

TOPLUMUN KÜLTÜREL DEĞERLERİNİN İDARİ PERFORMANS ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Yard. Doç. Dr. Esen DERELİ*

1. GİRİŞ

Bir toplumun kültürel değerleri toplamı, toplumdaki diğer yapı ve süreçleri olduğu gibi, kuşkusuz o toplumdaki idarenin, yapısal ve işlevsel özelliklerini de belirler ve biçimlendirir. Geleneksel ya da modern olsun, her toplum belli bir kültüre sahiptir. Şimdiye kadar kültüre ilişkin pek çok tanım yapılmıştır. Kültürün, insanın yarattıklarının tümünü oluşturduğu ve bir bütün olduğu şeklinde yapılabilecek bir tanımlama, üzerinde görüş birliğine varılan en genel ve nesnel tanım olarak görünür⁽¹⁾. İnsanın yarattığı bütün araç ve gereçler, maddi kültüre, yine insanın yarattığı bütün anlamlar, değerler, kurallar, manevi kültüre örnek gösterilebilir. Bunların yanında, özgün niteliklerinden dolayı, ne maddi kültürün, ne de manevi kültürün kapsamına giren sanat, edebiyat ve düşün yapıtları ise, üçüncü bir grup kültür ögesi olarak düşünülebilir⁽²⁾.

İdarenin (kamu yönetimi) işleyişini etkilemesi açısından ise, kültür üç düzeye ele alınabilir: sosyal, siyasal ve idari. Toplumdaki genel değer yönelimleri

(*) İ. Ü. İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde Öğretim Üyesi.

(1) Emre KONGAR, *Kültür Üzerine*, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1989, s. 19.

(2) a.g.e., s. 19.

(sosyal kültür), resmi kuruluşların oluşum biçimini etkilediği gibi, bu kuruluşlardaki bireylerin davranışlarını da etkiler. Öte yandan siyasal kültür, siyasal ve bürokratik elitler arasındaki ve halkla bürokrasi arasındaki ilişkileri belli bir biçimde belirler. Son olarak ise, toplumun, resmi kuruluşlardaki kişisel olmayan otorite ve yönetim yönündeki genel yönelimi (idari kültür) de, kamu görevlilerinin davranışlarını etkileyecektir. Gerçek olan şudur ki, kamu bürokrasileri, kendi toplumlarına ve bu toplumların değerlerine ince, fakat güçlü, sayısız bağ ile bağlıdır.

II. GENEL SOSYAL KÜLTÜRÜN İDARİ PERFORMANS ÜZERİNDEKİ ETKİSİ AÇISINDAN KÜLTÜREL SİSTEMLER

Genel sosyal kültürün, idari performans üzerindeki etkisi konusunda öncelikle üzerinde durulması gereken nokta, bürokrasinin toplum içinde, geniş ölçekli bir örgütlenme aracı olarak ne ölçüde kabul gördüğüdür. Bir girişim türünün yürütülmesinde bürokratik şekilleri benimseme eğiliminde olan toplumlar, her tür girişim için bürokratik yöntemleri benimseme eğiliminde olacaklardır. Bu bakımdan, toplumlar arasında, girişimci ve bürokratik toplumlar şeklinde bir ayırım yapılır⁽³⁾. Bu ayırımı göre ise, İngiliz toplumu girişimci bir toplum örneği olarak kabul edilir. İngiltere'de, oldukça geniş bir idari aygıtın varlığına rağmen, yönetim biçimi kişisel bir nitelik sunar. İngiltere'deki bürokrasiye rağmen, kamu yönetiminin işleyiş tarzı, otoritenin bürokratik biçimde kabul ettirilmesinden çok, kararların, kişisel tartışma yolu ile alınması yönündedir.

İdarenin bu girişimci yaklaşımı karşısında, Almanya'daki idarenin kurumlaşmış bürokratik stili yer alır. Bu aslında, Alman kültürünün ortak bir kalıbı olduğu gibi, aynı zamanda idarenin oldukça tanımlayıcı bir biçimidir. Fakat belirtmek gerekir ki, İngiltere'de kurulların, komisyonların biçimsel olmayan bir şekilde örgütlenmesi yaygın bir örgütlenme biçimi olduğu halde, bürokrasi de yaygın bir sosyal örgütlenme biçimidir. Bu, yalnızca devlet için değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel örgütler için de söz konusudur. Yine otorite ve statü ilişkilerinin, aile ilişkileri de dahil olmak üzere daha genel sosyal ilişkileri yöneten ilişkiler olduğu kabul edilir. Böyle bir toplumda, otorite ilişkileri üzerinde sahip olduğu önem dolayısıyla bürokrasi, kamusal bir örgütlenme biçimi olarak doğal ve kabul edilebilir bir nitelik taşır. Fakat aynı zamanda bürokrasi, kişisel olmayış ve biçimsellik gibi öğeleri bünyesinde taşıdığından, İngiliz toplumu ve

(3) B. Guy PETERS, *The Politics of Bureaucracy*, 2nd ed., New York: Longman, 1984, s. 40.

daha uğta bir 6rnek olarak, Amerikan toplumu gibi biçimsel olmayan ve kişisel bir biçimde karar almaya y6nelmiş toplumlarda daha az kabul edilebilir bir niteliktedir. Bununla birlikte, gerek İngiltere, gerekse ABD'de hukukun 6st6nl6ę6 ilkesinin yurttaşlara eşit biçimde uygulanması eğilimi egemen olduğundan, bu durumun 6zellikle ilginę olduğu belirtihnedir. Yine de, İngiltere'de b6rokratların politika yapımındaki artan rolleri, devlet içinde bunalım yaratır g6r6nmektedir. Oysa ki, bu durum, Almanya'da oldukęa kabul g6r6r.

B6rokrasinin, bir 6rg6tlenme aracı olarak toplum tarafından benimsenme derecesi konusunda Batı'nın end6strileşmiş 6lkeleri arasında yapılan bu t6r ayırımaların dışında, belki de en anlamlı farklılıklar, bu 6lkelerle Batılı olmayan ve end6strileşmemiş 6lkeler arasında bulunur. Denilebilir ki, genel olarak Batılı olmayan 6lkelerde b6rokratik y6ntemlerin kullanılması, Batılı 6lkelere g6re daha az kabul g6nmektedir. Batı'ya 6zg6 bu b6rokrasi kavramının, Batılı olmayan 6lkelere aktarılması girişimleri, genellikle b6rokrasinin y6nteme ilişkin normlarının bırakılarak, biçimsel y6nlerinin benimsenmesi ile sonuğlanmıştır. Bu nedenle, az gelişmiş 6lkelerde b6rokratik y6ntemlerin kullanılması tartişılırken, biğim olarak Batı b6rokrasisine sahip olan bu 6lkelerde geręekte, bireylerin geleneksel aile normlarına ve toplumsal bağlılığa g6re hareket ettikleri 6ne s6r6l6r⁽⁴⁾. Hatta Japonya'da bile, kişisel bağlılık normları, otorite, başarı ve kurallara dayanan bir b6rokrasinin yerini almak eğilimindedir.

Bir 6rg6tlenme aracı olarak b6rokrasinin toplum tarafından benimsenmesi, kuralların genelliği ve kişisel olmama niteliklerinin kabul6 anlamına gelir. B6rokrasilerin d6zg6n bir biçimde işlemesi için, kuralların genel ve kişisel olmayış niteliklerinin kabul6 gerekir. Eğer kuralların her bir birey için yeniden tartişılması zorunlu olursa, b6rokrasiler yalnızca verimsiz olmazlar, aynı zamanda fazla ve gereksiz işlemlere yol ağılmış olur. B6rokrasiler, gerek hukuk, gerekse modern adalet, doğruluk kavramlarının gerektirdiği, kuralların uygulanmasındaki tutarlılık ve genelliği sağlamak 6zere oluşturulmuşlardır. Buna g6re k6lt6rel sistemler, kuralların genelliği ve kişisel olmayışına ilişkin bu b6rokrasi kavramından yana olup olmamaları açısından sınıflandırılabilirler⁽⁵⁾.

1. Akılcı K6lt6r

"Akılcı" ya da "t6mden gelimci" k6lt6rler olarak adlandırılabilen k6lt6rler, gelişmiş çoğu 6lkenin karakteristiklerine sahiptirler ve 6zellikle kıta Avrupa-

(4) a.g.e.s. 41.

(5) a.g.e. s. 41.

sı'nda görülürler. Bu kültürlerde, karar alma yöntemi olarak, tartışma yerine, bürokratik karar alma yöntemi geçerlidir. Söz konusu bürokratik karar alma biçiminde, belli bir olaya ilişkin bir karar, hukuksal bir kuraldan muhakeme yolu ile sonuç çıkarma temeline dayanarak alınır. Bu, hukukun her yönünü ayrıntılı olarak açıklayan ve böylece kişisel karar alma gereğini en aza indiren kodifiye edilmiş (bir sisteme bağlanmış) bir hukuk sisteminde, belli bir ölçüde, açıkça görülebilir. Eğer tümünden gelim, doğru olarak uygulanırsa, tartışacak bir neden yoktur. Gerek idareci, gerekse birey, kararı yeterliliğini, uygunluğunu kabul edebilir. Birey belki her zaman idareci tarafından alınan karardan hoşlanmayabilir, fakat böyle bir ortamda, uygulamanın kişisel olmayan yapısının yerindeliğini sorgulamak zordur.

2. Pragmatik ya da Ampirik Kültür

Akılcı kültür karşısında, Kuzey Avrupa'nın büyük bölümünü ve İngiltere'yi karakterize ettiği söylenen pragmatik ya da ampirik kültür yer alır. Bu tip kültürlerde genel kurallar, tek tek bireylere ilişkin kararlardan doğar. Bu tip kültürün belki en iyi örneği, tek tek bireylere ilişkin yüzlerce karardan oluşan İngiliz (ve Amerikan) örf, adet hukukunun uygulandığı ortam olabilir. Bu kültür, bürokrasilerin gelişmesine ya da kişisel olmayan kararların alınmasına uygun değildir. Her bir olay, belli bir derecede yeni bir durum anlamına gelir. Burada idari ve hukuksal kararlar, hemen hemen aslında kişiseldir. Her bir durum, bu konudaki geleneğin varlığına rağmen kendi içinde tartışılabilir. Bu durum, İngiltere ve ABD'de bürokratik örgütlerin bulunmadığı anlamına gelmez. Bürokrasinin herhangi bir tanımı, böyle bir görüşü çürütecektir. Aslında tüme varımı kültürlerde, katılık ve kişisel olmayış derecesi, tümünden gelimci kıta Avrupası sistemlerinde olduğundan daha az olma eğilimindedir. Daha ampirik bir kültürün bir ögesi olarak bireysellik ve bireysel haklar kavramı, bürokratin işini daha zorlaştırmaya yöneliktir ve bürokrati genel konulardan çok, özel konulara daha fazla önem vermeye zorlar.

Böylece, bazı farklılıklara rağmen, genel olarak gelişmiş ve Batılı ülkelerde, kuralların kişisel olmayışı ve genelliği, belli başlı özellikler olmaya devam ederken, gelişmekte olan ülkelerde, biraz önce de değinildiği gibi, durumun daha farklı olduğu görülür.

III. SOSYAL KÜLTÜR VE İDARİ MODELLER

1. Gelişmiş Ülkeler ve Weber'ci Model

Sosyal bilimciler, devletlerdeki idari uygulama analiz ve araştırmalarına yol göstermesi için, model kullanmayı önemişlerdir. Weber tipi ya da klasik bürokrasi modeli, esas olarak, gelişmiş ya da modernleşmiş devletler için ilk örnek olan Batı Avrupa ülkelerinde uygulanır⁽⁶⁾. Söz konusu model, yalnızca bir örgütlenme biçimi olarak, bürokrasinin tam olarak sahip olduğu varsayılan, ana yapısal karakteristiklerini (hiyerarşi, farklılaşma, uzmanlaşma) bir araya getirmez. Aynı zamanda, bu tip bürokrasiyi belirleyen, birbirleriyle ilişkili yapısal ve davranışsal karakteristikler ağını ortaya koyar. Sisteme meşruluk veren otorite tipinin, karizmatik ya da geleneksel değil, yasal-ussal bir otorite olacağı ve bürokrasi içindeki rasyonel (ussal) araçların, yasal otoritenin emirlerine uymak için kullanılacağı düşünülür. Görev almada, başarı temeli esastır ve bürokrasi içinde bir sonraki hareketi belirlemek için benzer ölçütler bulunmaktadır. Bürokrasideki memurluk görevi, maaş bağlanmış ve ayrıcalıklı statüdeki, disiplin ve yer değiştirilme işlemleri yalnızca belli nedenlerle ve belli usuller izlenerek yapılan bir meslek olmaktadır. İdari roller son derece uzmanlaşmış ve farklılaşmıştır, yetki dereceleri iyi tanımlanmış, hiyerarşik ilişkiler tamamen belirlenmiştir. Bürokrasi siyasal sistem içinde özerk bir birim değildir. Bürokrasi içinde, bağımsızlaşma ve kendini yönetme eğilimleri bulunmasına rağmen, bürokrasi yine de meşru siyasal otoritenin dış denetimi altındadır. Bu basitleştirilmiş model, modern ulus-devletlerdeki bürokrasileri doğru olarak tanımlamasa da, karşılaştırma ve tanımlamalarda yol gösterici olarak çokca kullanılır. Modern devlet bürokrasileri arasında, modele uyum derecesi değişmektedir. En uyumluluk gösteren bürokrasiler, klasik bürokrasiler olarak tanımladığımız, Almanya ve Fransa'daki bürokrasilerdir. Model, Batı siyasal geleneğine sahip yalnızca İngiltere ve ABD'de değil, aynı zamanda Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve birçok küçük Avrupa ülkesini de içine alacak şekilde diğer çok sayıda gelişmiş ülkeye uygulandığı zaman, esas olarak kabul edilebilir bir nitelik sunar. Bu ülkelerden, gelişmiş ülkeler grubuna sokulan, fakat Batı Avrupa siyasal çemberi dışında kalan diğer devletlere doğm hareket edildiğinde, bu klasik model giderek daha az uygulanabilir duruma gelir. Japonya ve Sovyetler Birliği örneklerinde, farklar önemlidir, fakat model hâlâ karşılaştırma amacına yardım eder nitelikte olmuştur.

(6) Ferrel HEADY, *Public Administration: A Comparative Perspective*, 3th. ed., New York: Marcel Dekker, Inc., 1984, s. 76.

2. Gelişmekte Olan Ülkeler ve Riggs'in Sala Modeli

Gelişmekte olan ülkeler incelendiğinde ise, klasik modelin yetersiz olduğu görülür. Riggs, bu konuya açıklık kazandırmak amacı ile, toplumlarla, bu toplumların idari sistemleri arasındaki ilişkiyi analiz etmek üzere, gerçek toplumların daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunacak, toplum modelleri ya da ideal toplum tipleri oluşturduğu, "Gelişmekte Olan Ülkelerde İdare: Prizmatik Toplum Teorisi" adlı yapıtında, toplumları, yapılar ve bu yapıların yürüttükleri işlevler bakımından sınıflandırmıştır. Riggs, bu çalışmasında aşın geleneksel toplumları, bu toplumlarda işlevler tek bir yapı tarafından yürütüldüğünden, toplu ya da toplanmış (işlevsel bakımdan farklılaşmamış) "fused" toplum olarak niteler. Yüksek düzeyde işlevsel farklılaşma gösteren, her işlev için ayrı bir yapının bulunduğu toplumları ise, kırılmış (işlevsel bakımdan farklılaşmış) "diffracted" toplum olarak adlandırır⁽⁷⁾. Gelenekselden modeme geçiş halindeki toplumların çoğu, bu iki aşırı uç arasında bir yeredir. Bu toplumlar, toplu bir ışığı ayarıştıran prizmaya benzediklerinden, Riggs, bunları prizmatik olarak nitelendirmiştir. Söz konusu bu toplumlar, işlevsel bakımdan yarı farklılaşmış durumdadırlar. Riggs, prizmatik toplumlarda idari faaliyetin sürdürüldüğü yeri ifade etmek üzere, (İspanyolca ve diğer dillerde -Arapça ve Tayland dili- devlet dairelerini de içine alan çeşitli yerleri ifade eden) sala kelimesini kullanır⁽⁸⁾. Yazar, oluşturduğu prizmatik-sala modelinde, etkilenmiş değerler alanı anlamında bürokratik gücün alanının, prizmatik ortamda ortada olduğu görüşünde olmakla birlikte, (karar almaya katılma derecesi anlamında) bürokratik gücün nüfuzunun, toplu ve kırılmış modellere kıyasla çok fazla olduğu düşüncesindedir. Bu durum özellikle bürokratik sistemlerini, daha kırılmış yabancı modellerden alan devletlerde böyledir. Çünkü Riggs'in, prizmatik toplumlar olarak tanımladığı bu az gelişmiş devletler, çok sayıda ve başkalarından devralınmış çeşitli kültürel modellere sahiptirler. Batı dünyası dışındaki bu toplumlarda tüm kararların kişisel pazarlık ve tartışma yolu ile geçerlilik ve etkililik kazandığı varsayılr. Böylece bürokrasi tarafından ortaya koyulan biçimsel kurallar, yalnızca tartışmayı başlatmak için bir başlangıç oluştururlar. Yine Riggs, bu tür toplumların esnek bir karar alma stilini benimzediklerini belirtmiştir⁽⁹⁾. Yazara göre, prizmatik toplumlar, kuralları genellikle biçimsel olarak kabul ederler, fakat etkili bir biçimde uygulamazlar. Örneğin memurlar, bir kuralı istedikleri takdirde uygulayıp, istemedikleri takdirde gözardı

(7) Fred W. RIGGS, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Mifflin, 1964, s. 23-24.

(8) a.g.e., s. 268.

(9) a.g.e., s. 200-202.

edebilirler. Başka bir deyişle, prizmatik toplumun yasaları bir kuralı yürürlüğe koyuyor görünürken, aslında memurlara geniş kişisel seçim olanakları vermektedir. Görünüştaki kurallar, gerçek uygulamalar üzerinde etkili olmayıp bu uygulamaları gizler niteliktedir. Kurallara aşırı derecede uyma ve kuralları uygulamama nitelikleri, prizmatik toplumun tipik özellikleridir. Ayrıca prizmatik toplumda siyasal ve bürokratik büyüme oranları dengesizdir. Burada bürokrasi, siyasal kurumlarla yarışma avantajına sahiptir. Prizmatik toplumdaki bürokratik gücün nüfuzu, önemi, bürokratları siyasal sürece karışmaya yöneltir. Ancak, Riggs, bürokratik gücün etkisinin fazla oluşunun, idari etkililiği azalttığı ve sonuç olarak böyle bir yönetimin, toplu ya da kırılmış sistemde olduğundan daha az etkili olduğu görüşündedir. Sala'da, hizmetlerin eşitsiz dağılımı, yerleşmiş rüşvet, kural uygulamada yetersizlik, işe almada kayırma, varlığını sürdürme güdüsü ile yönetilen bürokratik bölgeler ve genel olarak biçimsel beklentilerle gerçek davranış arasında belli bir "açıklık" görülür. Riggs'in bu prizmatik sala modeli etkili olmuş olsa da, oldukça fazla eleştiri almıştır. Eleştiriler, özellikle modelin karamsar niteliğine karşı olanlardan gelmiştir. Riggs de modelin karamsar bir nitelik taşıdığını kabul etmiş, ancak bunun, prizmatik modelin mantığından çıkan bir sonuç olduğunu kabul etmiştir. Ancak belirtilmelidir ki, Riggs, sala modelinin, var olan herhangi bir geçiş toplumuna ne derece uyduğu konusunda herhangi bir görüş bildirmemiş, yalnızca sala modelinin niteliklerinin bazı gelişmekte olan ülkelerde ne derecede var olduğunun araştırılması gereği üzerinde durmuştur.

Böylece, Riggs ve diğer yazarlarca tanımlanan az gelişmiş ülkelerin değişime uğramış kültürlerinden, kıta Avrupası'nın yüksek derecede akılcı davranış biçimlerine kadar uzanan bir kişisel olmayış ve genel kurallara yönelik kültürel yönelimler dizisi düşünülebilir⁽¹⁰⁾. Böyle sürekli bir dizide, İngiltere'nin pragmatik kültürü, ortaya yakın bir yerde olabilir. Gerçek olan şudur ki, Batı dışındaki birçok siyasal sistemle karşılaştırıldığında, İngiltere'nin siyasal kültürü, kişisel olmayan kuralları oldukça kabul eder görünür. Fakat diğer ileri ve sanayileşmiş Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, İngiliz kültürü, aynı gelişme düzeyindeki diğer birçok ülkeye göre, daha fazla kişisel ve daha az bürokratik niteliktedir.

(10) PETERS, a.g.e., s. 43.

IV. SONUÇ

Toplumun genel kültürel değerlerinin idari performans üzerindeki etkileri açısından, denilebilir ki, kişisel olmayış ve genel kurallara yönelik bürokratik yöntemleri az ya da çok derecede benimseyen Batı'nın çeşitli gelişmiş ülke toplumlarının kültürleri karşısında, bu tür yöntemler, Batılı olmayan gelişmekte olan ülke toplumlarınınca daha az kabul görmektedir. Batı'ya özgü, bu bürokrasi kavramının, Batılı olmayan ülkelere aktarılması girişimleri sonucunda, genellikle bürokrasinin yönetime ilişkin normlarının bırakılarak, biçimsel yönlerinin benimsenmiş olduğu görülür. Böylece bu ülkelerde, diğer alanlarda olduğu gibi, idare alanında da Batı'nın modern değerlerinin benimsenmesi yoluna gidildiğinde, sosyo-kültürel normlarla, benimsenen modern Batı değerleri arasında bir açıklık ortaya çıkmaktadır. Çünkü söz konusu gelişmekte olan ülkelerde, idarede, geleneksel aile normları ve sosyal bağlılık önem taşır.

Kültürel faktörler gerçekte, toplumun modernleşme arzusunu, sosyal, kültürel ve yapısal değişimler karşısındaki ulusal ve sosyal dayanışma ve bağlılığın sürdürme gücünü, gelişimini ahlaki değerleri ile uyumlu bir biçimde tasarlama yeteneğini, bilim, teknoloji ve yeniliklerden yararlanma olasılığını büyük ölçüde etkiler. Aslında idarenin de, yalnızca kendi içinde bir amaç olmayıp, insanların istek ve ihtiyaçlarının iletildiği bir iletişim kanalları dizisi olduğu ve devletin yönetim biçimini yansıttığı düşünülecek olursa, söz konusu bu kanalların, devletin amaçlarının halka iletilmesinde bir bütün olarak ele alınması gerekli görünür. Bu nedenle, idari yapıların, eğer bu yapılar, insanı amaçlayan, merkez olarak kabul eden bir kalkınmaya olumlu ve yaşamsal bir katkıda bulunacaklarsa, gelişmekte olan ülkelerdeki sosyo-kültürel koşullara ve geleneklere uyarlanmaları esas olmalıdır.