etkenler olduğu görülmektedir. Toplumun genel yapısı, ekonomik düzeyi ve gelişmişlik düzeyi yönetimsel yapıyı belirleyen temel etkenlerdir diyebiliriz.

Sosyal yapının özellikleri ve niteliğinin yanı sıra, bir toplumun yönetimsel yapısının belirlenmesi açısından, o toplumda geçerli olan ideoloji diğer bir önemli etkenlerdir. Ayrıca toplumun siyasal rejimi, siyasal sisteminin niteliği ve yapısı da toplumun yönetimsel yapısının biçimini, işleyişini ve niteliğini belirleyici etkenlerdir. Bu nedenle; bir toplumun siyasal-yönetimsel yapısı incelenirken, tüm bu etkenlerin birlikte değerlendirilmesi gerekir.

¹⁹- Pascal Mahon, **La Decentralisation Administrative: Etude de Droit Public Français, Allemand et Suisse**, Librairie Droz, Geneve-1985, s.46

KAYNAKLAR

- Akad, Mehmet; **Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri**, -Doktora Tezi-, İ.Ü. Yayınlarından No:2138, Hukuk Fakültesi No:479, Fakülteler Matbaası, İstanbul-1976
- Aron, Raymond; **Demokrasi ve Totalitarizm**, Çev: Vahdi Hatay, Kültür Bakanlığı, Kültür Eserleri:3, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul-1976
- Can, Halil; **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitabevi, Ankara – 1997
- Clastres, Pierre; **Vahşi Savaşının Mutsuzluğu**, (Çev: Alev Türker-Mehmet Sert), Ayrıntı Yayınları, İstanbul-1992
- Çam, Esat; **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul - 1993
- Eryılmaz, Bilal; **Kamu Yönetimi**, İstanbul - 1999
- Göze, Ayferi; **Liberal, Marksiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, Beta Basım Yayım, İstanbul - 1995
- Göze, Ayferi; **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Basım Yay. Dağ., İstanbul-1995
- Habermas, Jürgen; "Siyasal Katılım", **Toplum ve Bilim**, Güz-1984
- Kazancı, Metin; **Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler**, A. Ü. SBF Yay., Sevinç Matbaası, Ankara-1978
- Linz, Juan J.; **Totaliter ve Otoriter Rejimler**, (Çev: Ergun Özbudun), Siyasi İlimler Türk Derneği Yay., Ankara-1984
- Mahon, Pascal; **La Decentralisation Administrative: Etude de Droit Public Français, Allemand et Suisse**, Librairie Droz, Geneve -1985
- Mutlusu, A. Faruk; "Sistem Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bazı Düşünceler", **İzmir Yerel Gündem 21 Siyasette Kadınlar ve Gençler**, İzmir-1999
- Oktay, Cemil; **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İÜ SBF Yayını, İstanbul -1983
- Parla, Taha; Demokrasi, **Anayasalar, Partiler ve Türkiye'nin Siyasal Rejimi Üzerine Yazılar**, Onur Yayınları, İstanbul -1986
- Sarıca, Murat; **100 Soruda Siyasal Düşünceler Tarihi**, Gerçek Yayınevi, İstanbul - 1996

- Şaylan, Gencay; **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları No: 140, Sevinç Matbaası, Ankara –1974
- Tortop, Nuri, İsbir, Eyup G., Aykaç, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara – 1993
- Yücekök, Ahmet N.; **Türkiye'de Örgütlenmiş Dinin Sosyo-Ekonomik Tabanı**, A.Ü. SBF Yayını, "Doktora Tezi", Ankara -1967