

## AMERİKAN FEDERALİZMİNİN 200. YILDÖNÜMÜ(\*)

David B. Walker (\*\*)

Çev. Celâl Erkut (\*\*\*)

İkiyüz yıl önce Filadelfiya'da oluşturulan Amerikan Anayasası'ndaki en büyük değişiklik, «federalizm» ilkesini kollektif bir biçimde ortaya koyan çeşitli düzenlemelerin bütünleştirilmesi konusunda meydana gelmiştir.

Federalizm ilkesini oluşturan değişik unsurlar, tarihi gelişmeler sonucu oluşan düşüncelerden değil ve fakat çeşitli siyasi güçlerin bu konudaki baskın görüşleri doğrultusunda ortaya çıkmıştır.

Böyle bir federalizmin niteliklerini ortaya koyabilmek için, diğer bazı ülkelerde (Avusturya, Kanada, İsviçre ve Batı Almanya) varolan federalizm ile birtakım karşılaştırmalar yapmak gerekir ki, bunun sonucunda oluşacak nitelermeler, Framer'in «hükümet etme sanatı» isimli olağanüstü denemesinde vurguladığı «dengeler sistemi» konusundaki temel düzenlemelerin saptanmasında da yardımcı olacaktır. Nitekim, bu nitelikteki düzenlemeler, federal sistemi benimsemiş diğer Devletlerde de yeni bir federalizm modeli uygulanmasına yol açmıştır.

### Federasyon'da temsil

Amerika Birleşik Devletleri kurucuları, bütün federe devletlerin, federal mecliste eşit olarak temsili konusunda, tam bir anlaşmaya varmışlardır; nitekim, bu esas, federasyon sistemini daha önce benimsemiş

\*) Adı geçen makale (le bicentenaire du federalisme américain), «Revue internationale des sciences administratives» isimli derginin, 1987/3 nüshasında (s. 483 vd.) yer almaktadır.

\*\*\*) Prof. Walker, ABD'nin Connecticut Üniversitesi'nde öğretim üyesidir.

\*\*\*) Yard. Doç. Dr. Celâl Erkut, İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku öğretim üyesidir.

olan Avusturya, İsviçre ve B. Almanya'da da sonradan kabul edilerek uygulamaya konulmuştur.

Amerika Birleşik Devletlerinde, federalizmin ilk 125 yılında - bugün hâlâ İsviçre'nin bazı kantonları ile Batı Almanya'da geçerliliğini sürdüren - «Federal Meclis'e üye seçiminin her Devlet'in yasama organı tarafından gerçekleştirilmesi» esası benimsenmişti. Ancak, bu sistemde - yeni Anayasanın oluşmasına önemli katkıları olan Virjinya temsilcisi James Madison'un da belirttiği gibi - Federal Meclis'e seçilen üyelerin, seçimden sonra, kendi Devletlerinin yasama meclisine karşı bağımsız olmalarına rağmen, bu üyelere anti-federalist ve millî bir düşüncenin olduğu söylenemezdi<sup>1</sup>. Oysa, diğer federalist sistemler, en azından başlangıçta, bu konuda bir paralellik öngörmekteydi.

Ancak, belirtelim ki, tüm bu değişik temsili federalizm sistemlerindeki amaç, hükümetlerin - dolaylı ya da doğrudan doğruya - milli bir politika yürütmelerini sağlamak ve yine merkezi hükümetin siyasi faaliyetlerinin, federal düzenlemelerin uygulanmasını tehlikeye düşürmesini önlemektir.

### **Federalizmin işlevsel niteliği**

Federal nitelikteki bir sistem, üniter ya da konfedere nitelikteki bir sistemden işlevsel yönü itibarıyla ayrılmaktadır ki, Yürütme'ye ilişkin temel yetkilerin federe devletler düzeyinde bölüştürülmesi hususu, bunun en önemli göstergesidir. 1787 Anayasası bu yetki bölüşümünü açıkça öngörmüştür. Anayasadaki bu düzenlemeler<sup>2</sup>, bazı yetkilerin (ticaretin düzenlenmesi, vergi koyma, sosyal güvenlik konusundaki güvencele- rin tespiti v.b.) açıklanması ve yorumlanması hususundaki siyasi ve hukuki tartışmalara ışık tutmaktadır.

Kanada hariç, diğer tüm federal anayasalar da Amerikan modelini benimseyerek, merkezi hükümete bırakılan yetkileri açıkça düzenlemişlerdir. Buna karşılık, Kanada'da ise, federe hükümetlere verilen yetkiler

- 
- 1) Cf. Heinz Eulau, «Polarity in Representational Federalism: A Neglected Theme in Political Theory», in *The Federal Polity*, a special edition of *Publius*, Centre for the Study of Federalism, Temple University, Philadelphia, PA, Fall 1973, Vol. 3, No. 2, pp. 133-172.
  - 2) Bu konuda, özellikle «Bill of Rights» daki onuncu değişiklik sonucunda 1. maddenin 8. fıkrası önem kazanmıştır.

«numerus clausus» esasına göre belirtilerek, diğer tüm yetkiler merkezi hükümete bırakılmıştır<sup>3</sup>.

Ancak, tüm federasyonların «modernleşme» sürecinden etkiledikleri de ortadadır. Nitekim, bu modernleşme baskısı, temel siyasi kararların merkezden çıkması ve bunların yürürlüğe girmesinin denetimi bakımından, federasyonları «merkezleşme» eğilimine yöneltmektedir. Bu da merkezi ve yerel yönetim programları ile kaynaklarının bütünleşmesi ve hükümetlerarası bir programın gerçekleştirilmesini beraberinde getirmektedir.

### Hukukî Federalizm

Tüm federal anayasalarda, federe devletler arasındaki hukuki uyuşmazlıkların çözümü konusunda yetkili bir hakem öngörülmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde, Anayasa koyucu bu hakemlik görevini federal mahkemelere ve özellikle de Yüksek Mahkeme'ye bırakmıştır.

ABD, Kanada, Avusturya ve Batı Almanya'da öngörülen federasyon modellerinde, ülke düzeyindeki yetki bölüşümü konusunda, yüksek yargı mercilerinin oldukça etkin rolleri bulunmaktadır. Buna karşılık, İsviçre federalizminde ise, bir yandan Yüksek Mahkeme ile Federal Meclis diğer yandan da ülke çapında uygulanan referandum sistemi, hükümetlerarası uyuşmazlıkların çözümünde ayrı ayrı önemli işlevlere sahiptir.

Federasyon sistemini benimsemiş tüm ülkelerde, - özellikle de bu sistem tamamen siyasi temeller üzerine biçimlendirilmişse - yargı mercilerinin yanı sıra «siyasi şef» konumundaki kişiler de sık sık hakemlik rolünü üstlenmektedir.

Federatif sistemlerde, Anayasa değişiklikleri konusunda benimsenen rejim, sistemin değeri bakımından oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde, bu bakımdan benimsenen rejimde, gerek değişiklik teklifi ve gerekse değişikliğin onaylanması bakımından «mutlak çoğunluk» esası kabul edilmiştir ki, bu açıdan federe devletler en önemli rolü üstlenmektedirler. ABD'de, şimdiye kadar yapılan toplam 26 anayasa değişikliğinden ikisi, yüksek mahkemenin bazı kararlarının etkisini bertaraf edebilmek; onbiri, - ki, «Bill of

3) Bununla birlikte, bazı özel yetkiler yine de sadece «milli» nitelikte addedilerek, özellikle yargı kararları ve değişen politik etkiler nedeniyle merkezi hükümetin yetkileri daralmıştır.

Rights» da dahil olmak üzere - siyasi iktidarın yetkilerini sınırlandırmak; beşi de, İdarenin bazı faaliyetlerini kısıtlamak amaçlarıyla gerçekleştirilmiştir. Belirtelim ki, bu değişiklikler ya mahkeme kararlarının ya yasama işlemlerinin ya da çeşitli anlaşmaların etkisi ve baskısı sonucunda oluşmuştur.

İç savaşı izleyen 75 yıl içinde, Amerikan Yüksek Mahkemesi, sistem üzerinde oldukça aktif bir rol üstlenerek, 1874-1937 yılları arasında Kongre'nin 62 işlemi ile 525 kanunu Anayasaya aykırı görmüştür. Ancak, 1937 yılından itibaren, «New Deal Court»un öngörülmesiyle birlikte, sistemde önemli bir değişiklik meydana gelmiş ve gerek Kongre'nin kendi yetkilerini değerlendirmesi ve gerekse «baskı» politikasının belirlenmesi, tamamen milli siyaset sürecine bırakılmıştır.

1960 yılında, federal düzeyde hukuk çemberinin genişletilmesi olgusu, hem federe devletlerin hem de özel sektörün aleyhine olmuş; bu gelişim, federal hükümeti, sistem içinde en etkin güç konumuna getirmiştir.

Günümüzde, çağdaş federalizm ise, Michael Reagan tarafından «serbestlik» ilkesine dayanan ve «izin verici» nitelikte addedilmiştir. Buna göre, «iktidar ve yetki, Federal Devlet ile federe hükümetler arasında bölüşülmekte; ancak, hükümetler faaliyetlerini federe Devletin genel siyaseti doğrultusunda yürütmektedirler»<sup>4</sup>.

### **Büyük Değişim Dönemi (1964-1978)**

Bu dönem içinde gerçekleştirilen federal yardım programları, önceki döneme oranla, hemen hemen üç mislinden de fazla artarak 500 rakamına ulaşmış; bu yardım miktarı dolar olarak da ikiye katlanarak, ayrıca yaklaşık 60.000 idarî birim arasında paylaştırılmıştır. Tamamen yerel nitelikte addedilen hizmetler bakımından federal yardım içinde ayrılan pay 1964 yılında % 18 iken, 1978 yılında % 32'ye yükselmiştir. Bu yardım, sağlık, eğitim, ulaşım, sosyal güvenlik gibi klasik nitelikteki hizmetlerin yanı sıra, en az bunlar kadar önemli olan çevre koruması, bölgelerin gelişimi gibi hizmetler için de söz konusu olmakta; öte yandan, 1960'lı yıllarda, tamamen yerel nitelikte sayılan ve sadece federe devletlerin sorumluluğunda bulunan hizmetler de (itfaiye ve kütüphanecilik hizmetleri ile çöplerin toplanması, taksi duraklarının kurulması, bi-

4) Michael Reagan - John, G. Sanzone, The New Federalism, N.Y., Oxford University Press, 1981, s. 175.

siklet yollarının plânlanması vb. hizmetler) günümüzde, bu yardımdan yararlanmaktadır.

Nitekim, bu bakımdan, daha önceden varolan birtakım bölgesel büro ve hizmetler federal düzeyde de örgütlenmiştir. Federal hükümet, merkezi yönetime bağlı olan ve bölge yürütme kurulları da ortak çalışan 10 bölgeye ayrılarak yeniden düzenlenmiştir. Yirmiüç federe devlet, yürütme organlarını yeniden organize etmiştir. Gerek federe devletler ve gerekse yerel idarî birimler bünyesinde çalışan görevlilerin sayısı da 1964-1979 yılları arasında ikiye katlanarak 10,9 milyon rakamına ulaşmıştır.

Bu büyük değişimin getirdiği yeni rejim dolayısıyla uygulanacak programların çeşitliliği ve bunlardan yararlanacak kişilerin durumları bakımından belirgin ve üniform bir düzenlemenin yokluğu nedeniyle, kamu görevlilerinin başvurduğu geleneksel ve olağan usuller yetersiz kalmıştır. Bu nedenle, 70'li yılların sonuna doğru, «yeniden örgütlenme», «yetkilerin kısmen devri» ve «decentralisation» şeklinde hükümetlerarası çeşitli idarî reformlar gerçekleştirilmiştir.

Bu bağlamda, 1964 yılında başlayan «sosyal düzenlemeler dönemi» büyük önem taşımaktadır. Bu dönem, çeşitli federal düzenlemelerin çıkış noktasını oluşturmaktadır; öyle ki, medeni hakların kullanılması, tüketicinin korunması, sağlık, güvenlik, çevrenin korunması v.b. alanlarda yapılan yeni federal düzenlemeler hem federe hükümetler ile yerel idarî makamları hem de özel sektörü doğrudan doğruya etkilemiştir. Bu konularda son derece önemli 30 hükümetlerarası kararname de yine 1964 ve 1978 yılları arasında gerçekleştirilmiştir ki, tüm bu kararlar federe devletler ile yerel idarî makamlar tarafından hiçbir değişiklik yapılmaksızın, üniform olarak uygulanmıştır. Bu kararnamelerin büyük bir kısmı, amaçladıkları hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan yöntemleri belirlemekte ve federe hükümetleri yönlendirmektedir<sup>5</sup>. Bu yöntemler, bazen çeşitli yaptırımları içerebildiği gibi, bazen de Kongre, çeşitli alanların (örneğin çevre korunması gibi) düzenlenmesini ve bunların uygulanması sorumluluğunu federe devletlere bırakmaktadır.

Ancak, belirtmek gerekir ki, tüm bu yeni sosyal düzenlemeler federe devletlerde genellikle olumlu bir etki yaratmış ve bunların gerekli

5) Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), Regulatory Federalism: Policy and Process, Impact and Reform, Washington, D.C., February, 1984.

ve olması beklenen düzenlemeleri içerdiği kabul edilmiştir. Bununla birlikte, bu düzenlemelerin uygulanması, ilk aşamada federe devletlerdeki kamu görevlileri açısından önemli güçlükler yaratmıştır.

Nitekim, bu konudaki ikilem de buradan kaynaklanmakta ve yeni hukuki ve siyasi düzenlemeler ile öngörülen federalizm, federe devletler ile yerel idarî birimleri basit birer baskı grubu olarak görmekte iken; aksine, bunlar yeni federalizmin genel işleyişi bakımından idarî ve malî konularda oldukça önemli işlevler yüklenmektedir.

Tüm bu dönem içinde, Yargı da oldukça önemli bir konumda yer alarak, Kongre'nin almış olduğu kararlara uyulmasını sağlamak görevini üstlenmiş ve bununla da kalmayarak, «geleneksel sosyal sürekliliğin korunmasını sağlamak» şeklindeki temel görev ilkesini terkederek, kendisini «sosyal değişim sürecinin koruyucusu ve sorumlusu» konumuna getirmiştir<sup>6</sup>. Nitekim, bu dönem içinde, Yüksek Mahkeme, «federe devletlerin çeşitli yetkilerini kısıtlayan» çeşitli federal düzenlemelerin hukukiliğini teyid ederken; diğer yandan da federe devletlerin bazı yetkilerinin özerkliği konusundaki titizliğini ve hassasiyetini sürdürmüştür. Her ne kadar Yüksek Mahkeme başkanlığına Warren E. Burger'in seçilmesiyle, Yüksek Mahkemenin özgürlükçü tutumu ve eşitlik anlayışı bakımından temel bir değişiklik oluşacağı inancı başgöstermişse de, Yüksek Mahkemenin - özellikle de federe devletlerin kendilerine özgü birtakım yetkilerinin özerkliği konusundaki - hassasiyeti hiçbir şekilde değişmemiştir. Bu açıdan belirtmek gerekir ki, federalizm konusunda, bazı hususlarda Yüksek Mahkeme otoriter ve genellikle de «ulusalca» bir tutum izlemektedir<sup>7</sup>.

Bütün bu olgular karşısında, Federalizm'deki söz konusu değişikliğin nasıl meydana geldiği sorusu sorulduğunda, buna getirilen basit bir açıklamaya göre, «federalizm için anahtar durumunda olan çeşitli alanlardaki zorlama ve baskılar 70'li yıllarda ortadan kalkmıştır»<sup>8</sup>.

Nitekim, federalizm bakımından en önemli yeri tutan Anayasanın

6) Alfred H. Kelly and Winifred A. Harbison, *The American Constitution, Its Origins and Development*, N.Y., W.W. Norton and Co., 1976, s. 856.

7) Cf. David B. Walker, *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge, Mass. Winthrop Publication, 1981, s. 135-157.

8) Cf. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Condition of Contemporary Federalism: Conflicting Theories and Collapsing Constraints*, Washington, D.C., August, 1981, s. 27-166.

yorumlanması konusundaki tek yetkin mercii konumundaki Yüksek Mahkeme, 1937'den günümüze kadarki kararlarında üstü kapalı bir biçimde ve «Garcia» kararında (1985) ise açıkça, «federe devletler ile yerel idarî makamlar, Kongre'de alınan kararlar öncesindeki siyasi ve temsili süreç içinde tüm haklarını ve yetkilerini savunma imkânına sahiptirler» görüşünü vurgulamıştır. Oysa, 1964 yılından önce, federe hükümetlerin temsili/siyasi alanda önemli bir güce sahip oldukları kabul edilmekteydi ki, eski «partiler sistemi»nden kaynaklanan bu güç, günümüzde önemini yitirmiştir.

Ancak, her ne kadar iç savaştan bu yana da varolmakla birlikte, özellikle 1960'ların sonunda ve 1970'li yıllar boyunca gerek senatörlerin ve gerekse Temsilciler Meclisi üyelerinin kişisel teşebbüslerinin arttığını ve bunların Washington düzeyinde oldukça etkin bir baskı politikası güttüklerini gözlemlemek mümkündür. Bölgesel çıkarların gözetilmesi amacıyla gerçekleştirilen bu tür baskı politikaları sadece Kongre'de değil, İdare'de ve parti grupları içinde de süregelmekte ve herşeyden önce azınlıkların hak ve menfaatlerinin korunması hedeflenmektedir.

1968'den beri, yeni merkezi eğilimli siyasi sistemde ise, bu tür baskılara gerek duyulmamaktadır; çünkü 1968'de çoğunluğu oluşturan Demokrat Parti, o dönemde yapmış olduğu düzenlemelerle siyasi şeflerin Kongre'de her iki Mecliste de temsil edilmelerini ya da bir tür arabuluculuk görevini üstlenmelerini imkânsız hale getirmiştir.

Federalizm'de, bu dönemde meydana gelen ve merkezileşme sürecine ivme kazandıran değişikliklerin hangi sebeplere dayandığını açıklayan diğer görüşler de bulunmaktadır. Bunlardan, sosyal teorilerin karşılaştırmalı analizine dayanan görüşe göre, Birleşik Devletler tamamen modernleşmiş, yüksek seviyede bir eğitim ve sosyal güvenlik sistemine sahip, değişik yaşam biçimlerinin yol açtığı yüksek tüketime yönelmiş bir topluluktur<sup>9</sup>.

Soruna daha çok ekonomik yönden ve baskı gruplarının fikir ayrılıklarından hareketle yaklaşanların görüşüne göre ise, federalizmdeki değişim teknolojik ve bilimsel gelişimin yarattığı teknik-bürokratik ve mesleki baskı gruplarının amaçladığı «kamu sektörü siyaseti»nin geliştirilmesi hedefinin bir sonucudur<sup>10</sup>. Ancak, belirtmek gerekir ki, tüm bu

9) Milton E. Esmann, «Federalism and Modernization: Canada and the United States», Publius, Philadelphia, PA, Center for the Study of Federalism, Winter, 1984, s. 37.

görüş ve açıklamalar yine de söz konusu değişimin özelliklerini ve nedenlerini ortaya koyabilmekten uzaktır.

### Reagan Yönetiminin Tepkisi

Başkan Reagan'ın öngördüğü federalizm, 1980 yılındaki seçim kampanyası sırasında ve daha sonra getirdiği idarî önerilerde bizzat kendisinin belirttiği gibi, son 16 yılın federalizmine tepki olarak doğmuş ve geliştirilmiştir; öyle ki, Reagan dönemi öncesindeki federalizmde merkezi kararlar çoğalmış, İdare'de bir zayıflama ve etkisizlik belirmiş; diğer yandan merkezi programlarda büyük bir artış olmuş, ancak buna karşılık ekonomik yönden de büyük bir gerileme başgöstermiş ve üstelik bu bakımdan bir siyasi sorumsuzluk öngörülmüş, daha da önemlisi açıkça belirlenmiş hiçbir milli amaç ve hedef oluşturulamamıştır.

Öte yandan, seçim öncesinde her iki partinin siyasetçilerinin de bu döneme ilişkin kesin olarak bilemedikleri birtakım önemli veriler de bulunmaktaydı. Nitekim, 1960 ilâ 1980 yılları arasında Amerika Birleşik Devletleri'nde fakirlik yarı yarıya azalmış; zengin ve fakirler arasındaki ekonomik uçurum önemli ölçüde giderilmişti. Yine, bu dönemde, erken emekliliğin teşviki ile 30 milyon kişiye iş alanı yaratılmış; ortalama yaşam süresi uzamış; çocuk ölümleri azalmış ve medeni hak ve özgürlükler iyice yerleştirilmişti.

Ancak, Reagan, doğal olarak - tamamen politik nedenlerden ötürü - Başkan Carter'ın sistem üzerindeki katkılarını kabul etmemekteydi. Oysa, 1979-1980 yıllarında Carter Yönetimi, Devlet sübvansiyonlarının yükseltilmesini önlemiş ve bu konudaki kararnamelerin sayısını azaltmaya çalışarak, yardımları belirli gruplara ayırmayı uygun görmüştü.

Bu bağlamda, Reagan'ın öngördüğü federalist ilkeye göre: Federal Devlet'in hükümetlerarası yetkileri azaltılmalı ve sorumluluklar en iyi şekilde paylaşılmalıdır. Buna göre, hükümetlerarası ilişkiler ile Federal hükümetin her kademesindeki yetkiler düalist bir yaklaşımla çözümlenmelidir.

Reagan'ın «Yeni Federalizm» konusundaki bu amaçları, umduğu gibi gerçekleşmemekle birlikte; hiç şüphesiz, 1980 yılında siyasal bilgiler fakültelerinde okuyan öğrencilerin düşlerinde dahi yer vermedikleri birçok yenilik getirmiştir.

Federal Devlet'in hükümetlerarası etkinliğini azaltmayı öngören Reagan, bu konudaki Devlet sübvansiyonunda üç yıl içinde 8 milyar do-



larlık bir indirim gerçekleştirmeyi hedeflerken; bunun tam aksine, Kongre'den önceki yardımın da üstünde bir miktar isteyip, elde etmiş ve üstelik ikinci dönem başkanlığı sırasında bu yardım miktarı giderek de arttırılmıştır. Bununla birlikte, bütüncü bir yaklaşımla bakıldığında, federal yardımda birkaç milyar dolarlık bir indirimin gerçekleştirildiği görülebilir; öyle ki, federe devletler ile yerel idarî birimlerin gelirleri bakımından bir oranlama yapıldığında 1980'de % 31,7 olan federal yardımın 1986'da % 21,4 oranında gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Federal hükümetin yeni sistemdeki bu rolü, aynı zamanda, federal yardım programlarının sayısını azaltmayı da gerektirmektedir. Nitekim, 1981'de 539 olan yardım programı sayısı, 1984 Ocak ayında 405'e indirgenmiştir. Reagan'ın bu konudaki ekonomik politikası daha 1981 yılında kendini göstermeye başlamış ve sadece bu yıl içinde 60 yardım programı iptal edilmiş ve 70 civarındaki yardım programı da 9 grup altında toplanmıştır. Ancak, Reagan'ın malî yardım gruplarını daha da artırma şeklindeki hamlesi ve sorumluluklar ile malî kaynakların yerel yönetimlere devri konusundaki istenci, federe devlet temsilcileri ile altı ay boyunca yapılan görüşmeler sonucunda 1982 sonbaharında çıkmaza girmiştir. Bu yoldaki başkanlık önerileri 1983 ve 1984 yıllarında da sürmüş, ancak ne Kongre ne de federe devletler tarafından benimsenmiştir. Bununla birlikte, hepsinin ötesinde, 1984 malî yılı içinde gerçekleştirilen harcamalar en az % 20 oranında artmıştır ki, bu oran Carter Yönetiminin son yılındaki harcama artış oranı ile aynı düzeydedir.

Reagan Yönetimi ayrıca «düzenleme süreci» bakımından da çeşitli değişiklikler öngörerek, bir yandan bu süreci kolaylaştırmayı, diğer yandan da çeşitli düzenlemeler açısından fren etkisi gösterecek tedbirler getirmeyi amaçlamıştır. Tüm bunların gerçekleştirilmesi için de Reagan tarafından «ölçülülük ilkesi» benimsenmiştir.

Ancak, bu «ölçülülük» stratejisi içinde: «Reagan yanlılarını anahtar durumundaki önemli görevlere getirmek»; «düzenlemeleri gerçekleştirecek personel sayısını azaltmak», «çeşitli düzenlemeler ile bunlar hakkındaki değişiklikleri yeniden gözden geçirmek» hususları yer almaktadır, ki sonuçta bu strateji, varolan düzenlemelerin sayısını azaltmayı ve bazı programlar bakımından federe devletlerin yetkilerini arttırmayı hedeflemektedir. Nitekim, Reagan Yönetimi, yeni sübvansiyon gruplarının dağılımını da «bırakınız yapsınlar» (laissez faire) politikası ile gerçekleştirmiştir.

Diğer yandan, bu dönemde, Yönetim, Federal Devlet-Federe Dev-

letler ilişkisine çok önem vermiş; hatta, bütün yeni sübvansiyonlar Federal Devlet ile federe devletlerin ortak olarak gerçekleştirdikleri yatırım ve teşebbüsler arasında paylaştırılmıştır. Öyle ki, doğrudan doğruya yerel idarî birimlere aktarılan yardım oranı bakımından gözle görülür, önemli bir azalma olmuştur.

Reagan döneminde, «Yeni Federalizm»in yürütülmesi bakımından federe devletler oldukça önemli görevler üstlenmişlerdir. Nitekim, gerek plânlama ve programların yürütülmesi ve gerekse finans kaynaklarının yaratılması bakımından federe devletler tamamen kendilerine özgü politikalar doğrultusunda hareket ederek, şimdiye kadar hiçbir zaman varolmayan önemli bir etkinliğe kavuşmuşlardır.

Reagan yönetiminin getirdiği yeni sistem ile birlikte, 1960 sonları ve 70'li yıllardaki düzenin aksine, federe devletler ile yerel idarî makamlar, çeşitli sorunların «ilk» ve giderek de «tek» çözüm merciinin «Washington» olduğu görüşünü terketmeye başlamışlardır. Hiç şüphesiz, bu durum, Federal Devlet'in bu sistemde önemli bir işlevi olmadığı anlamına gelmemektedir; ancak, kamu görevlilerinin ve hatta seçmenler ile baskı gruplarının gözünde artık «Sam Amca = Tek Çare» görüntüsü giderek silikleşmektedir. Belki de Reagan federalizminin yarattığı gerçek devrim budur. Ancak, bu durum da elbette ki birdenbire ortaya çıkmamıştır ve Nixon ile Ford dönemlerinde atılan tohumların Reagan döneminde yeşertilmesi sonucunda oluşmuştur.

### **Sonuç:**

İkiyüzyıllık bir geçmişten sonra bugünkü amerikan federalizminin hangi noktada bulunduğu sorunu ancak tarihsel gelişim sürecinin ortaya konulması ve benzer sistemleri benimsemiş olan Avusturya, Kanada, İsviçre ve Batı Almanya federalizmleri ile karşılaştırma yapılması sonucunda çözümlenebilir ki; buna göre, Birleşik Devletler federal hükümetinin - diğer federal sistemlere oranla - kendisini oluşturan federe hükümetler ile yerel idarî birimler üzerinde tek yanlı tasarruflarda bulunma eğilimi bakımından daha önemli bir güce sahip olduğu söylenebilir. Bunun sebepleri ise şu şekilde sıralanabilir:

*Temsil konusunda*, Madison sisteminin getirmiş olduğu genel eğilim ve buna paralel olarak, federe devletlerin, federal seviyedeki temel tercihlerinin erozyona uğraması.

*Siyasi alanda*, federalizmin temelinde derin siyasal ve tarihsel kök-

leri bulunan eski «partiler sistemi»nin kaybolması ve değişik eğilimlerde olmakla birlikte, merkeziyetçi ve federal politika üzerinde etkili olan bir takım elit grupların türemesi.

*Anayasa ve hukuk bakımından*, Yüksek Mahkemenin otoriter ve esas olarak da merkezci karakter taşıması ve Anayasa değişiklikleri teşebbüslerinde federal sürecin egemen ve baskın niteliği.

*Sosyal ve kültürel bakımından*, nitelikli ve yoğun bir azınlıktan yoksun olma ve toplumsal değerler ile bununla çatışan elit değerler açısından çift karakterli bir sistemin öngörülmesi.

*İşleyiş bakımından*, federal kararların önemli bir bölümünün alınmasındaki merkeziyetçi tavır ve fakat hemen hemen tüm federal programların gerçekleştirilmesinde federe devletler ile yerel idarî birimlere bağımlılık.

Tüm bu olgulardan hareketle, amerikan sisteminin merkezi bir sistem değil de federalizm olduğu hangi ölçüte göre belirlenecektir sorusuna yanıt olarak da şunlar gösterilebilir:

(1) Sosyal açıdan, amerikan seçmeni gerek yapıları ve gerekse buldukları coğrafya bakımından son derece değişik tepkiler göstermekte; sosyal sorunlar, Devlet müdahaleciliği, kamu hizmetleri, vergiler gibi birçok noktada bölgeden bölgeye oldukça önemli farklı görüşler ortaya çıkmaktadır.

(2) Bölge halkının görüşü ve katılımı olmaksızın Federal Hükümet bazında alınan kararlar toplumun büyük tepkisine yol açmaktadır.

(3) Modernleşme sürecinde de, teknik alanlarda küçük teşebbüs ve müesseseler ile kitle iletişim sistemlerinin yaygınlaştırılması ya da eğitim, kamu maliyesi, çevre, tüketim ve ekonomi alanlarında federe devletler tarafından birçok çözüm ve yenilik getirilmesi olguları; sadece merkezci yaklaşımın değil, aksine yetkilerin dağılması ve özerklik felsefesinin, teknolojik gelişmelerde en önemli rolü üstlendiğini ortaya koymaktadır.

(4) Yüksek Mahkemenin ünlü «Garcia» kararından kaynaklanan merkezci tutum nedeniyle federal mahkemelerin çeşitli kararlarında da egemen olan «merkeziyet» düşüncesinin, yakın bir gelecekte Yüksek Mahkemenin federalizm konusunda daha duyarlı davranması ile değişeceği konusunda bugün hâkim bir kanaat bulunmaktadır.

(5) Federal hükümet politikasını yönlendiren ve amerikan sistemi bakımından potansiyel bir güç oluşturan birçok baskı grubu, daha çok ekonomi alanına yönelmiştir.

(6) Malî açıdan, kaynakların dağıtılmasında, federe devletler, gerek Federal Devlet'e gerekse diğer yerel idarî makamlara oranla daha fazla gözetilmektedir ki, bu da merkeziyetçi yaklaşım bakımından oldukça önemli bir istisna oluşturmaktadır.

(7) İdarî açıdan da, federal hükümet her zaman yıllık programların uygulanmasını federe hükümetlere bırakmak eğilimindedir.

(8) Nihayet, meslekî ve teknik gruplar ile bürokrasi alanında ve daha da önemlisi hükümetlerarası ortak teşebbüs ve müesseseler üzerinde etkin bir genel denetim gerekliliği, merkezi hükümet ile yerel hükümetler arasında oldukça iyi bir uyum sağlamış; bu bağlamda, kuvvetler ayrılığı ilkesi en iyi şekilde gerçekleştirilmiştir.

Çağdaş amerikan federalizmine egemen olan merkezci ağırlıklı bu sekiz nitelik, federe devletler ile bunlara bağlı yerel yönetimlerin hangi bakımlardan merkezi hükümetin tek yanlı ve bütünleştirici müdahaleleri ile karşı karşıya olduklarını göstermektedir. Belirtmek gerekir ki, Birleşik Devletlerde - aynı nitelikteki federal sistemleri benimsemiş diğer ülkelere oranla - federe Devletler, federal düzeydeki kararların alınması sürecine ancak kısmen müdahale edebilmekte; bir başka deyişle, federe hükümetlerin bu süreçte önemli bir etkileri bulunmamaktadır. Siyasal yönden böyle bir zayıflık ve dayanıksızlık nedeniyle, yerel hükümetlerin - en azından günümüze kadarki durumları itibarıyla - henüz yeterince güçlü oldukları söylenemez.

Hükümetlerarası güncel ilişkilere kritik bir bakış açısıyla yaklaşıldığında, amerikan federalizminin sadece kültürel bir bağlılık, bölgesel nitelikte bir malî özerklik ve hizmetler dolayısıyla varolduğu belirlenebilir.

Son olarak, böyle bir sistemde federe Devlet ve hükümetlerin siyasi ve hukuki alanlarda yitirdikleri etkinliklerini, malî olanaklarının kendilerine sağladığı gücü kullanarak tekrar elde edemeyecekleri konusu gündeme getirilebilir ki; bu da, «Federe Devletler ile merkezi hükümet arasındaki siyasi, temsili ve anayasal dengeyi en iyi şekilde sağlamak» ilkesine dayanan federalizmin, gerek halk ve gerekse siyasi şefler tarafından bilinçli olarak benimsenip hazmedilmesi ile doğru orantılıdır.