

PAPER DETAILS

TITLE: Siyasal Sistem Kurami Çerçevesinde Kamu Yönetimi Alt Sistemi (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarisi)

AUTHORS: Abdullah DINÇKOL

PAGES: 61-93

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/199442>

SİYASAL SİSTEM KURAMI ÇERÇEVESİNDE KAMU YÖNETİMİ ALT SİSTEMİ

(Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı)

*Prof. Dr. Abdullah Dinçkol

HUKUK SİSTEMİ

Hukuka sosyolojik açıdan yaklaşan çalışmalarda; her toplumda rastlanan hukuksal ilişkiler, kurumlar ve sistemlerin, o toplumun sürekli bir evrim içinde olan ekonomik, sosyal ve siyasal yapısından soyutlanarak incelenmeyeceği görüşü giderek ağırlık kazanmaktadır¹. Hukuk sosyal yaşamın bir parçası -bir başka deyişle alt sistemi- olduğundan, iyi sonuçlar verebilmesi için, kendisinin çevresinde yer alan diğer disiplinlerle olan ilişkisini de kabul etmelidir². Örneğin ekonomiyi iyi tanımayan birinin sözleşme, haksız fiil, mülkiyet gibi hukuksal kavramları tam olarak anlaması beklenemez". Hukukta sosyolojik yaklaşımı benimseyenler, ister uygulamacı ister bilim adamı olsunlar, hukuku, bunu saran toplumsal çevre ile birlikte ele almaktadırlar⁴. Bunlar için, gerek yeni yasama faaliyeti, gerekse de uygulama sırasında, ilgili toplumsal olguların dikkate alınması gerekmektedir.

* İstanbul Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesi.

¹ Artun Unsal, 'Hukuk Sosyolojisi ve Türkiye'de Geleceği', **AÜSBFD.**, C.XXX, Mart-Aralık, 1975, N.1-4, s.79-80. "...Her zaman olduğu gibi bugün de, hukuksal gelişimin ağırlık merkezi ... toplumun kendisindedir." E. Ehrlich, **Fundamental Principles of The Sociology of Law**, trans. by: W. Moll, NewYork 1962, (önsöz).

² Cowan'a göre hukuk, bağımsız bir disiplin değil de, topluma ilişkin bilimlerin işbirliğini sağlayan bir tekniktir. Bu nedenle hukuk; tıp gibi, kendi konusunu daha geniş bir biçimde kapsayan bilimlerin arasında yer alan bir tekniktir. T. A. Cowan, "The Relation of Law to Experimental Social Science", **The Sociology of Law, Interdisciplinary Reading**, (Ed. R. J. Simon), s. 141'den nakleden: Selahattin Keyman, **Hukuka Giriş ve Metodoloji**, Ankara 1981, s.92. Bir teknoloji olması dolayısıyla hukuk, bütün öteki teknolojiler gibi, başka bilimlerin tarafından bulunan kanunları ve ilkeleri uygular. **İbid.**, s.92; Ehrlich, s.9; H. Cairns, **The Theory of Legal Science**, London 1941, s.8.

³ H. Laski, **Justice of Law**, Studies in Law and Politics, s.294'ten nakleden: **Keyman**, s.92.

⁴ Hukuku toplumsal yaşamın bir ürünü, aynı zamanda yön verici bir öğesi olarak ele alan sosyolojik bakış; hukuk kavramlarının, hukuksal kural ve kurumların toplumsal gerçek içinde değerlendirilmesi ve açıklanmasına önem verir. Ünsal, "Hukuk...", s.81.



Ancak bu yöntem, onları hukukçu olmaktan çıkartıp birer sosyolog haline getirmemektedir. Sosyolojik bilgidен yararlanarak hukukçu, yapacağı hukuksal tahlili daha derin ve güçlü kılabilmek için, kullandığı teçhizata yeni bir araç daha eklemiş olmaktadır⁵. İşte bu araçlardan birisi de sistem yaklaşımıdır⁶.

Sistem kavramı üzerindeki tanımlamalar⁷ bize bildiğimiz her şeyi somut veya soyut, bir sistem olarak görme olanağı vermektedir. Bu doğrultuda hukuk düzeninin de bir sistem oluşturduğu ortaya çıkacaktır. Yasalar⁸ ve uygulama organları bu sistemin öğeleridir. Bu öğeleri birleştiren amaç ise toplumun toplum yararına düzenlenmesi, yani toplum halinde yaşamın olanaklı kılınmasıdır⁹. Sistemin yaşamını sürdürebilmesi ancak sistem öğelerinin amaca uygun davranmalarıyla olanaklıdır. Toplumda sistem öğelerinin amaca uygun davranmalarını sağlayan "belirlenmiş ilişkiler sistemi" hukuktur¹⁰.

Amaç ve öğeler, sistemin var olması için yeterli değildir. Ayrıca bunların biçimlenmiş olması da gereklidir. Hukuk yasaları ve uygulama organları arasında yaratılmış hiyerarşi ve usul kuralları, hukuk düzenini sistem haline dönüştüren sonuncu unsur olmaktadır¹¹.

⁵ Hukuk bilim olmak istiyorsa sosyolojiden uzaklaşamaz. Hukuk, ancak sosyolojik boyutuyla bilimdir. Niyazi Öktem, / A. Ulvi Türkbağ, **Felsefe, Sosyoloji. Hukuk ve Devlet**, Der Yayınları, İstanbul 2001, s.254.

⁶ Sistem kuramı için bak. Abdullah Dinçkol, **Sosyolojiye Giriş**, Der Yayınları, İstanbul 2001, s. 149-181.

⁷ bk. **İbid.**, s.154-156.

⁸ Hukuk kuralları, hukuk sisteminin kurucu Öğelerinden yalnızca biridir. Cahit Can, **Hukuk Sosyolojisi ve Tarih Açısından Resepsiyon**, (Yayımlanmamış Doçentlik Tezi), Ankara 1982, s.88.

⁹ H. İsmet Bıyıklı / Halim Ergunalp, "Sibernetikten Hukuka Yöntem Yaklaşımı", **Hukukta Sibernetik ve Bilgisayar Kullanımı Semineri**, MPM yayınları, Ankara 1975, s. 140. Var olmanın gerektirdiği bir amaç, sistemlerin ana amacı olarak görülebilir. Bu ise, "varlığını koruma" veya "yaşama" amacıdır. Topluma bu açıdan bakıldığında, toplumun ana amacı da varlığını sürdürmektir.

¹⁰ Bir hukuk sisteminin toplum içinde amaca uygun ve uyumlu davranışı doğrultusunda: hukuk sisteminin toplumun yaşamını sağlayabilmek amacıyla, uyumlu ve tutarlı mesajları kişilere ve kuruluşlara zamanında iletebilmesi gerekir. Bu ise hukuk uygulamasının çelişkilerden uzak olmasının ve kısa zamanda neticeye varabilmesinin önemini gösterir. Öte yandan kişilerin ve kuruluşların davranışlarını yönlendiren mesajı alabilmeleri ve o tür davranışla bulunabilmeleri gerekir. Ertan Coşar, "Hukuk Enformasyon Sistemi Hakkında Ön Araştırma Raporu", **Danıştay Dergisi**, Y.4, S. 12-13, 1974, s.95,

¹¹ Bıyıklı/Ergunalp, s. 140.



Bu biçimde sistemleşen haktik düzeni, açık ve dinamik bir sistemdir. Açık bir sistemdir, çünkü yalnız kendini oluşturan ögeler arasında değil, daha başka sistemlerle veya bu sistemin ögeleri ile devamlı ilişki halindedir¹². Bu ilişki sırasında, çevresinden kendi çerçevesine "girdiler" alır; çevresine "çıktılar" gönderir ve çevresini çıktılarla değiştirir, çevresinden gelen girdilerle kendisi farklı durumlar alır. Dinamik bir sistemdir, çünkü ögeleri arasındaki ilişki zaman içinde değişebilir¹³. Çeşitli etkinlikler gösteren yapısal parçalara sahip olan böyle bir sistemin içinde şekillendiği biçim, zaman aşamalarında bir durumdan başka bir duruma geçerek, sistemi belli bir amaca doğru götürür.

Bir hukuk sistemi, kısaca toplum sistemleri diye adlandırabileceğimiz birçok sistemle ilişki durumunda bulunmaktadır. Ancak burada gözden kaçırılmaması gereken iki nokta vardır; hukuk sistemi sürekli ilişki içinde bulunduğu sistemler bütününden etkilenmekle kalmayıp, onları da etkiler. Öte yandan hukuk sistemi içinde yer alan bir öge, aynı zamanda başlı başına bir sistem de oluşturabilir¹⁴ ve sistemin bir alt sistemi de olabilir. Burada önemli olan; hukuk sistemini oluşturan ögelerin de birbirleriyle uyum halinde olmaları ve bunların zaman boyunca tutarlılığıdır. Uyumsuzluk, toplumdaki güveni ve uygulanabilme yeteneğini gitgide azaltan bir hukuk sistemi meydana getirir.

Hukuka bir sistem olarak bakma, onun objektif biçimde ve bütün olarak incelenmesini sağlayabileceği gibi; toplumsal çevre içinde, diğer sistemlerle birlikte işleyişini, zamansal süreç içinde değişim ve gelişimini de izlemeyi olanaklı kılmaktadır. Örneğin bu şekilde, yasaların birbirinden kopuk, çelişkili ve boşluklarla

¹² Ibid., s.140.

¹³ Bir sistemin devamı süresince, bu sistemin ögeleri ve ögeler arasındaki ilişkilerin oluşum ve gelişimi incelenirken, eşzamanlı (synchronique) ve birden fazla zamanlı (diachronique) olmak üzere, birbirini tamamlayan iki çözümleme yapmak gerekmektedir. Zaman faktörü hesaba katılmadan bir sistem çözümlemesi yapılamaz, İbrahim Armağan, "Sosyal Bilimlerde Sistem Yaklaşımı", EÜSBFD-, S.İ. İzmir 1980, s.52. Hukuk sisteminin ögelerinin diakronik gelişimi ve senkroni ilişkileri için bak. Cahit Can, "Yaptırsaklık-Hukuk ilişkileri Üzerine Deneme", AÜHFD., C.LX, 1988, S. i -4, s.58-62.

¹⁴ Bıyıklı/Ergunalp, s. 140.

dolu olması önlenebileceği gibi, sorunlara gereken en hızlı ve etkin çözüm yollarının bulunması da mümkün olacaktır.

2. GENEL SİYASAL SİSTEM

Her toplum, varlığının devamı, bütünü ilgilendirdiği düşünülen sorunların çözümü, bazı hizmetlerin sağlanması gibi nedenlerle bir yönetim örgütlenmesi göstermektedir¹⁵. Toplumlarca, kolektif amaçlarını belirlemek ve gerçekleştirmek üzere geliştirilen ve birbiri ile bağlantılı bir bütün oluşturan bu örgütler dizisine¹⁶ siyasal sistem diyebiliriz¹⁷.

Siyasal sistemler, savaştan sağlığa kadar çeşitli uğraşlarda bulunur ve bunları sürdürmek için çeşitli kurumlar (yapılar, alt sistemler) geliştirir. Söz konusu yapıların örneğin parlamento, bürokrasi, mahkemeler, partiler, ordu; her birinin özel uğraş alanı (işlevleri) vardır. Bunlar da bu kez siyasal sisteme amaçlarını saptama ve bunları uygulama olanağı **verirler**¹⁸.

Siyasal sistem adını verdiğimiz toplumsal örgütü, diğer toplumsal örgütlerden (sistem veya alt sistemlerden) ayıran üç temel özellik vardır. Bunlardan ilki, "kapsam" açısından siyasal sistemin diğer sistemlerden çok daha büyük olmasıdır. Bir bakıma toplumsal sistemin değişik sistemlerinin birbiriyle uyuşmasını sağlayan genel bir çerçevedir¹⁹.

¹⁵ Bu örgütlenme, büyük ve farklılaşmanın yaygın olduğu toplumlarda devlet adını alabilirse de, daha ufak ve ilkel görünümü olan toplumların devlet denilemeyecek örgütlenme biçimleri gösterdikleri de unutulmamalıdır. İlder Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İstanbul 1977, s. 10.

¹⁶ Gabriel A. Almond, (Ed.) **Comparative Politics Today: A World View**, Boston: Little, Brown and Co., 1974, s.4.

¹⁷ Bir siyasal sistemde, yerine getirilmesi istenilen toplumsal taleplerle, bu taleplerin yöneldiği, bu talepleri karara bağlayacak, gerçekleştirecek çeşitli organlar bulunmaktadır. Herbert Jacob / Kenneth Vines, "The Role of the Judiciary in American State Politics", Glendon Schubert (ed.), **Judicial Decision-Making**, The Free Press of Glencoe, Collier Macmillan Ltd., London 1963, s.247.

¹⁸ Artun Unsal, **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi ("Siyasal Sistem" Teorisi Açısından Türk Anayasa Mahkemesi)**, Ankara 1980, s.10; Almond, s.4-9.

¹⁹ Bu çerçevede bak. Maurice Duverger, **Siyaset Sosyolojisi, Siyasal Bilimin Öğeleri** çev.Şirin Tekeli, ikinci basılış, Varlık Yayınları, İstanbul 1982, s.412. Bu konuda ayrıca bak. Abdullah Dinçkol, **Sosyal Güvenlik Açısından Toprak ve Tarım Reformu, "Sistem Kuramı" Çerçevesinde Bir İnceleme**, MÜSBE, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1992, s. 139 vd.

Siyasal sistemi, toplumdaki diğer örgütlerden ayıran ikinci özellik, aldığı kararların tüm toplum üyelerini "bağlayıcı" olmasıdır. Diğer bir deyimle, sistemin ürünü olan yasalar, kararnameler ve diğer normlar, ilgilendirdikleri toplum üyeleri açısından uyulması zorunlu işlemlerdir. Uymayı kabul etmemek, zor kullanmayı da içeren, çeşitli yaptırımlarla karşılaşır, cezalandırılabilir²⁰. Ancak bu zor kullanıcı kuvvet, kaba, gayrimeşru bir kuvvet olmayıp, meşru bir kuvvettir²¹.

Siyasal sistemin üçüncü ayırt edici özelliği, "çevre" açısındanadır. Siyasal sistem bir çevre içinde vücut bulur ve etkinlik gösterir. Siyasal sistemin içinde bulunduğu toplum, bu çevrenin yalnız çok boyutlu bir kesimini oluşturur. Hatta her boyutun ayrı bir sistem oluşturarak siyasal sistemle etkileşimde bulunduğu söylenebilir. Ekonomik sistem, sosyal sistem, doğal sistem gibi...²². Bu anlamda siyasal sistem, çevresiyle etkileşimde bulunan, onu etkileyici ve ondan etkilenen "ekolojik" bir kavramdır²³.

Öte yandan bir toplum, diğer toplumlardan soyutlanmış ve onlarla hiç etkileşimde bulunmadan varlığını sürdüremez. Dolayısıyla her toplum ve o toplumun siyasal sistemi, diğer toplumların oluşturduğu uluslararası bir çevrede yaşar, ondan etkilenir ve onu etkiler . Bu doğrultuda ulusal düzeydeki toplumsal sistemler iç çevreyi, ulus sınırlarının ötesindeki sistemler de dış çevreyi oluştururlar. Örneğin Türk toplum yapısı içinde üretim ve tüketim ilişkilerini içeren ekonomik sistem, iç çevrenin bir parçasıdır. Oysa Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi veya İnsan Hakları Avrupa

²⁰Turan, s. 10, 17.

²¹**Almond**, Max Weber'in "meşru fizik zorlama" kavramını önermekte ve siyasal sistemin en belirleyici niteliğinin "meşru fizik zora başvurma leke" olduğunu belirtmektedir. Bak. Cemil Oktay, **Yükselen İstisnalar Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul 1983, s.15. Ayrıca Bak. Coşkun San, **Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, Ankara 1971, s.9-10.

²²Oktay, s.17.

²³Unsal, **Siyaset.**, s.10.

²⁴Turan,s.17.



Mahkemesi türünden bir kuruluş, Türk siyasal sisteminin dış çevresinin birer ögesi olur²⁵.

3. DAVID EASTON VE SİYASAL SİSTEM KURAMI

David Easton, siyasal teori alanında ikinci dünya savaşı sonrası gelişen çalışmalar arasında çok önemli yeri olan bir teorisyendir. Gelişmesinde Easton'ın büyük katkısı bulunan sistem analizi de, son zamanların bu alanda ortaya konmuş en kapsamlı modelidir²⁶. Sistem kuramını ortaya koyduğu *The Political System*²⁷ adlı eserinde David Easton, kuramsal bir çerçeve olmadığı sürece yapılan ve yapılacak, uygulamaya dönük araştırmaların, pek anlamı olmayacağını ileri sürmektedir⁸.

Easton'a göre, sistem analizi, genellikle siyasal yaşamın, içerisinde gömüldüğü ve etkilerine açık bulunduğu sosyal sistemlerce çevrelenmiş, sınırları belli, bir seri karşılıklı ilişki olduğu kavramından hareket eder²⁸. Siyasal sistemi, diğer sosyal sistemlerden "analitik" olarak soyutlamamız olanaklı olduğuna göre; çevresel sistemlerin davranışından doğan ve siyasal sisteme gelen etkileri, sistemler arası bir alışveriş veya "transaksiyon" olarak görmek de olanaklıdır. Bu doğrultuda incelenen siyasal sistemle çevresinin ilişkilerini iki tür öge sağlamaktadır. Bunlar çevreden gelen ve sisteme ikinci bir güç veren "**girdiler**" (input) ile; sistemin, girdilere cevap şeklinde çevreye gönderdiği tepkiyi dile getiren "**çıkıtlar**" (output)dır³⁰. Çıkıtlar, çevrede bir tepkime yaratır ve yeni girdilerin doğmasına yol açar; sistem bunlara

²⁵Oktay, s.17; Dinçkol, *Sosyal*, s. 142 vd.

²⁶ Bu konuda ayrıntı için bak. Dinçkol, *Sosyal*, s. 143 vd.

²⁷ Easton'ın siyaset bilimindeki etkileri açısından bir dönüm noktası sayılabilen eseri "*The Political System*"dır. Bak. David Easton, *The Political System: An Inquiry into The State of Political Science*, New York, Alfred A Knops, (1953), Second edition 1971.

²⁸ Daha sonra yayınladığı bir eserinde belirttiği gibi, teori tarafından yönlendirilmemiş araştırmalar boşa gideceği gibi, verilerle desteklenmeyen teori de yetersiz kalabilir. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1965, s.7. David Easton'ın siyasal sistem modeli, kapalı devre halinde işleyen bir sibernetik modele benzetilerek kurulmuştur. Çıkış noktasında, siyasal bilimcilerin, sistemin genellikle yapılarını ve karar alma mekanizmalarını inceleme yönündeki geleneksel tutumundan kopma çabası yer alır. Onun çözümlemeye çalıştığı şey, sistem ile "çevresinin" ilişkileridir. Duverger, s.350,

²⁹ Easton, *A Framework*, s.25.

³⁰ *Ibid.*, s.109,



yeni çıktılarla cevap verir. Siyasal sisteme öteki sistemlerden gelen etkiler, bunlar için çıktıları, siyasal sistem için ise girdileri simgelemektedir³¹. Aynı şekilde, siyasal sistemin çıktıları da öteki tüm sistemler için birer girdi olarak değerlendirilir³². Bu sibernetik devre ilkesine uygun olarak sürer gider. Bunların tümü, ne başlangıcı ne de sonu olmayan sürekli bir akış halinde bir kapalı devre meydana getirir³³.

Easton'a göre girdiler, sistemi herhangi bir yolla değiştiren veya etkileyen sistem dışı her türlü olayı içerir³⁴ ve "istem"ler ve "destek" şeklinde iki ana başlık altında incelenir³⁵.

Değişik sistemler ve organlardan gelen istemler haklarında, sisteme yönelen destek yardımıyla, siyasal sistemin aldığı kararlar onun çıktılarıdır. Bunlar, bir yandan yeni istemlere ve desteklere verilen bir cevaptır; bir yandan da yeni istemlerin ve desteklerle meydana gelebilecek olan kaymaların kaynağını oluşturur. Bu yeni istemlerin ve destek kaymalarının şiddetini ve içeriğini belirleyen esas olarak "**geri besleme**" (feed-back)³⁶ mekanizmasıdır. Geri besleme, yani sistemin daha önceki çıktılarının çevrede geçirdikleri bir değişiklikte tekrar sisteme girdi biçiminde gelmeleri demektir. Zira siyasal sistem için en yaşamsal davranış, çevre ve kendi davranışlarının etkileri hakkında bilgi alabilmektir. Sisteme gelen "bilgi, geri besleme; bilginin dolaşım kanalları, geri besleme çemberi ve bilginin dolaşımı ve

³¹ David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley and Sons, New York 1965, s.25.

³² Easton, *A Framework*, s.109

³³ Bu sibernetik şemanın, Heraklit mantığını sürdüren Hegel ve Marx diyalektiğinin "bozulmuş ve etkisiz hale getirilmiş" bir şekli olduğunu düşünenler de vardır. Duverger, s.351.

³⁴ Easton, *A Systems*, s.27.

³⁵ David Easton, "Siyasal Sistemlerin Çözümlemesi Konusuna Bir Yaklaşım", çev. Feride Acar, *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*, Der. Kemali Saybaşı, Birinci Baskı, Ankara, Nisan 1985, S.130.

Girdiler, siyasal sisteme devingen bir nitelik verirler. Girdiler hem sistemin işlemek durumunda olduğu hammadde ve bilgileri, hem de sistemin çalışması için gerekli olan enerjiyi sağlarlar. İbid., s.130. Ayrıca bak. Easton, *A Framework*, s. 113 vd.

³⁶ "Feed-back" kavramı Türkçeye, "geri bildirim", "geri tepkime", "geri tepme", "besleyici yankı", "geri besleme", vb. gibi değişik şekillerde çevrilmiştir. Feed-back, bir sibernetik terimdir. Sibernetik kavramlar ise en iyi bir şekilde, kendi orijinine uygun, asıl terimlerle ifade edilebilirler. Ancak bu çalışmada, en uygun çevrimle "geri besleme" terimi tercih edilmiştir.

etkileri de geri besleme süreci" adını alır³⁷. Siyasal bir sistemde, bir çok sosyal sistemde olduğu gibi çok sayıda ve çeşitli geri besleme çemberleri vardır.

4. GENEL SİYASAL SİSTEMİN BİR ALT SİSTEMİ OLARAK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİ

Siyasal sistemin bir bütünü oluşturan, birbiriyle bağlantılı bir örgütler dizisi olduğunu belirtmiştik. Gerçekten genel siyasal sistem, çeşitli uğraşlarda bulunup, bunları sürdürmek için alt sistemler geliştirir. "**Kamu Yönetimi Sistemi**" de, genel siyasal sistem bütünü oluşturan örgütler dizisinde bir alt sistemdir. Genel siyasal sistem içinde, siyasal iktidarın tercihleri doğrultusunda, yasama tarafından yasalarla, idare tarafından tüzük ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Ancak sadece bir hukuksal normlar zinciri ile başlayıp bittiğini söylemek olanaklı değildir. Zira genci siyasal sistem, kamu yönetimi sistemi aracılığıyla çıktılara ulaşırken, diğer sistemlerden (sosyal, ekonomik, v.b.) etkilenir ve yönlendirilir. Siyasal sistemden gelen kararlar bir boşluk içinde oluşturulmaz, toplumun çeşitli kesimlerinde doğan gereksinimler, istekler, sorunlar, siyasal sisteme yön verenlerin bunları algılamaları, kendi düşünce ve eğilimleri, kısa ve uzun dönemdeki erekları karşısında belirir. Çok basit olarak, siyasal süreci, toplumdan ve sistemin kendisinden gelen isteklerin sistem tarafından kararlara dönüştürülmesi ve uygulanması olarak görebiliriz. Bu bir girdi-çıkıtı sürecidir. İstekler sisteme girmekte, sistem içinde işlemlere konu olmakta ve sonuçta kararlara çıkmaktadır³⁸.

5. KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNDE: "GİRDİLER"

Çevreden girdi alamayan, dinamik bir sistem düşünülemez. Girdi alamayan bir sistem, çevreye çıktı da gönderemiyor demektir.

³⁷ Easton, A Systems., s.366 vd.; Ayrıca bak. Easton, **A Framework**, s. 129 vd. ve s. 130, dn.7.

³⁸ Turan, s. 19.

Easton'a göre girdiler, sistemi herhangi bir yolla değiştiren veya etkileyen sistem dışı her türlü olayı içeren değişkenlerdir³⁹. Bir siyasal sistemin iki tür temel girdisi vardır: "istemeler (demand) ve "**destek**"ler (support). İstemler, sistemin otoritelerine yöneliktir. Destek kavramı ise, siyasal sistem üyelerinin sisteme yönelik tutumlarını içermektedir⁴⁰.

5.1. İSTEMLER

5.1.1. Kavram ve Nitelikleri

İstem, belli bir konuya ilişkin olarak, ilgililerce emredici bir değer dağıtımı yapıp yapılmaması hususunda ifade edilen bir görüştür⁴¹. Toplumsal isteklerin ve umutların belli öneriler olarak sistemin otoritelerine⁴² yöneltilip, onlardan karar almaları ve eyleme geçmelerinin istenmesini yansıtır⁴³. Eğer otoritelere yöneltilen istemler normal olarak cevaplandırılmazsa, otoritelerin değişmesi yönünde bir istem de ortaya çıkabilir.

İstemin başlıca fonksiyonu, siyasal sistem için bir enformasyon girdisi olmasıdır ve bu doğrultuda sistem analizinin temel "bağımlı değişkeni"dir⁴⁴. Çünkü istem olmadığı takdirde toplum için bağlayıcı kararlar almak için gerek yoktur, sebep yoktur. İstemler çatışması, siyasal sistemin temeli, özüdür. Gerçekten istem

³⁹Easton, A *Systems*., s.27, Çok çeşitli etkileri ve yine çok çeşitli tepkileri ifade etmek bakımından "girdi ve çıktılar"ın ortak yanı "özet değişkenler" (summary variables) olmalarıdır. Easton, *A Framework*., s.113, 127. Girdi ve çıktılar aynı zamanda, sistemle çevre arasındaki "bağlantı değişkenleridir (linkage variables). *İbid.*, s.108. Easton, ayrıca bir girdi değişkeninden de sözeder ve buna "iç-girdi" adını verir. *İbid.*, s.114. Buna yöre, siyasal sisteme etkiler, sadece sistem dışından gelmez, doğrudan doğruya sistem üyeleri de çeşitli etkilerde bulunabilir. Böylece girdi-çıkı işlemi sistem içinde oluşur. Bu bakımdan bunları girdilerden ayırmak gerekir. Ancak sistem içinden doğan bu etkiler, bütün sistemlerde de mevcuttur. *İbid.*, s. 114.

⁴⁰Ünsal, *Siyaset*., s. 132.

⁴¹Easton, A *Systems*., s.38.

⁴²Sistemin otoriteleri, toplum adına sürekli bir şekilde yönetim fonksiyonunu ifa eden kişilerdir. *İbid.* s. 212.

⁴³Easton, A *Framework*., s. 122.

⁴⁴Easton, A. *Systems*., s.48.

girdisinin "sıfır"a yaklaştığı bir sistem çözülme halinde bir sistem kabul edilebilir⁴⁵. Eğer sisteme yönelik bir istem yoksa, sistemin etkinlikte bulunması anlamsızdır. Bu anlamda istem, siyasal sistemin hem varlık sebebi, hem de ham maddesidir .

İstem mevcut olmadığı takdirde, siyasal bir sistemin hakim üyeleri, hangi probleme enerjilerini yöneltceklerini kestiremezler. Hangi sebeple olursa⁴⁷ olsun, herhangi bir eyleme geçebilmek için, birisinin yöneticilerin dikkatini bu sorunlara çekmesi gereklidir⁴⁸. Bu doğrultuda, herhangi bir çevresel sistem üyesi iken, siyasal sisteme bir istem yönelten birey, hiç değilse bir süre için, siyasal sistemin üyesi haline gelmektedir⁴⁹.

Bir iç ya da dış istemin ortaya çıkması, onun hemen bir siyasal gündem konusu olmasını gerektirmez. Bir çok istem ya doğduğunda ölür ya da toplumun önemsiz bir kesimin desteği ile uzun süre sürünür; fakat asla olası siyasal kararlar düzeyine ulaşamaz. Ötekileri ise sorunlar haline dönüşürler. Burada sorun olarak adlandırılan, siyasal sistemin üyelerinin, önemli bir nokta diye kabul ederek, sistemin tanınan kanalları çerçevesinde tartışmaya hazır bulundukları istemlerdir⁵⁰. Bu tür istemler, kaynağı ne olursa olsun (iç veya dış) sistem için bir "baskı" oluştururlar. Sistem, kendine yönelen çok sayıda, farklı ve çatışan istemlerin, bunları "yanıtlama kapasitesi" üzerinde yarattığı baskıyı hafifletmek zorundadır⁵¹.

5.1.2. İstemlerin Sistem Üzerindeki Baskı Etkisi

Easton'a göre, eğer bir sisteme yönelen "istem akımı", miktar ve çeşit açısından çok yüklü olup, çözümü için zaman açısından bir kriz yaratıyorsa, sistemin belirgin

⁴⁵ Şirin Tekeli, David Easton'ın Siyaset Teorisine Katkısı Üzerine Bir İnceleme, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1976, s. 185.

⁴⁶ *İbid.*, s.185.

⁴⁷ Bu sebepler, "toplumun güvenliği", "hakim bir sınıfın iktidarının sürdürülmesi", "bürokrasinin devamı", "kamu hizmeti" v.b. olabilir. Easton, A Systems., s.49.

⁴⁸ *İbid.*, s.49. Ancak halen hiçbir siyasal sistem, "istem" bulunmadığından, yok olmak durumuyla karşılaşmamıştır. Tekeli, s. 186.

⁴⁹ Easton, A Systems., s.53.

⁵⁰ Easton, "Siyasal", s. 132.

⁵¹ Easton, A Systems., s.57 vd.



girdilerini, yani emredici karar alma kapasitesini zedeleyebilir⁵². Bu hipotezin dayandığı önemli varsayımlardan birine göre, istemler yanıtlanmadığı takdirde sistemin ihtiyacı olan destek girdisini zayıflatabilirler. Bu etki dolaylıdır. Çünkü burada esas sözkonusu olan destek yetersizliğinin yol açtığı bir baskıdır⁵³.

Eğer, belli zaman dilimi içinde istem, ampirik olarak belirlenebilecek bir sınırı aşarsa, "istem girdisinde aşın yükleme"den (demand-input overload) bahsedilir⁵⁴.

İstem, çevre hakkında sisteme bilgi getiren bir mesaj olduğuna göre; istem krizine sürüklenmesinin gerçek nedeni de haberleşme kanallarının kapasitesine bağlıdır. Her sistemin haberleşme kanalları, belli bir kapasiteye sahiptir. Eğer istem, taşıma kapasitesini aşarsa, bunun sonucu istemlerden bir kısmının ilgililere iletilmemesidir. Ayrıca gelen bilgiyi özümleme ve karara dönüştürme de bir kapasite meselesidir⁵⁵. O halde kapasite sınırının başlıca iki zaafa dayandığı söylenebilir. Bunlar "kanal zaafı" ve "yanıt zaafı"dır⁵⁶. Bu durumdaki, sınırlı kapasitesi nedeniyle taşıyabileceğinden fazla istemle karşılaşan bir siyasal sistem, kendisine yönelik istem baskısını azaltmak üzere, bazı çözüm yolları bulmaya çalışır. İstemlerin hacmini azaltmak veya sisteme girişini belli bir kanala sokarak düzenlemek zorundadır. Böylelikle, istemlerin giderek birikmesi ve karar mekanizmalarını felce uğratması önlenir⁵⁷.

Ülkemizde değişik dönemlerde kamu yönetimi alt sistemine yönelik bireylerin isteklerinin karşılanamaması, bunların birikmesi siyasal sistemde sıkışmalara yol açmıştır. Bu istemlerin aşırı baskısına rağmen cevaplandırılmaması, sistemde gerilim doğurmuştur. Sistem üyelerinin gerilimden kaynaklanan sisteme

⁵² *Ibid.*, s.57.

⁵³ Tekeli, s.187-188.

⁵⁴ Sistemi tehdit eden aşın yükleme hali, başlıca iki faktöre bağlanabilir. İstemlerin miktarı krize yol açmış olabilir. O zaman bir "aşırı miktar baskısı" mevcuttur. Bazen de, istemlerin çeşidi veya içeriği bir krize yol açabilir. O zaman, sözkonusu olan bir "içerik baskısı (*content stress*)"dir. *Ibid.*, s. 188.

⁵⁵ *Ibid.*, s.189-190.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 190; Easton, *A Systems.*, s.69.

⁵⁸ Ünsal, Siyaset., s. 133.



güvensizlikler, siyasal sistemin "hukuksal çıktılar"la ve reform uygulamalarıyla, istemlere yeterli cevap verememesinden kaynaklanmıştır. Değişik dönemli kamu yönetimi düzenlemesine ilişkin reform çalışmaları⁵⁸ bu gerilimin giderilmesine yöneliktir. Son dönemde de, iç ve dış kaynaklı istemlerin siyasal sisteme akımının düzenlenmesini sağlayan **bir alt** sistem olan kamu yönetimi sistemi, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" ile bu istem baskısını azaltmaya çalışmayı amaçlamaktadır.

5.1.3. Sistemin "İstem Baskısı"yla Mücadelesi

Easton'a göre, istemden doğan baskı, sisteme yönelen istemlerin hacim ve içeriği ile sistemin bu istemleri cevaplandırma kapasitesi arasındaki ilişkinin fonksiyonudur⁵⁹, Sistem, baskılar karşısında pasif kalmaz, istemleri düzenlemek ve azaltmak yönünde çeşitli önlemler alarak, istem baskısına karşı kendisini savunur⁶⁰.

Toplumdaki tüm beklentiler, çıkarlar, dilekler, dürtüler ve tercihler, kısacası çeşitli istekler, otomatik olarak istemlere dönüşmezler⁶¹. O halde, hangi isteklerin, "istem" haline geleceğine karar verme aşaması, sistemin ilk kontrol aracıdır ve bu bir "sınır işlemi"dir. Nitekim bu **sınır**, özellikle kültürel sistemle siyasal sistem arasında bulunup, ne gibi isteklerin istem haline dönüşeceği, kültürel sınırlamalarla belirlenir⁶². Sistemin, "istem akımı'nı kontrol edebilmesi için kullandığı iki araç vardır. Bunlardan birincisi "Yapısal kontrol mekanizması", ikincisi ise "kültürel kontrol mekanizması"dır. Bu mekanizmalar, sisteme yönelen istemlerin hacmini ve

⁵⁸ 1972 yılında yapılan "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler" adlı rapor ile 1980'li yılların başında gerçekleştirilen araştırma ve uygulamalar; VI. Plan hazırlıkları kapsamında, 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi gibi,

⁵⁹ Easton, **A Systems.**, s.70.

⁶⁰ **İbid.**, s.69; Tekeli, s.190; Unsal, Siyaset., s.133-134.

⁶¹ Ünsal, **Siyaset.**, s. 134.

⁶² Tekeli, s. 192.

çeşitliliğini etkiler; istem girdisini azaltmada, sınırlayıcı, caydırıcı, Önleyici bir rol oynarlar ve istem girdisini bastırırlar⁶³.

5.1.3.1. Yapısal Kontrol Mekanizması

Her sistemde, istemlerin sisteme düzenli giriş yerleri vardır. Bunlara "yapı" denilebilir. Eğer herhangi bir sistem üyesinin, bir istemin ifade edilmesinde, siyasal yapı içerisinde belirli bir rolü varsa, bu rolü işgal eden kimselerin, yani aktörlerin, istemlerin siyasal sisteme girişini kontrolde etkileri olacaktır⁶⁴.

Gerçekten her toplumda ayrıcalıklı konumlarda bulunan veya gruplarda yer alan bazı kişilerin sistemin öteki üyelerine oranla, sistemden belli şeyleri istemeye yönelik eylemlere girişme olasılığı daha yüksektir⁶⁵. Bu ayrıcalıklı rol sahipleri, öteki üyelerin çeşitli isteklerinin dile getirilmesinde ve sonra da isteme dönüşmesinde aracılık ettiklerinden, bir çeşit "kapı bekçiliği" (gate keeping) yaparlar⁶⁷. Bir siyasal sistemde özellikle bürokratik yapının, kendi güçlerini tahrip edecek İstemlere normal olarak yanıt vermediği gözlemlenen bir durumdur. Bunlar ya gösterdikleri dirençle, kamu yönetimine ilişkin istemlerin sisteme akmasını engeller ve kamu yönetimi reformu yapılmasını önler ya da yürürlüğe konulabilen yasaları, kendi amaçlarına dönük biçimde yozlaştırırlar. Bu tür yetersiz yasaların yarattığı sıkıntıların, yeni bir girdi olarak istem şeklinde siyasal sisteme yansımaları sağlayacak kanalları da tıkarlar.

Easton'a göre, genel siyasal sistemde partiler, çıkar grupları, kural koyucular, kamu önderleri, seçkinler, kamu ve özel kesim yöneticileri "indirgeme birimleri" olmaktadır⁶⁸. Bunlar sistemin sınırında, isteklerin isteme dönüşmesinde aracılık

⁶³Ünsal, *Siyaset*, s. 134.

⁶⁴Tekeli, s.194.

⁶⁵Talcott Parsons, *Essays in Sociological Theory*, The Free Press, Glencoe Illinois 1964, s.53.

⁶⁶Easton, *A Framework*, s. 122.

⁶⁷Ünsal, *Siyaset*, s. 134.

⁶⁸Easton, *A Systems*, s.76.

veya bekçilik yapmaktadırlar⁶⁹. Zira demokratik toplumlarda her ne kadar formel olarak istemler kısıtlanmamış gibi görünse de, fiilen siyasal yapı üyeler için farklı istem olanakları yaratmaktadır. İstem fonksiyonu çoğunlukla "resmi olmayan"⁷⁰ (enformel) ve "resmi"⁷¹ (formel) gruplar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.

Türk siyasal sisteminin sınırında bulunan "indirgeme birimleri"; kendi gruplarında bulunan üyelerin, isteklerinin isteme dönüşmesinde aracılık yapmakta ve istemleri belli kanallara indirgemektedirler. Böylece formel ve informel gruplar, istemleri ayıklayarak, birleştirerek veya değiştirerek, toplumdaki çeşitli sınıf ve grupların aralarındaki çıkar çatışmalarının sistemde yaratacağı gerilimin azaltılması fonksiyonunu görmektedirler. Zira sistem kendi üzerindeki istem baskısını yanıtlayabildiği sürede ve oranda, istem hacmini hafifletebilecek ve dolayısıyla da kendi varlığını daha kolay sürdürebilecektir⁷².

Genel siyasal sisteme yönelik çeşitli isteklerin isteme dönüşmesinde aracılık veya "kapı bekçiliği" yapan "indirgeme birimlerinin bazıları, alt sisteme yönelik olarak ta faaliyet gösterirler. Örneğin yasa koyucu, siyasal partiler, bazı kurumlar, "kamu yönetimi alt sisteme yönelik isteklerin, isteme dönüşmesinde, birleştirme yoluyla indirgenmesinde, değiştirme veya tasfiyesinde aracılık veya kapı bekçiliği yapmaktadırlar. Ülkemizde çeşitli tarihlerde kamu yönetimi alt sisteminin meydana getirilmesine yönelik istemler, kapı bekçilerinin genel siyasal sistemi etkilemeleri sonucu bazen engellenmiş, bazen değiştirilmiş ve yozlaştırılmış, bazen de oluşturulan sistem, kapı bekçilerinin çabalarıyla bilahare tasfiye edilmiştir.

⁶⁹ *İbid.*, s.86-87; Ünsal, *Siyaset.*, s. 135.

⁷⁰ Resmî olmayan gruplar, "örgütlenmiş, etkin baskı grupları" ve "sınırlı etkinlikte baskı grupları"ndan oluşur. Sınırlı etkinlikte baskı grupları ise, örgütlenmemiş gruplar, anomik gruplar ve örgütlenme düzeyi sınırlı gruplardan oluşmaktadır. Bak. Dinçkol, *Sosyal.*, s. 157-163.

⁷¹ Resmî gruplar, siyasal partiler, yasama, yürütme ve yargı organları, üniversiteler, ordu, v.b. gibi kurumlardır. Bu kurumlar, toplumun çıkarlarına hizmet etmek üzere gelişmişlerdir. Ancak siyasal yaşamın gerçekleri, bu tip bazı kurumların siyasal karar organları üzerinde baskı grubu davranışı içinde olduklarını göstermektedir.

⁷² Dinçkol, *Sosyal.*, s. 164.

İkinci durumda ise, kamu yönetimi alt sisteminin çalışma ve uygulamaları ile ilgili olarak doğrudan bu alt sisteme yönelik istemler, kapı bekçilerinin aracılık veya bekçiliği ile karşılanırlar. Örneğin siyasal partiler, milletvekilleri, bölgesel kamu yönetimi uygulamaları ile ilgili olarak, sistemin otoriteleri üzerinde bazen teşvik edici, bazen engelleyici istemleri yansıtıcı bir rol oynarlar. Kamu yönetimi alt sisteminden kaynaklanan olumlu veya olumsuz bir "çıkıtı"ya kavuşabilmek için, istem yöneltirler.

Easton, bir sistemin otoritelerinin de sırasında kapı bekçiliği yaptığını belirtiyor⁷³. Örneğin kamu yönetimi alt sisteminin otoriteleri olarak ele alabileceğimiz bürokrasi, sisteme yönelecek istemleri, kendi yasaları, tüzük ve yönetmeliklerine dayanarak bazen sadece şekil şartlarından dolayı incelemeyi ayıklayabilir. Sistem içi otorite olan bürokrasi, kapı bekçiliği fonksiyonunu göstererek, kamu yönetimine yönelik bir çok istemi dikkate almamaktadır.

Öte yandan ülkemizde genellikle kamu yönetimi alt sisteminde otoriteler kendiliklerinden harekete geçemezler; yani toplumdan herhangi bir istem gelmeden veya genel siyasal sistem tarafından yönlendirilmeden veya yönlendirme istikametinde, genel siyasal sistemden kaynaklanan yasa, kararname, tüzük, yönetmelik gibi çıktılar, kendi sistemine girdi olarak almadan faaliyette bulunamazlar. Oysa genel siyasal sistemin otoriteleri, örneğin hükümet, toplumdan herhangi bir istem gelmeden de yer yer isteklerin ne yönde geliştiğini tahmin ederek, istem haline dönüşmeden kendi hamlesini yaparak önü alabilir⁷⁴ ve çıktı üretebilir.

5.1.3.2. Kültürel Kontrol Mekanizması

Bir sistemin, istem haline dönüşen isteklerin hacim ve içeriğini kontrolünde önemli bir mekanizma da kültürdür. Her sistemde kültür değişir, hatta aynı sistem içerisinde de kültür homojen değildir. Bu doğrultuda kültürel normların, bütün sistemlerde, istem haline dönüşmeyi bekleyen isteklerin hacim ve çeşidine nihai bir sınır çizme

⁷³ Ünsal, *Siyaset*, s. 138.

⁷⁴ Easton, *A Systems*, s.97.



fonksiyonu ifa ettiklerini⁷⁵ görmekteyiz. Genelde ülke kültürünün, özelde ise hukuk kültürünün ürünü olan sözkonusu bu normlar, genel siyasal sistemin "kültürel kontrol mekanizmasını oluşturmaktadırlar. Easton'a göre, başlıca "kültürel istem bastırıcıları" (cultural inhibitors) içinde yaşanan düzenin resmi ve gayriresmî kurallarından meydana gelmektedir. Bunlar bazı isteklerin istemlere dönüşmesini engelleyen, caydırıcı veya onları değiştiren öğelerdir. Böylelikle istemlerin yol açabileceği çatışma ve zaman kaybı önlenir⁷⁶.

Kültürel kontrol mekanizmasını, bu çalışma bazında ele aldığımızda, Anayasal ve yasal düzenlemeler bağlamında incelemek yararlı olacaktır.

5.1.3.2.1. Anayasal Düzenlemeler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, hem genel siyasal sisteme, hem de bir alt siyasal sistem ve kamu yönetim sistemi olan idare, merkezi idare ve mahalli idare sistemlerine yönelik, istem haline dönüşmeyi bekleyen isteklerin hacim ve içeriğine nihai bir sınır çizme fonksiyonunu görececek maddeleri ihtiva etmektedir.

1982 Anayasası, çeşitli maddelerdeki düzenlemeleriyle kamu yönetimi sistemini anayasal bir kurum haline getirmiştir⁷⁷.

⁷⁵ *İbid.*, s.103.

⁷⁶ *Ünsal, Siyaset.*, s. 138; Tekeli, s. 197.

⁷⁷ "İdare, **kuruluş** ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönelim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır, (...) (m.123).

"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. (...) (m. 126).

"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.(...)

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.(...) (m. 127).



Anayasal düzenlemeler, sadece sistem girdisini sınırlayıcı yönde etki yapmamaktadır. Aynı zamanda kamu yönetimi sisteminin işleyiş kurallarını belirleyen, sistemin yapısı veya rejimini tespit eden **bir** niteliğe sahiptir. Örneğin Anayasanın 123. maddesine göre kamu yönetimi, "merkezden yönelim ve yerinden yönetim" esaslarına **dayanmaktadır**. Merkezi idarenin, tüm istem girdileri karşısında yetersiz kalması doğal olduğundan, Anayasanın 127. maddesi ile "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere" mahalli idareler görevlendirilmiştir. Bu düzenleme ile aynı zamanda merkezi idareye yönelecek isteklerin hacim ve türüne bir sınırlandırma getirilerek, istem girdileri, müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla mahalli idarelere yönlendirilmiş olmaktadır. Bu yönlendirme ve sınırlamanın, merkezi yönetime ilişkin istek hacmini daraltmayı ve istek yükünü hafifletmeyi amaçladığı ortadadır.

5.1.3.2.2. Yasal Düzenlemeler

Kamu yönetimine ilişkin ülkemiz yasaları çok çeşitlidir. 10 haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı "*İl İdaresi Kanunu*"⁷⁸, "*İl Özel İdaresi Kanunu*"⁷⁹, 3.4.1930 tarihli ve 1580 sayılı "Belediye Kanunu" ve merkezi yönetime ilişkin, tüm bakanlıkların teşkilât yasaları başlıca yasaları oluşturmaktadır. Bütün bu yasalar, genel siyasal sistemin bir parçası olan kamu yönetimi alt sistemini düzenleyen yasalardır. Söz konusu yasalar ve buna bağlı olarak çıkarılan yönetmelikler de, ilgili anayasal düzenlemelerde belirtildiği gibi, aynı doğrultuda kamu yönetimi alt sistemine yönelik istemlerin hacim ve içeriğine bir sınır çizme fonksiyonu görececek maddeler içermektedirler. Bu yasaların içeriğine ayrıntılı olarak değinmek bu çalışmanın kapsamı aşmaktadır.

"Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekte yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.(...)"(m.128).

⁷⁸ R.G. 18 Haziran 1949, S.7236.

⁷⁹ 13 Mart 1329, 17 Rebiülahir 1331, (Takvimi Vekayi ile Neşir ve İlânı: 15 Mart 1321 - S.1414). Yasanın adı "İDAREİ UMUMİYEİ VİLAYAT KANUNU MUVAKKATI" iken, 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunun 1 inci maddesi ile bu şekilde değiştirilmiştir.



5.2. DESTEKLER

5.2.1. Kavram ve Nitelikleri

Bir siyasal sistemin işlemesi için yalnızca istem girdileri yeterli değildir. Sistemin işlerliğinin korunması için, aynı zamanda bir siyasal sisteme enerji de girmelidir. Siyasal sistemi tutundurma ya da karşı çıkma yöneliş ve eylemleri, sistemden kaynaklanan istemler ve kararlar biçiminde somutlaşan enerjinin de sisteme sokulması gerekir⁸⁰. Easton bu tür girdilere "destek" demektedir. Destek girdisi, istemlerle açıklanan hedeflere ulaşmak için otoritelere, ihtiyaçları olan enerji ve kaynakları sağlamaktadır⁸¹. Destek olmaksızın ne amaçlar arasındaki çatışmalar çözülebilir, ne de istemler doyuma ulaşabilir. İstemler hakkında bir şey yapılabilmesi için, bu istemlerin bağlayıcı kararlar biçimine dönüşmesine öncülük yapan ve ilgili süreçleri herhangi bir biçimde etkilemek isteyen toplum üyelerinin, başkalarının desteğini sağlayabilir durumda olmaları gerekir⁸². İstemde olduğu gibi, destek girdisi de hem sistemin var olabilmesi için zorunludur, hem de sistemin varlığını tehdit eden bir baskı kaynağıdır. Zira en azından "önemli sistem üyelerinin"⁸³ desteği bulunmadığı sürece, otoriteler etkinliklerini sürdüremezler⁸⁴. Destek belli bir seviyenin altına düştüğü takdirde, sistem için bir baskı yaratır ve sistemin, varlığını sürdürebilmesi için desteği bu belirli limitin üzerinde tutmaya çalışması gerekir⁸⁵.

Bu bağlamda destek kavramı, siyasal sistem üyelerinin sisteme yönelik tutumlarını içermektedir. Söz konusu değişik tutumlar, aynı zamanda sistem otoritelerinin

⁸⁰ Easton, "Siyasal.", s.133. ⁸¹

⁸¹ Easton, **A Systems**, s. 153. ⁸²

⁸² Easton, "Siyasal.", s.133.

⁸³ Easton'a göre "önemli üyeler", istemlerin işleme konulabilmesinde tutumlarının dikkate alınması gereken üyelerdir. Easton, **A Systems**, s. 157, Bir başka söyleyişle, "arzu edilen eşya ve değerlerin nasıl dağıtılacaklarını belirleyen ve diğer insanların yaşamlarını etkileyen en önemli kararlar üzerinde en fazla kontrole sahip olanlar"dır. Kenneth Smorsten, **A Preface to Action, An Introduction to American Politics**, Second Edition, Goodyear Publishing Company, Inc., Santo Monica 1980, s. 16.

⁸⁴ Easton, **A Systems**, s. 154.

⁸⁵ **İbid.**, s.158.



ürettiği çıktılara ilişkin bir değerlendirmeyi de yansıtır . Destekler, siyasal sistemin çevresinde, toplumda meydana gelen bütün değişikliklerin "üyelerin siyasal sistemin bütününe, kurallarına ve liderlerine karşı besledikleri hislerde meydana getirdiği değişiklikleri" siyasal sisteme iletirler⁸⁷.

Easton'a göre, destekleyici davranışların iki türü ortaya çıkar. Bunlardan birincisi, başka bir birimin amaç, çıkar ve eylemlerini destekleyen hareketlerdir. Bu durumlarda destek, açık bir eylem biçiminde kendini göstermektedir⁸⁸. "Açık destek"te kritik değişken eylemdir, yani gözlemlenebilen bir davranıştır⁸⁹.

Öte yandan destekleyici davranışın başkaları tarafından rahatça gözlenebilen hareketleri içermeyen, ancak bakış açısı veya yönelişler dediğimiz bazı içsel davranışlarla belirlenen bir ikinci türü de vardır ki, buna "kapalı destek" denebilir⁹⁰. Örneğin bir insanın siyasal partisine sadık, demokrasiye bağlı ya da vatanseverlik duyguları ile aşılınmış olduğunu söylediğimiz zaman kastettiğimiz böyle bir destekleyici davranışın varlığıdır.

Bu çalışma bağlamında baktığımızda, toplumda, etkin ve bireyleri tatmin edici bir çözüm üretici kamu yönetimi sisteminin gerçekleştirilmesinin; eşitlik ve sosyal adalete uygun olacağı, kişilerin insan onuruna yaraşır asgari bir yaşam düzeyine kavuşturulacağı şeklindeki duygu ve düşünceler, kamu yönetimi alt sistemi için kapalı desteklerdir, "destekleyici düşünce biçimi"dirler denilebilir. "Olumlu tepki veren çağdaş hukuk devleti" formunda sloganlaşmış düşünce de bu tür bir desteği ifadelendirmektedir. Öte yandan, Türkiye'de insan haklarına dayalı, çağdaş bir hukuk devleti gerçekleştirilmesinin güç olduğu, bu tür çabaların önleneyeceği, gerçekleştirildiği takdirde bile yozlaştırılacağı şeklindeki duygu ve düşünceler de yine kamu yönetimi alt sistemine yönelik olumsuz desteklerdir. "*Devlet kapısında*

⁸⁶ Ünsal, **Siyaset.**, s.157.

⁸⁷ Tekeli, s.208.

⁸⁸ Easton, "Siyasal", s. 133; Easton, **A Systems.**, s. 195.

⁸⁹ Örneğin bir siyasal adaya oy verme, bir parti veya örgüte para verme, bir parti veya aday için propaganda yapma, vergilerini ödeme gibi davranış biçimleri açık desteklerdir.

⁹⁰ Easton, **A Systems.**, s.195.



sürünmek" şeklinde ifade edilen yaygın düşünce biçimleri de olumsuz desteklerin ülkemizde billurlaşmış sloganlarındandır.

Bir sistemin üyeleri o sisteme ya da onun ideallerine derinden bağlı iseler, kişiler önemli ölçüde kışkırtma ile karşı karşıya bırakılsalar dahi, benimsedikleri sisteme bağlılık duygularının destekleyici etkisinin sürmesi beklenir⁹¹. Eğer üyelerin sisteme ya da onun ideallerine bağlılıkları zayıflamaya başlamış ve "desteklerinin asgari bir düzeyin altına düşmesi tehlikesi"⁹² belirmişse ve sistem de bu azalan desteği canlandırma ve bu konuda belli mekanizmalar oluşturma cihetine gitmemişse, "günleri sayılıdır."⁹³

Easton, azalması sistemi tehlikeye sokan desteklerin yöneldiği odak noktaları olarak, siyasal topluluk, rejim ve otoriteyi ele almaktadır⁹⁴. Bunlar destek girdisinin alanını oluşturmaktadırlar⁹⁵. İşte bu alan üzerindeki destek yokluğu, yukarıda da belirtildiği gibi, sistemin tamamen çökmesi sonucunu oluşturabilir⁹⁶.

5.2.2. Destek Girdisinin Alanı

Sisteme yöneltilen destekler, aslında sistemin çeşitli alt sistemlerine yöneltilmektedir. Bunlar siyasal topluluk, rejim ve otoritedir. Bu hedeflerin her birine ilişkin olarak eğilimler ve düşüncelerin belli bir biçimde birleşmesi ve eyleme geçme arzusunun bulunması gerekmektedir.

Easton, siyasal topluluğu, bir siyasal sistemin, siyasal bir iş bölümüyle bir araya gelen üyelerinden oluşan bir grubu olarak tanımlar⁹⁷. Siyasal topluluk düzeyinde meydana gelebilecek en önemli değişiklik, üyelerin büyük bir kısmının, daha önce mevcut olan işbölümüne olan desteklerini esirgemeleri ve böylece siyasal topluluğa

⁹¹ Easton, "Siyasal", s.134.

⁹² Easton, **A Framework**, s. 124.

⁹³ **İbid.**, s.124.

⁹⁴ Ünsal, **Siyaset**, s.158; Tekeli, s.209; Easton, **A Systems**, s.171-189 (siyasal topluluk); s. 190-211 (rejim); s.212-219 (otoriteler).

⁹⁵ Easton, "Siyasal.", s.134 vd.

⁹⁶ Easton, **A Systems**, s. 158.

⁹⁷ **İbid.**, s.177.



yöneltilen destek açısından sistem içi bir bölünmenin ortaya çıkmasıdır. Sistemde en köklü değişimi yaratan grup parçalanmasında, topluluğun bazı grupları, desteklerini eski işbölümü düzeninden tamamen veya kısmen çekebilirler⁹⁸.

Günümüz Türkiye'sinde yaşanan sosyal çatışma ve çalkantılar, bazı kesimlerin siyasal sistem ve alt sistemlere duydukları güvensizlik ve azalttıkları destek sonucudur denilebilir. Güvensizliğin ve dolayısıyla sisteme yabancılaşmanın en temel öğelerinden birisi; bireylerin, içinde yaşadıkları sistemin, sorunlarını çözeceğine ilişkin inancı yitirmeleridir. Bireyler toplumun siyasal düzeninin, "çözüm üreten" bir sistem olduğuna inanmıyorlarsa", sistem çözülmeye başlar. Örneğin ülkemizde yargı organları ve dolayısıyla adalet sistemi, güvenin zayıfladığı ve desteğin azaldığı kurumlardandır. Hukuk davalarının yıllarca sürüncemede kaldığı, hakkın zamanında yerine getirilemediği bir ortamda doğan boşluk, yasadışı örgütlenmelerle doldurulmuş, çek-senet tahsili ile uğraşan örgütlerden, yargıda rüşvet ve iltimas ilişkilerinden çok sık bahsedilir olmuştur. Yine hastahanelerdeki yoğunluk, yeterli bakım ve sağlık önlemlerinin alınamamış olması da, sağlık sistemine yönelik desteği azaltmıştır. "Allah kimseyi hastahane ve mahkeme kapısına düşürmesin; hekime ve hâkime muhtaç etmesin." sözü, bir bakıma sistem üyelerinin adalet ve sağlık kurumuna bakış açısını simgelemektedir. Burada güvensizliğin ve bu alt sistemlere duyulan korku ve yabancılaşmanın izlerini açıkça görmek olanaklıdır.

Ayrıca büyük çaplı yolsuzluk, rüşvet, adam kayırma davranış ve söylentileri, bunların sistem tarafından ortadan kaldırılması yönünde yeterli çaba gösterilemediğine ilişkin yaygın kanı, duyum ve gözlemler de üyelerin sisteme desteklerinin azalması sonucunu doğurmakta ve sürdürmektedir¹⁰⁰. Toplum içindeki

⁹⁸ **Ibid-**, s.179-180; Tekeli, s.213-214.

⁹⁹ Emre Kongar **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, C.I, 5. basım, İstanbul 1985,s.223.

¹⁰⁰ Türkiye'de son dönemlerde yaygın bir biçimde ortaya çıkan rüşvet, yolsuzluk, vurgun olayları hakkında yapılan araştırmalara göre, tam 10 ayrı türde (*rüşvet, zimmet, politik yandaş; adam kayırma, oy avcılığı, lobicilik, rant kollama, gönül yapma, sırları sızdırma, dalavere*) ortaya çıkan politik yozlaşma sonucu, baskı ve çıkar grupları ile politik yandaşlar, devlet hazinesinden trilyonlarca liralık



gelir ve servet dağılımı eşitsizliği ve sınıflar arasında gittikçe büyüyen adaletsizlikler de, sistemin "geleceğe dönük sorun çözme kapasitesi" hakkında insanların görüşlerini kökten etkilemektedir. Bir siyasal sistemin sorun çözme kapasitesi, büyük ölçüde, bireylerin gelecekteki beklentilerinde somutlaşır "İnsanlar, içinde yaşadıkları düzenin (yalnız siyasal değil, aynı zamanda toplumsal-ekonomik sistemin de) kendilerine gelecekte verebilecekleri açısından olumlu ..." ¹⁰¹ düşünce içinde değillerse, sisteme yönelik desteklerini geriye çekebilirler .

Genel siyasal sisteme ve **bir** alt sistemi olan kamu yönetimi sistemine yönelik desteklerin azalmasındaki en önemli nedenlerden biri, mevcut yapının genellikle bu güvensizliği hak etmiş olmasıdır. Bir başka deyişle, Türkiye, "çağdaş" örneklerine uygun bir "toplumsal işleyiş mekanizmasını" hâlâ gerçekleştirememiştir. Adaleti de, ekonomisi de, hattâ eğlence ve dinlencesi de, ağır, aksak, gecikmeli ve dolayısıyla insanı gerçekten isyana sevkedicidir ¹⁰³. Özellikle bürokratik tıkanma bu sebeplerin başında gelmektedir. Ancak yine de, genel siyasal sisteme yönelen desteğin ani bir düşüşünden bahsetmek söz konusu değildir. Sadece bu düşüşü bir "destek erozyonu" şeklinde anlamak gerekir ¹⁰⁴. Bu bakımdan destek kaybını nötr hale getirmek halen olanak dahilindedir.

Rejim de siyasal sistemin temel unsurlarından birisidir. Çünkü herhangi bir siyasal toplulukta, siyasal ilişkileri tesadüfi olmaktan çıkarıp, düzenlilik kazandıracak bir metod olmasa, üyeler hem her günkü siyasal kararları alma, hem de bunların alış

kaynağı ceplerine transfer ediyorlar. Sadece "rant kollama" yoluyla devletten bir yılda bütçenin 7.7'si kadar transfer **yapılırken**, Türkiye bu alanda 20 ülke arasında ön sıralarda yer almaktadır. Bk. Dinçkol, **Sosyal.**, s.180. Ayrıca bk. Abdullah Dinçkol, "Türkiye'de Organize Suçluluk ve Sosyo-Ekonomik Yapı", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, S. 1, Mayıs 2002, s.99.

¹⁰¹ Kongar, s.224.

¹⁰² Sistem hakkında olumsuz düşünce içinde olan insanlar aynı zamanda sistemi ve onu "yaşatan temel ilkeleri sorgulamaya ve eleştirmeye başladılar" Böylece sistemi "yaşatmayı hedef alan sosyal irtifakı terket(meye)" yöneldiler. Bk. Doğu Ergil, "Lâiklik Üzerine Düşünceler-Türkiye Örneği", **AÜSBFD.**, C.XLIV, Temmuz-Aralık, 1989, No.34, s.25 vd.

¹⁰³ Kongar, s.224.

¹⁰⁴ Easton, **A Systems.**, s.224.



şekilleri üzerinde çatışmaya gireceğinden, sistem devamlı bir baskı altında kalacaktır.

Rejim, siyasal yoldan sorunların işleme tabi tutulmalarını belirleyen kural ve normlar ve bağlayıcı kararlar alanların durumuyla ilgili sınırları belirleyen, nisbeten stabl bekleyişlerdir¹⁰⁵. Rejim, sisteme yapılan istemlerin doyurulması ve alınan kararların uygulamaya konulması yolunda yapılan tüm düzenlemeleri içerir. Başka bir deyişle, bu düzenlemeler oyunun kurallarıdır. Sistemin üyelerinin eylemleri bu kurallar ışığında meşrulaşır ve çoğunluk tarafından yetkin kabul edilir. Bu temel kuralları destekleyen eğilimlerin asgari noktalarda birleşmeleri, sistemin çalışması için gerekli enerjiyi sağlamakta yardımcı olur. Eğer asgari noktalarda -ki batı toplumlarında buna "anayasal ilkeler"¹ diyoruz- birleşme olmadığı takdirde, sistem üyeleri arasında doğan sorunların çözümü bakımından yeterli uyum oluşmayacaktır¹⁰⁶.

Siyasal rejim, Easton'a göre üç temel unsurdan oluşur: Değerler, normlar ve otorite yapısı¹⁰⁷.

Siyasal sistemin günlük etkinliğini sürdürürken, sistemin üyelerinin çoğunluğu tarafından bu faaliyetin sorumlusu olarak tanınan ve rollerinin sınırları içinde kaldıkları sürece aksiyonları, üyelerin çoğunluğu tarafından ve çoğu zaman, bağlayıcı kabul edilen kişiler otoritelerdir¹⁰⁸. Otoriteler, iki tabakaya ayrılır. Yukarı tabakada, sistem için en kapsamlı düzeyde karar almakta birinci derecede sorumlu olup, bunun için geniş tercih yetkisinden yararlananlar bulunur. Aşağı tabakadakilerin ise, tercih alanları ve yetki alanları çok daha dardır¹⁰⁹.

¹⁰⁵ *Ibid.*, s. 193-194; Tekeli, s.215.

¹⁰⁶ Easton, "Siyasal", s.135.

¹⁰⁷ Rejim değerleri, bir rejimin temelinde bulunan açık veya örtülü ilkelerdir. Rejimin normları, üyelerin siyasal yaşamdaki davranışlarının nasıl olması gerektiğini belirleyen kurallardır. Bunlar siyasal mücadeleyi de kurallandırmaktadırlar. Bir sistem içinde her zaman karşılaşılabilecek aykırılık, çelişki, haksızlık ve yanlışlıklar, ancak yine o sistemin kuralları çerçevesinde giderilecektir. Easton, A Systems., s.194, 200, 206.

¹⁰⁸ *Ibid.*, s.212.

¹⁰⁹ Tekeli, s.218.

Sistem üyelerinin sadece siyasal toplum ve rejime değil, aynı zamanda otoritelere de destek olmaları gerekmektedir. Desteğin azalması otoritelerin işini güçleştirir ve kararlarının meşruiyeti hakkında şüpheler yaratır. Desteğin büyük oranda kaybı halinde sistemin otoritelerinin değişmesi sözkonusudur.

Demokratik rejimlerde siyasal otoriteler, geniş kesimlerin desteklerini devamlı kılabilmek için, lehte "çıktılar"da bulunmak isterler. Bu doğrultuda kamu yönetimi alt sistemine ilişkin desteği sağlayabilmek için otoritelerce kararlar alınmak, yasalar oluşturulmak gerekmektedir. Ülkemizde de böyle bir gereksinimi hisseden siyasal otorite, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasansı"nı (KYTKT) hazırlamış ve TBMM'ne sunmuş bulunmaktadır.

Halen TBMM'de görüşülen KYTKT, henüz bir sistem çıktısı haline dönüşmediğinden, bu çalışmada tasarı değerlendirilecektir.

5.2.3. Kamu Yönetimi Alt Sistemine Yönelik Destek Girdisinin Türleri

5.2.3.1. Özgül Destekler

Easton'a göre "özüml destek" (specific support), **sistem** üyelerinin belirli istemlerinin, sistemce karşılanması sonucu duydukları tatmin nedeniyle sisteme yönelttikleri destek türüdür¹¹⁰. Özüml desteğin temelinde bir çıkarın tatmini için sistemin olumlu yönde hareket ettiği algısı yatmaktadır. Özüml desteğin sağlanması, sistemin alacağı karar ve önlemlerle, yani sistemin çıktılarıyla olanaklıdır.

Easton, sisteme yönelen desteklerin olumlu, olumsuz olabileceğini, bazı sistem üyelerinin ise sistemin genci ilerlemesine ya da kararlarına duyarsız kalabileceklerini belirtmektedir¹¹¹.

¹¹⁰ Easton, A **Systems**., s.267-268.

¹¹¹ Easton, "Siyasal", s.137; Easton. A **Systems**., s.163.



5.2.3.1.1. Olumlu Destekler

Kamu yönetimi alt sistemine yönelik çalışmalar, çok uzun bir süredir Türkiye'de kamuoyunda oldukça fazla tartışılan, bazı kesimlerce desteklenen, bazı kesimlerce eleştirilen olgulardan birini oluşturmuştur.

*"Esasen ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. 1930 'lu yıllarda başlayan bu yöndeki çalışmalar, 1950 'li yıllarda devam etmiş, 1960 sonrası "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP) başta olmak üzere çeşitli çabalar ile sürdürülmüş, 1988 yılında VI. Plan hazırlıkları kapsamında, ilk kez AB 'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi ile belli bir olgunluğa ulaşmıştır. Çeşitli plan ve programlarda olduğu gibi 2001-2005 dönemini kapsayan VIII. Plan kapsamında da yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı dile getirilmiş ve bu amaçla özel ihtisas komisyonlarınca çalışmalar yapılmıştır."*¹¹²

Genel siyasal sistemin kamu yönetimi alt sisteminin iyileştirilmesi amacıyla çeşitli zamanlarda hazırladığı bu çalışmalar, devletin bu alanda gerekli önlemleri alması ve örgütleri kurması görevini de vurgulamaktadır. Bu şekilde süreklilik arzeden bir genel siyasal sistem desteğine sahip olması, kamu yönetimi alt sistemine, daha sağlam bir zemin ve uygulama kolaylığı sağlamıştır.

Kamu yönetimi alt sistemini yeniden düzenlemek amaçlı son dönem çalışmalardan birisi KYTKT'dır¹¹³. Bu tasarı çeşitli toplum kesimlerinde eleştirilmiş bulunmaktadır. Ancak KYTKT'ın kıyasıya eleştiren kesimler dahi, Türkiye'de bir kamu yönetimi alt sistemi reformu yapılması gerektiğinde fikir birliğine varmış

¹¹²Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçesi, Bk. www.basbakanlik.gov.tr.; Ayrıca bk. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003.

¹¹³"Kamu Yönelimi Temel Kanunu Tasarısı", felsefesinden kullandığı dile kadar, birçok konuda, geleneksel anlayıştan bir kopuşu ifade etmektedir. Yeni Bir Dil: 'İdare' Yerine 'Kamu Yönetimi'. Geleneksel kamu yönetimi (public administration) anlayışından farklı bir anlayışın ortaya konulması, isimlendirme sorununu gündeme getirmiştir. Yeni Kamu Yönetimi taraftarları, yeni anlayışın farkını ortaya koymak için, sadece 'yeni' kavramını ilave etmekle kalmamışlar, geleneksel 'idare' (administration) kavramının yerine 'yönetim' (management) kavramını kullanmaya başlamışlardır. Hamza Al, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", www.liberal-dt.orp.tr/guncel/Diger/ha_kamu_yonctimi.htm, (12.02.2004).

bulunmaktadır¹¹⁴. Yine 1981 tarihinde çıkarılan bir kararla "kamu yararına çalışan dernek" statüsüne kavuşturulan, sanayici ve işadamlarının etkin örgülü TÜSİAD, hazırladığı bir araştırma ile de kamu yönetimi alt sistemi çerçevesinde yapılacak düzenlemelere açık destek vermektedir¹¹⁵. Aynı açık destek TESEV çalışmalarında da görülmektedir¹¹⁶.

Öte yandan, tasarının uluslararası bir kaynağı da bulunmaktadır. 7., 8. ve II, maddelerinin gerekçelerinde de belirtildiği üzere tasarı, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın doğal bir sonucu ve yönlendirmesi ile hazırlanmıştır. Bu da KYTKT'nın dış desteği olarak algılanabilir.

5.2.3.1.2. Olumsuz Destekler

KYTKT'na yönelik açık ve olumsuz desteklerin doğal olarak, bürokrasiden, işçi ve memur sendikalarından, çalışan kesimin örgütlerinden, çeşitli sosyal sınıflardan,

¹¹⁴ ...Tasarıda tek tek ele alındığında olumlu sayılabilecek hususlar yok değil. Katılıma, şeffaflığa ilişkin düzenlemeler olumlu sayılabilir. Elbette yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi doğrudur. Elbette yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi gerekir. (...) Doğru bir reform ancak doğru bir yöntemle, doğru bir modele dayalı olarak, doğru bir katılımı gerçekleştirilebilir. Biz buna hazırız." <http://www.belediyeis.org.tr/belediyeis/baskandan/kyror.html>

"Emek Platformu kamu reformlarında benimsenmesi gereken ilkelerin şunlar olması talep ediyor.... Kamu yönetimi, ancak demokratik katılım ve tartışma sonunda ve uzlaşmayla reforma tabi tutulabilir.... Bütçeden kamu hizmetlerine ayrılan paylar artırılmalıdır..." Emek Platformu'nun Kamu Yönetimi Reformlarına Bakışı, http://www.mmo.oru.tr/mmo/basin_aciklama/yerel_yonetimler.htm (06.10.2003)

"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağıyla belirtilen denetim kavramlarıyla beklentilerin karşılanamayacağı düşüncesiyle, söz konusu Taslak TBMM'ne sevk edilmeden önce, denetim ile ilgili hükümlerin (EK)'deki önerilerimizi dikkate alacak şekilde düzenlenmesini arz ederiz." <http://www.denetde.com/>

"Ülkemizde, kamu yönetimi alanında bir takım çarpıklıklar olduğu bir gerçektir. Bu çarpıklıklar da kamusal hayatın hantal bir yapıya bürünmesine ve kamu hizmetlerinin aksamasına yol açmaktadır. Son zamanlarda, dünyada gelişen teknoloji ile beraberinde değişen yönetim anlayışı; Türkiye'de de kamu yönetimini düzenleyen kanunların, günün gerekliliklerine uygun hale getirilmesi ihtiyacını doğurmuştur..." **Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'na İlişkin Türkiye Kamu-Sen'in Tespit ve Görüşleri**, http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?haber_id=215

¹¹⁵ Bk. TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, İstanbul, Aralık 2002 .

¹¹⁶ Fikret Adaman / Ali Çarkoğlu, **Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform**, TESEV, İstanbul 2000.

¹¹⁷ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyince 1985 yılında imzaya açılmış ve Türkiye tarafından 21 kasım 1988 tarihinde imzalanmış olup, 8.5.1991 tarih ve 3723 sayılı kanunla bazı maddelerinin onaylanması uygun bulunmuştur.



onların desteğine sahip olma talebindeki politikacı ve siyasal partilerden gelmesi kaçınılmazdır.

KYTKT'na açık ve olumsuz destek yöneltenlerin dayandıkları başlıca savlar şunlardır:

- Tasarı önceleri "**çerçeve kanun**" gibi bir isimle kamuoyunda anılmakta idi ve bu da boşuna bir tanımlama değildi. Özellikle "Genel Gerekçe"de çerçeve kavramından birkaç defa bahsedilmektedir¹¹⁸.
Türk pozitif hukuk sistemi içinde **çerçeve kanun** uygulaması yoktur. Normlar hiyerarşisi içinde Anayasadan güçsüz, Kanun'dan güçlü bir norm bulunmamaktadır.
Üstelik Tasarının bir çok maddesi sanki bir anayasa hükmü gibi yazılmış, bazı maddelerde Anayasamızın bazı maddeleri aynen alınmış, başka kanunların bu kanun çerçevesinde oluşturulacağı saptanmış bulunmaktadır¹¹⁹.
- KYTKT'nın bazı maddeleri itibariyle Anayasaya aykırı olduğu ifade edilmektedir¹²⁰.

¹¹⁸ "...Daha kapsamlı olarak ifade edilecek olursa, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı; Kamuyu yeniden yapılandıran diğer bir çok ülkede olduğu gibi değişim sürecine rehberlik yapacak bir çerçeve oluşturmak,

... Tüm bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu Kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerekecektir.

... Teşkilat yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esaslı uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulmakta,...", **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Genel Gerekçe, Bk. www.basbakanlik.gov.tr.**

¹¹⁹ "Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi, ... kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak..." KYTKT, m.4;

"Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır." KYTKT, m.5 /a;

"Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırımda ayırımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz" KYTKT, m.5/d;

"Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak keşnitilereusul ve esaslar kanunla düzenlenir." KYTKT, m. 10;

"Anahizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenir" KYTKT, m. 17/a;

"... Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı kanunla, kurulur." KYTKT, m.24/2.parag., 3.parag.; Ayrıca KYTKT, m.25.

¹²⁰ Bk. Onur Karahan oğulları, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar", <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/> (4.11.2003); Oğuzhan Demir, "Kamu Yönetimi Reformu Ne Getiriyor?", dn.4, <http://www.liberal.org.tr/index.html>. (16.12.2003).



- KYTKT, amaç maddesinde (m.1) belirtildiği gibi üç konuyu ele almaktadır. Bunlar sırasıyla:
 - 1-Merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi,
 - 2-Merkezi idare teşkilâtının yeniden yapılanması,
 - 3-Kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esaslardır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin idari yapısında bu kadar önemli ve bu kadar geniş kapsamlı bir düzenleme yapılmadan önce mevcut durumun çok iyi bir şekilde tespit edilmesi, incelenmesi ve sorunların belirlenmesi ve bu sorunların çözümüne yönelik önerilerin çok iyi seçilmiş olması gereklidir.

Bunun için yeni düzenlemenin yönteminin etkinliğinin, geçerliliğinin ve her yönü ile Anayasaya, hukukun genel ilkelerine, yönetim bilimine ve toplumun beklentilerine uygunluğunun araştırılması gerekir. Hatta bu tür önemli ve kapsamlı reform uygulamalarından önce **pilot uygulamaların yapılması** da kaçınılmazdır.

Bunları gerçekleştirmeden, kamu oyunda tartışmadan yapılacak bu tür düzenlemeler çözüm yerine daha çok karmaşaya neden olacaktır.
 - KYTKT'nın 4. maddesinde kamu yönetiminin temel amaç ve görevi, "...kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak..." şeklinde belirlenmiştir.
- Bu hükümdeki, "**engeller**"ın neler olduğu açıkça yazılmadığı için yoruma ve yanlış anlamalara açıktır. Gayet belirsiz bir ifade ile tıpkı bir Anayasa hükmü gibi yazılmış olup, üstelik Anayasadan daha belirsiz bir ifade kullanılmıştır. Anayasanın 5. maddesinde "...siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya..." şeklinde bir ifade söz konusudur. Tasarı Anayasadan daha belirsiz bir ifade ile, siyasal ve sosyal sorunlara kapı açabilecektir.
- Tasarının 8. maddesinde, mahalli idarelerin "...her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler..." şeklinde ifade edilen görev tanımı muğlak ve değişik yorumlara sebep olabilecek bir ifadedir. Halbuki mahalli idarelerin görevlerini açık ve belirli bir şekilde ifade etmek gerekir.
- Diğer taraftan maddenin 2. cümlesinde mahalli idarelerin hizmetlerini "...kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine ... göre..." yürütecekleri ifade edilmektedir.
- Buradaki mahalli idarelerin "kendi stratejileri", "amaç ve hedefleri" deyimleri, her türlü yoruma açık bir görev tanımıdır.



- KYTKT ile siyasal iktidarın kadrolaşmasına olanak hazırlandığı ileri sürülmektedir¹²¹.
- KYTKT'nın 40. maddesi ile dış denetimin tümüyle Sayıştay tarafından yapılacağı öngörülmektedir. Anayasal bir kurum olarak Sayıştay görev alanındaki kamu kurum ve kuruluşlarının işlemlerinin %13'ünün denetimini yapabilmektedir. Sayıştay Kanunu'nun 66'ncı maddesi gereğince iki yıl içinde denetimi yapılmayan kurum ve kuruluşların hesaplarının ibra edilmiş sayılacağı belirtilmektedir. Bu durum karşısında, Sayıştay'ın taslaktaki beklentilere ne ölçüde cevap verebileceği şüphelidir¹²².
- Kamu yönetimi temel kanununu tasarısı ile, Batı ülkelerinde yaygın olarak bulunan Ombudsman benzeri bir kurum Türk kamu yönetimi sistemine girmektedir. Bu tür kurumların başarısı, onların oluşum biçimi ile yakından ilgilidir. Eğer sağlıklı bir şekilde oluşturulamaz ve sorunları etkili ve verimli bir şekilde çözemez ise, bu kurumun başarılı olması oldukça zordur. Mahalli İdareler Halk Denetçisi ile ilgili 42. madde oldukça uzun ve ayrıntılı olmasına rağmen, görevleri ile ilgili fazla bilgi bulunmamaktadır¹²³.

Bu noktada şunu da belirtmek yerinde olacaktır ki: açık desteklerin sistem üzerinde yaratacağı "gerilim" bakımından, desteğin niteliği (olumsuz veya olumlu), desteği yöneltene kıyasla daha önemsiz kalmaktadır. Açıktır ki, "sistemin güçlü üyeleri"nden oluşan bir kesimin veya sistem üzerinde oldukça etken olan bir baskı grubunun kamu yönetimi alt sistemine karşı somut tutumu, sosyal ve siyasal etkinlikleri sınırlı, hattâ belirli bir tutumu bile bulunmayan gruplarınkine oranla çok daha büyük bir önem taşıyacaktır¹²⁴. Zira herhangi bir desteğin sistem gerilimini doğurabilmesi, desteği oluşturan toplum grubunun, genel toplum bütünü içindeki ağırlığı ile yakın ilişkilidir. Ülkemizde kamu yönetimi reformundan zarar göreceğini düşünerek sisteme olumsuz destek yönelten sosyal gruplar, örneğin sendikalar, dernekler, baskı grubu niteliğindeki diğer sivil toplum kuruluşları

¹²¹<http://www.bursabarasu.org.tr/> (11.11.2003).

¹²²<http://www.denetde.com/>; "... Yüzde 60'ı kayıt dışı olduğu belirtilen ekonomiye ilişkin yolsuzluk ve kaçakçılıklarla mücadelenin, taslakta yer alan salt iç ve dış denetim birimleriyle yürütülemeyeceği açıktır." **Tuncay Özkan**, "Kamunun yeni düzeninde eksiklikler", **AKŞAM**, 6 Kasım 2003.

¹²³ Al, www.liberal-dt.org.tr/guncel/Digcr/ha_kamu_yonetimi.htm. (12.02.2004).

¹²⁴Ünsal, **Siyaset**, s.159, 167.

küçümsemeyecek bir siyasal etkinliğe de sahiptirler. Bu bakımdan, bir kamu yönetimi alt sisteminin başarılı olabilmesi için, açık desteklerden daha fazla yaygın desteklere gereksinim vardır.

5.2.3.2. Yaygın Destekler

Bir sistemin sürekliliği açısından sadece özgül (belirli, "specific") destekler yeterli olmamaktadır. Bir başka söyleyişle, sistemin varlığını sürdürmesi için, gerekli asgari destek girdisini, özgül destek tek başına sağlayamamaktadır. Halkın sisteme karşı beslediği iyi niyet ve bağlılık duygularının kaynaklık ettiği yaygın desteğe gereksinim bulunmaktadır.

Yaygın destek, bir sistemin unsurlarına; hiçbir beklenti karşılığı olmaksızın, yani unsurların bizzat kendilerine yönelen sadakat bağlarından meydana gelir¹²⁵. Bu anlamda yaygın destek, kişilerin kendi özel çıkarları sözkonusu olmadan, yani sistemden belli bir çıkar elde edip etmediklerine bakmadan, onun üzerinde genel olarak besledikleri düşüncelerdir¹²⁶. Bu düşünceler, sistemin güç zamanlarında, yani belli istemleri karşılamakta aciz duruma düştüğü zamanlarda başvurabileceği bir destek deposu oluştururlar. O halde bir sistemin destek zaafına karşı en etkili mücadele yöntemi, yaygın desteğini artırmaya çalışmaktır¹²⁷.

5.2.3.2.1. Olumlu Yaygın Destekler

Olumlu yaygın destekler genellikle toplumun çeşitli kesimlerinden ve ayrıca çeşitli kurumlarından gelen "destekleyici düşünüş biçimleri"¹²⁸dir. Kamu yönetimi alt sisteminin de özellikle toplumun geniş tabanından gelen "benimseme" ve "inanç"a ihtiyacı vardır. Bunlar, kamu yönetimi alt sistemine karşı duyulan güvensizlik ve olumsuzlukların zayıflatılmasına da yardımcı olacaktır.

¹²⁵ Easton, *A Systems.*, s.272.

¹²⁶ Ünsal, *Siyaset.*, s. 168.

¹²⁷ Tekeli, s.228-229.

¹²⁸ Easton, "Siyasal.", s.133.



Türk kamu yönetiminden hiçbir kesim memnun değildir. Vatandaşın da, politikacının da, memurların da sistemden yakınmaları hiçbir zaman bitmez. Vatandaşa göre, haddinden fazla memurun çalıştırıldığı, formalitelere boğulan, durma noktasına gelen, rüşvet, adam kayırma, hemşericilik gibi öncelikleri ilk sırada tutan, hatır ve torpille iş görmeye yatkın bir sisteme sahibiz. Politikacının gözünde ise yönetim, bütün yetkileri elinde toplamak ister, buyurgan, vesayetçi, tembel, savurgan, siyasi reform ve değişimleri engeller, siyasal kurumlara ve siyasilere karşıdır. Memur ise sistemin kendisini üvey evlat olarak gördüğünü, emeğinin karşılığını vermediğini, liyakat yerine parti taraftarlığına zorlandığını, ödül yerine ceza ile yönetildiğini, adaletin olmadığını düşünür. Yaygın bir anlayışı anlatan bu tabloya bakıldığında Türk kamu yönetimi alt sisteminde reforma ihtiyaç olduğu açık seçik ortadadır¹²⁹.

Kamu yönetimi reformları, dünyanın çeşitli bölgelerinde, çok değişik kapsamlı önlemler olarak uygulanmakta, önlemlerin kapsamı ve niteliği, uygulandığı ülkelerin koşullarına göre tayin edilmektedir¹³⁰. Bu ülkelerin kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarına bakıldığında şunlar görülmektedir:

"... Yeniden yapılanma uzun bir zamana yayılmaktadır. Bu dönemde siyasi desteğin sürdürülmesi kritik bir öneme sahiptir. Bir çok ülkede yeniden yapılanma farklı siyasi partilerin göreve gelmesinden sonra dahi sürdürülmüş ve değişimin tüm toplum tarafından benimsenmesinde bu durum etkili olmuştur.

Yeniden yapılanma kamunun genelinde ve toplumda sahiplenme sağlanarak sürdürülmektedir. Bu süreçte ağ oluşturan, koordinasyon sağlayan ve rehberlik yapan birimler kurulmaktadır. Değişim programları merkezi düzeyde bir bakan veya birim tarafından koordine edilmektedir. Ayrıca, değişik alt alanlarda ve konularda ekipler oluşturularak, değişim sürecinin aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya etkileşimi sağlanmaktadır.

¹²⁹ Tarık Şahim, "Türk Kamu Yönelimi ve Reformu", **Türk Hukuk Dergisi**, Y.7, S.82, Aralık 2003, S.4.

¹³⁰ Bu reformlar için bk. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s.35-50.



*Yeniden yapılanma çalışmaları salt idare içi bir örgütsel ve işlemsel iyileştirme çabası olmaktan çıkmış; bireyleri, sivil toplumu ve özel kesimi kapsayacak bir şekilde geniş bir çerçeveye kavuşmuştur.*¹³¹

Ülkemiz için de kamu yönetimi reformu, gerçekleştirilmesi gereken, hattâ çok geç kalmış bir gelişme önlemidir. Çeşitli kamu yönetimi alt sistemi tecrübelerinden sonra, yasalaştırılmasına çalışılan KYTKT'nin beklenen hızlı, etkili, şeffaf, hukuka saygılı ve yolsuzluklardan arınmış bir kamu yönetimi alt sistemini oluşturup oluşturmayacağı da toplumun çeşitli kesimlerinde tartışmaya yol açmıştır. Toplumun tüm kesimlerinin güven ve inancına kavuşmuş bir kamu yönetimi yasası ve sistemi, hukuksal düzenlemelerin çok önünde giden ve yoğunlaşan kamu yönetimi problemlerini çözmede başarılı olabilir. Ancak KYTKT'na yönelik yoğun ve genellikle haklı eleştirilerin genel siyasal sistemin otoriteleri tarafından dikkate alınmaması durumunda, bu tasarının yasalaşması da toplum kesimlerinin yaygın desteğini sisteme sağlayamayacak ve tam anlamıyla çözüm oluşturucu olamayacaktır.

5.2.3.2.2. Olumsuz Yaygın Destekler

Bir sistem, istemleri karara dönüştürebilme işini yapacaksa bunun için sisteme ne kadar destek gereklidir? Ne kadar sistem üyesinin ve ne tür desteği sağlamada katkıda bulunması gerekmektedir? Bu sorulara verilecek hazır ve kolay yanıtlar yoktur. Her olayda desteğin nicelik ve kapsamını gerçek durum belirleyecektir¹³². Bazı belirli koşullarda, bir sistemi herhangi bir düzeyde çok az sayıda bireyin desteklemesi yeterli olabilmektedir. Diğer sistem üyeleri, sistemin genel işleyişine, ilerlemesine ya da kararlarına duyarsız ve ilgisiz olabilirler. Bu üyeler, ya gerçekten sistemden ve alınan kararlardan etkilenmemişler ya da etkilendiklerini algılamamışlardır¹³³.

¹³¹ *İbid.*, s.52.

¹³² Easton, "Siyasal", s. 139.

¹³³ *İbid.*, s.139.



Açıktır ki, özellikle az gelişmiş ülkelerde, yığınların siyasal kurumların varlık nedenleri ve işleyişleri üzerindeki bilgileri sınırlıdır. Bilhassa yarı-feodal ilişkilerin ağır bastığı yörelerdeki üyelerin yüksek siyasal bilinç ve sorumluluk düzeyinden söz edilememektedir¹³⁴. Bu açıdan ülkemizin oldukça büyük bir kesimi, kamu yönetimi reformu çalışmalarına en azından duyarsız kalmaktadır. Bu kesimlerin gerçekleştirilecek bir kamu yönetimi sistemi reformuna olumlu destek sağlamaları beklenemez. Aksine değer çatışması yaşayan bu kesimler, kamu yönetimi alt sistemine yönelik yaygın olumsuz desteklere kaynaklık etmektedirler.

Öte yandan çeşitli dönemlerdeki uygulamalarda meydana gelen partizanlık, adam kayırma, suiistimler, yetersizlikler, ihmaller, yeni bir sisteme olumsuz yaygın destekler olarak yansımaktadır. Sistemi oluşturan unsur ve yöntemlerin, en uygun unsurlar ve yöntemler olduğu yolunda çevredeki inanç ve güven eksikliği, olumsuz yaygın desteklerin sebebidir.

Kamu yönetimi alt sistemi hakkındaki olumsuz desteklerin azaltılması, destek aşınmasının önlenmesi için halkın bilinç ve eğitim düzeyinin yükseltilmesi etkili yollardan birisidir. Eğitim kişiye çevresindeki toplumsal kurum ve yapıları akılcı olarak kullanmak ve değiştirmek yoluyla istenilen amaca ulaşmak konusunda hem inanç hem de beceri kazandırmaktadır¹³⁵. Bir başka söyleyişle, eğitim aynı zamanda bireyin siyasal sisteme etki edebileceği ve kendi çıkarları lehine sonuçlar elde edebileceği hakkında bir inanca sahip olmasını sağlayabilecektir¹³⁶. Böyle bir inanç, sisteme yönelik "destekleyici düşünüş biçimleri"nin yoğunlaşmasını temin edebilecektir.

¹³⁴ Ünsal, *Siyaset*, s.171,

¹³⁵ Richard E. Dawson / Kenneth Prewitt, *Political Socialization: An Analitic Study*, Little Brown and Co., Boston, Mass., 1969, s.178.

¹³⁶ *Ibid.*, s.178.