

BATI DEMOKRASİLERİNDE BÜROKRASİ VE MENFAAT GURUPLARI (*)

HENRY W. EHRMANN (**)

Çeviren: Erdoğan GÜÇBİLMEZ

«...Herrschaft is im Alltag primaer:
Verwaltung.»

«Günlük işlerde egemenlik: İdaredir.»

Max WEBER

Wirtschaft und Gesellschaft.

Siyaset ilmi uzmanlarının, menfaat guruplarının faaliyet ve tesirine karşı gösterdikleri ilgi ancak bunların içinde geliştikleri çevrenin, aracılığına başvurdukları münasebetlerin anlaşılması şartıyla, politika hayatının gerçekçi bir şekilde kavranmasına yardım edebilir (1). Bu mukayeseli inceleme, âmme idaresi ile menfaat guruplarının «tesirleşmesini» tasvir etmektedir, çünkü bu tesirleşmeden doğan siyasi faaliyetler çok gelişmiş bir ekonomisi olan ülkelerde görülen iş bölümü ile iktidarın plüralist tezahürlerini epeyce açık seçik olarak yansıtmaktadır. Bu toplamlarda, karşılaşılan meselelerin çözümü, en önemlileri de dahil olmak üzere, icranın en üst kademesinden, içinde idarenin önemli bir yer tuttuğu bir müesseseler bütününe devredilmektedir. Amerika'ya has olarak tasvir edilmiş bulunan «politika tesbiti usullerine» başka yerlerde

(*) Bu yazı «Revue Française de Science Politique» dergisinin Cilt XI, sayı 3, Eylül 1961 tarihli nüshasından alınmıştır.

(**) Yazar, cömert yardımlarından dolayı, Social research council ile Rockefeller Vakfına teşekkür eder. Bu makale, menfaat guruplarının siyasi hayattaki rolleri hakkındaki mukayeseli bir incelemenin parçasıdır. Bu makalenin ilk şekli Social research council'in mukayeseli siyaset komisyonu tarafından 1960 Eylülünde tertiplenmiş olan konferansa sunulmuştur.

(1) AINSOD M. «Some reflexions on the nature of the regulatory process»

de raslanmaktadır (2). Öte yandan, baskı guruplarının temsilcileriyle memurların karşılaştıkları «alt-sistem» temsili demokrasiye göre bir «karşı-sistem» görünüşündedir.

Modern refah devletinde, siyasi iktidar gittikçe artan bir şekilde iktisadî iktidarın yerini almakta ve eskiden özel teşebbüse bırakılmış olan birçok meselelerin halli artık kamu işlerinden sayılmaktadır. Pek bilmedikleri her çeşit konuda sayısız karar almak için sıkıştırılan Parlâmento ve icra kuvveti, istenilen siyasi sonuçların elde edilmesi için gerekli bilgileri ellerinde tutmaları, ne icra ve ne de teşriin arzu edilebilir nihaî sonuçlarının neler olduğunu doğru olarak bilemediği sosyal ve iktisadî plânlama alanında da mevcut âletlerin kullanıcıları olmaları; özellikle teşriî iktidarın kendi şüphe ve tereddütlerini kanuna dâhil ettiği zamanlarda, zıt değerlendirme ve taleplerin kördüğümünü çözmeleri beklenen hakemler durumunda olmaları sebeplerinden bürokratlara başvururlar (3).

Birçok ülkede, parlâmentonun rolündeki azalış, biraz beklenmedik şekilde de olsa, icranın rolündeki azalmayla sonuçlanmıştır. Memurlara halkın neleri kabul etmeyeceğini bakanların söylemesine alışılmış yerlerde şimdi, daireler teşkilâtlanmış bir halk kitlesi ile, yani menfaat gurupları ile, temas halindedir. Hükümetin kontrolü altına aldığı işlerin çoğalması ile bakan ve bakanlıkların iktidarının artması, bu iktidarın dış teşekküllere bağlı kalması ile dengelenmektedir. Bürokrasi açısından menfaat gurupları bir çeşit müşavir ve «müşteri» olup hükümet politikası üzerine açılan pazarlığın belli başlı tarafıdır. Baskı politikası açısından idarenin daireleri önemli iktidar merkezleri durumundadır. Fakat bu baskı guruplarının bürokrasi ile temas dışındaki tesir imkânlarını kullanmadıklarını ifade etmez.

Bu durumun sonuçları bütün batı demokrasilerinde benzer ifadelerle incelenmiştir. Menfaat guruplarının, üzerindeki dış etkiler zayıflamış bir «alt-sistem» vasıtasıyla çalışması ve ölçüsüz te-

(2) GRIFFITH E. S., Congress, Its contemporary role, New York, New York University Press, 1951; sayfa 122, ve SPIRO H., Government by constitution New York, Random House, 1959, sayfa 340.

(3) LYS W.A.R., «Ethic and administrative discretion», Public administration review III (1), klş 1943, sayfa 23.

sir imkânı bulmasında bir tehlike var mıdır; veya, bilgisi, sürekliliği, menfaat ilgisinin olmayışı ile idareye, menfaat guruplarını önlemek hususunda güvenilebilir mi? soruları sorulmuştur (4).

GURUP - BÜROKRASİ TEMASLARININ GAYELERİ

Günümüzde gurup yöneticileri ile memurlar arasında görülen geniş danışma faaliyeti, genellikle, idarî faaliyetlerin «kökten demokratikleşmesi» olarak kabul olunmaktadır (5). Her ne kadar guruplarla resmî işbirliği ancak son harpten beri açıkça revaç bulmuşsa da Avrupalı idareciler, bu işbirliğini eski günlerden beri en az Amerikalı meslektaşları kadar tatbik etmektedirler. İngilizler bunu nezaketin ve yasama sanatının bir şekli olarak göredursun, Almanlar bunda **Obrigkeitsstaat** metotlarının zaruri bir tadilini buladursunlar, önemli olan ne o ne de budur: önemli olan, bugün artık bütün memleketlerde, yürürlükteki bir kanunun uygulanmasında olduğu kadar bir kanun tasarısının hazırlanmasında da sürekli bir danışma faaliyetinin faydalı ve yerinde olduğu hakkında genel bir anlaşmanın göze çarpmasıdır. «Halkla hükümet daireleri arasındaki bağları kısacak veya engelleyecek tavsiyelerden kaçırız»; gayeleri arasında, aracı olmaları hasebiyle menfaat guruplarının rollerini incelemekte bulunan bir İngiliz komisyonunun bu yargısı bugün her yerde akis bulacaktır.

(4) Fransa'da JEAN MEYNAUD konu hakkındaki çalışmaların öncüsüdür. Bilhas- sa şu makalesi ile kitabına bakılabilir: «Les groupes d'intérêt et l'administration en France», *Revue française de Science Politique*, VII (3), Eylül 1957, sayfa 573-593; «Les groups de pression en France», Paris, A. Colin, 1958, sayfa 203-216 (*Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques*, 95). Bu dergi okurlarının Fransa'daki durumu daha iyi bilecekleri tahmin edileceği için benim incelemem Fransa'ya daha az yer vermektedir. Şu makalem bunu tamamlayıcı telâkki edilebilir: «French bureaucracy and organized interests», *Administrative science quarterly* V (4), Mart 1961, sayfa 534-555. Bu makale yazıldıktan sonra çıkan Rueff-Armand raporu, Fransız memuru ile menfaat gurupları arasındaki münasebetleri sert şekilde tenkit etmiştir: «Rapport sur les obstacles à l'expansion économique», Paris, Imprimerie Nationale 1960». Bu raporda bir çok başka görüşler arasında şu fikre rastlamaktayız: sayfa 24: «Bariz vasfı idarenin düşey ve birbirinden ayrı kompartımanlara bölünmesi olan bugünkü teşkilatlanma içinde, bütün zekâlarına, vicdanlarına ve meslek ahlâklarına rağmen büyük sayıda memur, genel menfaat mefhumunu unutturan ve gözden gaybettiren bir şekilde kontrol altında tutulmaları gereken menfaatlara hizmet etmeği görevlerinin tabii ve esası bir unsuru olarak görmek alışkanlığını elde etmişlerdir.»

(5) MANNHEIM K., *Man and society in an age of reconstruction*, *Studies in modern social structure*, Londres, Paul, Trench and Trubner, 1940, sayfa 44.

İdare hem gerekli teknik bilgiye sahip olmadığı alanlarda görenek hakkında gerekli bilgiyi elde etmek için bir gurubun yöneticilerine başvurur. Memur, onların yardımı olmadan fiillerinin ne sonuç vereceğini tahmin edemeyeceğini hisseder. Başlangıçta sadece faydalı olan şey, zamanla zaruri olur (7). İstatistik ve diğer resmî bilgi kaynaklarının İtalya ve Fransa kadar yetersiz olduğu yerlerde, birçok daire, sürekli olarak, meslekî birlikler, sendikalar ve başka birliklerin sağladığı bilgilere dayanmak zorundadır. İdare bu guruplardan aynı zamanda teknisyen ve uzman olarak - taraf avukatı değil - hattâ kanaatları taraf tutan uzman kanaatı olmak tehlikesi gösterse bile, faydalanmak zorundadır. Bilgi, haber her iki yönde gider gelir. İdare bazı kararları hakkında açıklamalar yapmak ve bunları halka duyurmak ister, fakat bunu doğrudan doğruya yapamayacağına hükmeder; guruplar, işte bu açıklamalar için sık sık kanal görevi yaparlar. Fransa gibi önemli menfaat guruplarının, dış münasebetlerini ayakta tutmağa pek itina göstermediği yerlerde, bürokrasi, programlarını tanıtmak ve açıklamak için sahip olduğu araçların elverişsizliğinden şikâyet eder (9).

Bürokrasi - gurup münasebetlerinin sağladığı hükümet fonksiyonlarındaki ladmî - merkeziyet uygulaması bilgi yayımından daha da önemlidir.

İdare, vereceği kararlar ilgili toplum sektöründeki gelenek ve hem de dairelerinin kuruluşunun üzerlerine düşen bazı görevlerin yerine getirilmesine elverişli olmadığını düşündüğü ve hükümet mekanizmasını yeni dairelerle daha da ağırlaştırmak istemediği zaman bu görevlerle ilgili alanlarda sorumluluğu çok iyi teşkilâtlanmış menfaat guruplarına devredebilir. Amerika Birleşik Devletle-

-
- (7) POLITICAL AND ECONOMIC PLANNING, Advisory Committees in British Government, Londres, Allen and Unwin, 1960, sayfa 99-105; ve LEISERSON A., Administrative regulation: a study in representation of interests, Chicago, University of Chicago Press, 1942, sayfa 53, (Studies in public administration, XIII).
- (8) MEYNAUD JEAN., Technocratie et politique, Lausanne chez l'auteur, 1960, sayfa 38. (Etudes de science politique); LAPLAMBARA J., «The utility and limitations of interest groups theory in non-American field situations», The Journal of politics XXII (1) Şubat 1960, sayfa 47.
- (9) Fazla teferruat için bakınız: HERMANN H. W., La politique du patronat français (1936-1955). Paris, Armand Colin, 1959, sayfa 182 ve devamı, İngiltere'deki durum için bakınız: Report on intermediaries, op.cit., sayfa 69.

rinde, idarî fonksiyonların her çeşit konseye bu şekilde devredilmesi, menfaat guruplarının, çoğu zaman ortaçağ loncalarınıninkinden daha fazla denetim altında olmayan geniş yetkilere kavuşmaları sonucunu vermiştir. İş ve sosyal sigortalar alanında, batı demokrasilerinin büyük çoğunluğu sendikaların ve teşebbüs yöneticilerinin «self-government» sistemini uygulamaktadırlar.

Danışma ve işbirliği organlarının eksik olduğu alanlarda, idare, çoğu zaman bunları yaratmaktadır. Bütün memleketlerde, özellikle sayış ve olağanüstü şartların zorunlu kıldığı kontroller sebebiyle idarenin menfaat guruplarıyla temasta bulunmak ihtiyacını duyması menfaatlerin teşkilatlanması için teşvik edici bir rol oynamıştır. Büyük konfederasyonlardan, Spitzenverbaende'lerden, birkaç tanesi varlıklarını hükümetin teşebbüsüne borçludurlar. (10)

Menfaat gurupları ile bürokrasi arasındaki işbirliğinin belli-başlı hedefleri bunlar olunca, idarenin gözünde bütün menfaat guruplarının aynı öneme sahip olamayacakları tabiidir. İdare, üyelerinin isteklerini savunduklarını isbat etmiş olan, verdikleri bilgiye güvenilebileceği inancını vermiş bulunan ve personeli aynı zamanda hem yetkili hem de âmme makamlarıyla işbirliği ve çalışma metotları ve üslûpları bir örnek manzara gösterenleri tercih edecektir.

Öteki sebepler bir yana bırakılsa bile, memurların rasyonel davranmaya olan meyilleri, çoğu zaman, önemli teşekküllerle iş görmek istemelerini açıklar; memurlar: «Bu gurupların temsilcileri, en geniş görüşün değerini, hattâ bu görüşle uyumsuzluk halinde olsalar bile, takdir edebilmekte, politik ve ekonomik bakımdan mümkün olanı daha emin bir şekilde ve entellektüel bir insan gibi takdir edebilmektedirler» diye düşünürler. (11). Birkaç istisnanın dışında, sadece endüstri, tarım veya emek gibi bütün bir sektörün menfaatlarını temsil eden guruplarla sürekli danışma faaliyetine girişilecek, idarî fonksiyonların desantralizasyonunda da sadece bunlardan yararlanılacaktır. Kanaat gurupları veya ayrı bir dâvayı savunmak için kurulmuş guruplar, daha zorlukla idareye nüfuz edebilecekler ve bundan dolayı da başka etki kanalları arayacaklardır.

(10) Örnekler için aşağıdaki yazısına bakınız: «Pressure groups in british government», British journal of sociology VI (2), printemps 1955, sayfa 144.

(11) CHAPMANN B., The Profession of Government. The public service in Europe, Londre, Allen and Unwin, 1959, sayfa 318.

MENFAAT GURUPLARININ TEMAS NOKTALARI

İster kendi teşebbüsleriyle olsun, ister ilgili oldukları bakanlık tarafından itilsinler, menfaat gurupları teşkilâtlarını etkilemek istedikleri teşekkülün teşkilâtına uygun şekilde kuracaklardır. Âmme idaresinin yapısıyla menfaat guruplarının yapıları arasında bundan doğacak olan paralellik, menfaat guruplarının kolayca ve formalitelerle uğraşmadan temasını çok kolaylaştıracaktır. Ulusal ekonominin birçok yönünün hükümetçe düzenlendiği her yerde, artan bir idarî ihtisaslaşma, görüştüğü halka karşı saygılı düşey dairelerin iyice yerleşmesi sonucunu doğurmaktadır. Fransızların düşey daireler adını verdikleri daireler, Büyük Britanya'da Sponsoring Departments, Amerika Birleşik Devletlerinde ise tanzim yetkisine sahip komisyonlar veya halkla teması olan daireleri karşılamaktadır. Menfaat gurupları en büyük tatmini bu dairelerle temaslarında bulmaktadırlar. Bu daireler nezdinde teknik müşavir sıfatlarıyla bugünkü tanzim faaliyetinin büyük bir kısmını denetimleri altında tutmakta, halk olmaları sıfatıyla da, idareye, temsil ettikleri menfaat tarafından benimsenmiş olan görüşü tam anlamıyla tanıtacak bilgiyi sağlamaktadırlar. Menfaat gurupları yöneticeleri ile daire başkanları arasında tabii ittifaklar kurulmaktadır; öteki dairelerle onların himaye edebilecekleri nakip menfaat guruplarının teşkil ettikleri şu yabancılara karşı, veya icra organına yahut parlâmentoya karşı gerekli hallerde birleşmektedirler. Birleşik Devletlerde, halkla teması olan dairelerle menfaat guruplarının karşılıklı ve devamlı yardımlaşması, Başkanın ve Kongrenin hükümeti daha geniş menfaatlerin hizmetine koşma gayretlerini engellemese bile çoğu zaman zorlaştırmıştır. (12). Genel olarak, menfaat guruplarının olsun, dairelerin olsun, kuvvetli bir tanzim faaliyetinin ayakta tutulmasında ortak menfaatlari vardır; birinin olduğu kadar ötekinin de, varlığı değilse bile, itibarı buna bağlıdır.

Diğer memurlar, düşey dairelerdeki meslektaşlarının faaliyetlerini ve zihniyetlerini bazan şiddetle tenkit ederlerse de, onlara, tenkit ettikleri olayların benzer hizmetler gören bütün dairelerin bünyesinde bulunan birşey olduğu şeklinde cevap verilebilir.

(12) HYNEMAN C., *Bureaucrat in a democracy*, New York, Harper, and brothers, 1950, sayfa 64. M. Benson Tarım Bakanı iken, Birleşik Devletler'de görülen, anormal olmakla birlikte ilgi çekici durum hakkında bakınız: FREEMAN J.L., «The bureaucracy in pressure politics», *The Annals of the Academy of Political and Social Sciences*, 319, Eylül 1958, sayfa 17.

Bu olaylar, tanzim faaliyetinin, bu faaliyetin teşkilâtlanmasındaki yapının ve temelindeki fonksiyonel temsil felsefesinin tabii mahsulüdür. Öte yandan, birçok memlekette, uzman organlar kurma eğiliminin bir makro ekonomik politikanın gerekleriyle çatışma noktasına geldiği de inkâr edilemez. (13). Her hangi bir daire temas ettiği halk kitlesi ne kadar az olursa ondan gelecek baskıya o kadar çok karşı koyabilir. Batı Almanya, Fransa ve Büyük Britanya'da görüldüğü gibi, hükümetin, fırsat düştükçe, daireleri birleştirmek yoluyla bu duruma karşı tedbir almasının menfaat gurupları tarafından sert itirazlarla karşılaşması bu gurupların nele-ri kaybetme durumuna girdiklerinin işareti sayılabilir.

Kanunlar hazırlamak için, teşkilâtlanmış menfaatlarla idarenin birlikte çalıştığı işbirliği safhası, menfaat guruplarının baskı faaliyetlerinin çeşitli safhaları arasında, en iyi bilinenidir. Ortak özellikleri, gelişmiş bir plüralizmi açıkça tanımak olan İsveç ve İsviçre, Belçika ve Hollanda, v.b. gibi küçük memleketlerde, bürokrasi, bir kanunu hazırlarken menfaat guruplarına geniş ölçüde dayanır. İsviçre'de Vernehmlassung, İsveç'te ise remiddytranden, menfaat guruplarına, sadece, hükümetin kanun projeleri hakkında, her safhada ve bol miktarda, görüşlerini bildirmek imkânlarını sağlamakla kalmamakta, fakat aynı zamanda bu görüşler kanun tasarısının değişmesi sonucunu doğurmadığı takdirde, tasarıyla birlikte onların da Parlâmentoya sunulmasını sağlamaktadır. Çoğu zaman bürokrasi ile menfaat guruplarının işbirliği kanun tasarıları hakkında tam bir anlaşma ile sonuçlanmakta ve parlâmentoya bunu tasdik etmekten başka birşey kalmamaktadır. Şüphesiz, çoğu zaman, parlâmentonun bir emri vaki karşısında kaldığı şikâyetleri duyulmaktadır. Bir Belçikalı müşahit «parlâmentonun, gittikçe oyun oynanıp bittikten sonra içinde görünülen bir dekor haline geldiğine» dikkati çekmekte ve bir İngiliz müşahit de «Whitehall (yani bürokrasi) ilgili tarafların anlaşması ve bilgi tekeli iddiasında bulunabilmekle iktidarını Westminster (yani Parlâmento) aleyhine kuvvetlendirmektedir» hükmüne varmaktadır (14). Bütün Batı

(13) JAFFE L.L., «The effective limits of the administrative process; a reevaluation», Harvard», law review LXVII, 1954, sayfa 1113 Aynı mesele, İngiltere için, menfaat guruplarıyla işbirliği lehinde olan bir açıdan şu yazıda ele alınmıştır: TIVEY L. ve WOHLGEMUTH E., «Trade associations as interest groups», The Political Quarterly XXIX (1), Ocak-Mart 1958, sayfa 71.

(14) GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., Aspects du régime parlementaire belge, Bruxelles, Librairie encyclopédique, 1956, sayfa 129; ve WHEARE K.C.,

Avrupa'da genelleşmiş bulunan bu tatbikatın demokratik temsil hakkındaki klâsik nazariyelerle bağdaşamayacağı doğru olmakla birlikte, Parlâmento, teferuata inmek bakımından, menfaat gurupları ile bürokrasinin işbirliğinden doğan gayretin aynını bizzat gösteremeyeceğini çok iyi bilmektedir. Menfaat guruplarının fikri, önceden, ne kadar inceden inceye alınır, Parlâmento üyeleri, o kadar, zaman ve gayret bakımından masraflı değiştirme teklifleri ve karşı projeler ile uğraşmaktan kurtulurlar. Parlâmento muhalefatinin genel gerileme eğilimine işaret etmesi yanında, bu durum, vatandaşın bir menfaat gurubunun somut faaliyetlerine katılmayı siyasî partilere girmeye tercih ettiği açıkça anlaşılınca, seçilmiş temsilciler tarafından da kabul edildi.

Fransa'da Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetler zamanında, Amerika Birleşik Devletlerinde de bugün teşriî usulün geleneksel şeklini koruması menfaat guruplarını, gayretlerini parlâmento komisyonları ile bürokrasi arasında bölmek zorunda bırakmıştır.

Amerikan Kongresi, hakikaten, Avrupa parlâmentolarına nazaran, uzmanların ve menfaat guruplarının kanaatlarını almak imkânlarına daha çok sahiptir. 1958 tarihli Fransız Anayasası, Parlâmentonun kanun tekliflerinde değişiklik yapmak yetkisini sıkı şekilde sınırladığından beri, menfaat gurupları, çok özel haller dışında, Palais Bourbon'un koridorlarını boşaltmış bulunmakta ve şimdi hemen tamamen idarenin çeşitli dairelerinde «çalışmaktadır». (16).

MENFAAT GURUPLARININ TEMAS ŞEKİLLERİ

Bürokrasinin menfaat guruplarıyla pazarlık yaptığı durumlarla onlara danıştığı durumlar arasındaki fark kolayca izah edilebilir. Menfaat guruplarının idarenin kararları üzerindeki nisbî etkisini ölçmek genellikle mümkün değildir. Fakat bu etkinin yoğun-

Government by Committee. An essay on the British Constitution Oxford, Oxford University Press, 1955, sayfa 67; ayrıca, GRUNER E., Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat, Erlenbach-Zürich, Rentsch Verlag, 1956, sayfa 97 ve devamı.

(16) Şüphesiz, özel okulların yeni statüleri hakkındaki kanunun parlâmentoda müzakeresi sırasındaki şartlar, bu genellemeye bir istisna teşkil eder. Fakat bu özel durum burada incelenemez.

luğu, bu karşılıklı alış verişe verilen isimden çok, idarenin pazarlık ve danışma arzusunun şiddetine ve menfaat guruplarının bu pazarlık ve danışma sırasındaki ikna kabiliyetlerine bağlıdır (17).

Şekli ve müesseseseleşmiş danışma ile gayri resmî temaslar arasındaki fark daha da önemlidir. Bunların her ikisi de memlekette vardır, fakat hukukî anlamları ile gerçek etkileri farklı olabilir. Genellikle belli bir daireye bağlı olan danışma komisyonları, yaptıkları iş ne olursa olsun, her yerde, menfaat guruplarının etki organlarıdır. Büyük Britanya'da, son zamanlarda yapılmış bir sayım, sadece merkezî hükümet seviyesinde bunlardan 484 tane bulunduğunu göstermiştir. Bunların dörtte birinden fazlası tarım, işe ve ticaret bakanlıklarına bağlı oldukları tesbit edilmiştir. (18). Bu komisyonların çoğalmasa birçok bakanlık dairesini devamlı şekilde «teması ayakta tutmak» zorunda bırakmaktadır: hemen her adımda, büyük sayıda fikir ve delili hesaba katmak gerekmektedir.

Birçok hallerde, menfaat gurupları, komisyonlara tayin edilecek üyeler hakkında tekliflerde bulunmakta veya onları bizzat tayin etmektedirler. Bu guruplar bakanlıkların kapılarını tokmaklamak zorunda değildirler, çünkü oraya her zaman gelmek üzere davet edilmişler ve büyük faydalarına uyan statüyü elde etmişlerdir. Menfaat guruplarının görevli makamlardan elde ettikleri bilgiler, onları, kendi üyelerinin gözünde yükseltmektedir. Bununla birlikte bu durum, menfaat guruplarının bildirdikleri kanaatin, bürokrasiye, faaliyete geçmek için yeteri kadar tercih arzetmeyebileceği olayını örtbas edemez, (19). **Menfaat gurupları sorumluluğu** yüklenmek istemediği için herhangi bir kararı almakta idare tereddüt gösterir ve bu sebeple komisyonların görüşlerini kabul etmek alışkanlık haline alırsa menfaat gurupları, hakikatte, idarî iktidarla

(17) SIMON H., «Decision-making and administrative organisation», Public administration review IV (1), kış 1944, sayfa 24-25; ve La Palombara j., op.cit. sayfa 39.

(18) P.E.P., op.cit. Bu kitabın 193-217 sayfalarında mevcut bütün komisyonların ve çoğu menfaat gurupları olan ve bunların üyelerini tayin eden teşekküllerin listesi bulunabilir.

(19) Fransa ve Birleşik Devletlerdeki durumun paralel tenkidi için bakınız: WIRTZ C., «Government by private groups», Louisiana law review XIII, 1953, sayfa 440; ve LAVAU G., «Political pressures by interest groups in France», in EHRMANN H. W. ed., Interest groups on four continents, Pittsbourgh, University of Pittsbourgh press, 1958, sayfa 82-84.

teçhiz olunmuş olurlar. Birçok memlekette, tarım teşekküllerinin fikirlerini diikkate almamak için özel bir cesaretin gerektiği görülmekte ve bu durum bu menfaat guruplarının bir «ego» enflâsyonuna uğramaları sonucunu doğurmaktadır. Bununla birlikte, en son kararın muhtevasının, genellikle, komisyon raporunun verildiği idarecinin karakter kuvvetine bağlı olacağı da doğrudur.

Daha az faydalı oldukları için, daha geniş ve daha az, teknik komisyonlar, daha az etkili olmaktadır. Bu, çeşitli ekonomik konseylerin, hem teknikliğin hem de herkes tarafından bilinmenin avantajlarını bir araya getirerek «lobby»lerin yerini alacaklarını uman idareci ve plüralistlerin umutlarının hiç bir zaman doğru çıkmamasının sebeplerini açıklar. Bu konseyler, bir süre görüldükleri İngiltere ve Almanya gibi memleketlerde terkedilmişlerdir. Fransız tecrübesi kesin bir yargıya götürücü değildir. Hollanda Ekonomik Konseyi hakkında da aynı şey söylenebilir. Bu konsey, «devletlerin» müesseseseleşmiş temsili halinden gerçek bir «Shadow Parliament» haline gelmiş görünmektedir (20).

İdare tarafından demokratik meşruiyetin işareti gibi kullanılan resmî komisyonların yanı sıra, resmî olmayan yüz yüze münasebetler, iktidarın şeklinden çok özüne ilgi gösteren menfaat gurupları için önemli olmakta devam etmektedirler. Menfaat bölünmelerinin ileni derecede olduğu Finlandiya ve Fransa gibi memleketlerde gayri resmî ve baş başa münasebetlere dönüş genellikle komisyonlardaki resmî müzakerelerin kesilmesinden sonra olmaktadır. (21). Fakat, günlük gayri resmî münasebetler, Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya'da gelenekleşmiştir. Büyük Britanya da, bunlara, bir nevi «korporatizmin» temeli gözüyle bakılmaktadır. İsveç'te, bir «Perşembe Kulübü», yüksek memurlarla endüstri ve malî çevreler temsilcilerini iş projelerini hazırlamak üzere, bir araya getirmektedir. (22).

(20) DAALDER H., «Parties and politics in the Netherlands», Political studies III (1), Şubat 1955 sayfa 1-16; fakat Fransa için şu kaynağa bakılabilir: SELIGSON H. «An evaluation of the Economic council of France», Western political quarterly VII (1), Mart 1954, sayfa 36-50.

(21) Finlandiya hakkında, Fransa'daki durumla olan benzerlikleri gösteren ve tabii eden bir açıklama olarak: KRUSIUS-AHRENBERG L. «The political power of economic and labor-market organizations: a dilemma of Finnish democracy in EHRMANN H. W. ed., op.cit., sayfa 33-59.

(22) İngiltere için, cf. BEER S. H. «Pressure groups and parties in Britain» The

Müesseseseleşmiş olsun veya olmasın, danışma faaliyeti, ister istemez, Amerika Birleşik Devletlerinde, Tennessee Vâdisi İdaresi'nin, desteklerini elde etmek için mahallî iktidar merkezleriyle müzakereye girişince karşılaştığı sonuçlardan bazılarını doğuracaktır. Bu durum karşısında, Tennessee Vâdisi İdaresi, mecburen, yapısını, Birleşik Devletlerin güneyindeki sınıflar-arası, ırklar-arası münasebetlerle iktisadî münasebetlere uydurmayı kabul etti. (23). Kendi istikrarlarını güven altına almak için, politikalarının hazırlanmasına hükümetin yapısı dışında kalan teşekküllerin katılmalarını sağlayan bütün Bürokrasiler, menfaat guruplarının, gittikçe, hükümet âletlerinin rolleri ile karakterlerini değiştirmeye muvafak olduklarını keşfederler. İdareyle menfaat gurupları arasında olagelen düzenli danışma faaliyeti, ne kadar vazgeçilmez olursa olsun, ergeç, menfaat guruplarına iktidarın vekâleten devri sonucunu doğurarak resmî politika ile iktidarın icrası üzerinde kısıtıcı etkiler yapar.

Bürokrasinin daha ileri safhadaki «müstemlekeleşmesine», menfaat guruplarının idarî personelin tayin ve terfihini de kontrol altında bulundurduğu ve bundan dolayı şahsî münasebetlerin sıkı şeklide müesseseseleşmiş olduğu yerlerde raslanır. Bu alanda, çeşitli memleketler arasında farklar görülmekte devam etmektedir. Almanya'da çok görülen bir tatbikat halini almış olan şey, Büyük Britanya'da «lânetlenmektedir».

Fransa'da her hangi bir menfaat gurubunun memnuniyetsizliğine sebep olan bir memura karşı, olsa olsa, sosyal cezalar vardır; bir işi bir memurun yerine bir başkasının yapmasını isteyen bir menfaat gurubu gizlice, el altından bunu sağlamaya çalışabilir. Bugün Belçika'da, tayinler üzerinde dış baskı kendini fazla hissettirmiyorsa, terfiler üzerindeki ağırlığı kuvvetini muhafaza etmekte ve menfaat guruplarına, karar mekanizması üzerinde büyük bir tesir imkânı vermektedir. İtalya'da, hâkim Hıristiyan Demokrasiye bağlı menfaat guruplarının etkisi, memurların meslekleri hakkındaki düşüncelerine bakarak karar verilirse, önemli bir unsur-

American political review L (1) Mart 1956, sayfa 9; İsveç için cf. THORELLI H., «Formation economic and financial policy; Sweden», International socila science bulletin VIII (2), 1956, sayfa 270.

(23) SELZNICK P., T.V.A. and the grass roots, A study in the sociology of formal organisation, Berkeley, University of California press, 1949, sayfa 12, 256 ve sonrası.

dur, (24). Memur teminatının olmaması İsviçreli memuru, özellikle iyi gelişmiş bir menfaat gurupları açısından gelecek baskılara karşı hassas kılmakta mıdır, kılmamakta mıdır? Bu husus, şimdilik esaslı şekilde incelenmiş değildir. Menfaat gurupları yöneticilerinden bazılarının İdareye girdikleri Amerika Birleşik Devletlerinde ve İsveç'te görülmektedir: İsveç'te, hiç olmazsa, baskı guruplarından gelen personelin, bütün eski bağlarından ayrılacağı söylenir.

Çeşitli memleketlerde, menfaat guruplarının, âdeta idarî hiyerarşinin içinden faaliyet göstermelerine imkân veren unsurların ortak paydasını bulmak kolay değildir. İdarenin siyasî tarafsızlık derecesi ve bu tarafsızlığa olan güven önemli bir unsur teşkil eder. Almanya'da, Bürokrasinin siyasîleşmesi, daha önce başlamış olmakla birlikte, en yüksek noktaya Üçüncü Reich zamanında çıktı. Nazilerden temizleme faaliyeti, işgal kuvvetlerinin idareye karşı güvensizliği, savaştan sonra menfaat guruplarının siyasî partiler henüz itibarlarını elde etmeden hızla belinmesi, bütün bu sebepler, bazı menfaat guruplarının bazı idarî makamları kendi fiefleri telâkkî etmelerine imkân veren durumu açıklar. Bazı dairelerin «feodal dükalıklar» şeklinde tarif edildikleri olmuştur. Memurun makamında kalmasının bir menfaat gurubunu memnun etme derecesine bağlı olduğunu bildiği her halde idarenin istiklâlinin tehdit altında olacağı genellikle kabul edilmiştir. (25). Amerika Birleşik Devletlerinde, tanzim yetkisine sahip komisyonlardan bazıları, kısmen komisyon başkanlarının tayininde teknik bilgileri sebebiyle menfaat gurupları temsilcilerine başvurulmuş olması sebebiyle denetlemeleri gereken iktisadî kuvvetlerin yönetimi altına düşmüşlerdir. Bundan, normal mahkemelerin nadiren düzeltebilecekleri kanunların ters yönde işlemesi gibi bir durum ortaya çıkmaktadır (26). Belçika'da tayinlerin siyasîleşmesi, dil, kültür, din ve ide-

(24) İtalya ve Belçika hakkındaki bu bilgiler, Social Science Research Council'in himayesi altında 1960 yılı Eylül ayında toplanmış bulunan konferansa sunulmakla birlikte yayımlanmış olmayan raporlardan, bunların yazarları olan V. LORWIN ile J. LAPALOMBARA'nın izinleriyle alınmıştır.

(25) ESCHENBURG T., Herrschaft der Verbände; Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt, 1956, sayfa 16 ve devamı; WEBER W., in Der Staat und die Verbände, Heidelberg, Verlag Recht und Wirtschaft, 1957, sayfa 22. Yeni ordunun subay kadrolarının yetiştirilmesi üzerinde Alman eski muhâripler derneklerinin etkisi hakkında, cf. DEUTSCH K. W. et EDINGER L. J., Germany rejoins the powers, Stanford, Stanford University Press, 1959, sayfa 96.

(26) LANDIS J.M., Report on Regulatory Agencies to the President-Elect, Washington, Government Printing Office, 1960, bilhassa 11-17. sayfalar.

oloji çekişmelerinin bir mirasıdır. Burada da, İtalya'da olduğu gibi, İdarenin bazı sektörlerinin müstemlekeleşmesi, menfaat guruplarının memuru gibi davranan siyasî partilerin işidir. Öte yandan, menfaat guruplarının siyasî parti işlerine geniş çapta karışmaları veya hiç olmazsa malî kaynaklarını sağladıkları bütün siyasî sistemlerde bunun böyle olduğunu düşünmek haksız bir genelleme olur. İngiltere örneği bu hipotezi doğrulamaz.

Menfaat guruplarının «idareyi içinden vurmak» ta başarı gösterip gösterememeleri veya karar merkezleriyle temaslarının başka kanallarla sınırlanıp sınırlanmaması, bunların içinde faaliyet gösterdikleri siyasî sistemin geleneklerine ve kurumlarına bağlıdır.

BÜROKRASİ - MENFAAT GURUPLARI MÜNASEBETLERİNİN DENETİMİ

Bütün demokratik sistemlerde, idarî kararlar, idarî, siyasî ve kazaî denetime tabi tutulur, (27). Hayatî meseleyi, elde bulunan denetim imkânlarının menfaat gurupları ile bürokrasi tarafından meydana getirilen alt-sisteme ne ölçüde nüfuz ettikleri teşkil eder görünmektedir.

Çeşitli bakanlıkların, menfaat guruplarının tesirinin fayda ve zararları hakkında zıt görüşlere sahip olmaları olayı daire içi bazı denetim unsurlarının tabiatını tayin eder. Bir dairenin yetkisi ve hiyerarşideki durumu, menfaat guruplarının büyük ağırlığı olan bir idarî çevrede, meselâ düşey dairelerden birinde alınmış kararları değiştirmeye yetecek kadar bağımsız bir iktidarı sağlayabilir. Birçok memleketlerde, hazine (Birleşik Devletlerde Bütçe Bürosu ile birlikte) bu vazifeyi görmektedir. Fransa ve İngiltere gibi çok değişik sistemlere sahip memleketlerde dahi yetkilerini tamamiyle benzer şekilde kullanmaktadır. Üslup farkları bir yana bırakılırsa (birinde ikna, ötekinde üstünlük) İngiltere Hazinesi de, Rue de Rivoli'de her zaman talepleri red etmeğe hazırdırlar. İkisi de kendilerine, özel menfaatlerin kaynaştığı bir kâinat içinde genel menfaatin koruyucusu gözüyle bakmakta ve bütçe yetkilerini siyasî-idarî bir kontrol aracı olarak kullanmaktadır. Günlük idarî faaliyetler

(27) Yer darlığı sebebiyle çeşitli memleketlerdeki kazaî kontrollerin müessiriyeti burada incelenmemiştir. Esasen bu mesele bugüne kadar hemen hemen hiç incelenmemiştir.

âle icranın siyasî fonksiyonunu birbirinden ayrı tutan XVIII. yüzyıldan kalma garip bir gelenegin menfaat guruplarını her iki seviyede de faaliyet göstermek zorunda bıraktığı İsveç'te dahi bütçe, dairelerin bağımsızlığını frenlemeğe yarayan belli başlı âlettir (28). Fakat, her tarafta, hazinenin denetimi, fazla ileri gidilmesi halinde, zarurî olarak, karar mekanizmasının hâd safhada merkezileşmesi sonucuyla karşılaştırıldığından dolayı ve bu sonucu önlemek için, biraz hafifletirilmişdir.

Bürokrasi içi hakemliğin teşkilatlanma şeklinin baskı guruplarının faaliyetleri üzerinde tesiri olur. Sorumluluklar dağılık olursa bürokrasi menfaat gurubu dialogu, özel bürokrasilerle kamu bürokrasileri arasında bir kollokyuma dönebilir. Böyle bir durumda, en iyi haber alma imkânlarına sahip, yani en iyi teşkilatlanmış olan guruplar, Bürokrasinin iç geçimsizlikleriyle oynarlar ve bir daireden aldıkları bilgileri ötekine satarlar. Müessir bir hakemliğin yokluğu, durumu idarî hareketsizliğin yerleşeceği kadar karışık bırakırsa, baskı gurupları kendileri için çok elverişli bir Statu Quo ile yetinirler veya idare dışı kuvvetlere başvururlar. Her memlekette, bakan seviyesinde kararlara ulaşmakta karşılaşılan güçlükler, memurların uzun vadeli programlar hazırlamalarının önüne geçer; buna karşılık, kısa vadeli projeler için, baskı gurupları daha kolaylıkla taleplerde bulunabilirler. Savaş zamanındaki koalisyonun son devresinde, İngiltere'de böyle bir durum hüküm sürmüştü; aynı durum, kronik halde Finlandiya'da ve Dördüncü Cumhuriyetin büyük kısmında Fransa'da görülmüştür. Fransız bürokrasisi, idarî karar perdesi altında, birçok vesilelerle ana politik kararlar almış ve bunlardan bir çoğu teşkilatlanmış menfaatlardan tesiriyle olmuştur. 1953'te Fas krizinin çözülmesi, bilinen bir örnektir (29).

Kuvvetli ve disiplinli bir teşriî organın siyasî denetimi yaptığı yerlerde, idarenin, özel menfaatlardan önüne set çekmekte, başka yerlere göre daha iyi durumda olduğu, halbuki aksi halde, menfaatlardan bürokrasiye nüfuz ederek onun tarafsız âletlik vasfını tahrip ettiği ileri sürülmüştür, (30). Mukayeseli araştırmalar, baskı guruplarının nüfuzunun her yerde görülmekle birlikte, etkilerinin,

(28) THORELLI H., op.cit., sayfa 262-264.

(29) MEYNAUD J., «Les groupes d'intérêt», op.cit., sayfa 584.

(30) ALMOND G., «A comparative study of interest groups and the political process», The American political science review LII (1), Mart 1958, sayfa 280.

Parlâmentonun guruplardan gelen talepleri hazmetmek ve yerine getirmek kaabiliyetinden başka birçok unsura bağlı bulunduğunu telkin eder görünmektedir. Parlâmentonun canlı bir teşriî teşebbüsü komisyonlar vasıtası ile yürütecek ve hattâ günlük idarî işlere karışacak şekilde teşkilâtlanmasının menfaat gurupları ile bürokrasi arasındaki münasebetler üzerinde etkileri olacağı âşikârdır. Birleşik Devletlerde ve Fransa'da Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyetler zamanında, komisyon başkanları, daire müdürleri ve menfaat gurupları arasındaki karşılıklı etki-tepki münasebetleri, gurupların faaliyetleri için, Parlâmentonun mevzuat üzerinde etki sahibi olmaktan çok genel politika hedeflerini tartışmaya önem verdiği İngiltere ve diğer memleketlerde karşılaşılandan farklı bir faaliyet sahası hazırlar.

Gerçi, İngiliz memuru, doğrudan doğruya Westminster'den gelen pek az baskıyla karşı karşıyadır ama bu, mevcut kontrollerin onu baskı guruplarının doğrudan doğruya müdahalesinden koruduğu anlamına gelmez. Bakanından durumla ilgili direktifleri alarak gurupların taleplerinden nadir durumlarda korunabilir. Buna karşılık, birçok Fransız memuru, Dördüncü Cumhuriyet zamanında, menfaat guruplarının taleplerini nakleden meclis baskılarına karşı tamamiyle korunmağa muktedir olduklarını ileri sürmektedir. Böyle bir müdahaleden masun bulunuyorlardı, çünkü, Parlâmentoda bir icra komitesi veya seçim komitesinin kapalı kapıları arkasında menfaat çevrelerini bir araya toplayan siyasi partiler bulunmuyordu. Hangi milletvekilinin hangi menfaatların açık sözcüsü olduğu bilindiği için onun teşebbüslerini hükümet makamlarına bildirmek kolay oluyordu. Filhakika, Fransız memurlarından birçoğunun siyaset adamlarına karşı olan menfi hisleri İngiliz ve Amerikalı meslektaşlarınınkinden daha kuvvetli olup çoğu milletvekillerinin taleplerine karşı sempati ile dikkat göstermeyi red etmeleri şeklinde belirir. Beşinci Cumhuriyet zamanında ise olaylar başka şekilde gelişmektedirler. Eskiden Parlâmentoya ve komisyonlarına kolayca nüfuz edebilen bazı guruplar, özellikle küçük marjinal menfaatları temsil edenler, şimdi başka yollar aramak zorundadırlar ve bunlardan bazıları bakanların özel kalemlelerinden geçmektedirler. Fakat, hiç olmazsa bugüne kadar, parlamento fonksiyonlarındaki temelli değişikliğin, bürokrasi-menfaat gurupları münasebetleri üzerinde net bir yankısı olduğu hükmüne varılamaz.

Bütün batı demokrasilerinde, siyasi ve teknolojik gelişmelerin idare üzerindeki kontrolleri zayıflatmış olduğu âşikârdır. Bununla

birlikte, her ne kadar memurun tesiri siyaset adamınıninki aleyhine atmakta ise de memurun şahsî otoritesi aynı nisbette artmaz. Sarıh bir siyasî itiliş olmadıkça, bürokrasi, kanaatlarını öğrenmek ve yardımlarını elde etmek için, geniş çapta menfaat guruplarına dayanmak zorundadır; bunun sonucu olarak, onların taleplerini daha kolayca kendi hesabına kaydeder.

GURUPLARIN NÜFUZUNU TAYİN EDEN FAKTÖR OLARAK BÜROKRATİK ÇEVRE VE ZİHNİYET :

Memurları, menfaat guruplarının tesirlerine karşı mukavim veya hassas yapan unsurlar nelerdir? Yüksek seviyede idarî işlerin uzman teknisyen tarafından mı yoksa genel kültür sahibi kimseler eliyle mi yönetilmesi gerektiğini araştıran eski münakaşayı ele alırsak ikinci tip insanların özel menfaatlara karşı kendilerini daha iyi koruyabilecekleri aşikârdır. Max Weber'e göre, idareciyi politikacıdan ayıran, herhangi bir meseleye karşı hissî iştirakinin olmamasıdır (32).

Fakat, teknik bir formasyona sahip olan bürokrat, son derece ihtisaslaşmış bir sektörü tanzimle görevlendirilince, çoğu zaman meseleye en az «müşterileri» kadar angaje durumda bulunur ve genel formasyona sahip meslektaşlarının meslekî agnostisizme kadar götürmekle iftihar duydukları zihin açıklığını ve stoacı realizmi kullanamaz. Fransa'da, sayısız dairede raslanan devlet memuru mühendislere, formasyonları ne kadar mükemmel olursa olsun, meslektaşları, uzun vadeli genel menfaat terimleriyle düşünmeyen ve teşkilâtlı menfaat guruplarının iddialarının kolayca tesiri altında kalan kimseler gözüyle bakarlar. İdarecinin dairesi ve müşteri» leri ile aynı tutulmasının önüne idare içindeki hareketlilik geçebilir.

Birçok hallerde, memurlar fikir adamı olmak endişesi bir yana, bilâkis fikir karşısında hür olmakla övünürler (33). Fakat bu belki de, menfaatların siyasî doktrinlere göre daha ikna edici olmasından ve memurların siyasî partilerin atıp tutmaları hakkında menfaat guruplarının sağlam ve somut delilleri hakkında olduğun-

(33) SISSON C.H., The spirit of British administration and some European comparisons, Oxford, Blackwell's, 1959, sayfa 23.

dan daha sert hükümlere varmalarından dolayı böyledir. İsveç ve İngiltere'de, aristokratik ve monarşik geleneklerin memurların elit tabakasını ayrı bir şahsiyet formasyonuna tabi tutmasının koruyucu etkileri olmaktadır, olmamakta mıdır? (34). Fransızlar bununla alay ederler. Fakat, memur idayını tek başına kumanda için hazırlayan savaştan önceki formasyonlarının, menfaat gurupları ile münasebetlerde son derece gerekli olan müzakere alışkanlıklarını yeteri kadar geliştirmedini kabul etmektedirler. Alman ve İtalyan memurunun hemen hemen hukuk öğrenimine inhisar eden formasyonu, genel kültüre öncelik tanıyan eğilimi memnun etmekle birlikte, memura, idarî meselelerin somut muhtevasını bir gölge ve kararsızlık bölgesinde bırakan bir bakış şekli vermektedir. Soyutu herşeyin merkezi yapmak, menfaat gurupları yöneticilerinin, taleplerini savunurken sonuca yaklaşımlarını kolaylaştıracak bir boşluk yaratır. (35).

Bürokrasinin diğer sektörleri üzerinde kontrol icra etmeleri sebebiyle İngiliz Hazinesinin ve Fransız Maliye Bakanlığının memurlarının davranışlarındaki farklar işaret edilmeğe lâyıktır. İngiliz personeli ihtisaslaşmış bir formasyondan mahrum olmakla birlikte bugün pratik bir felsefeye, Keynes düşüncesine, sahiptirler. Fransız maliye müfettişleri heyeti (Belçika'da da son derece benzer anlayışlara raslamak mümkündür) âmmeye maliyesi konusunda ciddî şekilde teknik bir yetişme tarzına sahiptirler; fakat bu yetişme o kadar para endişeleri etrafında döner ki, hiç olmazsa yakın bir geçmişe kadar, bu heyet üyelerine, her türlü iktisadî gelişme felsefesi yabancı bulunuyordu (36). İngiliz hazinesinin icra ettiği kontrolün, zıt talepler arasında hakemlik söz konusu olunca, daha müessir olduğu görülmektedir. Bilhassa enflasyon durumlarında, Rue de Rivoli, dış müdahalelerle müdafaası yıkılıncaya kadar duymazdan gelmek eğilimindedir.

Bazan, bir dairenin özel teşkilâtlanmış menfaatlara açıklığının yaşına bağlı olduğu ileri sürülmektedir.

(34) CHAPMAN B., op.cit., sayfa 23.

(35) Bu, J. LAPALOMBARA'nın yayınlanmamış olan raporunda geliştirdiği bir noktadır. Bak: adı geçen, sayfa 23.

(36) İngiltere için, cf. BEER S.H., Treasury control. The coordination of financial and economic policy in Great Britain, New York, Oxford University press, 1956, sayfa 95 ve 58; Fransa için, cf. LALUMIERE P., L'inspection générale des finances, Paris, Presses Universitaires de France, 1959.

Sözde, en yeni daireler, özellikle savaş zamanlarının kontrollerini icra için kurulmuş bulunanlar, bağımsızlık geleneklerinden mahrum bulunmakta ve menfaat guruplarıyla münasebetlerinde ihtiyaç duyacakları normları hazırlamakta kendilerine pek az güvenmekteymişler. Bu, haksız bir genelleme gibi görünmektedir (37). Memleketlerin çoğunda, menfaat guruplarına billhassa nüfuz kolaylıkları gösteren bakanlıkların sayımı bunların arasında eskilerinin de yenilerinin de bulunduğunu ortaya koymaktadır. Neredeyse korporasyoncu tatbikata sürüklenenler, eski veya yeni, «müşterili» dairelerdir. Bundan çıkan sonuç önemli unsurun yaş olmayıp fonksiyon olduğudur.

Şu anda, genç memur kuşağı, menfaat guruplarıyla temasların ortaya çıkardığı meselelerin şuuruına daha çok varmış görünmektedir. Bürokrasiye daha büyük bir bağımsızlık sağlayan teknikleri ve zihniyeti geliştirmiş olmakla övünmeğe hakları olup olmadığını gelecek söyleyecektir. Fransa'da ve Saskatchewan'da, zihniyet değişikliğinin izahını, siyasi durumla yüksek memurların yetiştirme tarzlarında yapılmış olan derin reformlarda bulabiliriz. (38). Fakat Hollanda'da, genç memurlarda, daha açık bir teknokratik eğilim göze çarpmaktadır: menfaat guruplarıyla temaslarda gerekli siyasî becerikliliği elde ettiklerini düşünmelerinin yanı sıra, meslekten politikacılara karşı ağabeylerinden daha az sempati duymaktadırlar.

Sosyal katynasma ve birlik şuurunun ileri derecede gelişmesi, şüphesiz, idarî bağımsızlık lehine kuvvetli tesirler icra etmektedir. Bununla birlikte, ekseriya, yüksek memurların sosyal menşei, idare dışı sosyal guruplara karşı, özellikle ekonominin özel sektörüne hâkim guruplara karşı akrabalık hisleri geliştirmektedir. İngilte-

(37) Fransa için bu hipotezi ileri süren: JEAN MEYNAUD «Les groupes d'intérêt...» op.cit. sayfa 580. J. LAPALOMBARA İtalya hakkında bu hipotezi reddetmektedir: «The utility...» op.cit sayfa 44.

Amerikadaki durum için bak: FREEMAN J.L., The political process. Executive bureau-legislative committee relations, Garden City, Doubleday, 1955. (Doubleday short studies in political science, 13.)

(31) GREGOIRE R., «Réflexions sur le problèmes des réformes administratives», Paris, Cours Nationale de l'Administration, 1951, sayfa 23.

(32) Bak. BENDIX R., Max Weber'in çeşitli yazılarından alınmış parçalara.

(38) Saskatchewan hakkındaki gözlemler için bak: LIPSET S. Agrarian Socialism, burada şu kitaptan alınmış olarak zikredilmiştir: MERTON R. ve diğer ed, Reader in bureaucracy, Glencoe Free Press, 1952, sayfa 228.

re'de olduğu kadar Fransa'da da görülen bu zihni tutumların, dairelerde milletin en yüksek menfaatlarını temsil etmeğe gelenlerle memurlar arasındaki münasebetler üzerinde yankıları olur. Batı Almanya'da, sermaye çevrelerinin elit tabakası, bugün memleketi yönetmekte olan siyasi elitten çok, askerlere ve diplomatlara bağlıdır (39). Yalnız sosyal menşe ve eğitime dayanmakla kalmayan göreneklere ve hayat ve düşünce üslûbuna da dayanan böyle bir yakınlık bugün başka yerlerde de vardır, çünkü menfaat gurupları idareyi teshir etmekte bilhassa kaabiliyetli bir personel kullanmaktadır (40). Bu şekilde, idareciler, kendi kanaatlarına ve tercihlerine benzer kaynaklardan gelen projelere karşı hassas olmaktadırlar (41).

Bir memurun meslekî ihtirası arasında daha iyi işlere atlama plânları da bulunur. Bu olay Fransa ve Birleşik Devletlerde bilhassa sık rastlanan bir şeydir ve durum değişikliğinden önce ve sonra sayarı dikkat bir davranış benzerliğine sebep olmaktadır (42). Özel sektörden bir iş bekleyen bir memur, henüz resmî görevinde iken, özel sektördeki iş şansını kaybetmesine sebep olmadan, belli bir âmme hizmeti istiklâli fikrine sahip olabilir ve bunu tatbikatında isbat edebilir. Bununla birlikte, bugün herhangi bir faaliyetini tanzim eden bir memurun yarın aynı faaliyeti âmme makamları nezdinde ve menfaat teşekkülleri adına temsil edeceğini tasarlayıp umması, memurun genel görüş şekli üzerinde tesir yapar. Hemen hemen her zaman, menfaat guruplarının hizmetine geçen memur, eğer hükümet hizmetindeyken kontrolü altında tuttuğu faaliyet kolunda istihdam edilmezse, eski görevi sırasında yakından tanımak fırsatını bulduğu bir işle görevlendirilir. Hemen her zaman, bunlar, idarenin hedefleri, metotlar ve personeli hakkındaki bilgileri sebebiyle «âmme idaresi uzmanı» olarak istihdam edilirler. Bir iş için bir eski meslektaşını ziyarete gittiği zaman, aralarındaki münasebetin samimi ve arkadaşça oluşu, kamu fonksiyonu ile özel menfaatların kaynaşmasını kolaylaştırır.

(39) DEUTSCH K. W. ve EDINGER L. J., op.cit. sayfa 99-100.

(40) MORGENTHAU H., «Our thwarted republic», Commentary XIX (6), Haziran 1960, sayfa 484. Bütün makale, bugünkü Amerikan siyasi sistemi içinde menfaat guruplarının yerine karşı sert hücumlarla doludur.

(41) GABLE R. W., «Interest groups as policy shapers», The Annals of the American academy of political and social sciences, 319, Eylül 1958, sayfa 91.

(42) JAFFE L. L., op.cit., sayfa 1, 132 ve devamında yaptığı Amerika'daki durumun tasviri Fransa'dakinin aynidir.

KAMU MENFAATININ SAVUNULMASI İÇİN NORMLAR

Buraya kadar söylenmiş olanlar, menfaat guruplarının idarî kararları tesir altına almağa yönelen politikalarının bütün Batı demokrasilerinde büyük bir ayniyet gösterdiklerini açıkca ortaya koymuştur. Bu benzerliklerle kıyaslanırlarsa siyasî kurumlar ve siyasî geleneklere dayanan pek çeşitli farklar soluk kalırlar. Şüphesiz, bir toplumdaki siyasî homojenlik derecesinin ve vatandaşlar arasındaki consensus'un, özel uyumsuzlukların kamu alanına geçiş şekli ile menfaat gurupları taleplerinin hükümet politikası halini alışı üzerinde derin tesirleri olur. Fransa ve İtalya gibi memleketlerde siyasî vetire üzerinde menfaat gurupları sisteminin genel sonuçları, İngiltere ve İskandinav memleketlerinde bu sistemin hasıl ettiği sonuçlardan çok farklıdır. Fakat, bürokrasi ile temaslarında, menfaat gurupları yöneticileri, hattâ siyasî fikirlerin bölünmüş ve genel consensus'un zayıflamış olduğu memleketlerde dahi, oyun kaideleri üzerinde beklenmedik bir anlaşma göstermekte ve bu kaidelere umulmayacak derecede saygılı davranmaktadırlar. (43).

Hükümet daireleriyle temas aramak, uzman veya müşavir görevi görmek, menfaat guruplarının hiç olmazsa geçici bir zaman için ve muhtemelen sürekli olarak, siyasî sisteme iltihaklarını ve ortak prensipleri kabul etmelerini gerektirir. Bu prensiplerin içinde, sosyal gelişmeyi sağlamak isteyen devletin idarî kararlar vasıtasıyla millî gelirin geniş bir parçasını kontrolü altında tuttuğu ve menfaat guruplarının çatışan taleplerini uzlaştırmanın bürokrasinin görevi olduğu olaylarını kabul etmek de vardır. Bu hakemlik ne kadar düzenli bir şekilde işlerse, menfaat gurupları, hattâ geçici bir süre için memnuniyetsiz olanlar bile, meselâ Fransa'da Dördüncü Cumhuriyet zamanında olduğu gibi, hükümetlerin istikrarsızlığından ne kadar kuvvetle yakınırlarsa yakınsınlar, devletin istikrarına o kadar güvenle bakırlar. Belki de bir parça aşırı olan İsveç misalinde, genel prensiplerin değeri o kadar herkes tarafından tanınmış ve devletin fonksiyonları o kadar teknikleşmiştir ki politika, menfaat guruplarına olduğu kadar idarecilere de bir çeşit tatbikî istatistik gibi görünmektedir (44). Fakat, aldatılmak korkusunun pragmatik bir davranışın temellerini tahrip ettiği memleket-

(43) Çeşitli Avrupa memleketlerinin ilgi çekici bir tipolojisi için bak: ALMOND G., op.cit. sayfa 274.

(44) THORELLI H., op.cit., sayfa 272.

lerde dahi, memurlarla gurup yöneticilerinin birbirleri tarafından oyuna getirilmek endişeleri yok edilebilir. Temel hal suretleri üzerinde yüksek bir mutabakat derecesi ve bunun yanısıra çoğu zaman fevkalâde teknik telâkki edilen politikaların tercih edilmesi, itidale prim veren bir atmosfer yaratır (45).

Tabiatıyla, bürokrasiyle müzakerelere katılmak için, bir gurubun taleplerinin orada görüşüleceğinden emin olması gerekir. Toplum ve Devlet karşısında bazı ana talepleri olan her gurup bürokrasiden başka bir yere başvurmak zorundadır: partiler sistemine dönebilir, veya partiler ona umduğunu vermiyorlarsa kendisi parti haline geçebilir veya zora başvurabilir. Asrın başındaki İngiliz ve Alman sendikaları, 30 yıllarında Dorgeres, 50 yıllarında Poujade, iktisadî iktidara siyasî iktidar nakli gayesiyle yürütülmüş teşebbüslerin örnekleridir. Nasıl «zıt inanışlar birbirleriyle savaşmağa devam ettikçe kanunun zamanı gelmemişse» idare de, öyle, aralarında temel ayrılıklar olduğunu söyleyen guruplara karşı arabuluculuk fonksiyonunu yapamaz. Consensus'un bozulmasının camiayı silâhlı kamplara böldüğü yerlerde bürokrasi, ordulardan birinin bir alayı haline gelme tehlikesiyle karşı karşıyadır (47).

Halbuki, devamlı bir şekilde teşkilâtlanmış guruplar, kendi bürokrasileri vasıtasıyla, iktisadî iktidarlarını menfaatlarına uygun bir tanzimle teminat altına almakta idarenin yardımını sağlama çalışmaları zaman zaman durumu tamamiyle değiştirebilir.

Bu durumda, idareci, genel menfaati bulup çıkarabilmek için, kendisini kuşatan çeşitli özel menfaat akımlarını imkân nisbetinde kullanmak işiyle karşı karşıyadır (48). Bütün Batı demokrasilerinde, âmme idaresi tatbikatçı ve nazariyecilerinin, Anglo-Sakson memleketlerde terminolojileri Bentham'ın izini taşısa ve başka yerlerde Rousseau'nun etkisi sezilse bile, benzer terimlerle genel menfaat kavramı tartışmaları manidardır (49).

(45) ECKSTEIN H., *Pressure groups politics. The case of British medical association*, Stanford, Stanford University Press, 1960, sayfa 156.

(46) HOLMES O.W., *Collected legal papers*, Londres, Constable, 1920, sayfa 295.

(47) FAINSOD M., *op.cit.*, sayfa 322.

(48) HERRING P., *Public administration and the public interest*, New York, MacGraw-Hill, 1936, sayfa 134 ve sonrası.

(49) Bentham'la Rousseau'ü zerinde bir İngiliz müşahitle bir Fransız müşahidin münakaşası hakkında bak: EHRMANN H. W. ed., *op.cit.* sayfa 278-280.

Bürokratin, «siyasî denklemde x unsurunu, yani genel menfaat veya kamu menfaatını bulmakta kendisine düşen rolü beyan tarzı kendisi hakkındaki kanaatını ifade etmesi bakımından ve bu sebeple de teşkilâtli menfaatlarla münasebetleri hakkındaki fikrini belirtmesi sebebiyle çok manidardır. Çoğu memleketlerde, genel menfaat araştırmasını farklı ışıklar altında ele alan çeşitli okullar bulunur. Uzman teknisyenin, serbestçe seçmeye pek az yer bırakan ve son derece rasyonelleşmiş bir karar mekanizmasından genel iradeyi bulup çıkaracağına inananlar vardır. Bu hayrı özleyen halk onun somut muhtevasını bilmese de ortak hayrı tanımakta sezgilerine güvendikleri için, isteseler de istemeseler de kredoları, organik bir devlet teorisine münceş olan «idareci-filozoflar» da vardır. Bir siyasi darvinizm taraftarları, görünmeyen elin her lobby'ye bir karşı-lobby bulacağını ve guruplar mücadelesinden spontane bir şekilde genel menfaatin doğacağını ileri sürebilirler (50).

Fakat bir zamandan beri, bilhassa savaştan bu yana, idarî faaliyetin gerçek sosyolojik muhtevası daha kesin bir şekilde kavranmış ve bürokrasiye daha mahdut olmakla birlikte daha az önemli olmayan görevler izafe eden görüşler yayılmıştır. Hakikatte, memur, üstünde baskısını hissettiği menfaatlar arasından, kendi âme yararı kavramına en çok uyan bir tanesini seçmek zorundadır. Bir yerde, talepler birbirine karıştırılır, bir başka yerde, uzun zamandanberi güdüldüğü duyulan bir menfaatin karşısına çıkarılmak için uyuklayan menfaatlar uyandırılabilir. Bütün bunlar, her ne kadar zaruri değilse de, bürokrasinin manevra serbestisini artırır. Menfaat guruplarına olduğu kadar siyasî sistemin diğer sektörlerine de bildirdiği tercih, idarenin takip etmek istediği politikanın ifadesi olacaktır. (51).

Böyle anlaşılınca, genel menfaat kavramı, eskiden olduğu gibi, idarecilerin faaliyetine kendini zorla kabul ettiren bir norm olmaktan çıkar, guruplar arasındaki uyumsuzluklar için bu-

(50) Genel menfaat kavramı ve bu konuda kurulmuş çeşitli mektepler hakkında bak: SCHUBERT G.A., «The public interest in administrative decision-making: theorem, theosophy or theory? «The American political science review, LI (2), Haziran 1957, sayfa 346-368; SORAUF F., «The public interest reconsidered», Journal of politics, XIX (4), Kasım 1957, bilhassa sayfa 617 ve 628.

(51) FAINSOD M., op.cit., sayfa 320.

lunmuş olan hal çaresine a posteriori yapıştırılan etiket olur. Bir plüralist toplumda menfaatların karşılıklı tesirleşmesi nasıl meşru görülüyorsa, bunların taleplerinin idarî karar mekanizmasını tesir altına alış şekilleri de, öyle, genel menfaata veya ortak menfaata başvuru olarak meşrulaştırılmıştır. Alt-sistem tarafından tanınan ve ekseriya tatmin edilen iyi teşkilâtlanmış menfaat gurupları bir memlekette diğerine benzer yapıya sahip olduklarına ve hiç olmazsa bürokrasiye müracaat ettikleri müddetçe benzer şekilde faaliyet gösterdiklerine göre, meşrulaştırmanın da bir memlekette diğerine büyük benzerlikler göstermesini beklemekten başka yapacak şey yoktur.

Fakat bu, bütün batı demokrasilerinde, bürokrasi-gurup sisteminin aldığı kararların benzer sonuçlar doğuracaklarını ifade etmez. Her yerde, sadece bir iki istisna dışında, menfaat gurupları elde edilmiş durumların korunması için gösterdikleri faaliyetlerde bunları geliştirmek için gösterdiklerinden daha az zahmet çekerler; yeni problemleri ele almaktan çok tehdit altında olduğuna inandıkları hakları savunmak isterler. Ayrıca, bürokrasinin iktidarı, mevcut bir dengeyi ayakta tutmak için kullanılabileceği gibi terazinin kefesine konarak yeni bir denge kurmakta da kullanılabılır. Kararın ne olacağı alt sistemde tayin edilebilir; fakat öyle olması zaruri değildir. Menfaat guruplarının, netice olarak, makbul bir politikanın başarısını baltalamaları veya baltalamamaları, sadece bürokrasinin muhafaza etmiş olduğu bağımsızlık derecesi ile alakalı değildir, aynı zamanda siyasî sistemin öteki parçalarından gelen itilişlere de tabidir. Çeşitli Avrupa memleketlerinde savaştan sonra takip edilmiş olan politikalar zıt örnekler gösterirler. İsveç'te, şuurlu ve kudretli menfaat guruplarının, iktisadî istikrarın muhafazasında en az hükümet kadar rolleri olmuştur. İngiltere'de benzer sonuçlara ulaşmak için, disiplinli bir meclis çoğunluğuna dayanan hükümetin teşebbüsü gerekmiştir. Fakat Fransa'da, patronlar ve işçi hareketleri, zayıf bir parlâmento ile icra kuvvetini avlayarak uzun yıllar gerileme ve enflasyon alternatiflerini tahrik eden politikaları (Palais-Royal anlaşması) kabul ettirmişlerdir.

ALT - SİSTEMDEN BİR YENİ FEODALİTEYE Mİ?

Gurup - bürokrasi alt - sistemin umumiyetle sarsıntısız işlemesi modern devletin müessiriyetine büyük ölçüde yardımcı olmaktadır; fakat bu hâdisede demokratik rejim için müzmin veya görün-

mez tehlikeler de vardır. Metafizik bir «genel menfaat» ın varlığından şüphe eden, idarecilerin, ortak faydayı, ancak kendilerini çevre saran talepler ve menfaatlara başvurarak keşfedebileceklerine inananların gözünde baskı guruplarının karar merkezlerine nüfuz edebilmesi zaruridir. Onlara göre, idarenin menfaat guruplarına danışarak kararlarına bir meşruiyet sağlamak istemesi ve gurupların da danışma-karar devresine kabul edilerek meşruiyetlerinin tanındığını görmeyi arzu etmeleri gibi basit bir olay tek başına demokratik rejimin işleyişini aksatmaz. Asıl hayatî mesele, somut durumlarda, iktidarın bürokrasi ile baskı gurupları arasında paylaşılmasının politika kararlarının hazırlanışındaki demokratik metodu aksatıp aksatmadığının bilinmesindedir (52).

Bazı önemli sorulara hiç bir yerde tatmin edici bir cevap vermek mümkün değildir. Hangi esasa dayanılarak bazı guruplar kabul görmekte ve bazıları reddedilmektedir? Toplumun sesi diye bir şeyin olmadığı ve toplumun sarıh talepleri diye bilinen şeylerin hakikatte seslerini duyurmak için en iyi şekilde teşkilâtlanmış gurupların talepleri olduğu alelâde bir hakikattir (53). Bazı memleketlerde, adına konuştukları kitleyi gerçekten temsil eden guruplar üzerinde anlaşma olabilir. Birçok menfaat gurubunun taleplerini halkın tamamının talepleri ve menfaati gibi göstermeyi denemeleri ve kamu oyunu iddialarına hakikat süsü verecek şekilde şekillendirebilmeleri gibi basit bir sebepten dolayı böyle bir anlaşmaya başka bir yerde raslamayabiliriz. İdarenin tanzim faaliyetine katılmaya bazılarının yerine başka menfaat guruplarını davet etmek kararını alması kamu otoritesi ile bazı sosyal ve iktisadi kuvvetler arasında bir gerilim durumu yaratabilir; bu kuvvetlerden gelen bir tehdidi bertaraf etmekte bu bir vasıta olabilir. Sesini duyurmak imkânını bulamamış olan daha geniş bir halk tabakasının tasvip edeceği siyasî tercihlerden çok uzak siyasî tercihler bu durumun sonucu olarak ortaya çıkabilir.

Memleketlerin çoğunda, müstehlikler «gurubu» taleplerini ifade için ayrı güçlüklerle karşı karşıya kalır (54). Bu taleplerin ne olduğu çoğu zaman bir sır olarak kalır. İdareciden teşkilâtsiz müs-

(52) GABLE R. W., op.cit., sayfa 92-93.

(53) LANCASTER L., «Private administration and public administration», Journal of social forces, 1934, sayfa 291.

(54) Bu mükemmel makaleye bak: MEYNAUD J., «Les groupements de défense des consommateurs», Revue économique XII (2), Mart 1961, sayfa 161-207.

tehlikelerin menfaatlarının varlığına her an dikkat etmesini beklemek boştur. Müstehliklerin talepleri ve isyanları, ekseriya, siyasî partiler ve özellikle muhalefetteki siyasî partiler vasıtasıyla gün ışığına çıkar. İşte bundan dolayı, modern demokrasilerdeki siyasî muhalefetin rolündeki gerileme, idareyle münasebet halindeki teşkilâtı menfaatlara ağırlığını bir başka şekilde daha arttırmak temayülündedir.

İdareyle menfaat gurupları arasında ciddi uyuşmazlıklar nâdirsen belirse bile, bundan, gurup içindeki uyuşmazlıkların her zaman iyi niyetle halledildiği ve bütün gurup üyelerinin menfaatlarının hakkaniyete uygun şekilde temsil edildiği hükmüne varmamak lâzımdır (55). Bir gurup için, teşkilât ne kadar müessir olursa hangi menfaatlara savunulacağını ve hangilerinin hasır altı edileceğini kararlaştırmak o kadar kolay olur. Filhakika, menfaat gurupları, üyelerinin zıt talepleri arasında hakemlik yaptıkları ve bizat seçim faaliyeti gösterdikleri zaman önemli bir siyasî görev görürler. Bu görevi başarıya derecesini, sorumluların tayin usulü ve genel seviyede sosyal ve siyasî iklim tayin eder. Fakat, gurupların bu faaliyetlerinin tesirlerinin idare tarafından çok ender hallerde kontrol edilebileceği muhakkaktır. Fransa'da, yeni daireler, iktisadî malthusyanizm tatbikatına biraz çokca bağlı gurup yöneticilerinin durumunu sarısmaya teşebbüs etmekle bu yönde bazı gayretler sarfetmiş olurlar.

İlerleyen bir plüralizmin tek başına var olma hakkı, hattâ parlâmanter kurumların işleyişinin bozulmamış olduğu memleketlerde dahi, son derece zayıflamış olmasından dolayı, gurupların üyelerinin menfaatlarına ne derece temsil ettikleri meselesi bilhassa önemlidir. Aralarında karteller misallerinin en iyi bilinenlerden biri olduğu birçok hallerde, bir menfaat teşekkülü yöneticilerinin kendi adına aldıkları kararlara uymak istemeyen bir alt-gurup veya tek başına bir teşebbüs, bunu, ancak iktisadî yıkılış ve tecridi pahasına yapabilir. Geçim imkânlarını ve güvenliklerini guruplara borçlu oldukları her yerde vatandaşlar devletten önce guruplara sadık olurlar (56). Böylece feodal bağları andıran bir durum ortaya çıkar ve gurup - bürokrasi münasebetleri bu bağları kuvvetlendirir.

(56) MORGENTHAU H., op.cit., sayfa 481.

Bir İsviçreli yazarın **Unio Mystica** adını verdiği menfaat guruplarının iktidarının devlet iktidarı ile kaynaşması olayı, günümüzde, memleketlerin çoğunda, menfaat gurupları yöneticileri ile idarecilerin, çoğu zaman, sosyal menşe, eğitim ve geleceğe bakış benzerliklerinin yarattığı bağlarla birleşmeleri olayı tarafından kuvvetlendirilmektedir. Alt - sistem, üyeleri birbirlerine devamlı saygı bağları ile bağlı alt - toplum haline gelmektedir. Bu durum, tarafların birbirlerini daha iyi anlamalarını kolaylaştırmakta ve fakat alt - sisteme yabancı her fikir, kurum ve kimseyi her iki tarafın da müstakbel hasım olarak görmeleri sonucunu vermektedir. Ancak alt - sisteme yabancı olanlar hemen hemen bütün vatandaşlardır. Menfaat gurupları -bürokrasi kompleksi, siyasî demokrasiye karşı - sistem vasfını işte bu halk çoğunluğuna karşı takındığı tehdit edici tavırdan almaktadır.

Hiç olmazsa Kıta Avrupasında, idarecilerle gurup yöneticilerinin, politikaya karşı ortak bir düşmanlık ve politikacıya karşı ortak bir güvensizlik duydukları olur. İnanışları en yüksek kaide, randıman ve müessiriyet olduğu için, kararları tarafsızlaştırarak ve siyasî unsurlarından temizleyerek siyasî konjonktürün değişmelerine karşı hassas olmayan ve teknik bakımdan mükemmel hal suretlerine varılacağını sanırlar. Bu inanış bir bakıma sadece burjuvazinin siyasî mücadelelerden hoşlanmadığını ifade eder. Alt - sistemin tarafları, kendi kendilerini idraklerinde her türlü siyasî endişeden arınmış olduklarını sanmakta olup güzel bir ifadeyle «gelenekssel olmayan bir çeşit (noe-korporatizme)» bağlanmış telâkki etmektedirler (58). Filhakika, İngiltere'de eski Whig temsil teorisinde, Birleşik Devletler'de ademî merkeziyetçi bir demokrasi anlayışında ve Batı Avrupa'da «staendestaat» in tazelenmesinde hem de katolik fikirlerde bulunabilecek olan fikrin menşeinden çok gelenekssel olmayış vasfı üzerinde durmak tercih edilir. Bugünkü bu düşünce tarzlarındaki hayret edilecek benzerlikler, farklı olabilecek olan tarihî kaynaklarından daha önemlidir.

Siyasetin müdahalesine karşı ortak mukavemetleri ile, alt - sisteme katılan teknisyenler, başka arzu edilen hedeflerin yanı sıra, Fransa'da son zamanlarda «economie concertée» adı verilmiş olan özel ve kamusal karar merkezlerinin sıkı şekilde birleşmesi sonu

(57) MARBACH F., burada GRUNTER E. op.cit., sayfa 109'dan alınarak zikredilmiştir.

(58) SPIRO H.J., op.cit. sayfa 340.

cunu sağlamak istemektedirler (59). Hakikatta, bu suretle, devlet içinde devletlerin sayısını çoğaltmış ve böylelikle bir feodal sistemin unsurlarını hazırlamış olacaktırlar (60).

Her modern devlette, idarî kararlar dolaşımının, «araya giren guruplar tarafından yaratılacak bir amboli» tehlikesi altında olması belki de önüne geçilmez birşeydir. Fakat teknik olgunluğu arayan ve politikayı hor gören bir zihniyet «obstruksiyona karşı mücadele eden ahlâksızları reddeder»

Şu halde, bir genel menfaat politikasını hedefine ulaştıracak olan atılış, genel olarak, alt-sistem yerine, dışardan, normal olarak icradan veya parlâmento ile onu teşkil eden siyasî partilerden gelmek zorundadır. Sonunda hemen her yerde bir Amerikalı yazarın sorduğu soruya gelinmektedir: «Acaba siyasî sistem, bir entegrasyon birimi sıfatıyla sistemin dengesini muhafaza etmek veya yeniden kurmak için merkezî iktidarı yenilemeye gitmek zorunda kalmıyorsa, ne derece ademi merkeziyete tahammül edebilir?»

Biri birini zaruri olarak ifna etmeyen iki zıt tehlike belirir. Bürokrasiye ve menfaat guruplarına hemen hemen sınırsız sayılabilecek müstakil faaliyet imkânları verildikten sonra böyle bir yenilemenin mümkün olup olamayacağı sorulabilir. Diğer taraftan, acaba, hiç olmazsa bazı toplumlarda, köklü şekilde yerleşmiş olan neo-feodal sistemi başarısızlığa uğratacak kadar kuvvetli bir hükümet herkesin hürriyetini de yok edemez mi?

Rousseau'nun gölgesi ihanete uğramış değildir.

(59) BLOCH-LAINE F., A la recherche d'une «economie concertee», Paris, Editions de l'Epargne, 1959.

(60) WALINE M., «Les resistances techniques de l'administration au pouvoir politique», in Politique et technique, par G. BERGER, E. BLAMONT, P. COSSA, J. DJORDJEVITCH..., Paris, Presses Universitaires de France, 1958. sayfa 173.