

FEDERAL ALMANYA'DA SİYASAL ve YÖNETSEL YAPININ GENEL GÖRÜNÜMÜ

Tacettin KARAER*

KARŞILAŞTIRMALI YÖNETİM ÜZERİNE BİR İKİ SÖZ

Federal Almanya denildiğinde ilk aklı gelen, hammadde ve enerji kaynaklarından yoksun olmasına karşın özellikle iyi eğitilmiş işgücü ve verimli bir sanayi ülkesi olmaktadır. Yaklaşık 4,5 milyonu yabancılar olmak üzere 61 milyon insanın yaşadığı bu ülkenin yıllık dış ticaret fazlasının 100 milyar markın üzerinde olduğunu anımsamak, ABD ve Japonya ile dünya ticaretinin başta gelen ülkelerinden biri olmasını doğal karşılamayı beraberinde getirmektedir. Yaklaşık 1,5 milyon Türk insanın yaşadığı Federal Almanya, kişi başına düşen gelirin giderek tırmandığı ileri derecede bir sanayi ülkesi olarak bilinmenin yanı sıra, sosyal devlet ilkesinin yaşama geçirilmesinde önemli rol oynayarak, toplumsal yaşamın hemen her alanında varlığını hissettiren 4,5 milyon çalışanlı etkili kamu yönetimi sistemi ile de anılmaktadır. Bu anılmayı haklı çıkaran gerçekler, bürokrasi olgusunu ilk kez sistemli biçimde çözümleyen Weber'in ülkesinin tarihsel-toplumsal gelişim sürecinde yatmaktadır.

Ancak, bu yazının amacı, Federal Almanya'nın yönetsel tarihini irdelemek ya da yönetsel yapısıyla bu yapının işlev ve işleyişini çözümleyip tanımlamak değil, ülkede bugün geçerli olan yönetsel sistemi ana hatlarıyla ortaya koymak ve yeri geldikçe Türkiye kamu yönetiminin genel yapısı ile karşılaştırmalar yapmaktır.

Öteki bir söyleyişle, alanında ülkemizde çok sayıda örneğin bulunmadığı söylenebilecek olan bu çalışma, Kamu Yönetimi Biliminin, büyük ölçüde gözardı edildiği kolaylıkla öne sürülebilecek ve «Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi» diye adlandırılan alanı içinde bir girişim niteliği taşımaktadır. Karşılaştırılmalı Kamu Yönetimi, çeşitli ülkelerdeki ulusal ve yerel yönetim sistemlerinin birbirleriyle kıyaslamalı olarak incelenmesini ve bunlardan yola çıkarak kimi genellemelere gidilmesini amaçlamaktadır. Bu anlamda ele alındığında, karşılaştırmadan yoksun bir kamu yönetiminin bilimsel yeterliliğinin olduğu söylenemez. Dahil bu eksikliğin anlamını şöyle dile getirmektedir.¹

«..... Kamu Yönetimi karşılaştırmalı olmadıkça bir kamu yönetimi bilimi savları boştur. Belki bir Amerikan Kamu Yönetimi, bir İngiliz Kamu Yönetimi Bilimi ve bir Fransız Kamu Yönetimi Bilimi olabilir; ama kendilerine

* TODAİE Asistanı.

özgü ulusal düzenlerinden ayrı genelleştirilmiş ilkelerin oluşturduğu bir bütün anlamda bir «kamu yönetimi bilimi» olabilir mi?»

Karşılaştırma girişimleri, genelde bir yönden kurumsal çalışmalara katkıda bulunurken, öte yandan da çeşitli ülkelerde geliştirilip uygulanan yönetsel yöntem ve araçların öteki ülkelere de uyarlanabilmesi olanağını yaratmaktadır. Kuşkusuz bununla söylenmek istenen belirli bir ülkedeki yapı ve işleyişin aynen aktarılması değildir. Bu bilimsel anlayış olduğu kadar toplumsal gerçeklere de ters düşer. Örneğin yönetsel sistem, içinde yer aldığı toplumsal çevreyle sıkı bir etkileşim içinde bulunmakta ve bu toplumsal çevrenin oluşturduğu gelenek-görenek ve değer sistemlerince etkilenmektedir. Bu yüzden bir ülkenin kültürel kalıplarını, toplumsal değerlerini çözümleyip gözönünde bulundurmadan başka bir ülkede yerleştirilmiş yönetsel yöntem ve uygulamaları aktarmak beklenen sonuçları doğurmayacaktır.²

Öbür yandan çeşitli ülkelerin yönetsel sistemleri kıyaslamalı olarak incelemek istendiğinde, yönetimin, bu ülkelerin siyasal sistemlerinin işleyişinin bir boyutu olduğunun sürekli akılda bulundurulması ve yönetsel sistemlerin yapı ve işleyişleri tanımlanıp çözümlenmeye girilmesi düşünüldüğünde, bu ülkelerin siyasal yapılarının işleyişinin de incelenmesi gerekmektedir. Yukarıdaki anlayışın bir sonucu olarak bu makalede, Federal Almanya'nın yönetsel yapısına geçmeden önce Anayasa temel alınarak bu ülkenin siyasal sistem ve kurumları ana hatları ve özgün yönleriyle belirlemeye çalışılacaktır. Burada salt siyasal yapıya değiniliyor olunması, içinde bulunduğu toplumsal çevre ile çok ilişkilendirmeden bir ülkenin kamu yönetimi sisteminin kavranması girişiminin amaca ancak kısmen ulaşmaya yeteceğinin unutulduğu biçiminde yorumlanmamalıdır.

Anayasanın temel ilkeleriyle siyasal ve yönetsel yapının ortaya konmasına geçmeden önce değinilmesinde yarar bulunan birbiriyle ilintili iki nokta bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ülkemizdeki yapı ve işleyişle karşılaştırıldığında Federal Alman Kamu Yönetimi sisteminin oldukça karmaşık bir yapı sergilemesidir. İkincisiyse bu karmaşık yapının da bir sonucu olarak kimi kavramları doğru Türkçeleştirme güçlüğüdür.* Bu güçlük temel olarak kimi kavramların dile getirdiği kurum ya da uygulamanın ülkemizde yer almamış bulunmasıdır. Yeri geldikçe yanlış anlaşılmaya elverişli sözcüklere ilişkin açıklamalara gidilmeye çalışılmıştır.

¹ Robert A. Dahl, «The Science of Public Administration: Three Problems», *Public Administration Review*, VII (1974), s. 8'den aktaran Turgay Ergun - Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, Üçüncü Yayım, Ankara, 1988, s. 87

² Karşılaştırmalı yönetime ilişkin özlü bilgiler için bkz. F. Heady, *Comparative Public Administration*, New Jersey, 1984. Türkçe kaynak olarak da Ergun ve Polatoğlu'nun anılan eserine başvurulabilir (ss. 86 - 95).

* Örneğin Federal Almanya'da en küçük yerel yönetsel birimler olan komünler 'Kreis' adı altında bir örgütte birleştirilmişlerdir. Bu sözcük (Kreis) için sözcüklerin verdiği karşılık 'ilçe'dir. Oysa ilçe bizde bir mülki yönetim birimidir, ilçe özel yönetimi dışında yerel yönetim birimi niteliği yoktur. F. Almanya'da Kreis yerel yönetim birimi olmanın yanısıra, mülki niteliğe de sahip bulunmaktadır.

YENİ BİR YÖNETSEL OLUŞUMA DOĞRU : FEDERAL ALMANYA

Birinci Dünya Savaşından yenilerek, sömürgelerini yitirip küçülerek çıkan Almanya, ağır bir savaş tazminatının da getirdiği yükü ekonomik ve sosyal bir bunalım içine girmiştir. Savaş sonrasında 1919'da iyi niyetlerle hazırlanan, yeni ve demokratik bir Cumhuriyeti öngören Weimar Anayasası ile getirilen sistem bekleneni vermemiştir. Bu durum Hitler'in 1920'de kurduğu Nasıyonel Sosyalist Partisi'nin hızla yükseleceği koşulların oluşmasında etkili olmuş, 1933 seçimlerinin ardından Hitler başbakanlığa getirilmiştir. Düşman olarak içte Yahudileri, dıştaysa ilkin Bolşevikleri, ardından Alman ırkının üstünlüğünü benimsemeyen herkesi gören Hitler, bunu politikasına temel yapmış, ülke ekonomisini de savaş ekonomisi koşullarına göre yeniden düzenlemiştir. Parlamentoyu dağıtıp, Nazilerin çoğunlukta olduğu yeni meclisten dört yıl için tüm yetkileri alan Hitler, Cumhurbaşkanı Hindenburg'un ölümünün ardından devlet başkanlığı ve başbakanlık yetkilerini kendine toplamış iktidarı kimliğinde somutlayarak Almanya'nın diktatörü olmuştur. İkinci Dünya Savaşı Nazizmin de sonu olmuş, 8 Mayıs 1945'de Alman ordularının teslim olmasıyla birlikte Nasıyonel - Sosyalist diktatörlük de sona ermiştir. Bu gelişmelerin sonucunda Fransa, İngiltere, Sovyetler Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri savaş galipleri olarak Almanya'daki yönetime elkoymuşlar ve amaçlarından birinin de «toplum yaşamını demokrasi ve barış temelinde oluşturalbilmek ve ülkenin onarımını sağlamak için Alman ulusuna olanak sağlamak» olduğunu açıklamışlardır. Bu açıklamayı yeni devlete kimlik vermeyi amaçlayan çalışmalar izlemiş, Batı Alman politikacıların da yoğun istemleri sonucu Batılı Müttefikler Anayasa taslağını hazırlayacak Kurucu Meclisi oluşturma yoluna gitmişlerdir. Bu görev işgal bölgelerindeki Eyalet Başkanlarına verilmiştir. Eyalet temsilcilerinden oluşan 65 üyeli Kurucu Meclis bugünkü Almanya Federal Cumhuriyetinin Anayasa Taslağını hazırlamış, taslak Eyalet Parlamenterleri Konseyi'nce 8 Mayıs 1949 da büyük bir çoğunlukla kabul edilmiş, işgal güçlerinin askeri valililerince de onaylanan taslak, Eyalet Parlamentolarının onayına sunulmuş ve Bavyera dışındakilerce benimsenmiştir. Anayasa 23 Mayıs 1949'da ilan edilerek yürürlüğe girmiştir.

Bilindiđi gibi, Batılı işgal güçleri hükümlranlık haklarını ilkin kendi ellerinde tutmuşlar ve daha sonra Almanya Federal Cumhuriyetine devretmişlerdir. Bununla birlikte AFC den sorumlu olma müttefiklerde hep saklı kalmıştır.³

1949 yılında kurulan ve Demokratik Almanya Cumhuriyetinden 1378 km. lik bir sınıırı ayırdığı Federal Almanya, Orta Avrupa'da kuzey'den İskandinav, güneydense Alp ülkeleriyle çevrelenmiş bulunmaktadır. Batısı kısmen Atlas okyanusuna kadar uzanan ülkenin doğusu Dođu Avrupa ülkeleriyle çevrilidir. Ayrı bir statüye sahip bulunan Batı Berlin ile birlikte 248708 km² yüzölçümü bulunan ülkede 1988 yılı verileriyle yaklaşık 61 milyon insan yaşamaktadır. Nüfusun 4.5 milyonunu başta Türkler (1.5 milyon) olmak üzere çoğunluğu Akdeniz ülkelerinden gelen konuk işçilerle aileleri oluşturmakta-

3 Almanya'nın yakın tarihi için bkz. : Alfred Grosser, *Geschichte Deutschlands Seit 1945 : Eine Bilanz*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1987 ve Deutscher Bundestag, *Fragen an die deutsche Geschichte*, Bonn, 1988.

dır. Ülke nüfusunda 1974 den bu yana gerileme gözlenmekte, 1972'den beri doğumlar ölümleri karşılayamamaktadır. Bu durumuyla, yılda her 1000 kişiye düşen on doğumla dünyada doğum oranı en düşük olan ülkedir.

Parlamentar demokrasi ile yönetilen Federal Almanya, federatif bir yapıya sahiptir.⁴ Başka bir anlatımla ülke belli ölçüde içsel bağımsızlığı bulunan eyaletlerden oluşmaktadır. Yönetiş yapı büyük ölçüde federalizme bağlı olarak işlediğinden her bir eyalet düzeyinde yönetsel uygulamalar açısından ayrımlar gözlemlendiğinden hemen eyaletlere ilişkin kısa bilgiler vermek anlamlı olacaktır.

Federal Almanya'yı oluşturan eyaletler, yüzölçümleri, başkentleri ve nüfusları ile 1986 yılı itibarıyla aşağıdaki gibidir :

Eyalet	Alan (Km ²)	Başkenti	Nüfusu (Milyon)
Schleswig - Holstein	15728	Kiel	2,613
Hamburg	755	Hamburg	1,571
Niedersachsen	47439	Hannover	7,196
Bremen	404	Bremen	0,654
Nordrhein - Westfalen	34067	Düsseldorf	16,677
Hessen	21114	Wiesbaden	5,544
Rheinland Pfalz	19848	Mainz	3,611
Eaden - Württemberg	35751	Stuttgart	3,327
Bayern	70553	Münih	11,026
Saarland	2569	Saarbrücken	1,042
Batı Berlin	480	Berlin	1,879

Aynı yıl itibarıyla Federal Almanya'nın kimi büyük kentlerinin milyon olarak nüfusları da şöyledir: Berlin (1,88), Hamburg (1,57), Münih (1,29) Köln (0,97), Essen (0,62), Frankfurt (0,62), Dortmund (0,57), Düsseldorf (0,57) ve Stuttgart (0,56).

Federal Almanya'da eyaletler, il ya da benzeri yukarıya bağlı organlar olmayıp egemenlik hakkına sahip bulunmaktadırlar. Her eyaletin bir anayasası⁵ eyalet halkınca seçilen bir Meclis⁶, bu Meclisce oluşturulan bir hükümeti ve yönetsel birimleriyle bağımsız yargı organları bulunmaktadır. Yürürlükteki anayasanın sadece federal devlete tanıdığı yetkiler dışında kalan alan-

4 Bundesrepublik Deutschland.

5 Federal Almanya'da Anayasa için iki sözcük kullanılmaktadır «Verfassung» ve «Grundgesetz», Federal Anayasa «Grundgesetz», diğer anayasalara «Verfassung» adını taşımaktadır.

6 Her eyalette bir Parlamento olmakla birlikte bunların yapısı kent eyaletlerde «Stadt - Land» farklıdır. Örneğin parlamentonun adı bunlardan Bremen ve Hamburg'da «Bürgerschaften», Berlinde «Abgeordnethaus», diğer eyaletlerde hepsinde «Landtag»dır.

Öte yandan eyaletlerde ayrıca devlet başkanlığı gibi bir makam bulunmamaktadır. Bunun bir istisnası 1950 lerde yaşamış, bugünkü Baden - Württemberg eyaletinin 2 ayrı bölgeden (Württemberg Baden ve Württemberg - Hohenzollern) oluştuğu dönemde bu eyalette devlet başkanı da bulunmuş- tur.

larda yasa yapma yönetsel kararlar alma ve yargılama yetkileri eyaletler eliyle kullanılmaktadır. Yasamaya ilişkin temel yetkiler federal devlette olmakla birlikte özellikle kültür, eğitim, iç güvenliğin sağlanması gibi konularda eyalet parlamentoları yetkilidir. Öte yandan federal devletin yürütmeye ilişkin yetkileri sınırlı bulunmakta, federal olanlar dahil tüm yasaların uygulanması sorumluluğu özünde eyalet yetki sınırı içinde kalmaktadır.

ANAYASA VE SİYASAL YAPI

Anayasanın Temel İlkeleri - Devlet Biçimi

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası, kendi anlatımıyla Almanya Federal Cumhuriyeti devlet ve toplum yaşamını düzenleyen temel ilkeleri içeren ve dokunulmaz olarak nitelediği insan temel hak ve özgürlüklerini en yüce değer olarak gören bir hukuk düzenidir. Anayasa uyarınca tüm devlet organları eylem ve işlemlerinde temel hak ve özgürlüklere uymakla yükümlü bulunmakta, kişisel temel haklar özel yasalarla sınırlandırılabilmekte, ancak anayasanın temel garantisinin özüne hiçbir zaman dokunulamayacağı da hükme bağlanmış bulunmaktadır.

Anayasanın tümüne egemen biçimde yeralan temel haklar arasında, bireylerin kamu tasarrufları karşısında korunmaları ve toplum yaşamına katılmalarını sağlamak hakkı yanında, dilediğini özgürce yapabilmek gibi batı demokrasilerinde klasikleşen haklar yer almaktadır. Yaşama, maddi ve manevi varlığını geliştirme, dini inanç, kanaat, vicdan ve düşünce özgürlüğü, toplantı ve örgütlenme hakkı, iletişim, seyahat ve yerleşme özgürlüğü, konut dokunulmazlığı, eşitlik, kadın ve erkek eşitliğini sağlama, evlilik ve ailenin korunması, meslek seçimi, politik sığınma, düzeltme ve yanıt hakkı gibi hak ve özgürlüklerle kimi ilkeler Anayasa güvencesi altında bulunmaktadır.

Anayasa, devlet biçimini dört temel ilke ile tanımlamıştır. Bu ilkeler, demokrasi, hukuk devleti, sosyal devlet ve federalizmdir. Demokrasi ilkesinden anlaşılan kısa ve öz olarak tüm egemenliğin halktan kaynaklandığı, egemenlik yetkisinin anayasal ilkeler çerçevesinde halkın oyuyla seçilen temsilciler eliyle kullanıldığıdır. Hukuk devleti ilkesi uyarınca, anayasa ile öngörülen güçler ayrılığı devletin yönetimi, yasama yargı ve yürütme erklerine verilmiştir. Devletin aldığı tüm kurumlar bağımsız mahkemelerce yasalık açısından incelenmektedir. Anayasada yer alan Sosyal devlet ilkesi, özellikle ekonomik açıdan güçsüz bireylerin korunmasını öngörmüştür. İlke herkes için özgürlük, insan onuruna uygun bir yaşam biçimi ve ülkenin genel gönençinden pay olma yolunda çaba harcamak üzere devleti bağlamaktadır. Federal devlet yapısı, tarihsel gelişmenin bir ürünüdür. Hitler deneyimi yaşanan ülkede federalizm aracılığıyla yasama, yargı ve yürütme yetkileri federal devlet ve eyaletler arasında bölüştürülerek güçlerin tek elde toplanıp kötüye kullanılması önlenmek istenmiştir.

7 Bu konuda kapsamlı bir çalışma için bkz. Thomas Ellwein ve Joachim Jens Hesse, *Das Regierungssystem Der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987.

Anayasal Organlar

Federal Almanya Cumhuriyeti'nin devlet başkanı, **Cumhurbaşkanıdır**. Birleşik oturumda 5 yıllık bir süre için 2/3 çoğunlukla (üçüncü oylamada bizde olduğu gibi oyların çoğunu alan seçilir) seçilir. Herhangi bir parti ile ilişkisi bulunmayan Cumhurbaşkanı, içte ve dışta devletin birliğini temsil etmektedir. Federal devlet adına dış ülkelerle anlaşmaları imzalayarak büyükelçileri kabul etmektedir. Hükümetin kuruluşu sırasında Cumhurbaşkanı Şansölyelik (başbakanlık) için aday gösterir. Şansölyenin önerisi üzerine bakanları atayıp görevden alır. Parlamentoda şansölye adayının yeterli çoğunluğu sağlayamaması ve Meclisin Şansölye'ye güven oyu vermemesi gibi belli durumlarda parlamentoyu feshetmektedir. Cumhurbaşkanının öteki yetki ve görevleri arasında yasaların resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesini sağlamak, kimi yüksek mahkeme üyeleriyle bürokratları atama vb. yerleşmiş ilkeler bulunmaktadır. Federal Almanyada bugüne kadar görev yapan Cumhurbaşkanları ile görev yılları şöyledir :

Theodor Heuss	(1949 - 1959)
Heinrich Lübke	(1959 - 1969)
Gustav Heinemann	(1969 - 1974)
Walter Scheel	(1974 - 1979)
Karl Carstens	(1979 - 1984)
Richard Von Weizsäcker	(1 Temmuz 1984 -)

Federal Hükümet, Şansölye (Bundeskanzler : Başbakan) ve Bakanlar Kurulu üyelerinden oluşmaktadır. Şansölye Federal Meclis ile Eyalet Temsilciler Meclisi'nin birleşik oturumunda seçilmekte, bakanlarsa Şansölye'nin önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Şansölye hükümet politikasının temel ilkelerini belirlemekte, bakanlarsa belirlenen bu çerçevede kendi görev alanlarından sorumlu bulunmaktadır. Federal Hükümet Federal Meclise karşı sorumlu bulunmakta, Meclis güven oylaması yoluyla hükümeti düşürme yetkisini taşımaktadır.⁸

Görevde bulunan Federal Alman Hükümeti CDU - CSU ve FDP partilerinin oluşturduğu bir koalisyondur. Bugüne kadarki Şansölyelerle görev yılları şöyledir :

⁸ Ancak Anayasa yapısı güvenoyu olarak nitelenen bu denetim aracının uygulaması bizde olduğundan farklıdır. İlk güven oylaması yalnızca şansölyeye karşı yapılabilmektedir. İkincisi, **Federal Meclis hükümeti ancak çoğunluğu sağlayabilecek yeni Şansölye'yi aynı anda seçmek koşuluyla düşürebilmektedir**. Bunun ardında yatan nedenin, yeni kurulacak hükümetin çoğunluğu sağlayamaması gibi bir olasılığın bulunması ve bunun doğuracağı siyasal ve yönetsel sorunlardan kaçınmak olduğu söylenebilir. Anılan uygulamayı Meclis 1982 yılında başarıyla gerçekleştirmiş; CDY/CSU ve FDP partilerinin meclis grupları iktidarda bulunan Federal Şansölye Helmut Schmidt'i düşürerek, yerine Helmut Kohl'u seçmiştir.

Konrad Adenauer	(1949 - 1963)
Ludwig Erhad	(1963 - 1966)
Kurt Georg Kiesinger	(1966 - 1969)
Willy Brandt	(1969 - 1974)
Helmut Schmidt	(1974 - 1982)
Helmut KOHL	(Mart 1982 -)

Federal Meclisler : Federal Almanya'da Federal düzeyde iki Meclis bulunmaktadır. Bunlar; Federal Meclis (Bundestag) ve Eyalet Temsilciler Meclisi (Bundestrat) dir. Bundan meclisin milletvekilleri ve senatörler olarak iki kattan oluştuğu düşünülmemelidir. Buradaki iki Meclis bütünüyle federatif yapının bir sonucudur. Federal Meclis halkın temsil edildiği yasa koyucu ve siyasi iradenin belirlendiği yüce organdır. 518 üyeden oluşan Meclis'in 496 üyesi seçme yeterliği taşıyan Alman seçmenlerce genel, doğrudan, serbest ve gizli oyla seçilmektedir. Üyelerin yarısı doğrudan, yarısı da seçime katılan partilerin eyalet listeleri üzerinden seçilmektedir. Kalan 22 Milletvekili Berlin Eyalet Parlamentosunca seçilip gönderilen Berlin temsilcileridir. Berlin'in ayrımlı konumu yüzünden bu milletvekillerinin oy kullanma hakkı sınırlıdır. Temel yasama organı olan Meclis Federal Başbakanı seçmekte ve hükümeti denetlemektedir. Mecliste bugün bulunan partilerle üye sayıları şöyledir :

Partiler	Sandalye sayıları
Hristiyan Demokrat ve (CDU/CSU)	223
Hristiyan Sosyal Birlikleri	
Sosyal Demokrat Parti (SPD)	186
Hür Demokrat Parti (FDP)	46
Yeşiller	42

Eyalet Temsilcileri Meclisi, eyalet hükümetlerinin seçtiği üyelerden oluşmakta; eyaletler Meclis'e nüfuslarıyla orantılı biçimde 3 - 5 temsilci göndermektedir. Örneğin Eyaletlerden Hamburg'un üç, Stuttgart'ın başkenti bulunduğu Baden Württemberg ise 5 temsilci gönderme hakkına sahiptir. Başkanlığını sırayla Eyalet Başbakanlarının yaptığı Mecliste eyalet oyları evet ya da hayır olarak topluca kullanılmaktadır. Bu meclise başkanlık eden kişi gerekli durumlarda Cumhurbaşkanlığına vekalet etmektedir. Federal Eyalet temsilcileri, Meclisi de yasama sürecine katılmakta, yasal düzenlemeler eyaletleri yakından ilgilendirdiğinden ve bunların uygulanması büyük ölçüde eyalet yönetiminin işleri olduğundan Federal Meclis'te kabul edilen yasaların Eyalet Temsilcileri Meclisinde de onaylanması gerekmektedir. Meclisler arasında oylamaya ilişkin çözümsüzlük doğduğunda iki Meclisten seçilen üyelerden oluşan uzlaştırma komisyonu sonuca gitmektedir.

Görüldüğü gibi Federal Almanya'daki Meclis'in oluşumu federatif olmayan Türkiye örneğine benzemediği gibi, federal bir yapıya sahip ABD örne-

ginden de uzaktır. Alman Federal Eyalet Temsilciler Meclisi oluşumu ve işleyle Amerikan senatosundan da ayrılmaktadır. Bu ayrımı, Alman toplumunun federalizm ilkesine kendi toplumsal koşulları bağlamında ulaşmasının doğal bir sonucu olarak görmek gerekmektedir. Kuşkusuz bundan önemli bir neden de geçmişte Hitler'e Meclis yapısının da yardım etmesidir.

Federal Mahkemeler : Federal Almanya'da yargı erki, federal devlet ile eyaletler arasında bölüştürülmüş bulunmakta, yargı görevi de bizde olduğu gibi bağımsız yargıçlar eliyle yürütülmektedir. Klasik mahkemelerin yanı sıra yönetsel, mali ve sosyal vs. konulara ilişkin davaların bakıldığı mahkemeler de yer almakta, ancak her yargı kolunun en üst merciini «bir federal mahkeme» oluşturmaktadır.

Temel görevi Anayasanın uygulamasını garanti etmek olan Federal Anayasa Mahkemesi, federal devlet ile eyaletler arasındaki anlaşmazlıkları çözme kavuşturmakta, başvuru üzerinde federal devlet ya da eyaletlerce çıkarılan yasaların Anayasaya uygunluğunu incelemektedir. Üyelerinin yarısı Federal Meclis, yarısı da Eyalet Temsilciler meclisince olmak üzere 12 yıllığına seçilen Mahkemeye, devlet tasarrufları yüzünden temel haklarının zedelendiği kanısına varan herkes başvurma hakkına sahip bulunmaktadır.

Siyasal Partiler : Federal Anayasa siyasal partileri demokratik parlamenter sistemin⁹ vazgeçilmez unsurları olarak görmek ve onların kuruluşları kadar özgürlük, halk temsilcisine olanak sağlayacak oluşum ve işleyişleri için gerekli ilkeleri hükme bağlamış bulunmaktadır.

KAMU YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMESİ¹⁰

Federal Almanya'da kamu yönetiminin örgütlenmesini «federalizm» ve «özerk yerinden yönetim» ilkeleri belirlemekte ve genel yönetim beş kademeli bir yapı sergilemektedir. Bu kademeler:

- Federal Yönetim (Bundesverwaltung)
- Eyalet Yönetimleri (Landesverwaltung)
- Bölge Yönetimleri (Bezirksregierungen)
- İlçeler ve ilçeden Bağımsız Kentler (Kreise und Kreisfreistädte)
- Belediyeler (Kömüne)

9 Federal Almanya'da parlamenter demokrasinin işleyişine ilişkin olarak bkz. «Das Parlamentarishe System Der Bundesrepublik Deutschland» in *Informationen zur Politischen Bildung*, Sayı, 119/124 (1985).

10 Bu bölüme şu temel kaynaklar önerilebilir : Thomas Ellwien, Joachim Jens Hesse, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987; Joachim Hennig, «Der Aufbau der Verwaltung», *Verwaltung zwischen Bürger und politik*, (Hrsg) Christian Graf von Krockow, Bonn, 1985, ss. 31 - 52; Klaus König, *Die Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden - Baden, 1986; Renate Mayntz, *Soziologie der Öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg, 1985; Heinrich Sjudentopf, «Die Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland» *Der Bürger in Staat*, Nisan 1986, ss. 23 - 31 ve Werner Thieme, *Verwaltungslehre*, Carly Peymanns Verlag, KG, Köln, 1984; Frido Wagener, «Organisation der Öffentlichen Verwaltung», *Handwörterbuch der Organisation*, C. E. Poeschel Verlag Stuttgart, 1980, ss. 1 - 6.

Federal Yönetim

Federal düzeyde örgütlenen, tüm ülke için hizmet götüren örgütler 4'lü bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bunlar; en üst kuruluşlar, üst kuruluşlar, orta düzey kuruluşlar ve alt düzey kuruluşlar ya da birimlerdir. Örneklemek gerekirse, birinci grup için Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Millet Meclisi ve Eyalet Temsilciler Meclisi Yönetimleri, Üst Mahkemeler, Başbakanlık ve Federal Bakanlıklar; ikinci grup için bağlı kuruluşlarla kamu iktisadi teşebbüsleri, üçüncü grup için ilk iki gruba ilişkin örgütlerden birinin bölgesel birimini dördüncü grup için de federal kamu kuruluşlarının en küçük yönetsel birimdeki örgütleri (örneğin küçük bir yerin postahanesi ya da istasyon yönetimi) anımsanabilir.

Bakanlıkların sayısı gibi iç örgütlenmeleri de kolaylıkla değiştirilebilmekte, bizde olduğunun tersine bakanlıkların kuruluş ve görev ilkelerine ilişkin çerçeve bir yasal düzenleme (10.10.1984 tarih ve 3046 sayılı yasa anımsanmalıdır) bulunmamaktadır. Almanyada Federal düzeyde 1988 sonu itibarıyla şu bakanlıklar bulunmaktadır.¹¹

Başbakanlık	Ulaştırma Bakanlığı
Ekonomi Bakanlığı	Haberleşme Bakanlığı
Maliye Bakanlığı	Bayındırlık İmar ve İskan Bakanlığı
İçişleri Bakanlığı	Eğitim ve Bilim Bakanlığı
Gıda, Tarım ve Ormanlık Bakanlığı	Araştırma ve Teknoloji Bakanlığı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Ekonomik İşbirliği Bakanlığı
Savunma Bakanlığı	Çevre Bakanlığı
	İçişlikler Bakanlığı
	Gençlik, Aile ve Sağlık Bakanlığı

Anayasanın 87 maddesi çeşitli alanlarda kamu iktisadi teşebbüsleri ve benzer statülü kimi başka özerk örgütlerin kurulmasına olanak sağlamaktadır. Bugün sayıları 100 ü aşan ve yönetsel özerklikleri de bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda tüm ülkeye dönük hizmet üretmektedir.¹²

Bunlara örnek olarak Federal Alman Bankası, Sözleşmeli Personel Sigorta Kurumu, Federal İstatistik Kurumu ve Uluslararası Gelişme için Alman Kalkınma Vakfı (DSE) verilebilir.

¹¹ Bunlar federal bakanlıklar olarak adlandırılmıştır, Eyaletlerin de bakanları bulunduğu federal sözünü kullanmak yanlışlığı önlemek için gerekli görülmektedir. Bakanlıkların sayı, kuruluş, örgüt ve işleyişleri için bkz. Frido Wagner, «Die Organisation der Führung in Ministreien» *Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, 1971 11.

¹² Federal yönetim örgütleri için bkz. Klaus Stern, «Staatsorganisation», *Handwörterbuch der Organization*, ss. 9 - 12.

Eyaletler Düzeyinde Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi¹³

Eyaletlerde tek tip bir kamu yönetimi örgütlenmesinden söz etmek olanaklı bulunmamakta, yönetsel yapı eyaletten eyalete farklılık göstermektedir. Bununla birlikte yönetsel yapı açısından tüm eyaletleri üç gruba ayırmak olanaklıdır: Büyük Eyaletler, Küçük Eyaletler ve Kent Eyaletler. Bunlar arasındaki ayrım kabaca şöyle belirlenebilir. Birinci grup eyaletlerde (Baden Württemberg, Rheinland - Pfalz gibi) Bezirksregierug denilen orta yönetsel kademeler bulunmaktadır. Bunlara bölge yönetimi olarak bakıldığında büyük eyaletlerin belli bölge yönetimlerine ayrıldığı söylenebilir. Saarland ve Schleswig-Holstein gibi küçük eyaletlerdeyse bu tür bir orta yönetsel kademe bulunmamaktadır. Üçüncü grubu oluşturan Bremen, Hamburg ve Berlin eyaletlerinde orta kademe yönetsel kademeler olarak kent bölgeleri yer almaktadır. Öteki deyişle bu üç eyalet adlarını taşıyan birer kentten oluşmakta, kentsel örgütlenmede orta bir birim bulunmamaktadır. Bu eyaletlerdeki yönetim aygıtı bakanlıklar ve bunlara bağlı birimlerden oluşmaktadır. Bağlayıcı bir kural bulunmamakla birlikte hemen tüm eyaletlerde İçişleri, Adalet, Maliye, Ekonomi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Eğitim bakanlıklarının kurulduğu görülmektedir. Eyaletlerin büyüklükleri vb. gibi nedenlerle başkaca bakanlıkların (örneğin çevre) kurulduğuna da rastlanmaktadır. Büyük eyaletlerde bakanlıklara bağlı çeşitli alanlarda hizmet götüren bağlı ya da ilgili kuruluşlar bulunmaktadır.

Bölge Yönetimleri (Bezirksregierungen)

Kent Eyaletleri olan Hamburg, Berlin ve Bremen ile Saarland ve Schleswig-Holstein dışındaki eyaletlerin hepsinde değinildiği gibi bakanlıklarla en alt yönetsel birimler arasında bölge yönetimleri bulunmaktadır. Sayıları eyaletten eyalete 3 ile 8 arasında değişen bölge yönetimlerinde her birinde ortalama 1 milyon insan yaşamaktadır. Bunların en büyüğü, kimi eyaletlerden daha çok insan barındıran 5 milyon nüfuslu Düsseldorf Bölge yönetimidir. Bölge Yönetimleri, merkezi yönetimin bir tür taşra organlarıdır ve bunlara söz konusu bölgelerdeki ilçeler ile ilçelerden bağımsız kentler bağlı bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler (Kommunaleselbstverwaltung)¹⁴

Bu bölüme başlarken, Federal Almanya'daki yerel yönetimlerin iki temel özelliğinden söz edilebilir. Bunlardan ilki, ülkede bir yandan gelenekler ve demokratik değerlerle öte yandan da anayasal ve yerel düzenlemelerle desteklenen güçlü bir yerel yönetim anlayışının bulunmasıdır. İkincisi ise tüm ülkede geçerli tek bir yerel yönetim tipi bulunmamasıdır. Tüm eyaletlerin ayrı

13 Eyaletler düzeyindeki örgütlenmenin iyi bir özeti için şu makaleye başvurulabilir: Ulric Becker «Länderorganisation» *Handwörterbuch der Organization* ss. 13 - 17.

14 Yerel Yönetimler için şu özgün ve yeni kaynağa bakılabilir. Joachim Jens Hesse *Kommunalwissenschaften in Bundesrepublik Deutschland*, Baden - Baden 1989; Bu konuda Türkçe bir çalışma için bkz. Selçuk Yalçındağ «Federal Almanya'da Yerel Yönetimler» *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt, 22 Sayı 1, s. 33 - 66.

yerel yönetim düzeni bulunmakta, kurumlar kadar işleyişte de eyaletler arasında ayrımlar görülmektedir. Bu bir -örneklikten uzak yerel yönetim sisteminin oluşup gelişmesinde iki temel etkenin özellikle belirgin olduğu genel kabul görmektedir. Bunlar Alman toplumundaki geleneksel yöresel farklılıklar ile¹⁵ Hitler dönemini de sonlayan İkinci Dünya Savaşından sonra işgal güçlerinin Almanya'nın egemen oldukları bölgelerinde kendi ülkelerinde yerleşik yerel yönetim modellerini benimsetmeye dönük girişimleridir.

Federal Anayasaya göre devletin örgütsel yapısı, federalizm, güçler ayrımı ve yerel yönetimlerin özerkliği ilkelerine dayanmaktadır. Yerel yönetimler Federal Almanya'da yönetsel yerinden yönetim ilkesinin temel kurumları olmanın yanı sıra siyasal güç ayrımının da tamamlayıcısı, demokratik yaşamın yapıcı ve koruyucu unsurudur. Ülkede benimsenen «halka yakın yönetim anlayışının bir sonucu olarak, kamu hizmetleri giderek merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaydırılmaktadır. Bu ülkede yerel yönetimler bizde olduğunun tersine salt kimi yönetsel hizmetlerin götürülmesiyle yetinmemekte, Türkiye'de il ve ilçe özel yönetimlerinin götürdüğü hizmetleri de gerçekleştirmektedir.

Yerel Yönetimler iki kademeli bir yapı sergilemektedir. Bunlar; ilçeler ve ilçeden bağımsız kentler ile Belediyeler (komüne) dir. Komünler en küçük yerel yönetim birimleridir. Ancak ilçeler ve komünler aynı zamanda, genel yönetimin de en alt organlarıdır. İlçelerse komünleri bir araya getiren üst örgüttür. Ancak her ilçe ve komünler kendi başlarına bağımsız birer kamu tüzel kişisi olup, herbiri doğrudan halkça seçilen organlar eliyle yönetilmektedir.¹⁶ Aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmamakta, ancak bu ilke ilçeye bağlı komünler üzerinde denetim yapmasını hepten olanaksız kılmamaktadır. Komün ve ilçeler arasında görev bölüşümü, işbirliği sözkonusu bulunmaktadır, bu bağlamda ilçe iki ayrı işlevi de yerine getirmektedir. İlçe komünler arasındaki edim gücü ayrılıklarını komünlere parasal destek yoluyla gidermeye (dengeleme işlevi) çalışarak, dengeli kalkınmaya katkıda bulunmaktadır. İkinci olarak özünde komünce götürülmesi gerekli hizmetlerden edim gücü yetersizliği yüzünden götürülemeyenleri bizzat götürmektedir (tamamlama işlevi).

Gelenegi F. Almanya'da yüzyıllarca gerilere uzanan ilçelerde bugün sayıları 8500 olan komünlerin % 99'u bağlı bulunmaktadır. İlçelerin ortalama yüzölçümleri günümüzde 1000 km² nüfusları ise 169.000'dir. İlçeye bağlı bulunmayan yerleşim birimleri ilçeden bağımsız kentlerdir. Bu kentlerdeki yönetim hem merkezi hem de yerel hizmetleri gerçekleştirmektedir. Oysa ilçe kendine bağlı birçok komün adına merkezi yönetim görevlerini yerine getirmektedir.

Federal Alman Anayasasının md. 28/1'e göre ilçe ve komünlerin genel doğrudan, serbest ve gizli seçilen bir temsilciliği bulunması gerekmektedir. Bir kamu tüzel kişisi olan ilçe gerçekten de kendi adına bağlayıcı eylemde bulunan organlara gereksinim duymaktadır. Federatif yapılaşmanın bir sonucu ilçe örgütlenmeleri de eyaletlerce belirlendiğinden ilçelerin yapısında da eyaletten eyalete farklılık gözlenmektedir. Bununla birlikte ilçenin temel or-

15 Orneğin, Bavyera ile Rheinland Pfalz eyaletlerini birçok açıdan aynı toplumun iki bölgesi gibi görmek neredeyse olanaksızdır.

16 Bu konu için başta belirtilenler dışında ayrıca şu makaleye başvurulabilir. «Politik in der Gemeinde» in «Informationen zur politische Bildung, Sayı 197 (1983).

ganlarının ilçe meclisi, ilçe encümeni ve baş yönetim memuru olduğu söylenebilir.

İlçe Meclisi, seçimle gelen bir ilçe halk temsilciliğidir ve yerel hukuk normları koyma, bütçe ve kadroları belirleme, yatırımlara ilişkin temel ilkelere belirleme, kredi alımında kefalet yüklenimi gibi temel kararlar için yetkilidir. Üyeleri ilçe Meclisince seçilen **ilçe Encümeni**, kimi eyaletlerde ilçenin yönetim organı, kimilerindeyse küçülmüş bir ilçe meclisi gibi Meclis için saklı tutulmuş konularda karar almaktadır. Kimi başka eyaletlerde de ilçe meclisinin ana komisyonu gibi işlev görmektedir. Eyaletlerin çoğunda ilçe Meclisince kimilerinde halkça seçilen Rehinland Pfalz ve Saarland eyaletlerinde de Eyalet yönetimince atanan Baş Yönetim Memuru (buna kaymakam, ilçe Direktörü de demek olanaklı olabilir) — ilçe temel organlarınca alınacak kararların hazırlığını yaparak, alınmış kararların en iyi biçimde uygulanmasından sorumludur.

İlçe'ye ilişkin bölümü bitirmeden değinilmesi kaçınılmaz olan bir nokta, Bremen, Hamburg ve Berlin eyaletlerinde kesin bir merkezi yönetim - yerel yönetim ayrımının bulunmamasıdır. Bu üç kent ve eyalette yerel ve merkezi hizmetler birlikte yürütülmekte, hükümet başkanı aynı zamanda belediye başkanı niteliğini taşımaktadır. Örneğin kent yönetiminin bölgelere ayrıldığı Berlin'de kentin yönetiminden temel sorumlu Millet Meclisine aynı zamanda Belediye Meclisi gözüyle bakmak, Bölge Yönetmeliklerini de bizde büyük kentlerdeki ilçe belediyelerine benzetmek olanağı bulunmaktadır. Benzetmek doğru olursa, F. Almanya'daki uygulamada ilçe kaymakamlığı ile ilçe belediye başkanlığı aynı kişide somutlanmış bulunmaktadır.

Bremen Eyaleti, Bremen ve Bremerhaven adlarında iki komünden oluşmakta bunlardan Bremerhaven ilçeden bağımsız bir kent olarak ayrı yönetsel düzenlemeye, belediye meclisi ve başkanına sahip bulunmaktadır. Bremen'de ise kentin yönetsel organları belediyenin de organları durumundadır. İki yönetim içiçe geçmiştir. Senato adını taşıyan kuruma belediye meclisi, hükümet başkanına da belediye başkanı gözüyle bakmak olanaklıdır.

Hamburg Kent - Eyalet için tipik bir örnek oluşturmaktadır. Kent tek bir komünden oluşmaktadır ve Berlin'de olduğunun tersine sayıları 7 olan kent bölge yönetimlerinin yerel yönetim birimi niteliği oldukça sınırlı bulunmaktadır. Kent yönetiminin ana organları aynı zamanda belediye meclisi ve belediye örgütü de olan Eyalet Parlamentosu ve Eyalet Hükümeti'dir.

Federal Alman Anayasası belediyelere yerel topluluğu ilgilendiren tüm işleri, yasalar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları altında düzenleyip yürütme yetkisi tanırken, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı kaynak sağlanmasını da hükme bağlamıştır. Bunlara karşın gelirler açısından Federal Alman belediyelerinin merkezi yönetimden bütünüyle bağımsız olduğunu söyleyebilmek güçtür. Çünkü, bugün belediye gelirlerinin yaklaşık 1/4 ünü Eyaletler ve

belli kimi durumlarda da Federal Yönetimce yapılan yardımlar oluşturmaktadır. Veriliş ilkeleri yasal düzenlemelerde ayrıntılı biçimde iken yer alan yardımların belediyelerin gelir durumlarını ve yüklendikleri görevler gözönünde tutularak yapılıp belediyeler arası akçal dengenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Belediyeler de bir araya gelip kurdukları kredi sandıklarından aldıkları kredi ya da çıkardıkları tahviller yoluyla akçal sorunlarını çözmeye çalışmaktadır. Tüm bunlara karşın belediye gelirlerinin artırılmasının halen akademik ve uygulama çevresinde olduğu kadar politika alanında da tartışılmakta olduğunu söylemekte yarar bulunmaktadır.

Yerel Yönetimlere ilişkin genel olarak değinilecek bir başka nokta da «idari vesayet» konusudur. Kısaca belirtilecek olursa Federal Almanya'da Türkiye'de olduğunun tersine, yerel yönetimler anayasal ilke ve güvencelerle desteklenmiş özgür bir oluşum ve işleyiş özerkliğine sahip bulunmaktadır. Vesayet olmakla birlikte, bu denetimin yerel yönetimlerin özerkliğine el sürmeden ve işleyişi iyileştirmek amacıyla yapıldığı söylenebilir. Merkezi yönetim (burada söz konusu olan Eyaletler'dir. Federal devletin belediyeler üzerinde hemen hiç bir denetim yetkisi bulunmamaktadır) yerel yönetimler üzerinde, yerel yönetimlerin zorunlu ve isteğe bağlı olarak götürmesi gerekli hizmetler bağlamında «hukuka uygunluk» (Rechtsausicht), merkezi yönetimden ya da Federal devlet ve eyaletten yerel yönetimlerce gerçekleştirilmek üzere aktarılan işlevler bağlamında da «yerindelik denetimi» (fachaufsicht) uygulamaktadır.¹⁷

Kamu Görevlileri¹⁸

Hizmet öncesi ve hizmetiçi eğitimin belirli ilkelere bağlanıp ödün verilmeden uygulanmaya çalışıldığı Federal Almanya'da, 1987 verileriyle kamu görevlisi sayısı yaklaşık 4 milyon 600 bindir. Buna göre, kamu görevlisi başına düşen kişi sayısı yaklaşık 12 iken, kamu görevlilerinin tüm çalışanlar içindeki oranı yüzde 21'dir. Yaklaşık 2 milyon kamu görevlisinin bulunduğu Türkiye'de ise yukarıdaki değişkenler sırasıyla 36 (% 6) ve 6.9 (1980) dir.¹⁹

F. Almanya'da kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütülmektedir. 4 milyon 600 bin kamu görevlisinin;

- % 40 ını memurlar
- % 37 sini sözleşmeli personel ve
- % 23 ünü de işçiler oluşturmaktadır.

17 İdari Vesayet konusunda şu kaynaklara başvurulabilir. Borchert, Harmut *Kommunalaufsicht und kommunaler Haushalt*, Verlag Reckinger, W. Siegburg, 1976; Siegfried Bitterberg, *Kommunales Wörterbuch*, Deutscher Gemeindeverlag, Kiel, 1986.

18 Federal Almanyadaki kamu görevlilerine ilişkin genel bilgiler için Siedentopf'un şu makalesine bkz. Heinrich Siedentopf, «Der Öffentliche Dienst», Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, König, a.e. Baden, Baden, 1981.

19 Türkiye'ye ilişkin olarak kullanılan veriler için bkz. Oya Çitçi, «Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü», *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt, 21 Sayı 3 (Eylül 1988), ss. 39 - 59.

Kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri (sözleşmeli Personel geçici personel ve işçiler) eliyle götürüldüğü Türkiye'de ise 1986 verileriyle kamu personelinin çalışma biçimlerine göre dağılımı şöyledir :

Memur	1435.809
Sözleşmeli personel	9.044
Geçici personel	86.245
İşçi	436.170

F. Almanya'da memur, sözleşmeli personel ve işçilerden oluşan kamu personeli 4 kademede toplanmış bulunmaktadır. Bu kademelerle memur ve sözleşmeli personelin kademelere dağılımı şöyledir :

Yönetmel Kademeler	Memur	Sözleşmeli Personel
En üst kademe	% 19.67	% 6.47
Üst Kademe	% 64.06	% 19.33
Orta Kademe	% 19.95	% 68.02
Alt Kademe	% 0.32	% 5.18

Görüldüğü gibi F. Almanya'da memur kadrosunda çalışan kamu görevlilerinde yığılma bizde olduğunun tersine alt ve orta kademede değil genel olarak üst kademelerde, sözleşmeli personel ise orta kademededir.

Kamu görevlilerinin merkezi ve yerel yönetimlere göre dağılımı da Türkiye'ye ilişkin verilerle kıyaslandığında oldukça değişik bir görünüm sergilemektedir. Türkiye'de 1986 değerleriyle toplam kamu personelinin % 73.6'sı merkezi yönetim (genel ve katma bütçeli kuruluşlar) % 17.6 sı KİT'ler ve % 3.9 özel bütçeli kuruluşlar ve % 4.9 da yerel yönetimlerde çalışırken, F. Almanya'da toplam kamu görevlilerinin % 9'u Federal Yönetimde % 55 i Eyaletlerde ve % 36'sı da yerel yönetimlerde görev yapmaktadır. Açık bir söyleyişle Türkiye'de kamu görevlilerinin büyük bir bölümü merkezi yönetim kuruluşlarında bulunurken, F. Alman yerel yönetimlerinde çalışanların sayısı bizdekinin yaklaşık 7 katına ulaşmaktadır.²⁰

SONUÇ

İşleyişine ve bu işleyişin toplumsal yansımalarına değinmeden Federal Almanyadaki kamu yönetimi aygıtına ilişkin söylenenlerin yeterli olamayacağı açıktır. Ancak, başta değinildiği gibi bu makale, kamu yönetiminin çok kaba ve genel bir görünümünü vermeyi amaçlamıştır. Bununla birlikte iki ülke kamu yönetimi karşılaştırıldığında kabaca şunlar söylenebilir.

20 Bunun en büyük nedeni, yerel yönetim görevlerinin bizde olduğundan çok daha fazla ve çeşitli olmasının yanı sıra, bu görevleri yerine getirecek personeli sağlama konusundaki gerekli duyarlılıktır.

Türkiye'de merkeziyetçi bir kamu yönetimi sistemi egemenken, F. Almanya'da siyasal güç ayrımının bir sonucu olarak yönetsel yetki ve görevler federal yapıya paralel biçimde ülkedeki çeşitli kademeler arasında bölüşülmüştür. Genel yönetsel yapılaşmanın bir sonucu olarak yerel yönetimler, Türkiye'de merkezi yönetime büyük ölçüde bağlı ve onun denetimine konu iken, F. Almanya'da yönetsel ve akçal özerkliğe sahip bulunmakta, yönetsel görevlerin azımsanamayacak bir bölümünü gerçekleştirerek toplumsal yaşamda önemli bir rol oynamaktadır. Nüfusu 53 milyonu bulan Türkiye'de yaklaşık 1,5 milyon kamu görevlisi bulunurken 61 milyon nüfuslu Almanya'da bunun yaklaşık 3 katından fazla bir sayıda kamu görevlisi hizmet etmekte, bu sayı götürülen hizmetlerin çokluğu ve Türkiye'nin sosyal devlet ilkesini gerçekleştirme yolundaki başarısına ilişkin ipuçları vermektedir.