

İKTİDAR VE KAMU YÖNETİMİ BAĞLAMINDA İDARE'DE MERKEZİLEŞME OLGUSU

Sait GÜRAN*

GİRİŞ

«İktidar» eksenini etrafında cereyan eden bu toplantıda, başlıktaki konuya** giriş mahiyetinde saydığım iki hususa değinmek istiyorum.

Birincisi, 82 Anayasasını, atar damar hayatiyetindeki bir noktadan tutarak ele alan bu toplantının zamanlaması ve isabeti hakkında.

Söyle ki, 82 Anayasasının, diğer herhangi bir Anayasa gibi, «teşrih masası»na yatırılıp incelemeye tabi tutulmasına sıcak bakmamak kadar aykırı bir tavir olamaz. Çünkü, bırakınız, 82 Anayasasının, bu güne kadar gelen uygulamasının da katkısıyla, böyle bir irdlemeye ihtiyaç gösteriyor olmasını; bizatihi bu iş için gereken yeterli rodaj ve gözlemlene zamanı geçmiştir. Ayrıca, «yazma, uygulama, ölçümleme ve revizyon» süresi, tüm Anayasaların hem kaderidir; hem de, bunların yaşayan uzun ömürlü ve işler metinler ve sistemler olmasını sağlayan «girdi-çıkıtı» mekanizmasıdır.

Bu nedenle, 1989'un sonuna doğru, 82 Anayasasının ele alınması, Anayasacılar için hiç bir olağanüstü ve orijinal yanı bulumayan, fevkalâde normal, doğal ve zamanlı «olağan bir iş» teşkil etmektedir. Yanlış, eksik, zamansız ve olağandışı sayılması gereken davranış, herhalde bu çalışmanın, bu zamanda yapılmaması olurdu.

İkincisi, «İktidar»ın, dikkatlerin üzerinde odaklaştığı ve sürekli tutulduğu siyasi boyutunun yanında, bu gibi çalışmalarda ilgi ihmaline uğrayan «yönetimsel» boyutunun gözden kaçırılmaması gerekir. Siyasi iktidarın, bir yandan «icraat» alanı ve aracı; öte yandan siyasi kararlar için gerekli bilgi toplanmasını ve aktarımını sağlayan kanalları; başka bir deyişle, seçmenle doğrudan ve yüz yüze temas noktaları olan «İdare Cihazı», iktidarların, haliyle, vazgeçemedikleri ve birlikte yaşamak zorunda oldukları organizmadır. Ancak, siyasal iktidarın doğasında, bu yüzden, bu cihaza ve personeline egemen olmak işgüdüğü vardır. Karşı denge ve denet mekanizmalarının olmadığı veya yetersiz kurulduğu ya da işlemediği ortamlarda, çoğu iktidar, egemen olmayı öylesine bir biçimde ve içerikte algılar ki, —son tahlilde— memuru,

* Prof. Dr. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Uyesi.

** Marmara Üniversitesi TURKMER Araştırma Merkezi tarafından 22 Eylül 1989 günü yapılan «Siyasal İktidarın Anayasal Düzenlenmesi» konulu Sempozyuma sunulan bildiri.

kendi memuru, kuruluşu, kendi örgütü, kamu parasını, kendi harçlığı, kamunun mallarını, kendi emlakı gibi tasarruf etmek ister veya eder. Bu iktidarların, bu tür eğilimlerini aslında fazla yadırgamamak gerekir. Çünkü bunların kurucu güçleri, yani tabanları da iktidar olmayı, kayırmacı - yağmacı bir fırsat varsaymakta, ünlü «Ganimet Kazananıdır» sloganında ifadesini bulan Devlet anlayışıyla İdare Cihazına bakmaktadır. Tabiidir ki, bu yaklaşım, merkezden çevreye, çevreden merkeze giden -gelen, fakat merkezin şemsiyesi ve sevk -idaresi altında cereyan eden ilişkiler yumağı yaratmaktadır.

İdare Cihazına egemen olmak fikri, bunun dışında, Devlet bütünü içinde, siyasi otoritenin yanında, tamamlayıcı başka kurumların, entity'lerin bulunmasına sempatik bakmayan ve bunu «siyasi sorumluluk taşımının gereği» gibi gösteren veya gören «toplamcı» anlayışta bulunabilmektedir.

Bu gibi ayırık ve aykırı örneklerin yanında, kural ve normal olan yapılaşmada da, siyasi iktidarın piramidin tepe noktasında, İdare Cihazının da, bunun hemen altından başlayarak tabanı kapsar şekilde konurlandığı malumdur. Burada da, sevk -idare olgusunun, en iyi niyetli ve saygılı ilişki düzeninde bile, yukarıdan -aşağıya veya beyinden vucuda giden ve dönen bir mekik mekanizması içinde cereyan edeceği kuşkusuzdur, doğaldır.

Bu itibarla, Siyasi İktidar ile Yönetim arasında, onsuz olmaz ve sağlıklı kurulduğunda ya da öyle geliştiğinde, ciddi sorunları ve sırasında bunalmaları getirebilecek özellikte bir ilişki vardır. Önemli olan, bu ilişkiyi, Devletin bu iki kurumunun «olağan -doğal sınırları ve yapılaşma modeli içinde» kurmak ve sürdürmektir.

Siyasal İktidar -Kamu Yönetimi meselesinden söz ederken, şu ana kadar yazdıklarımızla ilintili olarak değinilmesi gereken bir nokta da, iktidarın İdarî Yargı ile ilişkileridir. Çünkü, Kamu Yönetimi, Siyasal İktidar karşısındaki varlığını, kurumsallığını, işleyişindeki etkinliği ve özellikle «kamu yararına hizmeti», ancak, Siyasal İktidar - İdarî Yargı ilişkisinin sağlıklı kurulmuş olduğu bir ortamda gerçekleştirebilir.

İKTİDAR - KAMU YÖNETİMİ OLGUSU

İktidar -Kamu Yönetimi olgusuna baktığımızda, 1982 Anayasasının, metni, somut ifadesi sayılan yasaları ve «en gerçekçi görüntüsü» olan uygulaması ile tartılması gerekir. Hattâ, bu konudaki değerlendirmenin eksiksiz kalması, ancak, Türkiye Cumhuriyetinde, nereden geldiğinin de, izlenmesiyle mümkündür.

Siyasal yapının tek partili, parti başkanının Cumhurbaşkanı olduğu, valilerin, kaymakamların parti müfettişini karşıladığı, uğurladığı ve denetimi altında bulunduğu dönemlerde, siyasi iktidar, kamu yönetimine egemen olmuş ise; bu durum eleştirilebilir, reddedilebilir, fakat kendi modeli ile bağdaşmadığı söylenemez. İlişki, eşyanın o zamanki tabiatına uygundur.

Yadırganması ve kınanması gereken, egemenliğin, çok partili siyasal düzenö geçtikten sonra dahi ve özellikle 1961 Anayasasına rağmen sürdürülme-

si; bunun, siyasal iktidarlar tarafından, zaman zaman, ilân edilmiş «hedef» olarak belirlenip uygulamasına yoğun ölçüde ve yaygın biçimde girilmiş olmasdır.

1982 Anayasası döneminde de, olaylara, objektif bakabilen hiç kimse, söz konusu egemenliğin gerilediğini, ilişkilerin, olağan - doğal seviyede sürdürüldüğünü söyleyemez. Aksine, uygulama, Kamu Yönetimini, Siyasal İktidarın kontrolüne daha çok sokan formüllerin, tutumların, işlemler'in ve görevlilerin örnekleriyle doludur. Sözleşmeli personel modeli bile, tek başına yeterli ve ikna edici bir kanıttır.

Olayların ürettiği uygulamadan «önce», 82 Anayasasının, salt Anayasa olarak kendisi, Kamu Yönetiminde, yoğunlaşan «merkezileşme» ve İdare Cihazının eski özerk birimlerini bile, bu yolla siyasal iktidara bağlamak suretiyle elverişli yasal zemini hazırlamış, istikameti göstermiştir. Başka bir deyişle, merkezileşme ve siyasal makamların İdare Cihazının oluşumunda ve işleyişinde «etkinleştirilmesi» olayı, 82 Anayasasının, asli ve temel bir «karakteristiği» yapmıştır. Bu yüzden, Anayasanın hazırlık dönemi olan 82 öncesi ve doğumu izliyen 82 sonrası yasaların bu paraleldeki hükümlerini yadırgamak anlamsız olur. Sistem budur.

MERKEZİLEŞME

Merkezileşmedeki oluşum, daha önce kurullara ve/veya kurumların kendilerine ait olan yetkilerin, bunlardan alınarak, yukarıya, odak noktaya çekilmesi şeklinde olmuştur

Anayasanın sayfalarını karıştırarak bulunacak örnekler arasında, gözlemimizi ve eleştirimizi destekliyecekler arasında şunlar zikre değerdir :

Rektörleri ve dekanları kurumların her birinin kendisinin seçmesi yerine, bu yetkinin topyekün Cumhurbaşkanında ve kendisinin atadığı YÖK'nda toplanması; Başbakanın, Bakanlararası eşitlikten çıkarak, bakanların üstünde konumlandırılması; yargıçlar hakkında Adalet Bakanının ve Bakanlığının teftişten görevlendirmeye ve HSYK'na başkanlığa kadar yetkilendirilmesi «ve» yargı yolunun kapatılması.

Bunun yanında, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun, kurum ve içerik yönünden çok geniş kapsamlı bir denetim ağına sahip bulunması, fakültelerin tüzel kişiliğini kaldıran, kurulların katkısını istişariye çevirip yetkilerini dekan, rektör, YÖK'nda toplayan, büyük şehir belediye yönetiminde, Meclisi aşağıya, Başkanı yukarıya çeken değişimler; KİT'lerde pek çok yetkiyi, Hükümetin parçası olan Yüksek Plânlama Kuruluna ve yeni donanımıyla Genel Müdüre aktaran; İçişleri Bakanının belediyeler üzerindeki yetkilerini ağırlaştırın; Baroları ve Barolar Birliğini, Adalet Bakanına tâbi kılan düzenlemeler «iki boyutlu merkezileşme» olgusunu ifade etmektedir. Şöyle ki, yerinden yönetim kuruluşlarında, «kendi içlerinde yeni merkezi odaklar» oluşur ve yetkiler buralara kaydırılırken; bazı yetkileri de; Bakan, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı gi-

bi siyasi merkezlere aktarılmaktadır. Ayrıca, merkezi İdare Cihazında, «kurullar» yetkilerini «âmirilere» terk etmektedir.

Böylece, merkezileşme olgusu, Kamu yönetiminde siyasi İktidarın temsilcileri konumundakilere veya görünümündekilere doğru yönelmektedir.

Bu esnada, buna, bir yanda Adalet Bakanlığının, İdari Yargı yargıçları üzerinde artan egemenliği, öte yanda, getirilen yargısal denetim ve etkin yaptırım kayıtlamaları da eklenince, bu suretle tamamlanan tablonun verdiği resim şöyle belirmektedir: 82 Anayasası ve uygulaması, Kamu Yönetiminde, merkezileşme olgusunu güçlendirmekle kalmamış; ayrıca, bunları kişilerde yoğunlaştırmış; etkin yargısal denetim alanındaki negatif müdahalelerin katkısıyla «kişileştirmiş»tir. Bu yolla siyasi İktidar kadroları, Kamu Yönetimine, ağırlıklarını hem makam, hem kişi olarak artan ölçülerde koymuşlardır. Ayrıca, merkezileşme olayının, üniversitelerde ve yargıda vurgulanması, herhalde rastlantı ile açıklanabilir olmasa gerek.

Kamu Yönetiminin «kuruluş»unun yanında «personel yönetimi» boyutunda da aynı seyrin yaşanıyor olması, göze çarpan bir diğer gösterge teşkil etmektedir.

Merkezileşme ve kişiselleşme, bu alanda, Anayasamızın madde 70/2, 137 gibi hükümlerine rağmen, öylesine önlenemez bir biçim ve içerikte ilerlemektedir ki, bunun ürünü olarak, Kamu Yönetimi, kendine güvenen, nitelikli ve donanımlı kamu görevlileri yerine, Siyasal İktidar karşısında yerine göre ya kendisinin uzantısı olan «kayrılımacı adamı» veya «ezik bende» kimliğindeki-lerin çoğalmasının, yükselişinin ve bunun sonucu, hem sayısal, hem yönetsel, hem de bilgisel egemenliğini yaşamaktadır.

Yoğun egemenlik, bir türev olarak, İdare Cihazını, Siyasal İktidarın «uydusu» kılmanın ötesinde, Kamu Yönetiminde saydamlığın faziletleri yerine kapalılığın hastalıklarını ve «Cumhuriyet» rejimindeki halkın yerine, İktidar ve gerisindekileri, en önemlisi de, «liberal-esnek» yönetim anlayışı yerine, «otoriter - katı» zihniyeti getirir ve yaşatır.

SONUÇ

Sonuç olarak, 82 Anayasası döneminin, Siyasal İktidarın, Kamu Yönetimi «ile birlikte» Yönetmelik Yargı kesiminde de etkisini arttırdığını, yetkilerin merkezileşmesine ve kişiselleşmesine imkân verdiğini yineledikten sonra; bu oluşumun, tarafsız, sağlıklı işleyen, etkin bir İdare Çarkı yarattığını söylemek olanaksızdır.

Bu oluşumda, Anayasamızın doğrudan payı, daha çok, hemen arafesindeki askeri yönetimin kendi sisteminde olağan karşılanabilecek ilişki ve davranış kalıplarıyla, onun da öncesindeki milli cephe'li, der'li, bir'li, enarşili dönemin etkilerinden ve 61 Anayasasını sürekli suçlu ve aşırı bulmanın tepkisinden gerektiğince kurtulamayıp; kendince «Güçlü Devlet» ve o da eşittir kendince «Güçlü Merkezi Yürütme» anlayışı ve arayışı içine girerken, bu satırlara kadar açıkladığımız zemini ve iklimi hazırlamış olmasındadır.

Aynı nedenlerle, güçlü yargı örgütü ve denetiminin «caydırıcılığı»nın zayıflatıldığı bir ortamda, giderek merkezileşen yetki yapısı ile, Kamu Yönetiminin, haliyle, «korunma kalkanlarını» da kaybetmiş olarak, Siyasal İktidarın kişiselleşmiş nitelikli egemenliği altından çıkabilmesi için, önce «ırmakların tersine akıtılması» şeklinde özetliyeceğimiz olumsuzlukların ve kurguların, diyaloga dayalı olağan ve doğal ilişkinin oluşturulması noktasına kadar düzeltilmesi gerekir. Çünkü, olay, merkezileşmeyi bile bir yana iten kişiselleşmeye sürekli kaymakta; Kamu Yönetiminde temel taşları sayılan kurum, kural, kurul, kalıcılık, takdir yetkisi, kamu yararı, sebepli işlem, liyakat, kariyer, kişilik, güvence ve benzeri kavramlarla birlikte, nitelikli kamu personeli de erimekte ya da devre dışı kalmaktadır.

Halbuki, az önce belirttiğimiz düzeltmenin gerekleri ve araçları, hem basittir, hem bilinmektedir.