

Kurumsal Mühendislik Yeterli Değildir

Prof. Dr. İlkay Sunar
(Boğaziçi Üniversitesi)

Konuya dar anlamıyla idari sistem olarak değil de daha geniş bir perspektiften bakmak istiyorum. Türkiye'nin siyasal sistemi içinde, merkezden yönetim yerinden yönetim ya da yerel yönetim sorununu karşılaştırmalı bir değerlendirme içine yerleştirmeye çalışacağım.

Prof. Dr. Gordon Smith Yerinden Yönetim ve Demokrasi konusunda kendisinden tebliğ istenmesini, merkeziyetçi bir siyasal sistem geleneğine sahip İngiltere'den olduğu için ilginç bulmuş. İngiltere'nin merkeziyetçi bir geleneğe sahip olduğu doğru; fakat Türkiye'deki merkeziyetçi gelenekle karşılaştırıldığında, İngiltere'nin merkeziyetçiliği çok farklı nitelikler taşıyor. Herşeyden önce, merkezden yönetim dendiği zaman belki de bunun tek türü olmadığını, merkezden yönetimin farklı biçimleri olduğunu belirtmek gerekiyor. Demokrasinin beşiği olarak bildiğimiz İngiltere'nin bir merkeziyetçi sistemi olması, ilk bakışta ters görünüyor. Ama İngiltere'de merkezden yönetimin odak noktası devletçilik değil parlamentodur. Dolayısıyla, İngiltere'den bahsettiğimiz zaman parlamenter merkeziyetçilikten bahsediyoruz. Devletçi merkeziyetçilik ile parlamenter merkeziyetçilik arasında çok önemli bir fark var. Bu fark, parlamenter merkeziyetçiliğin arkasında bir çoğunluk yönetimi kavramının yatmasından ileri geliyor.

Çoğunluk yönetimi nasıl kurumsallaşmıştır İngiltere'de?

Güçlü bir yürütme, tek parti yönetimi, yürütme ve yasamada güçler birliği otomatik olarak tek partinin parlamentoya hakim olması ve o partinin kabineyi çıkartması parlamenter merkeziyetçi geleneği yaratmıştır.

Çoğunluk yönetiminin önemli kurumsal dışavurumlarından biri, tek meclisli parlamento olması veya asimetrik iki meclisli parlamento olması, birinin (Lordlar Kamarasının) çok zayıf olmasıdır. Sistem iki partilidir. Seçim, nisbi sisteme değil çoğunluk sistemine dayanır. Bu tür merkeziyetçilik, tamamen seöimle başa gelen parlamentoda odaklanan ve kabinede cisimleşen bir merkeziyetçiliktir.

Bu merkeziyetçilik, bir Fransa merkeziyetçiliğinden çok farklıdır. Avrupa'nın diğer bazı ülkelerinde örneğin Hollanda, Belçika, İsviçre gibi ülkelerde çoğunluk merkeziyetçiliğinin olabildiği kadar sınırlamaya çalışıldığını görüyoruz. O ülkeler kurumsal olarak ve diğer mekanizmalarla, daha ziyade uzlaşma yönetimi diyebileceğimiz bir hükümet sistemi oluşturuyorlar. Toplumdaki çeşitli güçler kendi ağırlıklarına göre kurumsal mekanizmalara, siyasal yapıya yansıyor. Bu tür konsensüse dayalı yani çoğunluğun gücünü sınırlayan demokrasilerde çeşitli sınırlayıcı faktörler getiriliyor. Örneğin koalisyon hükümetleriyle, yürütme paylaşıyor; kurumsallaşma, yürütmenin paylaşılmasını hazırlayacak bir şekilde yapılıyor. Yürütmenin paylaşılmasının ortaya çıkardığı sonuçlardan biri güçler ayrılığı. Güçler birliği yerine, iki meclisli parlamento parlamento çok partili sistem, nisbi temsile dayalı bir seçim sistemi ve nihayet en uç noktada federalizm olabiliyor. Bütün bunlar yine seçimsel nitelikli sınırlamalar.

Şunu vurgulamak istiyorum çoğunluğun yönetimi çeşitli şekillerde sınırlanabilir. Bunlardan biri seçimsel nitelikli sınırlama olabilir. Bu hem ulusal parlamento, hem seçimle gelen bölgesel hükümetler veya bölgesel yöntemler için geçerlidir.

Bir de belki bizim konumuz açısından önemli olan seçimsel nitelik taşımayan sınırlamalar vardır. Mesela anayasada yer alan temel hak ve özgürlüklerle çoğunluğun despotizmini önlemek için getirilen kurallar vardır. Yargı denetimi vardır. Bu da seçimsel nitelik taşımıyor. Üçüncüsü atanmışların denetimi vardır. Dördüncüsü sivil toplumun, çoğunluk merkezîyetçiliği üzerine getirdiği düzenlemeler vardır. Şimdi bu açıdan bakarsak İngiltere'nin merkezîyetçi olduğunu yadırgamamızın sebebi şudur: Hükümette yoğunlaşan güçler, İngiltere'de tabi kendi tarihsel koşullarından gelen çok güçlü bir sivil toplum tarafından denetlenir. Şimdi bizim geleneğimiz, Türkiye'de ki gelenek, İngiltere'den çok farklı. Biz çok daha fazla Fransa'ya benziyoruz. Fransa'da ki çoğunluk yönetimini sınırlama, seçimsel nitelik taşıyan dengeler kurmak şeklinde değil. Daha ziyade bürokrasinin denetlenmesine dayanan bir sistem, etatist bir sistem.

Türkiye'de, Fransa'ya benzeyen ve cumhuriyet inkılablarıyla sonuçlanan bir süreç içinde, hakikaten merkezîyetçi, devletçi bir gelenek tesis ediliyor. Bunun tabi tarihsel nedenleri var: Bir öncü kadro toplumu modernize etmeye çağdaşlaştırmaya, dönüştürmeye çalışıyor. Bunu yaparken, dönüştürmek istediği toplumdaki kendisini soyutlamak durumunda kalıyor. Eğer toplum dönüştürecekse öncü kadronun ona entegre olmaması gerekir. Toplum geleneksel. Siz de o geleneksel toplumu dönüştürmek istediğinize göre o toplumdaki kendinizi soyutluyorsunuz ve bu şekilde dönüştürmeye çalışıyorsunuz. Güçlü bir öncü kadro, parti-devlet, yahut devlet-parti mekanizmasını kullanarak, bürokratik bir merkezîyetçiliğe dayanarak değişimi sağlıyor.

Çok enteresan olan şu: 1923-50 tek parti döneminde bir devletçi sistem, otoriter bir sistem var. Fakat 1924 anayasası mesela bir İngiliz akademisyenin zannediyorum fazla itiraz etmeyeceği bir anayasa. Tamamen parlamenter merkezîyetçi bir anayasa. Yani Fransa sistemine değil İngiliz sistemine benzeyen bir anayasa yürürlükte. Çoğunluğun yönetimine dayanan, çoğunluğun yönetimini teşvik eden bütün mekanizmaları 1924 anayasasında buluyorsunuz. Nitekim 1950'de demokratik çok partili rejime geçtiğimizde, önceleri Demokrat Parti'nin şiddetle eleştirdiği bu anayasadan, iktidara geldikten sonra gayet memnun olduğunu görüyoruz. Çünkü anayasa kendi mantığı içinde çoğunluk yönetimini ve parlamenter merkezîyetçiliği, kabine hükümetini teşvik eden bir anayasa. Biz demokrasiye adımımızı 1950'de İngiltere benzeri bir çoğunluk sistemi ile atıyoruz. Tabi tek parti devrinde yürürlükte olan bir anayasa olduğu için çoğunluk yönetiminin ve çoğunluk merkezîyetçiliğinin yol açacağı sakıncalar göz önünde bulundurulmadığı için de bildiğiniz gibi 1950 ile 1960 arasında çoğunluk yönetimini ve çoğunluk merkezîyetçiliğinin yarattığı sorunları yaşayan bir Türkiye ile karşılaşıyoruz. 1961 anayasasına geldiğimizde, çoğunluk yönetimini sınırlamak için biraz evvel saydığım, uzlaşmaya, konsensüse dayalı bir yönetimi teşvik eden kurumların anayasaya monte edildiğini, yasalara ve günlük yaşama monte edilmeye çalışıldığını görüyoruz. Bunlar çift meclis, yargı denetimi, seçimsel olmayan nitelikte önlemlerle bürokratik yönetim özerkleştirilmesi, bazı kurumların ve milli güvenlik kurulunun istişari nitelikte katılımı gibi, yani çoğunluğun istismarını önlemek gibi hususlar. Çoğunluk yönetimini sınırlayarak 1982'ye geliyoruz. Bu sefer 1960 ile 80 arasında, Türkiye'nin uzlaşmaya dayalı demokratik kurumlarla yaşadığı dönemde karşımıza sorunlar çıktığını görüyoruz. O yılları hatırlarsanız, yürütmenin, hükümetin güçlerin elleri kolları bağlı; çünkü fazla güç dağılımı var şeklinde görüşler öne sürülüyor. Yeniden güçlü çoğunlukçu demokrasiye doğru gitme, yahut o tür bir kurumsallaşmaya doğru gitme

eğilimi ağır basıyor. 1982 ve ondan sonraki tecrübemizde de o uzlaşma mekanizmalarını devreden çıkararak tekrar bir çoğunluk yönetimine dönme çabası görüyoruz.

Bizde anayasanın ve diğer siyasal kurumların bir mutabakat sonucu ortaya çıkmamasından doğan sorunları yaşıyoruz. Şimdi, yerinden yönetim, bu bahsettiğimiz çoğunluk yönetimi ile kendi mantığı içinde pek bağdaşmayan bir düzendir. Yerinden yönetim kavramının içinde esas itibarıyla bir iktidar paylaşımı söz konusudur. Çoğunluk yönetiminde bir iktidar konsantrasyonu, uzlaşma yönetiminde ise bir iktidar paylaşımı söz konusudur.

Federalizme kadar uzanan bir yolda, isterseniz İspanya gibi daha üniter bir yapı içinde isterseniz çok daha fazla tasarruflu davranıp yerel yönetimi belediyelerle veya bölgesel yönetimler ve idarelerle sınırlayınız, güç dağılımını, soyut olarak, model şeklinde ortaya koymak tabii mümkün. Fakat her ülkenin kendine özgü şartlarının göz önünde tutulması lazım.

Belirli etnik lingüistik ve kültürel nitelikler taşıyan grupların oluşturduğu yani yüzde yüz homojen olmayan bir nüfusta, çoğunluk yönetimini katı bir şekilde uygulamanın getireceği bazı sakıncaları zannediyorum artık görebiliyoruz. Ama çözüm ne olmalı; hızlı bir yerelleşme mi? Yoksa demokratikleşmede bazı önkoşullara mı eğilsek?

Sanırım temel sorun paylaşma sorunudur. Refahı paylaşmak, iktidarı paylaşmak, temel hak ve özgürlükleri paylaşmak. Acaba bu paylaşımı gerçekleştirmekte yerinden yönetim bir çözüm mü? Eğer sivil toplum zaten güçsüz ise, eğer ulusal düzeydeki siyasette zaten reforme edilmesi gereken sorunlar var ise; diyelim, bir parti oligarşisi parti elitizmi var ise, diyelim, o sistemde patronaj politikalar ve popülist politikalar hakim ise, patronaj politikalar yolsuzluğa yol açıyorsa, karizmatik liderlere dayalı örgütlenmemiş siyaset varsa, acaba yönetimi yerelleştirdiğiniz zaman neyi yerelleştiriyorsunuz? Acaba patronaj politikalarını mı yerelleştirme tehlikesi mi var? Acaba popülist politikaları yerelleştirme tehlikesi mi var? Acaba yolsuzlukları yerelleştirme tehlikesi mi var? Yani yerelleştirmeyi bir sihirli değnek gibi düşünmek, ulusal düzeydeki sorunları görmeden, güçsüz bir sivil toplumun olduğu bir bağlamda yerelleştirmenin vereceği sonuçlar avantajlar ve dezavantajlar kanıma göre çok iyi tartışılmalı çok iyi gözden geçirilmeli. Acaba demokratikleştiriyor musunuz yoksa belediyeleri veya bölgesel yönetimleri yerelleştirdiğiniz zaman yerel parti oligarşisine veya yerel güçlere mi teslim ediyorsunuz? Bu tehlike de var.

Hukuk devletinin, temel hak ve özgürlüklerin, sivil toplumun sindirilmemiş olduğu, tam anlamıyla kana karışmamış olduğu bir sistemi yerelleştirirseniz acaba neyi yerelleştiriyorsunuz? Bunların hiçbirine cevabım yok.

Bazen biz çabuk çözümlere kendimizi kaptırabiliyoruz yalnızca kurumsal mühendislikle işleri halledebileceğimizi sanmamalıyız. Uzun vadede, zannediyorum, liberal demokrasi, bir siyasal kültür meselesidir. Liberal demokrasiye bir kültür olarak geçmek için kurumsal yolları deneyebilirsiniz; ama uzun vadeli kültürel dönüşüm gerçekleşmediği müddetçe, çoğunluk mekanizmaları, uzlaşma mekanizmaları, ikisinin ortası, bütün bu mühendislikleri ne kadar denerseniz deneyin bu mekanik mühendislik bir müddet belki idare eder. Fakat her defasında kendi sorunlarını yaratır.

Bu demek değildir ki kurumların önemi yoktur. Bunlar çok önemli. Fakat uzun vadede sorunun çözümü zannediyorum bu kültürel alt yapıyla yakından ilişkilidir.