

# *Çek Cumhuriyeti Yönetim Sistemi*

Recep KIZILCIK

## Giriş

Çek Cumhuriyeti idari yapısının gelenekleri, özellikle komşu merkez Avrupa ülkeleri ile Fransa'nın ve diğer Avrupa ülkelerinin idari yapılarındaki gelişmelerle çok yakından ilgilidir ve çok eski bir tarihi geçmişe sahiptir (Hendrych, s.41,1993).

Bu idari geleneğin bir tarafında etkin bir idari yapının oluşturulması gelişmeleri diğer yanında ise özellikle Bohemia ve Moravia prensliklerinin tarihsel olarak bağımsızlık istekleri ile bağlantılı olarak, yerel ve bölgesel yönetimlerin özerklikleri yönündeki gelişmelerdir.

20. yüzyılın başlangıcında, Çek Cumhuriyeti-(Çekoslovakya) etkin bir tarımsal sektörün yanında oldukça gelişmiş bir sanayie sahipti. 1918'den sonra, özellikle Bohemia ve Moravia'da olmak üzere halkın büyük çoğunluğu oldukça yüksek hayat standardına ve gelişmiş pazar ekonomisi ile, dünyanın on gelişmiş ülkeleri arasında gösterilmekteydi. Bununla beraber, ülkenin özellikle, Slovakya kısmı daha az sanayileşmiş ve tarımsal verimliliğe sahiptir.

# Birinci Bölüm

## Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi Ve Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

### I.1918-1939 DÖNEMİ

İki Dünya Savaşı arasındaki dönemde, Çekoslovak kamu yönetim sistemi, Avusturya-Macaristan İmparatorluğundan kalan belirli özellikleri taşımaktaydı. Bununla beraber, bu dönemde bir çok Avrupa ülkesinin aksine, kamu yönetimi büyük oranda demokratik ve yasal karakterini devam ettirmiştir. Bu özellikler; kamu yönetiminin yargısal denetimi, yerel yönetim kademelerinin tamamının sahip olduğu büyük oranda özgürlük, kalifiye kamu görevlileri, gelişmiş bir idari kültürdür. Bütün bu faktörler, özellikle gelişimci demokrasi ile ulusal ve etnik problemlerin çözümüne yönelik olarak, tereddütlü konularda daha fazla reformların yapılması için ümit vermekteydi. Örgütlenme anlamında, kamu yönetimi, devlet yönetimi ve yerel yönetim ayırımına dayanan geleneksel Merkezi Avrupa modeli üzerine kurulmuştur. Yasal anlamda, merkezi yapı, 1920 tarihli Çekoslovak Anayasasına dayanır Bu Anayasa, yeni devleti parlamenter Cumhuriyet olarak tanımlamıştır.

Çekoslovakya'daki kamu yönetimi her yerde aynı yapıya sahip değildi. Tarihsel bölgeler diye isimlendirilen Bohemia, Moravia ve Silesia gibi bölgelerin yönetim örgütlenmesi ile Slovakya ve Ruthenia gibi bölgelerin yönetim organizasyonları arasında farklılıklar vardı. Bu yapılanma, yeni üniter devletin iki ayrı kısmının farklı tarihsel gelişimini yansıtmaktaydı. Bu ayrı yönetim örgütlenmelerin birleştirilmesi için girişilen çabaların bir kısmı başarılı olmuştur. Bu çerçevede, örgütsel yapının harmonizasyonu konusunda bazı başarılı sonuçlar alınmasına rağmen, Avusturya ve Macaristan yasalarının farklılığından kaynaklanan, farklı alanlar büyük oranda değişmeden kalmıştır.

İki savaş arası dönemde ana idari kurumlar şunlardır:

- Merkezi hükümet ve bakanlıklar, il ve ilçe düzeyindeki diğer otoriter ve profesyonel diğer otoriteler gibi devlet organları,
- İl, temsilci ilçeler ve yerellerin oluşturduğu bölgesel özerk yönetimin organları,
- Karşılıklı güven prensipleri üzerine dayanan profesyonel, ekonomik ve sosyal alanlarda oluşturulan, özerk yapılı birlikler,
- Kanun veya kamu hukuku sözleşmelerine dayanan özel birimler.

Bu farklılaştırılmış yapı içerisinde, önemli bir problem, ara düzeydeki devlet yönetiminin tanımıyla ilgilidir. 1920 tarihli İl Yasası 20 bölgenin (veya İl'in) kurulmasını öngörmüştür.

Bununla beraber güçlü politik muhalefet nedeniyle, Yasanın ancak belirli bir kısmı uygulanabilmiştir. Bu bağlamda milliyetçi karakterli muhalefet, üniter yapıyı savunarak, 1927 yılında, Devlet yönetiminin organizasyonu ile ilgili yeni bir yasanın, İller Yasasını büyük oranda revize etmesini sağlamıştır. Yeni yasa, merkezîyetçiler ile ayrılıkçılar arasında var olan tansiyonu düşürmek için, tarihsel alan yönetimini yeniden uygulamaya koymuştur. Bu Kanuna göre; Bohemia, Moravia ile Silesia, Slovakya ve Altkarpatyia Ruthenia bölgelerinde yargısal yetkileriyle birlikte, dört yönetim birimi oluşturulmuştur. Bu bölgelerin kendileri de, devlet ve komünal ilçe otoriteleri ile beraber, daha aşağı kademe idari birimleri temsil eden ilçelere ayrılmıştır.

1927 tarihli Yasa devlet yönetimini veya üst kademe yönetimlerini güçlendirmiştir. Alan ve ilçe düzeyindeki temsilci kurullar, açık politik sorunları çözümlenmekten uzak tutulurken; ekonomik ve sosyal meseleleri çözmekle yetkilendirilmiştir.

Bölgesel örgütlenmeye gidilme nedeni olarak, tarihsel gelenekler gösterilmiştir. Buna rağmen, kompleks milliyetçilik sorunlarının çözümü için tatmin edici bir çözüme ulaşılamamıştır. Daha geniş bir Avrupa Konteksinden bakıldığında, 1918-39 yılları arasında, bu problemlerin yavaş yavaş devlete düşman, ayrılıkçı bir harekete doğru geliştiği görülmektedir.

Savaş ve komünizm dönemi, devlet gücünün daha fazla desantralize edilmesi yönündeki gelişimi sona erdirmiştir. Çekoslovakya'daki kamu yönetiminin bundan sonraki gelişimi, tamamen farklı bir yöne doğru gelişmiştir.

## **II-SAVAŞ SONRASI DÖNEM, 1945-1949**

II. Dünya Savaşının sonlarına doğru, idari yapıda yapılmak istenilen değişiklikler, savaş sonrası yıllarda, halihazırda tartışılmaya başlanmıştır. Savaş öncesi idari yapıya uygun veya ondan farklı bir idari yapının sürdürülüp sürdürülemeyeceği hususundaki tartışmalar, yerel yönetimlerin üzerinde yoğunlaşmaktaydı. Komünistler ve onlarla işbirliği yapan sosyal demokratların sol kanadı merkezi devletin içindeki merkezi hükümet ve yerel yönetimler şeklindeki ikili yapıya karşıydılar. Bunu için, halkın bağımsız gücünün organları olarak ulusal komitelerin kurulması görüşünü savunmaktaydılar. 1944 tarihli ulusal komiteler ve il Ulusal Meclisleriyle ilgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, büyük oranda onların görüşlerini yansıtmıştır.

Sonuç olarak, başlangıçta ikili yapı devam ettirilse de Sovyet tipi ulusal komiteler, önceki döneme ait yerel ve merkezi yönetim birimlerinin yerini almıştır. Komünist düşünce yanlısı güçlerin niyetleri açıktı: Burjuva devlet örgütlenmesini yıkmak ve yatay ve dikey olarak komünist partiyle iç içe geçmiş devlet gücünü kullanmak için monolitik ve hiyerarşik bir sistem oluşturmaktı. (Hendrych, s-42,1993)

Farklılaştırılmış kamu yönetimi ihtimali etkin olarak elimine edilmiş; onun yerine, devlet yönetiminin bütün kademelerinde üniform bir devlet yönetiminin temelleri atılmıştır. 1949 yılına kadar, bölge, ilçe ve yerel düzeylerdeki üç-kademeli ulusal komite yapısı hayatîyetlerini sürdürmüştür. Bunların yönetim yetkileri geneldi. Yani, kendi bölgelerindeki idari kamu gücünü kullanan tek organ kendileriydi.

Savaş sonrası dönemin idari değişiklikleri yalnızca devlet yönetiminin alan örgütlenmesiyle sınırlı kalmamıştır. Özellikle savaş sonrası yapılanmanın bir gereği olarak, merkezi düzeyde de değişiklikler olmuş ve 1945 yılından itibaren yeni tip merkezi otoriteler oluşturulmaya başlanmıştır. Bunlar; Devlet Planlama Teşkilatı ve ekonomik politikaları formüle etmek ve koordine etmek üzere oluşturulan merkezi bir organ olan Ekonomik Konsey'dir. Resmi olarak, bu yeni iki otoritenin karar alma yetkisi olmamakla birlikte; informal olarak, bunların kayda değer güçleri vardı. Yavaş yavaş bu tip otoriteler, ekonomi üzerinde idari kontrol ve merkezileşmenin işareti olarak, yaygın devlet ekonomi yönetiminde önemli kilometre taşı konumuna gelmişlerdir.

### III.1949-1968 DÖNEMİ

1948 Şubatında komünist yönetimin işbaşına gelmesi, devlet yönetiminde acil değişikliklere neden olmasa da, Çekoslovak kamu yönetiminin gelişiminde en önemli kilometre taşı oluşturur. Doğrusu, bütün seviyedeki kamu görevlilerinin üzerindeki politik baskı arttırılırken, yapısal değişiklikler, 1948 Mayıs ayındaki yeni Anayasa gereğince, Sovyet modeline uygun olarak yalnızca 1949 yılında gerçekleştirilmiştir.

Bu değişiklikler, en önemli amaçlarından biri Çekoslovakya'da halkın demokratik devlet gücünün konsolidasyonu'nu gerçekleştirmek için, sosyalizmini kurmak olan komünist partisi kongresinin kararı çerçevesinden görmek gerekir. Sosyalizasyon çalışmalarının ana destekleyicisi, kamu yönetimini zaman kaybetmeden yeniden yapılandırmaya başlayan merkezi yönetimdi.

Merkezi yönetimdeki son yapısal değişim için yasal dayanak, 1950 yılında kamu yönetiminin organizasyonundaki değişikliklerle ilgili olarak gerçekleştirilen 47/1950 Numaralı Anayasal Kanun'dur. On yıllardır, hükümet, merkezi yönetim birimlerini kaldırma, oluşturma ve onlara performanslarını ölçüp ona göre şekillendirmesini, bu Yasaya göre, Cumhurbaşkanının onayına tabi, idari kararlarla yapmaktadır. 1950 Yasası, 1948 Anayasa'sında önemli değişiklikler yapmıştır. 1948 Anayasa'sı Sovyet Anayasa Konseptinin bir çok özelliğini yansıtmamasına rağmen, spesifik olarak Çekoslovak anayasal gelenekleri ve genel olarak da Avrupa anayasacılığı ile, en azından resmi olarak, çatışma içinde değildi.

Merkezi hükümet ve taşra yönetiminde gerçekleştirilen değişikliklerin motive edici gücü, ekonomik politikaların etkin olarak uygulanmasını temin etmek ve merkezi planlama yoluyla Sovyet ekonomik planlama modelini kopya etme arzudur.

Bu anlayış yeni tip devlet otoritelerinin tesisine ve ekonomik bakanlıkların kurulmasına neden olmuştur. Bu bakanlıklar, örneğin elektrik üretimi, tarım ve mühendislik endüstrisi gibi belirli alanlarda üretimi doğrudan ve tam olarak kontrol etmeye başlamışlardır. Yukarıda da kısaca değinildiği gibi, ek olarak kurulan merkezi ekonomi otoriteleri birincil olarak planlama, bina yapımı veya teknik gelişme ile ilgilenmişlerdir.

Bu dönemde, Çekoslovakya'daki idari gelişmeler, Sovyetler Birliğindeki politik gelişmelerle bağlıdır. Bunun sonucu olarak, 1950'li yılların ilk döneminde Sovyetler Birliğinde yaşanan politik değişiklikler ve politik iklimde yaşanan iyileşmeler Çekoslovak kamu yönetimine de yansıtılmıştır. 1956 yılında yapılan düzenlemelerle, ekonomi bakanlıkları tarafından oluşturulan kararların aşırı merkezileşmesi sınırlanmak istenmiştir. Bunu, 1958 yılında gerçekleştirilen daha büyük değişiklikler izlemiştir.

Taşra yönetimine baktığımızda, özellikle ulusal komiteleri göz önüne alarak önemli bir çok değişikliklerin yaşandığı görülmektedir. 1948 Anayasası ulusal komiteleri;

- 1-Temsili birimlerin tek tip sistemi,
- 2-Devlet gücünün yeni bölge, ilçe ve komünlerdeki temsilcileri,
- 3-Kanunla açık olarak belirlenmiş alanlar hariç, bütün alanlarda kamu yönetiminin tek organı olarak düzenlenmiştir.

İkinci olarak, yeni anayasa devletin taşra organizasyonunda önemli değişiklikler yapmıştır. Alanlar (lands) kaldırılarak yerlerine kamu yönetiminde ara birim olan bölgeler oluşturulmuştur. Buradaki asıl amaç yönetimin desantralizasyonu değil; tersine, aşağı kademede yönetim birimleri üzerinde etkin bir kontrol sağlama arzudur. Bu aynı zamanda, ulusal komitelerin kontrolünün merkezi hükümete verilme nedenidir.

1960 yılında yeni bir "sosyalist" anayasa kabul edildi. Devletin taşra bölümlenmesi yeniden değişti ve böylece bölgelerin ve ilçelerin sayısı azaltıldı. Buradaki asıl amaç, onların ekonomik ve politik pozisyonlarını güçlendirmektir. Bununla beraber, komünist partisinin gücü devam ettiği ve merkezi otoritelerin planlama monopolü devam ettiği için bunun pratikte hiçbir yararı olmadı

Genişletilmiş olan ilçeler, kendi sınırları içindeki komünlerin faaliyetlerini etkin olarak kontrol etme hususunda sıkıntıya düştüler.

#### IV.1968-1989 DÖNEMİ

1968 yılı Çekoslovak devlet organizasyonunda bir anayasal değişiklik ve Stalinist tip sosyalizmin, önemli oranda ekonomik ve politik olarak reforme edilmesine yönelik bir teşebbüse tanık olmuştur. Bununla beraber, 1968 yılı aynı zamanda, politik, idari ve sosyal yapıların muhafazası anlamına gelen “normalizasyon” döneminin başlangıcını ifade etmektedir.

1968’deki Çekoslovak Federasyonu ile ilgili Anayasa Kanunu, Slovakların kimlik ve bağımsız devlet organlarını yerine getirme amacındaydı. Bu Yasayla, önceki üniter devlet, iki bölgeli bir Federal yapıya dönüşmüştür.

İdari yapı olarak baktığımızda, Federalizm aşağıdaki ana değişikliklere neden olmuştur;

-Devlet yönetiminin iki ayrı biriminin oluşturulması; Federal ve Cumhuriyet. Bunların birbiriyle ilişkileri hiyerarşik olmayıp, işbirliğine dayanmaktadır,

-Önceki üniter devletin yetkileri federasyon ve onun iki bölgesel Cumhuriyetleri arasında bölünmüştür,

-Yerel idareler, genel olarak Cumhuriyetlerin yetkisi içerisindedir ve Cumhuriyet yönetimleri, ulusal komitelerin faaliyetlerini yönetmekte ve kontrol etmektedir. Federal hükümet ve onun organları, yalnızca açık yasal yetki altında, Cumhuriyetlerin bölgelerinde faaliyette bulunabilirler,

-Federasyon ve onun üye devletleri kendi yasal, idari ve yargısal otoritelerini kurmuşlar ve kendi yetkileri içinde faaliyette bulunmaktadır.

1970 yılında, başlangıçtaki Federal konsept, normalizasyon süreciyle üye devletlerin aleyhine yeniden düzenlenmiştir. Federal merkezi otoritelerin yetkilerinin artırılması, eski sistemin muhafazasını amaçlayan ekonomik ve politik görüşlerin etkisiyle olmuştur. Bu adım, Cumhuriyetler arasındaki ilişkilerin gittikçe kötüleşmesine neden olmuş ve bunlar kendilerini açıkça, ancak 1989 Kasım değişikliklerinden sonra ifade etmeye başlamışlardır.

Özellikle ekonomik alanda olmak üzere, bir çok reform gruplarının faaliyetlerinin artması ve yukarıda sayılan bir kısım önlemlere rağmen, 1968 sonrası Çekoslovak rejimi, değişim ve yenileşme yönünde neredeyse atalet içinde kalmıştır. Bu dönemde, politik değişim izin verilmemiş, ekonomik değişiklikler çok sınırlı tutulmuş ve Komünist hiyerarşi her ne pahasına olursa olsun muhafaza edilmiştir.

# İkinci Bölüm

## Kanu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler

### I.MEVCUT REFORM İŞLEYİŞİNİN ANA EĞİLİMLERİ

1989'dan beri, Çekoslovakya bir çok ekonomik, politik ve idari sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar; Federasyonun dağılmasıyla sonuçlanacak Çekoslovak Devletinin alansal organizasyonunun tekrar gözden geçirilmesi ve Çek Cumhuriyetinin alansal reorganizasyonu taleplerine yol açmıştır.

Kamu yönetimi üzerinde doğrudan etkili olan idari çevredeki değişiklikler arasında, ilk önce, hükümet sistemindeki transformasyona bakma zorunluluğu vardır. Merkezi ve baskıcı metotlarla yönetilen hükümetten, hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik yönetime geçilmiştir. Bu, etkin bir anayasal ve idari yargı sistemini zorunlu kılmaktadır. Böyle bir denetim mekanizması, idareden ayrı bağımsız olarak harcanan fonların denetimi ve alt kademedeki yönetim kademelerinin eylemlerinin idari denetimi için gereklidir.

Ekonomik alanda yaşanan değişikliklere baktığımızda, eski sosyalist ülkelerdeki ekonominin organizasyonu, kamu yönetiminin organizasyonu ve görevleri üzerinde en etkili olan bir unsurdur. Çekoslovakya, bu anlamda, merkez ve Doğu Avrupa'nın en sosyalist ülkesi idi. Endüstri, tarım ve bütün üretim sektörü ya devlet veya kooperatifler tarafından sahiplenilmiştir. Özel sektör, pratikte yoktu.

Merkezi ve hayli detaylı kontrol sistemi, devlette çok sayıda personel istihdam edilmesini gerektirmiştir. Bunların profesyonel ve politik profilleri, bugünkü sivil toplum ve kamu yönetimi anlayışıyla pek fazla uyuşmamaktadır.

Çek kamu yönetiminin reform konusunda faydalı olabilmesi için aşağıdakileri gerçekleştirmesi zorunludur;

-Görevlerini, Pazar tipi ekonomilere dayanan diğer Avrupa demokrasilerinin standartlarına getirebilmek için, yeniden tanımlamalıdır,

- Kamu yönetiminin farklı branşlarının ve kademelerinin sorumlulukları yeniden belirlemelidir; bu idari işlem üzerindeki yargısal kontrolü ve üst düzey idari otoritelerinin daha alttakileri denetlemeyi de kapsar,

- Ekonominin virtüözleri olan etkinlik, verimlilik profesyonelizm ve vatandaş odaklı hizmet anlayışıyla beslenmiş idari bir kültürün oluşturulması.

Şüphesiz bunların hepsi teknik ve personel donanımını zorunlu kılmaktadır. Bunun için personelin meslek içi eğitimine büyük önem verilmelidir.

## **II.1988'DEN BERİ İDARİ REFORM**

Çek ve Slovak Federasyonlarının ayrılmasından sonra, Çek Cumhuriyetinin idari reformunun izlemesi gereken süreç, tekrar başlama noktasına dönerek, sıfırdan başlamaktır. (Vidlakova, 3-66, 1993)

Federasyonun sona ermesinin en önemli sonucu, merkezi cumhuriyet yönetim seviyesinde hissedilmiştir. 1992 tarihli Federal Anayasal Kanun, Dış Ticaret, Çalışma ve sosyal Güvenlik, Ulaştırma, İletişim ve Stratejik Planlama Bakanlıkları dahil bazı bakanlıkların kaldırılmasını öngörmüştür. Bu kanun yalnız Maliye, Dışişleri, İçişleri, Finans, Kontrol ve Savunma Bakanlıkları gibi ana federal bakanlıkları korumuştur. Aynı zamanda, çevre komitesi ve ekonomik rekabetin sağlanması için federal ofisi de kaldırmıştır.

Açıkçası, federal otoritelerdeki bu değişiklikler ve bazı görevlerin federal seviyeden cumhuriyetlere devredilmesi, cumhuriyetlerdeki bakanlıkların görevlerindeki değişikliklere de neden olmuştur.

Yerel yönetimler açısından baktığımızda, federasyonun sona ermesinin etkileri çok daha az hissedilmiştir. Yerel yönetimler reformu, tek tip ulusal komiteleri, bölgelerde, ilçelerde ve belediyelerde devlet gücünün ve yönetiminin temsilcisi olarak gördüğü 1960 Anayasasında değişiklikleri öngörmekteydi. 1967 tarihli Federal Yasaya göre bu komiteler; toplumun bütün kesimlerinin çıkarlarını harmonize etmek, ilk etapta belediyelerin gelişim ihtiyaçlarını karşılamak ve bölgesel ihtiyaçları karşılamak üzere dizayn edilmiş kendi kendini yönetme hakkına sahip bir karaktere sahiptirler. Şüphesiz, uygulamada bu komiteler gerçek bir yerel yönetim birimi hüviyetinde değildirler. Dahası bunlar devletin birleştirilmiş gücünün temsilcileri ve uygulamada da komünist partisinin yerel birimlerinin operasyonel kontrollerine tabi idiler. Kasım 1989 tarihine kadar, bu komitelerde çalışan görevli sayısı yaklaşık olarak 32.000 civarındaydı.

Bölge, ilçe ve belediye düzeyindeki ulusal komiteler 24 Kasım 1990 tarihindeki yerel yönetimler seçimlerine kadar hayatiyetlerini sürdürmüşlerdir. 1990 yılında çıkarılan 294 sayılı Yasa ile bu komitelerin yerine yeni yerel yönetim düzenlemeleri getirilmiştir.

Söz konusu bu yeni düzenlemeler ile belediyeler yerel yönetim sisteminin temeli olarak kabul edilmiştir. Bu belediye, kendi kendini yöneten yerel halk topluluğu olarak tanımlanmıştır. Kendi mal varlığı ve genel oyla seçilen kişilerden oluşan karar organları vardır.

Anayasa, yerel yönetimlerle ilgili çok genel düzenlemelere yer verirken, detaylı düzenlemeleri cumhuriyetin parlamentosuna bırakmıştır.

# Kaynakça

1- Hanrych Dusan, Transforming Czechoslovakian Public Administration: Traditions and new challenges in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe by Hesse J.J., 1993, (s. 41-53)

2-Pomahac Richard, Administrative Modernization in Czechoslovakia Between Constitutional and Economic Reform in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe by Hesse J.J., 1993, (s.55-63).

3-Vidlakova Olga, Options for Administrative Reform in the Czech Republic in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe by Hesse J.J., (s.65-74)

4- Ridley, F.F., Government and Administration in Western Europe, Oxford: Martin Robertson. 1979.

5- Chapman, R.A., Ethics in the British Civil Service, London: Routledge, 1988.