

MUKAYESELİ ÂMME İDARESİ ÇALIŞMALARINDAKİ AKIMLAR (*) (**)

Fred W. RIGGS

Çeviren: Oğuz ONARAN

Geçen yarım yüzyılda, mukayeseli âmme idaresi çalışmalarında üç akım görmek mümkündür. Bunlardan birincisi şimdi oldukça meydana çıkmış, ikinci ve üçüncü akımlar da belirlemek üzeredirler. İlk akım, *normatif* tutumdan *ampirik* tutuma doğru bir akımdır. İkincisi, hâkim durumda olan *idiographic* metodlara karşıt, *nomothetic* metoda daha fazla önem verilmesidir. Üçüncü akım da, *ekolojik olmıyan* düşünce modellerinden *ekolojik* (***) olanlara doğru bir değişmedir. Şimdi bu üç akımı da gözden geçirelim.

1. Normatif Tutumdan Ampirik Tutuma Doğru Değişme.

Normatif tutum deyince, başlıca amacı, «ideal» ya da hiç değilse «daha iyi» idarî yapı ve eylem modellerini tâyin ve tavsiye etmek olan bir tutum anlıyorum. Bu tutum, âmme idaresi «ilkeleri» denen kuralların çoğunda üstü kapalı olarak vardır ve «bilimsel işletmecilik» hareketi ve bu hareketin «tek en iyi yol» üzerine vurgusu ile en yüksek noktasına ulaşmıştır.

(*) «Revue Internationale des Sciences Administratives» dergisinin no: 1 (1962) sayısında çıkan «Trends in the Comparative Study of Public Administration» makalesinin serbest çevirisidir.

(**) Nisan 1961'de Pennsylvania, Philadelphia, Amerikan Amme İdaresi Derneği'nin bir panel'i için hazırlanmış ve Derneğin Mukayeseli İdare Grubu tarafından düzenlenmiştir.

(***) Ecology: Organların kendi aralarında ve çevreleriyle karşılıklı ilişkilerinden bahseden biyoloji dalı; (sosyoloji) bir topluluğun materyal ve toplumsal sebepler ve etkilerle mekâna dağılışının incelenmesi (Webster's new international dictionary; second ed. s. 814) Diğer terimler yazıda, sıraları geldikçe yazar tarafından açıklanacaktır. (Çevirenin notu).

Âmme idaresi çalışmaları ilerledikçe, «verimlilik» ve «kamu çıkarı» hakkındaki basit bir formülün, eylemler için yeterli ve açık bir yol gösteremeyeceği anlaşıldı. Bundan dolayı âmme idaresi yazarları gittikçe daha ihtiyatlı olmaya başladılar. Bu durum, eylemler için, çok sayıda ve çoğunlukla birbirleriyle çatışan ölçütlerin dikkatle araştırılıp bulunmasına, ampirik tanımların ve «açıklamalar»ın gittikçe daha fazla önem kazanmasına, hattâ tavsiyeler için uğraşmaktan vazgeçilmesine yol açtı. Bu sonuçlar, 'Inter-University Case Program' tarafından yayınlanan araştırmalarda olduğu gibi Herbert Simon'un ve idare sosyologlarının yazılarında da görülebilir.

Böyle bir akımın var olduğunu ortaya koymak, ampirik çalışmanın normatif'in yerini aldığını söylemek değildir elbette. Bu yeni akım daha çok, eskisinin yanında onunla çarpışarak, bir dereceye kadar onun yerini alarak gelişmiştir, yine de eski akım hâlâ oldukça canlıdır. Herhalde son nokta, ampirik ve normatif araştırmalar arasındaki ayrımın gittikçe farkına varmak ve herbirinin kendine uygun olan metod, ölçüt ve kullanım şekilleri olduğunu anlamaktır.

Genel olarak âmme idaresinde görülen bu akım, mukayeseli çalışmalarda da görülebilir. Gerçekten de, birbirlerine yabancı ve zıt idarî sistemlerin çözümlenmesi, bizim kültürel normlarımızın göreceliği hakkında zaten var olan kanımızı kuvvetlendirmiş, dolayısıyla en güvenilir idarî değerlerin sınırlı olduklarını göstermiştir.

Mukayeseli bir araştırmanın açık bir normativist karakter taşıyan ilk örneği Dorman B. Eaton'ın *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and Their Bearing upon American Politics* adlı (1) eseridir. Bu kitap, yabancı - başlıca İngiliz - idarî tatbikatların incelenmesine yol açtı, amacı da Amerika'dakilerle karşılaştırmak için bir takım modeller ortaya koymaktı. Woodrow Wilson'un ünlü ve etkili makalesi de (2) bu kategoriye girer. Daha yeni örneklerin içinde Leonard D. White'in (3) iktisa-

(1) New York, Harper, 1880.

(2) Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, «Political Science Quarterly», 11 (Haziran 1887), s. 197-222.

(3) Leonard D. White (Editor), *Civil Service Abroad*. New York, McGraw-Hill, 1935 ve *The Civil Service in the Modern State*, Chicago, 1930.

dî buhran ve New Deal'in etkisiyle idarî mekanizmamızın yeniden gözden geçirildiği bir sırada yayınlanan, yabancı memur sistemleri hakkındaki eseri de vardır. İngiliz idare tatbikatının Amerika'ya uyup uymadığını araştıran başka denemeler içinde Donald Price ve Rowland Egger'inkiler de vardır. (4).

«Amerikalılar için bir ayna» diye adlandırabileceğimiz mukayeseli incelemelerdeki bu normatif tutumun yerini, İkinci Dünya Savaşındanberi, aynı şekilde ama birincisinin aksine olarak «başkaları için ayna» diye adlandırabileceğimiz metod almıştır. Yani, görüş açısı, özellikle az gelişmiş ülkeler için Amerikan tatbikatını bir model olarak yansıtacak şekilde değişmiştir. Bu kategoride, uzmanların, misafir müşavirlerin, teknik yardımcıların hattâ bir dereceye kadar yeni ülkelerin Batılı eğitimle yetişmiş genç uzmanlarının gittikçe artan sayıda raporları, çalışmaları vardır. Bunlar arasında Amerikan, İngiliz, Fransız ya da diğer Batılı normların denizaşırı ülkelere uygulanmasının görece olduğunu anlayacak kadar tecrübeye sahip görüşleri sağlam kimselerin eserleri vardır.

✧ Bu alanda en iyi örnek, Paul H. Appleby'nin Hindistan idaresi üzerine raporudur. (5). Bu tip çalışmaların çoğunda olduğu gibi bu rapor da, bir çok ampirik, çözümleyici bilgiyi ihtiva etmekte ama bunların altında, bütün çalışmaya normatif bir hava veren, iyi bir idarî sistem hakkında teklifler de ileri sürmektedir.

(4) Don K. Price, *The New Dimension of Diplomacy*, New York, Woodrow Wilson Foundation, 1951. Rowland A. Egger, *An American Administrative Class*, Joseph E. McLean (Editor), «The Public Service and University Education». Princeton, 1949, s. 205-233. Ayrıca bak. Paul Van Riper, *The Senior Civil Service and the Career System*, «Public Administration Review», XVIII, Summer 1958, s. 189-198.

(5) *Public Administration in India. Report of a Survey*. Delhi, Manager of Publications, 1953. Diğer örnekler şunlardır:

Lyman S. Moore ve Edmond F. Ricketts, *A Program for Strengthening Public Administration in the Kingdom of Thailand*, Washington, M.S.A., 1952
William C. Coleman, *Civil Service Reform in Greece*, «Public Personnel Review», X, 1949, s. 86-93.

James D. Kitchen, *National Personnel Administration in Uruguay*, «Inter-American Economic Affairs», III, 1950, s. 45-58.

O.E. Ault, *Report on Training of the Civil Service of Israel*, New York, Uni-

Birleşmiş Milletler ve onun âmme idaresi programı kurulalı beri, «herkes için ayna» diyebileceğimiz bir genel normatif deneme tipi ortaya çıkmıştır. Bunların yazarları, çeşitli sistemlerin «iyi» özelliklerinin bir sentezini yaparak herkes için tavsiye edilebilecek ilkeleri bulmaya çalışmaktır. Bu uğraşlar, idarî sürecin «evrensel ilkeler» ini (universals) bulmak için yapılmaktadır. Bu konuda en çok göze çarpan örnek, Birleşmiş Milletler Âmme İdaresi Sorunları Özel Komitesinin dikkatle hazırlanmış bir anket şeklindeki raporudur. Uluslararası İdarî Bilimler Enstitüsü de Birleşmiş Milletler ve UNESCO ile anlaşarak, bu kategoriye girebilecek çeşitli raporlar hazırlamıştır. (6). Her ne kadar bu raporların hepsinde epeyce bir ampirik malûmat bulunuyorsa da asıl eğilimleri, ideal modelleri aramak ve üstesinden gelinecek zorlukları, engelleri, çözülecek problemleri tesbit etmektir.

ted Nations, 1953, Sales No. 1953. II. H. 7.

John O.: Hall, *La Administracion Publica en el Uruguay*, Montevideo, 1954.

John H. Rimani, *The Office of the Philippine President*, Manila, IPA, 1954.

Enrique Tejera-Paris, *Observations in Personnel Management in Latin America*, «Public Personnel Review», XVII, 1956, s. 295-301.

Joseph B. Kingsbury, *In-Service Training in Turkey*, «Personnel Administration» XVIII, Mart 1955, s. 12-16, 28.

Bu raporların pek çoğu gizli döküman olarak nitelendirilmekte dolayısıyla akademik araştırmalar için kullanılmamaktadır. Birçok ülkelerdeki Uluslararası Banka raporları da, o ülkeler hakkında ekonomik bilgi, reform tavsiyeleriyle birlikte idarî tatbikat hakkında malûmat ihtiva ederler. Bell raporu da böyledir: *Report to the President of the United States*, Washington, D.C., 1950.

(6) *Standards and Techniques of Public Administration with special reference to technical assistance for under-developed countries*, New York United Nations, 1951, Sales No. 1951. II. B. 7.

Enstitü raporları:

Arnold Miles ve Alan L. Dean, *Issues and Problems in the Administrative Organization of National Governments*, Brussels, 1950.

IIAS, *National Administration and International Organization; A Comparative Study of 14 Countries*, Brussels, 1951.

Roger Grégoire, *National Administration and International Organizations*, Brussels, 1955.

Thomas D. Kingdom, *Improvement of Organization and Management in Public Administration: A Comparative Study*, Brussels, 1951.

Bütün bu eserlerde, açıklayıcı ve çözümleyici bilgilerin gittikçe çoğaldığını görmek mümkündür. Böylece mukayeseli idarede normatif çalışma, ampirik ve çözümleyici çalışmaya doğru kaymaktadır. Yeni çalışmaların, mevcut durumların tanımına ve açıklayıcı bilgiler ve varsayımların ileri sürülmesine doğru gittikçe daha fazla kaydıklarına inanıyorum.

Ampirik tutumu gözden geçirirken, bu kategori içinde *idiographic* ve *nomothetic* tutumlar arasındaki temel ayrımı da belirtmek gerekir:

2. *Idiographic Tutumdan Nomothetic Tutuma Doğru Değişme.*

Önce, tanımlamak için söylemek gerekir ki, tek bir olay - bir tarihî olay ya da bir «örnekolay» -, tek bir bakanlık ya da bir ülke, bir biyografi ya da bir «kültür bölgesi» üzerinde duran bir tutum, *idiographic*'tir. Bunun aksine, davranışların düzenliliğini ortaya koyan önermeler, «kanunlar», genellemeler; değişkenler arasında karşılıklı ilişkiler (correlations) peşinde olan bir tutum da *nomothetic*'tir. Tabii bunlar zıt tiplerdir; bir çok çalışmalar çeşitli oranda *idiographic* ve *nomothetic* öğeleri birleştirerek bu iki uç arasında bulunurlar.

* İşte, benim başlamakta olduğunu gördüğüm akım, şimdi hâkim durumda olan *idiographic* çalışmalardan, gittikçe daha fazla *nomothetic* öğelerin yer aldığı çalışmalara doğru olan değişmedir.

Idiographic tutumun klâsik örneği, tek bir ülkenin devlet şeklini inceleyen ve çözümleyen «mukayeseli devlet idaresi» çalışmalarında olduğu gibi bir «ülke incelemesi» şeklindedir. Çoğunlukla, böyle çeşitli bölge incelemeleri, «Mukayeseli Devlet İdaresi» başlığı ile bir ciltte toplanır. Buna, toplıyan tarafından yapılan, incelenen sistemlerin benzediği ve ayrıldığı noktaları belirten bir giriş de eklenebilir. Normal olarak böyle ülke çalışmalarında, içinde her bir ulusal idarî sistemin özelliklerini bulabileceğimiz «İngiliz Memur Sistemi», «Fransız Bürokrasisi» gibi bölümler bulunur.

Yukarıda sözü geçen Enstitü raporlarının bazılarında bu tip bir hayli malûmat vardır. Yeni âmme idaresi kurum ve merkezlerinin de, tabii olarak girişecekleri ilk iş, kendi ülkelerinin resmî hükümet yapısı ve örgütlenmesi hakkında raporlar hazırlamaktır. (7). Bununla birlikte, eski

(7) Bazı örnekler:

Frederick C. King (Editor), *Public Administration in Ireland*, 3 cilt, Dublin,

araştırma merkezleri de, çeşitli ülkelerin âmme idaresi hakkında raporlar hazırlamaktadırlar. En çok göze çarpan örnek, Kırالیyet Âmme İdaresi Enstitüsünün yayınladığı seridir. (8).

Bu eserlerin çoğunda oldukça fazla analitik bilgi ve çözümleme vardır. Örneğin Stene ve yardımcılarının eseri bu konuda dikkati çeker. Bu eserler, bu nitelikleri bakımından, bazı bünyevî tasvirler yanında ağırlık noktaları tasvir edilen olayın açıklanıp, yorumlanması olan ve sayıları da gittikçe artan çalışmalara benzerler. Amerikan siyasi bilimcilerinin yabancı ülkeler bürokrasisi üzerine yaptıkları çalışmalar böyledir. (9).

1944-1954.

Indian Institute of Public Administration, *The Organization of the Government of India.*, Bombay, Asia Publishing House, 1958.

George Grassmuck ve Kemal Salibi, *A Manual of Lebanese Administration*, Beirut, American University, 1956.

Albert Gorvine ve Laurence L. Barber, Jr., *Organization and Functions of Turkish Ministries*, Ankara 1957.

Edwin O. Stene and Associates, *Public Administration in the Philippines*, Manila, IPA, 1955.

H.B. Jacobini and Associates, *Governmental Services in the Philippines*, Manila, IPA, 1956.

National Institute of Administration, *Viet-Nam Governmental Organization Manual 1957-1958*, Saigon, 1958.

William E.H. Howard, *Public Administration in Ethiopia*, Groningen and New York, 1956.

(8) Sir Charles Collins, *Public Administration in Hong Kong*, London, 1952

F.S.V. Donnison, *Public Administration in Burma*, London, 1953

Stanley W. Jones, *Public Administration in Malaya*, London, 1953.

W.D. Reeve, *Public Administration in Siam*, London, 1951.

Sir Charles Collins, *Public Administration in Ceylon*, London, 1951.

(9) Walter R. Sarp, *The French Civil Service: Bureaucracy in Transition*, New York, Macmillan, 1931.

Carl J. Friedrich ve Taylor Cole, *Responsible Bureaucracy: A Study of the Swiss Civil Service*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1932

J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs, Ohio: Antioch, 1944.

Leslie Lipson, *The Politics of Equality: New Zealand's Adventures in Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1948.

Taylor Cole, *The Canadian Bureaucracy*, Durham, N.C.: Duke University

Şimdi bu Amerikan çalışmalarına, o ülkelerde, özellikle İngiliz ve Fransız bilim adamlarının gittikçe artan çalışmaları da eklenmektedir. (10).

Daha değişik bir tarzda sosyologların da, bürokrasi araştırmalarına katkıları olmuştur. Dikkate değer bir örnek, Morroe Berger'in Mısır hakkındaki raporudur. (11) Bu çeşit eserler, Bendix, Selznick ve Blau'ın Amerikan bürokrasisi hakkındaki sosyolojik çalışmalarıyla karşılaştırılabilir. (12).

* Başka bir idiographic çalışma şekli, tarihî metodu kullanmaktır. Leonard D. White'in dört ciltlik Amerikan âmme idaresi incelemesi, çok geniş bir idare tarihidir. (13) Bu şekilde, Hint devlet memurluğu için çeşitli tarihçeler (14), geleneksel Çin devlet memurluğu için de değerli çalışmalar vardır. (15)

* Mukayeseli çalışmalar için çok değerli bir başka tarihî tutum da, bir idarî kararın tarihî inceleme için ağırlık noktasını teşkil ettiği, «ör-

Press 1949.

Marver Bernstein, *The Politics of Israel*, Princeton University Press, 1957.

Howard Scarrow, *The Higher Public Service of the Commonwealth of Australia*, Durham, N.C.: Duke University Press, 1957.

(10) Örnekler :

R.A. Kelsall, *Higher Civil Servants in Britain, from 1870 to the Present Day*, London, Routledge and Kegan Paul, 1955.

Roger Grégoire, *La Fonction Publique*, Paris, Armand Colin, 1954.

(11) *Bureaucracy and Society in Modern Egypt*, Princeton University Press, 1957.

(12) Peter Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press, 1957.
Reinhard Bendix, *Higher Civil Servants in American Society*, Boulder, Col.: University of Colorado Press, 1949.

Philip Selznick, *T.V.A. and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949.

(13) *The Federalists: The Jeffersonians: The Jacksonians; and The Republican Era*, New York, Macmillan, 1948, 1951, 1954 ve 1958.

(14) Arthur Blunt, *The Indian Civil Service*, London, Faber and Faber, 1937.

L.S.S. O'Malley, *The Indian Civil Service, 1601-1930*, London, J. Murray, 1931.

(15) O.D. Corpuz, *The Bureaucracy in the Philippines*, Manila, IPA, 1957.

E.A. Kracke, Jr., *Civil Service in Early Sung China, 960-1067*, Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1953.

nekolay» çalışmalarıdır. Inter-University Case Program'ın çok tanınmış yayınları, hiç şüphesiz bu konuda en değerli olanlarıdır. Yalnız bu örnek-olaylar şimdiye kadar yalnız Amerikan durumlarıyla ilgiliydi, ama deniz-aşırı olaylar için de yeni bir seri hazırlanmaktadır. Denizaşırı kurumların bazıları da, özellikle Filipin ve Viet Nam Enstitüleri, kendi örnekolay programlarına başlamışlardır. Filipin Enstitüsünden José Abueva'nın mükemmel bir örnekolay çalışması vardır. (16).

Bir de, hâkim metodu idiographic olan ama bunun yanında birkaç veya birçok idarî sistemler hakkında bilgi veren eserler vardır. Bu metoda «sınıflandırılmış - bilgi» metodu diyebiliriz. Herman Finer ve Carl Fredrich'in belli başlı eserleri bu kategoriye girebilir. (17)* Her ne kadar bu eserlerde, devlet idaresi hakkında teorileşme eğilimleri varsa da, aslında onlar, hükümet yapılarını sınıflandırdıktan sonra çeşitli toplumlar-daki benzer yapıları bir araya toplamaktadırlar. Bu çeşit eserler, devlet idaresini bir bütün olarak ele alırlar, bunun yanında bürokrasi ve devlet memurluğu ile ilgili bölümlerde âmme idaresine de katkılar getirirler.

Bu kategoride önemli yeni bir idiographic çalışma da, Brian Chapman'ın *The Profession of Government* adlı eseridir. (18) Bu kitap, Avrupa tatbikatından örnekler alarak, devlet memurluğu sistemlerinin çeşitli yönlerini açıklamaktadır. Tek-ülke ve sınıflandırılmış - bilgi tipleri arasında yer alan başka bir eser de C. H. Sisson'ın *The Spirit of British Administration; And Some European Comparisons* adlı eseridir. (19). Adından da anlaşılacağı gibi bu çalışma, başlıca İngiliz sistemini ele almakta ama Fransız, Alman ve İsveç tatbikatındaki benzer özellikler hakkında da bilgiler vermektedir.

* Bu son tip çalışmalarda, genellemeler, çeşitli ülkelerin olumlu deneyimlerinden geniş uygulama kabiliyeti olan önermeler veya «kanunlar»

(16) *Focus on the Barrio*, Manila, IPA, 1959; ayrıca bk. John Montgomery, ve NIA Case Development Seminar, Saigon, 1959.

(17) Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, (rev.ed.), New York, Holt, 1950.

Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (rev.ed.), Boston, Ginn, 1950.

(18) New York, Macmillan, 1959.

(19) New York, Praeger, 1959.

çıkarmak çabaları da göze çarpar. Bu böyle olduğu sürece de, bir nomothetic tutumla karşı karşıyayız demektir. Şimdi, açıkça genel formüller ile ri sürmeye ve onları denemeye çalışan araştırmalara geçelim.

3. *Nomethetic Tutumlar: Homolojik ve Analojik.*

Kısaca söylemek gerekirse, bana göre «mukayeseli» terimi yalnızca, ampirik-nomothetic çalışmalara verilecek şekilde sınırlanmalıdır. Bununla beraber nomothetic çözümlenme, elde idiographic bilgi olmadan pek mümkün olmamaktadır. Bundan dolayı, ülkeler hakkındaki raporlar ve örnekolay çalışmaları, mukayeseli çözümlenmeler için zorunlu bir kaynak teşkil ederler. Tabii, nomothetic çözümlenmenin - açıkça ortaya konya da konmasa da - tarihçiye ve bölge uzmanına, materyalini seçmekte yol gösteren teoriler, ilgililik kavramsal şemaları veya ölçütleri (the conceptual schemes or criteria of relevance) sağladığı da eklenmelidir. Bu yüzden idiographic ve nomothetic tutumlar birbirinin yerini alan değil, birbirini tamamlayan çalışma modelleridir. İkisi de, öteki olmadan verimli olamaz.

* Amerikan çalışmalarının, nomothetic tahlille yapılması gerektiğine de işaret etmek gerekir. Bizim tecrübemize aldırılmayan devletler hakkında genellemeler yapamayız elbette. Idiographic çalışma anlayışında yabancı ülkelerin hükümet sistemlerinin incelenmesi üzerinde durulmasında stratejik bir sebep vardır. Bu sebep de, Amerikan hükümeti hakkında elde mevcut olan geniş bilgidir. Bu da bizi, başka sistemlerin incelenmesine götürür. Amerika dışı sistem araştırmalarına «mukayeseli devlet idaresi» değil de, «yabancı ülkelerin devlet idaresi» adını verirsek, durum daha bir aydınlık olacaktır.

Nomothetic çalışmalar da iki alt tipe ayrılabilir: Biri, yapı ayrımları ve benzerlikleriyle uğraşan yani *homolojik*; öteki de fonksiyonlar ve ilgili değişkenlerle uğraşan yani *analojik* tutum.

(a) *Homolojik* çalışma, paralel nitelikleri olan ayrı ayrı sistemlerin bünyelerini tesbit ederek ve anlatarak işe başlar. Bir bakıma yukarıda sözü geçen Finer, Friedrich ve Chapman'ın eserlerinde kullanılan metod budur. Bununla beraber nomothetic olması için ve genellemeleri formüle edebilmesi için yazarın, tasvirde de öteye geçmesi gerekir. Bu da, gösterilen benzerlik ve ayrımların sebeplerini belirtmek için kurulmuş açıklayıcı önermeler şeklinde ortaya çıkar.

Ne yazık ki âmmə idaresinde bu metodu uygulayan eserlerin sayısı hâlâ oldukça azdır. İlginç bir örnek, İngiliz ve modern Hint tatbikatında devlet memurluğu sınav sistemlerinin önemli özelliklerinin kaynaklarını Çin'de bulan S. Y. Teng'in (20) eseridir. (21).

Bununla birlikte böyle eserler hâlâ idiographic metodla yazılmakta, tek bir olay dizisi izlenip buradan genellemelere gitmek için uğraşılmamaktadır. Bunlar «fikirler tarihi» kategorisine girerler. Homolojik metodun daha gelişmiş örnekleri için başka disiplinlere bakmak gerekir. A. M. Hocart'ın eseri iyi bir örnektir. (22) Hocart, çağdaş ve tarihsel çeşitli toplumlardaki benzerleri (homologues) inceliyerek geleneksel siyasi kurumların bir müşterek kaynaktan nasıl dağıldıkları konusu üzerine ışık tutabilmiştir. Aynı zamanda kullanılan metod da eserde açıkça görülebilir.

Arnold Toynbee'nin *Study of History* adlı geniş eserindeki metod da epeyce homolojik çalışmayı ihtiva eder. - böylece yazar bazı değişme «kanunları» ortaya koyar - ama önemli bir kısmı ise analojik'tir.

Âmme idaresinde bazı yazarlar bünye karşılaştırması çalışmalarını faydalılık için kullanmışlardır. Samuel Finer'in (23) İngiliz ve Amerikan kayırma (patronage) sistemlerinin gelişimindeki akımları karşılaştırarak inceliyen makalesi buna bir örnektir. Buna az çok benzer bir tutum, Robert Dahl'ın İngiliz ve Amerikan tatbikatını karşılaştıran çözümlemesinde de görülür. (24).

-
- (20) *Chinese Influence on the Western Examination System*, «Harvard Journal of Asiatic Studies» C. 7, 1943, s. 267-312.
- (21) Paul Van Riper bu çözümlemeyi, makalesinde Amerikan devlet memurluğuna da uygulamıştır: *Adapting a British Political Invention to American Needs*, «Public Administration» (London), XXI, 1953, s. 317-330; ayrıca bk. Riper, *A History of the United States Civil Service*, Evanston, Ill.: Row, Peterson 1958.
- (22) *Kingship*, London, Oxford University Press, 1927.
Kings and Councillors, London, Luzac, 1936.
Caste: A Comparative Study, London, 1950.
- (23) *Patronage and the Public Service: Jeffersonian Bureaucracy and British Tradition*, «Public Administration», XXX, 1952, s. 329-360.
- (24) Robert A. Dahl, *The Science of Public Administration: Three Problems*, «Public Administration Review» VII, 1947, s. 1-11.

Muhakkak ki, kurumların ve fikirlerin benzer ve zıt gelişim basamaklarının araştırılması üzerinde daha çok durulsa, plânlı değişme, «idarî reform» için oldukça değerli bazı genellemeler elde edilebilir. Syracuse Maxwell School'un yeni bir araştırma programı, «kurumların meydana gelişi» süreci hakkında sistematik bir araştırmaya başlamıştır. Bu da, özellikle Birleşmiş Milletler ve diğer kuruluşların teknik yardım programları için esas olan bu konu üzerinde uyanan ilgiyi gösterir. Yalnız buradaki tehlike de, normatif ve arzu edilen sonuçlar üzerinde durularak, doğal değişme süreçlerinin - özellikle değişmelerin plânlı ve istenerek olmadığı zamanlar - incelenmesine fazla güç harcanmamasıdır.

(b) Ben, daha çok nomothetic çalışmaların *analojik* tipte olanlarıyla ilgileniyorum. Burada esas birim bünye değil, bünyenin sonuçları yani fonksiyon'dur. Fonksiyonlar çoğunlukla değişkenler vasıtasıyla ayırtdedilir, yani fonksiyon, her hangi bir şey hakkında paylaşılan ama değişen bir görüştür. Örneğin malların, satışa çıkarılmak dolayısıyla bir fiyatı olmak fonksiyonları vardır. Böylece fiyat müşterek bir değişken olmakta ve ayrı ayrı maddeler fiyat vasıtasıyla karşılaştırılmaktadır. İklimler de, ısı vasıtasıyla mukayese edilir. Aynı şekilde çeşitli ülkeleri de, nüfus, kişi başına düşen gelir, hükümetin merkeziyetçilik derecesi, topluluğun toplum haberleşme araçları için 'seyyaliyet' derecesi vb. vasıtasıyla mukayese ederiz. Böyle değişkenleri araştırmanın ve tesbit etmenin sistematik usulleri «fonksiyonel-bünyeciler» in eserlerinde açıklanmıştır. (25)

İdarî sistemin de bir çok yönleri böyle fonksiyonel değişkenlerle çözümlenebilir. Böylece her bir sistemi, her değişken için dizideki veya index'deki durumuna bakarak, yerine yerleştirmek, «ölçmek» mümkün olur. Bunları tesbit ettikten sonra da, önerme ilişkilerine (yani, bir değişkendeki değişikliklerin öbür değişkenlerdeki değişikliklere nasıl yol açtığına) geçebiliriz. Bu önermelerin geçerliği de, bir çok ülkelerden toplanmış ampirik bilgilerin incelenmesiyle araştırılır. Bu araştırmaların sonucunda önceden tesbit edilen ilişkiden ayrılan, ona uymıyan örnekler bulursak, önermemizi düzeltmek ya da doğruluğu denenmiş - ve denenebilir - bir âmme idaresi «bilim» ine doğru yavaş yavaş yaklaşabiliriz. Öyle sanıyo-

(25) Bütün toplumlarla ilişkisi bakımından özellikle bk.: Marion J. Levy, *The Structure of Society* Princeton, 1952.

rum ki, mukayeseli âmme idaresi çalışmalarının alacağı yön de bu olacaktır. Kendi kitabım da, başlıca, bu amaca ulaşmak için yolların araştırılmasına hasredilmiştir. Yalnız bu yolu bulduğumu da iddia edemem. Muhakkak ki ,ana fikirlerimiz daha çok müphem ve «işler durumda» değil. İlişkiler de çok genel bir şekilde ileri sürülebiliyor ve onları matematik veya kantitatif bir şekilde ortaya koyma yolları bulmakta çok az bir ilerleme var.

Genel önermeler ileri sürmekte ve onları denemekteki çabalarıyla dikkati çeken bir eser Daniel Lerner'in *The Passing of Traditional Society* adlı kitabıdır. (26). Bu kitap esasında haberleşme sürecinin bir tahlidir; ama aynı zamanda idarî araştırmalar için bir katkı getirmektedir ve mukayeseli çözümlemede nomothetic metod için iyi bir örnektir. Aynı şekilde Karl Deutsch'ün öncü eserine de burada işaret edebiliriz. (27).

Mukayeseli devlet idaresi çalışmalarına fonksiyonalizm'i uygulamak için girişilmiş ciddi teşebbüsler henüz tam başarılı değildir. Bu metodu çok istekle uygulamaya çalışan bir eser, Sosyal Bilimler Araştırma Konseyi Mukayeseli Siyaset Komitesi'nin çalışmaları sonucu ortaya çıkan Gabriel Almond ve James Coleman'ın kitabıdır. (28). Yalnız ne yazık ki bu eserin büyük bir kısmının tutumu idiographic'tir. En çok nomothetic olan bölümü, Coleman tarafından yazılan iktisadi gelişme ve iktidarın merkezîleşmesi gibi değişkenleri tesbit eden ve birbirleriyle ilişkilerini arayan son bölümüdür. Ne yazık ki mukayeseli idare'de, mukayeseli siyasetteki bu denemeye yaklaşan bir deneme henüz yoktur.

4. *Ekolojik Olmıyan Tutumdan Ekolojik Tutuma Doğru Gidiş — Bir İhtiyaç.*

Konuyu tamamlamak için, henüz ufukta görülmiye başlıyan bir akıma daha bir kaç kelimeyle dokunmak istiyorum: mukayeseli idare çalışmaları için ekolojik olmıyandan ekolojik olana doğru bir geçiş. Âmme idaresi çalışmalarında ekolojik görüşte ısrar eden ilk yazar John Gaus'

(26) Glencoe, Ill.: Free Press, 1958.

(27) Özellikle bk. *Nationalism and Social Communication*, New York, Wiley, 1953.

(28) *Politics in Developing Areas*, Princeton University Press,, 1960.

tur. (29). Ne yazık ki, onun bu tavsiyesini pek az kişi ciddiye almıştır. Amerikan idaresi araştırmaları için bu, o kadar da kaçınılmaz bir zayıflık değildi, çünkü Amerikan idare kurumları kendi bünyeleri ve kanunlarıyla açıklanabilecek şekilde bütün çevrelerinden ayrı ve yeterince muhtardılar, dolayısıyla soyut olarak ele alınıp incelenebilirler. Oysa dünyadaki bir çok ülkelerde, bu ekolojik olmıyan görüş açısı, yanıltıcı izlenimler verebilir. Geleneksel toplumlarda siyaset ve idare, ancak bütün sistemin ayırdedilemez yönleri olarak ele alınabilir.

* Modern ve değişme halinde olan toplumlarda ise resmî siyasî ve idarî kurumları kurmak için bir akım vardır ama bu akım şekilde kalmaktadır. Başka bir deyişle, fiilî davranışlar, hâlâ geniş ölçüde, geleneksel bünye ve baskılarla, aile ile, dinle ve devam eden toplumsal - ekonomik tabikatla tayin edilmektedir. Bundan dolayı bu ülkelerde siyaset ve idareyi, ancak ekolojik olarak yani, bu idarî olmıyan faktörlerin idarî olanlarla ilişkilerini anlayabiliriz.

Yabancı ülkelerle ilgili olarak ekolojik düşünmeyi - çok zor bir deneme de olsa - öğrendikten sonra, kendi hükümet sistemimizi de ekolojik çözümlenmeyle daha iyi anladığımızın farkına vararak şaşıracağız. Şimdiye kadar kendi kurumlarımızı niye bu kadar ayırarak inceledik? İdarî İdarî yapıyı ayrı bir şeymiş gibi ele almamıza sebep olan şey nedir?

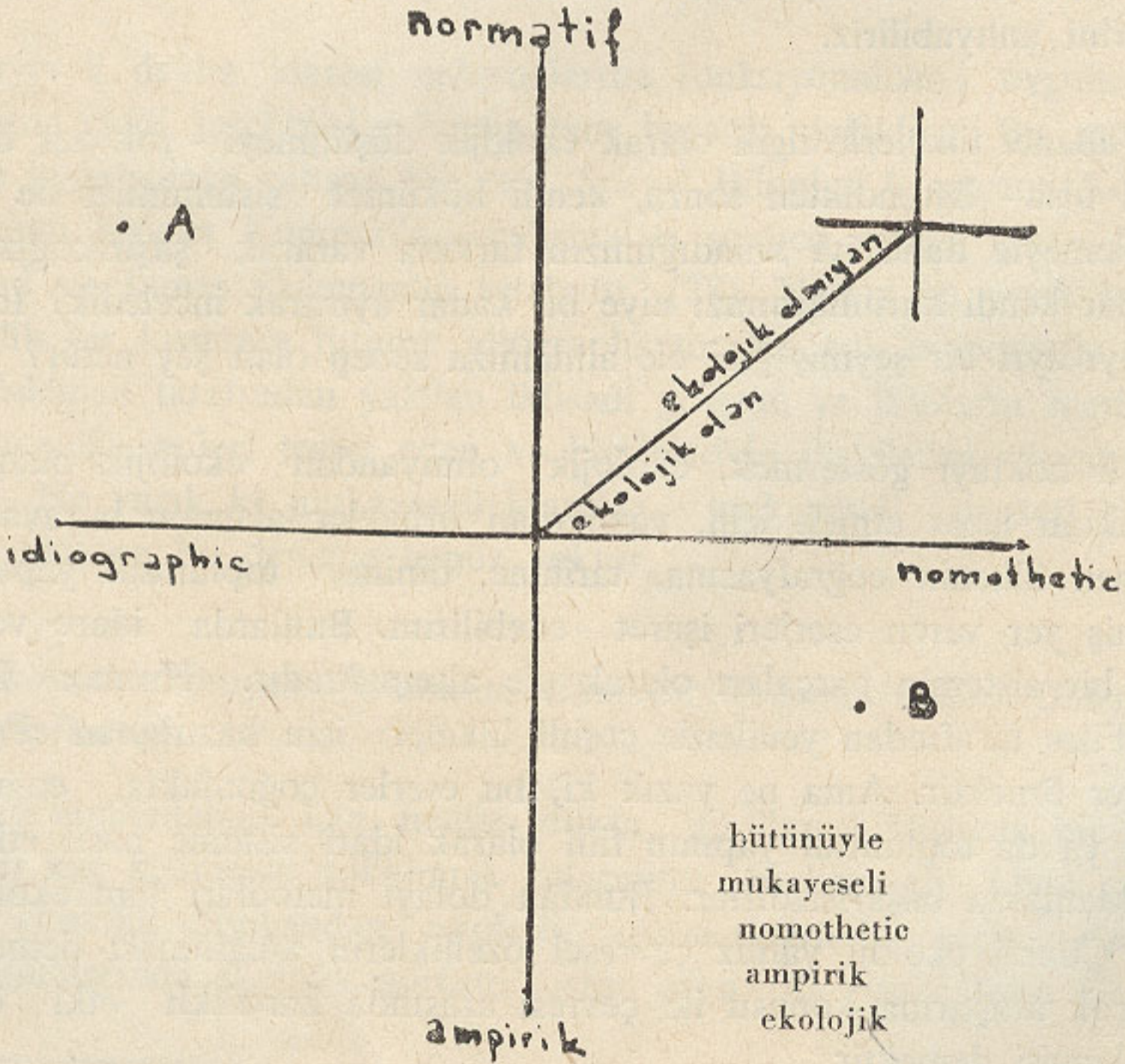
Bu noktayı göstermek, ekolojik olmıyandan ekolojik olana doğru olan akımı isbat etmek için, yazılardan örnekler alamam buraya. Yalnız incelenen ülkenin coğrafyasına, tarihine, dinine, toplumsal yapısına vb. da geniş yer veren eserleri işaret edebilirim. Bunlarda idare ve siyaset bütün bir sistemin parçaları olarak ele alınmaktadır. Human Relations Area Files tarafından yenilerde çeşitli ülkeler için hazırlanan el kitapları iyi birer örnektir. Ama ne yazık ki, bu eserler çoğunlukla, coğrafyanın, tarihin ya da toplumsal yapının fiilî olarak idarî sisteme nasıl etki ettiğini açıklamakta başarısızdırlar. Bundan dolayı metodları tam ekolojik değildir. Çünkü ekoloji yalnız çevresel özelliklerin anlatılması demek değil, daha çok araştırma konusu ile çevresi arasında karşılıklı etki örnekleri çözümlenmesi demektir.

(29) *Reflections on Public Administration*, University of Alabama Press, 1947.

* Burada benim niyetim sadece bir akımı göstermek değil, daha çok gelecek için bir ihtiyaca işaret etmektir. Mukayeseli âmme idaresi çalışmalarının, ekolojik olmıyan metotdan ekolojik olana geçilmediği takdirde kısır ve anlamca önemsiz kalacağına inanıyorum.

5. SONUÇ

Bu yazının münasip bir sonucu olamaz. Söylediklerim, en nihayet bir ikaz mahiyetindedir ve biraz keyfî, biraz aşırı görünüyorsa da görüşlerimi daha açık belirtmek için isteyerek büyüttüm ve kutuplaştırdım. Raslıya-
cağınız her hangi bir kitap veya makale bahsettiğim metodların hiç birine uygun olmıyabilir. Daha çok, bütün bunların belli ölçülerde bir karışımı olacaktır. (30). Mukayeseli çalışmalardaki tutumların çeşitli değişimlerini üç-boyutlu bir şemada göstermek isterseniz, şu şekilde bir şema olacaktır:



(30) Örneğin bk. Fritz Morstein Marx, *The Administrative State*, Chicago, 1957.

Üç koordinatör üzerinde verilmiş bir noktanın - A ve B'de olduğu gibi - karakteristiklerini birleştirmiş olan bir araştırmayı bu grafik üzerinde görebiliriz. Ayrıca mukayeseli çalışmalardaki akımların, metod ve görünüş bakımından, yukarıdan aşağı; soldan sağa; arkadan öne doğru yöneldiklerini ve yöneleceklerini söyleyebilirim. Bu şema üzerinde gösterilebilen bütün çalışmalar, kapalı veya açık bir şekilde «mukayeseli» sayılabilir ama ben, yalnız ampirik, nomothetic ve ekolojik olan çalışmalara «gerçekten» mukayeseli demeyi tercih ederim.