

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ: KENDİNE ÖZGÜ BİR
YÖNETİM BİÇİMİ**

Doktora Tezi

Bilge UZ

ANKARA, 2022

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ: KENDİNE ÖZGÜ BİR
YÖNETİM BİÇİMİ**

Doktora Tezi

Bilge UZ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Can Umut ÇİNER**

ANKARA, 2022

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ: KENDİNE ÖZGÜ BİR
YÖNETİM BİÇİMİ**

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Can Umut ÇİNER

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

- 1- Prof. Dr. Can Umut Çiner**
- 2- Prof. Dr. Taşansu Türker**
- 3- Doç. Dr. Tekin Avaner**
- 4- Doç. Dr. Ozan Zengin**
- 5- Dr. Öğr. Üyesi Gökhan Hatipoğlu**

Tez Savunması Tarihi

02.02.2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile,bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim (18/02/2022).

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Bilge UZ

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	iii
TABLOLAR.....	vii
GÖRSELLER	ix
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ABD YÖNETİM SİSTEMİNİN KURULUŞU VE TEMELLERİ

I.1. ABD Yönetim Sisteminin Tarihsel Perspektifi	12
I.1.1. Bağımsızlık Bildirgesi: İngiliz Monarşi Yönetimine Başkaldırı	12
I.1.2. Federal Anayasanın Kabulü ve Yeni Bir Devletin Doğuşu	24
I.1.3. ABD Yönetim Geleneğinin Oluşması ve Anti-Devletçi Yaklaşımın Etkisi	36
I.2. ABD Yönetim Sisteminin Anayasal Özellikler Açısından İncelenmesi	73
I.2.1. Federal Anayasanın Değiştirilmesi: Yöntem ve Etkileri	76
I.2.2. Anayasal Güçler Ayrılığı İlkesinin İşlevi: Denetim ve Denge Mekanizması	79
I.2.3. Anayasal İlkeler Temelinde Yönetimsel Gücün Parçalanması ve Dağılımı	84
I.3. Siyasal ve Yönetimsel Kültür: Sesini Yükseltebilen ve Yönetime Duyuran bir Toplum.....	87
I.3.1. Çoğulcu Kültürün Kamu Politikası Yapımındaki Rolü ve Karar Alma Süreçlerine Etkileri	101
I.3.2. Kamu Politikası Yapımı Sürecinin Aşamaları ve İşleyişinin Örneklendirilmesi	108
Bölüm Değerlendirmesi: ABD Yönetim Sisteminin Tarihsel ve Anayasal Gelişim Süreci ile Toplumsal Özellikler Yönünden Kendine Özgüllüğü	112

İKİNCİ BÖLÜM

FEDERAL YÖNETİMİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

II.1. Yönetmel Katmanlar Arasında Güç Paylaşımını Sağlayan Bir Araç:	
Federalizm	117
II.1.1. Federalizm Kavramı ve Örgütlenmedeki Değişim	118
II.1.2. New York Eyaletinin Pandemi ile Mücadelesi: ABD Federal	
Sisteminin İşleyişi Açısından Güncel Bir Örnek	125
II.2. ABD Federal Sisteminde Yasama Fonksiyonunun İşleyişi: Kongre	129
II.2.1. Yönetmel Gücün Dengeli Dağılımda Kongrenin Rolü ve Önemi	130
II.2.2. Temsili Demokrasinin Sembolü: Kongrenin Yapılanması	134
II.2.3. Amerikan Toplumunu Oluşturan Çeşitliliğin Temsili: Kongre	
Üyelerin Dağılımı	146
II.2.4. Ağır İşleyen ve Karmaşık Bir Mekanizma: Yasama Sürecinde	
Kanunların Yapımı	155
II.3. Federal Yönetimi Harekete Geçiren Güç Olarak Yürütme Organı	160
II.3.1. ABD Başkanı: Güçlü ve Sınırlandırılmış Yetkilerle Donatılmış Bir	
Aktör	161
II.3.2. Başkanın Seçimi ve Görev Süresi Açısından Anayasal Denge	
Mekanizmalarının İşleyişi	165
II.3.2.1. Başkanın Görev ve Yetkileri	172
II.3.2.2. Başkanlık Örgütünün Yapılanması ve Politika Yapımındaki	
Rolü	182
II.3.3. Federal Bürokrasinin Yönetmel Birimler ve Federal Kurumlar	
Açısından İşleyişi	231
II.3.3.1. Federal Bürokrasinin Gelişimi ve Siyasi Etkilerden	
Arındırılması	235
II.3.3.2. Federal Bürokrasiyi Oluşturan Yönetmel Yapılar ve	
Özellikleri	244
II.3.3.3. Federal Bürokrasinin Temel Bileşenleri	252
II.4. Güçlü Bir Yönetim Sisteminin Temeli Olarak Yargı Organı	256
II.4.1. Yargı Sisteminin Federal Düzeydeki İşleyişi	256
II.4.2. En Tehlikesiz Güç: Yüksek Mahkemenin Yapısı ve İşleyişi	264
II.4.3. Yüksek Mahkeme Kararlarının Politika Yapımındaki Rolü	275
II.5. Kuvvetler Arası İlişkilerin Bir Analizi: Kongre Binası Baskını Örnek Olayı	279
Bölüm Değerlendirmesi: ABD Yönetim Sisteminin Federal Düzeyde	
Kendine Özgü İşleyişi	287

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

EYALETLER VE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

III.1. Eyaletlerin Yönetimi ve Eyalet Anayasalarının Özellikleri.....	305
III.1.1. Sistemin Laboratuvarı: Eyalet Düzeyinde Yasama Fonksiyonu.....	311
III.1.2. Eyalet Düzeyinde Yürütme Fonksiyonunun İşleyişi ve Eyalet Valileri	313
III.1.3. Normlar Hiyerarşisi ve Eyalet Düzeyindeki Yargı Fonksiyonu	316
III.2. Yerel Yönetimlerin Özellikleri ve Dillon Kuralının Etkisi	322
III.2.1. Yerel Yönetimler Düzeyinde Örgütlenme Türleri.....	326
III.2.1.1.Bölge Yönetimlerinin Yapılanması ve Yetkileri	328
III.2.1.2.İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Yapılanmalar: Özel Bölge Yönetimleri.....	333
III.2.1.3.Belediye Yönetimlerinin Yapılanması ve Eyalet Yönetimleri ile İlişkisi	338
III.2.2. Columbia Federal Bölgesinin Yönetimi Üzerinden Yapısal Bir Örneklendirme	342
III.2.2. Metropoliten Alanların Yönetimi.....	349
III.2.2.1.Eyaletlerin Şekillendirdiği Yönetim Birimleri: Kentlerin Yönetimi	351
III.2.2.2.Doğrudan Demokrasinin Bir Uygulaması: Kasabaların Yönetimi	355
III.3. Yönetimler Arası İlişkiler Yönünden ABD Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi	359
Bölüm Değerlendirmesi: ABD Yönetim Sisteminin Eyaletler ve Yerel Yönetimler Düzeyinde Kendine Özgü İşleyişi	366
SONUÇ	381
KAYNAKLAR.....	395
ÖZET	433
ABSTRACT	434
EKLER	435
Ek 1. ABD Yönetimi ve Siyasi Yapısı ile İlişkili Doktora Tez Çalışmaları.....	435
Ek 2. Başkanlık Seçimlerine Katılım ve Politika Sorunlarının Desteklenme Oranlarının Karşılaştırması.....	438
Ek 3. Seçmen Verileri Bazında 1980-2016 Başkanlık Seçimleri Karşılaştırması	439

Ek 4. Yüksek Mahkeme Yargıç Sayılarının 1789 Yılından Günümüze Değişimi.....	440
Ek 5. Yüksek Mahkeme Kararları ve Kamuoyu Görüşleri	441
Ek 6. Etnik Köken ve Diğer Farklılıklar Bazında Federal İş Gücü Dağılımı	442
Ek 7. Kamu Düzeninin Korunması ve İfade Özgürlüğüne Atfedilen Önem Düzeyi Kıyası	443
Ek 8. Siyasi Parti Çoğunlukları Bazında ABD Başkanları ve Kongre (1993- 2018)	444



TABLÖLAR

Tablo 1:	ABD Yönetim Sistemini Etkileyen Tarihsel Unsurlar.....	14
Tablo 2:	Virgina Planı ile New Jersey Planı Arasındaki Temel Farklar	23
Tablo 3:	Federalist ve Anti-Federalist Yaklaşımların Kıyaslama Özeti	28
Tablo 4:	Zaman Çizelgesi.....	31
Tablo 5:	ABD Yönetim Tarihi Yaklaşımlarının Gelişim Süreci.....	56
Tablo 6:	Yürütmenin İşleyişinin Geliştirilmesi Yönündeki ABD Uygulamaları.....	71
Tablo 7:	Anayasa Değişiklikleri	76
Tablo 8:	Anayasanın Değiştirilmesi Yöntemi	78
Tablo 9:	Anayasal Organlar ve Görevleri	80
Tablo 10:	Politika Alanlarına İlişkin İnançların Politik Gruplar Bazında Karşılaştırması	93
Tablo 11:	Kongrenin Yetki Alanı ve Görevleri.....	133
Tablo 12:	Senato ve Temsilciler Meclisi Farkları	136
Tablo 13:	Senato Daimi Komisyonları.....	141
Tablo 14:	Temsilciler Daimi Komisyonları	145
Tablo 15:	Kongre Üyelerinin Etnik Köken ve Cinsiyet Dağılımı.....	149
Tablo 16-a:	Kongre Üyelerinin Yaş, Eğitim, Meslek ve İnanç Dağılımı.....	152
Tablo 16-b:	117 nci Kongre Üyelerinin Etnik Köken, Cinsiyet, Eğitim, Meslek ve İnanç Dağılımı	153
Tablo 17:	Kongre Üyesinin Temsil Yöntemleri.....	154
Tablo 18:	Kongre Dönemleri Bazında Kanun Teklifi ve Kanun Sayısı.....	156
Tablo 19:	1933 ve 1945 Yılları Arasında Başkanlık Yetkilerinin Genişlemesi.....	163
Tablo 20:	ABD Başkanları ve Dönemleri	168
Tablo 21:	Seçiciler Kurulu - Eyaletler Bazında Oy Sayılarının Dağılımı.....	170
Tablo 22-a:	Başkanlık Yürütme Ofisi Yapılanması (2016-2021)	192
Tablo 22-b:	Başkanlık Yürütme Ofisi Birimleri.....	194
Tablo 22-c:	Başkanlık Yürütme Ofisi Birimleri (2021)	196
Tablo 23:	Beyaz Saray Merkez Büroları	219
Tablo 24:	Bakanlıklar ve Görevleri	229
Tablo 25-a:	Sayısal olarak Federal Bürokrasi	233

Tablo 25-b:	Federal Kamu Görevlileri Derece ve Maaş Kıyaslaması.....	234
Tablo 26:	Federal Bürokrasinin Gelişim Dönemleri	237
Tablo 27:	Federal Yönetim Birimleri Bazında Personel Sayısı	243
Tablo 28:	Federal Kurumlar	244
Tablo 29:	Bağımsız Düzenleyici Kurullar.....	249
Tablo 30:	Federal Kurumlar Memnuniyet Oranı.....	255
Tablo 31:	Ulusal Yargı Sisteminin Örgütlenmesi	259
Tablo 32:	Federal Mahkemelerin Yetki ve Görev Alanı.....	260
Tablo 33:	Özel Mahkemeler	264
Tablo 34:	Yüksek Mahkeme Yargıçları	272
Tablo 35:	ABD Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemin Yapısal Karşılaştırması	299
Tablo 36:	Sayısal Açıdan Yönetim Birimleri.....	304
Tablo 37:	Eyalet Listesi.....	310
Tablo 38:	Normlar Hiyerarşisi.....	318
Tablo 39:	Eyalet Bazında Bölge Sayıları	329
Tablo 40:	Bölge Nüfus ve Yüzölçüm Verileri	331
Tablo 41:	Columbia Bölgesi Belediye Yönetimi Örgütlenmesi.....	344
Tablo 42:	Columbia Bölgesi Kent Konseyi Organizasyonu	347
Tablo 43:	Eyalet ve Kentlerin Popülasyonu	353
Tablo 44:	Kasaba Yönetimlerinin Bulunduğu Eyaletler	355
Tablo 45:	Federal Kaynakların Hizmet Bazında Yerel Yönetimlere Dağılımı	363

GÖRSELLER

Görsel 1: Bağımsızlık Bildirgesini İmzalayan Koloniler.	18
Görsel 2: Denetim ve Denge Mekanizması.	82
Görsel 3: Federal Yargı Sisteminin Coğrafi Örgütlenmesi	258



KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
CIA	The Central Intelligence Agency
CA	California
CRS	Congressional Research Service
EPA	The Environmental Protection Agency
FBI	Federal Bureau of Investigation
FCC	Federal Communications Commission
FEMA	Federal Emergency Management Agency
IIP	The Bureau of International Information Programs
NASA	National Aeronautics and Space Administration
SEC	The Securities and Exchange Commission
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People
US	United States
USPS	United States Postal Service

GİRİŞ

ABD anayasası ve başkanlık sistemi çağımızda en çok öykünülen yönetim sistemlerinin başında gelmektedir. Şüphesiz bunda Hollywood filmlerinin ve dizilerinin yarattığı popüler kültürün önemli bir etkisi vardır. Bu yönüyle, ABD başkanlık sisteminin başarılı bir yönetim sistemi örneği olarak, diğer ülkelere ihraç edilen bir ürün şeklinde karşımıza çıktığı kabul edilmelidir. Anayasasını ve dolayısıyla yönetim sistemini değiştirmek isteyen birçok gelişmekte olan ülke, ABD Başkanlık sistemini kendi yönetim sistemleri açısından bir referans olarak almaktadır. Latin Amerika ülkelerinden Afrika ülkelerine, Doğu Avrupa ülkelerinden Türkiye’inde içinde olduğu birçok ülke yaşadıkları siyasal ve yönetsel krizlerin çözümü olarak ABD başkanlık sistemini görmektedirler. Üzerinde düşünmeye değer olan ise, bu ülkeler açısından böylesine bir öykünmenin imkânsız ve hatta uygun olmayan bir hayal olup olmadığıdır.

ABD yüksek mahkemesinde yirmiye yıl süresince üyelik yapan yargıç *Ruth Bader Ginsburg*, 2012 yılında Mısır’da verdiği bir TV mülakatında, eğer kendisi bir anayasa hazırlamak zorunda olsaydı, ABD anayasasını örnek olarak almayacağını belirtmiştir. Ginsburg, Mısırlıların ABD anayasasını taklit etmeye çalışmaması gerektiğini çünkü parlamenter sistemin bireysel özgürlükleri ve kurumsal istikrarı Mısır gibi ülkeler yönünden daha iyi sağlayabileceğini ifade etmiştir.

Bu tezde, neredeyse *ikiyüz elli* yıllık bir geçmişi olan, güçlü bir başkanın merkezinde yer aldığı ABD yönetim sisteminin taklit edilmesi imkânsız ve modellenmesi halinde diğer ülkeler yönünden zararlı olabilecek bir sistem olduğu iddiası tartışılacaktır. ABD yönetim sistemi, kuruluşundaki kendine has tarihsel nedenler, sosyo-ekonomik ve toplumsal ihtiyaçların yarattığı şartlar nedeniyle ortaya çıkmış organik bir federal yapılanmadır. ABD yönetim sisteminin oluşturulmasında,

sistemin kurucuları tarafından Kıta Avrupası ülkelerinin yönetim sistemlerindeki bazı uygulamalar ‘*iyi uygulamalar*’ olarak incelenmiş ve kısmen örneklenmiş olsa da ABD yönetim sistemi, kuruluşunda o tarihte hiçbir ülkede uygulaması olmayan bir tür ‘*yönetmel icat*’ olarak ele alınmalıdır. ABD yönetim sistemi federal anayasanın kabulünden günümüze değin dünyadaki diğer yönetim sistemlerine benzemeyen ve kendine özgü bir yapılanma olarak varlığını sürdürmektedir.

Günümüzde, ABD yönetim sisteminin başarılı bir örnek olarak, özellikle gelişmekte olan ülkelerde hayranlık uyandırdığı ve ABD yönetim sistemine özgü belirli yönetmel mekanizmaların kısmen veya parçalı olarak transfer edildiğı izlenmektedir. Bununla birlikte, ABD yönetim sisteminin işlerliğinin arkasında, toplumsal, ekonomik, coğrafi, politik ve felsefi açıdan kendine özgü pek çok faktörün bileşiminin yattığı, ABD’nin başarılı işleyen demokratik pratiklere sahip, zengin kaynakları olan bir ülke olduğu gerçeğı genellikle göz ardı edilmektedir. Parlamenter sistemler ve otoriter rejimler üzerine çalışmalar yürüten Yale Üniversitesi onursal üyesi Juan Linz, *The Failure of Presidential Democracy* başlıklı eserinde, başkanlık sistemlerinin parlamenter yönetim sistemlerine kıyasla çok daha kırılğan olduğuna işaret etmektedir. Linz, ABD başkanlık sisteminin ABD’deki demokratik değler ve siyasal kültürünün bulunmadığı ülkelere uygulanması halinde, askeri müdahalelere, anayasal krizlere yol açacağını ve Latin Amerika ülkelerinin çoğunda görüldüğü gibi demokratik yönetimin çöküşüne yol açacağını savunmaktadır.

Bu tezde, ABD federal yönetim sistemin kuruluşundan günümüze geçirdiğı tarihsel gelişim süreci, sosyo-kültürel ve toplumsal özellikleri, politik gerekçeler ve anayasal temeller yönünden, kendine özgü ‘*sui generis*’ bir yönetim sistemi olduğu ve bu yönetim sisteminin kısmen veya parçalı olarak diğer yönetim sistemlerine modellenmesi halinde işlerlik kazanmasının mümkün olmadığı tezi ileri sürülmektedir.

Eski Yunan ve Roma yönetim sistemlerinde yönetenler ve yönetilenler aralarında organik bir ilişki olduğu kabul edilen bileşik bir yapılanma olarak kabul edilirken, günümüz modern yönetim sistemlerinde, devlet bireye hizmet eden sistemsel mekanizmaların bütünü olarak algılanmaktadır. ABD yönetim sistemi, Kıta Avrupası yönetim sistemlerinin aristokratik idari pratiklerinin reddedilmesi veya yeni bir anlayış üzerinden yönetsel gücün dengeli dağılımının sağlanması esaslarına dayanmaktadır. Öte yandan, kolonyal dönemden günümüze, bireysel özgürlüklerin yönetim tarafından baskılanmasının önlenmesi amacını güden süregelen bir çatışma ABD yönetim sisteminin kendine özgü dinamiklerine hayat vermektedir. Bu açılarından, ABD yönetim sisteminin kuruluşundan itibaren, sosyo-ekonomik, teknolojik, toplumsal değişimlere duyarlı olarak gelişim gösteren canlı bir organizma olduğu ileri sürülebilir. ABD yönetim sisteminin, kendisini oluşturan dinamiklerden bağımsız olarak replika edilebilecek bir model olup olmadığının anlaşılması için sistemin kuruluşundan günümüze bütünsel olarak incelenmesinin gerekliliği doğmaktadır. Bu nedenle tez genelinde bir tarih sınırlaması getirilmesine ihtiyaç duyulmaksızın, inceleme konusunun bütünlüğü gözetilerek araştırma yapılması hedeflenmiştir.

Oldukça karmaşık ve parçalı bir yapı olarak karşımıza çıkan ABD federal yönetim sistemi, örgütlenmesi ve gelişmişlik ölçüsü dikkate alındığında başarılı bir model olarak diğer yönetim sistemleri açısından örnek teşkil etme düşüncesini beraberinde getirebilmektedir. Günümüzde, ABD yönetim yapılanmasına benzer kurumların ve işleyiş mekanizmalarının doğrudan transfer edildiği ve sık aralıklarla gerçekleştirilen geniş ölçekli mevzuat değişiklikleri ile yeni yönetim mekanizmasının işlerliğinin sağlanmasına çalışıldığı bilinmektedir. Bu bağlamda, ABD siyasal ve yönetsel yapısının bütüncül olarak incelenmesinin ve güncel ilk kaynaklardan edinilen bilgiler ışığında yorumlanmasının önem arz ettiği düşünülmektedir. Yayımlanmış doktora tez çalışmalarına bu açıdan bakıldığında, konunun bütüncül bir yaklaşımla

incelenmediği ve genellikle belirli bir yönden karşılaştırmalı analiz yapıldığı görülmektedir. Tablo Ek -1’de yer alan veriler incelendiğinde, özellikle 2010’lu yıllardan sonraki tarihli çalışmaların siber güvenlik, savunma, güvenlik politikaları gibi alanlarda yoğunlaştığı ve bu ölçüde yönetsel yapının incelenmesinin belirli bir alan ile sınırlandırıldığı gözlemlenmektedir. Diğer taraftan, ülkemiz yazınında bu alandaki diğer çalışmaların çoğunlukla, güncel tarihli olmayan çeviriler veya ikincil kaynaklara atıf ile gerçekleştirildiği, bu durumun ilk çeviride oluşması muhtemel eksikliklerin veya anlam kaymasının diğer kaynaklarda devam ettirilmesi riskini taşıdığı değerlendirilmektedir. Bunun yanısıra, alıntılanan ikincil kaynakların bazı durumlarda konuya ilişkin objektif yaklaşımdan uzaklaşabildiği ve ABD yönetim sistemin salt olumlu taraflarının yansıtılması veya yüceltilmesi anlamında bir tür yönlendirme işlevi sergilediği de görülebilmektedir. Bu yüceltme bazı kaynaklarda o derece fazladır ki yönetimdeki tüm sistemsel sorunların ABD yönetim yapılanmasına özgü mekanizmaların daha önce transfer edilmemiş olmasına bağlandığı sonucu çıkarılabilmektedir. Belirtilen hususlar dikkate alındığında, iyi işlerlik sergilediğine inanılan ABD yönetim sisteminde yer alan yönetsel yapıların ve örgüt modelinin ne ölçüde diğer yönetim sistemlerine transfer edilebileceği ve bunun gerçekleştirilmesi halinde, benzer bir başarı düzeyinin uygulamada yakalanıp yakalanamayacağı sorunsalı karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunun cevabının aranması açısından tezin katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Tez genelinde, ABD yönetim yapılanmasının kendine özgü ‘*sui generis*’ bir yönetim sistemi olduğu savı, ABD yönetim sisteminin tarihsel ve anayasal gelişim süreci, ABD toplumunun kendine has sosyo-kültürel yapısı ile menfaat gruplarının yönetim sistemi üzerindeki etkilerinin incelendiği *Birinci Bölüm*; ABD federal sisteminin ve federal yönetim katmanlarının örgütlenmesi ve işlerliğinin incelendiği *İkinci Bölüm*; ABD yönetim sisteminin eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde yapılanması ve işleyişinin açıklandığı *Üçüncü Bölüm* olmak üzere üç ayrı bölümde ele

alınmaktadır. Tezbölümlerinin sonunda, yer verilen başlıklar altında, ABD federal yönetim sistemin kendine özgü '*sui generis*' bir yönetim sistemi olduğu savının, bölümde ele alınanyönlerden değerlendirmesi yapılmakta ve uygulamadaki güncel örnek olaylar üzerinden incelenmesine yer verilmektedir.

Tezin Birinci Bölümünde, ABD yönetim sistemini dünyadaki diğer mevcut yönetim sistemlerinden farklı kıldığı değerlendirilen, anayasal yapısının temelleri ve tarihsel gelişimi incelenmektedir. Tezin bu bölümünde, sistemin kurucuları tarafından yönetsel gücün parçalı ve dağınık bir halde yapılandırılması amacıyla geliştirilen anayasal mekanizmalar ve temelinde yatan çatışmalar üzerinden, yönetim sisteminin kuruluşunda yer edinen güçler ayrılığı ve sınırlandırılmış iktidar prensiplerinin, ABD federal sisteminin kendine has işleyişine etkisi ve modern ABD yönetim sistemini karakterize eden anayasal denetim ve denge mekanizması açıklanmaktadır. ABD yönetim sisteminde, yönetim katmanları arasında modellenen çok sesli ve kaotik ilişkinin herhangi bir kişinin, grubun veya yönetim kademesinin yönetsel gücün tamamını kendi kontrolüne almasını önleyici yapısının ortaya çıkışı ve gelişimi incelenmektedir. Tarihsel perspektif yönünden, ABD yönetim sistemi, kolonyal dönemden günümüze, işleyişi ve örgütlenmesini etkileyen akımlar ve düşünce sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla bütünsel olarak ele alınmaktadır. Öte yandan, ABD yönetim sisteminin özünü oluşturan bireysel özgürlüklerin yönetime karşı savunulması inancı ve devlete kuşkuyla yaklaşan toplumsal yapının, politika yapım sürecinde ve yönetim sisteminin şekillendirilmesinde ve demokratik pratiklerin devamlılığının sağlanmasındaki rolünün diğer toplumlardan farklı olup olmadığı araştırılmaktadır. Bu amaçla, ABD politik kültürünün kendine özgü parçalı yapısı, inisiyatif almaktan çekinmeyen güçlü sivil toplum örgütlenmesi ve çıkar gruplarının yönetim yapılanmasına etkileri yönünden ABD federal sisteminin farklılıkları incelenmektedir.

ABD yönetim sisteminin, tarihsel olarak federalist ve anti-federalist görüşlerin çatışması çerçevesinde şekillendirilmiş güçlü bir anayasa ve ardında yatan özgürlükçü felsefe temelinde, günümüz modern ABD toplumunda etkilerini sürdüren, doğal afetler, ekonomik kriz, pandemi koşulları hallerinde, federal yönetimin bireysel özgürlüklere müdahalesinin kamuoyu tarafından nasıl karşılandığı yönündeki araştırma sonuçlarına yer verilmektedir. Bu anlamda, ABD toplumunun kuruluştan günümüze özgürlükçü ve bireysel dinamiklerden hareket eden bir yapısının olup olmadığı, menfaat grupları yoluyakamu politikası yapım süreçlerindeki etkilerinin diğer yönetim sistemlerinden farklılaştığı yönler araştırılmaktadır.

ABD yönetim sisteminin temelini anayasal güçler ayrılığı prensibi oluşturmaktadır. Anayasal yasama, yürütme ve yargı organlarının her biri diğerini denetleyen ve güç dağılımını dengeleyen kuvvetli yetkilerle donatılmışlardır. ABD federal yönetim sisteminde yönetim katmanları arasında yatay ve dikey olarak etkili bir 'denetim ve denge mekanizması' kuruluşundan günümüze etkin bir şekilde işlevselleşmektedir. Bu yöntemle, merkezi yönetimin gerektiğinden fazla güçlenerek bireysel özgürlükleri tehdit etmesinin önüne geçilmesi ve yönetim kademelerinin tamamının karar alma süreçlerinde sesinin duyulması sağlanmaktadır. Modern ABD yönetim sisteminin itici gücü yürütme erki olarak kabul edilse de bireysel hak ve özgürlüklerin federal devlet tarafından baskılanması endişesi toplum genelinde oldukça yüksektir. Diğer bir deyişle, ABD federal sistemi dünyadaki diğer örneklerin aksine, yönetsel gücün yönetim katmanları arasında parçalı halde tutmaya odaklı, demokratik pratiklerin ve bireysel özgürlüklerin korunmasını önceleyen bir mekanizmadır. ABD yönetim sisteminde esas olan yasama, yürütme ve yargı erklerin birlikte ve koordineli olarak işlevselleşmesinin sağlanmasıdır. Aksi takdirde sistem, tüm anayasal erkler açısından kilitlenmekte ve yönetim mekanizması tüm erkler açısından işlemez hale gelmektedir. Tezin bu bölümünde, anayasal özellikleri açısından ABD yönetim

sisteminin diğerk yönetim sistemlerinden farklarının ortaya konulması amacıyla, anayasal erklerin işleyişı gücün monopolizasyonu önleyici ABD yönetim sistemine özgü mekanizmalar yönünden ele alınmaktadır.

ABD yönetim sisteminin kendine özgü kimliğini karakterize eden başlıca faktörler, *‘değişime açık olma’*, *‘aşağıdan yukarıya doğru reform süreci’* ve *‘özel sektör uygulamalarının kamu yönetiminde benimsenmesi’* olarak düşünülebilir. ABD federal yönetim sistemi, kaynağını ve enerjisini reform hareketlerinden almaktadır. ABD yönetim sisteminin gelişim süreci, daha etkin ve daha verimli bir kamu yönetiminin gerçekleşmesi hedefiyle başlatılan çeşitli programlarve yönetsel reformlar yoluyla şekillendirilmektedir. Daha etkin bir kamu yönetimi hedefine doğru sürekli bir devinim olarak algılanabilecek olan yönetsel reform hareketleri kuruluştan günümüze ABD yönetim sistemindeki devamlılığını korumaktadır. Buna karşın, ABD bürokratik yapılanması oldukça geniş ölçekli ve hantal bir yapı olarak hızlı ve radikal değişikliklere uyum sağlayamadığı varsayılmaktadır. Bu varsayımdan hareketle, *‘reform paradoksu’* olarak tanımlanabilecek bu özellik, ABD yönetim yapısında getirilmek istenen radikal değişikliklerin kalıcı ve sistemsel bir değişikliklerin sağlanmasının güçlüğünü ifade etmektedir. Tezin bu bölümünde, ABD yönetim sisteminin temellerini oluşturan ilke ve kuralların değiştirilmesi veya yeni bir yönetsel yapınınmevcut sisteme dahil edilmesinin diğerk yönetim sistemlerine kıyasla daha zor olup olmadığı ve reform paradoksu varsayımının uygulamadaki geçerliliği incelenmiştir.

Yönetsel reformların, eyaletler ve yerel yönetim kademesinden federal yönetim kademesine doğru *‘aşağıdan yukarıya doğru’* bir izlemde olması ABD yönetim sisteminin kendine özgü yapısını karakterize eden bir unsur olduğundan hareketle,ABD federal sistemi,yerel yönetimlerin ve eyalet sistemlerinin güçlendirilmesi, zayıflatılmış bir merkezi yönetim mekanizmasının oluşturulması idealinin yansıması açısından

incelenmesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu yönüyle tezde, ABD federal sisteminin diğer federal yönetim sistemlerindeki anlayıştan farkı araştırılmış ve yönetsel esnekliğin artırılması, sonuç odaklı, etkin ve verimli bir yönetimin sağlanması hedeflerinin ABD yönetim geleneğine etkileri incelenmiştir.

ABD'nin coğrafi, dini, kültürel ve sosyolojik yapısı, diğer ülkeler ile kıyas kabul etmeyecek ölçüde farklılıklar sergilemektedir. Öte yandan, ABD toplumunu oluşturan çok parçalı ve heterojen yapının, devlete şüpheli bakış, demokrasinin gerekliliğine inanç ve fırsat eşitliğinin savunulması gibi '*ortak üst değerler*' konusunda bireylerin kendilerinden farklı kişilerle aynı toplumsal düşüncelerde birleşmesine engel olup olmadığının anlaşılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Bu amaçla, ABD toplumunda desteklenen bireysel özgürlüklerin otoriteye karşı savunulması konseptinin, tarihsel süreçte devletin sınırlandırılması düşüncesi ile eş değer haline gelip gelmediği ile kamuoyu görüşünün, federal ve eyalet yönetimleri düzeyinde, politika yapımı ve karar alma süreçlerinde dikkate alınacak ölçüde güçlü bir unsur olup olmadığı ve yönetim sisteminin bu yönüyle kendine özgü yapısı incelenmiştir.

Tezin ikinci bölümünde, kendine özgü ve karmaşık bir işleyişe sahip olan ABD federal sistemi örgütlenme ve kurumsal yapıların işleyişi yönünden incelenmektedir. Tezin bu bölümde yasama, yürütme ve yargı organları kendine has özellikleri ve anayasal denetim ve denge mekanizmasının işlevselliği yönünden ayrı ana başlıklar altında ele alınmaktadır. Yasama erkinin somutlaştığı çift meclisli bir yapıya sahip olan ABD Kongresi, kanunların yapımı süreci, senato ve temsilciler meclisinin işleyişi açısından detaylı bir biçimde incelenmiştir. ABD Kongresini diğer federal yönetim yapılarından farklı kılan, denetim ve denge mekanizmasının işlevselliğindeki rolü ile heterojen ABD toplum yapısını oluşturan farklı kesimlerin temsilinin sağlanması açılarından incelenmiştir.

Tezin ikinci bölümünde,ayrı ana başlıklar altında, ABD yönetim sisteminin itici gücü olarak kabul edilen yürütme organı, başkanın görev ve yetkileri, başkanlık örgütünün yapısal işleyişi Beyaz Saray, başkanlık yürütme ofisi, başkan yardımcısı ve diğer yapılar açısından incelenmiş, politika kurullarının başkan ve diğer yönetim kademeleri ile ilişkisi kamu politikalarının şekillendirilmesindeki rolü açısından ele alınmış, Kabinenin ABD yönetim sistemindeki yeri incelenmiştir. Tezin bu bölümünde, oldukça geniş ölçekli bir mekanizma olan federal bürokrasinin yönetsel birimler ve federal kurumlar açısından işleyişi açıklanmıştır. Bu yönde, federal bürokrasinin tarihsel gelişimi ve siyasi etkilerden arındırılması yönündeki çabalar ele alınmış ve modern ABD federal bürokrasinin temel bileşenleri ve bürokrasiyi oluşturan yapıların kendine has özellikleri açıklanmıştır. Tezin ikinci bölümünde, ABD yönetim sisteminde geçerli olan iki yargı yapılanması federal düzeydeki işleyişi ve örgütlenmesi açısından incelenmiştir. Yanısıra, anayasal denetim ve denge mekanizmasının işlerliğindeki rolü açısından ABD yönetim sisteminde kurucular tarafından ‘*en tehlikesiz güç*’ olarak tanımlanan yüksek mahkemenin işleyişi ve kararlarının yönetim yapılanmasına etkileri araştırılmıştır. Tezin bu bölümünde, ABD yönetim sisteminin omurgasını oluşturan güçler ayrılığı prensibinin ve denetim ve denge mekanizmasının işleyişi 2020 yılında gerçekleşen kongre binası baskını örneği üzerinden incelenmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde, ABD yönetim sisteminin eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde işleyişi açısından kendine has özellikleri araştırılmaktadır. Bu bölümde, ABD yönetim yapılanmasının eyaletler ve yerel yönetimler düzeyindeki örgütlenmesi ve işleyişi ayrı ana başlıklar altında ele alınmıştır. Yanısıra, bu bölümde, Columbia federal bölgesinin yapısal işleyişi örneklendirilerek, bu örnek üzerinden ABD yönetim sisteminde yerel yönetimlerin örgütlenmesinin özellikleri açıklanmaktadır. Bu bölümde ayrıca, metropoliten alanların yönetimdeki merkezileşme ve yerelleşme akımlarının etkisi ile yerel yönetim türleri bazında ayrı başlıklar altında, bölgelerin, kent, kasaba ve

özel bölgelerin yönetsel özellikleri incelenmektedir. Tezin üçüncü bölümünde, yönetimler arası ilişkiler yönünden ABD yönetim sisteminin değerlendirilmesi yapılarak, yönetim kademeleri arasında modellenen karmaşık ilişkinin ABD sistemini şekillendiren güçler ayrılığı prensibi ile denetim ve denge mekanizmasının işlerliği açısından ne ölçüde bağlantılı olduğu araştırılmaktadır.

Tez genelinde gerçekleştirilen incelemeler temelinde, ABD yönetim sisteminin, kuruluşundaki tarihsel özellikleri, toplumsal yapısı, anayasal sürecinin evrimi ile federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyindeki işleyişi ve örgütlenme biçimi açısından kendine özgü '*sui generis*' bir yönetim yapısı olduğu yönünde ileri sürülen tezin geçerli olup olmadığının anlaşılması amaçlanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ABD YÖNETİM SİSTEMİNİN KURULUŞU VE TEMELLERİ

ABD yönetim sistemi, dünyadaki diğer yönetim sistemlerinden farklı öğeler barındıran kendine özgü bir yapıdır. Toplumsal yapısının kendine has özellikleri, anayasal ve demokratik gelişiminin izlediği tarihsel süreç ABD yönetim sisteminin '*sui generis*' özellikte yapılanmasına neden olan unsurlardandır. ABD yönetim sistemini benzersiz kılan faktörler ve politik değerler, ABD federal sisteminin kuruluşundan günümüze varlıklarını devam ettirmektedir.

Baskıcı İngiliz yönetimi geleneklerine ve adaletsiz vergilendirmeye bir başkaldırı olarak ortaya çıkan ABD yönetim yapısının kimliği, 1776 tarihli Bağımsızlık Bildirgesinin ve federal anayasanın kabulü ve bu metinlerin altında yatan özgürlükçü felsefenin etkileri ile şekillendirilmiştir. ABD toplumsal yapısını karakterize eden baskın politik kültürün, otorite karşıtı ve devlete şüpheyile yaklaşan değer yargılarına sahip olması, bireysel özgürlükleri ve eşitlikçi politikaları savunan sistemsel yönetim mekanizmalarının geliştirilmesine sebep olmuştur. Oldukça geniş bir coğrafı alanda örgütlenen ABD federal yönetim yapısının, yönetilenlerin etnik köken, dil, din, sosyo-kültürel değerler açısından heterojen yapısı da dikkate alındığında, kendine özgü kurallara tabi benzersiz bir yönetim sistemi olarak karşımıza çıkması kaçınılmazdır.

Günümüzde diğer modern yönetim sistemleri üzerinde etkileri görülen, ABD yönetim sistemi karmaşık ve parçalı bir yapıdır. Federal anayasanın mimarlarınca, yönetsel gücün dağınık ve parçalı halde kalması amacıyla oluşturulan mekanizmalar, otokrasiyi önleyen ve demokratik kurallara bağlı olarak işleyen, istikrarlı ve güçlü bir yönetim sisteminin yapısal temelini sağlamaktadır (Singh, 2003, 4 ile Ömürgönülşen, Zengin, 2020, 349). Dünyadaki diğer federal yönetim sistemlerinden farklı olarak, ABD

yönetim sisteminde, federal, eyalet, yerel yönetimler ve kamu gücü kullanan diğer yapılardan oluşan çok sayıda yönetim katmanı arasındaki yetki paylaşımında, kaotik bir ilişki modeli öngörülmektedir. Sistemin kurucuları tarafından bilinçli olarak oluşturulmuş bu kaotik yapı, her bir yönetim kademesini, salt federal yönetimin uzantısı olmak yerine, yönetsel kararların yapımında söz sahibi olan unsurlar haline getirmektedir. Böylelikle, yönetsel gücün tek bir yönetim kademesinde toplanmasının önlenmesi ve çoğulculuğun korunması mümkün olmaktadır. Öte yandan, ABD'nin zengin kaynaklara sahip demokratik bir ülke olması ve kuruluşundan bu yana inisiyatif almaya yatkın sivil toplum kültürünün varlığı, bu yönetim sistemini kendine özgü bir yapılanma olarak incelemeye değer kılan etkenlerdendir.

I.1. ABD Yönetim Sisteminin Tarihsel Perspektifi

ABD yönetim sistemi oluşturulurken, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, sınırlı bir alanda etkinlik gösteren bir yönetim mekanizmasının oluşturulması hedeflenmiştir. ABD anayasasında, sınırlandırılmış yönetim ilkesinin bir gereği olarak federal devletin görev ve yetkileri sayılmaktadır. Federal anayasanın kabulünden kısa bir süre sonra getirilen Anayasal 10 uncu Değişiklik¹ ile anayasal hükümler tarafından federal devlete ait olduğu belirtilmemiş olan yetkilerin, eyaletlere ve yönetilenlere ait olduğu vurgulanmıştır. Bu açıdan, yeni yönetim sisteminin kuruluşunda, federal yönetimin sınırlandırılması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması yönünde yapısal mekanizmaların geliştirildiği söylenebilir (Holcombe, 2002, 1-2).

I.1.1. Bağımsızlık Bildirgesi: İngiliz Monarşi Yönetimine Başkaldırı

Amerikan tarihi 1600'lü yıllarda İngiliz kolonilerinin Atlantik okyanusunu aşarak Kuzey Amerika'ya yerleşmeleri ile başlamaktadır. 1690 yılında yaklaşık olarak

¹ The Tenth Amendment (Amendment X), 1791.

250 binden fazla göçmen Kuzey Amerika kıtasında yaşamaya başlamıştır. 1790 yılında bu sayı 2.5 milyon kişiye ulaşmıştır. İlk yüzyıl boyunca yenisünyaya göç eden koloniler İngiltere yönetimine bağılı kalmıştır. İngiltere hükümeti de ticari, askeri ve finansal olarak göçmen kolonilerini koruma altında tutmuştur. 1700'li yıllarda koloniler, yürütme organını temsil eden valileri ve iki kademeli meclisleri ile kendi içlerinde yönetsel bir yapının temelini oluşturmaya başlamışlardır (Storey, 2007, 5). 18 nci yüzyılın ortaları itibariyle, Atlantik okyanusu kıyı bölgesinde, İngiltere yönetimi altında birbirinden farklı gerekçelerle oluşturulan *onüç* koloni bulunmaktadır. Bunlardan, New York, New Jersey ve Güney Carolina ticaret amaçlı kurulmuş koloniler iken, Massachusetts, Connecticut ve Pennsylvania inançlarını özgürce yaşamak isteyen bireylerin çoğunluğunu oluşturduğu kolonilerdir. 1773 yılında en geç tarihli kurulan Georgia ise, sınırdışı edilen borçlu ve müflislerin yoğunlukta olduğu bir kolonidir. Kolonilerin coğrafi yapısı, iklim özellikleri, ekonomik kaynakları ve demografileri birbirinden oldukça farklı özellikler sergilemektedir. Bu yönleriyle kolonilerin ayrı bir yönetim çatısı altında toplanmaları o dönemlerde yakın bir ihtimal olarak görülmemektedir (Spiller, Clancey, Young, Mosley, 2005, 6).

1760 yılında, İngiltere Kralı III. George tarafından çıkarılan baskıcı yasaların ve salınan vergilerin artırılması göçmen kolonileri arasında büyük memnuniyetsizliğe yol açmıştır. Koloniler "*temsil hakkı verilmezse vergi vermeyeceğiz*"² sloganı altında birleşerek, İngiliz Parlamentosunda temsil hakkı elde etmeye, kral tarafından getirilen ticaret yasaklarına ve ağır vergilere karşı çıkarak, çeşitli protesto eylemlerine başlamışlardır. Bu eylemlerden dikkat çekenini ise, İngiltere'den gelen yüksek vergili tonlarca çayın, protesto amacıyla 16 Aralık 1773 tarihinde Boston Limanına dökülmesidir. Boston Çay Partisi³ olarak anılan bu tarihsel olay, ABD Bağımsızlık Savaşını tetikleyen en önemli olaylardan birisidir. İngiltere hükümeti, bu başkaldırıya,

² No taxation without representation.

³ Boston Tea Party.

göçmen kolonilerine daha ağır yükümlülükler getiren yeni yasalar ile karşılık vermiş, dökülen çayın bedelini ödenene kadar Boston Limanına giriş ve çıkışların yasaklanması, yeni vergilerin salınması gibi sert politikalara başvurmuştur(US. Department of State IIP, 2020, 8-23 ile Norton, Sheriff, Katzman, Blight, Chudacoff ve diğerleri, 2008, 166).Tarihsel süreçte, ABD yönetim sistemini ve anayasal yapısını şekillendiren unsurlar Tablo 1’de özetlenmektedir.

Tablo 1: ABD Yönetim Sistemini Etkileyen Tarihsel Unsurlar (Kaynak: Sidlow, Henschen, 2018, 29, Soifer, Hoffman, 2001, 99 ile Singh, 2003, 28).

ABD Yönetim Sistemini Etkileyen Tarihsel Unsurlar	
<i>Federal Anayasanın Mimarlarının Etkilendiği Politik Yaklaşımlar ve Düşünürler</i>	
Montesquieu – Güçler Ayrılığı Doktrini	
Locke – Sınırlandırılmış İktidar Prensibi	
<i>Erken Dönem ABD Yapılanması</i>	
1607 Jamestown – Virginia’da ilk koloninin kurulması	
1620 Mayflower Sözleşmesi	
1628 Massachusetts Körfez kolonilerinin kurulması	
1639 Connecticut Temel Kuralları ⁴	Connecticut kolonisi konseyinin oluşturduğu yönetsel kurallar
1682 Pennsylvania Kolonisi yönetim yasalarının ⁵ kabul edilmesi	
<i>Bağımsızlık Bildirgesine Yol Açan İngiliz Yasaları</i>	
1764 Şeker Yasası ⁶	1766 yılında Parlamento tarafından yürürlükten kaldırılmıştır.
1764 Kâğıt Para Yasası ⁷	Kolonilerin kâğıt para basması yasaklanmıştır.
1765 Pul Yasası ⁸	1766 yılında Parlamento tarafından değiştirilmiştir.
1767 Townshend Yasaları ⁹	Koloniler için ithal edilen çeşitli mallar üzerinde yeni ve ağır vergiler getirilmiştir.
1773 Çay Yasası ¹⁰	<i>Boston Çay Partisi</i>
1774 Birinci Kıtasal Kongrenin Toplanması	
1775 İkinci Kıtasal Kongrenin Toplanması	
<i>1776 Bağımsızlık Bildirgesi</i>	
1776 – 1781 Bağımsızlık Savaşı	
1781 – 1787 Konfederasyon Anayasasının kabulü	
1783 – 1789 Zayıf Merkezi Yönetim	
<i>Anayasal Konvansiyon</i>	
Mayıs 1787	Delegelerin Philadelphia’da toplanması
Temmuz 1787	Virginia Planın açıklanması ve reddedilmesi
1788	Hamilton, Jay ve Madison tarafından, Anayasa değişikliğinin onaylanması amacıyla Federalist yazının kaleme alınması
1789	Anayasanın oylanması ve eyaletler tarafından kabulü
1791	Haklar Bildirgesinin eyaletler tarafından kabulü

⁴ Fundamental Orders of Connecticut.

⁵ Pennsylvania Frame of Government.

⁶ Sugar Act (1764).

⁷ Currency Act (1764).

⁸ Stamp Act (1765).

⁹ Townshend Duties (1767).

¹⁰ Tea Act (1773).

İngiltere hükümeti, uyguladığı baskıcı politikalar ile göçmen kolonilerden itaat talep ettiği ölçüde, koloniler de İngiltere yönetiminden daha fazla özgürlük talep etmeye başlamışlardır. 1774 yılının Eylül ayında Philadelphia’da, *onikigöçmen* kolonisinin temsilci gönderdiği, Büyük Britanya ile Amerikan Kolonileri arasındaki uyumun yeniden sağlanmasını amaçlayan ilk Amerikan Kıtasal Kongresi toplanmıştır. Kıtasal Kongrede seçilen kongre başkanı, ‘Seçilmiş Başkan’ olarak tanımlanmıştır. ABD yönetim sistemindeki ‘Başkan’ ve ‘Kongre’ terimlerinin kökenleri ilk Kıtasal Kongreye dayanmaktadır (Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 47). İkinci Amerikan Kıtasal Kongresi 1775 yılının Mayıs ayında, *Lexington* ve *Concord* savaşları sonrasında toplanmıştır. Meşru bir otorite olmadığı halde ikinci Kıtasal Kongre, ülke genelinde bir posta sistemi ile deniz piyade teşkilatını kurmuş, Amerikan yerlileri ile sözleşmeler imzalamış ve göçmen kolonilerin İngiltere hükümetinden bağımsızlıklarının ilanını da resmi olarak oylamıştır. Bu anlamda, ikinci Kıtasal Kongre, henüz meşru bir otorite olmadığı halde hükümet gibi işlev göstererek devlet yönetiminin yetkilerini kullanmıştır. ABD bu dönemde, coğrafi olarak oldukça geniş bir alana yayılmış olup, göç alımı yoluyla hızla artış gösteren yaklaşık 4 milyon nüfusa sahiptir (Mashaw, 2012, 30 ile Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 4).

1776 yılında Virginia delegesi *Thomas Jefferson* tarafından, İngiltere hükümetiyle tüm politik bağların çözülmesinin ve kolonilerin bağımsız devletler olduğunun kabulünün gerektiğini ifade eden ve kolonilerin bağımsızlıklarını ilan etme nedenlerini açıklayan Bağımsızlık Bildirgesi hazırlanmıştır (Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 65). 1776 yılının Temmuz ayında, *onüç* ABD kolonisi, Bağımsızlık Bildirgesi¹¹ metnini imzalayarak İngiltere’den bağımsız olduklarını ilan etmişlerdir (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 4). Bağımsızlık Bildirgesinin büyük bir bölümü, Jefferson tarafından kaleme alınmış olup, sonrasında Kongre tarafından bazı değişikliklere uğramıştır. Bağımsızlık

¹¹ Declaration of Independence.

Bildirgesi metninde İngiltere yönetiminden ayrılmanın temel sebepleri üç bölüm altında ifade edilmektedir. Göçmen kolonilerinin İngiltere’den kopuşunu simgeleyen Bağımsızlık Bildirgesi;

“Toplum halinde yaşayan bireyler, bir başkasının hayatına, sağlığına, özgürlüğüne ve malına zarar vermemek gerektiğini öğreten haklı sebep kuralına¹² tabidirler ... bireylerin doğuştan sahip oldukları ve devredilemez nitelikteki hayat, özgürlük ve mutluluk arayışı haklarının, devlet yönetimi tarafından tanınması ve korunması gerekmektedir. Bu korunma sağlanmazsa, bireylerin mücadele etmesive yeni bir yönetim oluşturmazı zorunluluk haline gelecektir”

yönündeki John Locke’un 1690 tarihli, ‘Yönetimin İki Anlaşması¹³’ eserinde yer verdiği felsefe temel alınarak oluşturulmuştur (Locke, 1980, 32, Kaplan, 2015, 16-17 ile Akipek, 1953, 259). Amerikan özgürlükçü düşüncesinin kaynağını temsil eden Bağımsızlık Bildirgesi ile siyasi hakların evrensel ve temel insan haklarından olduğu ifade edilmektedir(Faulkner, 1957, 123-124 ile US. Department of State IIP, 2020, 19).

Amerikan Kolonileri

İngiltere Kralı 1. Charles’ın baskıcı yönetimi özellikle 1630’lu yıllarda Amerika kıtasına göçü hızlandırmıştır. Bu dönemde çok sayıda insan, politik veya dinsel zorlamalardan uzaklaşmak, ekonomik refaha kavuşmak gibi çeşitli amaçlarla ülkeden ayrılarak Amerika kıtasına yerleşmeye başlamıştır. Buna karşın, alışlagelmiş kolonileştirme politikalarının aksine, Amerika kıtasına olan göç,İngiliz hükümeti tarafından değil, göç üzerinden ekonomik fayda sağlayan gruplar tarafından desteklenmektedir.1607 yılında kurulan Jamestown, Amerika kıtasında oluşturulan ilk yerleşik İngiliz kolonisidir (Keene, Cornell, O’Donnell, 2013, 36).

Koloniler,yönetim yapılanmaları yönünden, ‘Kraliyet Kolonileri’, ‘ÖzelMülkiyet Kolonileri’ ve ‘İmtiyazlıKoloniler’ olmak üzereüç

¹² Law of Reason.

¹³ Second Treatise of Government: In the Former, The False Principles, and Foundation of Sir Robert Filmer and His Followers, are Detected and Overthrown. The Latter Is an Essay Concerning The True Original, Extent, and End of Civil Government(1690).

kategoriye ayrılmaktadır. Yönetim modellerine göre her bir Koloninin kendine özgü bir yönetim sistemi bulunmaktadır. *Kraliyet kolonileri*, İngiltere kralı tarafından atanmış bir vali ve yine kral tarafından, valiye görevlerinde destek sağlamak amacıyla, atama yoluyla oluşturulmuş bir konsey tarafından idare edilmektedir. Konsey tarafından yapılan yerel kanunlar kralın onayı sonrasında işlerlik kazanmaktadır. Kraliyet kolonilerinde vali, mahkemeleri ve orduyu oluşturmakla yetkilidir. New Hampshire, New York, New Jersey, Virginia, North Carolina, South Carolina ve Georgia kraliyet kolonilerindendir. *Özel Mülkiyet Kolonileri*, kralın özel mülkü olarak değerlendirilen topraklarda yerleşik kolonilerdir. Özel Mülkiyet Kolonileri, Krala ait sayılan mülkiyet hakkının belirli bir kişiye devredilmesi sonucu, bu kişi tarafından feodal sistem altında yönetilmektedir. Maryland, Pennsylvania ve Delaware Özel Mülkiyet Kolonileri arasındadır. *İmtiyazlı Koloniler*, kral tarafından imtiyaz verilmiş bir koloni yöneticisinin yönetsel hak ve yetki sahibi olduğu, diğer yöntemlere kıyasla daha demokratik bir şekilde idare edilen yapılardır. İmtiyazlı Kolonilerde vali ve konsey, kolonideki özgür beyaz bireylerden oluşan seçmenler tarafından yılda *bir* kez yapılan seçimle seçilerek göreve gelmektedirler. Massachusetts, Rhode Island ve Connecticut İmtiyazlı Kolonilerdendir (Sheppard, 1855,10).

Bağımsızlık Bildirgesini imzalayan *onüç* Amerikan Kolonisi; Connecticut, Delaware, Georgia, Maryland, Massachusetts (Maine dahil), New Jersey, New York, New Hampshire, North Carolina, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, Virginia'dır. Bağımsızlık Bildirgesini imzalayan kolonilerin yerleşim yerleri Görsel 1'de sunulmaktadır.

Kuruluş döneminde, Bağımsızlık Bildirgesinin imzalanmasına karşın koloniler arasındaki yönetsel bağların oldukça zayıf olduğu dikkati çekmektedir. Kolonilerin kendilerine ait para birimleri ile orduları mevcuttur ve ayrı ayrı vergi toplayabilmektedirler. (Bancroft, 1874, 169). Her biri bağımsız bir devlet gibi hareket

eden koloniler,yabancı devletler ile doğrudan ticaret yapabilmektedir(US. Department of State IIP, 2020, 23).



Görsel 1:Bağımsızlık Bildirgesini İmzalayan Koloniler (Kaynak: Kaplan, 2015, 17).

Bağımsızlık Bildirgesi 4 Temmuz 1776 tarihinde yayımlanmış ve baskıcı İngiliz yönetimine karşı beş yıl sürecek olan Bağımsızlık Savaşı¹⁴ başlatmıştır. Koloniler (sonradan eyaletler), Bağımsızlık Bildirgesini imzalayarak bağımsız olduklarını ilan etmiş olsalar da, savaşı kazanmalarının ardından, 1783 yılında imzalanan Paris Antlaşması'nın İngiltere tarafından tanınması sonucunda bağımsızlıklarını resmi olarak kazanmışlardır. Eyaletler, 1776 ve 1787 yılları arasında, yönetsel güçlerini daha etkin olarak kullanabilmek ve İngiliz yönetim geleneklerinin etkisindeki eski yönetsel yapılardan kurtulmak amacıyla, anayasalarını gözden geçirerek yenilemişlerdir. Savaş döneminde otonom yönetim sistemleri oluşturan kolonilerin bir bölümü, otonominin getirdiği yönetsel sorunların çözümü konusunda yetersiz kalınması nedeniyle, bağımsızlık sonrasında güçlü bir merkezi devlet fikrini desteklemişlerdir. Öte yandan, kendilerini Cumhuriyetçiler olarak tanımlayan bazı koloniler, krallığa, güçlü bir yürütme organına ve yerel yönetimlerin yetkisini kısıtlayan her tür müdahaleye karşı olduklarını

¹⁴ War of Independence.

açıklamışlardır(Jillson, 2008, 26). Bu yapısal tartışmalara karşın, eyaletler arasındaki baskın görüş, her ne olursa olsun merkezi bir yönetimin varlığına ihtiyaç duyulduğu şeklindedir.ABD yapılanmasında, 1776 ve 1780 yılları arasında tüm kolonilerin kendilerine özgü yazılı anayasaları bulunmaktadır. Bu anayasalardan *on bir* tanesi ise yeni yazılmış anayasalardır. Yanısıra, tüm kolonilerde, yürütmeyi temsil eden bir vali, yargı organı olarak mahkemeler ve genellikle çift meclisli (üst meclis ve alt meclis) olarak yapılanmış bir yasama organı mevcuttur (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 38). Yönetmel gücün, yürütme, yargı ve yasama arasındaki paylaşımı yine eyalet anayasalarında belirlenmiş olup, bu anayasalarda yasama erki baskın olan yönetmel güç olarak karşımıza çıkmaktadır. Eyalet anayasalarında İngiliz yönetim geleneklerinin etkisinin silinmeye başlandığı ve yeni sistemin yapısal temelini atıldığı bu dönemlerde görülmektedir. 1776'lı yıllarda çıkarılan eyalet anayasalarında, yürütmeyi temsil eden valinin ve üst meclisin daha çok krallığı ve İngiliz yönetmel söylemlerini temsil etmesi nedeniyle bu yapıların yetkileri azaltılmıştır. Buna karşın, halkı ve yönetilenleri temsil eden alt meclis çok daha güçlü yetkiler ile donatılmıştır (Jillson, 2008, 27).

Bağımsızlık Bildirgesinin imzalanması, yeni kurulan yönetmel sistemin temelini oluşturulmasında ve anayasal yapısının şekillendirilmesinde önemli etkiler yaratmıştır. Bu etkilerden biri,yeni kurulan federal devletin amacının ve yönetilenlerin sahip olduğu hakların tanımlanmasıdır. Böylelikle yeni yönetim sisteminde,bireysel hak ve özgürlüklere devlet müdahalesinin mümkün olduğunca sınırlandırılması esas benimsenmiştir. Diğer bir etkisi ise,İngiltere hükümeti tarafından yönetmel yetkinin suiistimal¹⁵ edildiği uygulamaların listelenmesidir. Yönetmel yetkinin suiistimali uygulamalarının bu şekilde ortaya konulması sonrasında,ABD yönetim sisteminde günümüzde geçerliliğini koruyan 'yargıçların bağımsızlığı', 'vergileendirme yetkisinin adil kullanımı', 'hukuki belirlilik' ve 'kanunlara uygunluk',

¹⁵ Abuse of Power.

‘yönetilenlerin,yönetmel gücün asıl sahibi ve kaynağı olduğı’ gibibazı anayasalprensipilere hayatvermiştir (Storey, 2007, 6). Bireylerin yönetmel gücün kaynağı olduğı fikri, yeni oluşturulan eyaletanayasalarına dâhil edilmiştir. İngiltere krallığına karşı verilen mücadelenin ve baskıcı İngiliz yönetim geleneklerine karşı duruşun bir yansıması olarak, eyalet anayasalarında yürütme erki oldukça sınırlandırılmıştır. Buna karşın, bireysel hak ve özgürlükler güçlendirilerek korunmuştur. Eyaletlere, kanun çıkarılması, valilerin, yargıçların ve diğerk kamu görevlilerinin doğrudan atanabilmesi konularında eyalet anayasalarında oldukça geniş yetkiler tanınmıştır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 4). Bu anlamda, kolonyal dönemin ABD yönetim sisteminin günümüzdeki politik ve yönetmel başarısını sağlayan mekanizmaları karakterize ettiğı ileri sürülebilir. Federal anayasada öngörülen merkezi yönetmel gücün yerelleşme ile karşımı yönetmel kararların yapımındaki esnekliğı sağlamaktadır. Bu yönüyle ABD federalyönetim sistemi, diğerk federal yönetim sistemlerinden farklı olarak, uygulanan yönetmel politikaların eyaletler bazında farklılaşmasına izin vermektedir. Öte yandan, mülkiyet haklarının korunması, devlet destekli bankacılık sistemi gibi alanlarda Anglo Sakson hukukunun ve İngiliz yönetim sisteminin koloniler üzerindeki izlerinin etkisini devam ettirdiğı ve yeni sisteme bir ölçüde yansıdığı kabul edilmelidir. (Engerman, 2007, 51).

Merkezi Yönetimin İlk Adımı ve Konfederasyon Anayasasının Önemi

İkinci Kongre tarafından 15 Kasım 1777 tarihinde kabul edilen Konfederasyon Anayasası¹⁶1781 yılında *onüç eyaletin* tamamı tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Konfederasyon Anayasası, yeni kurulmakta olan federal yönetiminin ilk çerçevesini oluşturma çabası olarak nitelenebilir. Konfederasyon Anayasası ile daha çok yerinden yönetim esaslarına dayanan, güçsüz bir federal yönetim mekanizması oluşturulmuştur (Genovese ve Han, 2009,7). Konfederasyon Anayasası ulusal devletin

¹⁶ Articles of Confederation.

kuruluşunu simgelemektedir. Buna karşın yeni kurulan ulusal devlet, özellikle askeri ve ekonomik anlamda oldukça zayıf yapılandırılmış, yönetsel yetkilerin büyük çoğunluğu Kongre yerine eyaletlere tanımlanmıştır (Edling, 2003, 55).

Konfederasyon Anayasası olarak kabul edilen metinde tek meclisli bir yönetsel yapı öngörülmektedir. Bu yapıda, sadece Konfederasyon Kongresi olarak isimlendirilen bir yasama organı mevcut olup, yürütme ile yargı organlarına yer verilmemiştir. Konfederasyon Kongresindelegeleri eyalet meclisleri tarafından atanmaktadır ve her bir delegenin *bir* oyu mevcuttur. Kongrenin savaş ilanı, dış politikanın yönetimi ve dış borç alma, para basma, ordu kumandanlarını atama gibi yetkileri bulunmaktadır. Buna karşın, vergilendirme, eyaletler arası ve dış ticareti düzenleme gibi yetkileri bulunmamaktadır. Savaş veya barış ilanı, bütçenin tahsisi gibi tüm önemli yönetsel kararlar en az *dokuz* eyaletin kabul oyu ile karara bağlanabilmektedir. Yeni yönetsel yapıda yürütme erkinin güçsüz olması nedeniyle eyaletler, düzenin sağlanması, vergilerin toplanması, dış borçların ödenmesi ve ticaretin devamlılığının sağlanması gibi önemli yönetsel sorunlar ile yüz yüze gelmiştir. Bunun temelinde Konfederasyon sisteminin, birliği oluşturan eyaletlere, birliğin kendisindendaha üstün yönetsel yetkiler tanınması yatmaktadır. Bu durum, o dönemde eyaletler arasındaki koordinasyonu ve merkezi yönetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işlemlerini oldukça güçleştirmiştir (Abernathy, 2019, 113).

Avrupa'dan gelen ilk göçmenlerin yenedünyaya yerleşmesinden itibaren, koloniler yerel yönetimlerin oluşmasında, sosyal, ekonomik, ticari ve benzeri birçok konunun düzenlenmesinde önemli rol oynamışlardır. Eyaletler, ABD'nin bağımsızlığını kazanmasının hemen sonrasında, eyalet kanunu adı altında, toprak alım satımı, kanal ve liman inşası, yerel marketlerde fiyatların ve işçilere ödenecek ücretlerin belirlenmesi gibi konularda çeşitli düzenlemeler getirmişler ve bir devlet gibi hareket etmişlerdir (Gitelson, Dudley ve Dubnick, 2012, 4). Bu durum eyaletler arasında rekabete ve

bağlantılı olarak ticarete yüksek vergilendirme uygulamalarına yol açmıştır. Bu nedenle, eyaletiçi işleyişte ve eyaletlerarası ilişkilerde önemli yönetsel sorunlar başgöstermiştir. Bu nedenle, başlarda çekici görünen ve savunulan ‘zayıf bir merkezi devlet oluşturulması’ anlayışı yerini, ‘federal düzeyde güçlü bir yönetimin gerekli olduğu’ fikrine bırakmaya başlamıştır (Genovese ve Han, 2009, 8). Bu yaklaşımla, eyaletler tarafından daha güçlü bir ulusal devletin oluşturulması ve Konfederasyon Anayasasının değiştirilmesi ihtiyacı dile getirilmeye başlanmıştır. Güçlü bir merkezi yönetimin kurulması için yapılan çağrılar sonucunda, *Alexander Hamilton* ve *James Madison* gibi önemli devlet adamlarının katıldığı 1786 tarihli Annapolis Konvansiyonu toplanmıştır. Konvansiyonda, Kongrenin isyanları bastırmada ve eyaletlerarası işleyiş düzenleme konusunda yetkisiz kaldığı ve Konfederasyon Anayasasında değişiklik yapılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Konfederasyon Anayasasının gözden geçirilmesi amacıyla, Bağımsızlık Bildirgesini imzalayanlar arasından, *oniki eyaletten*¹⁷ *elli beş* delegenin katılımı ile Philadelphia’da bir toplantı yapılmıştır. 1787 yılında gerçekleştirilen Philadelphia toplantısında, yeni bir yönetim yapısının benimsenmesi düşüncesi öne çıkmıştır. Yeni yönetim yapısı ile ilgili ilk teklif *James Madison* tarafından ortaya atılmış ve eyaletlerin çoğunluğu tarafından desteklenmiştir. ‘Virginia Planı’ olarak adlandırılan bu teklifte, biri eyaletlerdeki oylama ile seçilen delegelerden oluşan alt meclis, diğeri ise eyalet meclisleri tarafından seçilen üst meclis olmak üzere çift meclisli bir yapı teklif edilmiştir. Yürütme organı ise, bir dönem için seçilebilir ve tüm yasaların yürütülmesi yetkisine sahip bir yapı olarak tasarlanmıştır. Yargı organı ise, bir veya daha fazla ulusal düzeydeki üst mahkeme ile alt düzeydeki eyalet mahkemelerinden oluşmaktadır. Karşıt görüşü savunan az sayıda eyaletin desteklediği ‘New Jersey Planı’nda ise tek meclisli yapının korunması fikri hâkim

¹⁷ Rhode Island, eyaletlerin yönetimine ulusal düzeyde herhangi müdahaleye karşı olduğu gerekçesiyle katılmamıştır.

olmuştur. Tablo 2’de Virginia Planı ile New Jersey Planı arasındaki farklar özetlenmektedir.

Tablo 2: Virgina Planı ile New Jersey Planı Arasındaki Temel Farklar (Kaynak: Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 70)

Virgina Planı ile New Jersey Planı Arasındaki Temel Farklar		
Özellikler	Virgina Planı	New Jersey Planı
Kongre	Çift Meclisli yapılandırılmıştır	Tek Meclisli yapılandırılmıştır
Yasama	Kaynağını yönetilenlerden alır	Kaynağını eyaletlerden alır
Yürütme	Sınırları ve kapsamı belirsizdir	Bir kişiden fazla olduğu belirtilmiştir
Karar Çoğunluğu	Çoğunlukla karar alınır	Salt çoğunlukla karar alınır
Eyalet Yasaları	Yasama Meclisleri karar alır	Federal yasalar üstündür
Yargı	Federal Yargı karar alır	Öngörülmemiştir

Yeni oluşturulan merkeziyönetim ve eyaletler arasındaki ilişkinin belirlenmesindeki en önemli tartışmalar, eyaletlerin ulusal meclisteki temsili konusunda yaşanmıştır. Kalabalık nüfusa sahip eyaletler, ulusal meclise gönderecekleri delege sayısının nüfusa göre tespit edilmesini talep etmişlerdir. Küçük eyaletler ise, her bir eyaletin eşit olduğu ve *bir* oya sahip olması gerektiği fikrini savunmuşlardır. Yaşanan yoğun tartışmaların sonucunda, New Jersey Planı reddedilerek, eyaletler arasında *Büyük Uzlaşma (Connecticut Uzlaşması)*¹⁸ adı verilen bir anlaşmaya ulaşılmıştır (Storey, 2007, 8-9). Büyük Uzlaşma neticesinde federal yasama organı olan kongre, ‘Senato’ ve ‘Temsilciler Meclisi’ olmak üzere iki parçaya ayrılmıştır. Büyük Uzlaşma gereğince, Temsilciler Meclisine her bir eyaletin nüfus oranına göre temsilci göndermesi ve temsilcilerin vatandaşlar tarafından doğrudan seçilmesi; Senatoya ise her eyaletin *iki* temsilci (senatör) göndermesi esası benimsenmiştir (Kaplan, 2015, 21). Konvansiyon’da yürütmenin tek başlı olması gerektiği veyürütme fonksiyonunun Başkan ile temsil edilmesi esası kabul görmüştür. ABD Başkanının seçimi ve görev süresi konusunda yaşanan yoğun tartışmaların sonucunda, Başkanın görev süresi *dört* yıl olarak tanımlanmıştır. Yanısıra, James Madison tarafından teklif edilen, başkanın kısmen eyalet sayısına, kısmen de nüfus oranına bağlı karma bir sistemle seçilmesini öngören

¹⁸ Great Compromise of 1787 (Connecticut Compromise).

yöntem kabul edilerek, günümüzdeki *Seçiciler Kurulu*¹⁹ sisteminin temeli atılmıştır. (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 5-7).

I.1.2. Federal Anayasanın Kabulü ve Yeni Bir Devletin Doğuşu

Federal anayasanın oluşturulmasında çağın entelektüel atmosferinin önemli etkileri izlenmektedir. Kıta Avrupası'nda 1600 ve 1700'lü yıllar arasında, rasyonalizm ve sekülerizm akımları üzerinden yaygınlaşan aydınlanma dönemi, ABD anayasal sisteminin kurucularına esin kaynağı olmuştur. Kurucular, yeni yönetimin rasyonel temelini, *Thomas Hobbes*'un, 'Leviathan'²⁰ da kaleme aldığı "toplumsal sözleşme" ve "meşruiyetini yönetilenlerin rızasından alan yönetim" esaslarına dayandırmışlardır. *John Locke* kurucular üzerinde en geniş etkileri görülen aydınlanma dönemi düşünürlerindendir. Kurucular, Locke'un, "yönetimin, diğer insanların zarar verici eylemlerinden korunmak amacıyla yine bireyler tarafından oluşturulan bir mekanizma olduğu" ve "yönetimin ancak bireylerin doğuştan sahip oldukları hayat, özgürlük ve mutluluk arayışlarına koruma sağladığı ölçüde varlığını devam ettirebileceği" yönündeki düşüncelerini yeni anayasanın temel felsefesi olarak kabul etmişlerdir. Öte yandan, federal anayasanın güçler ayrılığı prensibi temelinde yapılandırılmasında, *Charles de Montesquieu*'nun 'Kanunların Ruhü'²¹ başlıklı eserinde yer verdiği "hiçbir kişi veya grubun diğerlerini baskısı altına alamayacağı şekilde tasarlanmış bir yönetim formunun en ideal yönetim şekli olduğu" savietkili olmuştur. Kurucular, bu düşüncenin etkisi ile federal anayasayı yasama, yürütme ve yargı erkleri temelinde, güçler ayrılığı prensibi ile denetim ve denge mekanizmasının işlevselliği üzerinden yapılandırmışlardır (Gitelson, Dudley ve Dubnick, 2012, 35).

Yeni Anayasa, Konvansiyona katılan *elli beş* delegeden *otuz dokuzu* tarafından kabul edilerek, 17 Eylül 1787 tarihinde imzalanmıştır. Delegelerden *üç* tanesi

¹⁹ Electoral College.

²⁰ Leviathan (1651).

²¹ The Spirit of the Laws (1748).

metni imzalamayı doğrudan reddetmiş, kalanlar ise onay sürecini başlatmak için imzalamışlardır (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 46). Kabul edilen federal anayasa ile cumhuriyet rejimi altında yeni bir devlet kurulmuştur. Yeni kurulan devletin teşkilatlanması, federal anayasa ile meşru zemine kavuşturulmuş ve ABD federal sisteminin ana hatları çizilmiştir. Bu anlamda, ABD federal sistemi, parçalı yapıların ihtiyaç duyduğu yönetsel birliğin sağlanmasının bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (Çiner, 2010, 73). Federal anayasa ile yönetim yetkisi ve gücü yönetilenlere teslim edilmiş ve onlar tarafından seçilen kişilerce kullanılacağı ifade edilmiştir. Buna karşın ilk anayasal metin modern anlamda bir demokrasi örneği sayılamayacaktır. Federal anayasada kölelik kabul edilmiş, kadınlar 1920’de yapılan değişikliğe kadar oy hakkına sahip olamamışlar ve temel hak ve hürriyetleri güçlü bir şekilde koruma altına alınamamıştır. Bununla birlikte, Konfederasyon Anayasasının aksine, yeni federal anayasa güçlü ve merkezi bir devlet yönetiminin meşru zeminini oluşturmuştur (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 7 ile Kaplan, 2015, 22).

Federal anayasa ile Senato, Temsilciler Meclisi ve Başkanın yetkileri belirlenmiş, federal devletin eyaletler üzerindeki otoritesi genişletilmiş ve eyaletlerin otonomisine belirli ölçüde korunmuştur. Federal anayasa yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki güç paylaşımını düzenlemekte olup, yetkilerin paylaşılmasına ilişkin anasıl hükümlere aşağıda yer verilmektedir (US. Department of State IIP, 2004, 19).

MADDE I

Bölüm 1

Bu yasanın sağladığı bütün yasama yetkileri, bir Senato ve Temsilciler Meclisi’nden oluşan Birleşik Devletler Kongresi’ne ait olacaktır.

Bölüm 2

Temsilciler Meclisi her eyaletin halkı tarafından iki yılda bir seçilen üyelerden oluşur. Her eyaletteki seçiciler kurulu; eyalet yasama organının en kalabalık meclisinin üyeleri için aranan niteliklere sahip olmalıdır.

Bölüm 3

Birleşik Devletler Senatosu, her eyalet (yasama meclisi) tarafından altı yıl için seçilecek ikişer Senato üyesinden oluşacak ve her Senatörün bir oyu bulunacaktır.

MADDE II

Bölüm 1

Yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı’na aittir. Bu göreve dört yıllık bir süre

için sahip olacak ve aynı süre için seçilen bir Başkan Yardımcısı ile birlikte, aşağıda belirtilen şekilde seçilecektir.

Her eyalet, kendi eyalet yasama meclisinin belirleyeceği şekilde, Kongre'ye gönderme hakkına sahip olduğu Senato ve Temsilciler Meclisi üyesi toplam sayısına eşit sayıda delege tayin edecektir. Buna karşın, hiç bir Senato ya da Temsilciler Meclisi üyesi veya Birleşik Devletler adına resmi ya da fahri bir göreve sahip bir kişi delege tayin edilmeyecektir (Black, 1910, 17).

Anayasa, yeni kurulan federal devletin organizasyon şemasını oluşturarak, yönetsel yetkilerin federal yönetim ve eyaletler arasında ne şekilde paylaşılacağını açıklamıştır. Federal anayasadamerkezi yönetim örgütlenmesi, yasama yürütme ve yargı olarak üç organa ayrılmış ve bunların görev ve yetkileribelirlenmiştir (Kaplan, 2015, 23). Anayasal 'Güçler ayrılığı' ilkesi olarak nitelenen bu prensibe göre, çift meclisli Kongreden oluşan yasama organı (ABD Kongresi) kanunları yayımlamakta, Yürütme organı (ABD Başkanı) kanunların uygulanmasını sağlarken, Yargı organı (Federal Mahkemeler) ise kanunları yorumlamaktadır. Federal Anayasa, güçler ayrılığı ilkesinin yanısıra, 'denetim ve denge mekanizması'²² yapılmasını da öngörmektedir. Böylelikle, anayasal yetkilere sahip olan yasama yürütme ve yargı organlarının her birinin diğeri ile dengelenmesi ve karşılıklı olarak güçlerinin sınırlandırılması hedeflenmiştir. Bu şekilde bir anayasal organın diğerlerine kıyasla daha fazla güçlenmesinin ve yönetsel gücün tekelleşmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 8).

Federalist Belgelerden²³, ABD yönetim sistemi ve federal anayasanın oluşturulması aşamasında, kurucular tarafından İngiltere, Fransa ve Hollanda gibi Kıta Avrupası yönetim sistemlerinin ve idari uygulamalarının incelendiği anlaşılmaktadır. ABD idare tarihinin gelişimi izlendiğinde de, *Macchiavelli*, *Jean Bodin*, *Johann Althusius*, *Thomas Hobbes*, *Alexis de Tocqueville*, *John Stuart Mill* gibi önde gelen Avrupalı siyaset teorisyenlerinin düşüncelerinin kurucular üzerindeki etkisi görülebilmektedir. Buna rağmen kurucuların kamu yönetimi anlayışı, aristokratlar tarafından şekillendirilmeyen ve merkezinde eşit konumdaki yönetilenlerin bulunduğu

²² Checks and Balances.

²³ The Federalist Papers.

bir yönetim sistemini egemen kılmak istemeleri nedeniyle farklılaşmaktadır. Bu açıdan, anayasal sistemin mimarlarının, mevcut yönetim sistemlerden farklı ve kendine özgü bir yönetim sistemini oluşturma amacı yönünde hareket ettikleri anlaşılmaktadır. Sistemin kurucuları, ABD yönetim sisteminin kendine özgü konseptini ve mevcut yönetim sistemlerinden farklılığını ortaya koymak amacıyla, Kıta Avrupası yönetim sistemlerinin işleyişine federalist ve anti-federalist yazında sıklıkla referans vermektedirler (Raadschelders, 2000, 502,505).

Federal anayasa ile eyaletler üzerinde doğrudan otoritesi olan yeni bir yönetim sistemi ve yeni bir devlet oluşturulmuştur. ABD federal sistemi, ulusal devlet ile eyaletler arasındaki yetki paylaşımını ifade eden bir yönetim biçimi olarak tanımlanmıştır. Yeni anayasa, federal devlet ve eyaletler arasındaki yetki paylaşımını açıkça tanımlamamakla birlikte, ulusal düzeyde kullanılacak yetkilerin sınırlarını çizmekte ve bu şekilde sınırlandırmaktadır. Eyaletlerin kullanımına bırakılan yetkiler ise anayasada belirsiz bırakılmıştır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 8). Anayasanın 1787 yılında kabulünün ardından, 4 Şubat 1789 tarihinde ilk başkanlık seçimi yapılmış ve *George Washington* ilk ABD Başkanı seçilmiştir. Bu gelişmelere rağmen Kuzey Carolina ve Rhode Island eyaletleri, başkanın yönetsel yetkilerinin çok geniş olduğunu gerekçe göstererek, Haklar Bildirgesi yeni anayasaya eklenene kadar, yeni kurulan devletin bir parçası olmayı reddettiklerini açıklamışlardır. (US. Department of State IIP, 2004, 13). Anti-federalistler “*en iyi devlet, en az yöneten devlettir*”²⁴ inancı ile yeni anayasanın eyaletlere ve bireylere yeteri kadar yönetsel yetki ve özgürlük tanımadığını, federal devletin yetkilerinin anayasada değişiklik yapılarak sınırlandırılması gerektiğini savunmuşlardır. Federalistler ise, güçlü bir merkezi otorite olmasının, eyaletlerin ve yeni kurulan devletin bir arada tutulması için şart olduğunu ifade etmişlerdir. Yoğun tartışmalar sonucu uzlaşmaya varılmış ve federal devletin yetkilerini sınırlayan, bireysel

²⁴ Government is best which governs least.

özgürlükleri koruma altına alan önemli hükümleri içeren, Anayasal 10 uncu Değişiklik, eyaletlerindörtte üçünün onayı ile 15 Aralık 1791 tarihinde anayasaya eklenmiştir. *James Madison* tarafından kaleme alınmış olan ve kişisel özgürlüklerin devlet karşısında korunmasına dair temel hükümler getiren bu değişiklikler Haklar Bildirgesi²⁵ olarak anılmaktadır (Kaplan, 2015, 24). Böylece, yeni kurulan federal devletin eyaletlerden üstün yetkilere sahip olması ve bunun yanında bireysel özgürlükleri korunması sağlanmıştır. Güçlü bir merkezi otoritenin savunucusu olan federalistler, güçler ayrılığı ilkesi ile denetim ve denge mekanizmasının oluşturulmasını da savunmuşlardır. Böylelikle bir erkin diğerleri aleyhine güçlenmesinin önüne geçilmesi ile yönetsel gücün yatay ve dikey olarak yönetsel yapılar arasında dengelenmesi düşüncesi benimsenmiştir (Wirks, 2015, 5). Federalist ve anti-federalist yaklaşımların kıyaslaması Tablo 3'te özetlenmektedir.

Tablo 3: Federalist ve Anti-Federalist Yaklaşımların Kıyaslama Özeti (Kaynak: Epstein, 1984, 51 ile Borowiak, 2007, 1007 ile Raadschelders, 2000, 505 vd. ile Lowi, Ginsberg, Shepsle, Ansolabehere, 2019, 58).

Federalist ve Anti-Federalist Yaklaşımların Kıyaslama Özeti			
<i>Federalistler</i>		<i>Anti-Federalistler</i>	
İnançları	- Seçkinlerin yönetmeye daha layık olduğu inancı - Fazla demokrasi tehlikelidir	İnançları	- İktidarın halka yakın olması gerektiği inancı - Seçkinlerin elinde toplanmış güç tehlikelidir
Savundukları Görüş	- Güçlü bir merkezi yönetim - Güçlü Yürütme - Zayıflatılmış yetkilere sahip eyalet yönetimleri - Yukarıdan aşağıya doğru yapılanan hiyerarşi - Güçler ayrılığı - Denetim ve denge mekanizması	Savundukları Görüş	- Güçlü yetkilere sahip eyaletler ve Yerel yönetimler - Güçlü Yasama - Zayıflatılmış bir merkezi yönetim - Zayıf Yürütme - Aşağıdan yukarıya doğru yapılanan hiyerarşi - Güçler ayrılığı - Denetim ve denge mekanizması

²⁵ Bill of Rights.

Tablo 3: (Devamı)Federalist ve Anti-Federalist Yaklaşımların Kıyaslama Özeti (Kaynak: Epstein, 1984, 51 ile Borowiak, 2007, 1007 ile Raadschelders, 2000, 505 vd. ile Lowi, Ginsberg, Shepsle, Ansolabehere, 2019, 58).

Federalist ve Anti-Federalist Yaklaşımların Kıyaslama Özeti			
Önde Gelen Federalistler	- Alexander Hamilton - Benjamin Franklin - John Jay - James Madison - George Washington - Woodrow Wilson - John Adams	Önde Gelen Anti-Federalistler	- Thomas Jefferson - James Monroe - John Hancock - Patrick Henry - George Mason - Elbridge Gerry - George Clinton - Richard Henry Lee - Mercy Otis Warren
Kabul Edilen Metin	Anayasa (Bireysel özgürlüklerin Anayasa ile yeterince korunduğu savunulmaktadır)	Kabul Edilen Metin	Konfederasyon Anayasası (Bireysel özgürlüklerin Anayasa ile yeterince korunamadığı savunulmaktadır)
Destek Alınan Kesim	- Kentli Nüfus - Mal sahipleri, Tüccarlar, Kredi verenler	Destek Alınan Kesim	- Kırsal Nüfus - Tarımla uğraşan çiftçiler, Esnaf, Borç alanlar
Ortak Yönler	- Bireysel özgürlüklerin baskılanması endişesi - Referans alınan Avrupa yönetimlerinden farklı ve yeni bir kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi çabası		

İngiliz monarşi yönetim sisteminin baskıcı pratiklerini ve bir monarkıyönetmel gücü tekeline aldığı yönetim anlayışını reddederek bağımsızlıklarını ilan eden koloniler, yeni kurulan yönetimin İngiliz aristokrasisinin etkisinde kalmasından duydukları endişe nedeniyle, cumhuriyet yönetiminin kendi ideallerine daha uygun olacağına karar vermişlerdir. Bu nedenle, kurucuların çerçevesini çizdiği politik sistem, yönetsel gücün merkezine bireyleri, diğer bir deyişle yönetilenleri almaktadır. Yeni kurulan devletin geniş coğrafi yapısı ve dağınık demografisi doğrudan demokrasinin işletilmesine imkân vermemekle birlikte, giderek artan sayıda gerçekleştirilen kasaba toplantıları ile bireylerin kendi temsilcilerini seçmesi geleneği yerleşmiş ve böylece dolaylı demokrasi temellendirilmiştir. Antik Yunanda yerleşik olan, temsili hükümetin demokratik olmadığı ve her bireyin yönetimde doğrudan söz hakkı olduğuna dair inanç, 1760'lı

yıllarda Fransız düşünür *Jean Jacques Rousseau* tarafından, gerçek demokrasinin ancak her bireyin yönetsel karar alma mekanizmasına katılımının sağlanması ile mümkün olacağı anlayışıyla sürdürülmüştür. Kurucular tarafından bu düşünce benimsenmiş olsa da kolonilerin önemli bir çoğunluğu dolaylı demokrasi ilkelerine bağlı kalmıştır. Yeni kurulan sistemde, yönetilenlerin büyük bir bölümü, demokrasi kavramına ‘avamların hâkimiyeti’ anlamı yüklediğinden, ‘demokrasi’ teriminden endişe duyulmuştur. Buna karşın, bireylerin menfaatlerinin daha eğitilmiş ve varlıklı olan kişiler tarafından temsil edilmesi olarak anlaşılan ‘cumhuriyet’ terimi ise bu türden endişeyi yaratmadığı için toplumda daha yaygın olarak kabul görmüştür. Modern çağda temsili demokrasiler cumhuriyet yönetimi olarak kabul görmekte olduğundan, demokrasi ve cumhuriyet kavramları değişken olarak birbirinin yerine kullanılagelen terimler haline gelmiştir. Bununla birlikte günümüzde ABD vatandaşlarının cumhuriyet yönetimine, demokrasi kavramından daha sadakatle bağlılık gösterdikleri bilinmektedir (O’connor, Sabato, Yanus, 2016, 8).

Yeni anayasa sonrasında ilk kongre 4 Mart 1789 tarihinde New York’ta toplanmıştır ve Başkan Washington 30 Nisan 1789 tarihinde göreve başlamıştır. Başkan Washington döneminde kongre hızla, ilk bakanlıklar olan, Hazine, Adalet, Savaş (sonrasında Savunma) ve Dışişleri Bakanlıklarını oluşturmuştur. Başkan Washington ise Bakanları (*Thomas Jefferson* ile *Alexander Hamilton*) Başkan Danışmanı olarak kendi kabinesine dâhil etmiş ve böylece ilk kabine yapılandırılmıştır. Kongre bu dönemde, bir yüksek mahkeme ve on üç bölge mahkemesinden oluşan yargı organını yapılandırmış ve yüksek mahkemeye biri başkan olmak üzere altı yüksek yargıç atanmıştır (US. Department of State IIP, 2020, 28). Bu dönemde Avrupa’dan göçler artarak sürmekte ve halk batıya doğru ilerlemektedir. Göçün devam etmesi, yeni kurulan federal devletin yönetmesi gereken yeni toprakların olması anlamına gelmektedir. Buna bağlı olarak yeni eyaletlerin kurulması ve yeni yönetsel sorunlara çözümler

üretilmesigerekmetedir. Başkan Washington döneminde, batı bölgelerindeki topraklar ile ilgili politikalar geliştirilerek yeni eyaletlerin ve merkezi yönetim çatısı altında yeni yönetsel birimlerin oluşturularak federal devlete dâhil edilmesi çalışmaları yapılmıştır (US. Department of State IIP, 2011,78).

Değişen Dünyada ABD YönetimSisteminin Gelişim Süreci

Yeni kurulan federal yönetim yapısı değişen dünyadaki etkilerle gelişim sürecini devam ettirmiştir. ABD yönetim sisteminin gelişimi, tarihsel süreç içerisindekiöne çıkan olaylar bazında ayrıştırılabilen dönemleri Tablo 4’te incelenebilir.

Tablo 4: Zaman Çizelgesi (Kaynak: Library of Congress, American Memory Timeline)

Dönem	Yıllar
Kuruluş	1600-1763
Amerikan Devrimi	1763-1783
Federal Devlet	1783-1815
İç Savaş	1861-1877
Endüstriyel Amerika	1876-1900
İlerleme Çağı	1900-1929
Büyük Buhran ve II. Dünya Savaşı	1929-1945
Savaş Sonrası	1945-1950
Soğuk Savaş	1950- 1999
Modern Dönem	2000- 20..

ABDYönetim sisteminin yapısal gelişimi tarihsel açıdan ele alındığında,1700 yıllardan itibaren 1787 yılında federal anayasanın kabul edildiği tarihe olan dönem, merkezi yönetimin yapılandırıldığı,yeni devlet yönetimin oluşturulması dönemi olarak kabul edilmektedir. 1787-1900 yılları arasındaki dönemiYapılanma Dönemi, 1900-1999 yılları arasındak teknolojik ve reformist gelişimlerin en çok yaşandığı dönemi Modernleşme Dönemi ve 2000’li yıllardan günümüze uzanan Modern Dönem olarak değerlendirebiliriz.

Merkezi yönetimin oluşturulduğu dönem, İngiltere’den ayrılan onüçkoloninin bağımsızlığını ilan etmesi ve 1789 yılında George Washington’un iki dönem için ilk

ABDBaşkanı seçilmesi ile öne çıkmaktadır. 1790'ların sonunda İngiltere'de başlayan sanayi devrimi ABD'de etkisi altına almış ve ekonomiden üretime, toplumsal yapıdan devlet yönetimine kadar uzanan pek çok alanda değişiklikler yaratmıştır. Kuzey ve Güney eyaletleri arasındaki Amerikan iç savaşı 1865'te sona ermiş, kölelik kaldırılmış ve federal devlet yapısı bir bütün olarak varlığını devam ettirmiştir (US Government, 2020)²⁶.

Federal devlet, 1789'da ilk kongrenin toplanması ve George Washington'un başkanlık yemini etmesi ile kurulmuştur. Kurulan yönetsel yapının federal olarak isimlendirilmesinin nedeni onüçkoloninin (sonradan eyaletler) bir araya gelmesi ile oluşan anayasal bir yapı olmasından kaynaklanmaktadır. Eyaletler kendi bağımsızlık ve egemenlik haklarından merkezi bir yapının oluşması adına kısmi olarak vazgeçmişler ve federal anayasa altında tek bir ulus olarak merkezi yapının egemenliğine tabi olmayı seçmişlerdir. 1776'da Bağımsızlık Bildirgesinin yayımlanması ile yeni devletin adı 'Amerika Birleşik Devletleri' olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu gelişmelere karşın, federal devleti oluşturan eyaletlerin her birinin bağımsız olarak kullandığı, dış politika, ticari ilişkilerin düzenlenmesi gibi geniş yetkilere sahip olması ve buna karşın Kongrenin sadece eyaletlerin izin verdiği alanlarda yetki kullanabilmesi, federal organların işlerliğini sağlamaya yetmemiştir. Bu nedenle fiili anlamda merkezi bir yönetimin oluşması sağlanamamıştır. Başka bir deyişle, yeni yönetim sistemi ancak federal anayasanın devlet yönetiminin kapsamını belirlemesi ve merkezi yönetimin işlevsellik kazanması sonrasında gerçek anlamda kurulmuş olmaktadır. Federal anayasanın işlerlik kazanması merkezi yönetim ve eyaletler arasındaki yönetsel gerginliği ortadan kaldırmaya yetmemiştir. Bu dönemde yaygın kabul gören görüş eyaletlerin gerçek politika belirleyen yönetsel birimler olduğu yönündedir. Bu görüşün temeli, eyalet hakları (*states' rights*) olarak tanımlanan ve anayasada federal devlete ait

²⁶ <https://www.usa.gov/history>

olduğu açıkça belirtilenler dışındaki yetkilerin eyaletlere ait olduğu yönündeki yaklaşımdır (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 34-47). Bu yaklaşım özellikle Amerikan İç Savaşı döneminde oldukça zayıflamış ve bunun sonucunda federal devlet eyaletler üzerinde geniş yetkilere sahip kılınmıştır. Devlet yönetiminde merkezileşmenin giderek güçlenmesi ile federal devletin eyaletler üzerindeki yönetsel yetkileri artış göstermiştir.

ABD yönetim sisteminin örgütlenmesi ve federal devletin sorumlulukları 1800'lü yıllarda ve 1900'lü yılların başlarından itibaren gelişmeye devam etmiştir. Özellikle, Büyük Buhran döneminde ortaya çıkan sorunlarla ulusal düzeyde başa çıkma zorunluluğu, ekonomik büyümenin sağlanması ve ekonomik programların uygulanmasını federal devletin önemli görevlerinden bir tanesi haline getirmiştir. ABD'nin giderek daha karmaşıklaşan sosyal yapısı, önceleri eyaletler tarafından çözümlenmeye çalışılan sorunların, federal devlet tarafından ele alınarak ulusal düzeyde bir çözüm üretilmesini zorunlu hale getirmeye başlamıştır. (Gitelson, Dudley ve Dubnick, 2012,4).

ABD federal sisteminin gelişimi, eyalet ve federal yönetim kademeleri arasındaki güç dengesinin sağlanması ve bu güç dengesinin izlediğideğişken yapılanmaylakından ilişkilidir.Gücü elinde bulunduran politik aktörler nadiren de olsa federal yönetim gücünün yumuşatılması amacıyla çeşitli politikalar izlemişlerdir. 20 nci yüzyıl itibariyle Eisenhower, Nixon ve Reagan'ın başkanlık dönemlerinde uygulanan 'federal gücün ılımlaştırılması' politikaları bu türden yaklaşımlara örnektir. Buna karşın,federal yönetim gücünün kontrolündeki yapısal sorunlar, uzun dönemde merkezileşmenin güçlenmesine ve kalıcı hale dönüşmesine yol açmıştır. Bunun sonucunda eyalet ve federal yönetim kademelerinin sahip olduğu yetkilerin kesin sınırlarının belirlenmesi mümkün olmamıştır(Dinan, 2014, 2).

Federal gücün ılımlılaştırılması çabalarına karşın, merkezileşmenin artması nedeniyle, eyalet yönetimlerine politika yapımı konusunda güçlü yetkilerin tanınmasını sağlanamamıştır. Bu nedenle eyalet yönetimleri, otobanlardaki hız sınırının belirlenmesi veya eyalet düzeyinde sosyal politikaların oluşturulmasında sınırlı takdir yetkisi elde etmenin ötesinde inisiyatif elde edememişlerdir. Merkezileşme yaklaşımının güçlenmesinin modernleşmenin bir yan ürünü olduğu da söylenebilir. Dikkati çeken husus, modernleşmiş toplumların, tarihsel süreçte, ABD’de olduğu gibi modernleşmenin yarattığı yeni güçler sayesinde merkezileşmeyi deneyimlemiş olduklarıdır. ABD’de modernleşme ile eyaletlerarası devrimin artması, ekonomik olarak karşılıklı bağımlılığın mevcudiyeti, ulusal basın kuruluşlarının etkisi ile ABD toplumunun kendisini gitgide eyalete ait bir topluluk olmaktan ziyade federal düzeyde bir topluluk olarak göremeye başlamalarına yol açmıştır. Merkezileşme, ulusal savunma veya ulusal düzeyde etkili olan ekonomik kriz hallerinde artış eğilimindedir. Merkezileşme, anayasal değişiklikler veya federal kanunların yürürlüğe girmesi aşamasında ulusal otoritenin genişlemesi, eyalet düzeyinde yönetsel sorunlara yeterli çözüm üretilmemesi gibi nedenlerle güçlenmektedir. Yanısıra, yüksek mahkemelerin kararları, eyaletler tarafından yerel düzeyde kullanılabilecek yetkiyi kısıtlamakta olduğundan merkezileşmenin artmasına hizmet etmektedir (Dinan, 2014, 9).

ABD tarihsel kırılımındaki diğer bir dönem ise, 1903’te ilk motorlu uçağın icadı ve 1969’da aya insan gönderilmesi gibi teknolojinin modern dünyayı değiştirmesine sahne olan bazı olayların gerçekleştiği Modernleşme Dönemi olarak düşünülebilir. Bu dönemde, önemli iç savaşlar, dünya savaşları, kadınların ve siyahların haklarının tanınması gibi yönetsel yapıyı doğrudan etkileyen toplumsal hareketler gerçekleşmiştir. ABD, Almanya’ya savaş ilan ederek 1917’de Birinci Dünya Savaşına girmiştir. 1920’de ise, toplumda bir yüzyıldan beri süregelen kadın hakları hareketinin sonucu olarak, ABD

Anayasasında yapılan değişiklik ile kadınlara oy hakkı tanıdığıdır. Ekim 1929’da, Amerikan borsasının çökmesi sonucu Büyük Buhran yaşanmıştır. 1939’da İkinci Dünya Savaşı başlamış ve ABD 1941’deki Pearl Harbor Limanı’na yapılan Japonya saldırısına kadar savaşı dahil olmamıştır. 1945’te ise, Hiroshima ve Nagasaki’ye atılan atom bombası ile İkinci Dünya Savaşı sona ermiştir. Savaş sonrası yapılan antlaşma ile Kore kuzey ve güney olarak ikiye bölünmüş; kuzey bölümü Sovyet Rusya egemenliğinde, güney bölümü ise ABD kontrolünde bırakılmıştır. Devamında Sovyet Rusya ve ABD’nin Kore politikalarının uyuşmaması nedeniyle 1953’e kadar süren Kore savaşı çıkmıştır. 1954-1968 tarihleri arasında özellikle Güney eyaletlerinde, Afrika kökenli Amerikalıların yurttaşlık hakları hareketi güç kazanmış, ayrımcılık ve ırkçılık karşıtı gösteriler sonucu siyahlar lehine, 1964’te Medeni Haklar Kanunu, 1965’te ise Oy Kullanma Hakkı Kanunu ile 1968’de Adil Barınma Kanunu yasalaşmıştır (Library of Congress, 2020²⁷). Bu dönemde gerçekleşen ve ABD tarihinde önemli etki bırakan olaylardan biri de yaklaşık *yirmi* yıl devam eden ve ABD’de savaş karşıtı sivil toplum hareketlerinin başlamasına ve büyük bütçe açıklarınaneden olan Vietnam Savaşıdır. Savaş devam ederken Başkan Johnson döneminde, fakirliğin azaltılması ve ırk ayrımcılığının önlenmesi amacıyla ‘Büyük Toplum’ adı altında sosyal programlar uygulama alınmıştır. Bu programlar, ekonominin iyileştirilmesi amacıyla değil bireysel hakların ve çevrenin korunması gibi toplumsal sorunlar odaklı olarak uygulanmıştır (Holcombe, 2002,241, 242).

2000’li yıllardan günümüze uzanan dönem ise, 11 Eylül 2001’deki terör saldırısı ile başlatılabilir. Bu olaydan kısa bir süre sonra ABD tarafından Afganistan’a savaş ilan edilmiştir. 2003’te ABD orduları Irak’ı işgal etmiş ve *sekiz* yıl süren bu işgal 2011 yılında sona ermiştir. 2008 yılında Obama ilk Afro-Amerikan etnik kökene sahip ABD Başkanı olarak seçilmiştir. Bu dönem, 2010 yılı sonrasında ekonomik daralma sebebiyle

²⁷ <http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/presentationsandactivities/presentations/timeline/>

koruyucu dış politikaların uygulanması, yabancı düşmanlığının yükselmesi gibi güncel olaylara dair alınan politik kararların, ABD kamu yönetimine yansıdığı daha korumacı bir dönem olarak devam etmektedir.

I.1.3. ABD Yönetim Geleneğinin Oluşması ve Anti-Devletçi Yaklaşımın Etkisi

ABD yönetimin sisteminin, genel formu ve ruhu itibariyle İngiliz yönetim sisteminin etkilerini taşımakta olduğu söylenebilir. Louisiana gibi Fransız yönetsel kurumlarının izlerini taşıyanlar dışındaki göçmen kolonileri, İngiliz yönetim geleneğini beraberlerinde Amerika kıtasına taşımışlardır(White, 1948, 12-13).Buna karşın, İngiliz monarşi yönetimine kolonyal başkaldırı sonucunda kurulan federal devlet anlayışında, 18 nci yüzyıldan itibaren, merkezi devlet otoritesine karşı çıkan anti-devletçi²⁸ akım giderek güçlenmiştir.

Amerikan politik düşüncesini, Bağımsızlık Bildirgesinde yer alan, *‘bireysel özgürlüklerin devlet yönetimi tarafından korunması gerektiği ve bu koruma sağlanmazsa, yeni bir devlet yönetimi oluşturulmasının zorunlu olduğu’* esası şekillendirmektedir. Bu açıdan, bireysel özgürlüklerin devlet otoritesi karşısında öncelenmesi düşüncesi Amerikan kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturmaktadır. Bu anlayışa göre, bireylerin ‘hayat, özgürlük ve mutluluk arayışlarını tahrip eden’ bir devlet otoritesi ile mücadele etme ve yerine yeni bir yönetim sistemi oluşturma haklarının bulunduğu kabul edilmektedir.Amerikan siyaset kuramcısı *Thomas Paine*’nin görüşleri ABDkamu yönetiminin yapılanmasını etkileyen unsurlardandır. Paine, ‘Ortak Akıl²⁹’ başlıklı eserinde, kamu yönetimi ve toplum arasındaki düalizme dikkat çekerek;

²⁸ Anti-statist.

²⁹ Thomas Paine, Common Sense (1776).

güçlü merkezi yönetimi-en iyi formundadahi- lüzumlu bir canavar³⁰ olarak tanımlanmaktadır (Paine, 1918, 69). Paine, ‘Bireyin Hakları³¹’ başlıklı eserinde, kamu yönetiminin ortadan kaldırılması durumunda, toplumun harekete geçerek genel bir birliktelik oluşturacağını ve ortak çıkarların, ortak güvenliğin sağlanmasına yol açacağını savunmaktadır. Paine’e göre, kamu yönetiminin olmaması halinde toplumun dağılması mümkün değildir, tam aksine daha da yaklaşacaktır (Paine, 1995, 215).

Yönetim sisteminin mimarları, Federalist Belgelerde³², yönetsel gücün sınırlandırılması prensibini öne çıkarmakta ve İngiliz monarşisi ile eşleştirdikleri güçlü merkezi yönetimi, ekonomik ve siyasi özgürlüklere yönelik bir tehdit olarak görmektedirler. Bu anlamda, ‘sınırlanmış iktidar’ düşüncesinde somutlaşan anti-devletçi yaklaşımın ABD kamu yönetiminin doğuşunda etkili yaklaşımlardan olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Anti-devletçi yaklaşım her ne kadar ABD kamu yönetimi düşüncesini temellendiren bir unsur olsa da, güçlü merkezi yönetim savunucuları tarafından zaman zaman tartışma konusu edilmiş ve güç kaybına uğramıştır. Konfederasyon Anayasasında³³ anti-devletçi akımın etkisiyle, zayıf bir merkezi yönetim öngörülmüştür. Bu dönemde, eyaletlere geniş yönetsel yetkiler ve otonomi tanınmıştır. Federalistlerin ‘güçsüz bir merkezi yönetim hatadır³⁴’ görüşünün baskın hale gelmesi sonucunda, beş yıl sonrasında, federal anayasa kabul edilmiş ve güçlü bir merkezi yönetim yapılandırılmıştır. Bu tartışmalara karşın, kurucuların devlete ve merkezi otoriteye şüpheyile yaklaşan bakış açısı Amerikan politik düşüncesinin özünü oluşturmaktadır.

Weber modern devleti, teritoryal bir egemenlik alanında örgütlenmiş, hukuksal ve yönetsel kuralların uygulanmasında kamu görevlileri eliyle otorite kullanma tekeline sahip siyasal bir birlik olarak tanımlamaktadır. Weber’e göre otorite sahibi güç, kendi

³⁰ A necessary evil.

³¹ Thomas Paine, The Rights of Man (1791).

³² The Federalist Papers.

³³ Articles of Confederation.

³⁴ Weak national government is a failure.

meşruiyetini sağlamak amacıyla bir inanç geliştirmeye ihtiyaç duymaktadır (Weber, 1995, 93-95).Amerikan yönetimi³⁵terimi, federal yönetim³⁶ düzeyindeki yürütme organını (*başkan, başkanlık örgütü, bakanlıklar, federal bürokrasi bünyesindeki tüm yapılar*) karşılamak üzere kullanılmaktadır. Amerikan yönetiminin ölçeğinin genişlemesi, federal yönetim yapısındaki genişlemeyi ve yetkilerindeki artışı temsil etmektedir.Diğer bir deyişle, federal yürütme organının güç kazanmasını ifade etmektedir. Anti-devletçi yaklaşımın etkisi, yürütme organının yetkilerinin sınırlandırılması ve ölçeğinin küçültülmesi yönünde görülmektedir.Öte yandan tarihsel süreçte, yürütme organı 1930’lu yıllardan itibaren genişleme ve güçlenme eğilimindedir. Bu eğilim özellikle, ulusal düzeyde etkili olan toplumsal kriz veya savaş dönemlerinde artış göstermektedir. Örneğin, Bağımsızlık Savaşı (1861-64), Birinci Dünya Savaşı (1916-19), Yeni Düzen³⁷ (1933-39), İkinci Dünya Savaşı (1941-45), Soğuk Savaş (1945-60) gibi dönemlerde Başkanın ve yürütme organının yetkileri güçlendirilmiş, yeni federal kurumlar kurulmuş ve federal bürokrat sayısı artırılmıştır(Friedberg, 2000, 10-21).1935 yılında, Yeni Düzen (*New Deal*) programlarının uygulanması toplumsal kamuoyu desteğini elde etmiştir. Buna karşın, Gallup araştırmaları Amerikan toplumunu oluşturan bireylerin, kamu yönetimi yetkilerinin genişlemesine %53 oranında karşı olduğunu ve %37 oranında desteklediğini göstermektedir. 2008 yılında gerçekleştirilen Pew Poll araştırması sonuçlarına göre, devletin küçültülmesini savunanların oranı bir yıl içerisinde %42’den %51’e yükselmiştir³⁸. Bu anlamda, anti-devletçi yaklaşımın ABD kamu yönetimi düşüncesi üzerindeki etkisi yadsınamaz olsa da, tarihsel süreçte dalgalanmalar gösterdiğinin kabulü gerekmektedir.

³⁵ American government.

³⁶ Federal Government.

³⁷ New Deal.

³⁸ <https://carnegieendowment.org/2009/11/11/anti-statism-in-america-why-americans-hate-to-love-government-pub-24163>

Kuruluşta ihtiyaç duyulan güçlü bir merkezi yönetimin oluşturulması, kaçınılmaz olarak yönetsel gücün konsolide edilmesi anlamına gelmektedir. Buna karşın federal anayasa, yönetsel gücün konsantre bir biçimde bir araya getirilmesini imkansız hale getiren mekanizmalar üreten anti-devlet bir felsefeyi temel almaktadır. Madison, Federalist Belgelerde³⁹ yönetsel gücün ayrıştırılmış erkler tarafından paylaşılarak kullanılmasını sağlayan sistemin, birden fazla yönetsel gücün aynı erkte toplanmasını engelleyen en temel güvence olduğunu ifade etmektedir. 1789 yılında kurulan Amerikan kamu yönetimi sistemi, parçalanmış otorite, glerin ayrıştırılması, yatay ve dikey yönetsel katmanlar arasında işleyen denetim ve denge mekanizması gibi çeşitli araçlarla donatılmıştır. Amerikan yönetim yapılanmasının bu yönüyle, o güne kadar var olan tüm kamu yönetimi sistemlerinden farklılık gösteren, otorite karşıtı ve bireysel zrlklerin korunmasını önceleyen bir yaklaşım temelinde oluşturulduğu kabul edilmelidir (iner, 2021, 12).

Wilson, ayrıştırılmış güçler odaklı yönetim sisteminin, yeni kamu kurumların oluşturulmasını ve federal politikaların yürütme organı bünyesinde hayata geçirilmesini güçleştirdiğini kabul etmekle birlikte, bu durumun aynı zamanda yönetsel yapının beklenmedik ve ani değişimlerden korunması amacına hizmet ettiğini vurgulamaktadır. Madison modelinde, mevcut kamu kurumlarının ortadan kaldırılması veya işleyişlerindeki önemli değişikliklerinyasal düzenlemeler yoluyla yapılması yönündeki zorunluluk, yönetsel gücün erkler arasında olduğu kadar özel sektör, menfaat grupları gibi yapılara delegasyou anlamına gelmektedir (Wilson, 1975, 93-94). Bu açıdan Amerikan yönetim sisteminin özünü oluşturan parçalı ve kaotik yapının otoriteye ve devlete şüpheyle yaklaşan anti-devlet bir düşünceden kaynaklandığı söylenebilecektir.

Yönetim Geleneiğinin Ortaya ıkışında Rol Oynayan Kuramsal Yaklaşımlar

³⁹The Federalist Papers (The Federalist No.51).

ABD kamu yönetimi geleneğinin şekillendirilmesinde, kurucular *Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, James Madison* ile Başkan *Woodrow Wilson* tarafından geliştirilen yönetim kuramlarının önemli etkileri görülmektedir. ABD kamu yönetiminin temellendirildiği kuruluş döneminde, ‘bireysel özgürlüklerin korunması’ ve ‘merkezi otoritenin sağlanması gerekliliği’ konularında yoğun tartışmalar yaşanmıştır. Kuruculardan, Hamilton ve Madison tarafından ileri sürülen, ‘doğru koşulların oluşturulması halinde güçlü bir merkezi yönetimin varlığının bireysel özgürlükleri tehdit etmeyeceği ve yürütme erkinin çeşitli yöntemlerle sınırlandırılabilmesi’ görüşüne karşı, Jefferson ve anti-federalistler, güçlü bir merkezi otoriteye şüpheyle yaklaşmakta ve bireysel özgürlüklerin baskılanacağı endişesiyle, ‘zayıflatılmış bir merkezi yönetim ve güçlendirilmiş eyalet yönetimlerinin gerekliliğini’ savunmaktadır (Read, 2000, 119-120).

ABD yönetim geleneğinin ortaya çıkışında federalist ve anti-federalist yaklaşımların çatışmasının rol oynadığı ifade edilebilir. Anti-federalistler tarafından savunulan, zayıf bir merkezi yönetim ile güçlü eyalet sistemlerinin yapılandırıldığı yönetim düşüncesine karşılık olarak, federalistler tarafından savunulan, güçlü bir merkezi yönetim ve yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik örgütlenen etkili bir idare mekanizması arasında kamu yönetiminin yapılandırılması anlamında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Buna karşın ‘bireysel özgürlüklerin baskılanması endişesi’ her iki görüşün savunucularında da ortaktır (Lim, 2011, 36-37). Yanısıra, anti-federalist ve federalist belgelerde, Kıta Avrupası kamu yönetimi uygulamalarına sıklıkla referans verildiği ve bu referanslar üzerinden yeni kurulan ABD yönetim sisteminin yapılandırılması anlamındaki yaklaşımsal farklılıkların ortaya konulması çabasının sürdürüldüğü izlenmektedir. (Raadschelders, 2000, 505).

İdare tarihçileri tarafından, ABD kamu yönetiminin mimarı olarak kabul edilen *Alexander Hamilton* ve öncüsü olduğu federalistler, güçlü bir merkezi yönetim ve

hıyerarşik olarak yapılanmış etkili bir idare örgütünün kamu yönetimindeki gerekliliğine dikkat çekmektedir. Hamilton, Anayasal Konvansiyonda yaptığı konuşmasında ‘İngiliz Modelinin’ yeni kurulan devlet yönetiminde örneklenmesi gerekliliğine işaret ederek, istikrarın ve stabilizasyonun sağlanması amacıyla, yürütme erkinin halk oylamasıyla belirlenen delegeler tarafından seçilen bir Başkana⁴⁰ bahşedilmesini savunmuştur (White, 1956, 89). Buna karşın temel sorunsal, merkezi otoritenin etkin yönetimi sağlayacak olacak ölçüde güçlendirilmiş olması ve aynı zamanda bireysel özgürlükleri tehdit etmeyecek ölçüde dengeli güç dağılımının sağlanması noktasında ortaya çıkmaktadır. Bireysel özgürlüklerin otorite tarafından baskılanmasına dair bu endişe kuruluş döneminden günümüze ABD kamu yönetimi anlayışındaki varlığını sürdürmektedir.

Hamilton’un kamu yönetimi düşüncesinin ‘bağımsızlık ve takdir yetkisi’, ‘güç dengesi’ ve ‘idari sorumluluk’ olmak üzere üçayağının olduğu söylenebilir. Buna göre, Kongre tarafından çıkarılan yasalar yürütme organını bağlamaktadır. Yürütme organı yasaları yürütmek ve uygulanmalarını sağlamak için bağımsız hareket etmek ihtiyacındadır. Bu yönden, Hamilton anayasanın yürütme organına bağımsız hareket etme kapasitesini tanıdığını ileri sürmektedir. Hamilton, bu esas Federalist Belgelerde⁴¹ “yürütmenin yasalarla bağılı olması ile yasama organına tabi olması farklı şeylerdir” şeklinde ifade etmektedir (Hamilton, Madison, Jay, 2005, 383). Bu anlamda Hamilton, güçler ayrılığı ilkesinin gerekliliğine dikkati çekmekte ve gereğinden fazla güçlü bir yasamanın tıpkı gereğinden fazla güçlü bir yürütme gibi kamu yönetiminin işlerliğine engel olacağına işaret etmektedir. Hamilton, bu tehlikenin önüne geçilebilmesi için güçlerin birbirini dengelemesinin gerektiğine inanmaktadır. Diğer taraftan, kongre tarafından çıkarılan yasaların uygulayıcısı konumunda olan yürütmeye belirli ölçüde esneklik ve takdir yetkisinin tanınması gerektiğini ifade etmektedir. Yürütmeye tanınan

⁴⁰ Governour.

⁴¹ The Federalist Papers (The Federalist No.71).

takdir yetkisi, idare örgütü bünyesindeki birimlerin ve uygulayıcıların uzmanlığına ve idarenin yasaların yürütülmesi konusundaki anayasal rolüne olan güvenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Hamilton, zayıf bir yürütmenin verimsiz politikalara ve olumsuz uygulamalara yol açacağını belirterek, ABD kamu yönetiminin merkezinde, yetkileri başkanda toplanmış güçlü bir yürütmenin var olması gerektiğini savunmaktadır. Hamilton'a göre, kamu yönetimi üzerinde mutlak hâkimiyet sahibin başkanda yetkileri toplanmış olan enerjik yürütmenin varlığı, toplumun dış saldırılardan korunmasını, kanunların gerektiği gibi işletilmesini, özel mülkiyetin ve bireysel özgürlüklerin korunmasını sağlayan en önemli mekanizmadır (Hatipoğlu, 2013, 75). Buna karşın yürütmenin süre açısından sınırlandırılması ve etkili yönetim sağlayacak ölçüde yeterli uzmanlığa sahip olması bir zorunluluktur. Hamilton, yürütmenin gereğinden fazla güçlenmesinin önüne geçilmesi için idari sorumluluk kuralının yürütmenin işleyişinde yerleşmesi gerektiğini savunmaktadır. İdari sorumluluk ilkesi uyarınca, bağımsız hareket edebilen ve takdir yetkisi kullanan yürütmenin nihai olarak yasama organının denetimine tabi olması gerekmektedir. Yasama denetimi kongrenin idare örgütü bünyesindeki kamu kurumlarını denetlemesini ve başkan hakkında 'meclis soruşturması'⁴²yürütülmesini kapsamaktadır. Bu açıdan, yasama erkinin, yürütme organının gereğinden fazla güçlenmesini engelleyen bir denetim ve denge unsuru olarak yapılandırıldığı bir sistem oluşturulmuş olmaktadır. Güçlü bir merkezi yönetimin ve hiyerarşik olarak yapılandırılmış etkili idare örgütünün savunucusu olan Hamilton ve öncüsü olduğu federalistler, her ne kadar güçlü bir yürütmenin ABD kamu yönetiminin merkezinde bulunması gerektiği inancını taşıyalar da etkili bir denetim ve denge mekanizmasının zorunluluğunu kabul etmektedirler (Kettl, 2002, 32).

ABD kamu yönetiminin yapılandırılmasında etkili isimlerden olan *Thomas Jefferson* ve öncüsü olduğu anti-federalistler yeni oluşturulan yönetim yapısının, gücün

⁴² Impeachment.

kötüye kullanılması neticesinde tiranlık haline gelebileceği endişesini taşımaktadırlar. Jefferson, kaleme aldığı Bağımsızlık Bildirgesinde,İngiliz krallığını ve otoriterleşmiş merkezi otoriteyi reddeden ifadelerle yer vermiş ve yönetsel gücün kaynağının bireyler ve toprak olduğunu açıklamıştır. Güçlü merkezi yönetim ve yürütme erkinin varlığını savunan federalistlerin aksine, Jefferson yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, güçlü bir yasama erkini ve yönetilenlerin görüşlerinin kamu yönetiminde dikkate alınması gerekliliğini savunmaktadır. Hamilton'un savunduğu 'enerjik yürütme' anlayışına karşılık olarak Jefferson 'sınırlandırılmış idare' anlayışının ABD kamu yönetiminde yerleşmesi gerektiğini ifade etmektedir. Jefferson tarafından ortaya konulan kamu yönetimi kuramına göre, idare yürütme yetkisini öncelikle eyalet ve yerel yönetimlerle kullanmalı, federal yönetim düzeyinde yetki kullanımından mümkün olduğunca kaçınılmalıdır. Bu aynı zamanda Jefferson'un yönetsel gücün olabildiğince yönetilenlere teslim edilmesi ve kamu yönetiminde yönetilenlerin söz sahibi olması gerektiği yönündeki argümanı ile örtüşmektedir. Jefferson politik anlamda kullandığı, *"Yüce Tanrı insan aklını özgür olarak yaratmıştır"* ifadesiyle kilise ve devlet yönetiminin birbirinden ayrıştırılması gerekliliğini ve inanç özgürlüğünü savunduğunu ortaya koymaktadır (Munoz, 2009, 71). Bu anlamda, Jefferson tarafından inanç hürriyeti ile ifade özgürlüğünün temel haklar arasında sayıldığı ve dolayısıyla, bireysel özgürlüklerin savunulmasının cumhuriyetçi prensiplerin temelini oluşturduğu kabul edilmektedir (Onuf, 2000, 94-95).

Jefferson, ABD federal sisteminin eyaletlere geniş yetkiler tanıyan yönünü desteklediği gibi, yürütme erkini sınırlayıcı işlev gören güçler ayrılığı ilkesinin gerekliliğine de inanmaktadır. Jefferson, toplumun temeli olarak gördüğü bireysel özgürlüklerin korunmasının ve geliştirilmesinin devletin en önde gelen görevi olduğu düşüncesinden hareket etmektedir. Jefferson'a göre devlet yönetiminin hiyerarşik yapılanması aşağıdan yukarıya doğru bir izlemde olmalıdır. Bu bakımdan,

Hamilton'un 'güçlü merkezi yönetim ve enerjik yürütme' anlayışının karşında, Jefferson'un kamu yönetimi yaklaşımı 'zayıf merkezi yönetim, güçlü yasama ve güçlü bireysel özgürlükler' şeklinde özetlenebilecektir (Kettl, 2002, 35).

Jefferson tarafından ortaya atılan kamu yönetimi yaklaşımının oldukça muğlak ve kuramsal olması uygulamadaki idari sorunlara çözüm üretme kapasitesini de düşürmektedir. Jefferson'un kamu yönetimi anlayışı, *sekiz* yıllık başkanlık döneminde gelişim göstermiş olup, yönetsel yapılar arasında idari uyum ve birlikteliğin sağlanması, etkili karar yapımı sürecindeki en önemli etmenler olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle Jefferson'ın başkanlık döneminde, Hamilton'un enerjik ve güçlü yürütme anlayışına uygun yönde hareket eden bir yönetim şeklini benimsediği ifade edilebilir (Newbold, 2010, 18). Hamilton ve Jefferson arasındaki kamu yönetimi anlayışı farkının günümüz ABD siyasi yapısının ve kamu yönetiminin oluşumundaki temel etkenlerden olduğu söylenebilir.

ABD kamu yönetiminin işleyişini şekillendiren önemli isimlerden olan *James Madison*, anayasal erkler arasındaki denetim ve denge mekanizmasının kurucusu olarak kabul edilmektedir. Madison bu anlamda Hamilton ve Jefferson tarafından savunulan ve çatışma halinde görünen kamu yönetimi kuramlarını birbiri ile bağdaştıran bir yol izlemekle birlikte, yeni ve farklı bir kamu yönetimi düşüncesini ortaya atmamaktadır. Madison, anayasal güçler dengesi sisteminin mimarı olarak, ABD kamu yönetimi geleneğindeki üçüncü önemli halkayı temsil etmektedir. Madison, yeni kurulan devlet sisteminin, İngiliz monarşi yönetimi gelenekleri etkisini taşıması gerektiğini, ancak enerjik ve güçlü Başkanın yasama organındaki çürüme ve partizanlığın önlenmesi açısından önemli olduğunu savunmaktadır (Ketcham, 1984, 115).

Madison, federalist belgelerde⁴³, kamu yönetimi ile ekonomik güç ve fırsat eşitliği arasındaki bağlantıya dikkati çekerek, eyaletler arasındaki ekonomik

⁴³ The Federalist Papers (The Federalist No.10).

bölünmüşlüğün çıkar farklılıklarına yol açması sonucu yönetsel çatışmaların doğabileceğini vurgulamaktadır (Epstein, 1984, 111). Yeni kurulan devletin geniş coğrafi yapısı ve buna bağlı ortaya çıkan ekonomik farklılıklar gözetildiğinde, güçlü, doğru dengelenmiş ve etkili bir merkezi yönetimin istikrar ve refah getireceğini savunmaktadır. Madison, tıpkı Jefferson gibi merkezi yönetimin gücünün sınırlandırılması gerekliliği konusunda Hamilton'dan ayrılmaktadır. Buna karşın, gücün yönetilenlere ve yerel yönetimlere teslim edilmesi gerektiğini savunan Jefferson'un aksine, gücün anayasal erkler arasında dengelenerek dağılımının sağlanması gerektiği görüşündedir. Madison, güçlü bir yürütmenin tiranlığa yol açacağı endişesini taşımakla birlikte, Hamilton ve Jefferson'un ortaya attığı kamu yönetimi kuramları arasında pragmatik bir orta yolun izlenebileceğini kabul etmektedir. Madison'a göre, yeni kurulan yönetim sisteminin monarşi haline gelmemesi için, çeşitlendirilmiş kurumsal roller kadar, idari yapılar arasında etkili bir denetim ve denge mekanizmasının işleyişine ihtiyaç duyulmaktadır. Madison federalist belgelerde⁴⁴ *“özgürlüklerin korunması için gerekli olan güçler ayrılığı sisteminin, her bir erkin kendisine özgü ayrı bir yapılanmasının ve işleyişinin bulunmasını zorunlu kıldığını”* ifade etmektedir (Hamilton, Madison, Jay, 2005, 280).

Madison, yönetsel gücün aynı erkte yoğunlaşmış olarak toplanması tehlikesinin bertaraf edilebilmesi için, anayasal olarak her bir erke diğerlerini denetleme yetkisinin tanınmasının ve her bir erkin kendi içerisinde bağımsız hareket imkânına sahip kılınmasının gerekliliğini vurgulamaktadır (Shane, 2009, 7). Madison'a göre cumhuriyet rejimi olarak tasarlanan yeni yönetim sisteminde, yasama erkinin baskın olması ve yasamanın tiranlığının önlenmesi için kongrenin çift meclisli bir yapılanma halinde işlevselleşmesi gerekmektedir. Madison, yürütmenin tiranlığının önüne geçilmesi için, yürütme erkinin yasama ve yürütme erklerinin gerçekleştireceği ikili

⁴⁴ The Federalist Papers (The Federalist No.51).

denetim mekanizmasına tabi kılınması gerektiğini savunmaktadır. Madison Modeli olarak adlandırılan kuvvetler arası denetim ve denge mekanizmasının işleyişinde, kongre, meclis soruşturması yürütmeye ve başkanı görevden almaya yetkiliyken; başkan, kongre tarafından çıkarılan yasaları veto etme yetkisine sahiptir. yasama ve yürütme fonksiyonlarının denetimini gerçekleştiren yüksek mahkeme yargıçları ise başkanın aday göstermesi ve Senatonun onayı ile atanmaktadır. Madison, federalist belgelerde⁴⁵, yeni kurulan sistemde yürütmenin gereğinden fazla güçlenmesine dair endişesini açıkça ortaya koyarak, denetim ve denge mekanizmasının, kısmen erklerin sahip olduğu güçlerin birbiriyle harmanlanması, kısmen de cumhuriyet formunda kurulan yeni rejimin güvenlik vanası olduğunu açıklamaktadır. Madison, yeni kurulan yönetim sisteminin merkezinde bulunan yürütmenin, bireysel özgürlükleri tehdit etmeyecek ölçüde zayıf tasarlandığını, buna karşın yönetimi sağlayacak ölçüde enerjik olduğunu belirtmektedir. Tıpkı Jefferson gibi Madison da güçlendirilmiş eyalet yönetimlerine inanmakta ve yönetsel yetkilerin önemli kısmının eyalet ve yerel yönetimler tarafından icra edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Madison, Hamilton'un kamu yönetimi kuramındaki güçlü merkezi yönetim fikrine karşı çıkmakla birlikte, özellikle başkanlığının son döneminde, Hamilton'a benzer yönetim tarzını uygulamaktan kaçınmamıştır. Madison tarafından ortaya atılan güçler ayrılığı sistemi ve bunun sonucu olarak işlevselleşen denetim ve denge mekanizması ABD kamu yönetiminde yüzyıllarca uygulanagelen bir pratik halinde yerleşmiştir. Bu anlamda ABD kamu yönetimi her ne kadar Hamilton'un kuramı üzerine temellendirilmiş olsa da Madison'un ortaya attığı düşüncelerin, kamu yönetimi sisteminin operasyonel sürekliliğinde hayati öneme sahip olduğu söylenebilir. Bu açıdan yaklaşıldığında, Madison'un yönetim bilimcisi, Jefferson'un kamu yönetimi

⁴⁵ The Federalist Papers (The Federalist No.48).

kuramcısı ve Hamilton'un ise kamu yönetimi uygulayıcısı olduğunu kabul edilebilecektir(Kettl, 2002, 36).

Yolsuzluk, muhteris yöneticilerin devlet gücünü kendi çıkarlarına kullanan pratikleri nedeniyle oluşan çürümenedeniyle,ABD kamu yönetimi19 uncu yüzyılın sonlarına doğru sistemsel bozulmanın deneyimlendiğibir sürece girmiştir. Bu dönemde, sanayileşme ve kentleşmenin artması kamu hizmetlerinin geniş bir coğrafi alanda sunulması zorunluluğunu getirmekte olup, elektrik, telefon, telgraf gibi gelişen teknolojilerin sunulduğu altyapıların büyük bir kısmının özel sektör şirketlerine ait olması, kamu hizmeti niteliğinde olan bu türden hizmetleri sunan şirketlerin devlet eliyle regüle edilmesi gerekliliğini de beraberinde getirmiştir. Bu dönemde, kamu yararı kavramının ortaya çıkması, kamu yönetiminin işleyişinin federal ve yerel yönetimler düzeyinde daha etkin hale getirilmesi amacıyladeğişikliklerin yapılması gerekliliğinigündeme getirmiştir (Oğuz, 2017, 6). Bu yapısal değişim gerekliliğın karşılanması amacıyla, Woodrow Wilson tarafından 19 uncuyüzyıl sonlarında ortaya konulan 'siyaset ve yönetimin ayrıştırılması' esasına dayanan yönetim düşüncesi devam eden yıllarda yaygın olarak benimsenmiş ve günümüz ABD modern kamu yönetiminin temelini oluşturmuştur. Bu anlamda, Wilson'un 1887 yılında yayımladığı çalışması⁴⁶ kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkışında dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Wilson bu eserinde, kamu yönetimini devletin teknik bir aygıtı olarak ele almakla beraber siyasi süreçlerle de ilişkilendirerek, kamu yönetimini seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirmesi ile yürüyen bir teknik devlet işlevi olarak ele almaktadır. Bu açıdan, kamu yönetimi liyakat ilkesine göre görev yapan, tarafsız uzmanlardan oluşan bir yönetim aygıtı olarak ayrıştırılmaktadır (Şaylan, 2000, 7). Wilson, 1887 yılında yayımladığı çalışmasında,"*Öncelikle kamu yönetiminin, gereğince ve başarılı bir biçimde yapabileceklerinin ne olduğu keşfedilmeli ve*

⁴⁶ Thomas Woodrow Wilson, The Study of Administration (1887).

sonrasında bunların en yüksek etkinlik seviyesinde, en düşük maliyet ve enerji kullanılarak nasıl yapılabileceği ortaya konulmalıdır” ifadeleri ile kamu yönetimin etkin ve verimli işletilmesinin yöntemlerinin ortaya konulmasının önemini vurgulamıştır. Bu anlamda Wilson, kamu yönetimi alanının siyaset biliminin bir meyvesi olduğu kadar işletme yönetimi ile özdeş olduğunu da dile getirmektedir (Saklı, 2013, 287).

Wilson, kamu yönetiminin bilimsel ilkelere dayanması gereken ayrı bir disiplin olduğuna işaret ederek, kamu yönetiminin amacının örgütsel yapının sadeleştirilmesi, işleyişinin daha verimli ve etkin bir hale getirilmesi olduğundan hareketle işletmeciler bir bakış açısını savunmuştur (Akdoğan, 2015, 4). Kamu yönetiminin, sanayileşme ve kentleşmenin artmasına paralel olarak karmaşıklaşması ve idarenin yerine getirmesi gereken görevlerin çoğalması çözülmesi gereken idari sorunların artması anlamına gelmekteydi. Wilson’un, diğer ülke yönetim sistemlerini inceleyerek ABD kamu yönetiminin daha etkin ve iyi işler hale getirilebileceğine olan inancı, başta Prusya ve Fransa uygulamaları olmak üzere Avrupa’daki yönetim esaslarına ilgi duymasına neden olmuştur. Wilson, diğer ülke yönetim sistemlerine ait yapısal araçlarının -en iyi uygulama- anlamında örneklenebileceğini ve bunun örneklenen sistemlerdeki aksayan yönlerin ABD kamu yönetimi sistemine dahil edilmesi anlamına gelmeyeceği inancıyla, özellikle Alman uygulamasındaki siyasi pratiklerden ayrı tutulan etkin yönetim anlayışının ABD kamu yönetimine model alınabileceği düşüncesindedir. Wilson’un ortaya attığı anlayışa göre, yönetim bilimi Alman ve Fransız akademisyenler tarafından geliştirilmiştir (Çiner, 2009, 14).

Wilson *“model aldığımız yönetim sistemlerinin hastalıklarını, kendi damarlarımıza enjekte etmemeliyiz”* yaklaşımıyla, monarşi geleneklerinin uzantısı sayılabilecek uygulamaları dışta tutularak, Alman ve Fransız uygulamalarının, siyasi etkilerden arındırılmış ve hesap verebilirliği yüksek yönetim anlayışının, ABD kamu

yönetimi modelinde benimsenmesi gerektiğine, diğer bir deyişle Kıta Avrupası yönetim bilgisi birikiminin önemine işaret etmektedir (Keskin, 2006, 1). Bu anlamda, ABD kamu yönetimi bilgisinin, Almanya'dan alıntılanan Prusya kameralizmi ile Fransa'dan alıntılanan jakoben örgütlenme bilgisinin yerel ihtiyaçlar gözetilerek işlenmesi sonucunda oluştuğunu söylemek mümkündür (Güler, 2004, 8). Bununla birlikte, özünü federal anayasadan alan ABD kamu yönetimi yapılanması, Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi pratiklerine kıyasla daha faydacı, kamu ve özel yönetimin ayrıştırılmadığı bir çizgidedir. Güçlü bir idare hukuku geleneğinden gelen Avrupa ülkelerinden farklı olarak, ABD'de önce anayasa, sonra devlet ve daha sonrasında yönetim düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu açıdan, devlet karşıtı bir siyasi gelenek üzerinden anlaşılabilir olan ABD kamu yönetimi incelemeleri, öncelikle kamu yönetiminin performansını ve etkinliğini artırabilmek amacını taşımaktadır. Diğer taraftan Taylor ve Fayol'un geliştirdiği anlayışa dayalı olarak şekillenen ve bilimsel yönetim ilkeler üzerine temellendirilen ABD kamu yönetimi özellikle Fransız uygulamalarını önemli ölçüde etkilemiştir (Çiner, 2009, 14-15). Yine siyaset ve yönetim biliminin önemli bir kolu olarak kabul edilen ve ABD kökenli olan kamu politikası incelemeleri, Fransa'da özellikle 1980'lerden sonra "yönetimin ne olduğunun" değil "ne yaptığının" inceleme konusu edilmesi tartışmalarının öne çıkması ile önem kazanmaya başlamıştır (Çiner, 2008, 161-162).

19 uncu yüzyılın sonlarında ABD kamu yönetimine bakış açısı Wilson'un, 'yönetimin toplumun yürütme organı olduğu' düşüncesi doğrultusunda değişim göstermiştir. Wilson, *"doğru tasarlanmış her yönetim sisteminde yasama ve yürütmenin elele ilerlemesi gereklidir. Yasalar uygulanabilirliklerini ve dayandıkları hukuksal mantığın sürdürülebilirliğini ancak idare eliyle test edebilirler. İdare ise enerjisini ve politika yapım gücünü yasamadan almaktadır"* savıyla yasama ve yürütme arasındaki yakın işbirliğe işaret etmektedir (Raadschelders, 2000, 505).

Wilson 1900 yılında yayımladığı ve anayasanın kamu yönetiminin yapılanmasına etkilerini incelediği ‘Kongresel Yönetim’⁴⁷, başlıklı eserinde, ABD kamu yönetimi yapılanmasındaki baskın ve merkezdeki erki yasama organı olarak tanımlamaktadır. Wilson, kongrenin güçlenmesinin, yürütmenin denetimini ve hesapverebilirliğini artıracaklarını ve böylelikle daha etkin bir idare örgütünün oluşacağını ifade etmektedir (Wilson, 1900,242).

Wilson tarafından ortaya atılan metodoloji, Madison’un kurmuş olduğu güçler dengesi sistemi ile örtüşmektedir. Buna karşın Wilson, bireysel özgürlüklere yönetimin müdahalesi konusunda Jefferson’un yaklaşımından ayrılmaktadır. Wilson ‘Yeni Özgürlük’⁴⁸, başlıklı eserinde;

“Hayatın eski zamanlardaki gibi basit olduğu dönemlerde yaşasaydık, devletin tek yapması gerekenin bir polis üniforması giyerek -kimse kimseye zarar vermesin- demesi olduğunu düşünmemiz yeterli gelebilirdi. Jefferson döneminde geçerli olan, her bireyin kendi doğasına bırakılması veya bir başkasına zarar vermediği sürece müdahale edilmemesi gerektiği ve -en iyi devletin en az yöneten devlet olduğu- düşüncesine dayanan yönetim idealinin, günümüzdeki karmaşık koşullar uymadığı açıktır. Bu yüzden, hukuk devreye girmeli ve günümüz koşullarına uygun yeni düzenlemeler yapılmalıdır. Ancak bu şekilde herkes için daha yaşanabilir ve daha iyi yönetsel koşulların yarattığı düzene kavuşmamız mümkün olabilecektir”

şeklindeki ifadeleriyle, bireysel özgürlüklere yönelik yönetsel müdahalelerin, zamanla değişen koşulların yarattığı bir gereklilik olarak kabul edilmesinin uygun olacağını vurgulamaktadır (Wilson, 1913, 7). Wilson, bunun aynı zamanda kamu yönetimin değişen koşullara uyum sağlayabilmesinin bir ön koşulu olduğunu da ifade etmektedir. Diğer taraftan Wilson’un ortaya attığı yöntem, Jefferson’un güçlendirilmiş eyalet yönetim sistemleri düşüncesinin önemini yok saymamakta ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi esasını benimsemektedir. Buna karşın, Wilson’un kamu yönetimi anlayışı, Hamilton’un güçlü yürütme ve enerjik idare yaklaşımını esas almaktadır. Wilson’un, yürütme erkinde yoğunlaşmış yönetim anlayışının, merkeziyetçi yapıda

⁴⁷ Thomas Woodrow Wilson, Congressional Government: A Study in American Politics (1900).

⁴⁸ Thomas Woodrow Wilson, The New Freedom (1913).

örgütlenmiş geniş ölçekli kamu işletmelerinin ve iktisadi teşebbüslerin egemenliğine yol açtığı ve Başkanın yürütmedeki rolünün öne çıkardığı gözetilmelidir. Buradan hareketle, günümüz ABD yönetim sisteminde Wilson tarafından ortaya atılan yaklaşımın etkilerini sürdürdüğü kabul edilebilir (Cook, 2007, 143).

Wilson tarafından ortaya atılan siyaset ve yönetim ikiliği yaklaşımı, 19 uncu yüzyılda başlayan ve devam eden yıllarda ABD anaakım (*orthodox*) kamu yönetimi anlayışının temel esası haline gelen metodolojinin özünü teşkil etmektedir. Bu yaklaşımın etkisi ile ABD kamu yönetiminde ortaya çıkan reform arayışının, anaakım kamu yönetiminin daha rasyonel, bilimsel, etkin ve verimli işleyen bir yapıya kavuşturulması amacına hizmet ettiği söylenebilir (Miller, Fox, 2007, 3-4).

ABD idare hukuku ana hatlarıyla İngiliz idare hukukuna benzemektedir. Ancak ABD idare hukukunun kendine has bir işleyişi ve İngiliz idare hukukuna kıyasla daha keskin usul kuralları vardır. Kamu yönetiminin konusunu oluşturan pek çok alan ABD idare hukukunun dışında bırakılmıştır. Uygulayıcılar, federal kanunların oluşturulmasında söz sahibi değildir ve sadece kanunları yürütmekle görevlidir. Bu yönüyle ABD idare hukukunun kendine özgü nitelikler taşıdığı kabul edilmektedir (Langrod, 1970, 167). Kamu yönetimini düzenleyen hukuk dalı olan idare hukuku, kaçınılmaz olarak -idarenin takdir yetkisi (*idari takdir*)- temelinde yapılanmaktadır. İdari takdir yetkisi kavramı, sınırları belirsizliği sebebiyle, idare hukukunda tanımı en zor olan unsurlardandır. Diğer taraftan, idare hukuku, teamüller ile şekillenen bir hukuk dalı olup, yönetsel kararların detayları yasalarda düzenlenmemektedir. Uygulamada, siyasi gerekçeler veya politik saiklerle yöneticilerin belirli alanlarda idari takdir yetkisi kullanması kaçınılmazdır. Bu türden uygulamalar idari teamül haline dönüşebileceğinden, kamu yönetiminin genel işleyişini etkileyeceği de ortadadır. İdare hukukunda, seçilmiş yöneticilerin ve bürokratların takdir yetkisi kullanarak vermiş olduğu kararlar nedeniyle sorumlulukları oldukça sınırlandırılmıştır. Bu açıdan,

Wilson'un ortaya attığı siyaset ve yönetim ikiliği yöntemi, seçilmiş yöneticiler ve takdir yetkisi kullanan bürokratlar tarafından uygulanması kolay görünmeyen bir metodoloji olarak eleştirilmiştir. Wilson'un siyaset ve yönetim ikiliği düşüncesinin destekçilerinden olan *Frank J. Goodnow* 1900'lü yıllarda, seçilmiş yöneticilerin ve bürokratların siyasi pratiklerden bağımsız hareket edebilmesi ve anayasa hukukunun kamu yönetimi üzerindeki etkilerine dikkati çekmektedir. Goodnow 1900 yılında yayımladığı, '*Siyaset ve Yönetim*⁴⁹', başlıklı eserinde, siyaseti kamusal taleplerin açıklanmasının bir yöntemi, yönetimi ise bu taleplerin yerine getirilmesinden sorumlu bir araç olarak tanımlayarak, idarenin kamu yöneticilerinin eliyle verimli ve etkin bir hale getirilebileceğinden hareketle yönetim ve siyasetin kesin bir biçimde birbirinden ayrıştırılması gerekliliğini savunmaktadır (Ergun, 1995, 9).

Leonard White 1926 tarihinde kaleme aldığı '*Kamu Yönetimi İncelemesine Giriş*⁵⁰', başlıklı kitabında kamu yönetiminin ayrı bir bilim dalı olduğunu ve siyasetin kamu yönetimi alanına girmemesi gerektiğini vurgulayarak, kamu yönetiminin temel hedefinin tasarruf ve verimliliğin sağlanması olduğunu ileri sürmektedir. Bu dönemde, kamu yönetiminin temel inceleme alanları örgüt teorisi, bütçeleme ve personel yönetimi olarak öne çıkmaktadır. Kamu politikasının oluşturulması ve bununla ilgili konuların incelenmesi siyaset bilimi alanına tahsis edilmiştir. 20. yüzyılda ABD kamu yönetimi çalışmalarına bakıldığında, kamu yönetimi ilkelerinin belirlenmesi yönündeki çabaların arttığı izlenmektedir. *William Willoughby*'s '*Kamu Yönetiminin İlkeleri*⁵¹', başlıklı eserinde kamu yönetiminin uzman idareciler tarafından uygulanabilecek bazı ilkelere tabi olduğundan bahsetmektedir (Eryılmaz, 2012, 39).

Rasyonel örgütlenme kavramını ile özel sektör yönetim pratiklerini güçlü bir merkezi yönetimin araçları olarak kamu yönetimine taşıyan Wilson'un, bilimsel okulun kurucuları arasında sayılan Frederick Taylor, Henri Fayol ve Luther H. Gulick'in öncüsü

⁴⁹ Frank Johnson Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government* (1900).

⁵⁰ Leonard Dupee White, *Introduction to the Study of the Public Administration* (1926).

⁵¹ William Franklin Willoughby, *The Principles of Public Administration* (1927).

olduğu ve Hamilton'un ortaya attığı enerji idare kavramı ile modern kamu yönetimi arasında bir köprü oluşturduğu ileri sürülebilir (Hatipoğlu, 2016, 347). 1920 ve 1940'lı yıllar arasında kamu yönetimi teorileri Gulick, Fayol ve Urwick'in aralarında olduğu küçük bir grup tarafından geliştirilmiştir. Gulick, kamu ve özel sektör yönetimi ayrımı gözetilmeksizin yönetim biliminin temel amacının etkinliğin sağlanması olduğunu ifade etmektedir. Siyasetin devamlılığını sağlamak için ihtiyaç duyulan ganimet sisteminin yönetimin temel hedefi olan etkinliği tahrip ettiğini ileri sürmektedir (Gulick, 1937, 201). Urwick ve Gulick'in 1937 yılında birlikte kaleme aldıkları 'Yönetim Bilimi Üzerine Notlar'⁵² isimli eserlerinde Fayol'un ortaya koyduğu yönetimin beş unsurunu yediye çıkarmışlar ve bunları POSDCORB kısaltması altında Planlama (*Planning*), Örgütlenme (*Organizing*), Personel Yönetimi (*Staffing*), Yönetme (*Directing*), Eşgüdüm (*Co-ordinating*), Raporlama (*Reporting*) ve Bütçeleme (*Budgeting*) şeklinde kamu yönetiminin evrensel ilkeleri olarak incelemişlerdir. (Eryılmaz, 2012, 40).

Tarihsel olarak kamu yönetimi disiplinin geçirdiği süreç izlendiğinde, ABD federal yönetim yapısının anlaşılması açısından, kamu yönetiminin ne şekilde tanımlandığının ortaya konulmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte, gerek doktrinde gerek düzenlemelerde kamu yönetiminin genel geçerli bir tanımı üzerinde hem fikir olunamadığı ve farklı tanımların yapıldığı görülmektedir. Kamu yönetiminin, kamu hizmetlerinin sağlanması üzerinden tanımlanması çabası, posta hizmetleri, çöplerin toplanması, vergilendirme, doğal afetlerden vatandaşların korunması, uyduların yerleştirilmesi ve güvenliğin sağlanması gibi sınırları oldukça belirsiz bir yelpazede işlemesi zorunlu bir mekanizmaya işaret etmektedir. Sınırların belirsizliği, kamu yönetimi mekanizmasının kamu hizmetleri üzerinden tanımlanmasını imkânsız bir hale getirmektedir. Bir diğer yaklaşım ise, kamu yönetimi kavramının 'kamu' ve 'yönetim' olarak ikiye ayrıştırılarak tanımlanması çabasıdır. Bu yaklaşımda,

⁵² Luther Halsey Gulick, Lyndall Urwick, Papers on the Science of Administration (1937).

yönetimin icra veya yürütme kavramları ile eşleştirildiği anlaşılmakla birlikte bu kez icranın veya yürütmenin ne olduğunun tanımlanması ihtiyacı doğmaktadır. Bu ihtiyacın karşılanması amacıyla yönetimin, belirli hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla rasyonel ve kooperatif insan eylemleri olarak tanımlanması eğilimi gösterilmiş olsa da, bu tanım içerdiği muğlaklık sebebiyle günümüz kamu yönetimini karşılamaktan uzaktır. Yanısıra ‘kamu’ kavramının tanımlanmasında da güçlükler mevcut olup, Frederickson ‘kamu’ kavramının zaman içerisinde farklı unsurları içinde barındıran geniş bir kavram haline geldiğine ve asıl anlamından uzaklaşarak daha genel anlamları içeren bir hale dönüştüğüne işaret etmektedir (Frederickson, 1997, 21).

Kamu yönetiminin, idarenin içyapısı ve işleyişi ile geniş anlamda toplum ile ilişkileri olarak betimlenecek çalışma alanı üzerinden tanımlanması düşünülse de, kamu yönetimi alanının sınırlarının diğer disiplinlerde olduğu gibi belirgin olmaması ve nesnel tek bir çalışma unsuru bulunmaması nedeniyle tanımlanma güçlüğü barındırmaktadır (Raadschelders, 2011,11). Kamu yönetiminin tanımlanması güçlüğü bazı yazarlarca disiplinin doğuşundan günümüze bir kimlik bunalımı içerisinde olmasına bağlanmakta olup, bu saptamayı ilk kez dile getiren Dwight Waldo’ya göre kriz 1930’lu yıllarda başlamış ve İkinci Dünya Savaşı sırasında zirveye ulaşmıştır (Üstüner, 2012, 631).

Kamu yönetiminin tanımlanması açısından en somut çabanın, kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasındaki farklılıkların ortaya konulması şeklinde mümkün olabileceği düşünülse de, ABD kamu yönetimi anlayışında yönetimin, devlet ve özel sektör açısından ayrıştırılmasının çok kolay olmadığı görülmektedir. Dwight Waldo, 1984 yılında yayımladığı ‘*İdari Devlet*⁵³’ başlıklı çalışması kapsamında, kamu yönetimi hareketini ABD politik düşüncesi çerçevesinde ele alarak, kamu yönetiminin bir döneme ait düşüncenin izlerini taşıdığı kadar, ayırdedilebilir kuramsal kaynakları ve

⁵³ Clifford Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration* (1984).

eğilimleri de içeren bir yapı olduğunu savunmuştur (Sayman, 2006, 11). Waldo, Büyük Buhran dönemi sonrasındaki en önemli değişimin *-kamu yönetiminde daha fazla işletme-* hedefi kapsamında özel sektör pratiklerinin kamu yönetimi uygulamalarına yerleşmesi olduğunu ifade etmektedir (Waldo, 1984, 11). Waldo, İdari Devlet başlıklı çalışmasında siyaset ve yönetim ikiliği açısından kamu yönetiminin bir politika formu geliştirmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Bu anlamda kamu yönetiminin, ekonomikliğin, verimliliğin, etkin yönetimin, öngörülebilirlik ve istikrarın politikasını oluşturmayı hedeflemesi gerektiğini savunmaktadır. Waldo tarafından getirilen bakış açısı kamu yönetiminin değişimini ve yeni kamu yönetimi düşüncesinin yaygınlaşmasında rol oynamıştır. Waldo, İdari Devlet başlıklı çalışmasında kamu yönetiminin içinde bulunduğu çıkmazları teorik açıdan analiz etmektedir. Bu bağlamda, kamu yönetiminin karşısında, örgütsel yapının tanımlanması ile demokratik olmayan değerlerin ağırlığının ölçütlenmesi sorunlarının bulunduğunu ortaya koymaktadır. Waldo, ‘demokratik süreç ve değerler’ ile ‘idari süreç ve değerler’ arasındaki karşıtlığa dikkati çekerek, bu zıtlığın kamu yönetiminin en temel çatışma alanlarından birini oluşturduğunu ifade etmektedir. Waldo, demokrasinin varlığı için yönetsel alanda özgürlük ve eşitliğin var olmasının gerekliliğini savunmaktadır (Özer, 2014, 18-20). Demokrasi kavramı, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, ABD yönetim kimliğinin yapılanmasında önemli bir yer bulmuştur. Waldo, ‘eşitlik ve özgürlük arayışı’ olarak tanımladığı demokrasinin, bürokrasi ile çatışma içerisinde olduğunu vurgulayarak, demokrasi ile otoritenin uzlaştırılmasını kamu yönetiminin temel sorunu olarak ele almaktadır. Öte yandan, normatif bir olgu olarak kabul ettiği verimlilik kavramının, kamu yönetiminin temeli olarak kabul edilemeyeceğini savunmaktadır. Waldo, yönetsel gücün parçalanmış halde tutulması gereken tehlikeli bir olgu olarak kabul edilmesinin haklılığı karşısında, gücün doğru yönlendirilmesi halinde genel yarara hizmet edeceği gerçeğinin yarattığı paradoksa dikkati çekmektedir. Kamu yönetimi açısından

yaklaşıldığında bu paradoksun, bürokrasinin kötüye kullanılabilir bir güç olarak görülmesine ve merkezileşmenin artmasına sebep olduğunu, demokrasinin ise ancak otoritenin idari sorumluluğunun aranması halinde mümkün olacağını belirtmektedir (Durant, 2020, 224, Fry, Raadschelders, 2014, 404-409, Shafritz, Hyde, 2017, 486).

Kamu yönetimini tanımlanması güç bir kavram olarak değerlendirilen Waldo, ABD kamu yönetiminin tarihsel köklerini Yunan şehir devletlerinin (*the polis*) politik yapılanmasında ve daha geniş ölçekli olarak Roma İmparatorluğunun yönetim geleneklerinde bulduğunu kabul etmektedir (Kettl, 2018, 171). Günümüz modern ABD kamu yönetimi, Roma İmparatorluğunun mirasçısı olduğu iddiasındadır. Bu anlamda, idare tarihi açısından ABD kamu yönetimi aşamalarının incelenmesi önemli bulunabilir. ABD kamu yönetimi yaklaşımlarının tarihsel gelişim süreci ve yönetim tarihi açısından geçirdiği aşamalar Tablo 5'te izlenebilmektedir (Raadschelders, 2000, 518). Tablo 5'te sunulan verilerden idare tarihi yönünden federalist ve anti-federalist yaklaşımların etkilerinin görüldüğü 1880-1930 yılları sonrasında, rasyonalizmin etkisi ile ABD kamu yönetimine giderek artan oranda özel sektör uygulamalarının dâhil edildiği görülebilmektedir. Bu etki günümüz modern ABD kamu yönetimi anlayışında hâkimiyetini sürdürmektedir.

Tablo 5: ABD Yönetim Tarihi Yaklaşımlarının Gelişim Süreci (Kaynak: Raadschelders, 2000, 518).

ABD Yönetim Tarihi Yaklaşımlarının Gelişim Süreci				
Dönem	Fonksiyon	Yaklaşım	Ana Tema	Önde Gelenler
Tarihselcilik (1820-1880)	Tarafsız ve objektif yöntemlerle gerçek verilerin toplanması	Siyaset ile ayırışma	- Bağlantısız vakalar, - Anayasa tarihçiliği	Duganne
Erken Dönem İlericilik ⁵⁴ (1880-1930)	Eskinin canlandırılması, Subjektif yaklaşımlar	Anti-Federalist, Toplumculuk	- Kolonyal yönetim, - Anayasa tarihçiliği, - eyalet sistemi ve Yerel Yönetimler	Von Holst Wilson Mary Parker Follett
Yakın Dönem İlericilik ⁵⁵	İlerlemeye hizmet etmek,	Federalist, Devletçilik,	- Yapısal reformlar, - Personel,	Turner Beard

⁵⁴ Old Progressivism.

⁵⁵ New Progressivism.

(1880-1930)	Objektif yaklaşımlar	Etkin İdare	- Federal yönetim	White Wilson
Rasyonalizm (1930-1970)	Faydalı bilgi üretimi, Gerçek ve objektif verilere dayalı yaklaşımlar	Federalist, Devletçilik, İşletme yönetimi	- Kamu yönetimi, - Kamu personel rejimi, - Bütçe, - Olgu bazlı yaklaşımlar	White Van Riper Caldwell Karl Nash (Waldo) Neustadt May
Sınırsız Devlet ⁵⁶ (1980'ler)	İdarenin rolü ve işleyişini anlamak, Objektif ve yorumlayıcı yaklaşımlar	Federalist, Devletçilik, Yönetimlerarası ilişkiler	- Kamu yönetiminin kökenleri, - Kamu Yönetimi - Refah Devleti	Skowronek Skocpol Steinmo Thelen
Eski ve Yeni (1990'lar)	Eski söylemlerin canlandırılması, Subjektif ve yorumlayıcı yaklaşımlar	Anti-Federalist, Postpozitivizm, Postmodernizm	- Yeni dönem ve değişim, - Kadınların rolü, - Eski söylemlerin analizi	Adams Albrow Stivers McSwite

ABD federal yönetim yapısında, kamu kurumlarının yönetimi, kamu görevlilerinin atanması, yargısal denetim gibi konularda, yasama yürütme ve yargı erkleri arasında, kuruluş yıllarında önemli çatışmalar yaşanmıştır. Bu çatışmalar, 19 uncu yüzyılın başlarından itibaren güçlenen Kongrenin etkisi ile yasama organının baskın erk haline gelmesi sonucu bir ölçüde dengelense de, bu dönem ganimet usulü atamaların yaygınlaştığı, sanayileşme ve göç etkisi ile artan kentleşme sonucunda yönetsel sorunların artışı gösterdiği bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. 19 uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren daha verimli ve etkin bir kamu yönetiminin oluşturulması amacıyla Wilson'un öncülüğünde yapılan reformların etkisiyle ABD modern kamu yönetimi şekillenmeye başlamıştır. Wilson yönetimi, 'idarenin eylem halinde olması' olarak tanımlamakta ve bu nedenle yürütme erkini yönetsel fonksiyonları yerine getirmesi gereken asıl devlet organı olarak kabul etmektedir. Wilson, kuruluş döneminde anayasal reformların, egemenlik ve yönetimin doğası gibi kavramların üzerinde yönetimin kendisinin incelenmesinden daha fazla durulmasını eleştiri konusu yapmaktadır. Devlet fonksiyonlarının zamanla artması ve modernizasyonu sonucunda karmaşılaşması, ABD kamu yönetiminin bilimsel olarak incelenmesi zorunluluğunu doğurmuştur. Wilson'a göre ABD kamu yönetimi, kamu

⁵⁶ Unlimited State.

görevlilerinin atanması, profesyonel eğitimi ve örgütlenmesinin en doğru şekilde yapılması halinde yüksek verimliliğe kavuşabilir ve kamu yönetimi güvenilir olmalıdır. ABD yönetim yapılanması bakımından en uygun ve etkin örgüt modelinin geliştirilmesi gerektiğini savunan Wilson, evrensel ilkelere tabi bilimsel bir alan olarak yönetimin siyasetten ayrıştırılması gerektiğini savunmuştur (Wilson, 1887, 199-201).

19 uncu yüzyılın sonları ve 20 nci yüzyılın başları itibarıyla Wilson ve Goodnow tarafından savunulan kamu yönetiminin siyasetten bağımsız ve teknik bir alan olarak kabul edilmesi görüşünün baskın hale gelmesi idareyi, kamu yönetimi olarak adlandırılan ayrı bir disiplinin inceleme konusu haline getirmiştir (Güler, 2013a, 81). Bununla birlikte, ortaya konan evrensel kurallar aracılığıyla kamu yönetimini formüle etme çabalarının, ancak yönetim biliminin karşılaştırmalı analizlerinin yaygınlaşması sonucunda karşılık bulacağı ve sadece bir devletin kamu yönetim doğasının analizi sonucunda elde edilen bilgilerin, farklı bir kamu yönetimi doğasında geçerli olmayabileceği dikkate alındığında, evrensel kurallara ulaşılamayacağı, bu gerekçelerle kamu yönetiminin ekonomik, sosyolojik, tarihsel ve diğer değişkenlere bağlı olarak analiz edilmesinin zorunlu olduğu dile getirilmiştir (Dahl, 1947, 11).

Wilson'un, idarenin iş ve eylemlerini teknik bir süreç olarak algılanması gerektiği ve idarenin incelenmesi gereken bağımsız bir alan olduğunu düşüncesinden hareketle, ABD kamu yönetiminde 20 nci yüzyılın ilk yarısından itibaren, yürütme erkinin kademeli olarak güçlendiği ve idarenin asıl fonksiyonlarını yerine getiren temel organ olarak işlev gördüğü izlenmektedir (Dikmen, 2015, 69 ile Malone, 2017, 11).

1960'lı yılların sonlarında klasik kamu yönetimi yönetiminin yönetsel sorunlar karşısında yetersiz kaldığı inancından hareketle ABD kamu yönetiminde 'yeni kamu yönetimi' anlayışı egemen olmuştur. Bu yaklaşımın önde gelen savunucularından olan *George Frederickson*, sosyal problemlere çözüm üretmek amaçlı klasik kamu

yönetiminin, kamu kurumlarını güçlendirmek ve yenilerini oluşturma zorunluluğunun giderek problemin kendisinden uzaklaşarak kurumsal yapıya odaklandığını ifade ederek, ‘yeni kamu yönetimi’nin odağı yeniden yönetsel sorunun kendisine taşıdığını vurgulamaktadır. Frederickson, sosyal eşitlik olgusu ile sıkı bağlar içerisinde bulunan yeni kamu yönetimi anlayışının güçlü bir merkezi yürütmeye, diğer bir deyişle Hamilton’un enerjik idare perspektifine ihtiyaç duyduğunu ifade etmektedir (Frederickson, 2010,9-10). Bununla birlikte, güçlenenyürütme erkinin sahip olduğu gücün denetimi ve hesap verebilirliğin sağlanması ile genişleyen idare örgütünün daha etkin ve verimli işleminin sağlanması ihtiyaçları ortaya çıkmıştır. Bu anlamda, modern ABD kamu yönetiminin, yetki paylaşımı ve yönetsel yapılar arasındaki koordinasyon ile yakından ilgilendiğininve güç dengesi ile birbirine bağımlı yönetsel yapıların resmi veya gayri resmi ilişkilerine dayalı bir sistem olduğunun kabulü gerekmektedir (Frederickson, 1999, 708). Güç dengesi içerisinde birbirine bağımlı yönetsel yapıların işbirliği halinde olmaları bir gereklilik iken, ekonomik, teknolojik gelişmeler ve küreselleşmenin etkileri ile coğrafi sınırların geçişkenliğinin artması, yetki alanlarının da değişmesine yol açmaktadır (Frederickson, Matkin, 2005, 5-7). Bu bakımdan yönetsel yapıların, toplumsal sorunlara çözüm üretme amacıyla hareket etmeleri ve genel kamu yararını gözeterek yeni etkin stratejiler geliştirmeleri gerekmektedir. Başlangıçta klasik kamu yönetiminin çözüm arayışına bir cevap olarak görünen bu akım kısa sürede etkisini yitirmiştir (Emre, 2013, 71). Diğer yandan, ABD kamu yönetiminde yürütme erkinin güçlenmesi, bireysel özgürlüklerin zedelenmesi endişesini de beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan idare örgütünün işlevlerini yerine getirecek kadar güçlendirilmesi ve ancak bunun yürütmenin otoriterleşmesine yol açmayacak ölçüde olması gerekmektedir. Güçlü bir yürütmenin varlığına duyulan ihtiyaç ile bireysel özgürlüklerin baskılanması tehdidi arasındaki dengenin sağlanmasının, ABD yönetim sistemini şekillendiren temel çatışmalardan olduğusöylenebilir.

ABD Kamu Yönetimini Karakterize Eden Unsurlar

ABD kamu yönetimini karakterize eden üç ana unsuru, ‘*değişime açık olma*’, ‘*aşağıdan yukarıya doğru reform süreci*’ ve ‘*özel sektör uygulamalarının benimsenmesi*’ olarak özetleyebiliriz. ABD kamu yönetimi anlayışı, devlet yönetiminin işleyişinin değiştirilmesi ve bunun sürekliliğinin sağlanmasının gerektiği yönündeki inancı barındırmaktadır. Diğer bir deyişle federal yönetim, kaynağını ve enerjisini idari reform hareketlerinden almaktadır. Tarihsel süreçte ABD federal yönetim yapısında görev alan Başkanlar, Valiler, Belediye Başkanları daha iyi kamu yönetiminin gerçekleşmesi hedefiyle çeşitli programlar başlatmışlar ve yönetsel reformları sürdürülebilir kılmışlardır. Daha iyi yönetime doğru sürekli bir hareket olarak algılanabilecek olan reform hareketleri kuruluştan günümüze devamlılığını korumaktadır. Örneğin Başkan Trump tarafından seçimleri kazanmasının hemen ardından, 2017 yılında “Amerikan Halkı ile Sözleşme⁵⁷” başlığı altında, vergilendirme, enerji, savunma gibi çeşitli alanlarda gerçekleştirilmesi hedeflenen yasal değişiklikleri içeren bir reform metni açıklamıştır. Bu anlamda ABD yönetim anlayışında, kamu yönetiminin daha iyi işlemesi için değişiklik yapılması gerektiğine dair inancın kuruluştan günümüze güçlü bir şekilde devam ettiği söylenebilir. Seçilmiş üst düzey yöneticilerin reforma ve değişime olan kuvvetli inancına karşın, geniş ölçekli ve hantal bir kamu bürokrasisinin varlığı ABD yönetim sisteminde ‘reform paradoksu’nu yaratmaktadır. ABD yönetim örgütü, federal bürokrasinin hantallığı nedeniyle hızlı ve radikal değişikliklere açık değildir. Bu anlamda, reformun sürdürülmesine olan inancın yanısıra, reform programlarının ve yasal değişikliklerin kamu kurumları tarafından

⁵⁷ Contract with the American People https://assets.donaldtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf

yürütülmesini sağlamak uygulamada en önemli sorunlardan biri haline gelmiştir (Kettl, 2018, 155).

ABD kamu yönetimini karakterize eden diğer bir unsur ise, reformların, eyalet ve yerel yönetimlerin tecrübelerinden kaynaklı pratikler izlenerek 'aşağıdan yukarıya doğru' bir izlem seyretmesidir. 19 uncu yüzyılda eyalet yönetimlerinin işleyişleri, yerel yönetimlerin örgütsel yapıları ve yetkilerinin belirlenmesi başta olmak üzere çok sayıda yasal düzenleme çıkarılmıştır. Bu düzenlemelerin önemli bir bölümü mülkiyet hakkı ve bireysel özgürlükler gibi özel hukuka tabi alanlarda gerçekleştirilmiştir. ABD kamu yönetiminin işleyişi açısından, özel hukuka tabi alanların ve yerel yönetimlerin yönetsel otoritenin dışında tutulamayacağı dikkate alındığında, özel hukuk düzenlemelerinin yönetsel gücün bir yaratımı olduğunu ve özel hukuka tabi alanların düzenlenebileceğini kabul etmek gerekecektir. Yerel yönetimlerin idaresi amacıyla 19 uncüyüzyılda gerçekleştirilen düzenlemeler, yerel yönetimlerin ve eyalet sistemlerinin güçlendirilmesi ve zayıflatılmış bir merkezi yönetim mekanizmasının oluşturulması idealini yansıtmaktadır. Bu nedenle, özel hukuka tabi konularda ve yerel yönetimler üzerinde eyalet yönetimlerine oldukça geniş yetkiler tanınmıştır. Eyalet yönetimleri ancak istisnai olarak belirlenmiş konularda federal yönetimin onayını almak ile yükümlü kılınmıştır. Bu anlamda 19 uncüyüzyılda, özel hukuka ilişkin alanlardaki düzenlemelerin, kamu yönetimi yapısını şekillendirdiği ve özellikle bankacılık, demiryolları gibi alanlardaki kamu politikalarının yapımında belirleyici rol oynadığı söylenebilir (Voss Hubbard, 2002, 142). Bu açıdan yaklaşıldığında ABD kamu yönetiminde reformların, diğer ülkelerde sıklıkla görüldüğü gibi yukarıdan aşağı bir seyir izlemediği ve federal yönetim kademesinin genellikle reform zincirinin son halkasını teşkil ettiği görülmektedir. Ulusal düzeyde gelir ve fırsat eşitliğinin sağlanması gibi hedeflerle yola çıkan sosyal güvenlik reformları, federal yönetim kademesinde başlatılan ve yukarıdan aşağıya seyir izleyen reform hareketlerinden olmakla birlikte bu türden reform hareketleri istisnaidir.

Eyalet ve yerel yönetimlerin kendi yönetsel sorunlarına ürettikleri idari çözümlerin başarılı olması sonucu, alt yönetim kademesindeki idari uygulamaların federal düzeyde uygulanan pratiklere dönüşmeleri ABD kamu yönetimindeki reform hareketlerinin aşağıdan yukarı seyreden niteliğini temsil etmektedir. Her ne kadar, etkin çözümlerin ve verimli uygulamalara dair yaratıcı düşüncelerin, uygulayıcı konumunda olan yerel yönetim birimleri tarafından üretileceği kabul edilse de, reformların yürütülmesi için federal yönetimin otoritesine ihtiyaç duyulması kaçınılmazdır. Bu anlamda ABD politik karakterinin belirleyici özelliği olan pragmatizm ile kamu yönetimine dair yüksek ideallerin uygulamada çatıştığı sıklıkla görülebilmektedir. Ayrıca, özel sektör stratejilerinin kamu yönetimine kopyalanması veya eyalet ve yerel yönetimlerin idari pratiklerinin federal devletin işleyiş sürecine dercedilmesi federal düzeyde çözüm bekleyen sorunlara cevap vermeye yeterli olamamaktadır. Bu nedenle, yüksek idealler ile yola çıkan hızlı reform hareketlerinin beklentileri karşılamaktan uzak deneysel çabalar haline dönüştüğü izlenebilmektedir (Kettl, 2018, 367).

Kamu yönetim düşüncesini şekillendiren yaratıcı fikirlerin veya düşünsel teorilerin öncelikle ‘özel sektör’ alanında ortaya çıkması, ABD kamu yönetimini karakterize eden bir diğer unsurdur. Bu anlamda ABD kamu yönetiminin kuramsal temelini işletmeve özel sektör şirketlerinin yönetim esaslarından aldığı söylenebilir (Fişek, 2012, 22). ABD kamu yönetiminde, kamu hizmetinin aksamadan sürdürülebilirliğinin sağlanması ve bunun için gerekli olan bütçenin tedariki amacıyla borçlanma gibi konularda özel sektör şirketlerinin işleyişlerini örneklem alma ve benzer uygulamaları kamu yönetimi pratiğine dönüştürme eğilimi sergilenmektedir. Özellikle 1970’li yıllar itibariyle işletmecilik kuramından beslenen ABD kamu yönetimi anlayışı, kamu ve özel sektör yönetim bilgilerinin bileşimi halinde karşımıza çıkmaktadır. Bu yaklaşım, özel sektör ile kamu yönetimi pratiklerinin evrensellik ilkesi gereğince birliğine ve kamu yönetiminin *-özel sektör şirketlerinin yönetilmesi-* gibi idare

edilmesinin en karlı ve elverişli yöntem olacağına dair yaygın inançtan kaynaklanmaktadır (Güler, 2011, 15-16). Gerçekte, kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu çözümlerin ve idari sorunların özel şirketlerin ihtiyaç ve hedefleri ile eşleşmemesi benzer uygulamaların idari süreçlerde işlememesi ve tıkanmalara yol açması ile neticelenmektedir. Buna rağmen, içinde bulunduğumuz yüzyılda, “*devleti özel bir şirket gibi yönetmenin iyi kamu yönetimi*” olduğuna dair anlayışının hâkimiyetini sürdürdüğü izlenmektedir. Bu düşüncenin savunucuları tarafından daha da ileri gidilerek “*özelleştirilebilecek her şeyin özelleştirilmesi gerektiği*” düşüncesinin ortaya atıldığı ve özel sektör şirketleri tarafından sağlanacak yönetim esnekliğinin, verimliliğin artırılması için gerekli olduğuna inanıldığı görülmektedir. ABD yönetim geleneğinin süregelen apolitik, verimlilik ve sonuç odaklı yapının arka planında güçlü bir pragmatizmin yattığını ve 20. yüzyıl boyunca izlenen kamu-özel sektör ilişkilerinin genişleme eğiliminin bu amaca hizmet ettiğini söylemek mümkündür (Zengin, 2011, 51).

ABD kamu yönetiminin tarihsel süreçte, özelleştirme, federalizm ve küreselleşme etkileriyle periyodik olarak değişim geçirdiği görülmektedir. 20. yüzyılın sonunda yaşanan değişimin, sanayileşme ve teknolojik gelişmelerin küresel ekonomiye etkileri kapsamında, federal yönetimin eyalet ve yerel yönetimler üzerindeki gücünü artırmasına yol açtığı, buna karşın yönetsel sorunlara hızlı ve etkin çözümler sunulması ihtiyacının da benzer ölçüde artış gösterdiği görülmektedir. Bununla birlikte, İlerici Dönemin aksine, yönetsel sorunların tanımlanması ve çözüm üretilmesi için gerekli entelektüel sermayenin düşük olması, 21. yüzyılda yönetsel sorunlara, kamu yönetimi tarafından etkin çözümlerin getirilmesinin ve güçlü reform çalışmalarının başlatılmasının önüne geçmektedir. Bu bakımdan, kamu yönetimi, yapısal sorunların tanımlanması ve çözüm yaratılması hedefinden uzaklaşarak, organizasyonel dengelenme ve bireysel liderliğe daha önem veren bir sistemsel yaklaşıma dönüştüğü

söylenabilir. Günümüzde, önemli sorunların çözümünde federal kamu kurumlarının işleyişinin yetersiz kalması veya kamu hizmetlerin sunumunun gecikmesi yönünde yönetilenler tarafından getirilen yoğun eleştiriler, etkin işleyişe sahip kamu yönetimi yapılanmasının gerekliliğini tekrar ortaya koymaktadır. (Kettl, 2009, 152-160).

ABD kamu yönetiminin güçlendirilmesi ve yönetsel sorunlara hızlı çözümler üretilmesi amacıyla 1880’li yıllardan günümüze çeşitli dönemlerde Kongre ve başkan tarafından adımlar atıldığı izlenmektedir. Şeffaf, hesapverebilirliği yüksek, verimli ve etkin işleyen bir idare yapılanmasının oluşturulması hedefiyle atılan bu adımlar, federalizm, özelleştirme ve küreselleşmenin farklı dönemlerde ABD kamu yönetimine etkilerini de temsil etmektedir. 1881 ve 1913 yılları arasındaki ‘İlerici Dönem’ (*The Progressives*) kamu maliyesi, bütçe ve kamu personel reformlarının gerçekleştiği, yeni kamu kurumlarının kurulduğu, yetkileri sınırlandırılmış idarenin ve vasıflı bürokratların öne çıktığı bir dönem özelliği sergilemektedir. Modern kamu yönetiminin kuruluş aşamasını temsil eden İlerici Dönem, 20 nciyüzyılın ilk yarısında yaşanan bankacılık krizine kadar devam etmiştir. 1913 ve 1933 yılları arasındaki ‘Üstün İlerici Dönem’ (*Super Progressives*), İlerici Dönemde başlatılan daha etkin bir kamu yönetimi yapılandırılması hedefinin artırılarak sürdürüldüğü, ABD Merkez Bankasının, Çalışma Bakanlığı dâhil yeni Bakanlıkların kurulduğu, Kongre ve Başkan’ın birlikte hareket ettikleri ve yürütmenin güçlendiği bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Üstün İlerici Dönem, ekonomik büyümenin stabilizasyonu amacıyla yeni federal kurumların kurulmasına rağmen ekonomik krizlerle başa çıkma konusunda yeni stratejilere ihtiyaç duyulmasını önleyememiştir. 1933 ve 1953 yılları arasında Başkan Franklin D. Roosevelt’in Yeni Düzen (*New Deal*) uygulamalarının, ABD kamu yönetimi üzerinde önemli etkileri görülmektedir. ‘FDR Dönemi’ olarak adlandırılan bu dönem, yönetsel gücün eyalet ve yerel yönetimlerden federal yönetime doğru kaydığı ve yürütmenin oldukça güçlendiği bir dönem olarak izlenmektedir. Bu dönemde federal devletin

güçlenmesi ile özel sektör uygulamalarına müdahalelerin arttığı, bankacılık sisteminin reforme edildiği, ABD Merkez Bankasının yetkilerinin artırıldığı ve Beyaz Saray ile ilişkisinin güçlendirildiği görülmektedir. Bu dönemde yeni kurulan kamu kurumları ile idare örgütü genişlemiş, Başkanın yetkileri önemli ölçüde artmıştır. FDR Döneminin en temel özelliği, güçlü Başkan ve güçlü yürütmedir. Bu dönemde ortaya çıkan krizlerin, yeni kamu kurumlarının ve bürokratik süreçlerin oluşturulması yoluyla çözülmesi yöntemi benimsenmiştir. Bununla birlikte, uzun vadede kamu yönetimini ağır işleyen bir mekanizma haline dönüştüren bu yöntemin işlerliği tartışmalıdır. 1953 ve 1981 yılları arasındaki ‘Bütçe Reformu Dönemi’, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki değişim dönemini temsil etmektedir. Bu dönemde Kongre ve Başkan Harry Truman, devraldıkları geniş ve savaş dönemi kamu yönetimi yapılanmasını, daha dar ve barış dönemi bir yapılanma haline getirmek amacıyla çalışmalar yürütmüşlerdir. ABD’nin dünyadaki rolünün değişmesinin ve küreselleşme kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin açıkça görüldüğü bu dönem, kamu yönetiminde etkinliğin artırılması çabalarının öne çıktığı bir dönem olarak izlenmektedir. Başkan Truman tarafından, kamu yönetiminde etkinliğin artırılması amacıyla yapılacak çalışmaları yürütecek bir komisyon oluşturulmuş ve komisyon başkanlığına eski Başkan *Herbet Hoover* atanmıştır. İdarenin işleyişi ve eylemlerindeki etkinliğin artırılması amacıyla Başkan Truman tarafından başlatılan çalışmalar, Başkan Eisenhower döneminde de sadakatle sürdürülmüş ve Hoover’ın başkanlığındaki komisyon bu dönemde de çeşitli kararlar yayımlamıştır. Kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması yönündeki arayışlar Başkan John F. Kennedy döneminde artarak devam ettirilmiş ve kamu kurumlarının işleyişlerindeki verimliliğin yükseltilmesi amacıyla özel sektörden başarılı çalışanlar Pentagon dahil çeşitli federal kurumlara transfer edilmiştir. Başkan Lyndon B. Johnson döneminde bütçelendirme sisteminin revizyonu çalışmaları başlatılmış, Başkan Richard M. Nixon ve Başkan Gerald Ford dönemlerinde, kamu kurumlarının hedefleri tanımlanarak bu hedeflerin

yukarıdan aşağıya doğru bir yapılanma dâhilinde bütçelendirme sistemi ile uyumluluğunun gözetilmesi amaçlanmıştır. Bu anlamda, Bütçe Reformu Döneminin temel özelliğinin, kamu maliyesi ve bütçelendirme sistemine odaklı revizyon çalışmalarının yürütülmesidir. Bu dönemde kamu harcamalarının azaltılması ve kamu yönetiminin etkin işlerliğinin sağlanması hedefleri dengelenmesine yönelik uygulamalar sürdürülmüştür. Buna karşın, devletin giderek artan görevleri ve buna bağlı olarak idarenin örgütsel yapısı genişlemesi, daha fazla kamu harcaması yapılmasını kaçınılmaz olarak beraberinde getirmiş ve vergi oranlarının artırılmasına yol açmıştır. Bu dönemde, 1970 yılındaki yılında gerçekleşen Watergate skandalı, yönetilenlerin kamu yönetimine olan güvenini oldukça azaltmıştır. Yanısıra, ekonomik daralma ve stagflasyon yönetilenlerin fakirleşmesine sebep olmuş ve kamu yönetiminin gerektiği gibi işlemediğine dair inançlarını kuvvetlendirmiştir. 1981 ve 2009 yılları arasındaki ‘Özelleştirme, Yeniden Yapılandırma ve Performans Dönemi’ (*Privatization, Reinvention and Performance*), uluslararası petrol krizinin ve küresel ekonomik daralmanın ABD kamu yönetimine etkilerini temsil eden bir dönemdir. Kamu yönetiminin etkin ve verimli işlemediği düşüncesi yaygın olarak kabul görmekte, özel sektör şirketlerinin yönetimlerinin daha etkin olduğu ve vergilerin azaltılmasının gerektiği yönündeki kamuoyu görüşü keskinleşmektedir. Bu dönemde Başkan Ronald Reagan tarafından, özelleştirme politikaları izlenmiş, idare örgütünün küçültülerek etkinliğin artırılması amacıyla, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü imtiyaz sözleşmeleri ile özel şirketlere devredilmiş ve kamu harcamalarının mümkün olduğunca azaltılması hedeflenmiştir. Cumhuriyetçi Başkan Reagan tarafından başlatılan “kamu programlarının özelleştirilmesi” uygulamaları sonucunda, küçültülen idare örgütünün daha az masraflı olacağı ve özel sektör şirketlerindeki etkinliği yakalayabileceği düşünülmüştür. Bu anlamda devletin rolü ve konumunun bütünsel olarak yeniden tanımlanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Güler, 2003, 98). Bununla birlikte, idarenin pek

çok kamu hizmeti alanından çekilmesi, yönetsel gücün özel şirketlere kaydırılması sonucuna yol açmıştır. Özelleştirme uygulamaları ideolojik ve politik gerekçelerle Demokratlar tarafından eleştirilmiş, idarenin temel görevlerini, kamu harcamalarından tasarruf etmek amacıyla yerine getirmekten kaçınamayacağı yönündeki karşı argümanlarına konu olmuştur. 1990'lı yılların sonlarında ABD anaakım (*orthodox*) kamu yönetimi yaklaşımının yerini, verimlilik ve pazar odaklı, işletme yönetimi uygulamalarının benimsendiği yeni bir kamu yönetimi anlayışına bırakmaya başladığı izlenmektedir. Bu anlamda, performansın giderek daha fazla ölçüde idari hesapverebilirliğin yerini almaya başladığı ve bürokratik hiyerarşinin bir kenara bırakılarak, 'müşteri' olarak görülen vatandaşın memnuniyetinin önemsendiği uygulamaların arttığı görülmektedir. Bununla birlikte işletme yönetimi pratiklerinin yeni kamu yönetimi yaklaşımında benimsenmesi, idarenin yeniden yapılandırılması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir (Frederickson, 2012, 54-55). Bu kapsamda, Başkan Bill Clinton döneminde idarenin küçültülmesi hedefine yönelik çalışmalar, demokratik esaslar dikkate alınarak devam ettirilmiştir. *David Osborne* ve *Ted Gaebler* tarafından, '*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*' başlıklı eserlerinde yer verdikleri yönetim modeli 'Yönetimin Yeniden İcadı'⁵⁸ akımını çerçevesinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. Yönetimin Yeniden İcadı anlayışı, idari etkinliklerin mümkün olduğunca özel sektöre devredilmesi, 'müşteri' olarak görülen vatandaşların toplumsal girişimciler vasfı ile kendi hizmetlerinin üreticisi olarak yetkilendirilmeleri, rekabetçi, amaçlara yönlendirilmiş, âdem-i merkeziyetçi ve sonuç odaklı bir yönetim esasının benimsenmesi, idari düzenlemelerin azaltılarak deregülasyon anlayışının yerleşmesi gibi ilkelere dayanmaktadır (Üstüner, 2000, 23-24). Başkan Clinton döneminde bu anlayış çerçevesinde, kamu yönetiminin daha az

⁵⁸ Reinventing Government.

maliyetle ve daha etkin çalışmasının kamu personelinin katı bürokratik kurallara tabi tutulmaması ile mümkün olacağı düşüncesi benimsenmiştir. Başkan Clinton, idarenin geleneksel görevlerinden vazgeçilmeyerek kamu harcamalarının azaltılabileceği inancından hareketle, tedarik usulü ile kamu hizmetlerinin sağlanması yönünde çeşitli uygulamalar geliştirmiştir. Böylelikle, idare örgütü ve kamu harcamaları daraltılmış olmakta ve yanısıra kamu hizmetlerinin sunulmasında ihtiyaç duyulan kamu personeli sayısı önemli ölçüde azaltılmış olmaktadır. Başkan Clinton döneminde, kamu politikalarının oluşturulması kadar, üretilen kamu politikalarının verimli ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamasına önem verilmiştir. Bu bakımdan, Bakanlıkların ve kamu kurumlarının sonuç odaklı çalışmalar yürütmesi ve kamu personel yönetiminde verimliliğin artırılması yönünde uygulamalar başlatılmıştır. 1993 yılında Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından, “Daha Az Masraflı ve Daha İyi İşleyen Bir Yönetimi Oluşturmak⁵⁹” başlıklı metin içeriğindeki, kamu kurumlarının küçültülerek reorganizasyonu, federal kamu personeli sayısının azaltılması ve yapısal reform stratejileri planı Başkan Clinton’a sunulmuştur. Başkan Clinton tarafından, federal kamu personeli sayısının radikal ölçüde azaltılması dâhil, yapısal reformların önemli bir kısmı uygulanmıştır (Gore, 1993 ile Tobias,2017, 116).

Başkan George W. Bush döneminde, Başkan Clinton dönemindeki uygulamalar yeni bir strateji ile sürdürülmüştür. Başkan Bush döneminde, Beyaz Saray tarafından ‘Başkanın Yönetim Ajansı⁶⁰’ başlığı altında kamu yönetiminde performans konulu metin yayımlanmıştır. Kamu kurumlarının performanslarının ölçümü sistemi geliştirilmesini hedefleyen ‘Başkanın Yönetim Ajandası’ kamu yönetiminde esas alınması gereken *beş* temel hedef üzerine kurulmuştur (Thompson, 2007, 241).

1. Kamudaki insan kaynağının stratejik yönetimi

2. Rekabetçi kaynak kullanımı

⁵⁹ Albert Arnold Gore Jr., Creating a Government That Works Better and Costs Less, (1993).

⁶⁰ The President’s Management Agenda, <https://www.whitehouse.gov/omb/management/pma/>

3. Finansal performansın geliştirilmesi
4. E-Devletin yaygınlaştırılması
5. Bütçe ve performans entegrasyonunun sağlanması.

Başkan Bush döneminde, kamu yönetimi anlayışının, kamu personel yapılanmasının özel sektör ilkeleri dikkate alınarak yapılandırılması ve kamu kurumlarında işletme tekniklerinin uygulanması yönünde ilerlediği izlenmektedir. Geliştirilen kamu performans sistemi ile federal kurumların hedeflerinin tanımlanması ve belirlenen skor kartları üzerinden her bir kurumun performanslarının ölçülmesi ve puanlanması uygulaması başlatılmıştır (O'toole, Meier, 2011, 12). Böylelikle, daha gerçekçi veriler üzerinden ve analitik hesaplamalar sonucunda kamu harcamalarının ve bütçelendirmenin yapılması hedeflenmiştir. Bu dönemi karakterize eden temel esas, kamu yönetimde etkinliğin artırılması amacıyla yürütülen idare örgütünün küçültülmesi ve kamu harcamalarının azaltılması uygulamaları temelinde, analitik performans kriterlerinin belirlenmesi çabaları olmuştur. 2001 yılında 9/11 terör saldırılarının gerçekleşmesi, Başkan Bush döneminde başlatılan uygulamaların farklı bir boyut kazanmasına ve kamu hizmetlerinin özelleştirmesi yönündeki reformların duraksamasına yol açmıştır. ABD kamu yönetiminde yerleştirilmesi hedeflenen, özelleştirme, yeniden yapılandırma ve performans ölçümü modellerinin kamu kurumlarının birbiri ile ilişkilerini kopardığı, kamu yönetimde olması gereken bütünselliği kırdığı ve bunun sonucunda kamu hizmetlerinin en acil durumlarda sunulamaması sonucuna yol açtığı konusunda eleştiriler getirilmiştir (Kettl, 2009, 162 vd.). Kamu kurumlarının işleyişindeki koordinasyonun artırılması amacıyla, yeni oluşturulan İç Güvenlik Bakanlığı 2002 yılında idare örgütüne eklenmiştir. Yanısıra Başkan Bush tarafından 2004 yılında yayımlanan Başkanlık Kararnamesi⁶¹ ile bakanlıklar ve bazı kamu kurumları arasındaki bütünselliğin ve koordinasyonun

⁶¹ Executive Order 13352- Facilitation of Cooperative Conservation, (2004).

sağlanması için ‘Koordinasyon Kurulu’(Cooperative Conservation) oluşturulmuştur. Tarım arazilerinin kullanımı, doğal kaynakların, çevrenin ve vahşi hayatın korunması konularında federal politikaların oluşturulması amacıyla İçişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı ile Çevre Koruma Kurumu (EPA)’ndan oluşan Koordinasyon Kurulunun, kamu politikalarının yapımı sürecinde federal yönetim adına birlikte hareket edecekleri karara bağlanmıştır (Eggers, 2009, 28). Başkan Obama döneminde, kamu kurumlarının hedeflerinin tanımlanması ve kamu personel yönetimindeki verimliliğin artırılması yönünde Başkan Clinton döneminde başlatılmış olan çalışmalar devam ettirilmiştir. Ayrıca, idarecilerin beklenen hedeflerin gerçekleştirilmesindeki performanslarının ölçümü ve elde edilen sonuçlardan dolayı sorumluluklarının oluşturulması yönünde esaslar getirilmiş ve personel yönetimine özel önem verilmiştir. 2012 yılı federal bütçesinde, “yüksek performansla işleyen bir kamu yönetimi sisteminin ancak, iyi eğitilmiş, hazırlıklı ve iş odaklı insan kaynağının oluşturulması ile mümkün olacağı” ifade edilmektedir (Tobias, 2017, 119). Kamu personel yönetimi reformuna dair politikalarının farklı başkanlar döneminde başarıyla uygulanmasına rağmen, kamu kurumlarının bütünselliğinin sağlanması yönünde, Başkan Bush tarafından İç Güvenlik Bakanlığının kurulması veya çeşitli koordinasyon kurullarının oluşturulması ile başlatılan çabalar sonraki dönemlerde bu ölçüde başarıyla sürdürülememiştir. 2010 yılında Meksika Körfezinde çokuluslu BP Şirketi⁶² tesislerinde gerçekleşen ve seksen yedi gün süren petrol sızıntısı ABD tarihindeki en büyük çevresel felakettir. Bununla birlikte, federal yapılar arasında işbirliğinin sağlanamamış olması ve örgütsel işleyişteki aksaklıklar nedeniyle, Başkan Obama döneminde devralınan kurumlararası koordinasyon yapılanması gerektiği ölçüde işletilememiş ve çevresel felaket zamanında müdahale yapılamadığı için önlenememiştir (Zaplin, Valdez, 2017, 145).

⁶² British Petroleum (BP).

Tarihsel süreçteki gelişimi izlendiğinde, ABD yönetim sisteminin aynı anda hem yapısal olarak genişlediği hem de etkinliğinin artırılması amacıyla çeşitli reform ve dönüşüm çabalarına konu olduğu söylenebilecektir. Kamu yönetiminde verimliliğin artırılması, kamu maliyesi, bütçelendirme ve vergi sisteminin yapılandırılması, kamu personeli ve yerel yönetimler gibi alanlarda yapılan reformların ve özelleştirme gibi önemli politikaların nihai amacı, yönetsel sorunlara hızlı ve pratik çözümler sunabilen ‘etkin’ ve ‘daha iyi işleyen’ kamu yönetiminin oluşturulmasıdır. ABD anaakım (orthodox) kamu yönetimi anlayışı, Gulick’in *“birden fazla yöneticiden emir alan bir işçi şaşkın, verimsiz ve sorumsuz haldedir. Tek bir yöneticiden emir alan bir işçi ise sistemli, verimli ve sorumludur”* örneğinden hareketle, kamu yönetiminde ‘komuta birliği’ esasını temel almaktadır. Bu anlayışa göre, kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin artırılabilmesi, federal yapılanmaların yürütme organının komutası altında ve koordinasyon halinde işlevselleşmelerine bağlıdır (Rosenbloom, O’leary, Chanin 2010, 13). Kamu yönetiminde etkinliğin artırılması amacıyla özellikle 1990’lı yıllarda, geçmiş dönem kamu yönetimi uygulamalarının, içinde bulunulan dönemdeki kamu politikalarının ve önceki yıllardaki idari uygulamaların yeniden analizini gündeme getirmiştir (Raadschelders, 2010, 241). Bununla birlikte, teknolojik, toplumsal ve sosyo-ekonomik yapıdaki değişimler sadece eski idari pratiklerin canlandırılması ile değil, yeni geliştirilecek yöntemlerle daha işlevsel ve etkin kamu yönetiminin sağlanabileceğini ortaya koymaktadır. Bu anlamda, ABD kamu yönetiminde yapısal reformların devam etmesi zorunluluğunu doğmaktadır. Bu zorunluluk temelinde, ABD kamu yönetiminde idarenin reforme edilmesi çalışmalarının süreklilik kazandığı söylenebilir. 1905-2000 yılları arasındaki döneme ilişkin olarak yürütme organının işleyişinin geliştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen bazı yapısal reform uygulamalarına dair veriler Tablo 6’da sunulmaktadır.

Tablo 6: Yürütmenin İşleyişinin Geliştirilmesi Yönündeki ABD Uygulamaları (Kaynak: Kettl, 2007, 29).

Yürütmenin İşleyişinin Geliştirilmesi Yönündeki Uygulamalar (1905–2000)			
Dönem	Başkan	Uygulama	Gelişim Adımı
1905-1909	T. Roosevelt	Keep Komisyonu	Personel yönetimi, Kamu hizmeti imtiyazları ve idari sözleşmeler, enformasyon yönetimi
1910-1913	Taft	Başkanın Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu	Federal idari bütçenin yapılandırılması
1921-1924	Harding	Reorganizasyon Birleşik Komitesi	Yürütmenin görev ve yetkilerinin kamu kurumları arasında yeniden dağıtımı yöntemlerinin geliştirilmesi
1936-1937	F. D. Roosevelt	Başkanın İdari Yönetim Komitesi (Brownlow Komisyonu)	Beyaz Saray Başkanlık Yürütme Ofisinin kurulması
1953-1955	Truman Eisenhower	İkinci Hoover Komisyonu	Birinci Hoover Komisyonunun devamı olarak, örgütsel yapı yerine politika sorunlarına odaklı esasların belirlenmesi
1953-1968	Eisenhower	Yürütmenin Yeniden Yapılandırılması Çalışma Komisyonları	Bir dizi etkili sonuçlar yaratacak uygulamaların gerçekleştirilmesi
1969-1971	Johnson Nixon	Ash Konseyi	Yürütme organının yapılandırılması önerileri, mevcut Bakanlık yapılanmasının dört Bakanlığa indirilerek, yetkilerinin birleştirilmesi planı
1977–1979	Carter	Yeniden Yapılandırma Çabaları	İdarenin Bottom-up yaklaşımı ile yeniden organizasyonu Yeni Bakanlıkların kurulması 1978 Kamu Personeli Reform Yasası
1993	Clinton	Ulusal Performans Denetimi	İdarenin performansının artırılması amacıyla yönetimin yeniden yapılandırılması
2001	G. W. Bush	Başkanın Yönetim Ajandası	Sonuç odaklı idare anlayışının oluşturulması için beş hedefin belirlenmesi.

Tablo 6’da sunulan veriler incelendiğinde, çeşitli dönemlerde gerçekleştirilen reform uygulamalarının, ABD kamu yönetimi ve kamu personeli uygulamalarında işletme pratiklerinin yerleştirilmesi, federal yapılanmaların yürütme organının komutası altına koordineli olarak işlevselleşmelerinin sağlanması yönünde atılan adımlar olduğu izlenmektedir. Bu anlamda ABD kamu yönetiminde reform anlayışının süreklilik arz ettiği ve temelinde daha etkin bir idare aygıtı oluşturulması amacı bulunan her bir revizyonun, kamu yönetimi yapılanmasını biraz daha özel sektör uygulamalarına yaklaştırdığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte 2001 yılında gerçekleşen terör saldırıları ve devamında yaşanan büyük ölçekli doğal afet hallerinde kamu kurumlarının işlevsiz kalması, ABD kamu yönetimi anlayışının farklı bir boyut kazanmasına yol açmıştır. Yürütmenin etkinliğinin artırılması ve idare örgütünün daha küçük ve etkin bir yapılanma haline getirilmesi yönündeki reformlar elbette önemlidir. Bununla birlikte, kamu hizmetlerini, ihtiyaç duyulan en acil durumlarda gerektiği gibi sunamayan veya yönetsel sorunlara hızlı cevap veremeyen idare örgütünün gerektiği gibi işlemediği

düşünülmektedir. Bu anlamda her ne kadar yapılan reformların amacının kamu harcamalarını azaltmak ve daha etkin işlerliği sağlamak olsa da kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması önemini korumaktadır.

I.2. ABD Yönetim Sisteminin Anayasal Özellikler Açısından İncelenmesi

ABD Anayasası, dünyada halen geçerliliğini koruyan en eski modern anayasalardan biri olmanın yanında, *ikiyüz* yılı aşkın bir süredir devlet kurumlarının ve yönetsel yapının gelişimini sağlayan üstün hukuk metni olarak, ABD federal sisteminin temeli olarak kabul edilmektedir (Loughlin, 2010, 278). ABD anayasası *yirmiyedi* kez değişiklik geçirmiş olup, hâlihazırda *üçyüz dokuz* milyon birey ve *elli* eyaleti düzenleyen hükümler içermektedir (US. Department of State IIP, 2013, 5). ABD anayasası, kamu yönetimini federal devlet sistemi üzerine kurmakta olup, bu sistem federal yönetim, eyalet yönetimleri ve yerel yönetimler düzeyinde yetki paylaşımı esasına dayanmaktadır (Curtis, 1858, 496, 497).

Federal anayasa metni ilk kez 18 inci yüzyılda ortaya konulmuştur. 17 Eylül 1787 tarihinde anayasa çalışmaları tamamlanmış ve 4 Mart 1789 tarihinden itibaren metin yürürlüğe girmiştir. Anayasal metin, süreçte çeşitli değişiklikler geçirmiş, 15 Aralık 1791 tarihinde anayasaya ek olarak *on* madde halinde getirilen ve Haklar Bildirgesi olarak bilinen metin bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ile devletin yetkilerine kısıtlamalar getiren değişikliklerle bireysel özgürlükleri anayasal güvence altına almıştır. Anayasada, sonradan yapılan diğer *on yedi* değişiklik ise bireysel hak ve özgürlüklerin anayasal korunmasını genişletmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Federal anayasanın, değişikliklere rağmen 1789 tarihinden bu yana temel ilkeler yönünden kabul edildiği şekilde mevcudiyetini koruduğu görülmektedir. Anayasada, federal yönetim ilkelerini açıklanmakta olup, buna göre, tüm eyaletler eşittir ve federal yönetim önünde özel bir ayrıcalığa sahip değildir. Anayasal kısıtlamalar dahilinde, her bir

eyalet diğer eyaletlerin kanunlarını tanımak ve saygı göstermek ile yükümlüdür (US. Department of State IIP, 2013, 19-20).

ABD anayasası ile egemenlik yetkisini halka bırakılmış, cumhuriyet rejimi ile kurulan federal devlette, halkın temsili, yine halk tarafından oylama ile seçilen delegelere ait kılınmıştır. Merkezi devletin yönetsel yetkileri yazılı kanunlar ile sınırlandırılmış ve güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Federal sistemde, fazla merkezileşmenin önüne geçilmesi amacıyla eyaletlere geniş yetki alanı bırakılmıştır. Federal yapıda yönetsel yetkiler merkezi yönetim ve eyaletler arasında paylaştırılmış ve federal devletin yetkileri açıkça belirlenmiştir. Federal anayasa, merkezi yönetime eyaletlerarası ticaretin düzenlenmesi yetkisi tanınmakta ve federal kanunlar ile eyalet kanunlarının çatışması halinde, federal kanunların üstün olduğu açıklamaktadır. Buna mukabil, anayasada, eyaletlere kendi sınırları dâhilinde ticareti kontrol etme ve düzenleme yetkisi ile federal düzeyde kullanılmayan alanlarda doğrudan yetki kullanma gibi kapsamlı yetkiler tanınmaktadır. ABD federal sistemi, eyaletlerin vazgeçmek istemediği yönetim hakkı ve yetkileri ile merkezi devlet otoritesinin uzlaştırılması esasına dayalıdır. Bu yapısı ile yeni ve daha önce dünyadaki diğer ülkeler tarafından uygulanmamış bir yönetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 46).

ABD anayasası günümüzde yürürlükte olan en eski yazılı anayasalardan biridir ve pek çok ülke tarafından örneklenmiştir. Anayasal metin oldukça kısadır ve genel çerçeveyi oluşturan esnek hükümler içermektedir. Bu özellik, anayasal metnin günümüz sosyal, ekonomik ve toplumsal değişikliklerine uyum sağlayabilmesini de olanaklı kılmıştır. Federal anayasanın aksine eyalet anayasaları ise detaylı ve düzenleyici hükümler içeren uzun metinlerdir (Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 71).

ABD yönetim sisteminin anayasal çerçevesi, ‘güçler ayrılığı’, ‘federalizm’, ‘bireysel hak ve özgürlüklerin korunması’ ile ‘idarecilerin yasal sorumluluğu’ olmak

üzere dört temel esasa dayanmaktadır. ABD kamu yönetiminin işletme kurallarına göre idare edilmesi yaklaşımı her ne kadar savunulan bir yaklaşım olsa da, Anayasal çerçevenin dayandığı temel esaslar kamu yönetiminin işletme yönetiminden farklı bir yapıda olduğunu açıkça vurgulamaktadır. Güçler ayrılığı, otorite ve yönetsel gücün anayasal erkler arasında dağıtılmasını sağlayan anayasal mekanizmadır. Federalizm, federal ve eyalet yönetimleri arasındaki yetki ve iktidar paylaşımını sağlamaktadır (Rosenbloom, 2015,21-35). Federal anayasa, bireysel özgürlükler ile yönetim arasında bir denge oluşturarak, bu dengenin devamlılığını sağlamayı hedeflemektedir. ABD anayasası sosyal eşitlik konusunda sessizdir. Bu noktada anayasanın sosyal eşitlik kavramının ortaya çıkışından önce kaleme alınmış olmasının ve o dönemde sosyal eşitliğin sağlanmasının devletin görevleri arasında düşünülmemesi olduğu dikkati çekmektedir. Federal anayasa, bir yüzyıl sonrasındagerçekleştirilen Anayasal 16 ncı Değişiklik⁶³ kapsamında, Kongreye gelire oranlı vergi getirme yetkisini tanımıştır. Bu değişiklik ile geliri yüksek olanın yüksek vergi oranı üzerinden, düşük olanın ise düşük vergi oranı üzerinden vergilendirilmesi esası benimsenerek sosyal eşitliğin sağlanması yönünde önemli bir adım atılmıştır. Buna karşın, sosyal eşitliğin sağlanması hiçbir dönemde ABD yönetim sisteminde anayasal bir öncelik olmamıştır. ABD anayasasının temel özelliği, hukuki düzenin ve özgürlüklerin koruma altına alınmasını sağlayan etkili hükümler içermesidir. Buna karşın, federal anayasa yürürlüğe girdiği tarihlerde, oy kullanma hakkı sahiplerinin niteliğinin belirlenmesi yetkisini eyaletlere bırakmış olup, bu açıdan politik eşitlik konusunda güçlü sayılamayacaktır. Eyalet anayasalarında, sadece vergi ödeyen veya mülk sahibi olan beyaz erkek bireylereoy hakkı tanınmıştır. Anayasadaki eşitsizlik içeren hükümler, sonraki tarihlerde gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile kaldırılmıştır (Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 70, 73).Federal anayasada vatandaşlık ve medeni haklar ile ilgili sessiz kalınan haller 20 nci yüzyılda

⁶³The Sixteenth Amendment (Amendment XVI), 1913.

dahi yönetsel sorunlara yol açabilmektedir. Bu noktada, yüksek mahkemenin ‘bireylerin temel hakları sağlanmaksızın özgürlük ve adaletin de mümkün olamayacağı ve bu hakların korunmasının devletin görevleri arasında olduğu’ yönündeki hukuksal yorumu sonrasında, evlenme hakkı, doğum kontrol hakkı, özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin güvenliği gibi federal anayasada veya Haklar Bildirgesinde açıkça yer almayan hakların anayasal olarak korunması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır (Grau, 2012, 272).

1.2.1. Federal Anayasanın Değiştirilmesi: Yöntem ve Etkileri

ABD Anayasası, 1787 yılında kabul edilmesinin ardından 1971 tarihine kadar sık sık değişiklikler geçirmiş ve bu tarihten sonra metinde yapılan değişiklikler oldukça seyrelmiştir. Tarihsel süreçte, eyalet sayısında gerçekleşen önemli artış, yaşanan siyasi, ekonomik ve toplumsal sarsıntılar anayasal değişiklikleri de zorunlu hale getirmiştir. Buna rağmen Amerikan yönetim yapısının daha güçlü hale gelmesinde ve işlerliğini korumasında 1787 yılında kabul edilen federal anayasanın değişen şartlara uyum sağlamasındaki gösterdiği esnekliğin rolü büyüktür (Akbay, 1950, 38, 39). Federal anayasa kabul edildiği tarihten bu yana yirmi yedi kez değiştirilmiştir. Tablo 7’de anayasa değişiklikleri, konuları ve değişikliğin gerçekleşmesi için geçen süreler izlenebilmektedir.

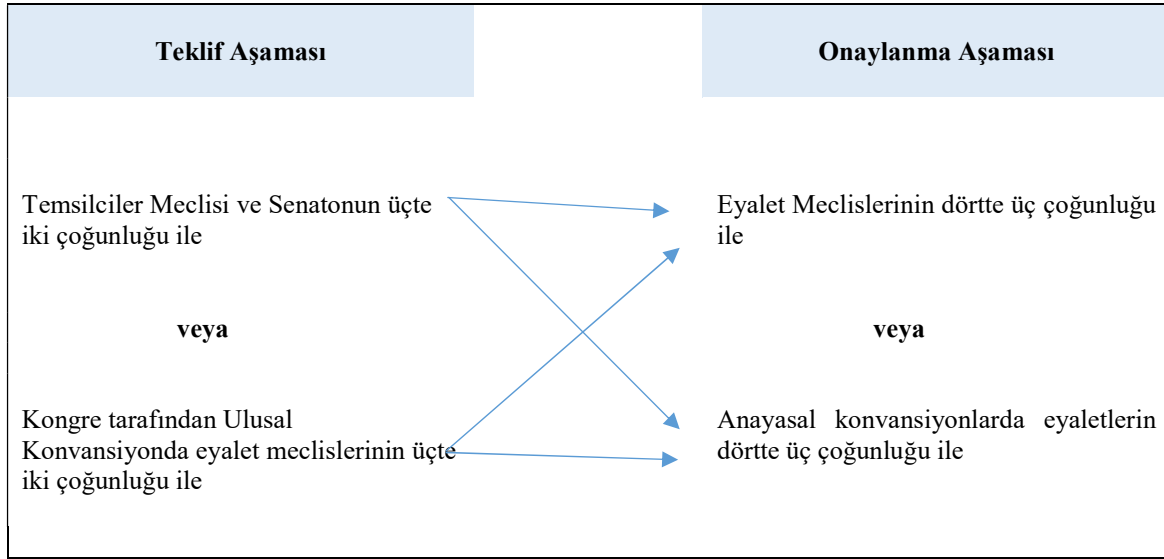
Tablo 7: Anayasa Değişiklikleri (Kaynak: Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 55)

Değişiklik	Konusu	Yılı	Değişiklik Süresi
1 nci–10 uncu	Haklar Bildirgesi	1791	2 yıl 2 ay 20 gün
11 inci	Eyaletlerin bazı davalardan muaf tutulması	1795	11 ay 3 gün
12 nci	Seçiciler Kurulu sisteminin değiştirilmesi	1804	6 ay 3 gün
13 üncü	Köleliğin kaldırılması	1865	10 ay 3 gün
14 üncü	Vatandaşlık, yasal haklar ve eşit korunma hakkının tanınması	1868	2 yıl 26 gün
15 inci	Oy hakkının kullanımında etnik köken ve ırk ayrımcılığının kaldırılması	1870	11 ay 8 gün
16 ncı	Kongrenin gelir vergisi getirme yetkisi	1913	3 yıl 6 ay 22 gün
17 nci	Senatörlerin doğrudan seçimi	1913	10 ay 26 gün
18 inci	Ulusal alkollü içecek yasağı	1919	1 yıl 29 gün

19 uncu	Kadınlara oy hakkı tanınması	1920	1 yıl 2 ay 14 gün
20 nci	Kongre ve Başkanlık seçimi dönemleri tadili	1933	10 ay 21 gün
21 inci	18 inci değişikliğin kaldırılması	1933	9 ay 15 gün
22 nci	Başkanlık süresinin sınırlandırılması	1951	3 yıl 11 ay 3 gün
23 üncü	Columbia Bölgesi seçim oylaması	1961	9 ay 13 gün
24 üncü	Vergi ödemelerinin federal seçimlerde oy kullanmada vasıf sayılması	1964	1 yıl 9 ay 4 gün
25 inci	Başkanın yerini alma sırası ile Başkan Yardımcısının yerini doldurması şartlarının belirlenmesi	1967	1 yıl 7 ay 4 gün
26 ncı	Tüm seçimlerde oy kullanabilmek için 18 yaş üzeri olma şartının getirilmesi	1971	3 ay 7 gün
27 nci	Kongre üyelerinin maaş artışlarının gelecek dönem için geçerli olması	1992	203 gün

Anayasal sistemin mimarları, 1787 tarihinde ortaya konulan anayasal metnin zaman içerisinde değişiklikler geçireceğini öngörmekteydiler. Buna paralel olarak, zaman içerisinde yargısal yorumlar veya politik kararlardaki önemli değişimler nedeniyle ana metinde değişikliklere gidilmiştir. Bunun dışında, anayasanın değiştirilmesi için şekilsel ve resmi bir yöntem de belirlenmiştir. Anayasa değişikliğinin resmi süreci, teklif ve onaylanma olmak üzere *iki* aşamalıdır. Bu aşamaların her ikisi de değişiklik metninin anayasanın bir parçası haline gelebilmesi için zorunludur. Anayasada, her iki aşamanın tekemmül etmesi için iki alternatif yöntem belirlenmektedir. Değişiklikler, Temsilciler Meclisinin ve Senatonun *üçte iki* oy çoğunluğu üzerine veya eyalet meclislerinin *üçte iki* oy çoğunluğu ile Kongrenin toplanmaya davet edilmesi üzerine ulusal konvansiyonda teklif edilebilmektedir. Bu yöntemler belirlenmiş olmasına karşın, günümüze kadar yapılan tüm anayasa değişikliği teklifleri (*otuz üç* anayasa değişikliği teklifi) Temsilciler Meclisinin ve Senatonun *üçte iki* oy çoğunluğu ile gerçekleşmiştir. Bu şekilde teklif edilen anayasa değişikliği, eyalet meclislerinin *dörtte üç* çoğunluğuyla veya anayasal konvansiyonlarda eyaletlerin *dörtte üç* çoğunluğu sağlandığında onaylanmış olmaktadır. Onaylanma süreci genelde eyalet meclislerinin *dörtte üç* çoğunluğu ile gerçekleştirilmekte olup, sadece 21 inci değişiklik teklifi (18 inci değişikliğin kaldırılması) anayasal konvansiyonda eyaletlerin *dörtte üç* çoğunluğu ile onaylanmıştır (Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 67).

Tablo 8: Anayasanın Değiştirilmesi Yöntemi (Kaynak: Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 68)



Tablo 8’de izlenen yöntem Anayasanın değiştirilmesi için izlenen resmi ve şekilsel yöntemdir. Belirtilen bu resmi yöntem dışında yargısal yorumlar veya toplumsal, sosyal ve teknolojik değişimler sonucu politik kararların değişmesi üzerine de Anayasa değişiklikleri mümkün olmaktadır. Anayasa değişiklikleri bir anlamda anayasanın gelişim süreci olarak da yorumlanabilecektir (O’connor, Sabato, Yanus, 2016, 51).

Federal anayasa bazı konularda herhangi bir hüküm içermemektedir. ‘Anayasal sessizlik’ olarak nitelenen bu durum, anayasada açıkça yasaklanmayan bir konunun kanunla veya idari bir işlem ile yasaklanamayacağı şeklinde yorumlanmaktadır. Başka bir deyişle, anayasa bireylerin hak ve özgürlükleri alanında genişletici şekilde yorumlanmakta ve devletin harekete geçmesi yasaklanmayan bir alan ise, anayasal hükmün zımni olarak izin verdiği kabul edilmektedir (Maggs, Smith, 2011, 13). Bu yöntem ile yapılan yargısal yorumlar sonucu anayasa değişiklikleri mümkün olmaktadır. Yüksek mahkeme, 1803 yılında verdiği tarihsel bir kararında⁶⁴; mahkemelerin, devlet organları tarafından tesis edilen idari işlemleri, anayasa ile çatıştıklarında hükümsüz sayma yetkisinin olduğuna hükmetmiştir. Bu yetkinin varlığı, açılan davalarda mahkemelerin anayasayı yorumlamasını zorunlu hale getirmektedir.

⁶⁴ Marbury v. Madison (1803).

Mahkemeler tarafından yapılan anayasal yorumlar, anayasa maddelerinin yorumlanarak hükümlere yeni anlamlar yüklenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Yüksek mahkeme bu yetkisini ilk yıllarda çok sık kullanmamakla birlikte, devam eden süreçte, ayrıştırılmış eğitim sistemin (siyah ve beyazlar) ortadan kaldırılması⁶⁵, kürtaj karşıtı yasaların lağvedilmesi⁶⁶, eşcinsel evliliğe yasak getiren düzenlemelerin ortadan kaldırılması⁶⁷ gibi eşitliği sağlayan ve toplumsal önemi olan bazı konularda verdiği kararlarlayargısal yorum yoluyla anayasanın değiştirilmesini sağlamıştır. Bu anlamda yargısal yorum, günümüzde federal anayasa değişikliklerinin en temel biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 48).

Anayasa değişikliği yargısal yorumlar dışında, politik uygulamalar sonucunda da gerçekleşebilmektedir. ABD anayasası oldukça kısa bir metindir ve pek çok konuda hüküm bulunmamaktadır. Örneğin, kabine veya siyasi partiler hakkında herhangi bir madde federal anayasada yer almamaktadır. Buna karşın bazı anayasa maddeleri günümüzde güncelliğini ve uygulama olanağını kaybetmiştir. Zaman içerisinde siyasi teamüllerin ortaya çıkması, politik kararlar ile anayasanın uygulanmasının değiştirilmesi sonucuna yol açmaktadır. Örneğin federal anayasada Kongre baskın güç olarak tasarlanmıştır. Buna karşın politik uygulamalar sonucu ABD Başkanı, Kongreyi gölgede bırakacak kadar öne çıkmaktadır. (Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 70).

1.2.2. Anayasal Güçler Ayrılığı İlkesinin İşlevi: Denetim ve Denge Mekanizması

Federal anayasa, devlet yönetimini temellendiren, yasama, yürütme ve yargı olarak birbirinden bağımsız üç ayrı anayasal organ oluşturmuştur. Bu organların her birinin gücü diğer ikisi tarafından dengelenebilir ve denetlenebilir şekilde tasarlanmıştır. Anayasada yer alan güçler ayrılığı prensibi, bu erklerin birbiri ile denetim ve dengesinin

⁶⁵ Brown v. Board of Education (1954).

⁶⁶ Roe v. Wade (1973).

⁶⁷ Obergefell v. Hodges (2015).

sağlanması; güçlerden birinin tiranlığının önlenmesi amacına hizmet etmektedir. Aynı zamanda bu yapı yönetim sisteminin işlerliğinin yasaya uygunluğunun korunmasını sağlamaktadır. Zira, yönetsel yapıyı oluşturan anayasal organlar, hukukilik prensibi gereğince, yine yasama organının bir ürünüolarakanlaşmaktadır (Vile, 1998, 167). Anayasal organların görev ve yetkileri Tablo 9’da sunulmaktadır.

Tablo 9: Anayasal Organlar ve Görevleri (Kaynak: Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 58).

Yasama	Yürütme	Yargı
Kanunları yapar	Kanunları veto eder Kanun teklif edebilir	Kanunların anayasaya uygunluğunu denetler
Yürütme tarafından yapılan atamaları onaylar (Senato) Yürütmenin veto yetkisini 2/3 çoğunlukla aşabilir Uluslararası Sözleşmeleri Reddedebilir	Kanunları uygular	Yürütmenin işlemlerinin anayasaya uygunluğunu denetler Tebdir kararları yayımlar
Başkan hakkında Meclis Soruşturması açabilir Mahkemeleri oluşturabilir veya kaldırabilir	Af ilan eder Yargıçları aday gösterir	Kanunları yorumlar

Güçler ayrılığı ilkesi, yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirinden ayrı olarak işlemlerini ve hiçbir gücün diğerlerine egemen olacak ölçüde güç sahibi olmamasını ve böylece azınlık veya çoğunluk tarafından yönetsel tahakküm oluşturulmasını önlemek amacıyla oluşturulmuş bir sistemdir. Güçler ayrılığı sistemi James Madison tarafından ortaya atıldığı için ‘Madison Modeli’ (*Madisonian Model*) olarak da adlandırılmaktadır. Güçler ayrılığı ilkesine göre yasama yürütme ve yargı organları birbirinden bağımsız olarak işlev göstermektedir. Bu bağımsızlık, erklerin personel yapıları açısından da mevcuttur. Federalist Belgelerde, güçler ayrılığı sisteminin gerekliliği, James Madison tarafından; “*birden fazla anayasal yetkinin aynı elde toplanmasına veya yönetsel olarak tek bir kişiye, zümreye ya da kuruma bırakılmasına izin vermek, diğer yönetsel birimlerin yetkilerinin gasp edilmesine müsaade etmek anlamına gelecektir*” şeklinde açıklanmaktadır (US Congress, 2020,

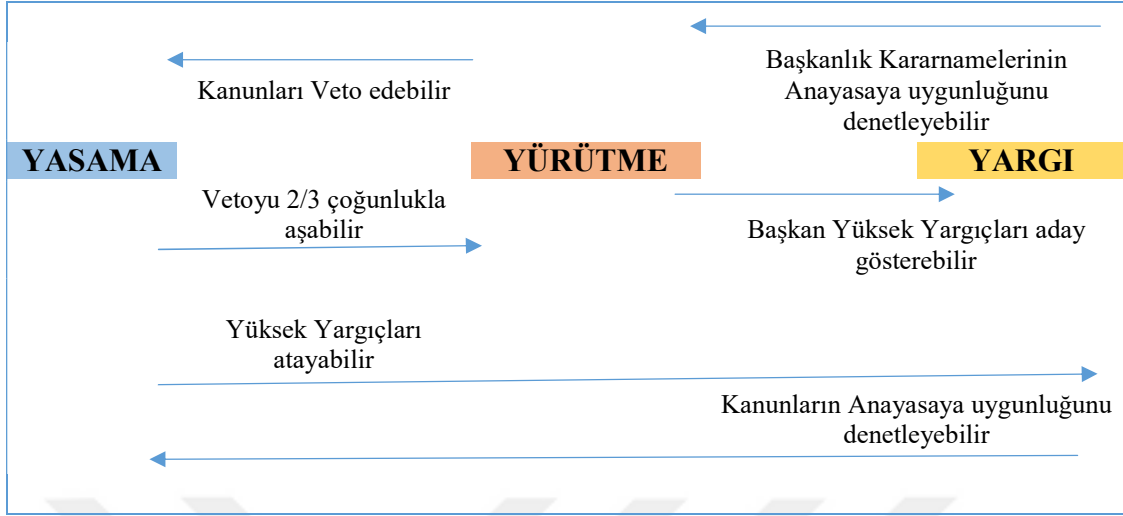
Federalist Belgeler No:51).Madison'un anayasal doktrini 'sınırlı sayma' yoluyla belirlenmiş yetki esasına dayanmaktadır. Bu anlamda, yönetsel yetkinin sınırlandırılması amacına hizmet eden yapısal araçlar geliştirilmiştir (Pilon, 2002, 26). Güçler ayrılığı mekanizması Başkan ve Kongre arasında güç dengesinin sağlanmasına ve böylece, yönetsel yetkinin parçalanarak hiçbir yönetsel birimin gereğinden fazla güçlenmemesine hizmet etmektedir (Lijphart, 2012, 115). Güçler ayrılığının, fonksiyonel olarak belirli bir alanda sınırlanmış olan yönetim organlarının kendi görev ve yetki alanlarında uzmanlaşması, gelişmesi ve eşitliklerinin sağlanması anlamında önemli olduğu da vurgulanmaktadır (Waldron, 2013, 434).

Madison Modeli, güçler ayrılığı sisteminin işlerliğini pekiştiren bir 'denetim ve denge mekanizması'⁶⁸da oluşturmaktadır. Bu sisteme göre, yasama yürütme ve yargı organlarının her biri diğerini dengelemekte ve denetimi altında tutmaktadır. Denetim ve denge mekanizması esasen güçler ayrılığı sisteminin işlerliğini sağlamak, güçleri sınırlandırarak güçlerden birinin diğerlerini ezmesini önlemek ve eşit seviyede tutabilmek amacıyla geliştirilmiştir. James Madison tarafından ABD anayasal sistemine getirilen bu model aslında Fransız düşünür Montesquieu'nun 1748 tarihli Kanunların Ruhu isimli eserinde geçen yasama, yürütme ve yargı güçlerinden herhangi birinin tiranlığını önlemek için güçlerin birbirini denetlemesi gerektiği fikrinden alıntılanmıştır. Denetim ve denge mekanizması sisteminde; yasama organı olan Kongre kanunları yapar ancak yürütmenin başı olan Başkan, Kongre tarafından çıkarılan kanunu veto yetkisine sahiptir. Kongre ise Başkanın veto yetkisini üçte iki meclis çoğunluğu ile aşabilir. Başkan,yüksek mahkeme hakimlerini atama yetkisini haizdir ancak Senato bu atamaya onay vermeyerek işlemi etkisiz hale getirebilmektedir. Yüksek mahkeme, Kongre tarafından yapılan kanunların ve başkanlık kararnamelerin anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisini haizdir, buna karşın Başkan,Yüksek mahkeme yargıçlarını

⁶⁸ Checks and Balances.

Senatonun onayını müteakip atayabilmektedir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012,44).

Denetim ve denge mekanizması Görsel 2’de görsel olarak açıklanmaktadır.



Görsel2: Denetim ve Denge Mekanizması (Kaynak: Genovese and Han, 2009, 13).

ABD anayasal ve politik sisteminin temelini oluşturan güçler ayrılığı ile denetim ve denge mekanizmaları, anayasa değişiklikleri esnasında, günün koşullarına göre daha da karmaşılaşarak gelişmeye devam etmiştir. Bu anlamda, anayasal güçler arasında kapsamlı ve karşılıklı özveriye dayanan bir uzlaşma mekanizmasının yaratılması sonucuna yol açılmıştır (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 46).

ABD yönetim sisteminde, denetim ve denge mekanizmasının güçlendirilmesi, anayasal yasama yargı ve yürütme organlarında görev yapanların, sınırlı görev sürelerinin birbiri ile kesişmemesi ile de mümkün olmaktadır. Diğer bir ifade ile denetim ve denge mekanizmasının işlevselliğini artırılması amacıyla, anayasal organlarda görev yapanların görev süreleri birbirine çapraz olarak belirlenmiştir. Temsilciler Meclisi üyelerinin görev süresi *iki* yıldır. Senato üyelerinin görev süreleri ise *altı* yıl olarak belirlenmiştir. ABD Başkanı ise *dört* yıl görev yapmaktadır. Federal hakimler yaşamları boyunca görev yapmakla birlikte, görevi kötüye kullanma nedeniyle soruşturma geçirebilirler ve Kongre tarafından görevlerinden alınabilirler. Çapraz görev süreleri ve bu sürelerin bitiminde değişen personel yapısı ile anayasal organlarda görev yapanların

karşılıklı klik veya kontrol grupları oluşturmalarının önüne geçilmesi hedeflenmektedir (Sidlow, Henschen, 2018,44).

ABD anayasası kamu yönetiminin örgütlenmesine dair doğrudan bir düzenleme içermemekle birlikte, “devlet organlarının birbirinden bağımsız ve eşit koşullarda” uygulanması kuralını getirmektedir. Anayasal güçler ayrılığı ilkesi gereği, ABD yönetim sistemi, federal düzeyde olduğu gibi eyaletler bazında da üç farklı ve eşit alanda yapılanmaktadır. Yönetişel yapının ana unsurları olan bu üç alan, kanun yapma, kanunların yürütölmesini ve hukukidenetimi içermektedir. Yerel yönetimler alanında ise güçler ayrılığı belirsizdir ve yargılama yetkisi sınırlandırılmıştır(Ömürgönölşen, 2020, 295). Her ne kadar erklerin eşitliği ve organların yetki ve görev alanlarının belirliliği ilkesi prensipte mevcut olsa da, Başkan ve Kongre arasında federal düzeyde kullanılan yetkilerin geçişkenlik kazanabildiği gözlemlenmektedir. Özellikle içişlerini ilgilendiren ulusal meselelerde yürütmenin başı olan Başkan lehine yetkilerin genişlemesi söz konusu olurken; dışişlerini ilgilendiren meselelerde ise Kongre lehine yetkilerin genişlediği göröllebilmektedir (Bruff, 2014, 209).

Eyaletlerin ayrı anayasaları bulunmaktadır ve yönetişel yapının bağımsız organları, tıpkı federal düzeyde olduğu gibi eyaletlerde dedenetim ve denge prensibi çerçevesinde birbirinden ayrı ve birbirini dengeler biçimde işlemektedir. Her bir eyalette, eyaletvalisi (*state governor*) yürütmenin başı olarak hareket etmektedir.Eyaletlerde, eyalet düzeyinde kanun yapıcı yasama organı, eyaletmeclisidir. NebraskaEyaleti dışında diğler 49 *eyalette* çift meclisli parlamento bulunmaktadır.Eyalet düzeyinde, merkezileşmenin etkileri ile eyalet valileri zaman içerisinde giderek güç kazanmışlardır.Eyalet valilerinin görev ve yetkileri eyalet anayasasında sayılmakta olup, Başkanın yetkilerine benzer yetkilere eyalet düzeyinde sahiplerdir. Bunlar arasında kamu kurumlarını denetlemek, yürütme organının diğler görevlilerini atamak, kanunları veto etmek gibi yetkiler bulunmaktadır (Ross, 2013, 292).

1.2.3. Anayasal İlkeler Temelinde Yönetmel Gücün Parçalanması ve Dağılımı

Federal anayasa, ‘cumhuriyetçilik’, ‘federalizm’, ‘güçler ayrılığı’ ve ‘denetim ve denge mekanizması’ esasları üzerine oturtulmuştur. Cumhuriyetçilik egemenlik hakkına sahip olan bireylerin, yönetim yetkisini seçilmiş temsilciler vasıtasıyla kullandığı bir yönetim biçimi olarak, kurucuların devlet yönetiminin aristokratik ve monarşi uygulamalarından arındırılması hedefine hizmet etmiştir. Anayasa ile kabul edilen federalizm sistemi, merkezi devlet, eyaletler ve yerel yönetim birimleri arasında yönetmel gücün paylaşılmasını sağlayan bir sistemdir. Anayasa baskın yönetmel gücün, eyaletler yerine federal devlete ait olduğunu açıklamaktadır. Buna karşın egemenliğin ve yönetmel gücün asıl sahibinin, yönetilenler (vatandaşlar) olduğu kabul edilmektedir. Bu sistem vatandaşları aynı anda iki ayrı hukuk sistemine tabi kılmaktadır. Federal devlet ve eyaletler, vatandaşlar ve mülk üzerindeki yönetmel yetkilerini kendi yetki alanlarında ayrı ayrı uygulamaktadırlar. Anayasada federal devletin yetkileri sayılmakta olup, federal devlete ait bu yetki alanlarında eyaletler herhangi bir yönetmel işlem tesis edemezler. Federal devlete ait olduğu açıkça belirtilenler dışında kalan alanlarda ise eyaletlerin yetkili olduğu anayasada belirtilmektedir. Buna karşın, uygulamada bazı alanlarda, federal ve eyalet düzeyindeki yetki alanlarının iç içe geçtiği durumlar olabilmektedir. Anayasada bu durumlara dair açık bir düzenleme yer almamakla birlikte, tarihsel süreçte federal devletin ve eyaletlerin yetki alanlarının uygulamasının politik kararlar ile değişebildiği ve federal devletin bazı hallerde geniş yetki kullanırken bazı durumlarda ise yetkilerinin sınırlandırıldığı görülmektedir (Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012,70).

ABD anayasası, meşru otoritenin kaynağı olarak, güçlü bir federal sistemin oluşturulmasını ve kamu kurumlarının birlikte işlerliğini sağlamaktadır. Anayasal meşruiyet olmaksızın yönetmel yetkinin kullanılması demokratik olmayan uygulamalar silsilesi olarak kabul edilmekte ve kabul edildiği günden beri günümüze değin ABD

vatandaşlarının geneli tarafından ABD anayasasının demokratik bir yapıda olduğu kabul edilmektedir (Wilson, Dilulio ve Bose, 2011, 6). Bu anlamda anayasadan kaynaklanan yetkilerin kullanımı ve alınan yönetsel kararların meşru ve demokratik olduğuna dair toplumsal inanç düzeyi yüksektir.

Geçtiğimiz iki yüz yıl boyunca, ABD’de yaşanan yönetsel değişiklikler, çoğunlukla anayasada belirtilmemiş olan kurumları ve politik süreçleri ilgilendirmektedir. Özellikle, 19 uncu yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan politik taraflar, bu dönemdeki önemli siyasal hareketlenmelerin temel unsurları haline gelmişlerdir. Sayıca çoğalan ve güçlenen menfaat gruplarının, politik gücün ve yönetsel kararların alınmasının ardındaki toplumsal baskıyı oluşturan en etkili aktör oldukları tartışılmaya başlanmıştır. Aynı şekilde ulusal basın yayın organları ve etkili şekilde organize haldeki elektronik medya kullanıcılarının, politik kararların değişmesinde ve böylelikle yönetsel gücün dağılımının farklılaşmasında rol oynadıkları kabul edilmektedir (Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 491, 543).

Tarihsel süreçte yaşanan politik ve ekonomik değişimlerin yönetsel gücü kullanan yapılar arasındaki dengeleri değiştirdiği bilinmektedir. Kongre ve Başkan arasındaki anayasal yetki paylaşımı, bu iki gücün ayrı hareket etmelerini ve Kongrenin bazı yönetsel kararlarda Başkanın alacağı kararları önleyici işlev görmesini zorunlu kılmaktadır. Yanısıra, 1950’lerden itibaren yargı organı verdiği kararlar ile Kongre ve Başkanın yetkilerini daha dikkatli kullanmalarını sağlamaya hizmet etmiştir. Yönetsel güç dağılımındaki önemli siyasi unsur olan eyaletlerin, federal devlet ile bağı zaman içerisinde özerklikten çok karşılıklı bağımlılık ilişkisine dönüşmüştür. Bu anlamda ‘anayasal güçler ayrılığı ilkesi’ ile ‘federalizmin’, merkezi devletin yetkilerini sınırlandırmaya hizmet eden temel araçlar olduğu savunulabilecektir. Modern zamanlarda, Anayasaya getirilen en büyük eleştiri; federal devletin yönetsel

yetkilerinin eyaletler aleyhine kademeli olarak daraltıldığı ve Başkanın yetkilerinin Kongre tarafından alışılmadık ölçüde ve diğer demokratik ülkelerde rastlanmayacak şekilde sınırlandırıldığına ilişkin olarak karşımıza çıkmaktadır. Güçler ayrılığı sistemi, sadece Kongre ve Başkan arasındaki gücün kullanımına ve yürütmenin sınırlandırılmasına etki etmekle kalmayıp, çeşitli menfaat gruplarının oluşmasına ve bu grupların politika yapım sürecinde birbiri ile yarışan menfaatlerini korumak amacıyla, alınacak kararlara etki edebilecek politik gücü geliştirmeleri sonucuna da yol açmaktadır. Başka bir ifade ile güçler ayrılığı sistemi, yönetsel kararların, toplumun çeşitli kesimlerinin etki edebileceği karmaşık bir süreçten geçtikten sonra politika uygulamalarına dönüşmesini olanaklı kılmaktadır. Bu noktada, anayasanın merkezde topladığı yönetsel gücü aynı zamanda toplumun çeşitli kesimlerindeki gruplar ve vatandaşlar arasında paylaştırdığı söylenebilir (McKay, 2000, 67-69). Parçalı yapıda olan yönetsel gücün önce merkezde toplanması ve yeniden dağıtılmasının, ilk bakışta sistemi çıkmaza soktuğunu düşündürebilir. Buna karşın uygulamada bu durum, gücün tek bir elde toplanmasına ve keyfi olarak kullanılmasına karşı oluşturulmuş bir savunma mekanizması olarak işlemektedir. Aynı zamanda toplumsal açıdan ayrıştırıcı konularda alınacak kararlarda, pek çok yapının karar yapım mekanizmasına katılmasını ve sesini duyurmasını sağlamaktadır (Losco, Baker, 2018, 26).

Federal yönetim yapısı, merkezi gücü parçalayan ve aynı zamanda sınırlandıran işlevi ile yönetsel gücün tek elde toplanmasını engelleyen bir unsurdur. Federal yönetim yapısında zaman içerisinde, eyaletlerin yönetim yetkisi daralmış ve yönetsel yetki federal yönetim lehine genişlemiştir. Bu yetki genişlemesi, anayasada eyaletlerin yetkili olduğu konuların ve otonom yetki alanlarının açıkça belirtilmemiş olmasına bağlanarak eleştirilmektedir. Buna karşın son yıllarda, idam cezasının veya kürtaj karşıtı düzenlemelerin kaldırılması gibi bazı alanlarda eyaletlerin düzenleme yetkisi

kullandıkları ve yeniden güçlendiği söylenebilir (McKay, 2000, 69).Yönetmel gücü merkezi yönetim ve eyaletler arasında bölen ABD federal sistemi,yönetmel yetkinin anayasada belirlenen sınırların dışında kullanılmamasını ve bireylerin yönetime karşı korunmasını sağlamaktadır. Bu anlamda, birbirine rakip ve birbirini kontrol eden ikili yönetmel güç odağında yapılanan yönetim sisteminin, bireylerin özgürlüklerininidaha fazla güvence altına aldığı söylenebilir (Losco, Baker, 2018, 27).

Federal devlet düzeyinde sosyal programların uygulanması, vergilendirme gibi her alanda düzenleme yetkisi kullanılmaktadır. 20 nci ve 21 inci yüzyıllarda devletin etki ve otorite alanı inişli çıkışlı bir seyir izlemektedir. Bununla birlikte, BirinciDünya Savaşı, Büyük Buhran dönemi, İkinci Dünya Savaşı ve 2001 yılındaki terör saldırıları gibi önemli kriz hallerini takip eden dönemlerde federal devletin yetki ve otorite alanının arttığı görülmektedir. Bununla doğru orantılı olarak federal bürokrasinin genişlediği ve federal düzeydeki yöneticilerin sorumluluk alanlarının artış gösterdiği izlenmektedir (Fishback ve diğerleri, 2007, 364).

I.3. Siyasal ve Yönetmel Kültür: Sesini Yükseltebilen ve Yönetime Duyuran bir Toplum

ABD yönetim yapısının *sui generis* bir nitelik taşımasında toplumsal yapının kendine has özellikleri ve politik kültürün etkisi yadsınamaz. ABD toplumsal yapısının birçok farklı bileşenin bir araya gelmesi ile oluşan parçalı bir yapı olduğu bilinmektedir. İnanç, değer ve davranış biçimi olarak hâkim kültür içerisinde farklılaşmış grupları temsil eden çeşitli politik alt kültürlerden oluşan toplumsal bileşenler, cinsiyet, etnik köken, sosyal sınıf, din veya yaş konusunda değişen çıkarlar etrafında birleşmiş çeşitli yapılar olarak karşımıza çıkabilmektedir. Coğrafi olarak belirli bir alan yönünden de politik kültür ve toplumsal yapı da farklı özellikler geliştirebilmektedir. Örneğin,orta ve güney eyaletlerinde daha gelenekçi bir politik kültür olmasına karşın batı eyaletlerinde

veya orta atlantik kentlerinde daha bireysel unsurların öne çıktığı görülebilmektedir(Paletz, Owen, Cook, 2012, 230, 238).

Kolonyal dönemden günümüze, ABD toplumunda ‘katılımcı kültür’ tipinin yaygın olduğu ve bireylerin çoğunluğunun devlete kuşku ile yaklaştıkları söylenebilecektir (Aslan, 2014, 70). ABD’ninkuruluşunda yönetsel gücün tek elde toplanmasına karşı bir başkaldırı olarak ortaya çıkan anlayış, günümüzde bireylerin Washington’a fazla güç atfedilmesine karşı çıkmalarına neden olmaktadır.Tarihsel nedenlerle demokratik uygulamaların gerekliliğine dair toplumsal inançdünyadaki diğer ülkelere kıyasla oldukça yüksektir.Kuruluş döneminden itibaren, toplumu oluşturan farklıkesimlere ait çok çeşitli görüşlerin, seçimler yoluyla kamu politikası yapımında yer edinmesinin demokrasi pratiği açısından önemli olduğu kabul edilmektedir (Roskin, 2016, 10 ile Mounk, 2018, 55). Buna paralel olarak, Tablo Ek-7’de sunulan veriler incelendiğinde, ABD toplumunu oluşturan bireylerin ifade özgürlüğüne dünyadaki diğer toplumlardan daha fazla önem atfettiği izlenmektedir. Buna karşın kamu düzeninin korunması konusudiğer toplumlara kıyasla daha az önemsenmektedir. Yapılan araştırmalar ABD toplumunu oluşturan bireylerin%48 inin diğer bireylerin güvenilir olduğu inancını taşıdığını ortaya koymaktadır (Akdoğan, 2006, 183). Diğer taraftan, ABD toplumunda geniş çeşitlilikte bir yelpazeyi temsil eden farklı alt kültürlerin birbiri ile çatışma halinde olabildiği, karşıt görüşteki diğer alt kültürleri küçümseme, baskılama veya tahrip etme eğilimi sergiledikleri ve bunun sonucunda alt kültür kimliğinin bir tür silah haline gelebildiği izlenmektedir. ABD toplumundaki bireylerin alt kültür kimlikleri ile sıkı ilişkileri ve kendi alt gruplarına bağlılıkları dikkate alındığında, politik kültürün bu yönüyle, toplumsal bir iletişim aracı olarak kullanıldığının da kabulü gerekmektedir (Susman, 2003, 288-289).

Farklılaşan toplumsal unsurlar, çeşitli konularda politika yapım sürecinin itici gücü olan kamuoyu görüşünün oluşmasını sağlayan temel etmenler arasında

sayılmaktadır. Kamuoyu görüşü, bireyleri alışageldikleri hayat rutinlerinin dışına çıkmaya zorlayan ekonomik kriz, savaş, doğal afet gibi sosyal yıkım hallerinde kaçınılmaz olarak güçlenmekte ve toplumsal bir eyleme dönüşmektedir. Kamuoyu görüşünün güçlenmesinin kurulu düzene bir veya birden fazla açıdan tehdit oluşturabileceği gözetildiğinde, yönetsel gücü elinde bulunduranların toplumsal istikrarı sağlamak amacıyla çözümler üretmesi zorunlu hale gelmektedir (Domhoff, 2006, 133).ABD yönetim sisteminde, kamuoyu desteği politika yapım sürecinde ve yönetsel kararların alınmasında belirleyici rol onayan faktörlerdendir. Kamuoyu desteğini arkasına alan başkanlar başarılı politik kararlara imza atarken, kamuoyunda olumsuz imaja sahip olan başkanlar birçok konuda yönetsel zorluklar ile mücadele etmek zorunda kalmaktadırlar.Kamuoyu desteği yüksek olan başkan, kongre ve bürokrasiyle arasındaki dengeleri daha kolay kontrol edebilirken daha düşük desteğe sahip olan başkan parti içinden dahi muhalefetle karşılaşabilmektedir.Kamuoyu desteği zaman içerisinde ortaya çıkan çeşitli faktörlerin etkisi ile güçlenebileceği gibi bazı hallerde zayıflayabilmektedir. Başkanların sahip olduğu kamuoyu desteği birinci ve ikinci başkanlık dönemleri açısından inişli çıkışlı bir seyir izleyebilmektedir. Örneğin, Başkan Reagan'ınbirinci başkanlık döneminde sahip olduğu yüksek kamuoyu desteği,ikinci başkanlık döneminde meydana gelen 1986 İran-Kontra skandalı nedeniyle hızlı bir düşüş seyri izlemiştir (Stimson, 2004, 141).Kamuoyu görüşü Kongre üyeleri açısından da önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir. Temsilciler Meclisi üyeleri ve Senatörler yaptırarak anketler, bölge ziyaretleri ve seçmenlerden aldıkları bilgiler ile sürekli takip ettikleri kamuoyu algısına önem atfetmekte ve tekrar seçilebilmek için kamuoyu görüşüne ters düşen kararlar almaktan kaçınmaktadır.

Kamuoyu görüşü ve toplumsal değer yargıları,yargı yetkisini kullanan mahkemeler tarafindannihai kararlarınoluşturulması aşamasında göz ardı edilmeyecek unsurlardandır.Kamuoyu desteğini sağlayamayan yargı kararlarının, özellikle

eyaletlerde uygulanma güçlüğü ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 20 nci yüzyılın en önemli kararlarından biri olarak kabul gören Brown v. Board of Education⁶⁹ kararı, güney eyaletlerinin karara ve içeriğine karşı çıkması nedeniyle zamana yayılarak uygulanabilmiştir. Yüksek mahkeme Brown v. Board of Education Kararında, farklı ırklardan gelen bireylere eşit ve ancak ayrı okullarda eğitim verilmesinin ayrımcılık olduğu ve Anayasaya aykırı düştüğüne hükmetmiştir. Yüksek mahkemenin 1954 tarihli bu Kararı, ayrımcılığa karşı kamuoyu görüşü oluşturulması sonucunda, ABD genelindeki toplumsal algının, tüm ırklara eşit hakların tanınmasının gerektiği yönünde değişmesiyle tüm eyaletlerde uygulamaya alınabilmiştir. Brown v. Board of Education Kararı, eyaletlerdeki devlet okullarında ırk ayrımcılığı karşı uygulamaların geliştirilmesine ve nihayetinde ülke genelindeki ikili ve ayrımcı eğitim sisteminin ortadan kalkmasına yol açmıştır. ABD toplumundaki değişen kamuoyu görüşü doğrultusunda alınan yüksek mahkeme kararı kamu yönetiminin sosyal eşitliği sağlamayı amaçlayan bir mekanizma olma özelliğini öne çıkarmıştır (Chelf, 1981, 197 ile Frederickson, 1990, 232).

Kamuoyu görüşünün dikkate alınması, temsili demokrasinin bir gereği olarak yaklaşık *üçyüz yirmimilyon* ABD vatandaşının önemli karar alma süreçlerinde seslerini yönetime duyurması anlamına da gelmektedir. Sesini yükselten ve katılımcı bir toplum aynı zamanda demokrasinin ölçütü olarak kabul görmektedir. Bu anlamda, kamuoyu görüşü demokratik bir yönetimin rasyonalitesini teşkil etmekte ve bireylerin devlet yönetiminden beklentilerini ortaya koymaktadır. Toplumu oluşturan bireylerin değer yargıları, siyasi görüşleri ve korumaya değer gördükleri çıkarları kamuoyu görüşünü oluşturan faktörler arasında sayılabilir. Bireylerin çalışma koşulları, aileleri ve yaşam standartları ile ilgili ekonomik çıkarları özellikle korumaya değer gördükleri menfaatleri arasında yer almaktadır. Ekonomik menfaatler alanında yapılan politika değişiklikleri

⁶⁹ Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954).

veya tasarlanan yeni yasalar doğrudan olumlu ya da olumsuz kamuoyu görüşünün oluşmasına neden olmaktadır. ABD toplumunu oluşturan bireylerin çoğunluğu fırsat eşitliğine inanmakta ve eşitlikçi uygulamalara destek vermektedir. Bu nedenle, çalışma koşulları, eğitim gibi konularda ayrımcılığı ortadan kaldıran düzenlemeler kamuoyunda olumlu karşılık bulmaktadır. Yapılan araştırmalar, ABD toplumunu oluşturan bireylerin demokratik ilkelerin uygulanmasının gerekliliği ve *-en iyi devletin en az yöneten devlet olduğu-* fikrine inandığını göstermektedir. Bununla birlikte, ölüm cezasının kaldırılması gibi tartışmalı politika alanlarında birbirine taban tabana zıttoplumsal görüşler ortaya çıkmaktadır. Tartışmalı politika alanlarında alınacak kararlar çatışan kamuoyu görüşlerinin kutuplaşmasına sebep olabilmektedir (Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 376-389).

Politik Görüşlerin Etkisi

ABD toplumunu oluşturan bireyler, liberaller ve muhafazakârlar olmak üzere iki anayasî kampa ayrılmıştır. Liberal veya muhafazakâr siyasi görüşe sahip bireyler, devletin rolü, kamu politikaları ve bunların uygulanması gibi konularda ayrışan fikirlere sahiptir. Demokratlar olarak tanımlanan, liberal görüşe eğilimli bireyler, politik ve sosyal reformları destekleyen, devletin ekonomiye müdahalesini bekleyen, azınlık haklarını önemseyen, toplumdaki kırılgan gruplara verilen desteği olumlu bulan, sosyal devlet fikrine yatkın bireylerdir. Liberaller özgürlüktür ve devletin kişisel otonomiye müdahaleci uygulamalarına olumsuz tepki vermektedirler. Kendilerini cumhuriyetçiler olarak tanımlayan muhafazakâr görüşün temsilcileri ise, sosyal ve ekonomik statükoyu savunan, devletin ekonomiye müdahalesine karşı olan ve bunun bireysel özgürlüklerin kısıtlanması anlamına geldiğini düşünen bireylerdir (Roskin, Cord, Mederios, Jones, 2017, 110). Muhafazakârlar, vergilerin düşürülmesi ve deregülasyon yönünde alınacak kararlara destek verirken, sosyal programların uygulanmasına karşı çıkmaktadır. Bu anlamda, Demokratlar savunma politikaları dışında daha kapsayıcı bir devletin

savunucuları iken Cumhuriyetçiler devletin daha sınırlı olmasını tercih etmektedirler (Stimson, Mackuen, Erikson, 2002, 203).

Liberal ve muhafazakâr siyasi görüşe sahip bireyler aynı cinsten evliliğin serbestleştirilmesi, ölüm cezası, kenevir kullanımının yasallaştırılması gibi pek çok konuda birbiri ile çatışan görüşlere sahiptir. ABD kamuoyunda tartışmalı politika alanlarına ilişkin inançların, liberal, muhafazakâr ve ılımlı politik görüşe sahip gruplar bazında destek oranlarının yüzdesel karşılaştırması Tablo 10’da sunulmaktadır (Ellis, Stimson, 2012, 105).Eyalet genelinde baskın hale gelen kamuoyu görüşüne odaklı olarak tartışmalı politika alanlarına ilişkin eyalet politikalarında değişim görülmektedir. Bu anlamda, politika yapımının ve yeni düzenlemelerin kamuoyunda buldukları destek oranı ile doğrudan ilişkili olarak,baskın görüş yönünde şekillendirildikleri söylenebilir (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 64,65).

Tablo 10: Politika Alanlarına İlişkin İnançların Politik Gruplar Bazında Karşılaştırması (Kaynak: Ellis, Stimson, 2012, 105).

Politika Alanlarına İlişkin İnançların Politik Gruplar Bazında Karşılaştırması			
<i>Politika Alanlarına İlişkin İnançlar</i>	<i>Politik Görüş Gruplarının Desteği (%)</i>		
	Liberaller	Muhafazakârlar	İlmîliler
Devlet sosyal refah konusunda gereğinden fazla müdahalecidir.	21	63	21
Düşük gelir gruplarına sosyal konut sağlamak devletin görevleri arasındadır.	76	28	63
Devlet sosyal sorunlara çözüm üretmek yerine vergileri düşürmelidir.	20	78	28
Gelir eşitliğini sağlamak devletin görevleri arasındadır.	49	11	45
Silahlanma konusunda daha güçlü düzenlemelerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.	82	56	75
ABD Birleşmiş Milletler bünyesinden ayrılmalıdır.	10	33	15
Ölüm cezası desteklenmelidir.	55	85	70
Tüm vatandaşlara istihdam olanağı yaratmak devletin görevleri arasındadır.	46	13	39
İşverenler çalışanlarının cinsel eğilimleri konusunda araştırma yapma hakkında sahip olmalıdır.	32	75	47

Gelir Düzeyinin Etkisi

Sosyal altyapı, bireylerin toplum içerisindeki yerlerini temsil eden unsurlar arasında sayılmaktadır. Araştırmalar, benzer sosyal altyapıya sahip kişilerin aynı görüşleri paylaşma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Örneğin, sahip oldukları inanç, cinsiyet ve eğitim faktörlerinden bağımsız olarak, düşük gelir grubundaki ABD vatandaşları, federal düzeyde sosyal programların uygulanması, asgari ücretin artırılması gibi devletin ekonomik rolünün güçlendirilmesine yönelik politikaları desteklemektedir. Yüksek gelir grubundaki ABD vatandaşları ise, diğer faktörlerden bağımsız olarak, devletin ekonomideki etkisinin azaltılmasını beklemektedirler. Buna karşın, düşük gelir grubundakiler de dahil olmak üzere, adil gelir dağılımı konusunda diğer sanayileşmiş ülkelerle kıyaslandığında daha isteksiz bir genel görüş oluşturmaktadırlar. ABD toplumunu oluşturan bireyler, özgürlüklerin otoriteye karşı savunulması fikrine diğer ülkelerden daha fazla yatkındır. ABD toplumunda yerleşik olan, ‘her bir bireyin salt insan olmakla doğuştan sahip olduğu temel hakların devlet

karşısında korunması gerektiği' inancı ve bireysel özgürlüklerin otoriteye karşı savunulması konseptitarihsele süreçte devletin sınırlandırılması düşüncesi ile eş değere haline gelmiştir (Ghosh, 2013, 113).

ABD vatandaşları, bireysellik kavramına ve devletin sınırlı alanda etkin olması gereken bir mekanizma olduğu fikrine, diğer gelişmiş ülke vatandaşlarına kıyasla daha yatkındır. Toplumdaki bu genel görüş, bireyselliğin ve kişisel çıkarların üstünlüğünün kabulüne vetoplumsal çıkarlara kıyasla bireysel menfaatlerin daha ön planda tutulmasına yol açmaktadır. Bu bakımdan,sosyal programların federal düzeyde uygulanması yönündeki toplumun geneline yönelik politikalar kamuoyunda daha az destek bulmaktadır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 61).

İrk ve Etnik Kökenin Etkisi

İrk ve etnik köken kamuoyu görüşünü şekillendiren önemli unsurlar arasındadır. ABD vatandaşları arasındaki beyazlar ve Afro-Amerikan etnik kökene sahip bireyler farklı nedenlerle birbirine tamamen zıt görüşleri savunabilmektedir.Örneğin, eski futbol yıldızı O.J. Simpson'ın cinayete suçlandığı ceza davasının görüldüğüesnada yapılan anketlerden; Afro-Amerikan bireylerin çok büyük bir çoğunluğun O.J. Simpson'ın suçsuz olduğuna inandıkları, buna karşın beyazların ise yine büyükçoğunluklaO.J. Simpson'ın suçlu olduğu düşüncesinde oldukları ortaya çıkmıştır. Afro-Amerikan ve beyaz bireyler arasında, yargı sisteminin işleyişi, kolluk kuvvetlerinin rolü ve polisin bireyler üzerindeki yetkileri konusunda önemli fikir ayrılıkları mevcuttur. Özellikle,tehlikeli ve saldırgan oldukları varsayımından hareketle siyahların tutuklanmalarında, polisin Afro-Amerikan bireylere yönelik aşırı kuvvet kullanma eğiliminde olduğu genel kabul görmemektedir. Diğer yandan beyaz polis memurları görev başındayken, siyahlara yönelik tutuklama işlemlerinde ırkçı sterotipi olarak yaftalanmaktan çekindiklerini açıklamaktadırlar (Carbado, Rock, 2016, 174, 183).

Polisin rolü ve kolluk kuvvetlerinin yetkilerinin sınırlandırılması konusundaki toplumsal fikir ayrılıkları, 2020 yılının Mayıs ayında Afro-Amerikan bir birey olan George Floyd'un, tutuklama esnasında uğradığı polis şiddeti sonucu hayatını kaybetmesiyle ortaya çıkansivil itaatsizlik ve toplumsal protestolardasomutlaşmıştır. George Floyd'un ölümü, Afro-Amerikan bireylerin polisin rolü konusunda tarihsel olarak sahip oldukları olumsuz görüşü pekiştirmiş ve protestoların kısa sürede “*Siyahların Hayatı Önemlidir*”⁷⁰ sloganıyla ülke geneline yayılmasınaneden olmuştur. 2020 yılının Haziran ayından Temmuz ayının 4'üne kadar süren protestolar, yurt çapında *beş yüz elli* bölgede vetoplam *yirmi altı milyon* göstericinin katılımıylaABD tarihindeki en önemli toplumsal hareketlerden bir tanesi haline gelmiştir⁷¹. Protestoların karşılığında, polisin aşırı güç kullanmasının önlenmesi, suistimallerin en aza indirgenmesi ve kolluk hizmetlerinin sunulmasında etnik kökene dair önyargılarının ortadan kaldırılması amacıyla hazırlanan,polislik faaliyetlerinin reformu konusundaki kanun tasarısı Temsilciler Meclisi tarafından oy çokluğu ile kabul edilmiştir. Bunun yanı sıra, Columbia Bölgesinin⁷² ayrı bir eyalet olarak tanınması için hazırlanan yasa tasarısı, Başkan Trump'ın karşı çıkmasına karşın Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilmiştir. Bu gelişmelere karşın, günümüz ABD toplumunda Afro-Amerikan bireylerin diğer etnik kökenden gelen bireylere kıyasla daha fazla ayrımcılığa maruz kaldıkları söylenebilir.

Bir diğer kalabalık etnik grup olan Hispanik kökenli bireylerin politik ve bireysel çıkarları Afro-Amerikan bireylere benzer olmakla birlikte, Hispanikler ‘kültürel açıdan beyaz’ olarak kabul edilmekte olduklarından, sosyal anlamda Afro-Amerikan bireylerden daha az ayrımcılığa maruz kalmaktadırlar. Buna karşın her iki azınlık grubu da kendi içlerinde birbirlerini destekleyen ve sıkı bağları olan bireylerden oluşmaktadır.

⁷⁰ Black Lives Matter.

⁷¹ <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/03/us/george-floyd-protests-crowd-size.html>

⁷² Federal Nüfus Bürosunun2017 yılı verilerine göre Columbia Bölgesinin toplam nüfusunun %47.1 i Afro-Amerikan bireylerden oluşmaktadır.

Her iki etnik grup da siyasi olarak demokrat görüşe yakındır (Zamalin, 2015, 134). Bu anlamda, Afro-Amerikan ve Hispanik kökenden gelen bireylerin toplumsal olaylara ve karşılığında alınan politik kararlara beyaz vatandaşlardan farklı tepkiler verecekleri ve birlikte hareket etmeye daha yatkın oldukları söylenebilir.

Din ve Mezhepsel İnançların Etkisi

Bireylerin sahip olduğu dini inanç ve değerler toplumsal konulardaki görüşlerinin oluşmasında ve kamuoyunun şekillenmesinde rol oynayan etmenlerdendir. ABD yönetim sisteminde idarenin işlevlerinin dini pratiklerden ayrılmış olması, dinin politik kararların alınmasında önemli bir unsur olarak rol oynamasına engel olmamaktadır. Bireylerin sahip oldukları güçlü inançlar, diğer tüm faktörlerden bağımsız olarak, devlet okullarında dini eğitimin verilmesi, kürtaj yasağının kaldırılması, LGBTQ haklarının korunması, her bireye evlilik ve çocuk sahibi olabilme hakkının tanınması gibi konulardaki görüşlerini ve politik duruşlarını belirleyen temel etkenler arasında yer almaktadır. ABD toplumunda, nüfusun yaklaşık %80'i kendisini Hristiyan olarak tanımlayan bireylerden oluşturmaktadır. Hristiyan inancına sahip olan bireyler arasında Protestanlık mezhebine tabi olan bireyler çoğunluğu teşkil etmektedir (Corbett-Hemeyer, 2016, 73). Protestanların yanı sıra, Katolik, Yahudi ve daha az sayıda olmak üzere Müslüman topluluklar mevcuttur. Dini toplulukların her birinin bünyelerinde, daha radikal ve muhafazakâr kanatta yer alan alt grupları bulunmaktadır. Bu farklılıklar gözetildiğinde, her bir dini grubun kendi içinde daha muhafazakâr veya daha ılımlı yapıda olmalarına göre farklı fraksiyonlara sahip olduğu ve homojen bir yapı sergilemediği söylenebilecektir. 2007 yılında Gallup şirketi tarafından gerçekleştirilen araştırma anketi verileri, her üç yetişkin ABD vatandaşından ikisinin insanı tanrının yarattığına ve öldükten sonra yeniden doğacağına inandığını ortaya koymaktadır. Buna karşın aynı yıllar itibarıyla Methodist, Presbiteryan gibi ana akım mezheplerin mensuplarının sayısında yarı yarıya bir azalma olduğu, Episcopal kilisesine mensup

olan inananların sayısında ise %60 oranında bir düşüş izlendiği ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan yeniden doğmaya inanışın ve Hristiyanlık dininin ABD toplumunun ana akım dini pratiğini temsil ettiği söylenemeyecektir (Swirski, 2015, 62).

Son yıllarda ABD toplumundadini inanca sahip olmayan veya herhangi bir inanç sistemi ile bağlantısı olmayan bireylerin sayılarının gittikçe arttığı izlenmektedir. 2019 yılı sonu itibariyle, Pew Research Center tarafından gerçekleştirilen araştırma sonuçları, toplumdaki Hristiyanlık inancına sahip bireylerin sayısında hızlı bir azalma olduğunu gösterirken,hiçbir inanca sahip olmadığını ifade eden bireylerin sayısında ise artış görüldüğünü ortaya koymaktadır. Araştırma sonuçları, yaşlı ve genç kuşak arasında dini inançlar yönünden önemli bir uçurum olduğunu ve özellikle 1990'lerden sonra doğangenç nüfusun inançsız olmaya daha yatkın olduğunu ifade etmektedir. Buna göre, ABD nüfusunun yaklaşık %23'ünün dini değerlere sahip olmayan, %3'ünün Ateist, %5'inin Agnostik bireylerden oluştuğüsöylenebilmektedir. İnancı olmadığını ifade eden bireyler her tür etnik kökenden gelebildiği gibi eğitim ve cinsiyet gibi farklılaşan etmenlerden bağımsız olarak değişik gruplarda görülebilmektedir. Buna karşın, siyasi görüşünü Demokrat olarak tanımlayan gruplarda, siyasi görüşünü Cumhuriyetçi olarak tanımlayan gruplara nazaran daha fazla inançsız bireyin mevcut olduğu söylenebilir (Pew Research Center, 2019, 7-12). Bu açıdan yaklaşıldığında, kendini inançsız olarak tanımlayan bireylerin, aynı cinsten bireylerin evlenmesine izin verilmesi, kürtaj yasağının kaldırılması, küresel ısınma gibi konulardaki özgürlükçü politikaları destekledikleri; ırkçılık, etnik köken ayrımcılığı gibi uygulamalara karşı duruş sergilemeye, inançlı olduğunu ifade eden bireylere kıyasla, daha yatkın oldukları anlaşılmaktadır. Dinimuhafazakârlığın,son yıllarda izlenen azalışyönündeki trendi, genel kamuoyu görüşününgiderek artan oranda özgürlükçü fikirlerden yana şekillendiğini ifade etmektedir (Zuckerman, 2014, 46).

Toplumdaki bu değişime rağmen, ABD toplumunu oluşturan bireylerin,diğer sanayileşmiş űlkelerin vatandaşlarına kıyasla, daha muhafazakâr bir duruş sergiledikleri ve kendilerini laik olarak tanımlamaya daha az yatkın oldukları görülmektedir. Buna karşın ABD toplumunu oluşturan bireylerin özellikle Batı Avrupa űlkelerine kıyasla inanç farklılıklarına karşı daha toleranslı bir yaklaşım benimsedikleri görülmektedir. Bireylerin bu yaklaşımının temelinde, bireysel inançların çeşitliliğinin, açık piyasa ekonomi modelinin uygulanmasına daha elverişli bir ortam yarattığı yönündeki düşüncenin yattığı kabul edilmektedir(Thomson, 2010, 49). Bu anlamda, her ne kadar dini inançlara sahip bireylerin sayısında son yıllarda önemli bir azalma görülse de ABD toplumunu oluşturan bireylerin, sosyo-ekonomik ve politik konulara dair görüşlerini,diğer gelişmiş űlkelere kıyasla,dini inançları merkezinde şekillendirmeye daha yatkın oldukları kabul edilmektedir (Froese, 2014, 652). Belirtilen yatkınlık, toplumsal ve politik konularda bireylerin kiliseler tarafından yönlendirilmelerinin ve kiliselerin politik bir oluşumu başlatma kapasitesinin varlığına da işaret etmektedir. Özellikle, Afro-Amerikan etnik kökenden gelen bireylerin mensup oldukları kiliseler tarafından, sosyo-ekonomik ve toplumsal konulardaki bireysel farkındalıklarının artırılması, yönlendirilmeleri ve koordinasyonları sonucunda güçlü bir siyasi oluşum haline geldikleri görülmektedir. Tarihsel süreçte, Afro-Amerikan kiliselerinin, 1950, 1960 ve 1980’li yıllardaki toplumsal eylemlerin başlatılmasında önemli rol oynadıkları ve bu noktada özellikle düşük sosyal gelir grubunda bulunan bireylerin oy potansiyelleri ile siyasi tercihlerini yönlendirme kapasitesine sahip oldukları anlaşılmaktadır (Owens, 2007, 27).

Cinsiyetin Etkisi

Bireyin cinsiyetinin,toplumsal olaylara bakış açısının ve görüşlerinin oluşmasında rol oynayan etkenler arasında olduğu kabul edilmektedir.Kadın ve erkek bireyler arasında politik kararların kabullenilmesi veya verilen tepkiler bakımından

farklılıklar oluşabilmektedir. Örneğin, kadın ve erkeklerçevrenin korunması veya silah bulundurmaya izin verilmesi yönündeki düzenlemelere ilişkin farklı duruş sergilemektedirler. Kadınlar, erkeklere oranla, silah kullanımına izin verilmesi yönündeki politikaları daha az desteklemekteve buna karşın çevrenin korunmasına yönelik tedbirleri erkeklere kıyasla daha olumlu karşılamaktadırlar. Erkeklerle kıyaslandığında, kadınlarölüm cezasına daha karşı bir duruş göstermekte vesosyal programların federal düzeyde uygulanmasına dair politikaları daha çok benimsemektedirler. Toplumsal olarak tartışmalı bir politika alanı olmasına karşın, kürtaj yasağının kaldırılması konusunda erkek ve kadınlar arasında çok belirgin bir görüş farklılığı tespit edilememektedir.Erkeklerden farklı olarak, kadınların kendilerini demokrat görüşe daha eğilimli olarak tanımladıkları görülmektedir (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 63). Cinsiyet gruplarının kendi içlerinde farklılaştığı izlenmektedir. Evlenmemiş kadınların, evli kadınlara kıyasla bireysel özgürlüklerin artırılması yönündeki görüşlere daha yatkın olabildikleri anlaşılmaktadır. Etnik köken faktörüne bağlı olarak aynı cinsiyet grubu içerisinde fikir farklılıkları ortaya çıkabilmektedir. Tarihsel süreçte, Afro-Amerikan etnik kökene sahip kadınların, beyaz kadınlara kıyasla, daha geç dönemler itibariyle bireysel haklarının savunucusu olabildikleri ve politik bir duruş sergileyebildikleri izlenmektedir (Des Jardins, 2003, 126). Afro-Amerikan kadınların daha geç bireyselleşmelerinin kökeninde, kölelik uygulamasının yıkıcı etkileri ve kuruluş dönemlerinde temsil edilmeye değer bireyler olarak kabul edilmemelerininbir sonucuolarak, temel haklara beyaz kadınlardan daha geç kavuşabilmeleri yatmaktadır (Greenberg, 1985,67). Bununla birlikte, özellikle Başkan Obama⁷³ dönemiyle birlikte, etnik kökenden gelen kadınların politik sahada daha geniş oranda kendilerine yer buldukları ve seslerini yükselttikleri görülmektedir. Bunda kadın haklarının korunması yönünde son yıllarda uygulanan politikaların etkisi büyüktür.

⁷³ 2009-2017.

Buna karşın, toplumsal konulara ilişkin olarak kadın ve erkek bireyler arasında belirgin görüş farklılıkları bulunduğu ve kadınların erkek bireylere kıyasla daha düşük oranda politik konularda öne çıkmayı tercih ettiği kabul edilmektedir. Politik konularda görüş açıklayan kadınların çoğunluğunun siyasi görüşünü demokrat olarak tanımladığı anlaşılmaktadır(Baker, Losco, 2018, 145).

Kamuoyu Görüşünün Şekillendirilmesi ve Medyanın Rolü

1966 yılında yapılan araştırmalar, ABD toplumunu oluşturan bireylerin,sağlık ve askeri alanda hizmet sunan kamu kurumları ile yüksek mahkemeye güven duyduklarını, nüfusun yaklaşık %40ının ise dini kurumlara ve Kongreye önem atfettiğini göstermektedir. Daha güncel verilere bakıldığında, 2006 yılı sonrasında toplumun büyük çoğunluğunun kamu kurumlarına güvenlerinin geri dönüşsüz şekilde azaldığını göstermektedir. Günümüzde ABD toplumunu oluşturan bireylerin çoğunluğunun, toplumsal çeşitliliği yansıtan,yüksek mahkeme ve Kongre gibi kurumlara güven duymaya devam ettiği anlaşılmaktadır. Bireylerin kamu kurumlarına güvenlerinin yaşları ile ilintisi incelendiğinde, genç yetişkin yaş grubunun %60 ının toplumsal konularda güven duyma eğilimi gösterdiği buna karşın, genç yetişkinler arasında sadece %35oranında yürütme organının aldığı kararların yerinde olduğunu düşünen bireylerin bulunduğu görölmektedir (Baker, Losco, 2018, 153).

Kamuoyu görüşü, ABD yönetim sisteminde siyasi mekanizmanın itici gücü olarak kabul görmekte ve aynı zamanda ve kamu politikalarının oluşturulmasında dikkate alınan en temel faktörler arasında sayılmaktadır. Kamuoyu görüşünün şekillendirilmesinde, basın yayın organlarının ve sosyal medyanın tartışmasız önemli bir etkisi mevcuttur. Özellikle günümüz modern toplumunda medyanın bireyler üzerindeki etkisi giderek artmaktadır. 1997 yılında yetişkin bir birey haftada yaklaşık olarak otuzsaat televizyon izlerken, günümüzde bu süre, günde yedi saat elli dakikaya yükselmiştir. Medya organlarının ve özellikle internetin yaygın kullanımı, yönetim

birimleri ile vatandaşlar arasında bir iletişim kanalı olarak kullanılmalarına ve kamuoyu görüşünün şekillendirilmesinde bir araç olarak benimsenmelerine neden olmuştur. ABD toplumunda, medyanın hangi haberi ne şekilde öne çıkardığı, enflasyon oranı, azınlık hakları gibi çeşitli konularda devlet kurumlarının performansları, politik kararlar hakkındaki yorumlar veya getirilen eleştirilerin bireyler üzerinde etkisi olduğu gerçektir. Federal yönetim, bu etkinin yönlendirilebilmesi, genç nüfusun radikal ideolojilerden veya medyanın olumsuz etkilerinden korunması gibi bazı amaçlarla yayın ve programların kontrolü yönünde çeşitli düzenlemeler getirebilmektedir. Bu düzenlemeler son yıllarda internet hizmetlerinin regülasyonu anlamında da genişlemiştir. İnternet üzerinden yapılan yayınların yaygınlaşmasına karşın, ana akım medyahalihazırda kamuoyu görüşünü şekillendiren en önemli faktördür. Ana akım medya, farklı görüşlere sahip şirketler tarafından sunulan basın yayın hizmetlerinden oluşmakla birlikte, ABC, CBS ve NBS şirketlerinin hâkimiyeti görülmektedir. Bunların yanısıra CNN ve ESPN tarafından sunulan yayınlar ve Kablo TV hizmetleri de önemli yer tutmaktadır. Bilişim teknolojilerinin gelişmesi medyanın da değişim geçirmesine neden olmuştur. Günümüzde ana akım medya ‘i-medya’ veya ‘yeni medya’ olarak adlandırılan özelleştirilmiş konular hakkında internet üzerinden belirli bir izleyici kesimine yönelik yayınlarla yer değiştirmeye başlamıştır. Bu türden yayınlar podcastler, web siteleri kişisel bloglar veya vloglar şeklinde olabileceği gibi internet gazeteciliği olarak da karşımıza çıkmaktadır. Yeni medya, kullanıcı odaklı içerik üretmekte ve ana akım medyanın aksine, devlet ile birey arasında doğrudan bir iletişim kanalı oluşturmamaktadır. Bu anlamda kontrolü daha güçtür ve özelleştiği konular bakımından bireyler üzerinde daha yüksek bir etki bırakmaktadır (Lenz, Holman, 2013, 148-159, 163, 170).

I.3.1. Çoğulcu Kültürün Kamu Politikası Yapımındaki Rolü ve Karar Alma Süreçlerine Etkileri

Ortak menfaat ve kaygıları paylaşan bireylerden oluşan ve çıkarları doğrultusunda politika yapımı sürecini etkileme çabaları bulunan topluluklar çıkar grupları olarak isimlendirilmektedir. ABD toplumunda bireyin tek başına politika yapım sürecinde etkili olması oldukça güçtür; bununla birlikte kolektif bir yapının sesini duyurması ve politika yapım sürecine dahil olması daha kolay görünmektedir. Bu anlamda ABD politika yapımı mekanizmasının kamuoyu görüşlerine duyarlı olduğu söylenebilir (Caputo, 1977,173).

Çıkar grupları ortak bir menfaatin savunulması hedefi odağında, devlet örgütünden bağımsız olarak oluşturulmuş gönüllü ve kolektif hareket eden topluluklardır. Çıkar gruplarının savundukları ortak menfaat, siyasi partilerin veya politik tarafların savunucusu olduğu idealler ile her zaman örtüşmemekle birlikte, politika yapımı sürecine lobicilik yöntemi ile müdahil olabilmeleri politik tarafların etkilenmesine bağlıdır. Diğer bir deyişle, çıkar grupları lobicilik yöntemiyle karar yapım sürecine doğrudan katılma imkânı bulabilmekte ve kararları savundukları ortak menfaat doğrultusunda şekillendirebilmektedirler. Bu nedenle çıkar gruplarının belirli alandaki menfaatlerinin lobiciler tarafından takip edilmesi ve yoluna sıklıkla başvurulmaktadır (Ernst, 2009, 221).

Politika yapım sürecinde yönetsel kararları etkileme amacıyla olan binlerce çıkar grubu mevcuttur. Çıkar gruplarının en güçlü ve önde gelenleri ekonominin önemli iş kollarını temsil eden toplulukların menfaatlerinin savunucularının bir araya gelmeleri şeklinde görülmektedir. Bunların yanı sıra, sivil toplum kuruluşlarının ve kamu yararına çalışan derneklerin savunduğu farklı türlerdeki menfaatler etrafında toplanmış gruplar karşımıza çıkabildiği gibi yabancı ülkelerin ve yabancı iş kollarının menfaatlerinin korunması amacıyla oluşan çıkar grupları bulunmaktadır. Tarım, ticari işletmeler, emek sektörü ve kamu işçileri gibi ekonomik önemi bulunan iş kollarında oluşturulan çıkar

gruplarının önde gelen türleri arasında ‘Ekonomik Çıkar Grupları’, ‘Tarımsal Çıkar Grupları’, ‘Emek Sektörü Çıkar Grupları’ sayılabilmektedir (Jillson, 2008, 126).

Ekonomik Çıkar Grupları, temsil ettiği menfaat ve birey sayısı en fazla olan çıkar grubu olup, kendi sektörlerini ve çalışanlarını etkileyecek kamu düzenlemelerinin oluşturulmasında ve alınacak politik kararlarda etkili olmayı amaçlayan çok sayıdaki menfaatleri temsil etmektedir. Ekonomik menfaatlerin etkili şekilde korunabilmesi amacıyla, ABD Ticaret Odası gibi birden fazla çıkar grubunu kendi bünyesinde toplayan şemsiye çıkar grupları oluşturulabilmektedir. *Tarımsal Çıkar Grupları*, tarım politikalarının yapımını etkilemeyi hedefleyen menfaat gruplarını temsil etmektedir. Çiftçilerin ve tarım işçilerinin toplam sayısı ABD nüfusunun %1’inden azdır. Bununla birlikte, oluşturdukları menfaat grupları oldukça güçlüdür ve savundukları çıkarlar doğrultusunda tarım politikalarının oluşturulmasına doğrudan etkili olabilmektedirler. 1919 yılında oluşturulan ABD Ziraat Bürosu Federasyonu *altı* milyondan fazla aileyi temsil etmekte olup, siyasi görüşleri muhafazakâr eğilimlidir. Federasyon, 1930’lu yıllardaki büyük ekonomik kriz döneminde dahi, politika yapımına etkili olarak makul fiyatlardan üretim yapılmasının sağlanması yönünde devlet garantisi elde etmeyi başarmıştır. Ulusal Çiftçiler Birliği, tarım alanında diğer bir önemli çıkar grubunu temsil etmekte olup, liberal görüşlere yatkın bir topluluktur. Tarım sektörünün daha ticari bir nitelik kazanması ile küçük ve özellikli çıkar grupları da ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında, ABD Süt Ürünleri Birliği, Fıstık Üreticileri Topluluğu, Ulusal Soya Fasülyesi Birliği gibi sadece belirli alanlarda üretim yapan çiftçilerin ve tarım işçilerinin menfaatlerini savunan özel çıkar grupları bulunmaktadır. Son yıllarda, doğal kaynakların ve tarım alanlarının korunması amacıyla Amerikan Tarım Alanları Birliği gibi çevresel kaygılarla oluşturulmuş çıkar grupları da görülmektedir. Tarımsal Çıkar Grupları, tarım ürünlerinin fiyatlarının belirlenmesi, tarım işçilerinin ücretleri, vergilendirme gibi konularda yürüttükleri güçlü lobicilik ve karar alma

mekanizmalarına doğrudan erişebilmeleri ile ABD yönetim sistemindeki en etkili çıkar gruplarından biri olarak kabul edilmektedir. *Emek Sektörü Çıkar Grupları*, emek sektörünün menfaatlerini temsil etmekte olup, 1886 yılında kurulmuş olan Amerikan Emekve Çalışma Federasyonu bu çıkar gruplarından ilkidir. Federasyon, 1955 yılında kurulan Ticari İşletmeler Birliği ile birleşmiş ve günümüzde Amerikan Çalışma Federasyonu ve Ticari İşletmeler Birliği adı altında on milyondan fazla işçiyi ve pek çok sendikayı temsil etmektedir. Birlik emek sektöründedevasa bir yapılanma haline gelmişken 2005 yılında, bazı güçlü sendikalar Birlik bünyesinden ayrılarak Kazanmak için Değişim Koalisyonunu oluşturmuştur.Kazanmak İçin Değişim Koalisyonu hızla büyümüş ve hâlihazırdaaltı milyon işçiyi temsil eden güçlü bir yapılanma haline gelmiştir. Bölünmenin emek sektöründeki menfaatlerin korunmasına zarar verebileceği endişesi her iki çıkar grubunun birlikte hareket etmesine neden olmakla birlikte, üye sayılarının azalmasına yol açmıştır. Emek Sektörü Çıkar Grupları, Kongrede etkindir ve sendika üyeliğinin kolaylaştırılması, kamu sektörü işçilerinin sendikal haklarının savunulması, eğitim sektörü çalışanlarının haklarının iyileştirilmesi gibi konularda yasa tasarılarının Kongreye sunulmasında ön ayak olmaktadır(Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 225-227).

Bazı çıkar grupları talep ettikleri politika değişimlerinden doğrudan bir ekonomik menfaatin korunmasını beklemeyen topluluklardır. *Kamu Yararı Güden Çıkar Grupları*, çevrenin korunması, kadın hakları, tüketici haklarının savunulması gibi toplumsal konularda eylemselleştirdikleri faaliyetlerini kendilerini destekleyen çeşitli kurumlar ve bireylerden topladıkları bağışlar ile finanse etmektedirler.Kamu Yararı Güden Çıkar Gruplarının temsil ettiği bireyler, kendilerini genellikle siyaseten tarafsız olarak konumlamaktadır. Bununla birlikte, çıkar grubunun kendisi faaliyetlerini sürdürürken politik konulara müdahil olabilmekte ve siyasi bir taraf olarak konumlanabilmektedir. Bununla birlikte, Kamu Yararı Güden Çıkar Grupları

savundukları politika hedefleri konusunda önemli ihtilaflar ortaya çıksa dahi toplumun genelinin olumlu desteğini elde edebilmektedirler. Bu olumlu desteğin temelinde, çıkar grubunun savunduğu yararın tüm toplumun çıkarına olması yatmaktadır. Çevreyi Savunma Fonu, Kadın Seçmenler İttifakı, üç yüzün üzerinde kar amacı gütmeyen organizasyonun bileşiminden oluşan Amerikan Tüketici Federasyonu bu kategoriye uyan çıkar gruplarından. Kamu Yararı Güden Çıkar Grupları arasında güçlü bir yapılanma olan Ortak Hedef grubu; iyi yönetimin sağlanması ve kamu reformlarının gerçekleştirilmesi amacıyla, merkezleri Washington olmak üzere yurt genelinde otuzbeş eyalette örgütlenmiş bir topluluktur. Ortak Hedef grubu kendisini siyaseten tarafsız olarak konumlandırmakla birlikte, Vietnam Savaşının sonlandırılması, oy kullanma yaşının düşürülmesi gibi önemli politik konularda belirleyici rol oynamıştır (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 97).

Kamu Yararı Güden Çıkar Grupları, toplumsal olarak üstün bir yararın korunması yönünde politika yapım sürecine dahil olmayı amaçlayan topluluklar olup, devlet politikalarının değişimi kadar güçlü özel şirketlerin uygulamalarına da etki edecek yönde faaliyet sürdürmektedirler. Örneğin, tüketici haklarının korunması alanında faaliyet gösteren Nader Organizasyonu, General Motors gibi güçlü şirketleri dava yoluyla tazminata mahkûm ettirmiş, medyanın desteğini de arkasına almayı başarak tüketicilerin mali haklarının etkin şekilde savunulmasını sağlamıştır (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 230). Ekonomik çıkar gütmeyen menfaat topluluklarının bir kısmı temel hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak hareket eden çıkar gruplarıdır. Ayrımcılığın önlenmesi ve etnik kökenli azınlıkların desteklenmesi amacıyla hareket eden bu çıkar grupları *Temel Haklarla İlgili Çıkar Grupları* olarak tanımlanmaktadır. Bunlar arasında, Meksika Kökenli Amerikalıların Savunulması ve Eğitim Fonu, Siyahların Geliştirilmesi Ulusal Birliği gibi insan haklarının korunması ve fırsat eşitliğinin sağlanması amacıyla hareket eden çıkar grupları mevcuttur. Temel

Haklarla İlgili Çıkar Grupları, sosyal refahın artırılması, göçmen politikaları, cinsiyetler arası ayrımcılığın ve nefret söyleminin ortadan kaldırılması hedefleri doğrultusunda faaliyet göstermektedir (Soifer, Hoffman, Voss, 2001,97).

ABD federal sisteminin işleyişindeki parçalı yapının etkisiyle, yerel ve eyalet düzeyindeki yönetsel sorunların Kongreye ve Başkana iletilmesi ve politika yapım sürecinde yerel düzeydeki çıkarların dikkate alınmasını sağlamak amacıyla çeşitli menfaat toplulukları oluşturulmaktadır. Ulusal Belediye Başkanları Birliği, Ulusal Yöneticiler Topluluğu gibi çıkar grupları federal kaynakların eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde kullanılmasını sağlamak amacıyla kamu sektöründe etkinliklerini sürdürmektedir. Bu türden çıkar gruplarının savunucusu olduğu, federal kaynakların yerel yönetimlere aktarılması hedefi, federal devletin bütçe ve federal vergilendirme politikalarını doğrudan ilgilendirdiği için ekonomik çıkarlardan ziyade politikaların şekillendirilmesi ve kontrolü yönünde, 1960'lı yıllardan bu yana faaliyetler göstermektedirler (Cammisa, 1995, 128).

ABD toplumunda Katolik ve Protestan inançlarının bireyler arasında yaygın olduğu bilinmektedir. Bu inançlara sahip bireyler, kendi dini değerleri doğrultusunda, özellikle 1990'lı yılların başlarında Cumhuriyetçi Partinin izlediği politikalar bazında toplumsal konularda yasaklayıcı politikaların oluşturulması yönünde çeşitli menfaat grupları oluşturmuşlardır. *Dini Çıkar Grupları*, olarak adlandırabileceğimiz bu gruplar, okullarda dini eğitimin verilmesi, toplu dua yapılması, aynı cinsten olan bireylerin evlenmesinin engellenmesi ve kürtajın yasaklanması gibi dini inanç kaynaklı menfaatlerin savunucusu olmaktadır. Benzer şekilde, belirli bir ideoloji etrafında toplanan bireylerin kendi idealleri ve politik düşünceleri doğrultusunda toplumsal konularda izlenecek politikaların belirlenmesi amacıyla oluşturdukları menfaat toplulukları bulunmaktadır. *İdeolojik Çıkar Grupları* olarak tanımlanabilecek bu topluluklar, federal bütçenin tahsisi, dışilişkiler, yargı sürecinin işleyişi gibi konularda

kendilerini konumlandıkları liberal veya muhafazakâr politik görüşler çerçevesinde menfaatlerinin savunuculuğunu yapmaktadırlar. Amerikan Demokratik Hareketi, liberal görüşlere sahip ideolojik bir çıkar grubudur ve ilerici politikaların desteklenmesi, sosyal eşitlik amacıyla hareket etmektedir. Amerikan Muhafazakârlar Birliği, gelenekçi ve muhafazakâr görüşler doğrultusunda faaliyet göstermekte olan siyasi bir topluluktur. Her iki ideolojik çıkar grubu da kendi görüşleri doğrultusundaki yasaların yapımı süreçlerinde politik destek sağlamak suretiyle, yasaların kendi ideolojileri doğrultusunda oluşturulmasında etkili olmaktadır (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 97).

Çıkar gruplarının temel fonksiyonu bireysel menfaatlerin kolektif bir yapı üzerinden savunulması yönünde gerçekleşmektedir. Çıkar gruplarının bu türden faaliyetleri menfaatlerin etkili temsilinin sağlanması, toplumun ve politika yapıcıların farkındalık seviyesinin yükseltilmesi şeklinde yürütülmektedir. Farkındalık seviyesinin artırılması, konu ile ilgili eğitim sağlanması, düzenlenen kampanyalar, sosyal medya ve iletişim araçlarının etkin kullanımı ile olabilmektedir. Bununla birlikte, bir çıkar grubunun temsil ettiği bireylerin sayısının fazlalığı, ekonomik kaynaklarının güçlü olması, etkili bir liderliliğe ve örgütlü bir yapıya sahip olması, network ağının genişliği savunucusu olduğu menfaatin korunmasını sağlayan temel faktörlerdendir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 233). Çıkar grupları, savundukları menfaatlerin korunması yönünde doğrudan ve dolaylı faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Politik baskı oluşturulması, kampanyalara yapılan mali yardımlar, Kongre üyeleriyle yapılan lobicilik faaliyetleri daha doğrudan yürütülen faaliyetler arasında yer almakla birlikte, stratejik önemdeki bilgilerin transferi, asimetrik pazarlık yöntemlerinin kullanılması gibi dolaylı faaliyetlerde menfaatlerin sağlanması aşamasında yürütülebilmektedir (Sloof, 1998, 27). ABD yönetim sisteminde, bireysel menfaatlerin politika yapımı aşamasında temsilinin sağlanması ve çok sesliliğin korunması çıkar gruplarının faaliyetleri sayesinde mümkün olabilmektedir.

I.3.2. Kamu Politikası Yapımı Sürecinin Aşamaları ve İşleyişinin Örneklenmesi

Kamu politikası yapımı çeşitli grupların ve aktörlerin karşılıklı etkileşimini içeren karmaşık bir süreçtir. Çıkar gruplarının etkin rol aldığı kamu politikası yapımı sürecinde Kongre ve Başkan en önemli aktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD yönetim sisteminde, denetim ve denge mekanizmasının işlevselliği ve geleneksel olarak Kongre ile Başkanın farklı siyasi görüşü temsil eden güç odakları olması, kamu politikası sürecinin kendine özgü bir şekilde işlemesine neden olmaktadır. Kamu politikasının yapımı sürecinin aşamaları; (1) *sorunun tanımlanması*⁷⁴, (2) *gündemin belirlenmesi*⁷⁵, (3) *politikanın formüle edilmesi*⁷⁶, (4) *politikanın kabul edilmesi*⁷⁷, (5) *politikanın uygulanması*⁷⁸, (6) *politikanın değerlendirilmesi*⁷⁹ olarak sıralanabilir (Sidlow, Henschen, 2018, 336-337).

Kamu politikası yapımı sürecinin en kritik aşaması, belki de en az dikkati çeken ilk aşamadır. ABD kamu politikası yapımı sürecinde, vergilendirme, enerji, bireysel özgürlükler gibi alanlarda sorun tanımlanmasına sıklıkla rastlanmaktadır. Buna karşın, bir sorun toplumsal olarak ne kadar önemli olursa olsun, henüz tanımlanmamış ise politik olarak ortada yoktur. Bu anlamda, kamu politikası sürecinde, çıkar grupları, medya, kamuoyu, politikacılar gibi taraflarca, çözümü beklenen bir sorunun tanımlanması aşaması oldukça önemlidir. Örneğin, sağlık hizmeti ücretlerindeki artış nedeniyle bireylerin sağlık hizmetlerine ulaşamaması, medya ve ulusal düzeydeki çıkar grupları tarafından, siyasi gündeme alınarak çözümlenmesi gereken bir sorun olarak tanımlanabilmektedir. Tanımlanan sorun, siyaseten gündeme alınarak Kongreye adreslendiğinde ise gündemin belirlenmesi aşaması gerçekleşmiş olmaktadır. 1930'lu

⁷⁴ Issue Identification.

⁷⁵ Agenda Setting.

⁷⁶ Policy Formulation.

⁷⁷ Policy Adoption.

⁷⁸ Policy Implementation.

⁷⁹ Policy Evaluation.

yıllara kadar Amerikan kamu politikası gündemi oldukça kısıtlıdır. 1930’lu yıllarda Büyük Buhran’ın etkisiyle ekonomik sorunlar kamu politikası gündemine alınmıştır. 1950’li yılların başlarından itibaren kamu politikası gündemine, çevre, tüketici hakları, sivil haklar gibi sorunlar girmeye başlamıştır. 2001 yılından itibaren iç güvenlik sorunu kamu politikası gündeminde yer edinmiştir(Wilson, Dilulio, 2008, 464).

Politikanın formüle edilmesi aşaması, Kongrenin gündemine alınan sorun alanında kanun teklifinin oluşturulmasını, politikanın kabul edilmesi aşaması ise kanunun yapılmasını temsil etmektedir. Başkan, Kongre, federal kurumlar ve çıkar grupları kanun teklifinin oluşturulması ve kanun yapımı sürecinde rol almaktadırlar. Bunların yanı sıra, yüksek mahkeme, kanunların henüz düzenlemediği uzlaşmazlık alanlarında, anayasal yorum yoluyla oluşturduğu yargı kararları yoluyla politika yapımı sürecine dâhil olmaktadır. Politikanın uygulanması aşaması, kanunun federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde uygulanması ile mahkeme kararlarına esas alınmasını ifade etmektedir. Kamu politikası yapımı sürecinin sorunsuz işleyebilmesi, federal, eyalet ve yerel düzeydeki yönetim katmanlarının işbirliği halinde hareket etmesine bağlıdır. Örneğin, federal bir kanun olan ‘Hesaplı Sağlık Hizmetleri Yasası’⁸⁰,(Obamacare),eyaletlere, uygun ücretler üzerinden vatandaşlarına sağlık sigortası sunma ve bunun amaçla piyasa oluşturma yükümlülüğü getirmektedir. Yasa gereğince getirilen yükümlülüğe uymayı reddeden *otuzaltı* eyalette, federal yönetim doğrudan devreye girerek sağlık sigortası piyasasını oluşturmuştur. Öte yandan, kamu politikasının başarılı bir şekilde uygulanmasında, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör temsilcilerinin desteğinin sağlanmış olması büyük önem taşımaktadır. Bu anlamda, Obamacare uygulamasının başarılı olması ve etkinliğinin sağlanmasının altında özel sigorta şirketlerinin verdiği destek yatmaktadır (Sidlow, Henschen, 2018, 338).

⁸⁰ Affordable Care Act.

Politikanın değerlendirilmesi aşaması, kamu politikasının uygulanmasının başarılı olup olmadığının ölçülmesini temsil etmektedir. Bu amaçla, kanunun etkilediği kurumlar, gruplar, sektör temsilcileri ve bireylerin katılımı ile Kongre oturumları düzenlenerek geri bildirim alınmaktadır. Ayrıca, kanunun uygulanmasının yarattığı etkilere ilişkin bilimi insanları ve akademisyenler tarafından bağımsız çalışmalar yürütülmektedir. Örneğin, Çevre Kanununda hava kirliliğinin azaltılması amacıyla getirilen düzenlemelerin, belirli bir eyalette hava kirliliğini yüzde kaç oranda azalttığı bilimsel olarak tespiti yapılmaktadır. Böylece, kanunun arzu edilen sonuçları yaratıp yaratmadığının objektif olarak belirlenmesi mümkün olmaktadır. Politikalar bazı hallerde, kabul edildikleri tarihte hedeflenmiş sonuçları yaratamamaktadır. Bu hallerde, elde edilen geri bildirimler, kamu politikasının başarısız olduğunu ortaya koyabilmektedir. Bu durumda, kamu politikasının değiştirilmesi veya etkinleştirilmesi yönünde adımlar atılabileceği gibi bazı hallerde yeni bir politika yapımı süreci başlatılabilmektedir (Sidlow, Henschen, 2018, 339, Losco, Baker, 2018, 422).

Kamu politikası yapımı sürecinin, Başkan Obama dönemindeki enerji ve çevre politikalarının yapımı üzerinden somutlaştırılması mümkündür. Başkan Obamanın politika gündeminde çevre ve enerji konusunda iki ana sorun yer almaktadır. Bunlardan ilki, ‘ABD’nin müttefiki olmayan yabancı ülkelerin petrol kaynaklarına bağımlı olması’, ikinci sorun ise ‘karbon gazı emilimi nedeniyle ortaya çıkan iklim değişikliğinin zararları’dır. 2016 yılındaki verilere bakıldığında, ABD’nin yıllık petrol ihtiyacının %21’ni dış ülkelere karşıladığı görülmektedir. Bu oran 2006 yılında %60 düzeyindedir ve yıllar itibarıyla azalma eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. Buna karşın, 1990’lı yıllardan beri dünyanın en büyük ekonomisi olan ABD’nin, petrol ithalatını dostça ilişkilerinin olmadığı ülkelere gerçekleştirmek zorunda kalması bir sorun alanı olarak tanımlanmaktadır. Diğer yandan, yıllar itibarıyla artış gösteren karbon gazı emilimi iklim değişikliği sorunu tanımlanmaktadır. Başkan Obama, başkanlığının ilk

döneminde, karbon gazı emiliminin azaltılması yönündeki kanun değişikliğini desteklemiş ve yenilenebilir enerji kaynaklarının (*rüzgar, güneşiği, jeotermal vb.*) alternatif olarak kullanılmasını öngören enerji projelerini desteklemiştir. Ayrıca, 2009 yılında Enerji Bakanlığına bütçeden önemli bir pay ayrılmış ve yenilenebilir enerji projelerinin üretilmesi ve hayata geçirilmesi politikası izlenmiştir. Bu dönemde yaşanan ekonomik daralma, projeleri Bakanlığın öncelikli politika alanı olmaktan uzaklaştırırsa da, 2015 yılında iklim değişikliği ile mücadele ve karbon gazı emiliminin azaltılması yönündeki iç politikaların yapımı sürdürülmüştür (Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 645). Buna karşın, Başkan Trump'ın göreve başlaması ve Paris İklim Değişikliği Antlaşmasını reddetmesi üzerine politika yapımı süreci arzu edilen sonuçları yaratamamıştır. Bu anlamda, ABD kamu politikası yapımı sürecinde başkanın önemli bir aktör olduğunun kabulü gerekmektedir.

Başkanlık örgütü bünyesinde yapılandırılmış politika kurullarından, 'Çevre Kalite Konseyi'⁸¹, çevre politikalarının yapımında rol oynamaktadır. Federal çevre politikaları, 1960'lı yıllardan sonra su ve hava kirliliğinin azaltılması amacıyla denetim mekanizması işletilmesi yönünde gelişim göstermiştir. Çevre politikalarının izlediği gelişim sürecinde, federal yönetim standartları belirleyen ve denetleyen bir yapı olarak konumlanırken, eyaletler ise standartların uygulanmasından sorumlu birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal Çevre Politikası Kanunu⁸² gereğince, kamu kurumları alacakları kararlar öncesinde, bu kararların çevre kalitesi üzerindeki etkilerini değerlendirmekle yükümlülü kılınmışlardır. Çevre Kalite Konseyi, kamu kurumlarının faaliyetlerinin denetlenmesi ve gerekli onayların verilmesi ile görevlidir. Yanısıra, federal çevre politikalarının yapımında Başkana danışmanlık sağlayan en önemli

⁸¹ Council on Environmental Quality.

⁸² National Environmental Policy Act of 1969.

birimdir⁸³. Bu yönüyle Konsey, çevre politikalarının yapımı sürecinde etkin rol almaktadır.

Bölüm Değerlendirmesi: ABD Yönetim Sisteminin Tarihsel ve Anayasal Gelişim Süreci ile Toplumsal Özellikler Yönünden Kendine Özgürlüğü

Tarihsel perspektif açısından yaklaşıldığında, ABD yönetim sisteminin ve anayasal düzeninin gelişiminin dünyadaki diğer ülkelerden farklı bir izlemde olduğu görülmektedir. Göçmen kolonileri, Birleşik Krallığın otoriter ve aristokrat yönetim geleneğinden gelen uygulamalarını şiddetle reddederek bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Koloniler, Bağımsızlık Bildirgesinin imzalanmasından sonra otonom yönetim yapılarını federal anayasanın kabulü sonrasında da önemli ölçüde korumuşlardır. Yeni kurulan yönetim yapılanmasında, merkezi bir yönetim ihtiyacının hissedilmesi üzerine tek bir yönetim çatısı altında toplanma fikri benimsenmiş olsa da federal yönetimin bireysel özgürlükleri baskılamayacak pratikler geliştirmesi gerekliliği üzerinde hem fikir olunmuştur. Günümüz modern ABD toplumunda bu inancın devamlılığının sağlandığı ve federal yönetimin bireysel özgürlüklere müdahalesinin kamuoyu tarafından kabul edilmediği güncel araştırmalarda ortaya konulmaktadır. Bu anlamda, ABD toplumunun kuruluşun günümüze özgürlükçü ve bireysel dinamiklerden hareket eden bir yapısının olduğu, ortak çıkarları olan bireylerin menfaat grupları oluşturmasının ve bu yolla kamu politikası yapım sürecine dâhil olmalarının dünyadaki diğer tüm ülkelerden daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. ABD yönetim sisteminin temelini oluşturan güçler ayrılığı prensibi ile denetim ve denge mekanizması merkezi yönetimin gerektiğinden fazla güçlenerek bireysel özgürlükleri tehdit etmesinin önüne geçilmesi amacıyla geliştirilmiştir. Diğer bir deyişle, ABD yönetim sistemi dünyadaki diğer yönetim sistemlerinden farklı olarak, demokratik pratiklerin ve bireysel

⁸³ <https://www.whitehouse.gov/ceq/>

özgürlüklerin korunmasını önceleyen ve bu amaçla yönetsel gücü parçalı bir yapıda tutmaya odaklı bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır.

ABD yönetim sisteminin kuruluşunda ortaya çıkan,federalist ve anti-federalist yaklaşımların yarattığı çatışmanın günümüzde etkilerini sürdürdüğü izlenmektedir. ABD yönetim sisteminin oluşumu aşamasında, federalistler tarafından güçlü bir merkezi yönetim ve enerjik bir yürütmenin varlığının daha etkin işleyen bir kamu yönetimini oluşturacağı savunulmaktadır. Federalistler, *‘doğru koşulların oluşturulması halinde güçlü bir merkezi yönetimin varlığının bireysel özgürlükleri tehdit etmeyeceği ve yürütme erkinin çeşitli yöntemlerle sınırlandırılabilirliği’* görüşündedir. Buna karşın anti-federalistler, güçlü bir merkezi otoriteye şüpheyle yaklaşmakta ve bireysel özgürlüklerin baskılanacağı endişesiyle, *‘zayıflatılmış bir merkezi yönetim ve güçlendirilmiş eyalet yönetimlerinin gerekliliğini’* savunmaktadır. Anti-federalistler tarafından benimsenen, zayıf bir merkezi yönetim ve güçlü yerel yönetimler esasına karşılık olarak, federalistler tarafından, güçlü bir merkezi yönetim ve enerjik idare mekanizması savunulmaktadır. Federalist yaklaşımın öncüsüolan Hamilton ve anti-federalist anlayışın önde gelen ismi olan Jefferson her ne kadar birbirine zıt gibi görünen argümanları ortaya atmış olsalar da ‘merkezi otoritenin bireysel özgürlükleri baskılamasının önüne geçilmesinin gerekliliği’ konusunda hemfikirdirler. Diğer bir deyişle, anayasanın yürütme organının yapılanması ve idarenin örgütlenmesi konusundaki sessizliğine karşın, kurucular, yürütme fonksiyonlarının sınırlı sayıda yönetsel yapıda toplanması ve gücün dağınık olması gerekliliği konusunda ortak görüş sahibidir.

ABD kamu yönetiminin kuruluşu aşamasında, referans alınanKıta Avrupası yönetimlerinden farklı ve ‘kendine özgü bir kamu yönetimi’ oluşturulması gerekliliğine dair kuruculardaki inancını yeni yönetim sisteminin bütününe şekillendirdiği anlaşılmaktadır. Bu anlamda, Hamilton ve Jefferson’un kamu yönetimi anlayışlarının

birbirine zıttı olan yaklaşımlar değil, aksine birbirinin zayıf veya güçlü yönlerini ortaya koyan ve bu ölçüde birbirini tamamlayan düşünceler bütünü olduğu ifade edilebilecektir. Federalist ve anti-federalist yaklaşımlar arasındaki varsayımsal bütünsellik, Madison tarafından, güçler ayrılığı sisteminin ABD kamu yönetimine dahil edilmesi ile somutlaşmıştır. Madison, anayasal güçler dengesi sisteminin mimarı olarak ABD kamu yönetimi geleneğindeki görece en önemli halkayı temsil etmektedir. Madison, güçlü bir yürütme erkinin otoriterleşmeye yol açacağını öngörmekle birlikte, Hamilton ve Jefferson'un ortaya attığı kuramlar arasında pragmatik bir orta yolun izlenebileceğini kabul etmektedir. Madison'a göre yeni kurulan yönetim sisteminin monarşi haline gelmemesi için, çeşitlendirilmiş kurumsal roller kadar, idari yapılar arasında etkili bir denetim ve denge mekanizmasının işleyişine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu anlamda, her bir erkin kendisine özgü ayrı bir yapılanmasının ve işleyişinin bulunması zorunludur. Yönetimsel gücün aynı erkte yoğunlaşmasının bertaraf edilebilmesi için, erklerinbirbirini denetleme ve dengelemesine ihtiyaç bulunmaktadır. Madison'a göre, cumhuriyet rejim olarak tasarlanan yeni yönetim sisteminde yasama erkinin baskın olması tercih edilmelidir. Yasamanın gereğinden fazla güçlenmesinin önüne geçilmesi için çift meclisli bir yapılanma halinde işlevselleşmesi şarttır. Madison yürütmenin, yasama ve yürütme erklerinin gerçekleştireceği ikili denetim mekanizmasına tabi kılınması halinde otoriterleşmesinin engellenmesinin mümkün olduğunu savunmaktadır. Denetim ve denge mekanizması sisteminde, kongre, meclis soruşturması yoluyla başkanı görevden almaya yetkili iken, başkan kongre tarafından çıkarılan yasaları veto edebilmektedir. Başkanın aday göstermesi üzerine senatonun onayı sonrasında atanyüksek mahkeme yargıçları ise yasama ve yürütmenin hukuki denetimini gerçekleştirmektedir. ABD kamu yönetiminin işleyişinde bir tür güvenlik tedbiri olarak hayata geçirilen denetim ve denge mekanizmasının, yürütmenin yönetimi sağlayacak ölçüde güçlü olmasını ve bireysel özgürlükleri tehdit etmeyecek ölçüde zayıf

kalabilmesini sağladığı ifade edilebilir. Madison tarafından ortaya atılan güçler ayrılığı sistemi ABD kamu yönetiminde yüzyıllardır uygulanan bir pratik halinde yerleşmiştir. Diğer bir ifade ile ABD kamu yönetiminin yapısal temelleri yönetsel gücün dengeli olarak dağılımına ve erklerin birbirini denetlemesi konusundaki anayasal hükümler kapsamında yetkilendirilmiş olmaları esasına dayanmaktadır. Madison'un mimarı olduğu denetim ve denge mekanizması, kamu yönetimini oluşturan erklerin birbiri ile koordineli olarak işlevselleşmesini zorunlu kıldığı kadar, otoriterleşmenin önüne geçilmesini ve yönetsel gücün idare örgütü genelinde dengeli dağılımını mümkün kılmaktadır. Bununla birlikte, kentleşme, sanayileşme ve teknolojik gelişmelerin artması devletin rolünün kaçınılmaz olarak artması ve buna paralel olarak kamu yönetiminde reform ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

ABD kamu yönetiminde, 19 uncu yüzyılın sonları itibariyle Wilson tarafından savunulan kamu yönetiminin siyasetten bağımsız ve teknik bir alan olarak kabul edilmesi görüşünün baskın hale gelmesi, idareyi ayrı bir disiplinin inceleme konusu haline getirmiştir. Wilson'un, idarenin iş ve eylemlerini teknik bir süreç olarak algılanması gerektiği düşüncesinden hareketle, 20 nci Yüzyılın ilk yarısından itibaren, yürütme erki kademeli olarak güçlenmiş ve idarenin asıl fonksiyonlarını yerine getiren temel organ olarak işlevselleşmiştir. Buna karşın, güçlenen yürütme erkinin denetimi ve hesap verebilirliğinin sağlanması ile genişleyen idare örgütünün daha etkin bir aygıt olarak işlemesine duyulan ihtiyaç devam etmektedir. Yanısıra, güçlü bir yürütmenin varlığına duyulan ihtiyaç ile bireysel özgürlüklerin baskılanması tehdidinin dengelenmesi modern ABD yönetim sisteminin önemli bir sorunsalı olarak varlığını korumaktadır.

ABD yönetim sisteminin değişime açık ve reformist yapısı ile özel sektör uygulamalarını idari pratiklere yansıyan özellikleri gözetildiğinde, diğer ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarından önemli ölçüde farklı olduğu ve örgütsel işleyişinin de bu

ölçüde farklılaştığı söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında, ABD kamu yönetimi uygulamalarının diğer ülkelerin yönetsel sorunlara çözüm sunabilmesinin oldukça güç olduğunu kabul etmek gerekecektir. Tarihsel süreçte, güçler ayrılığı sisteminin felsefesini yaratan politik ve toplumsal yapının kendine özgü nitelikleri, yönetsel gücün dağınık olması ABD’de etkin bir kamu yönetimi sisteminin devamlılığını sağlamıştır. Bu bakımdan, ABD kamu yönetimi pratiklerinin uygulamadaki uzun süreli başarısının ve kriz durumlarında güçlü yönetsel cevaplar üretebilmesinin tarihsel süreçte geçirdiği kendine has gelişim süreci olduğu söylenebilir. Başkanlık sisteminin uygulandığı diğer ülke yönetim sistemlerinde ise güçler dengesi sisteminin kırılganlığı, uzun vadede aynı başarılı sonuçların elde edilmesini olanaksız hale getirdiği düşünülmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

FEDERAL YÖNETİMİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

II.1. Yönetmel Katmanlar Arasında Güç Paylaşımını Sağlayan Bir Araç:

Federalizm

ABD federal sistemi karmaşık bir işleyişe sahip olan kendine özgü bir yapıdır. Federal ve eyalet düzeyindeki yönetim katmanları bazı durumlarda öyle içiçe geçmiştir ki yönetilenler tarafından günlük hayatlarını etkileyen politikaların hangi yönetim kademesi tarafından yapıldığının kestirilmesi kolay değildir (Lamb, Neiheisel, 2021, 182). ABD federal yönetim yapılanmasında, 20 nci ve 21 inci yüzyılda federal devletin yetkilerinin, çıkarılan yeni yasal düzenlemeler ve yargı kararları yoluyla oldukça genişlediği görülmektedir. Federal devlet lehine gerçekleşen yetki genişlemesi, federal yönetim kademesinin örgütlenmesinin de değişim geçirmesine yol açmıştır. Diğer taraftan, federal devlet yetkilerinin bir kısmının yeniden eyaletlere tanımlanması gerekliliğinin ortaya çıkması, eyaletler ile federal devlet arasındaki yetki paylaşımının yeniden belirlenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Federal devlet ve eyaletler yönetimleri arasında yetki paylaşımı tartışmaları günümüzde artarak devam etmektedir. Tüm bu tartışmalara rağmen ABD kamu yönetiminde federalizmin tarihsel süreç içerisinde gelişim gösteren ve değişken bir kavram olduğu kabul edilmelidir. ABD federal sisteminde, yönetmel katmanlar arasındaki ilişki, sosyo-ekonomik yapıdaki değişimlere duyarlıdır ve politik kararlar, yasal düzenlemeler ve yüksek mahkeme kararları ile yeniden tanımlanabilmektedir (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 14). ABD federal sistemi bu yönü ile kendine özgü ve değişime açık bir yapı olduğu değerlendirilebilir.

II.1.1. Federalizm Kavramı ve Örgütlenmedeki Değişim

Dünyadaki kamu yönetimi sistemleri, birbirinden farklı merkezileşme düzeyleri ile karakterize edilmektedir. Otoriter rejimler en merkeziyetçi sistemlerdir. ABD federal yönetim sistemi, farklı seviyelerdeki yönetim katmanlarının değişen oranlarda yönetsel güce sahip olmasıyla dikkat çeken kendine özgü bir yapıdır. Federal devlet bazı durumlarda yönetilenlere o kadar uzak görünmektedir ki, bireyler çoğunlukla kendi temsilcilerini tanımamakta veya belirli bir politikayı hangi yönetsel katmanın yaptığını dahi fark edememektedirler. Yüksek mahkeme, federalizm konusunda tarihsel önem taşıyan *State Ice Company v. Liebmann*⁸⁴ Kararında, “*Federal sistemin en özel ayrıcalıklarından biri; cüretkâr bir eyaletin -eğer vatandaşları bunu tercih ediyorsa- ulusun geri kalanını riske atmadan, yeni sosyal ve ekonomik deneyler için laboratuvar gibi kullanılabilir olmasıdır*” ifadesine yer vermektedir. ABD anayasasında ‘federalizm’in veya ‘federal sistem’in tanımı yapılmamaktadır. Yüksek mahkemenin federalizm ile ilgili kararları, anayasal hükümlerin yorumlanması yoluyla konunun açıklığa kavuşturulmasına yardımcı olmaktadır. Buna karşın, hangi yönetim kademesinin daha güçlü olduğu konusunda, yüksek mahkemenin zaman içerisinde birbirinden farklı kararlar verebildiği izlenmektedir. Örneğin, federal yasaların, eyalet yasalarına göre üstün hukuk metni olduğunu vurgulayan *McCulloch v. Maryland*⁸⁵ Kararında, eyaletlerin özerkliği olgusu göz ardı edilerek, anayasal üstünlük kuralı⁸⁶ gereğince, federal bankanın vergiden tamamen muaf olduğuna karar verilmiştir. Diğer yandan, *Printz v. United States*⁸⁷ Kararında, eyaletlerin özerkliği olgusu oldukça geniş yorumlanarak, Anayasal 10 uncu Değişiklik gereğince, Kongrenin silah satışı konusunda eyaletlerden federal politikaların uygulanmasını talep etme veya yönlendirme yetkisinin bulunmadığına hükmedilmiştir (Lamb, Neiheisel, 2021, 181-

⁸⁴ State Ice Company v. Liebmann (1932).

⁸⁵ McCulloch v. Maryland (1819).

⁸⁶ Supremacy Clause (Article IV, Clause 2).

⁸⁷ Printz v. United States (1997).

186). Burada yer verilen örnek kararlar arasındaki yüzyılı aşkın zaman farkı gözetildiğinde, federalizm anlayışının tarihsel süreç içerisinde değişerek şekillendiğini kabul etmek mümkündür.

Federal sistem, yönetsel gücün bir merkezi yönetim ile birden fazla alt kademe yönetim yapılanması arasında, anayasal olarak paylaştırılması ve her bir yönetim kademesine fonksiyonel yetkiler tanınması olarak tanımlanabilir. Federalizm ise, yönetsel bir yapılanmanın, birbirinden ayrı birden fazla yönetsel yapılanma arasında - herbirinin otoriteye varlığını koruyacak şekilde- güç ve yetki paylaşımı yapılması suretiyle bir politik sistemin çatısı altında toplamasıdır. ABD yönetim sisteminde, federal devlet ile eyaletler arasında yetki paylaşımı esasını temel alan federalizm, ABD anayasasının ilk oluşturulduğu günden bu yana yeni kurulan devletin ayrılmaz bir parçasıdır. Anayasal metin kaleme alındığında, yönetsel tiranlığın engellenmesi amacıyla ortaya atılmış olan federalizm, hâlihazırda yönetsel gücün, devletin tek bir katmanında toplanmasının engelleyen bir araç olarak görülmektedir (Lamb, Neiheisel, 2021, 183 ile Genovese, Han, 2009, 53). ABD anayasası federal devletin yetkilerini açıkça tanımlayarak, yetki dengesi bakımından, federal devletin eyaletlerden daha baskın bir yapı olduğunu açıklamaktadır. Anayasada getirilen genel bir hükümle⁸⁸-kamu yararının sağlanması amacıyla- Kongrenin gerekli görülen tüm alanlarda yasa çıkarma yetkisi olduğu ifade edilerek, federal devlete geniş bir alanda düzenleme yetkisi tanınmaktadır. Anayasal hükümde geçen ‘kamu yararı’ kavramı oldukça esnek ve muğlak bir kavramdır. Bu nedenle, federal devletin sahip olduğu yetkilerin hukuksal yorum yoluyla genişletilmesi mümkündür. Buna karşın, anayasaya eklenen Anayasal 10 uncu Değişiklik, federal devlete tanımlanmayan tüm yetkilerin eyaletlere ve yönetilenlere ait olduğunu ifade etmektedir. Bu anlamda, anayasada açıkça federal devletin alanında olduğu belirtilmeyen tüm konularda eyaletlerin yetki sahibi olduğu

⁸⁸ ABD Anayasası Madde 1 Bölüm 8.

kabul edilmektedir. Anayasal hükümlerin birlikte yorumlanması, eyaletler ve federal devlet arasındaki yetki paylaşımının farklı türlerde yeniden tanımlanmasına ve ‘İkili Federalizm’, ‘Ortak (Korporatif) Federalizm’ ‘Kreatif Federalizm’, ‘Yeni Federalizm’ ve ‘Kademeli Federalizm’ gibi bazı ayrımların ortaya çıkmasına yol açmaktadır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 14).

İkili Federalizm

*İkili Federalizm*⁸⁹ yapılanmasında, federal sistem çift katmanlı bir yapı arz etmektedir.19 uncu yüzyıl ABD federal yönetim yapısında, iki ayrı seviyede teşkilatlanmış ve birbiri ile yetki paylaşımı yapmayan, çift katmanlı devlet örgütlenmesi mevcuttur. Her bir katmanda yapılanan yönetim örgütlenmesi, bulunduğu katmanda kendisine tanımlanmış olan görev ve yetkileri kullanmaktadır. ABD anayasası ilk kaleme alındığında, İkili federalizmyapısı benimsenmiştir. Buna göre, federal devlete tanımlanmış olan yetkilerin sınırlı sayıda olması ve federal devletin sayılan alanlar dışına çıkmaması esastır. Sayılan alanlar dışında kalan tüm yetkiler ise eyaletlere has kılınmıştır. İkili Federalizm yapısında, federal ve eyalet yönetimleri düzeyinde birbiri ile kesişmeyen iki ayrı yetki ve egemenlik alanı tanımlanmıştır (Jillson, 2008, 59).

İkili federalizmin katı yorumunda, federal devlet hiçbir şekilde eyaletlere tanımlanmış olan yetki alanlarına müdahale edemez. Aksi takdirde, eyaletlerin yetkisini ve anayasal haklarını gasp etmiş sayılır. Bu yorum özellikle iç savaş öncesinde güney eyaletleri tarafından katı bir şekilde savunulmakla birlikte, uygulamada ikili federalizm yapısının işlerliğinin sağlanması kolay olmamaktadır. Bunun en temel sebebi federal devlete veya eyaletlere ait olan yetki katmanlarının sınırlarının belirlenmesinde yaşanan zorluklardır. Bu konuda federal devlet ve eyaletler arasında çıkan uyuşmazlıklar yüksek mahkeme tarafından çözümlenmekle birlikte genelde kararlar federal devlet lehine yetkilerin genişletilmesi yönünde olmaktadır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 15).

⁸⁹ Dual Federalism (1790-1930).

Ortak (Korporatif) Federalizm

1930'lu yıllarda merkezi devletin ulusal ekonomi üzerinde kontrol sağlamasına yönelik adımlar, İkili federalizm'in sona ermesine ve *Ortak (Korporatif) Federalizm*⁹⁰ olarak adlandırılan yeni bir dönemin başlangıcına sebep olmuştur. Ortak federalizm türünde, federal ve eyalet yönetimlerinin yetkileri arasında ikili federalizmde olduğu gibi belirgin bir sınır çizilmemektedir. Ortak federalizm, ABD yönetim sisteminde, Büyük Buhran döneminde yaşanan ekonomik ve toplumsal krizin aşılması amacıyla, federal devletin yetkilerinin genişletilmesi fikrine dayanmaktadır. Bu dönemdeki devlet yapılanmasında, federal devlet ve eyaletlerin yetki ve sorumlulukları pek çok alanda iç içe geçmiş ve ortaklaşa çalışılan alanlar şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, temel eğitim alanında, federal devlet gerekli bütçeyi oluştururken, eyaletler öğretmenler için aranacak nitelikleri tespit ederek müfredatı hazırlamaktadırlar. Temel eğitim gibi önemli bir alanda federal devlet ve eyaletler arasında bir işbirliği yapılarak ortaklaşa eylemler ile harekete geçilmesi ve kararların farklı seviyelerdeki yönetim katmanları tarafından birlikte alınması söz konusudur.

Federal devletin ve eyaletlerin birbiri ile örtüşecek şekilde aynı alanda yetki kullanması yöntemi olarak karşımıza çıkan ortak federalizm, yönetsel gücün akışkanlığının devlet örgütlenmesinin tamamına nüfuz edebilmesi anlamına gelmektedir. Bu anlamda, politikayı belirleyen baskın olan bir güç veya belirlenen alanlarında ayrı ayrı hareket eden egemen güçler yerine, birlikte hareket eden kolektif bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Ortak federalizm, ikili federalizme kıyasla, ABD sisteminde tarihsel olarak daha uzun süre işlevselliğini korumuş olan federal yapılanma türüdür (McClain, Tauber, 2018, 82 ile Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 15). Buna karşın ortak federalizm, hangi kamusal yetkinin hangi düzeyde ve ne kapsamda kullanılacağı konusunda uygulamada bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Örneğin,

⁹⁰ Cooperative Federalism (1930-1960).

çevrenin korunması, genel refah düzeyinin yükseltilmesi gibi konularda federal düzeyde mi yoksa eyaletler düzeyinde mi yetki kullanılması gerektiği tartışmalıdır. Aynı şekilde, birlikte hareket edilmesi gereken bir alanda ne ölçüde eyaletlerin, ne ölçüde federal devletin müdahale etmesi gerektiği konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu durum uygulamada yetki kullanımı konusundabir karmaşa yaratmaktadır. Diğer taraftan, bazı alanlarda federal devletin gerektiğinden fazla müdahaleci olduğu yönünde bir kanı uyandırmaktadır. ABD toplumunda çoğunlukla, eyaletlerin başa çıkamayacağı ölçüde önemli ve kapsamlı konulardafederal devletin müdahalesinin gerekli olduğuna inanılmaktadır (Genovese, Han, 2009, 53). Bu açıdan yaklaşıldığında, ortak federalizm yapısının kamu gücünün yönetimin her katmanına yayılması açısından teorik açıdan faydalı olduğu ancak, federal ve eyalet yönetimleri arasında yetki çatışmalarının ortaya çıkmasına yol açtığı için uygulamada zorluklar yarattığı söylenebilir.

Kreatif Federalizm

*Kreatif Federalizm*⁹¹ yapısında, federal devlet eyaletlerin ihtiyaçlarını tespit ederek bu ihtiyaçlar için eyaletlere kaynak yaratmaktadır. Başkan Johnson döneminde uygulanan kamu refahını artırmaya yönelik federal politikalar ve eyaletlere federal bütçeden sağlanan sosyal yardımlar kreatif federalizmin bir uygulaması olarak kabul edilmektedir (Jillson, 2008, 67).

Federal bütçeden eyaletlere aktarılan kaynaklar, eyaletlerin ihtiyaçlarının sadece o eyalette yaşayanlar tarafından değil tüm vatandaşlarca yüklenilmesi anlamına gelmektedir. Bir eyalete belirli bir nedenle federal bütçeden kaynak ayrılması, diğer eyaletlerin de kendi ihtiyaçlarını bildirerek federal bütçeden pay talep etmelerine yol açmaktadır. Bu durum federal bütçenin eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde kullandırılması anlamına gelmektedir. Federal bütçeden en büyük payı almak isteyeneyaletler arasında rekabetin oluşması, nüfus, yüzölçümü olarak federal düzeyde

⁹¹ Creative Federalism (1960-1980).

sağlanacak kaynakların derecelendirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Buna karşın sistem, federal kaynakların eyaletler arasında dağıtımının yeterince adil olmadığı, kullandırılan kaynakların eyaletlerin gelişimine yeterince katkı sağlamadığı yönünde önemli eleştirileri de beraberinde getirmektedir (Wilson, 2009, 81, 84).

1960'lı yıllarda ırk ayrımcılığının ortadan kaldırılması amacıyla federal devlet tarafından eyaletlere 'kanun önünde eşitlik ilkesi'ni tanımları ve eyalet kanunlarında bu yönde gerekli değişikliklerin yapılmasının bildirilmesi, kreatif federalizmin sosyal eşitliğin sağlanmasına yönelik uygulama örneği sayılmaktadır (Losco, Baker, 2018, 43).

Yeni Federalizm

1980'li yıllarda, kreatif federalizm uygulaması nedeniyle güç kaybına uğramış eyaletlere ve yerel yönetimlere belirli alanlarda yeniden yetki tanınması gündeme gelmiştir. *Yeni Federalizm*⁹² olarak adlandırılan bu dönemde federal devlet ile eyaletler arasındaki güç dengesi yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemde, eyaletlerin yetkilerinin federal devlet aleyhine genişletilebilmesi amacıyla, eyaletlerin ihtiyaçlarının federal devletin müdahalesi olmaksızın doğrudan belirlenmesi ve harcama yetkilerinin eyaletlere iadesi söz konusu olmuştur. Yeni federalizm yapısının temel özelliği federal devlet ile eyaletler arasındaki kaynak paylaşımının sağlanabilmesi ve vergi gelirlerinin eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde kullandırılmasıdır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 19).

1980'li yıllarda federal devletin yetkilerinin giderek kısıtlanması ve yönetim yetkilerinin eyaletlere devri ile öne çıkan yeni federalizm dönemi, devletin küçültülmesi anlayışının da temelini oluşturmuştur. Başkan Reagan döneminde yerel yönetimlere ve eyaletlere, bu anlayışın etkisiyle, federal kaynakların kullanımı konusunda daha fazla yetki tanınmıştır. Diğer taraftan, federal düzenlemelere gerek olmaksızın kaynak kullanabilme yetkisi eyaletlere tanınmış olmakla beraber, federal yardımların büyük

⁹² New Federalism (1980-2001).

ölçüde kesilmesi de yine Başkan Reagan döneminde gerçekleşmiştir. Bu dönemde yeterli federal destek alamayan eyaletler ve yerel yönetimler vergileri artırmak ve bazı hizmetleri özelleştirmek zorunda kalmışlardır (Losco, Baker, 2018, 51). Kesintiler nedeniyle, federal kaynaklara ulaşamayan eyaletler, eğitim gibi bazı temel hizmetleri fonlayabilmek için gerekli geliri sağlamak amacıyla piyango düzenlemek zorunda kalmıştır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 19).

2001 ve 2008 yılları arasında uygulanan politikalarla, eyaletlerin yönetsel alanlarına federal devlet düzeyindeki müdahaleler yeniden fazlalaşmıştır. Başkan Bush döneminde, ulusal güvenliğin korunması saikiyle çıkarılan ‘Vatanseverlik Kanunu’⁹³, gibi yasalar ile federal devletin vatandaşlar üzerindeki otoritesi ve düzenleyici yetkileri artırılmıştır. Bu yıllarda Başkan Bush tarafından uygulanan federal devletin yetkilerinin genişletilmesi politikası kapsamında, eyaletlerde eğitimin fonlanması için federal kaynakların kullanılması sağlanmıştır. Başkan Obama döneminde, sağlık sigortası hizmetlerinin ‘Hesaplı Sağlık Hizmetleri Yasası’⁹⁴ gibi yasal düzenlemeler çıkarılması suretiyle, federal kaynaklardan karşılanmasına imkân tanınmıştır (Ford, Bardes, Schmidt, Shelley II, 2018,101).

Kademeli Federalizm

*Kademeli Federalizm*⁹⁵ yapılanması, Başkan Obama döneminde federal devlet ve eyaletler arasındaki yetki dengesinin sağlanması amacıyla oluşturulmuş bir modeldir. Bu dönemde eyaletlere, daha önceleri federal devletin yetkisinde olduğu kabul edilen ‘çevrenin korunması’, ‘tüketici hakları’ gibi konularda daha geniş yetkiler tanınmıştır. Bu konularda eyaletler tarafından alınan kararlar, diğer eyaletler için bir ölçüt kabul edilerek federal düzeyde uyulması gereken kurallara dönüşebilmektedir. Örneğin çevrenin korunması amacıyla, egzoz ölçümleri konusunda California Eyaleti

⁹³ Patriot Act (2001).

⁹⁴ Affordable Care Act (2010).

⁹⁵ Progressive Federalism (2009-Günümüz).

tarafından getirilen düzenlemeler, federal düzeyde referans alınarak diğer eyaletler için uyulması gereken bir genel düzenleme haline getirilmiştir. Federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişki ve yönetsel yetki paylaşımı genellikle yasal düzenlemeler ile değişim göstermektedir. Bazı hallerde ise, yargı kararları ile federal yetkilerin genişletildiği görülmektedir. Örneğin, yüksek mahkeme 2010 yılında aldığı Karar⁹⁶ ile Anayasada federal devletin yetkileri arasında sayılmadığı halde, cezaevi inşa edilmesinin ve federal suçluların hapsedilmesinin eyaletlerin değil federal devletin yetkilerinden olduğunu karara bağlamıştır (Janda, Berry, Goldman ve Hula, 2012, 92).

ABD yönetim sisteminde federal yönetim ile eyaletler arasında yönetsel açıdan durağan bir ilişki bulunmamaktadır. Anayasadaki 10 uncu Değişiklik ile çeliştiği ölçüde, federal düzenlemeler eyaletler tarafından uygulanmamaktadır. Bu durum yüksek mahkemekararları ile de tespit edilmektedir. Örneğin, yüksek mahkeme, yerel yönetimler ve eyaletlerde istihdam edilen işçilerin çalışma koşulları ve ücretlendirmelerini düzenleyen federal kararları incelediği, *National League of Cities v. Usery*⁹⁷ Kararında, “*eyaletlere ait olan düzenleme yetkisinin federal devlet tarafından kullanılamayacağına*” hükmetmiştir. Yüksek mahkeme bu kararında, federal yönetimin eyaletlerin yerine geçecek şekilde düzenleme yetkisi kullanmasının, federal yönetimin anayasal yetki sınırları ile bağdaşmadığı gerekçesi ile anayasaya aykırılık kararı vermiştir (Sheldon, 2002, 84). Bu bağlamda, ABD federalizm anlayışının şekillendirilmesinde yüksek mahkeme kararlarının belirleyici bir rolü olduğu söylenebilmektedir.

II.1.2. New York Eyaletinin Pandemi ile Mücadelesi: ABD Federal Sisteminin İşleyişi Açısından Güncel Bir Örnek

⁹⁶ U.S. v. Comstock (2010).

⁹⁷ National League of Cities v. Usery (1976).

ABD yönetim sisteminde kademeli federalizm yapısı günümüzde devam ettirilse de, yönetim katmanları arasındaki örgütsel işlerliğin yeterince sağlanmadığı izlenmektedir. Bu yapılanmada, önemli politik kararların baskın güç olan federal yönetim tarafından alındığı, eyaletlerin ve yerel yönetimlerin federal düzeyde alınan kararlara mümkün olduğu ölçüde uyum sağlamaya çalıştığı anlaşılmaktadır. Buna karşın, federal yönetim ile eyaletler arasındaki yetki paylaşımının keskin olmaması, özellikle kriz durumlarında, örgütsel koordinasyon eksikliği ve yönetsel yapıların birlikte işlerliğini kaybetmeleri sonuçlarına yol açmaktadır. New York eyaletinin Covid-19 Pandemisi ile mücadelesi esnasında federal yönetim ile yetki paylaşımı nedeniyle yaşadığı yönetsel sorunlar bu duruma güncel bir örnek olarak gösterilebilir.

2020 yılında, tüm dünyayı ve ABD'yi büyük ölçüde etkisi altına alan Covid-19 Pandemisi ulusal bir kriz olarak kabul edilmiş ve pandemi esnasında kamu sağlığının korunması amacıyla alınması gereken tedbirlerin devlet eliyle alınması gündeme gelmiştir. Pandemi sürecinde çok sayıda ABD vatandaşının sağlık hizmetlerine ulaşamaması nedeniyle hayatını kaybetmesi, federal yönetimin sağlık alanındaki yetkilerinin genişletilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Eyaletler, pandemi ile mücadelede yetersiz kaldıkları gerekçesi ile federal düzeyde acil destek sağlanmasını talep etmişlerdir. Buna karşın, federal yönetimin eyaletlerin taleplerini zamanında ve gerektiği gibi karşılanmasında önemli aksaklıklar yaşandığı izlenmiştir.

New York Eyaleti, ABD genelinde pandemiden en fazla etkilenen ve can kaybının en fazla olduğu eyaletler arasındadır. Salgın esnasında, eyalet hastanelerine başvuran çok sayıda hasta nefes alamama şikayeti nedeniyle ventilatör desteğine ihtiyaç duymakta ve bu destek sağlanmazsa hayatlarını kaybetmektedir. Eyalet hastanelerinde artan hasta ihtiyacını karşılayacak sayıda ventilatör bulunmamaktadır. Ventilatörün pahalı bir tıbbi cihaz olması ve çok sayıda hasta olması nedeniyle eyalet bütçesinden

karşılanması olanaksız bulunmuştur. Bu gerekçeyle, New York Eyalet valisi tarafından salgının en yoğun yaşandığı 2020 Mart ayında, federal devletten eyaletlerindeki hastanelere toplam *otuz bin* adet ventilatör sağlanmasının gerektiği ve bunun hastaların hayata tutunması için şart olduğu bildirilmiştir. Federal düzeyde yapılan değerlendirmede, bir ventilatörün fiyatının *yirmibeş bin* ila *otuz bin* dolar arasında değiştiği ve bu fiyatın pahalı olması nedeniyle ancak yoğun bakımdaki hastalara bu yönde bir destek sağlanmasının makul olduğu ifade edilmiştir. New York Eyalet valisi, ventilatörlerin kamu sağlığının korunması için hayati önemde olduğu belirtilerek destek talebi yinelenmiştir. Bunun üzerine federal yönetim tarafından, New York Eyalet valisinin ventilatör talebi yersiz bulunarak reddedilmiştir. Başkan Trump tarafından yapılan açıklamada, federal devletin sağlık alanındaki yetkisinin sadece eyaletlere destek sağlamak olduğu belirtilerek, ihtiyaç duyulan ventilatörlerin eyaletler tarafından karşılanması gerektiği ifade edilmiştir. Federal düzeyde alınan bu karara rağmen, federal bir kurum olan FEMA⁹⁸ tarafından ülke genelindeki eyalet hastanelerine toplam *dört yüz* adet ventilatör desteği sağlanmıştır. Bu durum New York eyaletinde infial yaratmış ve eyalet valisi, ventilatöre bağlanmazsa hayatını kaybedecek olan hasta sayısının *otuz bin* adet olduğunu açıklayarak, geri kalan hastaların ne olacağını Başkan Trump'a sormuştur. New York Eyalet valisi ayrıca, federal devleti, bireyleri hayatta tutacak kaynakları kendi tekeline almakla ve tüm eyaletlere gerektiği ölçüde adil bir paylaşım ile kullandırmamakla suçlamıştır⁹⁹. Başkan Trump tarafından yapılan açıklamada, pandemi sürecinde, mevcut ventilatörlerin eyaletler arasında ortaklaşa kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

New York Eyaletinde salgının ve ölüm sayılarının katlanarak artmaya devam etmesi ve oluşan olumsuz kamuoyunun etkisiyle, federal devlet devam eden aylarda daha müdahaleci davranmış ve tüm eyaletlere pandemi ile mücadele konusunda

⁹⁸ Federal Emergency Management Agency.

⁹⁹ <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/03/27/822998602/fact-check-n-y-governor-slams-trump-ventilator-claim-as-ignorant-and-uninformed>

belirli bir destek sağlanmıştır. Federal yönetim tarafından sağlanan destek eyaletler tarafından yetersiz bulunmuş ve federal devletin sağlık alanındaki görevlerini yerine getirmekten kaçındığı yönünde sert eleştiriler gündeme gelmiştir. Başkan Trump tarafından eyaletlerin ventilatörleri ortaklaşa kullanması gerektiği yönünde yaptığı açıklamaların bu eleştirilerin yükselmesinde önemli katkısı olmuştur¹⁰⁰. Devam eden süreçte, salgının ulusal çapta yıkıcı etkileri artmış ve bu durum federal yönetim ile eyaletler arasında bir yönetim krizi haline gelmiştir. Bunun önlenmesi amacıyla Covid-19 testlerinin yapılması, kitlerin elde edilmesi ve uygulanması gibi konularda eyaletler ile federal yönetim düzeyinde belirli ölçüde işbirliğine gidilmiştir¹⁰¹. Salgının etkilerinin azaltılması amacıyla atılan zorunlu adımlara karşın, federal devlet ve eyaletler arasında büyük bir yetki karmaşası yaşandığı dikkati çekmektedir.

New York Eyaletinin pandemi ile mücadelesi örneğinden izlendiği üzere, ABD federal sisteminde, eyaletler ve federal yönetim arasındaki yetki paylaşımı belirgin sınırlara sahip değildir. Salgın, ekonomik kriz, doğal afetler gibi eyaletlerin kendi kaynakları ile karşılayamayacağı ölçüde geniş ölçekli toplumsal yıkım hallerinde federal devletin müdahalesi beklenmektedir. Buna karşın eyaletler ve federal yönetim arasındaki koordinasyon eksikliği ve federal kaynak aktarımındaki önceliklendirme sorunları, kamu gücünün tüm yönetsel kademelere yayılarak koordineli bir biçimde kullanılmasını engellemektedir. Yönetimsel katmanlar arasında yetki ve güç paylaşımının bir aracı olarak görülen ABD federal sisteminin, tarihsel süreçte geçirdiği yapısal değişime rağmen, federal devlet ve eyalet yönetimleri arasındaki işleyiş açısından aksadığını kabul etmek gerekmektedir. Öte yandan, yetki paylaşımı konusunda yönetim katmanları arasındaki karmaşık ilişkiler ağının, anayasal güçler ayrılığı ilkesi gereğince, her seviyedeki yönetim yapılanmasının karar alma sürecine dahil olması ve bu şekilde

¹⁰⁰ https://www.washingtonpost.com/politics/new-york-coronavirus-deaths-surpass-3500-as-trump-urges-states-to-share-ventilators/2020/04/04/d231de8a-7694-11ea-87da-77a8136c1a6d_story.html
¹⁰¹ <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2020/04/21/coronavirus-trump-andrew-cuomo-meet-white-house-testing/2994922001/>

denetim ve denge mekanizmasının işlevselliğinin sağlanması amacına hizmet ettiği söylenebilir. Bu açıdan ABD federal sistemi, dünyadaki diğer federal yönetim sistemlerinden farklı ve kendine özgü bir yönetim sistemi özelliği sergilemektedir.

II.2. ABD Federal Sisteminde Yasama Fonksiyonunun İşleyişi: Kongre

ABD anayasası, federal yönetim sistemini yasama, yürütme ve yargı organları temelinde yapılandırmaktadır. Federal anayasanın 1 inci maddesi gereğince, “devletin birinci organı” ABD Kongresidir. Dünyadaki diğer federal yönetim sistemlerinde yasama organlarının, temel işlevi ulusal düzeydeki politikaların yasal zemine kavuşturulması veya Başkan tarafından alınan kararların onaylanmasıdır. Buna karşın ABD Kongresi, yönetsel gücün erkler arasında dağıtılarak dengelenmesinde önemli rol oynayan, anayasal denetim ve denge mekanizması yetkileriyle donatılmış bir yapıdır. Ayrıca, temsili demokrasinin en geniş ölçüde sağlanabildiği, dünyada az sayıda bulunan yasama meclislerinden bir tanesidir. Kongrenin bu benzersiz yapısı, anayasal sistemin kurucuları tarafından savunulan ‘yürütme erki tek başına yönetemez’ ilkesinin bir yansımasıdır. Bu açıdan, ABD yönetim sisteminde yürütme erkinin, yasama erkini kontrolü altına alması kabul edilemez. Dünyadaki diğer örnekler bakıldığında, Japonya ve İngiltere yönetim sistemlerinde yürütme erkinin parlamentoda çoğunluğu sağlayarak, yasama organını kontrolü altına alması mümkündür. Buna karşın, ABD yönetim sisteminde yasamanın diğer erklerin kontrolü altına girmesini önleyecek anayasal mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu anlamda, ABD yönetim sistemi Kongrenin işleyişi ve fonksiyonları açısından kendine özgü nitelikler barındırmaktadır (Lowi, Ginsberg, Shepsle, Ansolabehere, 2019, 181).

Kanunların yapılmasından sorumlu olan yasama organı, ABD Kongresi Senato ve Temsilciler Meclisi olarak ikili bir yapıdan oluşmaktadır. Senato ve Temsilciler Meclisi birbirini dengeleyecek ölçüde eşit güce sahip ve her ikisi de seçimle oluşturulmuş yapılardır. ABD Kongresi bu yönüyle de dünyadaki diğer yasama

organlarından farklı işleyiş sergilemektedir. Kongre yasa yapma görevinin yanı sıra, yürütme organının işlemlerinin denetlenmesi ve gücün tek bir organda toplanmasının önlenmesi açısından önemli işleve sahiptir (Coleman, Goldstein ve Howell 2009, 399 ile Watts, 2010, 53).

II.2.1. Yönetmel Gücün Dengeli Dağılımda Kongrenin Rolü ve Önemi

Kongre terimi, sözlük anlamında ‘bir araya gelmek’, ‘büyük toplantı’ manalarını taşımaktadır (Collin, 2004, 51). Kongre, toplumdaki farklı görüşleri yansıtan ve farklı menfaat gruplarını temsil eden tarafların politika yapım sürecinde bir araya getirilmesi amacıyla oluşturulmuş kolektif bir yapıdır (Frantzich, Ernst, 2009, 61). Kongre, ABD anayasasında yönetim sistemindeki en temel güç olarak tasarlanmıştır. Devlet politikalarının şekillendirilmesi, yürütme organının denetim altında tutulması, askeri güçlerin yönetimi ve hazinenin kontrolü gibi devlet yönetimine dair en önemli yetkiler Kongreye aittir. Bu karşın, Kongrenin geniş anayasal yetkileri ancak anayasal temsilin sağlanabilmesi yoluyla kullanılabilir. Bu anlamda, Kongrede etkili bir şekilde temsil edilen bireylerin, toplumdaki çeşitli kesimlerin ve menfaat gruplarının yasama gücünün asıl sahipleri olduğu düşünülebilir (Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 182).

ABD anayasası yürürlüğe girdiği 1789 yılından itibaren, yeni kurulan federal yönetim sisteminin merkezine yasama organını oturtmuştur. Anayasanın 1 nci maddesinde, yasama yetkisinin Birleşik Devletler Kongresine ait olduğunu açıklamaktadır (Jillson, 2008, 221). Kongre, gerek anayasal konvansiyon döneminde gerekse anayasanın kaleme alınması sürecinde kurucular tarafından üzerinde titizlikle durulmuş olan ve organizasyonu üzerinde en yoğun tartışmaların yaşandığı federal yapıdır. Bunun temel sebebi, Kongrenin, diğer organlara kıyasla, vatandaşları devlet yönetimi ve politika yapım sürecine daha fazla ve doğrudan dahil edebilen bir mekanizma niteliğini taşımasıdır (Frantzich, Ernst, 2009, 59). Bu niteliği nedeniyle

yasama organı anayasada geniş yer tutmakta olup, bağımsız ve güçlü yetkilerle donatılmış olan Kongre, anayasal anlamda yargı ve yürütme organına kıyasla, eşitler arasında birinci olarak algılanmaktadır. ABD federal yönetim sisteminin Kongre merkezli olması, devlet yapılanmasının demokratik, meşru ve kurumsal bir otoriteye dayandırılmış olması anlamına gelmektedir (Mann, Ornstein, 2006, 14-16).

ABD Anayasasının 1 inci maddesi 1 inci bölümünde, yasama organı olan Kongrenin Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki meclisli bir yapıdan oluştuğu ve her iki meclisin ülke genelinde uygulanacak olan federal kanunların yapılmasında birlikte yetkili olduğu açıklanmaktadır. Kongrenin iki meclisli yapısı, federal kanunların yapımı sürecinde yasama yetkisini kullanan Senato ve Temsilciler Meclisinin bir tür güç bölüşümü yapmasını, bu anlamda karşılıklı birliği ve uzlaşma halinde bulunmalarını gerektirmektedir. Senato ve Temsilciler Meclisi arasında yasama yetkisi kullanılırken bu güç bölüşümünde karşılıklı olarak birbirini dengelemekte ve bu şekilde yasama sürecinin tamamının tek bir meclisin kontrolünde olmasının önüne geçilmektedir. Bu nedenle, yasama süreci oldukça zaman alan ve meşakkatli bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır (Kaplan, 2015, 28).

Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisi olarak çift meclisli bir yapı olarak tasarlanmıştır. Kurucular tarafından her iki meclis yapısının toplumsal olarak farklı kesimlerden seçilmiş kişilerden teşekkül edeceği öngörülerek, her iki meclisin delegeleri arasında farklılıklar oluşturulmuştur. Temsilciler Meclisi üyelerinin, vatandaşlarca doğrudan yapılan seçimle atandığı için halka daha yakın kişilerden oluşacağı, Senato'nun dolaylı seçimle gelmesi nedeniyle, eyaletlerin ve azınlıkların çoğunluk görüşüne karşı koruyucusu olan toplumun köklü ve varlıklı kesimin sesi olacağı düşünülmüştür (Baker, Losco 2018, 285). Bu sebeple, tarihsel süreçte Senato '*üst meclis*', Temsilciler Meclisi ise '*alt meclis*' olarak anılmaktadır. Kurucuların öngörüsünün aksine, Anayasada yapılan değişiklikler sonucu, gerek Senato gerek

Temsilciler Meclisi, toplumun çeşitli kesimlerinin söz sahibi olabildiği, uygulamada güç paylaşımı ve işbirliği halinde yasama yetkisini kullanmak durumunda kalan ve birbirini dengeleyen mekanizmalar haline gelmiştir(Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 22).

Kongrenin yetkileri federal anayasanın 8 inci bölümü 1 inci maddesinde düzenlenmektedir. Anayasadaki bu düzenleme gereğince, Kongreye sınırlı sayma yoluyla belirlenen alanlarda yasama yetkisi tanınmaktadır. Kongrenin en temel görevi, anayasal görev alanı olarak belirlenen konularda yasaları çıkarmak ve kanunları yayımlamaktır. Yasa taslakları,başkanın imzasına sunulup yasalaşmadan önce Kongre'den geçmek zorundadır. Kongre, yasaların kabulü veya reddedilmesi konusunda tam yetkilidir. Kongrenin yasa yapmak dışındaki en önemli işlevi seçmenlerin temsil edilmesini sağlamaktır. Kongreye, ayrıca ekonomik vefinansal veya askeri alanlarda tanımlanmış geniş yetkiler bulunmaktadır. Bunun yanında Kongrenin başkan ve kamu kurumları üzerinde denetim ve denge mekanizması gereğince kullandığı gözetim yetkisi de mevcuttur(Wilson, Dilulio, 2008, 317).

Tarihsel süreçte anayasa değişiklikleri ile Kongreye ait görevler genişleme eğilimi göstermektedir. Kongrenin görevleri, anayasada 'belirlenmiş görevler' ile anayasada 'zımni görevler' şeklinde ikiye ayrılarak incelenebilir. Kongrenin *belirlenmiş görevleri*, anayasada açıkça Kongreye ait olduğu açıklanan görevlerdir. Bunlar arasında, vergi toplamak, para basmak, eyaletlerarası ve dış ticareti düzenlemek, savaş ilan etmek, anayasa değişikliklerini teklif etmek, bireysel özgürlüklerin korunması ve kapsamlarının genişletilmesi için düzenlemeler yapmak öne çıkmaktadır. Kongrenin *zımni görevleri*, doğrudan anayasada yer almamakla birlikte, Kongrenin -görevlerini yerine getirmek amacıyla gerekli olan tüm kanunları çıkarabileceği- yönündeki esnek anayasal hükmün yorumlanması sonucu ortaya çıkmaktadır. Esnek anayasal hüküm, Kongrenin var olan yetkilerini genişletmekte ve örtülü yetkilerin varlığına işaret etmektedir. Bu anayasal hüküm gereği yüksek mahkeme yargısal yorum yöntemini

kullanarak, çeşitli konularda Kongrenin görevlerinin genişletilmesi işlevi görmektedir. Buna karşın Kongrenin yetkileri sınırsız olarak düşünülemez. Haklar Bildirgesi, Kongrenin yasama yetkisini bireysel özgürlükleri kısıtlayıcı nitelikte kullanmasını yasaklamaktadır. Bunun dışında denetim ve denge mekanizması gereğince, Başkan tarafından yasanın veto edilmesi veya yüksek mahkeme tarafından yasanın anayasaya aykırı olduğuna karar verilmesi gibi hallerde de Kongrenin yasama yetkisi sınırlandırılmış olmaktadır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 23). ABD Kongresinin, yetki alanı ayırımına göre belirlenmiş olan görevleri aşağıda yer alan Tablo 11’de izlenebilmektedir.

Tablo 11: Kongrenin Yetki Alanı ve Görevleri (Kaynak: Baker, Losco 2018, 285).

Yetki Alanı	Görevleri
Finansal ve Ekonomik Alan	- Vergileri koymak ve vergi toplamak (16 ncı değişiklik ile vergilendirme yetkisi genişletilmiştir) - Hazine adına borç almak - Eyaletler arası ve yabancı ülkeler ile ticareti düzenlemek - Para basmak ve paranın değerini belirlemek - Kalpazanlık ve sahte para basımını cezalandırmak - Ağırlık ve uzunluk ölçü birimlerinin standartlarını belirlemek - Patent ve telif haklarını tanımak - İflas konusunda yeknesak kanunları çıkarmak - Postaneleri ve posta yollarını tesis etmek
Savunma ve Askeri Alan	- Savaş ilan etmek - Ordu kurmak ve ordu yönetimi kurallarını belirlemek - Deniz Kuvvetlerini oluşturmak ve sürekliliğini sağlamak - Askeri kuvvetlerin yönetimini sağlamak - Ulusal milis kuvvetleri oluşturmak, eğitmek ve ihtiyaç halinde göreve çağırmak
Denetim ve Denge Alanı	- Federal kamu görevlileri hakkında, görev kusuru nedeniyle meclis soruşturması başlatmak - Yüksek mahkemenin alt seviyesinde görev yapacak olan federal mahkemeleri oluşturmak ve hangi davalara bakacaklarını belirlemek - Başkanının veto yetkisini hükümsüz kılmak
Yasama Alanı	- Anayasanın uygulanması ve yukarıda belirtilen tüm alanlarda öngörülen yetkilerin kullanılması için gerekli olan yasaları çıkarmak ve kanunları yayımlamak - Columbia Bölgesini yönetmek - Yeni eyaletlerin oluşturulmasına karar vermek - Anayasa değişikliklerini teklif etmek - Temel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlamak

Kongre, federal yönetim yapısındaki en önemli aktör olarak bu görevlerin yanı sıra, ABD politik sisteminde çeşitli fonksiyonları da yerine getirmektedir. Kongrenin fonksiyonları arasında kanunları yapmak, temsili sağlamak, seçim bölgelerine hizmet

etmek, denetim ve denge mekanizması gereğince gözetim işlevini yerine getirmek, toplumun eğitimini sağlamak ve toplumsal uzlaşmazlıkları çözüme kavuşturmak sayılmaktadır. Bunlar arasında kanun yapma ve temsili sağlama fonksiyonları diğerlerine kıyasla daha öne çıkmaktadır. Federal yönetim sisteminin en geniş temsili organı olarak, ulusal düzeydeki politikaların yapımı ve federal kanunların yayımlanması Kongrenin temel fonksiyonudur. Kongrenin temsili sağlama fonksiyonu ise, seçim bölgelerindeki seçmenlerin temsilini sağlamak ve çevrenin korunması, çiftçilerin haklarının sağlanması gibi ulusal düzeydeki çıkarların temsilini sağlamak olarak iki farklı yönden ele alınmaktadır. Seçim bölgesindeki seçmenlerin talepleri ile ulusal düzeydeki çıkar gruplarının menfaatlerinin çatıştığı haller Kongrenin yasama sürecini bir bütün olarak ele almasına ve çeşitli grupları yasama sürecine dahil ederek temsili sağlama fonksiyonunu yerine getirmesine neden olmaktadır. Kongrenin seçim bölgelerine hizmet sağlama fonksiyonu, doğrudan seçim bölgesinden gelen taleplerin kongreye ulaştırılması amacıyla seçmen ile meclis arasında köprü işlevi gören temsilciler eliyle yerine getirilmektedir. Böylece, seçmen doğrudan yasa yapım sürecine dahil edilebilmektedir. Kongre, toplumun eğitimini sağlamak fonksiyonunu, yasa dışı ilaçların kullanımı, küçük işletmelerin sorunlarının ele alınması, genel sağlık gibi toplumun tümünü ilgilendiren konularda kamuya açık toplantılar düzenleyerek veya internet üzerinden sağladığı platformlarda toplumun bilgilendirilmesini sağlayarak yerine getirmektedir. Uzlaşmazlıkların çözümü fonksiyonu ise, toplumdaki çeşitli çıkar gruplarının ekonomik, dini, ideolojik alanlarda çatışan menfaatlerinin dengelenmesi ve düzenlemelerde çoğulcu yaklaşımın dikkate alınarak çıkar çatışmalarının en aza indirgenmesi ile mümkün olmaktadır (Ford, Bardes, Schmidt, Shelley II, 2018, 388).

II.2.2. Temsili Demokrasinin Sembolü: Kongrenin Yapılanması

Kongre, federal anayasada çift meclisli bir yapı olarak tasarlanmıştır. Çift meclisli olarak öngörülen bu yapıda, *Senato* ve *Temsilciler Meclisi* adı altında

oluşturulmuş iki ayrı meclis yasama yetkisini birlikte kullanmaktadırlar. Günümüzde, Senato ve Temsilciler Meclisi üyeleri doğrudan vatandaşlar tarafından seçilmektedir. Temsilciler Meclisi üyeleri nüfusa göre belirlenen seçim bölgeleri bazında seçilmektedir. Temsilciler Meclisi için bu oran, 1789 yılında yaklaşık olarak 30.000 kişi için *bir* temsilci iken, günümüzde yaklaşık olarak 700.000 kişi için *bir* temsilci seçilmektedir. Senato için eyalet bazında eşit temsilci ilkesi mevcuttur ve her bir eyalet için iki senatör seçilmektedir. Temsilciler Meclisi ve Senato yasama sürecinde eşit meclisler olmakla birlikte farklı roller üstlenmektedir. Senato daha katılımcı ve müzakereci bir meclis niteliğini taşımaktadır. Buna karşın, Temsilciler Meclisi daha örgütlü ve merkezîleştirilmiş bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Temsilciler Meclisi üyeleri yasama sürecinde kanunların konusuna göre uzmanlaşabilmektedir. Bu nedenle Temsilciler Meclisi yasama sürecinde, uzmanlık alanlarına göre komiteler oluşturabilmekte ve yasa yapım sürecinde organize bir şekilde hareket edebilmektedir. Benzer bir uzmanlaşma Senato için söz konusu değildir. Senatörler çok daha geniş politika alanlarına ilişkin olarak değerlendirme yapmak durumunda kaldıklarından ve genellikle daha heterojen seçim bölgelerini temsil ettiklerinden, uzmanlaşma yerine geniş katılımlı müzakere süreçlerine dahil olarak yasama sürecini yürütmektedirler. Bu anlamda, Temsilciler Meclisi üyelerinin seçim bölgelerinin menfaatlerini daha organize ve daha güçlü olarak temsil ettikleri söylenebilir. Senatörler ise, görev sürelerinin daha uzun olmasının da yardımıyla, tüm ülkeyi ilgilendiren konularda ulusal menfaatlerin korunması veya farklı menfaat gruplarının ortaya çıkmasını sağlayarak federal düzeyde yeni düzenlemelerin getirilmesi konusunda etkili olmaktadır. Bu açıdan, yasama sürecinde Temsilciler Meclisinin daha bölünmüş ve mevcut çıkarların savunucusu olarak hareket ettiği, Senatonun ise birleştirici bir etki yaratarak federal düzeyde politika yapım sürecini yönettiği söylenebilecektir (Lowi, Ginsberg, Shepsle, Ansolabehere, 2017 188).

Senato ve Temsilciler Meclisi arasındaki temel farklılıklar aşağıda yer verilen Tablo 12’de özetlenmektedir. Temsilciler Meclisinin üye sayısı, 1929 yılında çıkarılan Yeniden Bölüştürme Kanunu¹⁰² ile sabitlenmiş ve 435 temsilci olarak belirlenmiştir. Yeniden Bölüştürme Kanunu, temsilci sayısını sınırlandırarak, Temsilciler Meclisinin nüfus artışı ile hantal ve yönetilmesi zor bir yapı haline gelmesini önlemek amacıyla hizmet etmektedir. Senatoda ise toplam 100 Senatör bulunmaktadır. Temsilciler Meclisi üyelerinin görev süresi iki yıldır. Buna karşın, Senatörlerin görev süreleri daha uzun olarak düzenlenmiş ve üçte bir temsilci için iki yılda bir seçim yapılması şartıyla, altı yıl olarak belirlenmiştir (Baker, Losco, 2018, 286).

Tablo 12: Senato ve Temsilciler Meclisi Farkları (Kaynak: Lowi, Ginsberg, Shepsle, Ansolabehere, 2017 182).

	TEMSİLCİLER MECLİSİ	SENATO
<i>Üyeler için Yaş Sınırı</i>	En az 25 yaş	En az 30 yaş
<i>ABD Vatandaşlığı Süresi</i>	En az 7 yıl	En az 9 yıl
<i>Görev Süresi</i>	2 yıl	6 yıl (Aşamalı)
<i>Eyalet Başına Üye Sayısı</i>	Nüfusa göre değişmektedir	2 Üye
<i>Seçim Bölgesi Özellikleri</i>	Yerel	Yerel ve Ulusal
<i>Üye Sayısı</i>	435	100

Senato ve Temsilciler Meclisi arasındaki en temel fark, Temsilciler Meclisinin Senato’dan daha geniş kapsamlı bir yapı olmasıdır. Temsilciler Meclisinin 435 üyesi ve buna ek olarak Columbia Bölgesi, Porto-Rico, Guam, Virgin Adaları ile Amerikan Samoası delegeleri mevcuttur. Senatoda ise toplam 100 üye bulunmaktadır. Üye sayıları arasındaki önemli fark her iki meclisin işleyişine de yansımaktadır. Bu durum, kalabalık bir yapı olan Temsilciler Meclisinin daha katı kurallar ile yönetilmesine yol açarken, Senatoda daha esnek prosedürler izlenebilmektedir. Temsilciler Meclisinde görüşmeler ve yasama süreci oldukça detaylı kurallara bağlı kalınarak devam ettirilmekte ve kanun görüşmelerinde zaman kısıtlamaları kısa tutulmaktadır. Senatoda ise yasama süreci daha az kısıtlayıcı kurallarla işlemektedir. Temsilciler Meclisinde görev alan üyeler kalabalık

¹⁰² Reapportionment Act of 1929.

ve geniş kapsamlı yapısı nedeniyle Senato üyeleri kadar kamuoyu tanınırlığına erişememektedir. Temsilciler Meclisi üyesinin ulusal düzeyde tanınması ancak belirli bir yasama alanında uzmanlaşması veya o alanda öne çıkması ile mümkün olmaktadır. Senatörler ise medya veya basın yoluyla topluma daha kolay ulaşabilmekte, toplumsal konularda söz alabilmekte ve bu anlamda federal düzeyde önemli bir seçim gücü elde edebilmektedirler. (Ford, Bardes, Schmidt, Shelley II, 2018, 394).

Yasama faaliyeti esnasında Kongrenin işleyişi çeşitli komisyonlar ve alt komisyonlar ile sağlanmaktadır. ABD yapılanmasında, yasama faaliyeti en temel ve kapsamlı işlev olarak ele alınmakta olduğundan, her yasama döneminde binlerce kanun tasarısı Kongreye sunulmaktadır. Kongre üyelerinin her birinin sunulan kanun tasarıları konusunda yeterince bilgilendirilmesi ve sürecin aksaksız sürdürülebilmesi için yasama faaliyetlerinin sürdürülmesinde gerek Senato gerekse Temsilciler Meclisinde, Komisyon ve Alt Komisyon Sistemi geliştirilmiştir. Komisyon Sistemi, kanun yapımı konusunda üyelerin uzmanlaşmasını ve yasama faaliyetleri aşamasında üyeler arasında belirli bir işbölümünün oluşmasını sağlamaktadır. Kongrenin belirli üyeleri enerji veya vergi gibi uzmanlıklarının olduğu alanlarda sunulmuş olan tasarıları incelemekte ve bu şekilde kanun yapımı sürecine sürat kazandırılması mümkün olmaktadır. Komisyonlar, bir başkan ve diğer komisyon üyelerinden oluşmaktadır. Kanun tasarılarına dair düzenlenen oturumlar ve izlenecek sürecin kontrolü komisyon başkanına aittir. Komisyon başkanı aynı zamanda kanun tasarısının hangi alt komisyon tarafından görüşüleceğinin kararını da vermektedir. Bu anlamda, komisyonların kanun tasarıları hakkında genellikle son sözü söyleyen ve tasarıya ilişkin yasama sürecini kontrolleri altında tutan yapılanmalar olduğu söylenebilir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 352).

Komisyonlar, Kongrenin işleyişindeki hizmet ettikleri amaca göre farklılaşmakta ve en sık olarak ‘daimi komisyonlar’ ile ‘seçilmiş komisyonlar’ olarak karşımıza çıkmaktadır. *Daimi komisyonlar*, Temsilciler Meclisi ve Senato kurallarına göre

oluşturulmuş, değişik oturumlarda görevleri devam eden kalıcı komisyonlardır. Her bir daimi komisyon kendine özgü belirlenmiş bir alanda yasama işlevini ve politika yapımı fonksiyonunu yerine getirmektedir. Kongredeki bazı Komisyonlar görevleri itibarıyla üyelerini diğerlerine kıyasla daha prestijli ve güçlü konuma taşımaktadır. Özellikle Ödenek ve Harcamalar Komisyonu, Finans Komisyonu gibi daimi komisyonlarda yer alan Kongre üyeleri kendi seçim bölgelerine daha fazla federal kaynak ve ödenek ayrılmasını sağlayabileceğinden, üyeler bu türden komisyonlarda yer almayı daha fazla tercih edebilmektedir. Ayrıca, Kongre üyeleri kendi seçim bölgelerinin geçim kaynaklarına doğrudan etkili olan komisyonlarda da yer sahibi olmayı öncelik edinmektedirler. Örneğin, tarım odaklı bir eyaletin temsilcileri, Tarım Komisyonunda yer almayı ve bu şekilde kendi seçim bölgesi ile ilgili politika yapım sürecine doğrudan dahil olmayı hedefleyebilmektedir. Kongrede daimi komisyonların dışında belirli bir amaca özgülenmiş olarak ve sınırlı bir süre ile oluşturulmuş *seçilmiş komisyonlar* mevcuttur. Seçilmiş komisyonlar genellikle toplumsal bir konunun araştırılması ve çözüm üretilmesi amacıyla oluşturulan komisyonlardır (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 353). Örneğin, 23 Nisan 2020 tarihinde Temsilciler Meclisinde, Covid-19 virüsünün ekonomik etkilerinin araştırılması amacıyla Coronavirüs Krizi konusuna özgülenmiş bir seçilmiş komisyon oluşturulmuştur.

Kongrede daimi ve seçilmiş komisyonlar dışında, ‘birleşik komisyonlar’, ‘konferans komisyonları’ ve ‘kurallar komisyonu’ da bulunmaktadır. *Birleşik komisyonlar*, Senato ve Temsilciler Meclisi üyelerinden oluşturulan ve genellikle ekonomi, vergilendirme gibi konulara özgü görev yapan geçici veya daimi olarak kurulan komisyonlardır. *Konferans komisyonları*, yasama faaliyeti esnasında, Senato ve Temsilciler Meclisi tarafından bir kanun tasarısının farklı versiyonlarını kabul edilirse, tasarının her iki meclis tarafından tek bir metin halinde kabul edilmesi amacıyla görev yapan komisyonlardır. *Kurallar komisyonu*, kanun tasarılarının görüşülmesi esnasında

müzakere sürelerini belirleyen ve tasarının ne zaman ve ne şekilde değiştirileceğine karar veren komisyondur. Kurallar komisyonubu belirleyici fonksiyonu itibariyle 1883'lü yıllardan bu yana yasama işlevi açısından oldukça güçlü konumda olan bir yapılanmadır (Smith, Roberts, Wielen, 2006, 200).

Anayasada komisyonların çalışma usulleri konusunda belirleyici herhangi bir hüküm bulunmadığından, Senato ve Temsilciler Meclisinde komisyonların çalışma usulleri hakkında uygulamada çeşitli kurallar oluşturulmuştur. Komisyonlar bir başkan, bir kıdemli üye ve diğer komisyon üyelerinden oluşmaktadır. Komisyonun gündemi, çalışma esasları, alt komiteleri ve bütçesi, komisyon başkan tarafından kararlaştırılmaktadır. Bu bakımdankomisyon başkanlığı yasama faaliyeti açısından oldukça prestijli ve etkin bir konum olarak kabul edilmektedir (Smith, Roberts, Wielen, 2006, 214). Komisyon üyelerinin seçimi konusunda Senato ve Temsilciler Meclisinde benzer kurallar mevcuttur. Her iki mecliste de komisyon üyeleri kendi partilerinin yönetim kurulu tarafından atanırlar. Bu konuda yazılı bir kural olmamasına rağmen çoğunluk partisinin daimi komisyonlarda en uzun süre görev almış üyesinin komisyon başkanı olarak seçilmesine dair uygulama teamül olarak sürdürülmektedir (Schneider, 2018, 9,10). Bu anlamda, kongrede çeşitli pozisyonlara atanama konusunda üyeler arasında kıdem esaslı bir sistem işletilmektedir. Kongrenin genel işleyişi açısından ise siyasi parti bazlı bir mekanizma işletilmektedir. Kongrede çoğunluğa sahip olan siyasi parti, Senato ve Temsilciler Meclisindeki pozisyonları ve o meclisteki gücü komisyonlar vasıtasıyla kendi kontrolünde tutabilmektedir(Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 352,353). Bu şekilde, çoğunluk partisinin kongredeki yasama işlevini kontrol etmesi ve yönlendirmesi mümkün olmaktadır. Özellikle 20 nciyüzyıl boyunca kongrenin faaliyetlerinin ve yasama işlevinin çoğunluk partisinin komisyon başkanları tarafından yönlendirildiği kabul edilmektedir (Wilson, Dilulio ve Bose, 2011, 322).

Senatonun Yapılanması ve İşlevi

Senato, kongrenin ikili yapılanmasında, bir tür ‘üst meclis’ olarak kabul edilmektedir. Senato’da gerçekleştirilen müzakerelerin Temsilciler Meclisinde gerçekleştirilenler görüşmelere kıyasla daha önemli ve federal düzeydeki düzenlemeleri ilgilendiren konular hakkında olduğu söylenebilir. Senatoda toplam *yüz* Senatör bulunmaktadır. 31 Mart 2020 tarihi itibarıyla Senato üyelerinin, *kırk beş*’i Demokratlardan, *elli üç*’ü Cumhuriyetçilerden, *iki* tanesi Bağımsız temsilcilerden oluşmaktadır. Bağımsız temsilcilerin her ikisi de Demokratların parti grup toplantılarına iştirak etmektedir (CRS, 2020-a, 1).

Senatörler *altı* yıllık dönem için seçilmektedir ve çift sayı ile biten yıllarda ülke genelinde yeniden seçim yapılmaktadır. Böylece, *iki yılda bir* yapılan seçimlerde Senato üyelerinin yaklaşık *üçte biri* yeniden seçilmektedir. Bu anlamda, Senatonun *üçte ikisini* oluşturan üyelerin her durumda ulusal düzeyde yasama tecrübesine sahip Senatörlerden oluşması garanti altına alınmış olmaktadır (Watts, 2010, 269). Senatörün ölümü, istifası veya ihraç edilmesi sonucunda Senatoda oluşan boş pozisyonlar bu duruma özgü yapılan özel seçimler ile doldurulmaktadır. Buna karşın, anayasa özel seçimin gerçekleştirilmesine kadar boşalan pozisyonun olduğu eyaletin valisine boş pozisyon için geçici atama yapma yetkisi tanımaktadır. Uygulamada Senatodaki boşalan pozisyonlar genellikle eyalet valisi tarafından yapılan atamalarla doldurulmaktadır (Richardson, Neale, 2003, 1).

Senatörler belirli bir seçim bölgesini değil tüm ülkeyi temsil etmektedirler. Federal anayasanın 1 inci maddesi gereğince, senatör olarak seçilebilmenin şartları arasında; *30* yaşında olmak, en az *9* yıldan beri ABD vatandaşlığına sahip olmak, seçim tarihi itibarıyla seçildikleri eyalette ikametgâh sahibi olmak sayılmaktadır (Patrick, Pious ve Ritchie, 2001, 729). Senatoya seçilen temsilciler konusunda eyaletler arasında eşitlik mevcuttur ve her eyaletten *iki* senatör seçilmektedir. Bu uygulamada, yüzölçümü bakımından ülkedeki en büyük eyalet olan Alaska ile yüzölçümü bazında en küçük

eyaletolan Rhode Island eşit sayıda senatör çıkarmaktadır. Yine ülkedeki en az nüfus yoğunluğuna sahip eyalet olan Wyoming (578.759 kişi) ile en kalabalık nüfusa sahip eyalet olan California (37.253.956 kişi)Senatoda eşit sayıda senatör ile temsil edilmektedir. Bununla birlikte, Porto-Riko, Amerika Samoa'sı, Guam, Kuzey Marina Adaları, Amerikan Virgin Adaları ile Washington D.C. ise tek senatör ile temsil edilmektedirler (Kaplan, 2015,34).

Senatoda 2020 yılı itibariyle toplam *on altı*daimi komisyon bulunmakta olup, bu Komisyonlar Tablo 13'te sunulmaktadır. Senatodaki daimi komisyonlar kendi içlerinde alt komisyonlara ayrılmaktadır. 2017 yılından günümüze Senatoda toplam *altmış yedi*alt komisyon görev yapmaktadır. Senato daimi komisyonları kendileri için belirlenmiş spesifik alanlarda sunulan kanun tasarılarını değerlendirmek ve yasama işlevini yerine getirmekle görevli olup, bunun yanında bazı ilave görevleri de mevcuttur. Örneğin, Dış İlişkiler Komisyonu, yabancı ülkeler ile imzalanacak anlaşmaları incelemek ve değişiklik önerilerini ve anlaşmaya dair tavsiyelerini Kongreye raporlamakla görevlidir (Spanier, Noguee, 1981, 89).

Tablo 13: Senato Daimi Komisyonları (Kaynak: Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 207).

Senato Daimi Komisyonları	
Tarım, Beslenme ve Ormancılık Komisyonu	Finans Komisyonu
Ödenek ve Harcamalar Komisyonu	Dış İlişkiler Komisyonu
Silahlı Kuvvetler Komisyonu	Sağlık, Eğitim, İşgücü ve Emeklilik Komisyonu
Bankacılık, İskan ve Şehir İşleri Komisyonu	İç Güvenlik ve Devlet İşleri Komisyonu
Bütçe Komisyonu	Yargı Komisyonu
Ticaret, Bilim ve Ulaştırma Komisyonu	Kurallar ve Yönetim Komisyonu
Enerji ve Doğal Kaynaklar Komisyonu	Küçük Ölçekli İşletmeler ve Girişimcilik Komisyonu
Çevre ve Bayındırlık Komisyonu	Gazi İşleri Komisyonu

ABD Başkanı tarafından müzakere edilen uluslararası anlaşmaları onaylamak veya reddetmek, başkana veya yüksek mahkeme üyelerine karşı açılan ceza davalarında duruşmayı yönetmek ve jüri gibi hareket etmek Senato'nun görevleri arasındadır. Yanı sıra, başkan tarafından, yüksek mahkeme, federal mahkemeler ve yürütme organındaki

önemli pozisyonlara atanacak kişiler göreve başlamadan önce Senatonun onayından geçmek durumundadır. Sahip olduğu yetkiler ve görevleri Senatoyu politika yapım sürecinde önemli bir konuma getirmektedir. Senatörlerin bireysel olarak politik sistemde güçlü ve etkili konumları mevcuttur (Regens, Gaddie, 2005, 10).

ABD başkan yardımcısı, Senato başkanı olarak görev yapmaktadır. Bununla birlikte, başkan yardımcısı yalnızca oyların eşit olduğu durumlarda oy kullanabilir. Başkan yardımcısı Senatonun sembolik başkanıdır (Kaplan, 2015, 34). Senato yasama faaliyetlerinin işleyişi açısından senatörlerden birini başkan olarak seçer. Senato başkanlığı onursal bir görev olup, genellikle çoğunluk partisinin en kıdemli üyeleri arasından, Senatoda en uzun görev yapmış olan senatör senato başkanı olarak belirlenir. Senato başkanlığı onursal bir görev olduğundan, Senatonun uygulamadaki fiili yönetimi '*senato liderleri*' tarafından yerine getirilmektedir. Özellikle, çoğunluk partisinin senato lideri yasama işlevi açısından önemli bir güce ve siyasi etkiye sahiptir. Bunun yanında, senato liderleri diğer Kongre üyelerinin yasama sürecinde bilgilendirilmesinden ve partilerinin iradesi doğrultusunda hareket etmesinden sorumludur (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 26). Senato liderleri dışında, partileri tarafından seçilmiş grup liderlerinin ve çeşitli menfaat gruplarının politika yapımı sürecinde ve kanun tasarıları hakkındaki bilgilerin Senato üyelerine aktarılmasında ve yasama faaliyetinin şekillendirilmesinde önemli rolleri bulunmaktadır (Frantzich, Ernst, 2009, 244).

Temsilciler Meclisinin Yapılanması ve İşlevi

Temsilciler Meclisinde toplam 435 Kongre üyesi görev almaktadır. 31 Mart 2020 tarihi itibarıyla Temsilciler Meclisi üyelerinin, 236'sı Demokratlardan, 198'i Cumhuriyetçilerden, 1'i bağımsız temsilciden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisinde 6 üyelik ise hâlihazırda boş konumdadır (CRS, 2020-a, 1). Temsilciler Meclisinde görev alan Kongre üyelerinin görev süreleri *iki* yıldır ve her çift sayı ile biten yılda yeniden

seçim yapılmaktadır. Kongre üyeleri her iki yılda bir seçime girecekleri için kendi seçim bölgeleri ve seçmenleri ile yakın ilişkiler sürdürmek ve politikalarını buna göre belirlemek durumundadırlar. Temsilciler Meclisine seçilebilme koşulları arasında, 25 yaşında olmak, en az *yediyıl* süresince ABD vatandaşlığına sahip olmak ve seçim tarihi itibariyle seçime girdiği eyalette ikamet ediyor olmak yer almaktadır (Patrick, Pious, Ritchie, 2001, 729).

Temsilciler Meclisi üyelerinin her biri, kendi eyaletlerinin yaklaşık 710.767 seçmenden oluşan ve ‘seçim bölgesi’ olarak nitelenen belirli bir bölümünü temsilen seçilmektedirler. Eyalet bazında temsilci sayıları o eyaletin nüfusuna göre belirlenmektedir. Bu bakımdan, daha düşük nüfuslu eyaletler daha az sayıda temsilci ile daha kalabalık nüfuslu eyaletler ise daha fazla sayıda temsilci ile Kongrede temsil edilmektedirler. *Bölüşdürme* adı verilen sisteme göre, her bir eyalet bazında ikamet eden kişi sayısına oranlanarak, coğrafi olarak belirlenen alanlarda seçim bölgeleri tespit edilmektedir. Yoğun nüfuslu seçim bölgeleri daha alt bölümlere ayrılarak daha fazla temsilcinin seçilmesine olanak vermektedir. Bu durumun tipik örneği Illinois Eyaletinde karşımıza çıkmaktadır. Illinois Eyaletinde toplam 18 Seçim Bölgesi mevcuttur ve bunların 11 tanesi eyalet nüfusunun en yoğun olduğu Chicago bölgesindedir. Eyaletlerdeki düşük nüfus yoğunluğuna sahip bölgeler ise daha az temsilci çıkarmaktadır. Örneğin, yoğun nüfusa sahip olan California Eyaletinde 53 seçim bölgesi ve bunun karşılığında 53 temsilci vardır. Buna karşın, Alaska, Güney Dakota ve Vermont Eyaletlerinin her birinde bir seçim bölgesi ve karşılığında tek temsilci mevcuttur. Bunlardan Alaska Eyaleti, en geniş seçim bölgesi unvanına sahiptir ve 1973 yılından günümüze değin tek temsilci çıkarmaktadır. ABD’de her *on* yılda bir yapılan nüfus sayımları ile Seçim Bölgelerinin yenilenmesi sağlanmakta ve nüfus artışı veya azalışına orantılı olarak eyaletlerdeki temsilci sayısının değıştirilmesi söz konusu olmaktadır. Örneğin, Arizona Eyaletinde nüfus artışına bağılı olarak seçim bölgeleri ve

temsilci sayısı yıllar itibariyle giderek artmıştır. Eyaletin 1990'lı yıllarda 5 temsilcisi, 2000'li yıllarda 6 temsilcisi mevcut iken 2010'lu yıllarda bu sayı 8 temsilciye yükselmiştir. 2020 yılı itibariyle, 116 ncı hükümet döneminde Arizona eyaletinde 9 seçim bölgesi bulunmakta olup, Kongrede 5 Demokrat 4 Cumhuriyetçi olmak üzere toplam 9 üye ile temsil edilmektedir (Kaplan, 2015, 29,30). Yakın geçmişe bakıldığında batı ve güneybatı eyaletlerinin Temsilciler Meclisindeki temsil oranlarını artırdığı buna karşın kuzeydoğu ve ortabatı eyaletlerinin temsilci sayılarında düşüş olduğu görülmektedir (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 24).

Temsilciler Meclisinde farklı yasama yetkilerine sahip daimi komisyonlar ve bunlarla bağlantı olarak oluşturulmuş alt komisyonlar mevcuttur. Her bir komisyon, Temsilciler Meclisinin onayına veya incelemesine sunulan konuları değerlendirmek ve yasa tasarılarını incelemekle görevlidir. Daimi komisyonlar bu fonksiyonlarının yanı sıra, görev alanlarındaki programların ve faaliyetlerin izlenmesi ve bu alandaki kamu kurumlarının denetlenmesi gibi bazı vazifeleri de yerine getirmektedirler. 2020 yılı itibariyle, Temsilciler Meclisi daimi komisyonları, üye sayısı dağılımları ile komisyon büyüklükleri Tablo 14'te sunulan verilerden izlenebilmektedir. Buna göre Temsilciler Meclisindeki en büyük komisyonlar, '*Ulaşım ve Altyapı Komisyonu*' ile '*Finansal Hizmetler Komisyonu*'dur. Daimi komisyonlarda çoğunluk partisinden olan temsilcilerin sayıları daha fazladır. Bu aynı zamanda komisyonlarda politik olarak çoğunluk partisinin güçlü olduğuna da işaret etmektedir. Bu durumun tek istisnası, her iki partiden de eşit üye sayısı öngörülmüş olan '*Etik Komisyonu*'dur (Eckman, Egar, 2019, 1).

Kanun yapma sürecinin karmaşıklığı daimi komisyonların, daha küçük gruplara bölünmesini ve alt komisyonlara ayrılarak çalışmasını zorunlu hale getirmektedir. Bir Daimi Komisyon en fazla beş alt komisyona ayrılabilir. Kongrede görev yapan alt komisyonların sayısı zaman içerisinde giderek artmıştır. 1995 yılı itibariyle Temsilciler

Meclisinde *seksen dört*, Senatoda *altmış dokuz* alt komisyon mevcuttur(Soifer, Hoffman, Voss, 2011, 27).

Komisyonlar yasama faaliyeti esnasındakongre üyelerini etkileme ve çoğunluğun kararına doğrudan yön verme yetisine sahip etkin gruplardır. Bir yasama döneminde Senato veya Temsilciler Meclisine sunulan kanun tasarılarının %99'u *yirmi dört* saatlik süre içerisinde ilgili komisyona havale edilmektedir. Buna karşın, bunlardan yalnızca %14'ü komisyondan geçerek oylamaya sunulmakta ve bunların sadece %6'sı yasalasmaktadır. Diğer bir ifade ile kanun tasarılarının %86'sı komisyona sunulduktan sonra hukuken ölmektedir. Komisyonlar bu işlevleri anlamında, kongredeki yasama sürecini yöneten ve kanun tasarılarının kaderini belirleyen yapılanmalar olarak karşımıza çıkmaktadır (Groseclose ve King, 1998, 137).

Tablo 14: Temsilciler Daimi Komisyonları (Eckman ve Egar,2019, 4).

Temsilciler Meclisi Daimi Komisyonları (116 ncı Hükümet: 2019-2021)		
<i>Temsilciler Meclisi Toplam Üye Sayısı</i>	<i>Demokrat Parti Üyesi</i>	<i>Cumhuriyetçi Parti Üyesi</i>
435	235	198
<i>Daimi Komisyonlar</i>	<i>(Çoğunluk)</i>	<i>(Azınlık)</i>
Tarım Komisyonu	26	21
Ödenek ve Harcamalar Komisyonu	30	23
Silahlı Kuvvetler Komisyonu	31	26
Bütçe Komisyonu	22	14
Eğitim ve İşgücü Komisyonu	28	22
Enerji ve Ticaret Komisyonu	31	24
Etik Komisyonu	5	5
Finansal Hizmetler Komisyonu	34	26
Dış İlişkiler Komisyonu	26	21
İç Güvenlik Komisyonu	18	13
Doğal Kaynaklar Komisyonu	26	19
Hukuk Komisyonu	24	17
İç Yönetim Komisyonu	6	3
Denetim ve Reform Komisyonu	24	18
Kurallar Komisyonu	9	4
Bilim Uzay ve Teknoloji Komisyonu	22	17
Küçük Ölçekli İşyerleri Komisyonu	14	10
Ulaşım ve Altyapı Komisyonu	37	30
Gazi İşleri Komisyonu	16	12
Yöntem ve Araçlar Komisyonu	25	17

Seçilmiş Daimi İstihbarat Komisyonu	13	9
-------------------------------------	----	---

Temsilciler Meclisinde, her dönem devamlılığını koruyandaimi komisyonların yanında, özel bir amaçla ve belirli sreye münhasır olarak kurulmuş olan komisyonlar da bulunmaktadır.‘Seçilmiş komisyonlar’ olarak adlandırılan bu yapılanmalar daha sıklıkla soruşturma veya belirli bir konunun araştırılması gibi amaçlarla geçici bir süre için görev almaktadırlar. Seçilmiş komisyonlar uygulamada nadiren kanun yapımında rol almaktadırlar(Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012,353).

Temsilciler Meclisi yelerinin komisyonlara atanması öncesinde partilerin liderleri tarafından,her birkomisyonunda hangi oranda DemokratParti veya Cumhuriyetçi Parti temsilcisine yer verileceği kararlaştırılmaktadır. Her bir partiye ayrılan komisyon kontenjanı ise,azınlık ve çoğunluk partisi temsilcilerininTemsilciler Meclisi genelindeki dağılım oranı ile eşitlenmitir. Her komisyonun bir başkanı ve bir kıdemli yesi bulunmaktadır. Komisyon başkanı tüm komisyona başkanlık etmektedir. Kıdemli ye ise komisyonun azınlık üyelerinin öncülüğünü yapmaktadır. Temsilciler Meclisindeki en güçlü konumdaki ye ise ‘meclis sözcüsü’dr. Meclis sözcüsü, yeni komisyon atamalarını ve üyeler arasındaki iletişim ağını kontrol etmektedir. Ayrıca, Temsilciler Meclisinin faaliyetlerini ve bu yolla Kongre politikalarını etkileme gücüne sahiptir. Teorik olarak meclis sözcüsü konumu Kongre açısından partizan bir konum olarak kabul edilmemektedir. Buna karşın teamül gereğince,çoğunluk partisinin lideri meclis sözcülüğünü yapmakta olduğundan, uygulamada oldukça politik bir şekilde konumlanmaktadır. (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 355).

II.2.3. Amerikan Toplumunu Oluşturan eşitliliğin Temsili: Kongreyelerin Dağılımı

2020 yılı verileri dikkate alındığında, ABD Kongresi 50 eyaletten 1 ye olmak üzere, Columbia Bölgesi, Guam, Virgin Adaları, Amerikan Samoası, Kuzey Mariana

Adaları ve Porto Rico olmak üzere toplam 541 temsilciden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisinin 6 adet oy kullanmayan üyesi mevcut olup, bunlar; *Porto-Riko, Amerika Samoa'sı, Guam, Kuzey Marina Adaları, Amerikan Virgin Adaları* ile *Washington D.C.*'yi temsil etmektedirler(CRS, 2020-a, 1).

Kongre üyelerinin çoğunluğunu, kuruluştan günümüze beyaz erkekler teşkil etmektedir. Kongre üyelerinin çalışma ve uzmanlık alanları açısından dağılımına bakıldığında ise, genellikle kamu görevlileri, avukatlar veya iş insanlarının Kongre üyelerinin çoğunluğunu oluşturduğu görülmektedir. 1960'lı yıllarda başlayan özgürlük ve toplumsal eşitlik hareketleri sonucu Kongredeki kadın ve etnik azınlıkları temsil eden üye sayısında artış gözlemlenmiştir. Böylelikle, yurttaşlık hakları kanunu gibi düzenlemelerin yürürlüğe girmesi ile özellikle etnik kökenli azınlıklar politik sistemde daha etkili olarak temsil hakkı elde etmeye başlamışlardır (Tyson, 2016, 91).

Kongredeki kadın temsilcilerin sayısı 2000'li yıllar sonrasında daha açık bir artış göstermekte olup, bu tarihler sonrasında kadınlar Senato'da daha geniş yer bulmaya başlamışlardır. Kongrede Hispanik, Afrika veya Asya kökenli temsilcilerin yer alması ise çok daha yakın tarihlere denk düşmektedir. Özellikle 19 uncu yüzyılda Afrika kökenli seçmenlerin sayısında artış olduğu ve göç yolu ile etnik kökenli seçmen sayısının arttığı dikkati çekmektedir. 1910 yılında ABD toplumunu oluşturan bireylerin üçte birinin ya anne babasından en az biri ya da kendisi yabancı ülke doğumludur (Dailey, 2004, 262). Bu oran yıllar itibarıyla yükseliş trendi izlemektedir. 1990 yılında yapılan nüfus sayımı sonrasında bazı eyaletlerde seçim bölgeleri değişmiş ve etnik kökenli seçmenlere daha fazla temsil hakkı verilecek şekilde seçim bölgeleri yeniden belirlenmiştir. 1990 yılı öncesinde *on yedi* seçim bölgesinden ibaret olan azınlık bölgeleri, 1992 yılında yapılan seçimler için, *otuz iki* Afro-Amerikan ve *yirmi* Hispanik seçim bölgesi şeklinde olmak üzere yenilenmiştir (Whitby, Gilliam, 1998, 39).

ABD toplumunda en hızlı nüfus artışı gösteren etnik grup Hispaniklerdir. 2000 ve 2010 yılları arasındaki verilere bakıldığında 35.3 milyon kişi olan Hispanik nüfusu sayısının 50.5 milyon kişiye ulaştığı ve toplam nüfusun %16'sını oluşturduğu izlenmektedir (Volkmer, 2013, 50). Buna karşın, etnik kökenden gelen seçmenlerin uzun yıllar uygulanan göçmen politikaları, kısıtlayıcı düzenlemeler gibi nedenlerle 2015 yılının başlarına kadar Kongrede gerçek anlamda temsil edildikleri söylenemez (Kropf, 2016, 50). Etnik kökenden gelen üyeler en genişoranda 115 inci Kongrede temsil hakkı sahibi olmuş ve buna rağmen temsilcileri çoğunlukla Senato yerine Temsilciler Meclisinde görev almışlardır (Zweigenhaft, 2018, 3). Buna karşın, yıllar itibariyle artış gösteren temsil oranlarının dahi ABD toplumundaki çeşitliliği yansıtmaktan uzak olduğu düşünülmektedir. 2018 yılı verileri esas alındığında, ABD toplumunun %38'i etnik kökenli bireylerden oluşmaktadır. Buna karşın, etnik kökenli bireyler en yüksek oranda temsil edildikleri Temsilciler Meclisinde sadece %13.7 oranında üst düzeyde temsil imkânı bulmaktadırlar (Scott, McCray, Bell, Overton, 2018, 3).

Kongre üyelerinin Senato ve Temsilciler Meclisi ayrımında, 1971 ve 2020 yılları arasındaki Kongre Dönemleri itibariyle etnik köken ve cinsiyet yönünden dağılımı Tablo 15'teyen verilen istatistiksel bilgiler bazında sunulmaktadır.

Tablo 15: Kongre Üyelerinin Etnik Köken ve Cinsiyet Dağılımı (Kaynak: CRS Report, 2020, 7-9).

KONGRE ÜYELERİNİN DAĞILIMI							
SENATO				TEMSİLCİLER MECLİSİ			
<i>Kongre</i>	<i>Kadın</i>	<i>Siyah</i>	<i>Hispanik</i>	<i>Yıl</i>	<i>Siyah</i>	<i>Hispanik</i>	<i>Kadın</i>
92 nci	2	1	1	1971-73	12	5	13
93 üncü	0	1	1	1973-75	15	5	14
94 üncü	0	1	1	1975-77	15	5	19
95 inci	2	1	0	1977-79	16	5	18
96 ncı	1	0	0	1979-81	16	6	16
97 nci	2	0	0	1981-83	17	6	19
98 inci	2	0	0	1983-85	21	10	22
99	2	0	0	1985-87	20	11	22
100 üncü	2	0	0	1987-89	23	11	23
101 inci	2	0	0	1989-91	24	11	25
102 nci	2	0	0	1991-93	26	10	29
103	6	1	0	1993-95	38	17	47
104 üncü	8	1	0	1995-97	38	18	48
105 inci	9	1	1	1997-99	37	18	51
106 ncı	9	0	0	1999-01	39	19	58
107 nci	13	0	0	2001-03	36	19	59
108 nci	13	0	0	2003-05	39	23	62
109 uncu	14	1	0	2005-07	37	23	59
110 uncu	16	1	0	2007-08	38	23	74
111 inci	17	1	1	2009-11	39	26	76
112 nci	17	0	1	2011-13	42	29	76
113 üncü	20	3	1	2013-15	42	31	84
114 üncü	20	2	1	2015-17	46	32	85
115 inci	21	3	2	2017-19	50	39	84
116 ncı	22	4	3	2019-20	52	38	100

Kongre üyelerinin dağılımına ilişkin olarak, Tablo 15'te sunulan veriler incelendiğinde Kongre dönemleri bazında gerek Senato gerekse Temsilciler Meclisinde yıllar itibariyle, kadın, Hispanik ve Afro-Amerikanetnik kökenli üye sayısının arttığı izlenmektedir. 2015 yılında göreve gelen 114 üncü Kongrenin ve 2020 yılında göreve başlayan 116 ncı Kongrenin, ırk ve etnik köken olarak azınlıklara en geniş yer veren Amerikan Kongresi olduğu izlenmektedir. Buna karşın nüfus oranı ve dağılımı dikkate alındığında, Kongredeki temsilcilerin dağılımının ABD toplumunun çeşitliliğini temsil etmekten bir ölçüde uzak olduğu anlaşılmaktadır.

ABD nüfusunun yarısından fazlası kadın seçmen olmasına rağmen, Kongrede kadın temsilci oranı yaklaşık olarak %20'lerde kalmaktadır. Bu oran 2013 yılındaki 112 nci Kongre'de %17 seviyelerinde iken devamında kadın temsilci oranının yükseliş trendi izlediği görülmektedir. Buna karşın, gerek Senatoda gerek Temsilciler Meclisinde

yer alan kadın Kongre üyelerin cinsiyet hiyerarşisi dâhilinde mesleki ayrımcılığa uğradıkları veya marjinalize edildikleri yönünde eleştiriler getirilmektedir (Sanghvi, 2019, 45). Diğer taraftan, tarihsel süreçte olduğu gibi günümüzde de kongrede, beyaz-erkek üyelerin baskın çoğunluğu oluşturduğu görülebilmektedir (Krutz, 2017, 424).

Kongre üyelerinin gelir düzeyleri bazında dağılımına bakıldığında, Kongrede varlıklı kesimin, sosyal güvencesi daha düşük toplumsal kesime kıyasla daha fazla temsilinin sağlandığı ve sosyo-ekonomik elit grubun daha güçlü temsil olanaklarını kullandığı bilinmektedir. Kongre üyelerinin sosyo-ekonomik elit grubun bir parçası olup olmadığının anlaşılmasında, gelir düzeyi ve sahip olunan zenginlik ölçüt olarak kullanılabilir.

2017 yılında göreve başlayan 115 inci Kongrenin %8'ini teşkil eden temsilciler sadece üst düzey zengin grubuna dahil olmakla kalmayıp, aynı zamanda ABD toplumunda sosyo-ekonomik açıdan en üstün olan %1'lik dilimde bulunan kişiler arasından gelmekteydiler. Yani sıra 2015 ve 2017 yılları arasında Kongrenin varlıklı üyelerinin sahip oldukları net gelir ve varlıkları %20 oranında artırdıkları anlaşılmaktadır. Kongrenin en varlıklı üyeleri *üçte iki* oranında cumhuriyetçi parti temsilcileri arasında yer almaktadır. Kongre üyelerinin %20'si çok varlıklı olmamakla birlikte sosyal statü olarak zengin kategorisinde yer almaktadır. Kongre üyelerinin *üçte birinin* ise gelirleri kendilerine yetecek ölçüde olup, bu temsilciler herhangi bir varlık sahibi değildir. Bu açıdan yaklaşıldığında varlıklı ve köklü ailelerden gelen kesimin kongrede daha geniş ve güçlü temsil olanağı yakaladığı sonucuna ulaşılabilir (Wilson, Godwin, Clark, 2020, 14-15).

2020 yılında göreve başlayan 116 ncı Kongre temsilcilerinin dağılımının çeşitliği ile dikkati çekmektedir. 116 ncı Kongrede Temsilciler Meclisinin *iki* üyesi siyah, *otuz sekiz* üyesi Hispanik, *on* üyesi Asyalı ve *yüz* üyesi kadınlardan müteşekkildir. Senato'da ise, *dört* siyah, *üç* Hispanik, *üç* Asyalı ve *yirmi iki* kadın Senatör görev

almaktadır. Toplumsal çeşitliliğin yansıtılması anlamında önceki Kongre Dönemlerine kıyasla daha başarılı bir grafik çizen 116 ncı Kongre, %23 kadın temsilci oranı ile tarihsel süreçte en fazla kadın temsilciye yer veren Kongre unvanına da sahip olmuştur. Kadın temsilcilerin etnik kökenleri açısından yaklaşıldığında, tarihsel süreç boyunca Kongrede görev alan Afrika kökenli kadın temsilci sayısının toplam *kırk yedi* olduğu anlaşılmaktadır (Brudnick, Manning, 2018, 16). Bu anlamda yıllar itibariyle etnik kökenli kadın temsilci sayısında artış izlenmekte olup, 115 inci Kongrede *yirmi bir* olan Afrika kökenli kadın temsilci sayısı, 116 ncı Kongrede *yirmi beş* üye sayısına yükselmiştir. Hispanik kökenli kadın temsilcilerin sayısı ise Kongrenin kuruluşundan bu yana toplam *yirmi* üyedir. Bunların *on beş* üye ise 116 ncı Kongrede yer bulmuşlardır. İlk kadın Senatör oldukça yakın bir tarih olan 2017 yılında Kongrede görev almıştır (CRS, 2020-b,4).

Tablo 15 ile Tablo 16-a/b’de sunulan veriler birlikte incelendiğinde; ABD Kongresinde kadınların temsil oranının kadın seçmen nüfusuna oranla oldukça düşük olduğu ve 2020 ve 2021 yıllarında oluşturulan Kongrelerde kadın temsilcilerin sayıca en geniş yer buldukları söylenebilecektir. Bu açıdan, kadın temsilcilerin Kongrede giderek artan oranda yer bulması sürecinin, geçtiğimiz son *on* yılda, farklı etnik kökenden gelen kadın temsilcilerin Senato ve Temsilciler Meclisinde daha fazla görev almaları ile devam ettiği ifade edilebilir (Fowler, 1996, 121,122).

116 ncı Kongre temsilcilerinin yaşlarına, dini inançlarına, meslekve eğitim durumlarına göre dağılımı aşağıda sunulan Tablo 16-a’da izlenebilmektedir.

Tablo 16-a: Kongre Üyelerinin Yaş, Eğitim, Meslek ve İnanç Dağılımı (Kaynak: CRS Report, 2020-a, 3-5).

116 ncı KONGRE (2019-2020)					
YAŞ			EĞİTİM		
<i>Yaş Aralığı</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>	<i>Eğitim Düzeyi</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>
20-29	1	-	Yüksek Lisans ve Üstü	288	75
30-39	33	1			
40-49	81	12			
50-59	113	18	Lisans veya Önlisans	117	22
60-69	125	42			
70-79	61	19			
80+	8	5	Diğer	17	-
MESLEK			İNANÇ		
<i>Meslek Kolu</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>	<i>Mezhep/Din</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>
Kamu /Politikacı	184	47	Katolik	137	22
İş İnsanı	183	29	Protestan	83	14
Hukuk	145	47	Baptist	61	10
Eğitim	73	20	Methodist	31	10
Emlak	27	4	Yahudi	26	8
Tarım/Çiftçi	23	5	Lutheryan	19	6
Mavi Yaka	21	3	Episcopalyan	20	4
Doktor	19	4	Presbiteryen	13	14
Sağlık Görevlisi	16	-	Belirtilmemiş	12	4
Din Görevlisi	15	2	Mormon	4	4
Gazeteci	13	-	Ortodoks	5	-
Mühendis	12	-	Müslüman	3	-
Ev Kadını	13	4	Hindu	3	-
Sporcu	9	-	Adventist	2	-
Polis	7	-	Budist	1	-
Sanatçı	4	2	Pentecostal	1	-
Teknik	4	4			
Bilim İnsanı	4	-			
Aktör	1	-			

116 ncı Kongre üyelerinin göreve başladıklarında Temsilciler Meclisinin yaş ortalaması 57.6, Senatonun yaş ortalaması ise 62.9 olarak karşımıza çıkmaktadır. Kongre üyelerinin %96'sı üniversite mezunudur ve en yoğun olarak siyaset bilimleri ve hukuk gibi alanlardan gelmektedirler. Kongre üyelerinin büyük çoğunluğu kendini Hristiyan olarak tanımlamakta ve bunlar arasındaki çoğunluğu ise Katolik ve

Protestanlar oluşturmaktadır. 116 ncı Kongrede, Müslüman, Yahudi, Budist, Hindu, Mormon gibi çeşitli inançlardan gelen temsilciler mevcuttur. Bu anlamda 116 ncı Kongrede önceki yıllardaki Kongrelere kıyasla çeşitliliğin arttığı ve daha geniş kesimlerin temsiline olanak sağlandığı izlenmektedir (CRS, 2020-a, 1).

2021 yılında göreve başlayan 117 nci Kongrede, 5 Ağustos 2021 tarihi itibarıyla, Temsilciler Meclisinde, 224 Demokrat, 214 Cumhuriyetçi temsilci ve 3 boş koltuk, Senatoda 50 Cumhuriyetçi, 48 Demokrat ve 2 bağımsız Senatör bulunmaktadır (Manning, 2021, 1). 117 nci Kongrenin, Senato ve Temsilciler Meclisi üyelerinin etnik köken, cinsiyet, eğitim, inanç ve meslekler bazındaki dağılımı Tablo 16-b’de sunulmaktadır. Bu verilere göre 117 nci Kongre üyelerinin önemli bir çoğunluğunun siyaset ve hukuk kökenli mesleklerden geldiği, Katolik ve Protestan inancından temsilcilerin Kongredeki çoğunluğu oluşturduğu izlenmektedir. Yanısıra, 117 nci Kongrenin, etnik köken ve cinsiyet bazında en yoğun çeşitliliğin temsiline sağlandığı ABD Kongresi olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 16-b: 117 nci Kongre Üyelerinin Etnik Köken, Cinsiyet, Eğitim, Meslek ve İnanç Dağılımı (Kaynak: Manning, 2021, 2).

117 nci KONGRE (2021)					
ETNİK KÖKEN/CİNSİYET			EĞİTİM		
<i>Etnik Köken</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>	<i>Eğitim Düzeyi/Türü</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>
Afro-Amerikan	57	3	Doktora	22	4
Hispanik	47	7	Yüksek Lisans	108	18
Asya/Pasifik	19	2	Lise ve Diğer	22	-
<i>Cinsiyet</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>	Hukuk Lisansı	114	50
Kadın	123	24	Tıp Lisansı	20	5
MESLEK			İNANÇ		
<i>Meslek Kolu</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>	<i>Mezhep/Din</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>
Kamu /Politikacı	297	64	Katolik	134	24
İş İnsanı	273	47	Protestan	236	58
Hukuk	173	57	Yahudi	25	9
Eğitim	85	28	Mormon	6	3

Kongre üyelerinin seçim bölgelerini temsil etme yöntemlerine göre de dağılımını incelemek mümkündür. Seçilmelerinden sonra kongre üyeleri kendi seçim bölgelerini

kendilerine özgü yöntemler ile temsil edebilmektedir. Kongredeki bazı üyeler, sadece kendi seçim bölgelerinin delegeleri gibi hareket ederek, temsil ettikleri seçim bölgesindeki seçmenlerin çoğunluğunun çıkarlarını ve taleplerini sağlamak doğrultusunda faaliyet göstermektedirler. Kendi seçim bölgesinin delegesi olarak hareket eden kongre üyesi, seçim bölgesindeki çoğunluğun görüş ve taleplerini anket, araştırma ve seçim bölgesi ziyaretleri gibi yöntemler ile yakından takip etmekte ve bu faaliyetlerini bu sonuçlara göre şekillendirmektedir. Bu anlamda seçim bölgesinin delegesi gibi hareket eden kongre üyesinin kendi seçmenlerine hizmet etmek fonksiyonunu yerine getirdiği söylenebilecektir. Buna karşın bazı kongre üyeleri, faaliyetlerini sürdürürken kendilerini bir tür yed-iemin olarak kabul etmektedirler. Bu yöntemi benimseyen kongre üyeleri, kendi seçim bölgelerindeki seçmenlerin talep ve çıkarlarını önemsemekle birlikte, yasama faaliyetini öz değer yargılarını dikkate alarak sürdürmekte ve oylarını kendi bağımsız değerlendirmeleri ile kullanmaktadırlar (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 25).

Tablo 17: Kongre Üyesinin Temsil Yöntemleri (Kaynak: Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 185).

Temsil Yöntemleri		
<i>Bireysel Seçmenler</i>	<i>Menfaat Grupları</i>	<i>Seçim Bölgesinin Tümü</i>
Kamu kurumları ile ilgili kendisine iletilen sorunlarını çözmek	Yasama sürecini başlatmak	Federal Projeler geliştirmek
İstihdam imkânı sağlamak	Düzenleyici kurumlarla ilgili sorunlara müdahale etmek	İstihdamı artıracak federal kaynak aktarımını ve sözleşmelerin yapılmasını sağlamak
Seçmenleri ile ilgili konularda Kongreye kanun teklifi sunmak	Federal kaynakların kullanımını sağlamak veya sözleşme olanakları yaratmak	Seçim bölgesinin ekonomik refahını, güvenliğini, kültürel ve sosyoekonomik yapısını destekleyecek politikaların yapılmasını sağlamak
Askeri okullara başvurularda destek sağlamak	İthalat ve İhracat ile ilgili konularda destek sağlamak	Eyalet ve bölgesel toplantılara katılım sağlamak
Şikayetleri dinlemek ve çözüm yaratmak	Vergi avantajı sağlanmasına destek olmak	
Bilgi vermek ve aydınlatmak	Tanıtıcı konuşmalar yapmak destek mesajları vermek	

Kongre, federal yönetim sitemindeki en önemli temsili yapılanmadır. Kongre üyelerinin her birinin öncelikli sorumluluğu kendi seçim bölgelerine ve kendi seçmenlerine ilişkindir. Bu anlamda kongre üyeleri kendi seçim bölgesinin ve seçmenlerinin çıkarlarının temsili ve beklentilerini karşılamayı partilerine, parti liderlerine ve kongredeki diğer görevlerine kıyasla ön planda tutmak durumundadırlar. Seçmenlerinkongre üyesinden beklentileri, içinde bulundukları çıkar grubu veya topluluğa göre değişiklik gösterebilmektedir. Kongre üyeleri adil ve etkili temsili sağlayabilmek için seçim bölgesindeki seçmenlerin farklı talep ve beklentilerinin göz önüne almak zorundadırlar. Kongre üyeleri bu amaçla seçmenlere yönelik farklı temsil yöntemleri geliştirebilmektedir. Bireysel seçmenlerin talepleri, menfaat gruplarının beklentileri ve seçim bölgesinin tamamının ihtiyaçları bazında değişiklik arz eden temsil yöntemlerine Tablo 17'deyar verilmektedir (Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 184). Kongre üyelerinin kullanmayı tercih ettiği temsil yöntemine göre yasama faaliyetlerinin ve politika yapım sürecindeki işlevlerinin değişiklik arz ettiği kabul edilebilecektir.

II.2.4. Ağır İşleyen ve Karmaşık Bir Mekanizma: Yasama Sürecinde Kanunların Yapımı

Yasama organının temel işlevi olan kanun yapma sürecinin işleyişi uzun sürer ve oldukça karmaşık kurallara bağlanmıştır. Yıllık bazda çok sayıda kanun teklifi yapılmasına rağmen, bunların oldukça sınırlı sayıda bir bölümü onanarak yasa haline gelmektedir. Bunun sebebi yasama sürecinin yürütme ve yasama organlarının karşıt işlevsel alanlarından temelini alan, Demokrat ve Cumhuriyetçi üyelerin temsil ettikleri farklı siyasi görüşlerin doğrudan yansıtıldığı, çıkar gruplarının müdahalesinin yoğun olduğu bir alanda gerçekleşmesidir. Bu nedenle, bir kanun teklifi genellikle oldukça çekişmeli ve uzun süren bir yasama süreci sonunda yasalaşmaktadır (Singh, 2003, 161). Bununla birlikte, yasalaşan tekliflerden bazıları bütçe kanunu gibi, tartışmalı bir süreç

gerektirmesine karşın, devletin işleyişi açısından yasa haline gelmesi zorunlu olan tekliflerdir. Diğer bir kısmı ise ihtilaflı olmayan bir alanda yapılan ve fazla karşıt oy olmadan yasalaşan tekliflerdir. Bu istisnai durumlarda yasalaşma süreci göreceli olarak daha kısa sürebilmektedir. (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 359). Kanun teklifinin bir sonraki Kongre dönemine kadar yasama sürecini tamamlaması zorunluluğu, bir anlamda yasama sürecinde zamana karşı verilen bir mücadele olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna karşın, pek çok kanun teklifi yasama sürecini tamamlayamamaktadır. Örneklenen Kongre Dönemleri itibariyle sunulan kanun teklifleri ile yasalaşan kanunların sayısı aşağıda yer alan Tablo18’de izlenebilmektedir. Sunulan veriler arasında özellikle, 111 inci Kongre Döneminde sunulan kanun teklifi sayısı ile yasalaşan kanunların sayısı arasındaki önemli fark dikkati çekmektedir.

Tablo 18: Kongre Dönemleri Bazında Kanun Teklifi ve Kanun Sayısı (Kaynak: Watts, 2010, 21).

Kongre Dönemi	Tarih Aralığı	Kanun Teklifi Sayısı	Kanun Sayısı
93. Kongre	1973-74	23.396	649
98. Kongre	1983-84	10.559	623
103. Kongre	1993-94	8.554	465
108. Kongre	2003-04	8.621	498
111. Kongre	2009-10	7.415	125

Yasama sürecinin, kanun taslağının yazılarak bir senatör veya Temsilciler Meclisi üyesi tarafından Kongreye sunulması ile başladığı düşünülebilir. Gerçekte ise yasama süreci bundan çok daha önce, toplumsal bir konunun kanun tasarısı olarak gündeme gelmesi gerekliliğinin anlaşılması ve politika yapımı sürecinde öncelikli bir konu haline ele alınması ile başlamaktadır. Bu bakımdan, yasama sürecinin kongre üyeleri kadar toplumdaki menfaat grupları, sivil toplum kuruluşları veya vatandaşlar gibi konu ile ilgisi olan farklı kaynaklar tarafından gündeme getirildiği kabul edilebilir (Brudnick, 2011 7).

Kanun teklifinin konusunun, politika yapımı gündemindeki öncelikli bir konu olması, yasama organının etki alanında bulunan ve toplumsal olarak çözüme

kavuşturulması gereken bir sorunun varlığına işaret etmektedir. Bu husus konunun kanun tasarısı olarak Kongreye sunulmasının önkoşuludur. Kanun taslağı yazıldıktan sonra kanun teklifi olarak Kongreye sunulur. Buna karşın bu aşamada yasama süreci oldukça partizan bir şekilde işler ve azınlıkta olan siyasi görüşü temsil eden kongre üyelerinin teklifinin sunulması ihtimali oldukça düşüktür. Kongreye sunulan kanun teklifi, bir sayı alarak Kongre kayıtlarına kanun tasarısı olarak geçer ve konusu ile ilgili olan komisyona gönderilir. Komisyon başkanı, tasarının konusuna göre uygun olan alt komisyonu tasarıyı incelemek üzere görevlendirir. Kanun tasarısının konusu kapsamlı ise birden fazla alt komisyonun görevlendirilmesi de mümkündür. Yasama sürecinin bu aşamasında, komisyon başkanının tasarıya karşı çıkması veya desteklememesi halinde yasama süreci sürüncemede kalmaktadır. Bu durumda yasama eylemi devam etmediğinden, tasarının hukuk alemindeki ölümü gerçekleşmektedir. Bu anlamda, komisyon başkanının yasama sürecinde en güçlü aktörlerden olduğu kabul edilmektedir. Tasarıya dair yasama eylemi devam ederse, alt komisyonda oturum düzenlenir ve konu ile ilgili olan uzmanlar, menfaat grupları, bireyler, akademisyenler oturumlarda dinlenir ve görüşlerine başvurulur. Alt komisyon tarafından yazılı olarak yapılan değişiklik teklifleri değerlendirilir ve oy çokluğu ile tasarının komisyona sunulmasına karar verilebilir. Yasama sürecinin bu aşamasında, alt komisyonda oy çokluğu yakalanamazsa tasarı iptal edilir. Komisyon tarafından sunulan tasarıya dair yeniden oturumlar düzenlenir ve tasarının oylanması işlemi tekrarlanır. Oylama sonucunda tasarı komitede kabul edilirse, o komitenin yapısına göre değişecek şekilde, tasarının Senatoya veya Temsilciler Meclisine sunulmasına karar verilir. Senatoya veya Temsilciler Meclisine sunulan kanun tasarısı kongrede müzakere sürecine dahil olur. Bu aşamada kanun tasarısının değiştirilmesi, komiteye geri gönderilmesi veya yeniden oylanması mümkündür (Volkomer, 2013, 325). Senato ve Temsilciler Meclisi tarafından kanun tasarısının aynı versiyonu oy çokluğu ile kabul

edilirse, tasarı kongreden geçer ve başkana değerlendirilmek üzere sunulur. Bu aşamada başkanın *on günlük* değerlendirme süresi mevcuttur. On günlük değerlendirme süresinde başkan tasarıyı imzalayabilir veya kongrede oturum devam ederken on gün süresince eylemsiz kalabilir. Başkan bu şekilde, her iki durumda da tasarinın yasalaşmasına izin vermiş olur. Diğer taraftan, on günlük değerlendirme süresinde başkan tasarıyı veto edebilir veya kongrede son oturum yapılırken herhangi bir eylemde bulunmayarak tasarıyı dolaylı olarak veto etmiş sayılır. Başkanın bu şekildeki tasarrufuyla, her iki durumda da tasarı iptal edilir (Dewhirst, 2007, 317).

Senato ve Temsilciler Meclisi tarafından aynı kanun tasarısının farklı versiyonları kabul edilmiş ise, her iki meclisin üyelerinden teşekkül eden bir ‘müzakere komisyonu’ oluşturulur ve farklılıkların üzerinde anlaşma sağlanması amacıyla değerlendirmeler yapılır. Müzakere komisyonu üyeleri, kanun tasarısının tek bir versiyonu üzerinde uzlaşmaya varırsa, tasarinın uzlaşmış versiyonu Senato ve Temsilciler Meclisinde yeniden oylanır. Tasarinın uzlaşmış versiyonu için yapılan oylamada her iki mecliste de oy çokluğu sağlanırsa, tasarı kongreden geçmiş kabul edilir ve başkana sunulur. Başkan tarafından kanun tasarısını imzalanırsa yasama süreci tamamlanır ve tasarı yasalaşır (Brannen, 2005, 276 ile Brudnick, 2011, 8). Başkan veto yetkisini kullanırsa, kongre tarafından her iki mecliste elde edilecek *üçte iki* oy çoğunluğu ile başkanın vetosu etkisiz hale getirilebilir. Bu aşamada başkanın vetosunun aşılabilmesi için Senato ve Temsilciler Meclisinin başkanın itirazına rağmen tasarinın yasalaştırılması yönünde anlaşmaya varmış olmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Veto edilmiş olan tasarı, temsilciler meclisi kaynaklı ise önce temsilciler meclisinde, senato kaynaklı ise önce senatoda oylanır. Tasarı oylandığı mecliste çoğunluğu sağlayamaz ise diğer mecliste oylaması yapılmaz. Kongre tarafından *üçte iki* oy çoğunluğunu sağlandığı takdirde, kanun tasarısı başkanın vetosuna rağmen yasalaşır. Kongre tarafından *üçte iki* çoğunluk elde edilemez ise tasarı iptal edilir (Rybicki, 2019, 1-3). Başkan Reagan

döneminde *dokuz* veto, Başkan Bush döneminde *bir* veto ve Başkan Clinton döneminde *iki* veto kongre tarafından *üçte iki* çoğunluk sağlanarak etkisiz hale getirilmiştir (Dewhirst, 2007, 317). Buna karşın, uygulamada kongrenin başkanın vetosunu aşması her zaman kolay değildir ve genellikle ilk oylanan mecliste çoğunluk sağlanamamaktadır. Başkan Trump döneminde, güney sınırında ilan edilen acil durumun kaldırılması ve Meksika sınırına duvar çekilmesi projesinin hayata geçirilmesinde federal kaynakların kullanılmasının yasaklanması yönündeki kanun tasarısı, başkan tarafından veto edilmiş ve Senato *üçte iki* çoğunluğu yakalayamadığı için 56-39 oy ile yasa tasarısı iptal edilmiştir¹⁰³. Veto yetkisi kongreye karşı her zaman güçlü bir araç olarak başkanın yetki alanında bulunmaktadır. Bununla birlikte, başkan tarafından kullanılan veto yetkisi, kongre ile iyi ilişkilerin sürdürülmesini teminen dikkatli kullanılması gereken bir mekanizmadır (Abbott, 2013, 24). ABD Başkanları, görev süresince yasama hedeflerini gerçekleştirmek için kongre ile uyumlu olmayı tercih edebilmektedirler. Öte yandan, genellikle görev dönemlerinin son yıllarında veto yetkisini, kongreye karşı bir tür pazarlık aracı olarak daha sıklıkla kullanmaktadırlar (Franklin, 2014, 36).

Yasama sürecinin işleyişine, anayasal güçler açısından yaklaşıldığında, tasarının yasalaşmasındaki en önemli aşamaların yasama organı olan kongre ile yürütme organının başı olan başkan tarafından ortaklaşa yürütüldüğü görülmektedir. Anayasa her ne kadar kongre ve başkan görev ve yetki alanları açısından birbirinin denetim ve dengesini sağlayan iki ayrı erk olarak tanımlamaktaysa da politika yapım süreci açısından kongre ve başkan birbirine bağımlı aktörlerdir. Bu anlamda, her iki aktörün kaynakları ile yasalaşma sürecinde ulaşmayı hedefledikleri amaçları yasama sürecinin son aşamasının kaderini belirlemektedir. Özellikle başkanın seçim hedefleri, iyi algı oluşturma ve kendi tarafında olumlu kamuoyu yaratma kaygısı, yasalaşma sürecini doğrudan etkileyen

¹⁰³ <https://www.nytimes.com/2019/10/17/us/politics/senate-veto-override-border.html>

faktörler arasındadır. Tablo Ek-8’de siyasi parti çoğunlukları bazında ABD Başkanları ve kongre çoğunluklarının karşılaştırması izlenmektedir. Kongre üyelerinin çoğunluğunu oluşturan temsilcilerin başkanın tarafındaki siyasi görüşün temsilcileri olduğu gerçeği dikkate alındığında, başkanın yasama sürecindeki kongre çoğunluğunu kontrol etmesi mümkün olmaktadır (Sinclair, 1998, 177). Bu bakımdan yasalaşma sürecinin sadece yasama organı tarafından değil yürütme organının işbirliği ile yürütülen bir işlev olduğu değerlendirilmektedir.

II.3. Federal Yönetimi Harekete Geçiren Güç Olarak Yürütme Organı

Yürütme organı,günümüzdeki şekli ile federal anayasada yer almamakla birlikte, Başkan Washington döneminden bu yana ABD yönetim sisteminin üç temel ayağından biri olarak kabul edilmektedir.Federal anayasanın 1 inci bölümü 2 nci maddesi yürütme yetkisinin başkana ait olduğunu hükme bağlamaktadır (Kaplan, 2015, 54). Bu anlamda, federal yönetim sisteminde yürütme organının en önemli unsuru başkandır. Başkanlığı çevreleyen yapıların tamamı yürütme organını oluşturmaktadır. Yürütmenin başı olan başkan *dört* yıllık görev süresi için seçilmektedir. Başkan ile aynı süre için seçilenbaşkan yardımcısı, kabine (bakanlar kurulu) ve federal yönetim yapısında yer alan kamu kurumları ile yönetsel birimler ve bağımsız kuruluşlaryürütme organının kapsamında yer almaktadır. Yürütme organının temel görevleri arasında kanunların uygulanmasını sağlamak ve kamu hizmetlerini yürütmek yer almaktadır (Genovese ve Han, 2009, 554).

Yürütme organının işleyişi idare hukuku tarafından düzenlenmektedir. Yürütme organına bağlı kurum ve kuruluşlar tarafından yayımlanan tüzük, yönetmelik, kararname ve diğer hukuksal düzenlemelerin bütününden oluşan idare hukuku, yürütme organı bünyesindeki yapılanmaları ve işleyişlerini düzenleyen yetkin hukuk dalı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yürütme organı bünyesindeki idari yapılanmalar tarafından yayımlanan tüzük, yönetmelik ve diğer düzenlemeler kanunlar gibi bağlayıcılık arz

etmektedir. Bu anlamda, Amerikan idare hukuku kapsamında, idari örgüt bünyesindeki kamu kurumlarına kendi görev alanları ile ilgili alanlarda hukuki düzenlemeler yapabilme ve yetki alanları ile ilgili diğer kanunlarda ‘hukuki boşluklar’ bulunması halinde, kanunları yorumlayarak bu doğrultuda idari işlem tesis etme yetkisi tanındığı kabul edilmektedir (Endicott, 2009, 2011, 326). Diğer bir deyişle, kongre tarafından idarenin işleyişi ile ilgili her alana özgü ayrı bir kanun çıkarılması mümkün olmadığından, yürütme organına ve bürokratlara kendi alanları ile ilgili konularda karar yapma yetkisinin devredilmesi söz konusudur. Kongre tarafından bu yetki dar veya geniş kapsamlı olarak devredilebilir, ancak kongre genellikle yürütme organı tarafından yapılan düzenlemelere ilişkin veto etme ve gerektiğinde devredilen yetkilerin sınırlandırılması veya kaldırılmasına dair yetkiyi kendisinde saklı tutmaktadır (Bowles, 1993, 248). Bu yönden yaklaşıldığında, kongre tarafından yürütme organının ve idari yapılanmanın işleyişlerinin denetiminin sağladığı söylenebilir.

ABD idare hukuku sisteminin, Avrupa ülkelerinin idare hukuku anlayışlarına kıyasla, usul yönünden oldukça güçlendirilmiş ve katı olduğunu, öncelikle ‘etkinliği’ hedeflemesi ve yönetim ile ilgili bilgilerin hukuki vakıya değinmeksizin ortaya konulması dolayısıyla, idare hukuku ve yönetim ilişkisinin tam olarak açıklanamadığını söylemek mümkündür. Yürütmenin fonksiyonel işleyişi açısından değerlendirildiğinde, bürokratlar ve idari yapılanmaların uygulayıcısı konumunda oldukları federal kanunların yapılışında söz sahibi olmadıkları ve salt normatif uygulayıcılar oldukları izlenmektedir (Langrod, 1970, 167-168). Bu açıdan ABD yönetim sisteminde, federal kanunların ve düzenlemelerin didaktik uygulamasının diğer ülkelere kıyasla daha yaygın olduğu düşünülebilecektir.

II.3.1. ABD Başkanı: Güçlü ve Sınırlandırılmış Yetkilerle Donatılmış Bir

Aktör

Federal anayasanın 2 nci maddesinde, “*yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanına aittir*” ifadesi yer almaktadır. Bu anlamda, yürütme organının en güçlü aktörünün başkan olduğu söylenebilir. Yönetmel yapıdaki tüm yürütme birimleri, yürütme organının başı sıfatını taşıyan başkana karşı sorumludur (Patrick, Pious ve Ritchie, 2001, 732).

ABD Başkanlığı ilk kez 1787 yılındaki Anayasa Konvansiyonunda gündeme gelmiştir. O dönemlerde Konfederasyon Anayasası altında ulusal devlet yönetimi sağlanmakta ve tüm yönetmel yetkiler gibi yürütme işlevi de bazı özel komisyonlar ve birimler eliyle Konfederasyon Kongresi tarafından yerine getirilmektedir. Buna karşın yürütme erkinin bu şekilde kullanılmasından duyulan rahatsızlık sonucunda 1787 tarihli Konvansiyonda anayasal değişikliğe gidilmiştir (CRS, 1997, 2). Federal anayasanın taslağını oluşturan kurucular yeni devletin yapılandırılmasında, kanunların uygulanması için güçlü bir yürütmenin var olması gerektiği, yürütmenin ise başkan ile temsil edileceği konusunda görüş birliğine ulaşmışlardı. Buna karşın kurucular arasındaki en temel tartışmalar Başkanın belirlenmesi ve görev süresinin tanımlanması aşamasında gerçekleşmiştir. Kuruluş aşamasında *oneyalette* görev yapan valilerin görev süresinin *bir yıl* ile sınırlandırılmış olması ve yasama meclisi tarafından seçilebiliyor olmaları başkanın seçimi ve görev süresi konusunda görüş ayrılıklarına yol açmıştır. Önceleri başkanın doğrudan yapılan seçimle seçilmesi esası benimsendiği halde, devamında bu görüşten uzaklaşmış ve başkanın seçiciler kurulu eliyle seçilmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır. Böylece, eyalet meclislerinin yürütmenin başını temsil eden başkanın seçimi konusundaki politik etkileri güçlendirilmiştir (Wilson, Dilulio, 2008, 366). Bu sistem aynı zamanda, Beyaz Sarayın ve kongrenin farklı siyasi görüşlerin hakimiyetinde kalmasını sağlayarak anayasal güçler ayrılığı mekanizmasının işlerliğinin güçlendirilmesine de hizmet etmektedir (Roskin, Cord, Mederios, Jones, 2017, 70).

Başkan Washington'un ilk ABD Başkanı olarak seçildiği 1789 tarihinden günümüze değin başkanlık yapısı yetki ve örgütsel anlamda gelişmeye devam etmiştir. Yaklaşık iki yüzyıllık bir tarihsel süreçte, yönetsel güç kongre ve yürütme organı arasında dengelenmeye ve paylaşılmaya çalışılırken, modern yönetim sisteminde başkan yürütme organının en önemli unsuru haline gelmiştir. ABD yönetim sisteminde başkanların siyasi güçleri ve uyguladıkları politikalar başkanlık örgütsel yapısının geliştirilmesine hizmet etmiştir. Başkan Franklin D. Roosevelt¹⁰⁴ döneminde güçlü bir Başkanlık yapılanması için çalışmalar yürütülmüş ve günümüzdeki kurumsal başkanlık örgütü kurulmuştur. Bu dönemde çıkarılan düzenlemelerle başkana yeni yetki alanları yaratılmış, refah devleti ve İkinci Dünya Savaşı'nın etkileriyle genişleyen bürokratik yapı büyük ölçüde başkanın kontrolüne girmiştir (Wirls, 2015, 90). Başkan Roosevelt döneminde genişleyen başkanlık yetkilerinin kaynağını temsil eden unsurlar ve genişleyen yetki alanları Tablo 19'da sunulmaktadır.

Tablo 19: 1933 ve 1945 Yılları Arasında Başkanlık Yetkilerinin Genişlemesi (Kaynak: Wirls, 2015, 90).

Başkanlık Yetkilerinin Genişlemesi (1933-1945)		
Kaynak	Yetki Genişlemesi	Hedef
Refah Devleti	Başkan devlet ekonominin genel idaresinden sorumlu yönetici yetkilerine sahip olmuştur.	Yetki
Savaş Dönemi Kamu Yönetimi	Başkan ulusal güvenlik ve dünya barışının korunması konusunda başkomutanlık yetkilerine sahip olmuştur.	Yetki
Bürokrasi	Beyaz Saray personeli, birimleri, bağlı kurumları Başkanın kontrolüne alınmıştır.	Örgütlenme
Yeni Düzenlemeler	Çok sayıda yasa çıkarılarak, Başkanın federal yönetim örgütü üzerindeki yetkileri genişletilmiş ve yönetilenler ile doğrudan ilişki kurması mümkün hale getirilmiştir.	Yetki Seçmenler
Teknolojik Gelişmeler	Radio teknolojisinden TV teknolojisine geçilmesi kitle iletişim araçlarının Başkan tarafından kullanılmasına ve yönetilenlerle doğrudan irtibata geçmesine izin vermiştir.	Seçmenler
Toplumsal Beklentiler	Başkanlık yetkileri, performansı ve sorumlulukları konusundaki toplumsal beklentiler artmıştır.	Seçmenler

ABD yönetim yapısında, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, yönetsel güç dramatik bir şekilde el değiştirmiş ve yasama organı olan kongreden başkanlık örgütüne güç kayması yaşanmıştır. Bu dönemde, başkanın temsil ettiği yürütme erki, politika

¹⁰⁴ 1933-1945.

yapımı ve alınacak yönetsel kararlar konusunda kongreyi ikinci planda bırakmıştır. Yürütme erkinin güçlenmesinin temel sebebi savaş sonrasında Başkan Roosevelt'in toplumda kurtarıcı olarak görülmesi ve güçlü bir başkan imajının desteklenmesi olarak düşünülebilir (Cohen, 2018, 6). Bununla birlikte, Başkan Johnson¹⁰⁵ ve Başkan Nixon¹⁰⁶ dönemlerinde Vietnam Savaşı, Watergate Skandalı gibi olumsuz kamuoyu yaratan nedenlerle başkanın kurtarıcı imajı zedelenmiş ve başkanlık örgütünün gerektiğinden fazla güçlendiği yönünde politik eleştiriler getirilmeye başlanmıştır. Bu dönemlerde başkanın neredeyse sınırsız yönetsel yetki kullanması politik olarak tehlikeli kabul edilmeye başlanmıştır. Her ne kadar, Başkan Kennedy¹⁰⁷ döneminde elde edilen toplumsal destek sonucunda 1960'lı yıllarda Başkanlık örgütü prestijini muhafaza ediyor olsa da, başkanın sahip olduğu yetkilerinin genişliği hesap verilebilirlik ilkesi yönünden sorgulanmaya başlamıştır. Bu sorgulamalar sonucunda, Başkanlık örgütünün daha efektif olabilmesi için başkanın yetkilerinin sınırlandırılması gerektiği düşüncesi ortaya atılmıştır. Bu düşüncenin etkisiyle Başkan Reagan¹⁰⁸ döneminde Başkanlık örgütünün gücü azaltılmış ve başkanın yetkileri kısıtlanmıştır. Başkan Bush¹⁰⁹ döneminde, kongre ile başkanlık arasında karşılıklı işbirliği ve tavize dayanan bir yönetsel yetki paylaşımı sistemi benimsenmiştir. Bu dönemde Başkan Bush, kongreye gücünü kabul ettirebilmek amacıyla veto yetkisini ardı ardına kullanmış ve kongre başkanın vetolarını aşamamıştır. Başkan Clinton¹¹⁰ döneminde, Senato ve Temsilciler Meclisinde çoğunluğun başkanın politik görüşü tarafında olmasının etkisiyle, başkanlık örgütü kongreyi göreceli olarak kontrolünde tutmuştur. Başkan Bush¹¹¹ döneminde, 2001 yılından sonra terör saldırıları ve doğal afetler gibi ulusal düzeydeki felaketlerin etkisiyle, başkanlık örgütünün yetkileri yeniden genişlemiştir.

¹⁰⁵ 1963-1969.

¹⁰⁶ 1969-1974.

¹⁰⁷ 1941-1945.

¹⁰⁸ 1981-1989.

¹⁰⁹ 1989-1993.

¹¹⁰ 1993-2001.

¹¹¹ 2001-2009.

Başkan Obama¹¹² döneminde -özellikle başkanlığın son döneminde- ekonomik durgunluk nedeniyle, yasama erkinin yönetsel gücün kullanımı anlamında ön plana çıktığı ve başkanlık yetkilerinin daraldığı görülmektedir (Gitelson, Dudley ve Dubnick, 2012, 280-284).

II.3.2. Başkanın Seçimi ve Görev Süresi Açısından Anayasal Denge Mekanizmalarının İşleyişi

ABD Başkanı seçilebilme şartları anayasada belirlenmektedir. Anayasanın 2 nci bölümü 1 nci maddesinde sayılan seçilebilme şartların katı olduğunu söylemek zordur. Anayasaya göre başkan seçilebilmenin koşulları arasında, *doğuştan ABD vatandaşı olmak*, seçim tarihinde *en az otuz beş yaşında olmak* ve en az son *on dört yıldan beri ABD'de yerleşik bulunmak* yer almaktadır. Anayasal olarak aranan şartlar arasında en yoruma muhtaç olan koşulun, doğuştan ABD vatandaşı olmak şartı olduğu kabul edilmektedir. Bu şartın değerlendirilmesi esnasında, anayasal olarak ABD topraklarında doğmuş olma şartının mı arandığı yoksa ABD vatandaşı anne babadan doğduğu halde farklı bir ülkede yaşamakta olan kişilerin seçilme koşulunu karşılayıp karşılamadığı tartışmalıdır. Bu konu yüksek mahkeme tarafından karara bağlanmamış olsa da ABD vatandaşı anne babadan doğmuş olmanın doğuştan ABD vatandaşı olarak kabul edilmeye yeterli olduğu kabul edilmektedir. Doğuştan ABD vatandaşı olma şartına dair tartışmalar özellikle, Başkan Obama açısından bu anayasal koşulun karşılanmadığı ve seçim döneminde doğum belgesinde sahtecilik yapıldığı yönündeki iddiaların ortaya atılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Başkan Obama, 1961 yılında Honolulu-Hawaii'de doğmuştur. Bu tarihteki Honolulu gazetelerinde Obama'nın doğumu haber olarak yer almıştır. Bu nedenle, doğum belgesindeki sahtecilik iddiaları çürütülmüş sayılmış ve ABD Başkanı olarak seçilmiştir (Schmidt, Shelley II, Bardes, 2019, 227).

¹¹² 2009-2017.

ABD Başkanı olarak seçilebilmenin diğer bir anayasal koşulu seçim tarihinde en az *otuz beş* yaşında olma şartıdır. Bu anayasal koşul, pek çok başkanın seçildiği tarihte *otuz beş* yaşının çok üzerinde olması nedeniyle daha az tartışmalı koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD Başkanlarının yaş ortalaması *elli beş* olup, seçim tarihinde *kırk üç* yaşında olan Başkan Kennedy seçilmiş en genç ABD Başkanı, seçim tarihinde *yetmiş sekiz* yaşında olan Başkan Biden ise en yaşlı ABD Başkanı unvanının sahibi olmuşlardır. Seçilmiş başkanların tümü, beyaz-erkek ve çoğunlukla Protestan inancına mensup kişilerdir. Katolik inancına mensup Başkan Kennedy ve Afro-Amerikan etnik kökene sahip Başkan Obama bu genellemenin istisnalarını teşkil etmektedir. ABD Başkanı seçilmek için üniversite mezunu olmak koşulu aranmamakla birlikte, ABD Başkanlarının önemli bir çoğunluğunun, Harvard, Yale, Columbia, Stanford gibi ülkenin en önde gelen üniversitelerinden mezun oldukları izlenmektedir. ABD Başkanlarının genellikle hukuk fakültesi mezunu oldukları görülmektedir. Örneğin, Başkan Roosevelt *Columbia* Üniversitesi, Başkan Clinton *Yale* Üniversitesi, Başkan Obama *Harvard* Üniversitesi, Başkan Biden *Syracuse* Üniversitesi Hukuk Fakültelerinden mezun olmuşlardır (Wilson, Dilulio, 2008, 366, Shelley II, Bardes, 2019, 227). Bu anlamda ABD Başkan adayları açısından, gerek koşul olarak öngörülmemekle birlikte, mezun olunan üniversitenin önemli bir saygınlık aracı olduğu kabul edilmektedir.

Başkan Trump, Pennsylvania Üniversitesi Warthon İşletme Okulu mezunudur. Başkan Trump'ın üniversiteye girebilmek için kazanmak zorunda olduğu SAT testine kendisinin yerine Joe Shapiro isimli bir genci geçirdiği ve bu şekilde sınavı kazanmış sayılarak mezun olduğu iddiaları Başkan Trump'ın yeğeni Mary Lea Trump tarafından 2020 yılında yayımlanan kitabında¹¹³ ileri sürülmekle birlikte, bu iddiaların doğruluğu kanıtlanamamıştır (Trump, 2020, 65). ABD Başkanı yaklaşık olarak yıllık 400.000 dolar maaş ödenmekte olup, ilave giderleri için ek olarak 169.000 dolar verilmektedir.

¹¹³ Too Much and Never Enough (2020).

Başkanın Beyaz Saray giderleri ve pek çok harcaması ücretsiz olarak karşılanmaktadır (Schmidt, Shelley II, Bardes, 2017, 226).

Başkan, federal anayasanın 2 nci maddesi gereğince *dört* yıl için seçilmektedir. Anayasada 1951 yılında gerçekleştirilmiş olan Anayasal 22 nci Değişiklik¹¹⁴ uyarınca, başkanın görev süresi ardışık *iki* başkanlık dönemi ile sınırlıdır ve başkan en fazla *on* yıl süresince görev yapabilir (Patrick, Pious ve Ritchie, 2001, 733, 739). ABD politik yapılanmasında, siyasi partilerin ortaya çıkışından sonra, 1796 yılında gerçekleştirilen üçüncü başkanlık seçimleri itibarıyla, delegelerin siyasi partilerin ajanları olması ve sadece kendi siyasi partilerinin adaylarını desteklemesi uygulamasına geçilmiştir. Diğer bir ifadeyle, yaklaşık 150 yıldır uygulanagelen bir yönetsel gelenek gereğince başkanın, ‘seçiciler kurulu’adı verilen bir kurul tarafından dolaylı olarak seçilmesi esasına geçilmiştir (Dubin, 2002, 6).

Seçiciler kurulu delegeleri adaylar açısından naip gibi hareket etmektedirler. Diğer taraftan, seçiciler kurulu eyaletlerin federal yürütme organı üzerindeki belirleyici rolünü de temsil etmektedir (Skidmore, Tripp, 1989, 150).Başkanın seçim usulünün halk oylaması ile yapılacak doğrudan seçimle olması politik gücün yeniden dağıtılması anlamına gelmektedir. Bu açıdan doğrudan seçim yöntemi usulünün uygulanıp uygulanmaması da tartışılmıştır. Bununla birlikte başkanın seçiciler kurulu tarafından seçilmesi yöntemi kabul görmüştür (Raskin, 2003, 63).

Ulusal düzeyde *dört* yılda bir gerçekleştirilen başkanlık seçimlerinde çoğunluk ve azınlık partileri kendi başkan ve başkan yardımcısı adaylarını göstermektedirler. Başkanlık seçiminde oy hakkı olan seçmenler seçiciler kurulunda başkan ve başkan yardımcısı seçimi için oy kullanırlar. Seçiciler kurulunda çoğunluğu elde eden adayın, halkın çoğunluğunu elde edemediği hallerde dahi kazanması mümkündür. Özellikle ikiden fazla başkan adayının oylandığı seçimlerde aralarında Truman, Kennedy, Nixon,

¹¹⁴The Twenty-second Amendment (Amendment XXII), 1947.

Clinton gibi başkanların da olduğu birçok ABD Başkanı popüler oyun %50'sinin altında bir oy oranı ile başkanlık seçimi kazanmıştır (Schmidt, Shelley II, Bardes, 2017, 227). Bazı hallerde halk oylamasında daha yüksek oy elde eden adayın Seçiciler Kurulundaki oylamada kaybettiği de görülmektedir. 2016 yılında yapılan Başkanlık seçimleri bu duruma örnek olarak verilebilir. 2016 yılında Başkan adayı *Hillary Clinton* toplam 65.853.514oy, rakibi *Donald Trump* ise toplam 62.984.828 oy almıştır. Buna karşınDonald Trump,seçiciler kurulunda elde ettiği304'e karşı 227 oy ile ABD Başkanı olarak seçilmiştir. 3 Kasım 2020 tarihinde gerçekleşen Başkanlık seçimlerinde, Başkan adayı *Joe Biden* toplam 75.215.986 oy almış, Başkan Trump ise toplam 70,812,803 oy elde etmiştir. Seçiciler kurulunda Joe Biden 306, Donald Trump ise 232 oy elde etmiştir. Seçiciler kurulunda elde ettiği çoğunluk üzerine 6 Ocak 2021 tarihinde Kongre tarafından Joe Biden ABD'nin 46 ncı resmi Başkanı olarak Başkan Yardımcısı *Mike Pence*'in yaptığı açıklama ile deklere edilmiştir¹¹⁵.Kongre dağılımlarına bakıldığında; Senatoda 50Demokrat, 48Cumhuriyetçi ve 2 bağımsız üyenin; Temsilciler Meclisinde ise, 224Demokrat ve214Cumhuriyetçi üyenin yer aldığı görülmektedir¹¹⁶.

ABD Başkanlarının adaylıkları döneminde izledikleri politik strateji gereğince, seçiciler kurulundaki çoğunluğu nedeniyle kritik önemi haiz olduğu düşünülen eyaletleri daha sık ziyaret ettikleri ve oy dağılımında kendi siyasi görüşleri lehindeki seçmenleri etkilemeyi amaçladıkları görülmektedir. Bu anlamda, başkan adaylarının siyasi görüşlerinin başkanlık seçimlerindeki oy dağılımında rol oynadığı anlaşılmaktadır (Althaus, Nardulli, Shaw, 2002, 48).1789 ve 2020 yılları arasında seçilerek görev yapmış ABD Başkanları ile mensup oldukları siyasi görüşe ilişkin bilgiler Tablo 20'de izlenmektedir.

Tablo 20: ABD Başkanları ve Dönemleri (Kaynak: Cohen, 2018, 5-6).

ABD Başkanları (1789-2020)

¹¹⁵ <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/06/congress-electoral-college-vote-live-updates/>

¹¹⁶ <https://www.pbs.org/newshour/elections-2020/electoral-calculator>

Başkan	Dönemi	Partisi	Başkan	Dönemi	Partisi
George Washington	1789-97	Federalist	Grover Cleveland	1893-97	Demokrat
John Adams	1797-01	Federalist	William McKinley	1897-01	Cumhuriyetçi
Thomas Jefferson	1801-09	D/C	Theodore Roosevelt	1901-09	Cumhuriyetçi
James Madison	1809-17	D/C	William H. Taft	1909-13	Cumhuriyetçi
James Monroe	1817-25	D/C	Woodrow Wilson	1913-21	Demokrat
John Quincy Adams	1825-29	D/C	Warren G. Harding	1921-23	Cumhuriyetçi
Andrew Jackson	1829-37	Demokrat	Calvin Coolidge	1923-29	Cumhuriyetçi
Martin Van Buren	1837-41	Demokrat	Herbert C. Hoover	1929-33	Cumhuriyetçi
William H. Harrison	1841	Whig	Franklin Roosevelt	1933-45	Demokrat

Tablo 20:(Devamı) ABD Başkanları ve Dönemleri (Kaynak: Cohen, 2018, 5-6).

ABD Başkanları (1789-2020)					
Başkan	Dönemi	Partisi	Başkan	Dönemi	Partisi
John Tyler	1841-45	Whig	Harry S. Truman	1945-53	Demokrat
James K. Polk	1845-49	Demokrat	Dwight Eisenhower	1953-61	Cumhuriyetçi
Zachary Taylor	1849-50	Whig	John F. Kennedy	1961-63	Demokrat
Millard Fillmore	1850-53	Whig	Lyndon B. Johnson	1963-69	Demokrat
Franklin Pierce	1853-57	Demokrat	Richard M. Nixon	1969-74	Cumhuriyetçi
James Buchanan	1857-61	Demokrat	Gerald R. Ford	1974-77	Cumhuriyetçi
Abraham Lincoln	1861-65	Cumhuriyetçi	Jimmy Carter	1977-81	Demokrat
Andrew Johnson	1865-69	Demokrat	Ronald W. Reagan	1981-89	Cumhuriyetçi
Ulysses S. Grant	1869-77	Cumhuriyetçi	George H. W. Bush	1989-93	Cumhuriyetçi
Rutherford B. Hayes	1877-81	Cumhuriyetçi	William J. Clinton	1993-01	Demokrat
James A. Garfield	1881	Cumhuriyetçi	George W. Bush	2001-09	Cumhuriyetçi
Chester A. Arthur	1881-85	Cumhuriyetçi	Barack H. Obama	2009-17	Demokrat
Grover Cleveland	1885-89	Demokrat	Donald Trump	2017-20	Cumhuriyetçi
Benjamin Harrison	1889-93	Cumhuriyetçi	Joseph R. Biden	2020-	Demokrat

Seçiciler kurulu, başkan ve başkan yardımcısını seçmek üzere, halk oylaması ile belirlenen seçici üyelerden müteşekkilbir yapılanmadır. Seçiciler kurulu, eyaletlerin kendi seçicilerini serbestçe belirleyebilmesi düşüncesine dayanılarak oluşturulmuş bir mekanizmadır. Bu düşüncenin bir sonucu olarak, eyaletler seçiciler kurulunda yer alacak delegelerini kendi belirledikleri kurallara göre seçme serbestisine sahiplerdir. Seçiciler kurulunda yer alacak olan delegeler, başkanlık seçimi öncesinde partilerin eyaletteki teşkilatları tarafından belirlenir ve eyalette seçimi kazanan partinin seçici üyeleri seçiciler kuruluna katılırlar. Seçiciler kurulunda toplam 538 delege (seçici üye) görev almaktadır. Seçime giren aday, en az üye sayının yarısının oyunu aldığı veya

toplam 270 oyu elde ettiği takdirde seçimi kazanmaktadır. Nebraska ve Maine eyaletleri dışında, her eyalette halkoylamasında en yüksek oyu alan aday, o eyaletin delegelerinin tümünün oyunu elde etmiş olmaktadır. Nebraska ve Maine eyaletlerinde farklı bir sistem kabul edilmiştir. Buna göre, adayların ülke genelinde aldıkları oyların toplamının seçim bölgelerinde aldıkları oylar ile oranlanmasına göre kazanan aday belirlenmektedir. Seçiciler kurulunca belirlenen seçim sonuçları, seçimden sonraki Ocak ayında kongre tarafından onaylanmaktadır. Seçimler konusunda bir ihtilaf oluşursa bu husus kongre tarafından çözüme kavuşturulur. Seçim sonucunda başkan ve başkan yardımcısı olarak seçimi kazanan adaylar, seçim tarihinden sonraki Ocak ayının 20'sinde göreve başlamaktadırlar (Wilson, 2009, 234, 235).

Tablo 21: Seçiciler Kurulu - Eyaletler Bazında Oy Sayılarının Dağılımı (Kaynak: Neale, 2017, 24).

Seçiciler Kurulu - Eyaletler Bazında Oy Dağılımı		
Toplam oy - 538		Kazanmak için gereken oy - 270
Alabama - 9 oy	Kentucky - 8 oy	Kuzey Dakota - 3 oy
Alaska - 3 oy	Louisiana - 8 oy	Ohio - 18 oy
Arizona - 11 oy	Maine - 4 oy	Oklahoma - 7 oy
Arkansas - 6 oy	Maryland - 10 oy	Oregon - 7 oy
California - 55 oy	Massachusetts - 11 oy	Pennsylvania - 20 oy
Colorado - 9 oy	Michigan - 16 oy	Rhode Island - 4 oy
Connecticut - 7 oy	Minnesota - 10 oy	Güney Carolina - 9 oy
Delaware - 3 oy	Mississippi - 6 oy	Güney Dakota - 3 oy
Columbia Bölgesi - 3 oy	Missouri - 10 oy	Tennessee - 11 oy
Florida - 29 oy	Montana - 3 oy	Teksas - 38 oy
Georgia - 16 oy	Nebraska - 5 oy	Utah - 6 oy
Hawaii - 4 oy	Nevada - 6 oy	Vermont - 3 oy
Idaho - 4 oy	New Hampshire - 4 oy	Virginia - 13 oy
Illinois - 20 oy	New Jersey - 14 oy	Washington - 12 oy
Indiana - 11 oy	New Mexico - 5 oy	West Virginia - 5 oy
Iowa - 6 oy	New York - 29 oy	Wisconsin - 10 oy
Kansas - 6 oy	Kuzey Carolina - 15 oy	Wyoming - 3 oy

2010 yılı nüfus sayımı verilerine göre, seçiciler kurulunun eyaletler bazındaki oy dağılımı Tablo 21'de izlenmektedir. Belirtilen oy dağılımı ve eyalet bazındaki oy sayıları 2012, 2016 ve 2020 yılları başkanlık seçimlerinde esas alınmaktadır. Tablo 21'deyen alan veriler incelendiğinde California Eyaletinin en yüksek oy sayısına sahip

olduğu, Teksas, Florida ve New York'un onu izlediği gör÷lmektedir. Bu anlamda, başkan adayının, seçimi kazanmak için daha fazla sayıda delegesi olan California, Teksas, Florida gibi eyaletlerdeki çoğunluğu elde etmesi gerekmektedir (Neale, 2017, 16). Seçiciler kurulu 2020 yılı Başkanlık seçimleri için 14 Aralık 2020 tarihinde eyalet başkentlerinde toplanmış ve seçiciler başkan ve başkan yardımcılığı için ayrı ayrı oy kullanmışlardır.

Seçiciler Kurulunda, 'salıncak eyaletler' (*swing states/battle-ground states*) olarak adlandırılan bazı eyaletler başkanlık seçim sonuçlarının belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. 2020 yılı seçim öncesi verilerine göre, Florida, Wisconsin, Pennsylvania, Georgia gibi eyaletler salıncak eyaletler arasında anılmaktadır. Bu eyaletlerdeki seçmen profili "kararsız seçmen" (*swing voter*) olarak adlandırılan ve belirli bir adaya veya siyasi görüşe katı bir bağlılığı bulunmayan kişilerden oluşmaktadır. Kararsız seçmenler havuzu, genellikle düşük gelir grubuna dahil olmaları, eğitim düzeyleri, genç yaşta bulunmaları veya politik konulara ilgisizlikleri gibi nedenlerle son ana kadar oy tercihini değiştirebilecek kişilerden oluşmaktadır (Gimpel, Kaufmann, Pearson-Merkowitz, 2007, 792). Seçmen verileri bazında 1980-2016 Başkanlık seçimleri karşılaştırmalı bilgileri Tablo Ek-3'te sunulmaktadır (File, 2018, 5-7).

Kararsız seçmenlerin yoğunlukta olduğu eyaletlerde oy oranları birbirine yakın çıkmakta ve bu durum da seçiciler kurulundaki oy oranlarını değiştirdiğinden Başkanlık seçimlerinin sonucunun belirlenmesinde etkili olmaktadır. Seçmen yapılarının bu özelliği nedeniyle salıncak eyaletler potansiyel olarak her iki başkan adayı tarafından da son ana kadar kazanılma şansı mevcut olan eyaletlerdir (Mayer, 2007, 361). 3 Kasım 2020 tarihindeki başkanlık seçimlerinde Arizona, Michigan, Pennsylvania, Wisconsin ve Georgia eyaletleri oldukça yakın sonuçların alındığı eyaletler arasında yer almışlardır. Salıncak eyaletler arasında anılan Florida Eyaleti ise 2020 yılındaki

seçimlerde odak eyalet olarak karşımıza çıkmamaktadır. Başkan Bush, 2000 yılındaki Başkanlık seçimini, rakibi olan başkan adayı Al Gore karşısında halkoylamasında çoğunluğu elde edememiş olmasına rağmen kazanmıştır. 2000 yılı Başkanlık seçimlerinin sonucu, seçiciler kurulu uygulamasının kusurlu işlediği ynndeki eleştirileri de beraberinde getirmekle birlikte, her bir eyaletin büyüklük ölçekleri ve nüfus yoğunlukları oranında oylamaya dahil edilmesi anlamında seçim sisteminin etkili bir şekilde işlediği çoğunlukla kabul görmektedir (Shin, 2008, 137).

2000 yılı başkanlık seçimlerinde Demokrat Parti adayı *Al Gore*, halk oylamasında Cumhuriyetçi Parti adayı *George Bush*'tan *ikiyüzbin* daha fazla popüler oy elde etmiştir. Buna karşın,seçiciler kurulunda *yirmibeş* oyu bulunan FloridaEyaletinde *bin* oydan daha az bir oy farkıyla kaybetmiştir. Bu durum 2000 yılındaki başkanlık seçimlerinin kaderini belirlemiştir (Conway, 2001, 79). Florida, 2016 yılı seçim öncesi verilerine göre salıncak eyalet olarak tanımlanmış olmasına karşın, 2020 yılındaki seçimlerde, önceki seçimlerde demokrat oylarının çoğunluğunun sağlandığı Miami Dade Bölgesi dahil olmak üzere, Cumhuriyetçilerin çoğunluğunun sağlandığı bir eyalet olmuştur. Bu bakımdan FloridaEyaletinin,seçiciler kurulunda belirleyici rol oynayan salıncak eyalet olma özelliğinden uzaklaştığı ve Teksas, California gibi eyaletlerdeki kararlı seçmen davranışlarına benzerlik sergilendiği kabul edilmektedir (Jorgenson, Saavedra, 2018, 14).

II.3.2.1. Başkanın Görev ve Yetkileri

Federal anayasada, başkanın görev ve yetkileri belirtilmektedir. Bunlar arasında yürütme yetkisininbaşkana ait olduğu açıkça ifade edilmektedir. Anayasada, başkanın ölümü, istifası veya görev yapamaz hale gelmesi durumlarında, yerine görevlendirilecek bir başkan yardımcısının seçimine dair hükümler de mevcuttur. Buna karşın anayasa, başkan yardımcısına, kabineye veya diğer federal kurumların görev ve yetkilerine dair ayrıntılı hükümler içermemektedir (Targonski, 2000, 40).

Anayasada,kongrenin görev ve yetkilerine geniş bir şekilde yer verilmiş olmasına karşın,başkanın yetkileriyalnızca birkaç hüküm altında toplanmıştır. Bununla birlikte, başkanın görev ve yetkileri saltanayasada belirtilmiş olanlar ile sınırlı değildir. Başkanlık örgütü ve kurumsal yetkileri tarihsel süreçte başkanlığın doğasında olduğu varsayılan görev ve yetkiler kapsamında genişleme eğilimi göstermiştir. Başkanın görev ve yetkileri zaman içerisinde, yasama işlevinin ve yasaların uygulama alanının kapsamının artması sonucunda da genişlemiştir (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 32).

Başkaninyetki alanlarının bazı başlıklar altında ele alınması mümkündür.Buna karşın, başkanın yetkileri bu başlıklar ile kısıtlı olmayıp bazı hallerde kongre tarafından veya yüksek mahkeme kararları ile yeni yetki alanlarınınbelirlenmesi mümkündür.

Uluslararası Anlaşmaları Müzakere Yetkisi

ABD Başkanının yabancı devletler ile uluslararası antlaşmaları görüşmek ve karşılıklı müzakereleri yürütme yetkisi mevcuttur. Başkan tarafından müzakereleri yürütülen bu türden uluslararası sözleşme metinlerinin yürürlüğe girmesi içinsenatoda *üçte iki* çoğunluk ile onaylanması koşulu bulunmaktadır. Senato tarafından onaylanan ve başkan tarafından imzalanan uluslararası sözleşmeler kanun haline gelmektedir. Uygulamada, başkan tarafından müzakere edilmiş uluslararası sözleşmelerin önemli bir çoğunluğu senato tarafından onaylanmaktadır. Buna mukabil bazı istisnalar mevcuttur. Tarihsel süreçte, Birinci Dünya Savaşının sonlandıran anlaşma olarak bilinen ve Başkan Wilson tarafından imzalanan 1919 tarihli Versailles Sözleşmesi Senato tarafından reddedilmiştir. Daha yakın tarihli olarak, Başkan Clinton tarafından 1999 yılında imzalanan ve imzacı tarafları nükleer silahların denenmesinden men eden, Nükleer Test Yapılmasının Önlenmesi Anlaşması senato tarafından onaylanmamıştır (Sidlow, Henschen, 2018, 268).

Atama Yetkisi

Başkanın, yüksek mahkeme üyeleri, federal mahkeme yargıçları, büyükelçiler, bakanlar başta olmak üzere, federal düzeydeki çeşitli pozisyonlara atama ve görevlendirme yapma yetkisi bulunmaktadır. Başkan tarafından ataması yapılabilecek bu türden federal pozisyonların *iki binden fazlası* anayasa gereğince Senatonun onayına bağlanmıştır. Senatoda atama için toplanan onay oturumları oldukça çekişmeli geçmektedir. Bununla birlikte, senatonun çoğunluğunu genellikle başkanın siyasi görüşünden olan senatörler teşkil ettiği için, federal düzeydeki atamalardan senatonun onayla edilmektedir. Örneğin, 1991 yılında Başkan Bush tarafından yüksek mahkeme üyesi olarak aday gösterilen yargıç *Clarence Thomas*'ın kürtaj ve kadın hakları gibi konularda muhafazakâr siyasi görüşlere sahip olması nedeniyle kadın hakları grupları ve sivil toplum kuruluşları tarafından atamasına karşı çıkmıştır (Committee on the Judiciary, 1993, 53, 54). Senatodaki oturumlarda Yargıç Thomas taraftarları başkanının atama yetkisine senato tarafından saygı gösterilmesi gerektiği görüşünü savunmuşlardır. Senatodaki onay oturumları devam ederken Yargıç Thomas hakkındaki medyaya yansıyan taciz iddiaları ve basına sızan gizli FBI raporu nedeniyle yaşanan yoğun tartışmalara karşın, 52 kabul 48 ret ile çoğunluk sağlanarak senato atamasını onaylamıştır. (McMillion, 2018, 11).

Atama yetkisinin kullanılmasında dikkati çeken husus, başkan tarafından yapılan atamaların ve görevlendirmelerin bir tür siyasi mükâfat olarak bazı kişilere tanınmasının yaygınlığıdır. Diğer bir deyişle, büyükelçilikler gibi üst düzey federal pozisyonlara yapılan atamalar çoğunlukla başkana siyasi sadakatin karşılığı olarak yapılan görevlendirmelerdir.

Yasama Alanı ile İlgili Yetkiler

ABD Başkanı kanun teklif etmeye yetkilidir. Başkan her yılın Ocak ayında yapılan birleşik kongre oturumunda yürütme organı ile ilgili işlerde yasama gündemini açıklamaktadır. Bunun yanında, Başkanın sahip olduğu veto yetkisi, yürütme

organının kongre üzerindeki en önemli denetim ve denge mekanizması olarak işlev görmektedir. Başkanın, kongre tarafından imzasına sunulan bir kanun tasarısını veto etme yetkisi mevcuttur. Başkanın vetosu ancak kongrede her iki mecliste de *üçte iki* çoğunluk elde edilirse etkisiz hale getirilmektedir. Kongre için *üçte iki* çoğunluğun, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere ayrı ayrı her iki mecliste de sağlanması koşulu, başkanın vetosunun aşılmasını oldukça zorlaştırmaktadır (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 33). Bununla birlikte, politika yapımı sürecinde başkan ve kongrenin birbirine bağlı ve işbirliği halinde hareket etmek durumunda olan yapılar olması, başkanın veto yetkisini oldukça dikkatli kullanmasına sebep olmaktadır. Başkanın iyi ilişkiler sürdüremediği veya kendisine karşı hareket eden bir kongre ile çalışması oldukça güçtür. Başkan, Senato ve Temsilciler Meclisinde siyasi çoğunluğu elde etmiş olsa dahi politik aktörlerin kendilerine özgü hedefleri ve ajandaları mevcut olduğundan başkan ile aynı doğrultuda hareket etmeyebilmektedirler. Bu nedenle, başkan kamuoyu desteği kazandığı konularda kongreye dolaylı bir baskı uygulama yöntemini kullanmayı uygulamada daha sıklıkla tercih edebilmektedir (Faber, 2011, 135).

ABD Başkanları tarafından, yasama alanı ile ilgili olarak, Başkan Monroe döneminden günümüze kullanılagelen yetkilerin arasında, Kongre tarafından sunulan yasa tasarılarının uygulanmasına ilişkin başkanlık açıklaması yayınlanması yer almaktadır. Kongre tarafından başkanın imzasına sunulan yasa tasarıları başkan tarafından imzalandıktan sonra, yazılı bir bildiri yayınlamaktadır. *İmza Beyanı*¹¹⁷ olarak adlandırılan bu yazılı bildiride, başkan tarafından, yeni imzalanmış olan yasa hakkındaki düşünceleri ile yasanın yürütme organı tarafından ne şekilde uygulanacağı açıklanmaktadır. İmza beyanı ile başkan tarafından, yürütme organına yasanın uygulanma yöntemleri hakkında yol gösterici nitelikte bildirim yapılmış olmaktadır. İmza Beyanı, Başkanın yeni yasanın anayasaya aykırı olduğunu düşündüğü kısımları

¹¹⁷ Signing Statement.

varsa bu hususları ifade etmesine de fırsat tanımaktadır. ABD Başkanları tarafından yayımlanan imza beyanlarının sayısı 20 nci yüzyılda artış göstermektedir. Başkan Reagan döneminde *yetmiş bir*, Başkan Bush Döneminde *yüz elli* ve Başkan Clinton döneminde *yüz beş* imza beyanı yayımlanmıştır. İmza beyanlarının hukuki durumumu, yasama yetkisini bypass edilmesine yol açabileceği gerekçesi ile çeşitli tartışmalara konu olmuştur. Bu tartışmalara rağmen imza beyanı ABD Başkanlarının sıklıkla kullandığı araçlardan bir tanesidir. Örneğin, Başkan Obama seçim kampanyası döneminde, kongre tarafından çıkarılan yasaların uygulanmasını engellendiği ve bunun anayasal olmayan bir tür veto yöntemi olduğu gerekçesiyle, imza beyanlarının yayımlanmasına karşı olduğunu açıklamıştır. Buna rağmen, 2009-2014 yılları arasında yaklaşık *yirmi dört* imza beyanı Başkan Obama tarafından yayımlanmıştır. Yüksek mahkemelerinde, imza beyanlarının yasaların belirsiz kalan amaçlarının açıklanması niteliğinin bulunduğu dikkat çekilerek, başkan tarafından imza beyanı yayımlanmasının hukuka uygun olduğuna hükmedilmiştir. Buna karşın, yüksek mahkemenin kararlarında, imza beyanlarının anayasal geçerliliğine dair açık bir hüküm tesis etmediği dikkati çekmektedir (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 345).

Özellikli Yetkiler

ABD Başkanının temel görevlerinden biri başkomutan sıfatı ile ülkenin kara, hava ve deniz kuvvetlerini yönetmektir. Savaş ilan etme yetkisi anayasada kongreye ait bir yetki olarak düzenlenmiş olsa da başkana anayasal olarak orduları kumanda etme yetkisi tanınmaktadır. Başkan eyaletlerdeki askeri kuvvetlerin ve ulusal muhafız birliklerin de başı olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda başkanın savaş konusundaki yetkisinin daha üstün olduğu değerlendirilebilir (Kaplan, 2015, 64).

ABD Başkanının kongreyi özel oturum için toplanmaya davet etme veya kongre toplantısını erteleme yetkisi bulunmaktadır. Başkanın, meclis soruşturması halleri istisna olmak üzere, federal suçları af yetkisi de mevcuttur. Federal suçlarda en tartışmalı af

yetkisi Başkan Ford tarafından, Başkan Nixon hakkında kullanılmıştır. Başkan Nixon'ın, hakkındaki meclis soruşturmasının başlatılması öncesinde istifa etmesi üzerine, Başkan Ford, Başkan Nixon'un görevi süresince itham edildiği ve işlediği tüm suçlardan affedildiğini ilan etmiştir. Bazı hallerde başkan af yetkisini daha geniş kitleler için kullanabilmektedir. Örneğin, Başkan Carter Vietnam Savaşı esnasında askere gitmekten kaçınan ve kayıt olmayan onbinlerce kişi için af ilan etmiştir (Sidlow, Henschen, 2018, 268).

Bu yetkilerin yanı sıra başkanın yürütme organının bütçesinin hazırlanması ve kongre ile koordineli olarak, uluslararası ticaretin geliştirilmesi, vergilerin belirlenmesi ve dış borçlanma gibi bazı temel mali konularda devletin finansal politikalarının belirlenmesine dair ekonomik anlamda yetkileri mevcuttur (CRS, 1997, 3).

Yetki Devri Sonucu Genişleyen Yetkiler

Yasama organı olan kongre tarafından, yürütme organına iç politika alanına giren bazı konularda yetki devri yapılabilmekte ve bunun sonucunda başkan lehine yetki genişlemesi gerçekleşmektedir. Bunun en temel örneği Başkan Roosevelt döneminde ülkenin ekonomik krizden çıkarılması için başkana olağanüstü yetkilerin tanınması şeklinde ortaya çıkmıştır. Kongre tarafından, bu dönemde, yeni bakanlıklar, federal kurumlar oluşturulmuş ve başkana eğitim, refahın artırılması ve çevre gibi yasama alanına giren bazı konularda oldukça geniş yetkiler tanınmıştır. Bu alanlarda başkan tarafından gerekli görülen her türlü düzenlemenin yapılabileceği kabul edilmiştir. Başkan Roosevelt döneminde başlayan, genişleyen yetki uygulaması 20 nci yüzyıl boyunca ABD yönetimine egemen olmuş ve bu süre boyunca başkanın yetkileri kongre aleyhine giderek genişlemiştir (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 34).

Zımnî Yetkiler

ABD Başkanının, anayasada açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, anayasanın yorumlanması sonucu varlığına hükmedilen zımni yetkileri bulunmaktadır. Anayasada, uluslararası anlaşmaların yapılması ve büyükelçilerin atanması gibi dış politika konusunda başkana tanınmış olan yetkilerin yorumlanması sonucu, Başkanın devletin dış politikasının yönetme yetkisinin olduğu kabul edilmektedir. Yüksek mahkeme tarafından devletin dış politikasının yönetilmesi yetkisinin başkanın zımni yetkilerinden olduğuna karar verilmiştir. Bu yetki ilk olarak 1793 yılında Başkan Washington tarafından Fransa ve Büyük Britanya arasındaki savaşta ABD'nin tarafsızlığının ilan edilmesi suretiyle kullanılmıştır. Başkan dış politikanın yönetilmesi yetkisi kapsamında, senatonun onayını gerektirmeyen ikili antlaşmaları yabancı ülkelerle imzalayabilmektedir. Başkanın zımni yetkilerinin yasama organının kısıtlarını aşan ve olağanüstü bir şekilde genişlemesi mecburi durumlarda ve sadece belirlenen amacın gerçekleştirilmesi ile sınırlı olarak mümkün olmaktadır. Ulusal güvenlik gerekçesi ise her zaman mecburi bir durum olarak kabul görmektedir. Örneğin, ulusal güvenliği ilgilendiren konularda, başkan zımni yetkisini kullanarak ülke genelinde acil durum ilan edebilmekte veya dış istihbarat saikiyle arama izni veya yetkisi olmaksızın arama ve dinleme yapılmasına karar verebilmektedir(Crocker, 2011, 1590-1593).

Başkan, başkomutan sıfatı ile kongrenin onayına ihtiyaç duymaksızın orduları savaşa gönderebilmektedir. Bununla birlikte, Vietnam Savaşının yarattığı olumsuzluklar, 1973 yılında Savaş Yetkileri Kanununun¹¹⁸ çıkarılmasına yol açmıştır. Böylece yasal olarak, başkanın savaş yetkilerini kullanırken kongrenin görüşünü alması zorunlu hale getirilmiştir. Savaş Yetkileri Kanunu ile kongre tarafından askeri kuvvetlerin belirli bir bölgede kalıcı olarak mevzilenmesi kararı verilmediği hallerde, başkan tarafından *altmış* gün sonrasında, askeri kuvvetlerin geri çekilmesi gerektiği

¹¹⁸War Powers Act, 1973.

kuralı getirilmiştir. Bu anlamda başkanın ordu gönderilmesi konusundaki yetkisini kongre ile paylaştığı söylenebilir (Soifer, Hoffman, Voss, 2001,34).

Başkan, anayasada yürütme organının başı olarak belirlenmiş olduğundan, yürütme alanındaki tüm faaliyetlerin yönetilmesinden sorumludur. Bu sorumluluk kapsamında, başkanın kongre tarafından yayımlanan kanunların ülke genelinde yürütülmesi ve kamu hizmetlerinin sürdürülmesi ile yetkili ve görevli olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle, anayasada açıkça yer almasa da, başkan, devletin başı olmak sıfatıyla, yürütme işlevinin yerine getirilmesi amacıyla ülke genelinde uygulanacak kararlar almayetkisine zımnen sahiptir (Cavalli, 2013,178). Başkan bu türden yetkilerini *Başkanlık Kararnameleri*¹¹⁹ yayımlayarak kullanmaktadır.

Başkanlık kararnamelerinin konusu ve uygulama alanı oldukça çeşitli ve geniştir. Başkanlık kararnameleri devlet programları oluşturulabilir, yeni kamu kurum ve kuruluşları kurulabilir, Kongre tarafından yayımlanan kanunların uygulaması hakkında ülke genelinde etkili olacak politikalar oluşturulabilir veya federal tatil günleri belirlenebilir (Arnold, 2004, 13,14). Başkan, yürütme organının faaliyetlerini veya düzenleyici kurumları bağlayıcı kurallar getiren yasalar henüz yürürlüğe girmeden önce belirli bir alanda yayımlayacağı başkanlık kararnameleri ile o alandaki uygulamayı kendi politikaları doğrultusunda şekillendirebilmektedir (Steinzor, Shapiro, 2010,123).

Başkanlık kararnameleri kökünü yürütme alanından alan düzenlemeler olmasına karşın, yarattıkları sonuçlar itibariyle sadece yürütme alanı ile sınırlı kalmayan, ülke genelindeki bireyleri, çeşitli menfaat gruplarını, ekonomik ve sosyal yapıyı etkileyen düzenlemelerdir. Başkan Kennedy tarafından yayımlanan 10952 sayılı Başkanlık Kararnamesi geniş kapsamlı düzenlemeler getiren ve sosyal yapıda değişiklik yaratan başkanlık kararnamelerinin bir örneğidir. 1961 yılında yayımlanan 10952 sayılı

¹¹⁹ Executive Order.

Başkanlık Kararnamesi ile federal bir kurum olan *Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu*¹²⁰ kurulmuş ve federal kaynak kullanan tüm girişimcilere, istihdam ettikleri işçileri, ırk, renk ve etnik köken ayrımı yapılmaksızın eşit koşullarda ve adil bir şekilde çalıştırılması yükümlülüğü getirilmiştir. Bu anlamda başkanlık kararnamesi ile yürütme alanı ile sınırlı kalmayan sonuçlar doğuran bir düzenleme getirilmiş olmaktadır. Nicelik olarak bakıldığında, en fazla başkanlık kararnamesi Başkan Roosevelt döneminde çıkarılmıştır. Başkan Roosevelt, ilk Başkanlık döneminde toplam *altı yüz elli dört* başkanlık kararnamesi yayımlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı esnasında olağanüstü ölçüde genişleyen yürütme yetkileri Başkan Roosevelt'in savaş ile ilgili alanlarda kanuna ihtiyaç duymaksızın doğrudan başkanlık kararnamesi ile düzenlemeler getirmesine olanak tanımıştır. Başkanın bu yöndeki yetkileri sonraki tarihlerde kongre tarafından alınan kararlar ile belirli ölçüde kısıtlanmıştır. (Contrubis, 1999, 4).

Başkanlık kararnamesi nitelik itibariyle tek taraflı bir işlemdir. Bu niteliği yönünden başkana, yasama sürecinin dışında- ihtiyaç duyulan alanlarda gereken işlemlerin yapılması- fırsatını tanımaktadır. Yürütme alanındaki işleyişin tıkanmasının önüne geçilmesini sağlayan ve hızlı hareket imkânı yaratan başkanlık kararnamesi, uygulamada başkanın sıklıkla başvurduğu araçlardan biri haline gelmektedir (Wheeler, 2008, 10).

Başkana tanınan zımni yetkiler, özellikle kriz durumlarında başkanın hızlı hareket etmesine ve acil durumlarda kongrenin onayına ihtiyaç duymaksızın karar almasına olanak sağlamaktadır. Başkan, olağanüstü hallerde veya aciliyet gerektiren durumlarda, yürütme organının başı olarak devletin hiçbir organ veya kurumuna tanınmamış olan yetkileri doğrudan kullanabilmektedir. Örneğin, Başkan Clinton 1995 yılında Oklahoma Şehri bombalanması olayında ve Başkan Bush 2001 yılındaki terör saldırılarında devlet başkanı olarak kongrenin onayını aramaksızın doğrudan yetki

¹²⁰The Equal Employment Opportunity Commission.

kullanmış ve gerekli tedbirleri başkanlık kararnameleri yayınlayarak almışlardır. Başkan Obama tarafından ekonomik kriz nedeniyle 2009 yılında ekonomik teşvik planı kapsamındaki tedbirler doğrudan uygulamaya alınmıştır. Bu açıdan, yürütme organının ve başkanın yetkilerinin kriz durumlarında genişlediği ve bu hallerde kongrenin ikinci planda kaldığı görülmektedir (Dautrich, Yalof, 2012, 189). Bununla birlikte, ABD Başkanlarının yürütmenin başı olarak sahip oldukları yetkileri kendi karakterlerine özgü oluşturdukları politik yaklaşımlara göre; “sistemin itici gücü” olarak ve “kurumlara ve bireylere yeni fırsatlar yaratarak hedeflerine yönlendirmek” amacıyla kullandıklarına sıklıkla rastlanmaktadır. Bu anlamda, ABD Başkanları yönetsel karar mekanizmasının etkili bir aktörü olarak öne çıkmaktadır (Lamb, Neiheisel, 2020, 6).

Başkanın yetkilerini yorumlayan bazı yüksek mahkeme kararları dikkat çekicidir. Yüksek mahkeme verdiği kararlarla, uygulamada başkanın kullandığı yetkilerin sınırlarının hukuken belirlenmesi ve başkana karşı açılacak davalar konusundaki belirsizliğin giderilmesine katkıda bulunmaktadır. Bunlar arasında Başkan Nixon hakkında verilen 1974 tarihli Kararda¹²¹ “Başkanın gizli görüş alma yetkisi mevcuttur. Bununla birlikte ceza kovuşturması ile ilişkilendirilen hallerde gizli dokümanların açıklanması talep edilirse bu talepler karşılanmalıdır”, Başkan Nixon ile ilgili 1982 tarihli Kararda¹²² “Başkana karşı görevde iken dava açılmaz” hususu hükme bağlanmıştır (Genovese, Spitzer, 2005, 83). Başkan Clinton ile ilgili 1997 tarihli Kararda¹²³ ise, “Başkana karşı göreve başlamadan önceki eylemleri ile ilgili olarak dava açılabilir” şeklinde karar verilerek bu konuda uygulamadaki belirsizliğe son verilmiştir (Wilson, Dilulio, Bose, Levendusky, 2019, 211).

Federal anayasa başkanın görevden alınmasına dair hükümler de içermektedir. Başkanın görevden alınması, mahkemeler tarafından değil, kongre tarafından yürütülen bir politik bir süreç olan ‘meclis soruşturması’ sonucunda gerçekleşmektedir. Meclis

¹²¹ United States v. Nixon (1974).

¹²² Nixon v. Fitzgerald (1982).

¹²³ Clinton v. Jones (1997).

soruşturmasına yol açabilecek türden ithamlar, “*vatana ihanet, yolsuzluk ve diğer ağır federal suçlar ve kabahatler*”dir. Başkan aleyhindeki bu türden suçlamalar Temsilciler Meclisi tarafından ortaya konulur ve onaylanır. Senato ise, suçlamalar ile ilgili olarak yüksek mahkeme başkanı ile bir divan oluşturarak başkana karşı açılan meclis soruşturması sürecini bir mahkeme gibi yöneterek karara bağlamaktadır (CRS, 1997, 2). Federal anayasaya göre, senato ancak *üçte iki* çoğunluğun sağlanması hallerindemeclis soruşturması sonucunda başkanın görevden alınmasına karar verebilmektedir.

II.3.2.2. Başkanlık Örgütünün Yapılanması ve Politika Yapımındaki Rolü

Başkanın ve başkanlık örgütünün yetki ve sorumluluklarının yıllar itibariyle artmasının bir sonucu olarak yürütme organı, örgütsel ve işleyiş itibariyle genişlemiştir. Günümüzde, başkanlık örgütü, ‘*Başkan Yardımcısı*’, ‘*Başkanlık Yürütme Ofisi*’, ‘*Beyaz Saray*’, ‘*First Lady Ofisi*’ ile ‘*Kabine*’den oluşmaktadır. Başkanlık örgütü kapsamındaki birimler ve görev yapan personelin öncelikli görevibaşkana yürütmenin başı olarak yerine getirmekte olduğu görevlerde destek sağlamaktır (Dautrich, Yalof, 2012, 206). Bununla birlikte, federal anayasa yürütmenin örgütlenmesi ve işleyişi bakımından açık bir hüküm içermemektedir. Başkan tarafından, Beyaz Saray personelinden siyasi danışmanlık yönünden, kabineden ise yürütülen hizmet alanları ile ilgili teknik özellikli destek alınmaktadır (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 37).

Başkan Yardımcısı: En Yetkisiz İkinci Adam

ABD anayasasının ikinci maddesinde başkanın *dört* yıl boyunca başkan yardımcısı ile birlikte görev yapacağı düzenlenmektedir. Başkan yardımcısının senatoya başkanlık etmek ve başkanın ölümü, istifası gibi hallerdeyerine geçmek gibi anayasal görevleri bulunmaktadır. Buna karşın, başkan yardımcısının başkandan ayrı ve doğrudan kullanabileceği bir yetkisi bulunmamaktadır (Barth ve Ferriero, 2014,

81).Anayasal 25 inci Değişiklik¹²⁴ ile başkanın görev döneminde başkanlık görevlerini yerine getiremeyeceğine inanması ve kongreye bu durumu yazılı olarak bildirmesi veya bu durumun başkan yardımcısı veya kongrenin çoğunluğu tarafından açıklanması halinde,başkan yeniden görevine dönene kadar,başkan yardımcısı onun boşluğunu doldurmaktadır (Sidlow, Henschen, 2018, 284).Bu anlamda anayasada başkan yardımcısının, başkanının yokluğundaki yönetsel yedeği olarak öngörüldüğü söylenebilecektir. Başkan yardımcısının, başkanı yedeklemek dışında kendi inisiyatifi ile kullanabileceği tek yetki ise senatoya başkanlık ederek, oyların eşitliği halinde belirleyici oyu kullanmaktır (Skidmore, Tripp, 1989, 156).

ABD yönetim sisteminde siyaset bilimcileri tarafından, başkan yardımcılığı pozisyonunun uzun yıllar süresince işlevsiz bırakıldığı ifade edilmektedir. Tarihsel süreçte, başkanlar politik dengenin sağlanması amacıyla kendileri ile aynı oy pusulasında seçime girecek olan başkan yardımcısı adayını kendileri belirlemektedir. Bu belirleme yapılırken,başkan yardımcısının gerektiğinde başkanlık görevini devralabileceği yönündeki anayasal fonksiyonu fazla dikkate alınmaksızın, siyasi sadakat veya başkan yardımcısı adayının seçmenler üzerindeki etkisi gibi kriterler öne çıkmaktadır. Bu belirleme coğrafi veya ideolojik kıstaslar da dikkate alınarak yapılabilmektedir. Örneğin, kuzey eyaletlerinde çoğunluk oylarını elde edebilen bir başkan aday, güney eyaletlerinde güçlü ve seçmenlerin oyunu elde edebilecek bir başkan yardımcısı adayı belirleyerek seçimlerde kazanma olasılığını artırmayı hedeflemektedir. Bununla birlikte,başkan yardımcısı adayının coğrafi ve ideolojik kıstaslar ile belirlenmesi düşüncesi günümüzde giderek terkedilmeye başlanmış ve farklı kriterler de gözetilmeye başlanmıştır (O’connor, Sabato, Yanus, 2016, 206). Örneğin Başkan Obama,başkan aday olduğu dönemde Delaware Eyaleti senatörü ve otuz beş yıllık kongre tecrübesi olan Joe Biden’ı seçimlerde başkan yardımcısı olarak

¹²⁴The Twenty-fifth Amendment (Amendment XXV), 1967.

aday göstermiş ve böylece kendisi için deneyimsiz olduğu yönünde getirilen eleştirileri göğüslemeyi hedeflemiştir (Duignan, 2010, 344). 2016 yılında yapılan başkanlık seçimlerinde, Başkan adayı Trumpbenzer şekilde, kendisi için, muhafazakâr olmadığı yönünde getirilen eleştirileri giderebilmek amacıyla, oldukça muhafazakâr görüşleri ile bilinen Indiana Eyaleti Valisi Mike Pence' i başkan yardımcısı adayı olarak belirlemiştir (Sidlow, Henschen, 2018, 284).

Başkan yardımcısının anayasal ve politik yetkileri oldukça sınırlıdır. Başkan yardımcısının en önemli görevi senato başkanlığıdır. Senatoda oyların eşitliği hallerinde başkan yardımcısının senato başkanı sıfatı ile kullanacağı oy eşitliği bozmaktadır. Buna karşın, bu türden eşitlik halleri uygulamada çok nadir olarak ortaya çıkmaktadır. Başkan yardımcısının, senato başkanlığı görevinin yanında, Ulusal Güvenlik Konseyinin daimi üyesi olmak, yabancı ülkeler nezdinde ülkeyi diplomatik olarak temsil etmek, yürütme organının kongre ile ilişkilerini sağlamak, başkana danışmanlık yapmak, parti içi çeşitli siyasi görevleri yürütmek gibi görev alanları bulunmaktadır. Başkan yardımcısı bakanlar kuruluna başkanın direktifleri doğrultusunda katılım sağlamaktadır (Genovese, Han, 2009, 666). Bununla birlikte, uygulamada yürütme fonksiyonu doğrudan başkan üzerinden işlevselleştirilmekte olduğundan, başkan yardımcısının tek başına ve bağımsız yetki kullanabilmesi mümkün olmamaktadır (Skidmore, Tripp, 1989, 151).

ABD yönetim sisteminde başkan yardımcılığı pozisyonunun önem kazandığı dönemler de görülmektedir. Başkan Carter döneminde, Başkan Yardımcısı Walter Mondale' in alınacak tüm politik kararlara dahil edilmesi yönünde başkan tarafından karar alınarak başkan yardımcısının etkinliği ve yetki alanı artırılmıştır (Baumgartner, 2017, 563). Başkan Yardımcısı Walter Mondale bu anlamda en etkin biçimde başkan danışmanlığı görevi yürüten ilk başkan yardımcısıdır. Bu dönemde, başkanlık ofisine benzer şekilde, Beyaz Sarayın batı kanadında bir 'Başkan Yardımcılığı Ofisi' oluşturulmuştur. Başkan yardımcılığı ofisinde daha az sayıda çalışan olmakla birlikte,

yapılanma Başkanlık ofisine benzer şekilde örgütlenmiştir. Başkan yardımcılığı ofisinin batı kanadında oluşturulması bu göreve verilen önemi temsil etmektedir. Doğu kanadı olarak isimlendirilen bölüm Beyaz Sarayın daha ücra kesimidir ve başkan yardımcıları genellikle bu kanatta görevlendirilmektedir (Bowles, McMahon, 2014, 136-137).

Başkan yardımcılarının, yönetsel anlamda önemli görevler üstlenmemeleri uygulamasının istisnası Başkan Clinton döneminde görülmektedir. Başkan Clinton dönemindeki Başkan Yardımcısı *Albert Gore* yönetsel açılarından önemli rol oynamış ve federal yönetim sisteminin daha iyi işlemesi ve masrafların kısıtlanması konusunda adımlar atmış, eyaletlerin federal direktiflerin uygulaması konusundaki etkinliğini artırmıştır. Başkan Clinton döneminde, Başkan Yardımcısı Gore'un başkan danışmanı olarak verdiği görüşlere özel önem verilmiş ve uygulamaya alınmıştır (Bowles ve McMahon, 2014, 136). Başkan Obama döneminde, Başkan Yardımcısı olan Joseph Biden ise, dış politika konusunda Başkanın en yakın danışmanlarından olarak ayrıcalıklı bir pozisyon elde etmiştir. Biden sonrasında ABD Başkanı olarak seçilmiştir (Edwards, Wattenberg ve Lineberry, 2011, 394). Buna karşın, ABD yönetim tarihinde en güçlü başkan yardımcısı tartışmasız olarak Başkan Bush döneminde görev yapan Başkan Yardımcısı *Dick Cheney*'dir. Başkan Yardımcısı Cheney, yetki devri yolu ile elde ettiği başkanlık yetkilerini doğrudan kullanmak suretiyle oldukça etkin bir politik aktör haline gelmiştir (Sidlow, Henschen, 2018, 284). Bununla birlikte, başkan yardımcısı ne kadar verimli ve aktif bir rol oynarsa oynasın Başkanın gölgesi altında kalması kaçınılmazdır. Bu anlamda başkan yardımcısının rolünün ancak başkanın izin verdiği ve desteklediği ölçüde olduğu söylenebilecektir. (Skidmore, Tripp, 1989, 156). 2020 yılında yapılan başkanlık seçimlerinde Başkan Joe Biden'ın seçim kampanyasında başkan yardımcısı olarak açıklanan *Kamala Harris* seçimler boyunca oldukça etkin çalışmış, kadınların ve farklı etnik kökenlere sahip seçmenlerin oylarının Demokratlar safına çekilmesi yönünde oldukça etkili olmuştur. Adaylığı öncesinde Californiya Eyaleti Senatörü olarak

görev yapan Harris, ABD'nin Asya-Amerikan etnik kökenine sahip ilk kadın başkan yardımcısı olarak karşımıza çıkmaktadır¹²⁵. Bu özelliklerine karşın Harris'in rolünün, Biden'ın başkanlık döneminde kısıtlı bir alanda kaldığı gözlemlenmektedir.

Anayasada başkan yardımcılığı pozisyonun herhangi bir nedenle boşalması halinde, başkan tarafından aday gösterilen ve Senato ile Temsilciler Meclisinde oy çoğunluğuyla ataması onaylanan başkan yardımcısının göreve başlayacağı hükme bağlanmaktadır. Başkan Nixon döneminde Başkan Yardımcısı *Spiro Agnew*'in istifası ile boşalan başkan yardımcılığı pozisyonu bu anayasal süreç izlenerek doldurulmuş ve Başkan Nixon tarafından aday olarak gösterilen *Gerald Ford* kongrenin her iki meclisinin çoğunluğunun oyu ile 1973 yılında başkan yardımcısı olarak görev almıştır. Bununla birlikte 1974 tarihinde Başkan Nixon istifa ettiğinde Başkan Yardımcısı Ford anayasa gereğince ABD Başkanı olmuştur. Başkan Ford tarafından başkan yardımcısı olarak gösterilen *Nelson Rockefeller* kongre tarafından onaylanarak göreve başlamıştır. Bu şekilde ABD tarihinde ilk kez bir başkan ve başkan yardımcısı seçim yapılmaksızın anayasadaki yedekleme hükümleri gereğince görev almış olmaktadır. Federal anayasa başkan ve başkan yardımcısının her ikisinin aynı anda istifası veya ölümü halinde nasıl bir süreç izleneceğine açık hüküm içermemektedir. Bununla birlikte, 1947 tarihli Halefiyet Kanunu¹²⁶ gereğince başkan ile başkan yardımcısının her ikisinin de ölmesi, aynı anda istifa etmesi veya görev yapamayacak hale gelmeleri durumunda Temsilciler Meclisi Sözcüsünün kongreden istifa etmesi ve sonrasında başkan olarak görev almasının gerektiği düzenlenmektedir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 398).

ABD yönetim sisteminde başkan ve başkan yardımcısının benzer niteliklerde olması değil, birbirini tamamlayan farklı özelliklerde kişiler olması önemsenmektedir. Örneğin, Başkan Obama çok genç olması eleştirilerini karşılamak amacıyla tecrübeli ve olgun yaştaki *Joe Biden*'ı Başkan Yardımcısı olarak görevlendirmiştir. Bu döneme

¹²⁵ <https://www.harris.senate.gov/about>

¹²⁶ Succession Act of 1947.

ilişkin olarak; Başkan Obama, 2020 yılında yayımladığı biyografik kitabında¹²⁷, Başkan Yardımcısı Joe Biden'in kendisi ile önemli karşıtlıklar barındırdığını ancak bu karşıtlıkların kazanmak için gerekli bulduğunu açıklayarak, kendisine bir şey olması durumunda Joe Biden'in başkan olmaya hazır olduğunu düşündüğünü ve ona güvendiğini ifade etmektedir (Obama, 2020, 82). Joe Biden, 2020 yılında yapılan başkanlık seçimlerinde çoğunluğu elde ederek seçilmiş başkan olarak açıklanmıştır. Bu seçimlerde Başkan Obama, Florida Eyaleti başta olmak üzere pek çok alanda Biden'in kampanyası için aktif olarak çalışmış ve önemli bir destek sağlamıştır.

Başkanlık Yürütme Ofisi ve Politika Kurullarının Fonksiyonu

ABD federal yönetim yapılanmasında yürütme organını, kabineyi oluşturan bakanlıklar ve federal kurumlardan oluşan '*kurumsal bileşenler*' ile başkanlık örgütünü oluşturan Beyaz Saray ile Başkanlık Yürütme Ofisi birimlerinden oluşan '*Başkanlık bileşenleri*' olarak ikiye ayırmak mümkündür. Politika yapımı konusunda, Başkan Carter gibi az sayıda başkan, kurumsal bileşenlere güvenme ve politika yapımı konusunda ilgili bakanlıklar ile doğrudan çalışma yönünde girişimlerde bulunsa da, ABD Başkanlarının önemli bir çoğunluğu politika yapımı konusunda, başkanlık bileşenlerini oluşturan politika kurullarının önerilerini dikkate alma eğilimi sergilemektedirler. Başkan Kennedy ve Başkan Johnson, Hazine Bakanlığı yerine Ekonomik Danışmanlar Konseyinin görüşlerine daha ağırlıklı olarak güvenmiş ve ekonomi politikalarını konseyin tavsiyeleri doğrultusunda şekillendirmişlerdir. Başkan Nixon, dış politika yapımı konusunda Ulusal Güvenlik Konseyinin görüşlerini temel almış ve Dışişleri Bakanlığının dış politika alanındaki etkisini oldukça sınırlandırmıştır (Bowles, McMahon, 2014, 113).

Başkanlık bileşenlerini oluşturan Beyaz Saray ve Başkanlık Yürütme Ofisi birimlerinde görev alan personelin Başkana daha yüksek sadakatle bağlı olması ve

¹²⁷ A Promised Land (2020).

Başkanın benimsediği politikaların daha güçlü savunucuları oldukları düşünüldüğünde Başkanlık bileşenlerinin politika yapımı daha güçlü konumda oldukları anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Başkanın Başkanlık bileşenleri üzerinde bakanlıklar ve diğer federal kurumlara kıyasla daha güçlü bir kontrol sağlaması olasıdır. Bu bakımdan, başkan kontrolüne almak istediği bir politika alanında yeni bir politika kurulu oluşturarak o alanı kendi benimsediği politikalar doğrultusunda şekillendirmeyi ve böylece kurumsal bileşenlerin yetkilerini köreltmeyi hedefleyebilmektedir. Örneğin, Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi, madde bağımlılığı ile mücadele alanında başkan tarafından doğrudan kontrolün sağlanabilmesi ve yerleşik kurumsal bileşenlerin başkan tarafından hedeflenen programları sekteye uğratmasının önlenmesi amacıyla oluşturulmuş başkanlık bileşenlerindendir. Bu anlamda, ABD Başkanlarının yürütme erkinin kullanımı ve politika yapımı konusunda başkanlık bileşenleri ve politika kurulları üzerinden merkeziyetçi bir yöntem benimsedikleri düşünülebilir.

Başkanlık örgütü 1789 yılından günümüze ABD federal yönetiminin önemli bir parçası olarak işlevselleşmektedir. Buna karşın, başkanlık örgütü başlangıçta oldukça küçük ölçekli bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, 1857 yılına kadar ABD Başkanlarının kamu kaynaklarından maaşı ödenen özel sekreterleri olmasına izin verilmemiştir. Başkan Lincoln, başkanlığa yazılan mektuplarla doğrudan kendisi ilgilenmiş ve Başkan Cleveland, Beyaz Saraya yapılan telefon aramalarına bizzat cevap vermek durumunda kalmıştır. ABD Başkanlarına Gizli Servis koruması, 1901 yılında Başkan McKinley'in suikasta uğramasından sonra sağlanmıştır. ABD Başkanları bağımsız başkanlık bütçesini 1921 tarihli Bütçe ve Muhasebe Kanunu¹²⁸ ile Bütçe Ofisinin kurulmasından sonra oluşturabilmişlerdir (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 348).

¹²⁸ Budget and Accounting Act of 1921.

19 uncu yüzyılın başlarından itibaren başkanın, Beyaz Saray'da bir ofisi, tek kişiden oluşan sekreteryası ve yönetsel görevlerini yerine getirmeye yardımcı olan az sayıda idari personeli bulunmaktadır. Kongre tarafından 1929 yılında, başkanlık ofisi personel sayısı iki sekreter ve bir yardımcı idari personelin mevcut yapıya eklenmesi suretiyle artırılmış ve bu türden bazı mütevazı değişiklikler 1933 yılına kadar devamlılık göstermiştir. Başkan Franklin D. Roosevelt döneminde, Büyük Buhran'ın yarattığı yönetsel sorunlarla mücadele edilebilmesi amacıyla, çeşitli konularda uzmanlığı bulunan kişiler arasından başkan danışmanlarının ve doğrudan başkana bağlı çok sayıda idari personelin görevlendirilmesi gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda ortaya çıkan örgütsel değişim ve yeniden yapılanma ihtiyacı sonucunda Başkanlık Yürütme Ofisi¹²⁹ kurulmuştur.

Başkanlık Yürütme Ofisinin yapılandırılması Başkan Roosevelt döneminde, *Louis Brownlow*, *Charles Merriam* ve *Luther Gulick*'in üyelerini oluşturduğu Başkanlık İdari Yönetim Komitesi¹³⁰ (*Brownlow Komisyonu*) tarafından teklif edilmiştir. Başkan Roosevelt tarafından, 1936 yılında oluşturulan Brownlow Komisyonu, POSDCORB ilkeleri temelinde, yürütme organının yeniden yapılandırılması ve idarenin işleyişindeki etkinliğin artırılması amacıyla öneriler geliştirmekle görevlendirilmiştir. Brownlow Komisyonu tarafından, 12 Ocak 1937 tarihinde Kongreye sunulan Raporda, federal idari yapılanmaların bağımsız hareket eden ve kendi alanlarında doğrudan yetki kullanan güçlendirilmiş birimler halinde işlerlik kazanmasının, Başkanın yetkilerini kullanamaz duruma getirdiğine işaret edilerek, merkezinde güçlü yetkilerle donatılmış Başkanın bulunduğu enerjik yürütme organının varlığının önemi hatırlatılmaktadır. Raporda, ABD Başkanının federal yönetsel yapılanmalar üzerinde doğrudan kontrol ve yetki sahibi olmasının önemi vurgulanarak, *Kamu Personel İdaresi*¹³¹ *Bütçe Bürosu*¹³² ile *Ulusal*

¹²⁹ Executive Office of the President.

¹³⁰ The President's Committee on Administrative Management (Brownlow Commission).

¹³¹ Civil Service Administration.

¹³² Bureau of the Budget.

*Kaynaklar Kurulu*¹³³,¹³³ nun Başkanlık Yürütme Ofisi altında yapılması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Brownlow Komisyonu raporunda, “*Başkanın federal devleti yönetirken yardıma ihtiyacı olduğu*” gerekçesiyle başkanlık örgütünün personel ve organizasyonel açıdan geliştirilmesine ihtiyaç olduğu vurgulanarak, Başkanlık Yürütme Ofisinin yapılandırılması teklif edilmektedir (Caldwell, 2002, 154).

ABD Başkanlarının federal devletin yönetiminde -yardıma ihtiyaçları olduğu- savının, ABD kamu yönetiminde 20 nci yüzyılın ortalarından itibaren öne çıkması tesadüf değildir. 19 uncu yüzyılda yaşanan sanayileşme ve kentleşmenin yarattığı toplumsal değişikliklerin etkisiyle federal devletin görev ve sorumlulukları artmış, bunun sonucunda yeni kamu kurumları ve bakanlıklarının oluşturularak yürütme mekanizmasına dahil edilmesifederal kamu yönetimini oldukça geniş ölçekli ve idaresi daha karmaşık bir yapılanma haline getirmiştir. 1920’li yılların sonunda yaşanan Büyük Buhran ise, eyaletlerde kendilerinin başa çıkmadığı yönetsel ve ekonomik sorunlarafederal devletin müdahale etmesigerektiği yönünde beklentiye yol açmıştır. Bu beklentiye cevap olarak, Başkan Roosevelt, hayata geçirdiği ‘Yeni Düzen (New Deal)’ programı çerçevesinde, tarım, sanayileşme ve işsizlik gibi çözüm bekleyen alanlarda federal devlet politikalarını ortaya koymuş, hidroelektrik santraller, yeni eğitim kuruluşlarının inşası gibi büyük yatırım planlarını açıklamıştır. Bu tarihlerde, başkana ‘başkumandan’ sıfatının verilmesi, başkanın dünyadaki diğer ülkelerle olan dengelerin oluşturulmasında ve ulusal dış politikanın yapımı konusundaki rolünün artmasına yol açmıştır (Bennet, 2017, 286). ABD kamu yönetiminde 20 nci yüzyılın ortalarından itibaren federal devletin ve başkanın görev ve sorumluluk alanının önemli ölçüde genişlemesi, başkanlık örgütünün geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması ihtiyacını beraberinde getirmektedir.

¹³³ National Resources Board.

Başkanlık Yürütme Ofisinin resmi bir birim olarak kuruluşu 1939 yılında yayımlanan *Yeniden Düzenleme Kanunu*¹³⁴ ile olmuştur. 76 ncı ABD Kongresine sunulan Yeniden Düzenleme Kanunu,yürütme organının yetkilerinin ve organizasyonunun gözden geçirilmesi yönünde ABD Başkanı tarafından teklif edilmiş bir yasal düzenleme özelliği taşıması açısından dikkat çekicidir.Yürütme organının yeniden yapılandırılmasına dair planın,başkanlık kararnamesi ile düzenlenmesi yerine, yasal bir aygıt haline getirilmesi, planın sonradan kongre tarafından kolayca ortadan kaldırılmasının önlenmesi ve yürütme organının işleyişinde kalıcı değişikliklerin hayata geçirilmesi amacını gütmektedir. 1939 yılında yürürlüğe giren Yeniden Düzenleme Kanunu, başkanlık idari örgütünün yenilenmesini öngören temel düzenlemedir. Yeniden Düzenleme Kanunu, başkana belirli sınırlar dâhilinde yürütme organının reorganizasyonu yetkisi ile Bütçe Bürosu¹³⁵ başta olmak üzere bazı federal kurumları kendi gözetiminde tutma olanağını sağlamaktadır. Kanun, başkana yönetsel görevlerini yerine getirmek üzere yardımcı olmaları ve federal yetkilerin kullanımında koordinasyon sağlanması amacıyla doğrudan kendisine bağlı personel istihdam edebilmeyetkisini de tanımaktadır(Hogue, 2012, 12-33).

1939 yılında kurulan Başkanlık Yürütme Ofisi doğrudan başkana bağlı ve ona yakın hizmet sunmak üzere, *Beyaz Saray*¹³⁶, *Bütçe ve Yönetim Ofisi*¹³⁷, *Ekonomik Danışmanlar Konseyi*¹³⁸, *ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi*¹³⁹ ile *Ulusal Güvenlik Konseyi*¹⁴⁰ gibi çeşitli birimlerden oluşmaktadır. Başkanlık Yürütme Ofisi'nin oluşturulmasındaki temel amaç başkana kurumsal görevlerinde destek sağlanmasıdır. Günümüzde geniş teşkilatlı bir yapı halinde görev yapan Başkanlık Yürütme Ofisi, kuruluşundan bu yana en çok değişiklik geçiren örgütsel yapılardan bir tanesi olarak

¹³⁴ Reorganization Act of 1939.

¹³⁵ Bureau of the Budget.

¹³⁶ White House.

¹³⁷ Office of Management and Budget (*eski: Bureau of the Budget*).

¹³⁸ Council of Economic Advisers.

¹³⁹ Office of the United States Trade Representative.

¹⁴⁰ National Security Council.

karşımıza çıkmaktadır. Yürütme fonksiyonun kapsama alanının genişlemesi sonucundabaşkanlık örgütünün ve bununla doğru orantılı olarak Başkanlık Yürütme Ofisinin görev ve işlevlerinin arttığı söylenebilir. Toplumsal, sosyal ve ekonomik değişimler kadar başkan tarafından kişisel olarak benimsenen çalışma yöntemleri de Başkanlık Yürütme Ofisinin yapılanmasında değişikliklere yol açabilmektedir. Bu değişimlere bağlı olarak personel sayısı giderek artış gösteren Başkanlık Yürütme Ofisinde,üst düzey danışmanlar dâhil, günümüz modern başkanlık yapılanmasının gözleri, kulakları ve elleri olarak kabul edilen yaklaşık *bin altıyüz* personel istihdam edilmektedir (Bowles, McMahon, 2014, 146-149 ile Sidlow, Henschen, 2018, 281).

1939 yılındaki kuruluşundan günümüze yapısal olarak sürekli değişim gösteren Başkanlık Yürütme Ofisi, bünyesine eklenen yeni birimler ve zamanla artan fonksiyonlarıyla yürütme organının işleyişini doğrudan etkileyen devasa bir bürokratik mekanizmaya evrilmiştir (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 348). Başkanlar göreve geldiklerinde, Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesinde kendi benimsedikleri yönetim anlayışları, öne çıkarmak istedikleri politka alanları ve çalışma metotları doğrultusunda mevcut birimleri kaldırabilmekte, isimlerini veya görev alanlarını değiştirebilmekte, ilave birimler oluşturabilmektedirler. Bu anlamda Başkanlık Yürütme Ofisien sık organizasyonel değişiklikliğe uğrayan yapılanmalardan bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır. 2016 yılındaki Başkanlık Yürütme Ofisininorganizasyonu ve Başkan Trump ile Başkan Biden dönemlerindeki Başkanlık Yürütme Ofisi yapılanmasının karşılaştırması Tablo 22-a’da sunulmaktadır.

Tablo 22-a: Başkanlık Yürütme Ofisi Yapılanması (2016-2021) (Kaynak: Sidlow, Henschen, 2016, 282, Bennet, 2017, 87, www.whitehouse.gov)

Başkanlık Yürütme OfisiYapılanması (2016-2021)		
2016- Başkan Obama	2017-Başkan Trump	2021- Başkan Biden
-Ekonomik Danışmanlar Konseyi ¹⁴¹ - Çevre Kalite Konseyi ¹⁴²	- Ekonomik Danışmanlar Konseyi - Çevre Kalite Konseyi	- Genel Sekreterlik Ofisi ¹⁵⁸ - Ulusal Güvenlik Danışmanı Ofisi ¹⁵⁹

¹⁴¹ Council of Economic Advisers.

- Beyaz Saray Merkez Binası¹⁴³ - Ulusal Güvenlik Konseyi¹⁴⁴ - İdare Ofisi¹⁴⁵ - Bütçe ve Yönetim Ofisi¹⁴⁶ -Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi¹⁴⁷ - Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi¹⁴⁸ - ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi¹⁴⁹ - Başkan Yardımcısı Ofisi¹⁵⁰ - Beyaz Saray Ofisi¹⁵¹ (<i>Alt Birimler</i>)	- Beyaz Saray Merkez Binası - Ulusal Güvenlik Konseyi - İdare Ofisi - Bütçe ve Yönetim Ofisi - Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi - Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi - ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi - Başkan Yardımcısı Ofisi - Başkanın İstihbarat Danışma Kurulu¹⁵² - Beyaz Saray Ofisi (<i>Alt Birimler</i>) - İç Politikalar Konseyi¹⁵³ - Kabine İlişkileri Ofisi¹⁵⁴ - Genel Sekreterlik¹⁵⁵ - İletişim Ofisi¹⁵⁶ - Hukuki İlişkiler Ofisi¹⁵⁷	- İç Politika Konseyi¹⁶⁰ - Ulusal Ekonomi Konseyi¹⁶¹ - ABD İnnovasyon Ofisi¹⁶² - Kabine İlişkileri Ofisi¹⁶³ - İletişim Ofisi¹⁶⁴ - Bilişim Teknolojileri Ofisi¹⁶⁵ - Dijital Strateji Ofisi¹⁶⁶ - First Lady Ofisi¹⁶⁷ - Kurumlararası İlişkiler Ofisi¹⁶⁸ - Hukuki İlişkiler Ofisi¹⁶⁹ - Bütçe ve Yönetim Ofisi - Siyasi İlişkiler Ofisi¹⁷⁰ - Halkla İlişkiler Ofisi¹⁷¹ - Planlama ve Gelişim Ofisi¹⁷² - Personel Müdürlüğü¹⁷³ - Oval Ofis Operasyonlar Birimi¹⁷⁴ - Beyaz Saray Danışmanı¹⁷⁵ - Beyaz Saray Başkanlık Personel Ofisi¹⁷⁶
---	--	---

- ¹⁴² Council on Environmental Quality.
¹⁵⁸ Office of the Chief of Staff.
¹⁵⁹ Office of the National Security Advisor.
¹⁴³ Executive Residence.
¹⁴⁴ National Security Council.
¹⁴⁵ Office of Administration.
¹⁴⁶ Office of Management and Budget.
¹⁴⁷ Office of National Drug Control Policy.
¹⁴⁸ Office of Science and Technology Policy.
¹⁴⁹ Office of the U.S. Trade Representative.
¹⁵⁰ Office of the Vice President.
¹⁵¹ White House Office.
¹⁵² President's Intelligence Advisory Board.
¹⁵³ Domestic Policy Council.
¹⁵⁴ Office of Cabinet Affairs.
¹⁵⁵ Office of the Chief of Staff.
¹⁵⁶ Office of Communications.
¹⁵⁷ Office of Legislative Affairs.
¹⁶⁰ Domestic Policy Council.
¹⁶¹ National Economic Council.
¹⁶² Office of American Innovation.
¹⁶³ Office of Cabinet Affairs.
¹⁶⁴ Office of Communications.
¹⁶⁵ Office of Information Technology.
¹⁶⁶ Office of Digital Strategy.
¹⁶⁷ Office of the First Lady.
¹⁶⁸ Office of Intergovernmental Affairs.
¹⁶⁹ Office of Legislative Affairs.
¹⁷⁰ Office of Political Affairs.
¹⁷¹ Office of Public Engagement.
¹⁷² Office of Scheduling and Advance.
¹⁷³ Office of the Staff Secretary.
¹⁷⁴ Oval Office Operations.
¹⁷⁵ White House Counsel.
¹⁷⁶ White House Presidential Personnel Office.

		- Beyaz Saray Askeri Ofisi ¹⁷⁷
--	--	---

Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesindeki birimlerin tamamı doğrudan Başkana bağlıdır ve kendi yetki alanları dâhilinde Başkana raporlama yapmakla görevlidirler. Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesindeki birimlerin tümü lokasyon olarak Beyaz Saray binasında yer almamakta ve bazı birimler sahip oldukları geniş bürokratik yapılanma nedeniyle Başkan ile daha dolaylı ilişkiler içerisinde bulunmaktadır. Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesindeki birimlerin yöneticileri Başkan tarafından atanmakla birlikte, Beyaz Saray atamalarından farklı olarak, bu atamalarda Senatonun onayıda aranmaktadır. Başkanlık Yürütme Ofisi birimleri genellikle Başkanlık Kararnamesi ile kurulmaktadır. Bununla birlikte, Bütçe ve Yönetim Ofisi gibi yasa ile kurulmuş olan birimler de mevcuttur. Başkanlık Yürütme Ofisi Birimlerinin kuruluş tarihleri Tablo 22-b’de sunulmaktadır. Başkanlık Yürütme Ofisi ve bağlı birimlerinde 2005 yılında *bin sekizyüz elli*, 2011 yılı itibariyle yaklaşık olarak *iki bin* federal çalışan görev yapmaktadır (Dautrich, Yalof, 2012, 192). Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesinde politika yapımı ile görevli personel sayısı günümüzde yaklaşık *dört bin* federal çalışan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 22-b: Başkanlık Yürütme Ofisi Birimleri (Kaynak: Baker, Losco, 2018, 353, www.whitehouse.gov).

Başkanlık Yürütme Ofisi Birimleri (1857-2020)		
Birim	Kuruluş	Başkan
Beyaz Saray Ofisi (White House Office)	1857	Buchanan
Başkan Yardımcısı Ofisi (Office of the Vice President)	1939	Roosevelt
Ekonomik Danışmanlar Konseyi (Council of Economic Advisers)	1946	Truman
Ulusal Güvenlik Konseyi (National Security Council)	1947	Truman
Başkanın İstihbarat Danışma Kurulu (President’s Intelligence Advisory Board)	1956	Eisenhower
Askeri Ofis (Military Office)	1957	Eisenhower
ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi (Office of the U.S. Trade Representative)	1962	Kennedy
Beyaz Saray Üyeleri Ofisi (White House Fellows Office)	1964	Johnson
Çevre Kalite Konseyi (Council on Environmental Quality)	1969	Nixon
Bütçe ve Yönetim Ofisi (Office of Management and Budget)*	1970*	Nixon*

¹⁷⁷White House Military Office.

<i>Bütçe Bürosu (Bureau of Budget)</i>	1921	Harding
Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi (Office of Science and Technology Policy)	1976	Ford
First Lady Ofisi (Office of the First Lady)* <i>First Lady</i>	1977* 1901	Carter* T. Roosevelt
İdare Ofisi (Office of Administration)	1977	Carter
İç Politika Konseyi (Domestic Policy Council)	1985	Reagan
Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi (Office of National Drug Control Policy)	1989	Nixon
Ulusal Uzay Konseyi (National Space Council)	1989-2017	George Bush (kurdu) Clinton (kaldırdı) Trump (yeniden kurdu)
Ulusal Ekonomi Konseyi (National Economic Council)	1993	Clinton
Ulusal AIDS Politikaları Ofisi (Office of National AIDS Policy)	1993-2017	Clinton (kurdu) Trump (kaldırdı)
İnanç Temelli ve Mahalle Ortaklıkları Ofisi (Office of Faithbased and Neighborhood Partnerships)	2001	George Bush (kurdu) Obama (değiştirdi) Trump (kaldırdı) Biden (yeniden kurdu)
İç Güvenlik Konseyi (Homeland Security Council)	2001	George Bush
Özel Hayatın Gizliliği ve Özgürlüklerin Denetimi Kurulu (Privacy and Civil Liberties Oversight Board)	2004	George Bush
Kadın ve Kızlar Konseyi (Council on Women and Girls)	2009-2017	Obama (kurdu) Trump (kaldırdı)
Sosyal İnnovasyon ve Sivil Katılım Ofisi (Office of Social Innovation and Civic Participation)	2009	Obama
Beyaz Saray Kırsal Konseyi (White House Rural Council)	2012	Obama
Cinsiyet Politikaları Konseyi (Gender Policy Council)	2021	Biden

ABD kamu yönetiminde, yürütme organının yetki alanının genişlemesine ve başkanın görevlerinin artmasına paralel olarak Başkanlık Yürütme Ofisi Birimlerinin sayısının arttığı Tablo 22-b’de yer verilen verilerden izlenmektedir. Başkanlık Yürütme Ofisi birimleribaşkanlık kararnamesi ile oluşturulmaktadır. Başkanın öne çıkarmak istediği politikalara uygun olarak Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesinde yeni birimler kurulabilmekte veya etkin olmadığı değerlendirilen birimler bir sonraki başkanlık döneminde kaldırılabilenmekte veya birimlerin isimleri, organizasyonlarında çeşitli değişiklikler yapılabilmektedir. Örneğin; 1993 yılında Başkan Clinton tarafından

kurulan ‘Ulusal AIDS Politikaları Ofisi’, 2017 yılında Başkan Trump döneminde kaldırılmıştır. Yine, 2009 yılında Başkan Obama tarafından kurulan ‘Kadın ve Kızlar Konseyi’ 2017 yılında Başkan Trump tarafından kaldırılmış ve 2021 yılında Başkan Biden tarafından Cinsiyet Politikaları Konseyi kurulmuştur. 2021 yılı itibariyle faaliyette olan Başkanlık Yürütme Ofisi Birimleri ve görev alanlarına ilişkin bilgiler Tablo 21-c’de sunulmaktadır. Tablo 22-c incelendiğinde, Ulusal Güvenlik Konseyi, Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Bütçe ve Yönetim Ofisi gibi geleneksel birimlerin yıllar içerisinde güçlenerek ve örgütsel açısından genişleyerek varlığını sürdürdükleri ve başkanlık teşkilatının kalıcı yapılanmaları haline evrildikleri anlaşılmaktadır.

Tablo 22-c: Başkanlık Yürütme Ofisi Birimleri (2021) (Kaynak: <https://www.whitehouse.gov/administration/executive-office-of-the-president/>)

Faaliyette Olan Başkanlık Yürütme Ofisi Birimleri (2021)	
Birim	Kuruluşu ve Görevleri
Ekonomik Danışmanlar Konseyi https://www.whitehouse.gov/cea/	1946 yılında kurulmuştur. Başkana ekonomi politikaları alanında danışmanlık sağlamakla görevlidir.
Çevre Kalite Konseyi https://www.whitehouse.gov/ceq/	1969 yılında kurulmuştur. İklim değişikliği, çevresel eşitlik, kamu arazileri, okyanuslar, vahşi hayatın korunması alanlarında federal politikaların oluşturulması konusunda Başkana danışmanlık sağlamakla görevlidir.
İç Politika Konseyi https://www.whitehouse.gov/dpc/	1993 yılında kurulmuştur. Başkanın Beyaz Saray ve Federal yönetim genelindeki iç politikalarının oluşturulması, hayata geçirilmesi ve federal iç politika gündeminin Başkanın hedef politikaları ile uyumunun sağlanması ile görevlidir.
Cinsiyet Politikaları Konseyi https://www.whitehouse.gov/gpc/	2021 yılında kurulmuştur. Cinsiyetlerarası eşitliğin iç ve dış politika yapımı alanlarında sağlanması ve geliştirilmesinin sağlanması ile görevlidir.
Ulusal Ekonomi Konseyi https://www.whitehouse.gov/nec/	1993 yılında kurulmuştur. Başkana küresel ekonomi politikaları alanında danışmanlık sağlamakla görevlidir.
Ulusal Güvenlik Konseyi https://www.whitehouse.gov/nsc/	1947 yılında kurulmuştur. Başkanın ulusal güvenlik alanındaki iç, dış ve askeri politikaların oluşturulmasında görev almaktadır.
Kurumlararası İlişkiler Ofisi https://www.whitehouse.gov/iga/	1955 yılında kurulmuştur. Federal yönetim, yerel ve kabilesel yönetimler arasındaki ilişkilerin sağlanması ile görevlidir.
Bütçe ve Yönetim Ofisi https://www.whitehouse.gov/omb/	1921 yılında kurulmuş olan ‘Bütçe Bürosu’nun revizyona uğraması sonucu 1970 yılında oluşturulmuştur. Başkan tarafından Kongreye sunulan ABD yıllık federal bütçesini hazırlamak, yıllık federal bütçedeki federal fonların dağıtımı konusunda Başkana tavsiyelerde bulunmak, federal kurum ve kuruluşların harcamalarını denetlemek, yürütme organı

	tarafından uygulamaya konulması planlanan düzenleyici işlemlere, Başkanın politikaları ve federal bütçeye uygunluk yönlerinden görüş bildirmekle görevlidir.
Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi https://www.whitehouse.gov/ondcp/	1989 yılında kurulmuştur. Ulusal uyuşturucu politikalarının oluşturulması ve koordinasyonu ile görevlidir.
Halkla İlişkiler Ofisi https://www.whitehouse.gov/ope/	2009 yılında kurulmuştur. Başkan (Biden-Harris yönetimi) ile kültürel, etnik köken ve sosyal altyapı olarak çok çeşitli köklere sahip ABD halkı arasında doğrudan diyalogun oluşturulması ve koordinasyonun sağlanması ile görevlidir.
Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi https://www.whitehouse.gov/ostp/	1976 yılında kurulmuştur. Başkana ekonomi, ulusal güvenlik, iç güvenlik, sağlık, çevre ve dışilişkiler alanındaki politikaların teknolojik, bilimsel ve mühendislik alanları ile ilişkileri yönünden danışmanlık sağlamakla görevlidir.
ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi https://www.whitehouse.gov/ustr/	1962 yılında kurulmuştur. Başkana ticaret politikaları alanında danışmanlık sağlamak, uluslararası ticari ilişkileri yönlendirmek ile görevlidir.

Ekonomik Danışmanlar Konseyi (*The Council of Economic Advisers*)

1946 yılında kurulan *Ekonomik Danışmanlar Konseyi* ülke genelinde uygulanacak ekonomi politikaları hakkında öneriler geliştirmekle görevlidir. Ekonomik Danışmanlar Konseyinin 1970’li yıllardan sonra yetki alanı oldukça genişlemiştir. Konseyin önde gelen görevleri arasında, ülke ekonomisinin analizi, ulusal ekonomik gelişmelerin takibi ve izlenmesi, yıllık ekonomi raporunun hazırlanması, enflasyon, işsizlik gibi öne çıkan ekonomisporun alanlarındaki değerlendirmelerin başkana raporlanması gelmektedir. Konsey ekonomi alanındaki değerlendirmeleri ile federal kaynakların ne şekilde dağıtılacağı yönündeki kararlar açısından belirleyici bir yapıdır (Barth, Ferriero, 2014, 84). Bu anlamda, Ekonomik Danışmanlar Konseyi, başkan tarafından federal düzeyde uygulanacak ekonomi politikalarını belirleyen ve yönlendiren bir organ özelliği taşımaktadır. Konsey bu özelliği nedeniyle, kamuoyu nezdinde Başkanın ekonomi alanındaki olası başarısının veya başarısızlığının mimarı olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Başkan Clinton döneminde uygulanan ve

1990'lı yıllarda oldukça başarılı sonuçlar doğuran ekonomi politikaları, Ekonomik Danışmanlar Konseyinin ve önemli ölçüde konseyde görev alan Dünya Bankası baş ekonomisti *Joseph Stiglitz* tarafından karakterize edilen politikaların başarısının bir sonucudur (Grover, Peschek, 2014, 49). Bu açıdan yaklaşıldığında, Ekonomik Danışmanlar Konseyinin federal düzeydeki ekonomi politikalarının yapımı ve uygulanması konusunda belirleyici ve kendi alanında uzmanlaşmış bir birim olduğu söylenebilir.

ABD genelinde 1940'lı yıllar itibariyle, ekonomik stabilizasyonun yeniden sağlanabilmesi, Büyük Buhran sonrası dönemde artan işsizlik ve enflasyon ile mücadele konusunda federal devletin sorumluluk alanının belirlenmesi ihtiyacı gündeme gelmiştir. Bu amaçla 1946 yılında, kongre tarafından İstihdam Kanunu¹⁷⁸ kabul edilmiştir. İstihdam Kanunu büyük ölçüde keynesyen politikalar esas alınarak hazırlanmıştır (Santoni, 1986, 7). Federal ekonomi alanında başkana danışmanlık yapmak üzere oluşturulan Ekonomik Danışmanlar Konseyi, başkanlık örgütüne 1946 tarihli İstihdam Kanunu ile kazandırılmıştır.

Konseyin temel sorumluluk alanı, ulusal ekonomik gelişmelerin analizi ve sonucundaki çıktıların yıllık bazda başkana raporlanmasıdır. Konsey, ulusal ekonominin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi amacıyla federal ekonomi politikalarını ve uygulanan programları gözden geçirilmesi amacıyla çalışmalar yürütmekte ve politika önerileri geliştirmektedir. Konsey, bütçe gelirleri ve giderleri arasındaki ilişkiyi devletin mali performansı ve elde edilmesi muhtemel kamu gelirleri bazında değerlendirerek ABD federal mali politikasının yapımında rol oynamaktadır. Konsey iç ekonomi politikaların yapımı kadar uluslararası alandaki ekonomik eğilimlerin izlenmesi ve dış mali politikaların oluşturulması alanında da işlevselleşmektedir. Uygulamada, Konseyin, Hazine Bakanlığınca belirlenen seviyelerden daha düşük düzeyde kamu geliri

¹⁷⁸ Employment Act of 1946.

tahminleri ve Bütçe ve Yönetim Ofisince belirlenenden daha yüksek düzeyde kamu gideri tahminleri üzerinden önerilerini geliştirdiği izlenmektedir. Konsey tarafından sunulan veriler ve ortaya konulan ekonomik tahminler ışığında, başkan bütçeleme ve vergilendirme taleplerinikongreye iletmektedir(Pious, 2001, 61).

Ekonomik Danışmanlar Konseyi, başkan tarafından Senatonun onayı alınarak atanan biri başkan olmak üzere toplam üç üyeden oluşmaktadır. Konsey başkanı ve üyelerinin profesyonel yetkinliği yüksek ekonomistler arasından seçilmesi esastır. Buna karşın ABD Başkanları, konsey başkanı ve üyelerini kendi siyasi görüşüne yakın ve politikalarını benimseyen ekonomistler arasından seçme geleneğini geliştirmişlerdir. Örneğin; Başkan Kennedy keynesyen ekonomi politikalarını benimseyen, Başkan Reagan ise arz yanlı ekonomi politikalarını savunan ekonomistler arasından konsey başkanı ve üyelerini belirlemişlerdir. Bu açıdan konseyin, ekonomi politikalarının yapımında, siyasi açıdan tam tarafsız bir işlev göstermediğini kabul etmek gerekmektedir. Buna karşın başkan ve üyeler dışındaki konsey personelinin, pazar dinamikleri ve somut veriler ışığında görüş oluşturabilecek tarafsız ve siyasetten uzak uzmanlar arasından belirlenmesine önem atfedilmektedir (Wilson, Dilulio, Bose, 2011, 477).

Başkan Biden yönetiminde, Ekonomik Danışmanlar Konseyi Başkanlığı *Cecilia Elena Rouse* tarafından yürütülmekte olup, diğer iki üyesi *Jared Bernstein* ile *Heather Boushey*'dir.Konsey idari yönden, Genel Sekreterlik, Hukuk Müşavirliği, Kıdemli Ekonomistler, Uzman Ekonomistler, İstatistikçiler, Araştırma Asistanları ve İdari Destek Personel yapılanması üzerinden örgütlenmektedir¹⁷⁹.Konseybaşkanı ve üyelerinin, her ne kadar kaçınılmaz olarak kendilerini aday gösteren başkanile aynı siyasi eğilimde olacakları kabul edilse de,konseyin ekonomi alanında uzmanlığı yüksekveiyi eğitilmiş bir personel kadrosunun mevcut olması tarafsız ve güvenilir veriler

¹⁷⁹ <https://www.whitehouse.gov/cea/>(17.06.2021)

ışığında başkana ekonomik danışmanlık sağlamasına olanak vermektedir. Bu açıdan konseyin bir ölçüde siyasetten uzak raporlamalar yapması ve federal mali politikalara somut ekonomik veriler üzerinden yön verilmesi mümkün olmaktadır. Diğer yandan konseyin geliştirdiği ekonomik politikaların başarısı başkanın ekonomi alanındaki başarısını doğrudan belirleyen bir faktör olduğundan, konsey başkanı ve üyelerinin başkanın politikalarını savunan kişiler arasından seçilmesine önem verilmektedir.

Çevre Kalite Konseyi(*Council on Environmental Quality*)

Çevre Kalite Konseyi, Amerikan çevre politikalarında 1960'lı yıllar sonrasında izlenen değişimin bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Su ve hava kirliliği ile mücadele yönündeki federal çevre politikaları, 1960 ve 1970'li yıllarda endüstriyel atıklar nedeniyle oluşan çevre kirliliğinin federal devlet tarafından denetiminin ve düzenlenmesinin sağlanması yönünde gelişim göstermiştir. Çevre politikalarındaki bu değişim, federal devleti çevre kirliliği standartlarının belirleyicisi olarak konumlandırırken, eyalet yönetimlerini ise federal standartların yerine getirilmesinden sorumlu birimler haline getirmiştir. 1969 yılında benimsenen Ulusal Çevre Politikası Kanunu¹⁸⁰ ile federal devletin eylem ve işlemlerin hemen hemen tamamının çevresel etkilerinin bulunduğu kabul edilerek, alınacak idari kararlar öncesinde federal kurumlara kararlarının çevre kalitesi üzerindeki etkilerini değerlendirme yükümlülüğü getirilmiştir (The Executive Office of the President, CEQ, 2019,1).

Çevre Kalite Konseyi, 1969 tarihli Ulusal Çevre Politikası Kanunu ile kurulmuştur. 1970 yılında çıkarılan Çevre Kalitesinin Geliştirilmesi Kanunu¹⁸¹ ile Konseyin sorumluluk alanı genişletilmiştir. 1970'li yıllarda çıkarılan Federal Su Kirliliği Kontrolü Kanunu¹⁸² ve Temiz Hava Kanununda¹⁸³ yapılan değişiklikler ile hava

¹⁸⁰ National Environmental Policy Act of 1969.

¹⁸¹ Environmental Quality Improvement Act of 1970.

¹⁸² Federal Water Pollution Control Act of 1972.

¹⁸³ Clean Air Act of 1963.

ve su kalitesinin artırılması yönünde radikal politikalar izlenmiştir. Çevre kalitesinin artırılması yönündeki federal müdahalelerin artması Çevre Kalite Konseyinin, çevresel alandaki politikaların yapımı, teknolojik gelişmelerin ve çevre trendlerinin izlenmesi konusunda öne çıkan bir yapılanma haline gelmesine neden olmuştur (Greitens, 2008, 674).

Çevre Kalite Konseyi, çevre kalitesinin artırılması ve korunmasına yönelik olarak federal politikaların geliştirilmesi ve ilgili kurumlar ile yakın işbirliği yürüterek yeni çevresel girişimler başlatılması ile görevlidir. Konsey, 1969 tarihli Ulusal Çevre Politikası Kanunu ile benimsenen ‘insan ve çevre arasındaki üretimsel uyumuluğun sağlanması’ hedefi çerçevesinde, ekonomik, sosyal ve çevresel faktörler arasındaki dengenin sağlanmasından sorumludur. Konsey, kamu sağlığının korunması ve çevresel faktörlerin iyileştirilmesi amacıyla, iklim değişiklikleri, çevresel adalet, kamu arazileri, milli parklar, okyanuslar, vahşi hayatın ve ekolojik sistemin korunması gibi alanlarda yerel federal programlar geliştirmekte ve ABD Başkanı tarafından yıllık olarak kongreye sunulan Çevresel Kalite Raporunun hazırlanmasını sağlamaktadır (Pious, 2001, 62).

Çevre Kalite Konseyi, federal kurumların faaliyetlerinin 1969 tarihli Ulusal Çevre Politikası Kanunu hükümlerine uygunluğunu denetlenmesi, ulusal düzeydeki altyapı çalışmalarının ve federal eylem planlarının çevresel etkilerinin tanımlanması ve gerekli onayların verilmesinden sorumludur. Konsey, çevresel etkilerin değerlendirilmesi yönünden federal kurumlar arasında çıkan uyuşmazlıklarda hakemlik görevi yapmaktadır (The Executive Office of the President, CEQ, 2019, 1-2). Çevre Kalite Konseyi, federal çevre politikalarının yapımında başkana danışmanlık ve destek sağlayan en önemli yapılanmadır. Başkan Biden döneminde, ilk Afro-Amerikan kökenli Çevre Kalite Konseyi Başkanı olarak, *Brenda Mallory*, Senatonun onayını müteakip atanmıştır. Konsey Başkanı Mallory’nin, Başkan Biden’ın politikaları ile

uyumlu olarak, halk sağlığının korunması, çevresel eşitliğin sağlanması, iklim değişikliklerinin etkilerinin ortaya konulması, yeni iş imkânlarının yaratılması ve ekonomik gelişmenin sürdürölmesi alanlarında çalışmalarını yoğunlaştırdığı izlenmektedir¹⁸⁴.

İç Politika Konseyi (*Domestic Policy Council*)

1993 yılında Başkanlık Yürütme Ofisinin bir parçası haline getirilen *İç Politika Konseyi*, başkanın Beyaz Saray ve federal yönetimde uygulayacağı ulusal politikaların yapımı ve yürütölmesinden sorumludur. Konsey, iç politika kararlarının ve ulusal programların başkanın hedef stratejileri ile uyumluluğunun sağlanması, başarılı bir şekilde sonulandırılmasıve halka ulaştırılması yönünde çalışmalar yürütmektedir.

İç politika kararlarının oluşturulması ABD Başkanlarının en önemli ve zorlu görev alanlarından bir tanesidir. 1960'lı yıllar itibariyleBeyaz Sarayda, iç politika yapımı konusunda başkana destek sağlamak amacıyla uzman personel bulundurulmuştur. Başkan Johnson, Beyaz Saraydaki kıdemli danışmanlarını iç politika önerileri geliştirmekle görevlendirmiştir. Başkan Nixon 1970 yılında yayımladığı Başkanlık Kararnamesi ile “ekonomi” ve “iç politika” alanlarında politikalar geliştirmek ve danışmanlık sağlamak üzere Beyaz Saray bünyesinde ‘Politika Geliştirme Ofisi’¹⁸⁵adı altında bir birim oluşturmuştur. Başkan Clinton döneminde, Politika Geliştirme Ofisi ikiye ayrılmış, İç Politika Konseyi ile Ulusal Ekonomik Konsey adı altında iki ayrı birim olarak yeniden iřlevselleřtirilmiřtir¹⁸⁶.

1993 tarihli Başkanlık Kararnamesinde¹⁸⁷, İç Politika Konseyinin temel fonksiyonları, iç politika yapım sürecinin koordinasyonunun sağlanması, başkana iç politika önerilerinin sunulması, başkanın iç politika gündeminin uygulamasının takibi,

¹⁸⁴ <https://www.whitehouse.gov/ceq/>

¹⁸⁵ Office of Policy Development.

¹⁸⁶ <https://www.whitehouse.gov/dpc/>

¹⁸⁷ Executive Order 12859 of August 16, 1993.

iç politika kararlarının başkanın hedef stratejileri ile uyumluluğunun sağlanması olarak sıralanmaktadır. Başkanlık Kararnamesi gereğince tüm federal kurum ve kuruluşlar iç politikaların yürütülmesi konusunda İç Politika Konseyi ile koordinasyon halinde bulunmakla ve gerekli bilgileri talep edildiğinde konseye sunmakla yükümlüdür. Konsey görevlerini genellikle geçici veya kalıcı komisyonlar üzerinden görevlerini yürütmekte olup, çalışma gruplarından veya kuruluşlararası desteklerden de faydalanabilmektedir. 2021 yılında, Büyükelçi *Susan Rice* Başkan Biden tarafından, eğitim, sağlık, göç gibi sorunlu iç politika alanlarında önerilerin geliştirilmesi ve yeni politikaların yapımı konusunda danışmanlık sağlanması amacıyla İç Politika Konseyi Başkanlığına getirilmiştir

Cinsiyet Politikaları Konseyi (*The Gender Policy Council*)

Cinsiyet Politikaları Konseyi, cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi, ulusal ve uluslararası politika alanlarında cinsiyet eşitliğinin gözetilmesi ve uygulanması hedefleri kapsamında, Başkan Biden tarafından 2021 yılında 8 Mart kadınlar gününde yayımlanan 14020 sayılı Başkanlık Kararnamesi¹⁸⁸ ile oluşturulmuştur.

Özellikle sanayileşme sonrasında kadınların iş hayatında daha fazla yer bulmaları, kadın ve erkek çalışanlar arasındaki ücret adaletsizlikleri gibi sorunları beraberinde getirmiş ve cinsiyet eşitsizliği temelli sorunlar, iç politika sorunları arasında önemli bir yer edinmiştir. Başkan Obama tarafından çıkarılan 13506 sayılı Başkanlık Kararnamesi¹⁸⁹ ile Beyaz Saray Kurumlararası İlişkiler Ofisine bağlı bir danışmanlık birimi olarak Beyaz Saray Kadınlar ve Kız Çocukları Konseyi¹⁹⁰ 2009 yılında kurulmuştur. Konsey, cinsiyet eşitliğinin sağlanması, kadınlar ile kız çocuklarının toplumsal refah düzeylerinin artırılması yönünde politika önerileri geliştirerek ABD Başkanına sunmakla görevlendirilmiştir. Konsey 2017 yılına kadar görev yapmış ve bu

¹⁸⁸ Executive Order 14020 of March 8, 2021.

¹⁸⁹ Executive Order 13506 of March 11, 2009.

¹⁹⁰ White House Council on Women and Girls.

tarihten sonra Başkan Trump tarafından kaldırılmıştır.2020 yılında pandeminin etkisi ile ortaya çıkan ekonomik küçülme, kadınların iş hayatından çekilmesine veya erkeklere kıyasla daha zor şartlarda istihdam olanağı bulmalarına yol açmıştır. Bu anlamda ülke genelinde kadın haklarının korunması yeniden önemli bir iç politika alanı olarak öne çıkmıştır. Bu nedenle, Başkan Obama dönemindeki yapılanmanın bir tür devamı niteliğinde olmak üzere, Başkan Biden tarafından 2021 yılında Cinsiyet Politikaları Konseyi kurulmuş ve Konseyin sorumluluk alanları önceki yapılanmaya kıyasla genişletilmiştir.

Cinsiyet Politikaları Konseyi, cinsiyet ayrımı gözetilmeksizin ekonomik güvencenin sağlanması, cinsiyet temelli şiddetin önlenmesi, sağlık ve eğitim alanlarında eşitliğin geliştirilmesi, kadın ve kız çocuklarının yüzleşmek zorunda kaldığı toplumsal ve sosyo-ekonomik engellerin ortadan kaldırılmasını amaçlayan çalışmaları yürütmek ve bu alanlarda politikaları önerileri geliştirmekle görevlidir. Konsey, Başkan Biden'ın politik hedefleri ile uyumlu olarak, ABD toplumunu oluşturan Afro-Amerikan, Hispanik, Kızılderili, Uzakdoğu etnik kökene sahip, engelli ve LGBTQ cinsiyet temelli bireylere yönelik toplumsal ve sosyal eşitsizliğin ortadan kaldırılması yönünde politika yapımı sürecinde rol almaktadır. Konsey, federal düzeyde cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına da görevlerini yerine getirirken, İç Politika Konseyi, Ulusal Ekonomik Konsey başta olmak üzere diğer politika kurulları ve ilgili federal kurumlar ile koordinasyon halinde hareket etmektedir. Konsey eş başkanlığı, *Jennifer Klein* ve First Lady *Jill Biden*'ın özel kalem müdürü *Julissa Reynoso* tarafından yürütülmektedir. Konsey, ulusal ve uluslararası cinsiyet eşitliği uzmanları ile cinsiyet temelli şiddet konusunda kıdemli danışmanlardan oluşan personel yapısı ile örgütlenmektedir.

Ulusal Ekonomi Konseyi (*National Economic Council*)

Ulusal Ekonomi Konseyi 1993 yılında ABD Başkanına küresel ekonomi politikaları konusunda danışmanlık yapmak üzere Başkanlık Yürütme Ofisine bağlı

olarak kurulmuştur. Başkan Clinton döneminde çıkarılan 12859 sayılı Başkanlık Kararnamesi¹⁹¹ ile oluşturulan Ulusal Ekonomi Konseyi, ulusal ve uluslararası ekonomi alanında politika yapımını koordine etmek, Başkana yönelik ekonomik politika önerileri geliştirmek, politika kararları ve ulusal programların Başkanın ekonomik hedefleri ile uyumluluğunu gözetmek ve Başkanın ekonomik politika ajandasının yürütülmesini takip etmek ile görevlidir (Bledsoe, Mayer, 2021, 1-4).

Ulusal Ekonomi Konseyi, Başkanlık örgütü bünyesine daha yakın tarihlerde eklenen birimler arasında sayılmaktadır. Ulusal Ekonomi Konseyi, Başkan Clinton döneminde ekonomi alanındaki Ulusal Güvenlik Konseyinin bir karşılığı olarak kurgulanmıştır. Ulusal Ekonomi Konseyi, federal kurumlar ve Bakanlıklar ile işbirliği halinde hareket ederek, Başkanın ulusal ve uluslararası ekonomi politikaları hedeflerinin gerçekleştirilmesi yönünde çalışmalar yürütmektedir. Konsey, Başkanın ekonomi politikalarının güvenilirliğinin yükseltilmesi, federal ekonomi hedeflerinin işverenler açısından olduğu kadar işgücü sektörü yönünden de yeni fırsatlar yaratacağı inancının artırılması amacıyla, ABD iş ve emek pazarı ile güçlü bağlar oluşturmaktadır (Wartell, 2009, 20). Ulusal Ekonomi Konseyi, *altyapı, üretim, araştırma ve geliştirme, küçük işletmeler, finansal regülasyon, iskan, yenilik ve teknoloji, mali politikalar* gibi çeşitli alanlarda uzmanlaşmış personel yapısı üzerinden örgütlenmektedir. Başkan Biden döneminde, *Brian Deese* Konsey Başkanı olarak görev almıştır¹⁹².

Ulusal Güvenlik Konseyi(National Security Council)

Ulusal Güvenlik Konseyi 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Kanunu¹⁹³ ile kurulmuştur. Başkanlık Yürütme Ofisi altında yapılandırılan Konsey, ulusal güvenlik alanında etkili olacak ulusal, uluslararası ve askeri politikaların oluşturulmasında başkana danışmanlık sağlamakla görevlidir. Konsey, ulusal güvenlik kararlarının

¹⁹¹ Executive Order 12859 of August 16, 1993.

¹⁹² <https://www.whitehouse.gov/nec/>

¹⁹³ National Security Act of 1947.

yapımı, kriz durumlarının yönetimi gibi konularda başkana desteksaktadır. Konsey, başkanın en güvendiği, askeri ve dış politika danışmanlarından oluşmaktadır. Konseyin resmi temsilcileri, başkan, başkan yardımcısı, Dışişleri Bakanı, Enerji Bakanı, Adalet Bakanı, İç Güvenlik Bakanı, Birleşmiş Milletler Temsilcisi İle Savunma Bakanındır¹⁹⁴. Buna karşın, konseyin gayri resmi birçok üyesi bulunmaktadır. (Milakovich, Gordon, 2009, 18).İstihbarat ve savunma ile ilgili federal birimler konseyin önemli bir parçasını teşkil etmektedir. Konseyde kara, hava ve deniz kuvvetleri temsilcileri görev almaktadır. CIA Başkanı Konseyin resmi bir üyesi olmadığı halde danışman olarak konsey toplantılarına katılmaktadır. Konseyin çalışmalarının idaresinden başkanınulusal güvenlik danışmanı sorumludur (Edwards, Wattenberg veLineberry, 2011, 395-396).

Ulusal Güvenlik Konseyinin görevi başkana danışmanlık sağlamakla sınırlı olup, konseyin kendi adına karar alma veya uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Ulusal Güvenlik Konseyi müzakereleri neticesindeyayımlanan başkanlık kararnameleri ve ulusal güvenlik direktifleri ile federal güvenlik politikaları konusunda karar yapımı gerçekleştirilmekte ve alınan kararlar ilgili federal birimler tarafından yürütölmektedir. Başkan Truman ve Başkan Eisenhower gibi bazı ABD Başkanları, federal güvenlik politikalarının oluşturulması amacıylaUlusal Güvenlik Konseyini sıklıkla toplamakla birlikte, ABD Başkanlarının önemli bir çoğunluğu konseyyerine ulusal güvenlik danışmanlarının tavsiyeleri doğrultusunda güvenlik politikalarını geliştirmeyi tercih etmektedirler. Örneğin Başkan Nixon, Çin Halk Cumhuriyeti ve Rusyaile ilişkilerin geliştirilmesi yönündeki politikalarını ulusal güvenlik danışmanı *Henry Kissinger*'ın görüşleri doğrultusunda oluşturmuştur. Başkan Reagan, Beyaz Saray ulusal güvenlik danışmanları, Ulusal Güvenlik Konseyi üyeleri, CIA Başkanından oluşan Ulusal Güvenlik Planma Grubu adı altındaki danışmanlık yapılanmasını güvenlik politikalarının yapımında temel almıştır (Pious, 2001, 179).

¹⁹⁴ <https://www.whitehouse.gov/nsc/>

Başkan Obama ulusal güvenlik politikalarını *James Jones, Tom Donilon, Susan Rice* başta olmak üzere çeşitli ulusal güvenlik danışmanlarının görüşleri ile şekillendirmeyi tercih etmiştir. Ulusal Güvenlik Konseyi, Başkan Obama döneminde federal birimler arasında koordinasyon rolü üstlenen ve daha geri planda kalan bir yapılanma haline evrilmiştir. Başkan Trump döneminde, Ulusal Güvenlik Konseyinin gayriresmi katılımcıları sınırlandırılmış ve strateji danışmanı *Steve Bannon* konseyin daimi üyesi haline getirilmiştir. Başkan Trump'ın bu yöndeki yaklaşımının konseyin koordinasyon sağlayan bir yapılanma işlevinden daha ziyade, siyasi bir alana kaydırıldığı kabul edilmektedir (Bennet, 2017, 302).

Ulusal Güvenlik Konseyi, güvenlik politikaları ile ilgili en üst düzeydeki müzakerelerin gerçekleştirildiği yapılanmadır. Konsey, Ulusal Güvenlik Konseyi, çok sayıda komisyon ve alt komiteler üzerinden çalışmalarını yürütmektedir. Ulusal politika kararları önemli ölçüde komisyon ve komiteler eliyle şekillendirilmekte olup, bu yapılanmalar arasında uzlaşmaya varılamaması halinde sorunların başkanlık seviyesine taşınması söz konusu olmaktadır. Ulusal güvenlik ile ilgili kararlar konseyin önerisi üzerine başkan tarafından alınmaktadır. Konseyin esnek bir yapılanması mevcuttur. ABD Başkanları konseye benimsedikleri ve öne çıkarmak istedikleri politikalar doğrultusunda yeni üyelerin katılımını sağlayabilmektedirler. Başkan Biden döneminde iklim değişikliklerinin yaratacağı krizlerin bir ulusal güvenlik sorunu olduğu savıyla, Başkanlık Özel İklim Elçisi¹⁹⁵ *John Kerry* konseyin daimi üyesi olarak kabul edilmiştir.

Kurumlararası İlişkiler Ofisi (*Office of Intergovernmental Affairs*)

Kurumlararası İlişkiler Ofisi, 1955 yılında Başkan Eisenhower döneminde kurulmuştur. Kurumlararası İlişkiler Ofisi, federal, eyalet ve yerel yönetimler, Puerto Rico ve ada toplulukları yönetimleri arasındaki ilişkilerin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve ulusal düzeyde federal devletin toplumsal bağlantıların canlı tutulması ile

¹⁹⁵ U.S. Special Presidential Envoy for Climate.

görevlidir¹⁹⁶. Kurumlararası İlişkiler Ofisi, eyaletvalileri, belediye başkanları ve seçilmiş diğer yöneticiler ile federal devlet yönetimi arasındaki ilişkilerin koordinasyonunun sağlanması yönünde çalışmalar yürütmektedir (Pious, 2001, 288).

Başkan Obama döneminde, Kurumlararası İlişkiler Ofisinin ‘*Beyaz Sarayın Ön Kapısı*’ olarak kabul edildiği ve ofisin kuracağı bağlantılar üzerinden yerel, bölgesel, eyalet ve kabilesel yönetim birimlerinin ABD Başkanının politika yapım sürecine dahil edilmesine olanak sağlandığı ifade edilmiştir¹⁹⁷. Bu anlamda, Kurumlararası İlişkiler Ofisinin Beyaz Sarayın tüm vatandaşlara açık kapısı olduğu ve bireylerin sesini ABD Başkanına duyurmaya aracı olan bir yapılanma olduğu kabul edilmektedir. Başkan Biden döneminde, *Julie Chavez Rodriguez* Kurumlararası İlişkiler Ofisi Başkanı olarak atanmıştır.

Bütçe ve Yönetim Ofisi (*Office of Management and Budget*)

Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesindeki en eski ve geniş ölçekli birimlerden olan *Bütçe ve Yönetim Ofisi*, ilk kez 1921 yılında *Bütçe Bürosu*¹⁹⁸ adı altında Bütçe ve Muhasebe Kanunu¹⁹⁹ gereğince kurulmuştur. O dönemde hazine bakanlığı bünyesinde örgütlenenen bütçe bürosu, 1939 yılında başkanlık yürütme ofisi çatısı altına taşınmıştır. bütçe bürosu, 1970 yılında Başkan Nixon tarafından modernize edilerek *Bütçe ve Yönetim Ofisi* adını almıştır (Pious, 2001, 197).

Bütçe ve Yönetim Ofisi, Başkanın siyasi vizyonunun yürütme organı genelindeki federal kurumlarda uygulanmasını sağlamakla sorumludur. Ofis, bu misyonunu, (1) bütçenin hazırlanması ve uygulanması, (2) kamu kurumlarının performansının izlenmesi, satınalma, finansal yönetim ve bilgi teknolojileri başta olmak üzere yönetimi, (3) federal düzenlemelerin koordinasyonu ve gözden geçirilmesi

¹⁹⁶ <https://www.whitehouse.gov/iga/>

¹⁹⁷ <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/iga>

¹⁹⁸ Bureau of the Budget.

¹⁹⁹ Budget and Accounting Act of 1921.

yönündeki düzenleyici politikaların yapımı, (4) başkanlık idari karar ve işlemlerinin takibi, kanun teklifleri başta olmak üzere kongre ile ilişkilerin koordinasyonu, (5) başkanlık kararnamelerinin ilgili federal kurumlara bildirilmesi şeklinde sıralanabilecek *beş* kritik fonksiyonu yerine getirerek gerçekleştirmektedir²⁰⁰

Atanmış az sayıda görevlinin yanısıra, yaklaşık *altı yüz* kariyer uzmanından oluşan Bütçe ve Yönetim Ofisinin en temel görevi, başkan tarafından kongreye sunulan ABD yıllık federal bütçesinin hazırlanmasıdır (Edwards, Wattenberg ve Lineberry, 2011, 396). Bütçe ve Yönetim Ofisinin diğer görevleri arasında, yıllık federal bütçede yer alan federal fonların dağıtımı konusunda başkana tavsiyelerde bulunmak, federal kurum ve kuruluşların harcamalarını denetlemek, yürütme organı tarafından uygulamaya konulması planlanan düzenleyici işlemlere, başkanın politikaları ve federal bütçeye uygunluk yönlerinden görüş bildirmek bulunmaktadır (Bennet, 2017, 296).

Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesindeki en eski birimlerden biri olan Bütçe ve Yönetim Ofisinin geleneksel olarak, kendi alanında uzmanlaşmış personel istihdam eden ve tüm başkanlara hizmet sunabilecek tarafsız bir birim olarak yapılandırılmasına özen gösterilmiştir. Bütçe ve Yönetim Ofisi zaman içerisinde geçirdiği değişikliklerle, salt mevcut politikaların analizi yapan bir birim olmaktan öte, başkanın politikalarının öne çıkarılması ve savunulması yönünde görev üstlenen bir birim haline gelmiştir. Örneğin, Başkan Reagan dönemindeki Bütçe ve Yönetim Ofisi Başkanı *David Stockman*, başkan tarafından kongreye teklif edilen 1981 ve 1985 yılları bütçe kesintilerinin, diğer federal kurumların itirazlarına karşın, kabul ettirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Başkan Obama dönemindeki Bütçe ve Yönetim Ofisi Başkanı *Peter Orzag*, tartışmalı Obamacare sağlık reformlarının hayata geçirilmesi yönünde etkin çalışmalar yürütmüştür. Başkan Trump döneminde Bütçe ve Yönetim Ofisi Başkanı olarak atanan Güney Carolina Eyaleti kongre üyesi *John Michael Mulvaney*

²⁰⁰ <https://www.whitehouse.gov/omb/>

(Mick), başkanın federal harcamaların kesilmesi yönündeki politikalarının savunuculuğunu üstlenmiştir (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 350).

Bütçe ve Yönetim Ofisi başkanı, başkanın teklifi ve Senatonun onayı ile atanmaktadır. Görevleri arasında, Bütçe ve Yönetim Ofisinin idaresi, başkana bütçe ile ilgili konularda görüş bildirilmesi ve kongrede yapılan bütçe görüşmelerinde Başkan adına söz almak bulunmaktadır. Ofis başkanının görevlerini yerine getirirken sergilediği bireysel başarısı, ABD Başkanının benimsediği politikaların kabul ettirilmesindeki başarı anlamında da geldiğinden, başkanın güvenilirliğine önemli katkılar sağlamaktadır. Bu bakımdan, Bütçe ve Yönetim Ofisi başkanlığının, başkan açısından oldukça kritik bir pozisyon olduğu kabul edilmektedir. Başkan Ford, Başkan Carter, Başkan Reagan ve Başkan Bush dönemlerinde kongre üzerinde etkili olabilecek en güvenilir siyasi danışmanlar Bütçe ve Yönetim Ofisi başkanı olarak atanmışlardır. Başkan Clinton döneminde Bütçe ve Yönetim Ofisi Başkanı olarak görev yapan *Leon Panetta*, 1993 yılında başkan tarafından kongreye sunulan federal bütçenin çok küçük değişikliklerle kabul edilmesini sağlayarak büyük bir başarıya imza atmıştır. Leon Panetta'nın bütçeleme konusundaki başarısı doğrudan, Başkan Clinton'ın ekonomi politikalarının başarısı yönünde algılanarak Clinton'a yüksek kredibilite kazandırmıştır. Buna karşın, Bütçe ve Yönetim Ofisi başkanının çalışmalarında sergilediği düşük kapasite, başkanın yeniden seçilmesini engelleyecek boyutlarda olumsuz sonuçlara yol açabilmektedir. Örneğin, Başkan Bush, 1988 yılı başkanlık seçimi kampanyasında, seçim vaadi olarak öne çıkardığı “*yeni vergi olmayacak*²⁰¹” politikasını, Bütçe ve Yönetim Ofisi başkanı olarak atanan *Richard Darman*'in baskıları ve yönlendirmesi sonucunda, 1990 yılında Demokratların çoğunluğunu oluşturduğu kongrede federal bütçenin kabul ettirilmesi amacıyla değiştirmiştir. Başkan Bush'un bu tavrı, seçmenleri tarafından vaadinden cayma olarak algılanmış ve başkanın güvenilirliğine büyük zarar

²⁰¹ “No new taxes!”

vermiştir. Başkan Bush, Bütçe ve Yönetim Ofisi başkanı *Richard Darman*'ın bu başarısızlığının bedelini ikinci seçim döneminde seçilemeyerek ödemiştir (Bennet, 2017, 297).

Bütçe ve Yönetim Ofisi, 'Bütçe Dairesi'²⁰², 'Yönetim Dairesi'²⁰³, 'Federal Tedarik Politikaları Dairesi'²⁰⁴ ve 'Yasama Dairesi'²⁰⁵, 'Enformasyon ve Düzenleyici İlişkiler Dairesi'²⁰⁶ olarak *beş* ana birim altında örgütlenmektedir.

Bütçe Dairesi, yıllık federal bütçenin hazırlanması ve başkanın bütçe mesajının yayımlanması ile görevlidir. Ayrıca, federal bütçenin kongre tarafından onaylanmasından sonra bakanlıklar dâhil federal kurumlara aktarılacak federal fonların ve kamu harcamalarının kontrolünü gerçekleştirmektedir. Bu anlamda, federal bütçeden pay alan kamu kurumları veya federal programlar arasında fon transferinin gerçekleştirilmesi konusunda yetkilendirilmiştir. Gelecek yıllar için harcama yapılması uygun olan politika alanlarına dair başkana tavsiyelerde bulunulması ve gelecek yılın harcamalarının planlanması da bütçe dairesinin sorumluluğundadır.

Yönetim Dairesi, bakanlara 'bakanlıkların yönetiminde etkinliğin ve perfomasın artırılması' yönünde öneriler geliştirmektedir. *Federal Tedarik Politikaları Dairesi*, federal düzeydeki satın alımların maliyetlerinin düşürülmesi ile görevlidir.

Yasama Dairesi, Kongre tarafından başkanın imzasına sunulan kanun tasarılarını başkanın siyasi programına uygun olup olmadıkları kıstasına göre en geç *beş gün* içerisinde inceleyerek, kanun tasarılarının veto edilmesi veya imzalanması yönünde başkana görüş bildirmekle görevlidir.

Enformasyon ve Düzenleyici İlişkiler Dairesi, bakanlıklar veya diğer federal kurumlar tarafından planlanan idari düzenleme taslaklarının, başkanın politikalarına

²⁰² Budget Division.

²⁰³ Management Division.

²⁰⁴ Division of Federal Procurement Policy.

²⁰⁵ Legislative Division.

²⁰⁶ Division of Information and Regulatory Affairs.

uygunlukları açısından değerlendirmek ve görüş oluşturmakla sorumludur (Pious, 2001, 197-198).

Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi (*Office of National Drug Control Policy*)

Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi, 1988 tarihli Madde Bağımlılığı ile Mücadele Kanunu²⁰⁷ hükümleri gereğince kurulmuştur. Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi, ülke genelinde uygulanacak olan uyuşturucu politikalarının yapımı, bağımlılık ile mücadele ve halk sağlığının korunması ile görevlidir²⁰⁸.

Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi, yıllık olarak yayımlanan, ‘ulusal uyuşturucu kontrol strateji belgesi’nin hazırlanması ve uygulanmasının takibini sağlamaktadır. Ofis, uyuşturucu ile mücadele, bağımlıların tedavisi ve kontrol programlarının geliştirilmesi amacıyla ‘ulusal uyuşturucu kontrol bütçesi’ni oluşturarak strateji belgesindeki hedefler doğrultusunda ilgili federal kurumlara dağıtımını yapmaktadır. Ofis, 2011 mali yılı bazında tedavi ve uyuşturucu ile mücadele amacıyla 340 milyon dolaryeni kaynağın bütçeye aktarımını sağlamıştır. Ulusal Uyuşturucu Kontrol Politikaları Ofisi, ‘Yoğunluklu Uyuşturucu Trafığı Alanları’²⁰⁹(HIDTA) ve ‘Uyuşturucusuz Topluluklar’²¹⁰ (DFC) adı altında büyük ölçekli iki hibe programının yönetimini yürütmektedir. Ofis, HIDTA programı kapsamında, federal, eyalet, yerel ve bölgesel yönetimler ile işbirliği halinde uyuşturucu ticaret noktaları olarak belirlenen alanlarda kanunların uygulanmasına ve uyuşturucu trafiğinin engellenmesine yardımcı olmaktadır. DFC programı kapsamında, yerel ve topluluk bazlı çabaları destekleyerek genç bağımlı sayısının azaltılmasına katkı sağlamaktadır.

Halkla İlişkiler Ofisi (*Office of Public Engagement*)

²⁰⁷ Anti-Drug Abuse Act of 1988.

²⁰⁸ <https://www.whitehouse.gov/ondcp/>

²⁰⁹ High Intensity Drug Trafficking Areas.

²¹⁰ Drug-Free Communities.

Halkla İlişkiler Ofisi, Başkan ve toplumun farklı kesimlerinden gelen tüm bireyler arasındaki doğrudan iletişimin kurulmasını ve sürdürülebilirliğinin sağlanmasını hedeflemektedir. Halkla İlişkiler Ofisi, Beyaz Sarayı tüm vatandaşlara açık kucaklayıcı bir yapı haline getirilmesi yönünde federal eyalet, yerel düzeyde çalışmalar yürütmektedir. Ofis, topluluk liderlerinin ve toplumun farklı perpektiflerini oluşturan kesimlerin Başkana seslerini duyurmalarını sağlamak amacıyla, yönetim ile topluluklar arasında ikili diyalogların yaratılmasını ve bu suretleülke genelindeki farklı görüşlerin politika yapımı sürecinde yer edinmelerini temin etmektedir.

Halkla İlişkiler Ofisi, Başkan Obama dönemindeki ‘katılımcı ve açık yönetimin oluşturulması’ politikasının bir ürünüdür. Önceleri halkın soru ve yorumlar ile çeşitli karar mekanizmalarına dâhil edilmesi ile başlayan açık yönetim süreci, çevrimiçi yöntemlerle Beyaz Saray toplantılarına çeşitli kesimlerin davet edilerek, bireylerin kendileri açısından önemli gördükleri alanlarda karar yapımı süreçlerinde yer edinmelerine fırsat verilmesi şeklinde devam etmiştir. Federal yönetim mekanizmasının katılımcı, hesapverebilir ve şeffaf olmasını teminen 2009 yılında Halkla İlişkiler Ofisi kurulmuştur.

Halkla İlişkiler Ofisi, başkanlık örgütünde halkın federal yönetime erişebilirliğini sağlayan bir koordinasyon noktası olarak hareket etmektedir. Ofis, bireylerin yönetime daha katılımcı olmalarını sağlamak amacıyla, kamuya açık organizasyonlar düzenlemekte, çeşitli iletişim kanalları üzerinden Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesindeki diğer birimlere ait resmi duyuruları yayınlanmakta ve kamuoyu farkındalığını artırmaya çalışmaktadır. Ofis, bireylerin federal yönetimin karar alma sürecinin bir parçası olmalarını ve başkanın politikaları ile işbirliği içinde hareket etmelerini amaçlamaktadır. Başkan Biden yönetiminde *Cedric Levan Richmond* Halkla İlişkiler Ofisi Başkanı olarak görevlendirilmiştir²¹¹.

²¹¹ <https://www.whitehouse.gov/ope/>

Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi (*Office of Science and Technology Policy*)

Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi, 1976 yılında kongre tarafından kurulmuş ve Başkanlık Yürütme Ofisinin bir parçası haline getirilmiştir. Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi, ekonomi, ulusal güvenlik, sağlık, uluslararası ilişkiler, çevre ve iç güvenlik gibi politika alanlarının, bilimsel, mühendislik ve teknolojik açılardan değerlendirmesini yürüterek, oluşturduğu politika önerilerini başkana sunmaktadır. Ofis, ulusal politikaların kalite ve ölçeklendirme, kaynakların etkin kullanımı, verimlilik açılarından analiz ederek federal kurumlara yönelik öneriler oluşturmaktadır.

Bilim ve teknoloji alanındaki gelişmeler, ekonomi, ulusal güvenlik, uluslararası ilişkiler, tarım ve sağlık alanları başta olmak üzere çok sayıda federal kurumun görev alanını ve başkanın bu doğrultudaki politikalarını yakından ilgilendirmektedir. 1930'lu yılların başlarından itibaren, ABD Başkanları bilimsel ve teknolojik gelişmeler konusundaki bilgi kaynaklarını geçici süreli danışmanlık kurulları oluşturarak veya bağımsız bilim insanlarından aldıkları önerilerle geliştirme ihtiyacı duymuşlardır. Birinci ve İkinci Dünya Savaşı arasındaki dönemde bilim ve teknoloji araştırmaları askeri ve ekonomik alanlar ile sınırlı kalmıştır. 1941 yılında Başkan Roosevelt tarafından 'Bilimsel Araştırma ve Geliştirme Ofisi'²¹² oluşturulmuş ve savaş sonrası bilimsel araştırma programı uygulamaya alınmıştır. Başkan Eisenhower döneminde Başkanlık Yürütme Ofisi bünyesinde bilim ve teknoloji danışmanlığı eklenmiş, Başkan Truman döneminde federal kurumlar arasındaki bilimsel bütünlüğün sağlanması amacıyla 'Bilimsel Araştırma Kurulu' adı altında bir birim yapılandırılmıştır. Buna karşın tüm bu yapılandırmalar kendilerini oluşturan Başkanın dönemi ile sınırlı kalmış ve sonraki dönemlere aktarılamamıştır. Başkan Ford döneminde federal kurumlar

²¹² Office of Scientific Research and Development.

arasındaki bilimsel ve teknolojik koordinasyonun başkanlık örgütüne bağlı kalıcı bir birim üzerinden yürütülmesi ihtiyacı gündeme gelmiştir (Stine, 2009, 2).

Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi, Başkan Ford döneminde, ulusal ve uluslararası politika alanlarının bilimsel ve teknik yönlerden değerlendirilerek, federal yönetime ve başkana danışmanlık sağlanması amacıyla 1976 tarihinde çıkarılan Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikası, Organizasyon ve Öncelikler Kanunu²¹³ ile oluşturulmuştur. 1976 tarihli kanun gereğince, Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi, bilimsel çalışmalar yürüten topluluklar, özel sektör, eyalet ve yerel yönetimlerle ortaklaşa çalışmalar yürüterek bilim ve teknoloji politikalarının oluşturulmasını ve bütçelendirilmesini sağlamak ve kurumlar arası ilişkilerin koordinasyonu suretiyle federal düzeyde bilim ve teknoloji politikalarının uygulanmasını izlemekle görevlendirilmektedir. Ofis, kongre tarafından talep edilen alanlarda bilim ve teknoloji raporları hazırlamakla yükümlüdür. Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi, Bütçe ve Yönetim Ofisi ile işbirliği halinde çalışarak federal bütçenin bilim teknoloji ve uzay programları kısımlarının hazırlanmasına katkı sağlamaktadır (Pious, 2001, 197).

Başkan Clinton döneminde Ofisin, ulusal sanayi ve üretim kollarına teknolojik üstünlük sağlayacak Ar-Gefaaliyetlerine ağırlık vermesi istenerek, oluşturulacak bilimsel politika önerileri çerçevesinde sağlık, eğitim, güvenlik ve uzay programları alanlarında teknolojik gelişmelerden en üst düzeyde yararlanılarak ekonomik ve endüstriyel kalkınmanın geliştirilmesi hedeflenmiştir. Başkan Clinton dönemi, bilimsel yeniliklerin iş kollarına ve özel sektöre yansımaları yönünden yeni iş imkânlarının arttığı ve ekonomik canlılığın zirvede olduğu bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkan Obama döneminde, federal kurumlar arasındaki bilimsel bütünselliğin sağlanmasının gerekliliğini savunularak, çevre, enerji, iç güvenlik ve uluslararası ilişkiler alanlarındaki

²¹³ National Science and Technology Policy, Organization, and Priorities Act of 1976.

bilimsel ve teknolojik geliştirmelerin yürütme organı bünyesindeki tüm kurumlarca koordineli olarak sürdürölmesi hedeflenmiştir (Holdren, Smith, 2017, 3).

Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisinin bütçesi, Başkanın uyguladığı politikalara göre yıllar itibariyle değışiklik göstermektedir. Ofis bütçesi, 2011 mali yılı bazında 6.6 milyondolar, 2012 mali yılında 4.5 milyon dolar ve 2014 mali yılında 5.4 milyon dolar, 2020 yılında ise 5.5 milyon dolar olarak kabul edilmiştir. Ofis bütçe payı yanında, federal fon kullanan bir araştırma enstitüsü olan ‘Bilim ve Teknoloji Enstitüsü’ tarafından da maddi olarak desteklenmektedir. (Sargent, Shea, 2014, 13). Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi, başkana tarafsız teknik ve bilimsel raporlamalar yapan bağımsız bilim insanlarından oluşmaktadır. Başkan Trump döneminde, ofis personel sayısı yüzotuzbeş bilim insanından kırkbeş kişiye düşürölmüş ve ofis başkanlığı pozisyonuna iki yıl boyunca atama yapılmamıştır. 2020 yılı itibariyle ofis bünyesinde üç danışman, yirmibir kariyer uzmanı, dörtsiyasi personel olmak üzere toplam yetmişbir personel istihdam edilmektedir. Ofis görevlerini oluşturduğu komisyon ve alt komiteler üzerinden yürüttüğü çalışmalarla sürdürmektedir (CRS, 2020-d, 8-13). Başkan Biden döneminde, Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi başkanlığı görevine *Eric Lander* getirilmiştir²¹⁴. Biden yönetimi ile Bilim ve Teknoloji Politikaları Ofisi bünyesinde, bilimsel bütönlüğün yeniden inşası, bilim ve teknoloji alanının siyasetin dışında tutulması amacıyla girişimler başlatılmıştır. Ofis, bilimsel verilere dayalı olarak alınması gereken kararların siyasi baskıya maruz kaldığı durumların araştırılması amacıyla araştırmalar yürütmektedir. Ofis, Başkan Trump döneminde pandemiye dair verilerin açıklanması, aşıların güvenilirliği ve iklim değışikliğinin yarattığı etkilerin

²¹⁴ <https://www.whitehouse.gov/ostp/>

kamuoyuna duyurulmasına dair kararların halkı yanıltacak ölçüde siyasileştirildiği²¹⁵ endişesinden hareketle, bilim alanının siyasetten ayrıştırılmasını savunmaktadır²¹⁶.

ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi (*Office of the United States Trade Representative*)

ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi, 1962 yılında kurulmuştur. Ofis, uluslararası ticaretle ilgili politikaların yapımı, uluslararası ticari müzakereler ve ticari uzlaşmazlıkların çözüm konularında Başkana danışmanlık yapmakta ve Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT), OECD, Dünya Ticaret Örgütü gibi küresel ticaret politikası organizasyonları ile ilişkilerin yürütülmesini sağlamaktadır.

ABD Ticaret Temsilcisi Ofisi, devlet, iş çevreleri, kanun yapıcılar ile koordineli olarak Başkanın uluslararası ticaret politikalarının geliştirilmesinden sorumludur. Ofis, Başkan Kennedy döneminde yayımlanan 1962 tarihli başkanlık kararnamesi ile Başkanlık Yürütme Ofisi altında bir birim olarak yapılandırılmıştır. Ofise, büyükelçi seviyesinde bir federal çalışan olan ABD Ticaret Temsilcisi başkanlık etmektedir. ABD Ticaret Temsilcisi doğrudan başkana raporlama yapmaktadır. 1988 tarihli Ticaret ve Rekabetçilik Torba Yasası²¹⁷ ABD Ticaret Temsilcisine, ABD ile yapılan ulusal ticaret anlaşmalarında yer alan serbest ticaret ilkelerini ihlal eden ülkelere yaptırım uygulama yetkisi tanımaktadır. Yaptırım yetkisi ABD Ticaret Temsilcisine uluslararası alanda bir pazarlık gücü kazandırmakta ve uluslararası ticaretin ithalat ve ihracaat oranları üzerinden yönetimini ABD lehine çevirebilmektedir (Pious, 2001, 198).

ABD Ticaret Temsilcisi Ofisinin, Washington, Cenevre ve Brüksel’de temsilcilikleri mevcuttur. Ofis bünyesinde yaklaşık olarak *ikiyüz* federal personel görev

²¹⁵ <https://www.theguardian.com/science/2019/nov/03/naomi-oreskes-interview-why-trust-science-climate-donald-trump-vaccine>

²¹⁶ <https://news.harvard.edu/gazette/story/2020/11/john-holdren-discusses-the-future-of-science-under-biden/>

²¹⁷ The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988.

almaktadır. Başkan Biden döneminde, *Katherine Tai* ABD Ticaret Temsilcisi olarak görev almıştır²¹⁸.

Beyaz Saray: Başkana En Yakın Halka

Başkana en yakın halkayı temsil eden yapılanma olan *Beyaz Saray*, Başkanlık Yürütme Ofisi bir parçası olmakla birlikte, uygulamada Başkanlık Yürütme Ofisinden bağımsız bir işlevsellik sergilemektedir. Yaklaşık *altı yüz* personelden oluşan Beyaz Saray çalışanları Başkan tarafından belirlenerek atanmakta olup, göreve getirilmeleri veya görevden alınmaları için Kongrenin onayına ihtiyaç duyulmamaktadır. Beyaz Saray atamalarında başkanlık seçimi kampanyasında gösterilen başarılar, başkana olan sadakat ve önceki görevlerde başkana yakınlık gibi kriterler öne çıkmaktadır. Örneğin, Başkan Carter, ABD Başkanı olarak seçilmeden önce Georgia Eyaleti valisi olarak görev yapmıştır ve başkanlık döneminde Beyaz Saray çalışanlarının tamamına yakını valilik yaptığı dönemde kendisi ile çalışanlar arasından seçilerek görevlendirilmiştir (Bowles, McMahon, 2014, 151). Beyaz Saray çalışanları arasında başkana sadakat önemli bir kriter olarak kabul edilmesine karşın, Başkan Obama döneminde, 2008 yılında Hillary Clinton'ın başkanlık seçimi kampanyası için çalışmış olan *Rahm Israel Emanuel* Beyaz Saray Genel Sekreteri olarak atanmıştır. Bu anlamda, Beyaz Saray çalışanları yönünden verimlilik, siyasi başarı ve liyakat kriterlerinin sadakat kriterine göre öncelikli hale gelebileceği vurgulanmıştır (Bowles, McMahon, 2014, 153).

Beyaz Saray Ofisi, 1939 tarihli Yeniden Yapılandırma Kanunu²¹⁹ ile oluşturulmuştur. Başkanın politik danışmanları ile asistanlarının yer aldığı birimi temsil eden kolektif bir terimdir. İlk kez Başkan Eisenhower döneminde Beyaz Saray Ofisinin idaresi için Beyaz Saray Genel Sekreteri ataması yapılmıştır. Beyaz Saray Ofisinde, en

²¹⁸ <https://www.whitehouse.gov/ustr/>

²¹⁹ Reorganization Act No.1 (1939).

üst seviyede başkana doğrudan ulaşabilen kıdemli politik danışmanlar bulunmaktadır. Beyaz Saray Ofisinde görev yapan politik danışmanların da kendilerine bağlı yaklaşık *elli* kişiden oluşan yardımcıları ve bu yardımcı personele destek sağlayan yaklaşık *yüz* kişilik destek personeli mevcuttur. Beyaz Saray Ofisi çalışanları başkanın konuşma metinlerini hazırlamak, başkanın günlük programını ve randevu sistemini takip etmek, medya ve kamuoyu önündeki görüşmelerin hazırlıklarını sağlamak gibi bazı işleri yürütmek ile görevlidir. Beyaz Saraydaki bazı birimler ise başkanın çeşitli kurumlar ile ilişkileri yürütmek ile görevlidir. Kongre ile İlişkiler Birimi, başkanın yasama gündeminin ve yasama ile ilgili hedeflerinin Kongreye iletilmesini sağlamaktadır. Kurumsal İlişkiler Birimi, başkanın belediye başkanları ve valiler ile ilişkilerini yürütmektedir. Politik İlişkiler Ofisi, başkanın siyasi parti liderleri ile yakın iletişiminin sağlanmasından ve bu ilişkinin devamlılığından sorumludur. Kamu İrtibat Ofisi, başkanın sivil toplum kuruluşları, lobiciler ve menfaat grupları ile ilişkilerinin sürdürülmesi ve başkana olan desteğin artırılması yönünde çalışmalar yürütmektedir. Kabine sekreterliği, bakanlıklar tarafından başkanlık kararlarının uygulanıp uygulanmadığının takibi ile görevlidir. Basın sekreterliği, başkanın katılacağı konferansların düzeni ve başkana sorulabilecek soruların cevaplarının hazırlanmasından sorumludur. Hukuk birimi, başkanın kararlarında hukuki ve anayasal konularla ilgili danışmanlık yapmaktadır. İletişim birimi, başkanın askeri, diplomatik, istihbarat ve ülke genelindeki diğer iletişim ağlarıyla olan bağlantısını sağlamak ve sürdürmek ile sorumludur (Pious, 2001, 288).

Beyaz Saray örgütlenmesi ve merkez bürolarının yapılanması Tablo 23'te detaylandırılmaktadır (Bowles ve McMahon, 2014, 154).

Tablo 23: Beyaz Saray Merkez Büroları (Kaynak: Bowles ve McMahon, 2014, 154)

Beyaz Saray Merkez Büroları		
BAŞKAN		
<i>First Lady</i>	<i>Beyaz Saray Genel Sekreteri</i>	<i>Başkan Yardımcısı</i>

	Siyasi Bürolar	Destek Büroları	Politika Büroları
	Danışmanlar	Personel Sekreteri	Ulusal Güvenlik İşleri
	Hukuksal İlişkiler	Planlama ve Randevu Takibi	Ekonomi Politikası
	Halkla İlişkiler	Personel Bürosu	İç Politika Bürosu
	Siyasi İşler	Askeri Büro	Kabine İlişkileri
	Uluslararası İlişkiler	Sağlık Bürosu	Bilim ve Teknoloji Politikaları
	Basın Sözcüsü	Gizli Servis	İç Güvenlik Politikası
	Medya İlişkileri	Resmi Yazışmalar	Amerikan Özgürlük Kıtası
	Araştırma	Başkâtip	Enerji ve İklim Değişikliği Politikaları
	Beyaz Saray Üyeleri	Haberleşme Servisi	Kadın ve Kız Çocukları Politikaları
	İletişim Bürosu	Ziyaretçiler	AIDS Politikası
		Fotoğrafçılık	Sağlık Reformu
		Arşiv	İnanç Temelli Ortaklıklar
		Bakım Onarım	Sosyal Yenilikler
		Mutfak	Kentsel İşler Politikası

Başkanın en yakın adamları ile kıdemli danışmanlar Beyaz Sarayın batı kanadındaki ofislerde çalışmaktadır ve danışman, müşavir, özel asistan, özel danışman gibi çok çeşitli unvanlar kullanılmaktadır. Bununla birlikte unvanları ne olursa olsun, bunlar başkanın siyasi danışmaları statüsüne sahiptirler ve sadece başkana karşı sorumludurlar. Başkan tarafından talep edildiğinde, belirli konularda rapor hazırlayarak görüş ve önerilerini başkana iletmektedirler. 2013 yılında Başkan Obama tarafından, yaklaşık olarak *dört yüz altmışiki* Beyaz Saray çalışanı olarak atanmıştır.

Başkan, Beyaz Saraydaki personelini ‘piramit’, ‘dairese’ veya ‘amaca özel’ bir şekilde kendi belirleyeceği yöntemlerle örgütleyebilmektedir. Beyaz Sarayda, Başkan Eisenhower, Başkan Nixon, Başkan Reagan, Başkan Bush ve Başkan Clinton dönemlerinde ‘*piramit örgütlenme modeli*’ benimsenmiştir. Bu örgütlenme modeline göre, çalışanlar belirli bir hiyerarşi dahilinde Beyaz Saray Genel Sekreterine raporlama yapmaktadırlar. Beyaz Saray Genel Sekreteri ise kendisine iletilen konuları doğrudan başkana bildirmektedir. Piramit örgütlenme modeli emir komuta silsilesinde bilgi

aktarımı sağlamakla birlikte başkana yanlış veya eksik bilgi iletilmesi riskini beraberinde getirmektedir.

Başkan Carter döneminde uygulanmış olan '*dairesel örgütlenme modeli*'nde;bakanlar ve çalışanlar doğrudan başkana raporlama yapmaktadırlar.Dairesel örgütlenme modelinde başkana güncel ve hızlı bilgi aktarımı sağlanmakla birlikte, bakanlar ve danışmanlar arasında uzlaşmazlık yaratılması ihtimalini taşımaktadır.

Başkan Clinton döneminde belirli bir süre uygulanan '*amaca özel örgütlenme modeli*'ndeise,gayri resmi komiteler, komisyonlar, arkadaş gruplarıve yakın çevresindeki kişiler doğrudan başkana bilgi verebilmekte ve uygulanacak politikaları yönlendirebilmektedirler.Amaca özel örgütlenme modeli, çeşitli görüşlerin alınabildiği, esnek ve bürokratik engellerin olmadığı bir yönetim sistemi sağlamakla birlikte başkanın politikaların asıl uygulayıcısı olan resmi çalışanlardan uzaklaşması riskini taşımaktadır. Örneğin, Başkan Clinton döneminde, ülke genelindeki sağlık politikaları Sağlık Bakanı *Donna E. Shalala* tarafından değil, First Lady *Hillary Clinton* ile Beyaz Sarayda Sağlık Politikaları Baş Danışmanı olarak görev yapan *Ira Magaziner*tarafından şekillendirilmiştir. Benzer şekilde, Başkan Clinton döneminde başlatılan federal bürokrasiyi yeniden yapılandırma çalışmaları Bütçe ve Yönetim Ofisi Direktörü *Leon Panetta* tarafından değil,Başkan Yardımcısı Albert Gore'un danışmanı olarak görev yapan *Elaine Kamarck* tarafından yürütülmüştür. Başkanın Beyaz Saray personeli ile çalışma yöntemi tercihine göre bu yönetim modellerinin bir arada kullanılması da mümkündür. Başkan Roosevelt döneminde iç politikayı ilgilendiren konularda daireysel ve amaca özel örgütlenme modelleri birlikte uygulanmış olup, dış politikayı ve askeri konuları ilgilendiren meselelerde piramit örgütlenme modeli esas alınmıştır (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 212).

Belirli konularda uzmanlığını kabul ettirmiş danışmanlar, birden fazla başkanlık dönemlerinde Beyaz Sarayda danışman olarak görevlendirilmeye devam etmektedir.

Örneğin, Vietnam Savaşı, Irak'ın işgali gibi ABD tarihindeki önemli askeri hareketlerdeki etkisi ve yayılmacı dış politika anlayışı ile bilinen *John Bolton*, Başkan Reagan, Başkan Bush dönemlerinde Dışişleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığında çeşitli görevler aldıktan sonra, kıdemli Ulusal Güvenlik Danışmanı olarak Başkan Trump döneminde Beyaz Sarayda görev almaya devam etmiştir. Ulusal Güvenlik Danışmanı Bolton, Beyaz Sarayda Başkan Trump ve kendisinin bulunduğu esnada yapılan görüşmelerde geçen, Kore, Çin, Türkiye, Suudi Arabistan ve Venezualla başta olmak üzere çeşitli yabancı ülkelerle olan ilişkiler ile ABD'nin dış politikalarını ilgilendiren gizliliği haiz bazı bilgileri 2020 yılında yayımladığı kitabında açıklamıştır (Bolton, 202, 33,50,77,92). Beyaz Saraydan yapılan açıklamada, kitabın yayınlanması halinde ulusal güvenliğin tehlikeye düşeceği ve Bolton tarafından gizlilik anlaşmasına aykırı davranıldığı ifade edilmiştir. Başkan Trump yönetimi tarafından ulusal güvenlik gerekçeleriyle kitabın yasaklanması girişimlerinde bulunulmuştur. Buna karşın kitabın korsan bir kopyası internet üzerinden yayımlanarak pek çok okuyucuya ulaşmış ve sonrasında kitabın basımevi tarafından basımı gerçekleştirilmiştir. Uzun yıllar boyunca İran Savaşı, 11 Eylül terör saldırıları gibi konularda ABD'nin dış politikalarına yön vermiş olan John Bolton, kitabındaki açıklamalar nedeniyle, ABD Savunma Bakanı tarafından, vatandaşların devlete olan güvenini zedelediği için vatan haini olarak nitelenmiştir²²⁰.

First Lady Ofisinin ABD Yönetimindeki Rolü ve Tarihsel Önemi

First Lady terimi ilk kez 1849 yılında Başkan Washington döneminde Başkan eşlerinin resmi sıfatı olarak kullanılmıştır. Bu tarihten günümüze Başkan eşleri First Lady sıfatıyla Başkana gayri resmi danışmanlık yapmak, toplumsal ve sosyal ilişkilerde Başkana destek sağlamak gibi görevleri yerine getirmişlerdir. Başkan Roosevelt'in eşi

²²⁰ <https://edition.cnn.com/2020/06/18/politics/bolton-book-pompeo-the-room-where-it-happened/index.html>

olan *Eleanor Roosevelt*, en uzun süre First Lady görevi yapan ve yürüttüğü siyasi ve sosyal çalışmalarla konumunu politik bir figür olarak kabul ettirmeyi başaran ilk başkan eşidir. First Lady Roosevelt *on iki* yıl boyunca sürdürdüğü görevi süresince, *üç yüz kırk sekiz* basın toplantısı gerçekleştirmiş ve Washington’da olduğu dönemde basınla düzenli olarak haftalık görüşmeler yapmıştır. Bu görüşmelerinde Başkanlık politikaları, karar alma mekanizmaları konusunda yorumlar yapmaktan ve Başkanlık ile ilgili konularda doğrudan bir haber kaynağı olmaktan çekinmemiştir. First Lady Roosevelt’in basını kullanmak konusundaki başarısı ve kamuoyuna açık bir politika yürütmesi, konumunu kabul ettirmesinde ve modern First Lady Ofisinin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır (Borrelli, Tenpas, Wright, 2017, 35).

First Lady tarafından yürütülen en önemligeröevler Başkana danışmanlık sağlamak ve Başkanın sosyal ve toplumsal anlamda kamuoyunda destek kazanmasınıyardımcı olmaktır. Başkanın yaptığı atamalar ve personel görevlendirmeleri konusunda da First Lady etkisi sıklıkla görölmektedir. Örneğın, Başkan Clinton döneminde Dışışleri Bakanı olarak görev alan *Madeleine Albright*,kendisinin kabineye aday olarak gösterilmesinin First Lady Hillary Clinton’un başkanın görevlendirme kararları üzerindeki etkisini yansıttığını açıklamıştır. Yine, Başkan Reagan döneminde Beyaz Saray Genel Sekreteri olarak görev yapan *Don Regan*, First Lady Nancy Reagan üzerinde olumlu bir izlenim elde edememiş ve nihayetinde görevinden alınmıştır.Beyaz Saray Genel Sekreteri Regan’ın kongre ile uyumsuz olmasının Başkan Reagan’a zarar verecek boyuta gelmesinin First Lady Reagan’ın dikkatini çekmesi ve başkanı koruma politikasının bir parçası olarak görevden alınmasını talep ettiğı bilinmektedir. Bu anlamda, First Lady Reagan’ın bu müdahalesi olumlu karşılanmıştır (Genovese, Han, 2009, 472). Bununla birlikte, Başkan tarafından yapılan atamalar üzerindeki First Lady etkisi genellikle eleştiri konusu edilmektedir. Bu durum aynı zamanda First Lady’nin başkan üzerindeki gücü olarak da

görülmektedir. Tarihsel süreçte daha pasif rol izleyen First Lady'ler dahi personel görevlendirmeleri konusundaki kararların alınmasında başkanı etkilemişlerdir. Örneğin, politik konulardan kendisini uzak tutması ile tanınan First Lady *Bess Truman*, personel görevlendirmeleri konusunda etkin bir tavır sergilemiştir (Borrelli, Tenpas, Wright, 2017, 4). First Lady'ler kendi çalışma veya uzmanlık alanları dahilinde de aktif rol sergileyebilmektedir. Örneğin, First Lady *Michelle Obama* bir avukat olması ve öncesinde Chicago Sağlık Merkezi Üniversitesinde yönetici olarak görev yapmış olması nedeniyle, sağlık ve fiziksel yeterlilik konularında öncelikli olarak görev almış, çocuk obezitesi ve çocukluk diyabeti ile mücadele programı başlatmıştır. Bu program dâhilinde ülke genelindeki okulları ziyaret ederek öğrencilerin sağlıklı öğünlere ve taze yiyeceklere ulaşmasının önemini vurgulamış ve Beyaz Sarayda organik sebze bahçesi oluşturmuştur (O'Connor, Sabato, Yanus, 2016, 208).

First Lady görevlerini yerine getirirken First Lady Ofisi çalışanlarının desteğini almaktadır. First Lady Ofisinin zorunlu ve süreklilik arz eden görevleri bulunmamakla birlikte, Başkanlık örgütünün genişlemesi ile doğru orantılı olarak First Lady Ofisi de daha resmi bir yapıya dönüşmüştür. First Lady Ofisi, Başkanlık Yürütme Ofisinin bir parçasıdır ve Beyaz Sarayın doğu kanadında yerleşiktir. First Lady Ofisinde, First Lady'e görevlerinde destek sağlamak amacıyla görevlendirilmiş yaklaşık olarak yirmi personel istihdam edilmektedir. Aralarında Beyaz Saray Baş aşçısı, Beyaz Saray Baş Çiçekçisi, Basın Sekreteri, Beyaz Saray Sosyal İşler Sekreteri gibi çalışanlar First Lady'e karşı sorumludur (Dautrich, Yalof, 2012, 193). First Lady'lerin, kılık-kıyafet ve tarzları itibarıyla ön plana çıkarılması ve kadın modeli olarak topluma örnek olarak sunulmaları da söz konusudur. Bu durum özellikle, daha ikinci planda kaldığı düşünülen First Lady'lerin görünüşlerine dikkatlerin çekilmesi ve bu yöntemle bir ölçüde olumlu kamuoyunun yaratılması amacıyla da ilintilidir. Bu anlamda First Lady *Melania*

Trump'ın, özellikle son dönemde kullandığı markalar ve pahalı tercihleri ile öne çıkan First Ladyler arasında yerini aldığı ifade edilmektedir (Jordan, 2020, 68).

Kabinenin İşlevi ve Önemi

Kabine federal anayasada yer almamaktadır. Buna rağmen uygulamada her başkanın kabinesi olagelmıştır. Başkan Washington döneminde Hazine, Dışişleri ve Savaş Bakanlıklarından müteşekkil ilk kabine 1789 yılında oluşturulmuştur. Bununla birlikte kuruluş döneminde bakanlar başkan danışmanı olarak görev almakta iken, başkanın etrafındaki bu topluluğun kabine olarak adlandırılması 1793 yılında söz konusu olmuştur. 1798 yılında Başkan Washington, Denizcilik Bakanlığını kabineye eklemiştir. Resmi olarak herhangi bir düzenleme olmamasına rağmen Adalet Bakanlığı da Başkan Washington'un kabinesinin bir parçası olarak kabul edilmiştir (Genovese, Han, 2009, 465-466). Zaman içerisinde devlet örgütünün genişlemesi ile doğru orantılı olarak yeni kurulan bakanlıklar kabineye eklenmeye devam etmiştir. Kuruluş döneminde ilk bakanlıklar Hazine²²¹, Savaş²²² (sonradan Savunma²²³) ve Dışişleri²²⁴ Bakanlıkları iken bu sayı özellikle 1950'lerin ortalarına kadar hızla artmış en son 2002 yılında İç Güvenlik Bakanlığı oluşturularak kabineye eklenmiştir (Landy ve Milkis, 2008, 397-380).

Bakanlıklar, federal yönetimin politikalarının uygulanmasından ve kanunların yürütülmesinden sorumlu birimler olarak yürütme organının bünyesinde yer almaktadırlar. Kabine, erken dönem ABD yönetim yapılanmasında İngiliz Kraliyet Danışma Meclisinin (*privy council*) izlerini taşımaktadır ve benzer şekilde başkana danışmanlık işlevini yerine getirmektedir (Schultz, 2004, 45). Kabine, başkanlık örgütlenmesinde başkana en uzaktaki halkayı temsil etmekte olup, federal programların

²²¹ Alexander Hamilton (1789-1795).

²²² Henry Knox (1785-1789).

²²³ ABD Savunma Bakanlığı 1947 yılında kurulmuştur.

²²⁴ Thomas Jefferson (1790-1793).

yürütülmesinden sorumlu *on beş* bakanlıktan oluşmaktadır. Bakanlıkların başında başkan tarafından atanan ve atamaları Senato tarafından onaylanan bakanlar bulunmaktadır. Kabine başkana bağlı olarak görev yapmakta olup önemli yönetsel kararlarda başkanın oyununkabinenin görüşünden baskın olduğu kabul edilmektedir (Edwards, Wattenberg ve Lineberry, 2011, 395). Bakan atamaları salt siyasi mükâfatolarak veya başkan ile kurulan kişisel ilişkinin sonucunda yapılan atamalardan değildir. Bakanlar genellikle uzmanlık, geniş bürokratik örgütleri yönetebilme becerisi gibi kriterler dikkate alınarak seçilmektedir. Yanısıra, kabinede etnik köken veya cinsiyet kriterleri yönünden belirli bir dengenin gözetilmesi kistası da bakan atamalarını etkileyen unsurlardandır (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 39).

ABD yönetim sisteminde kabine, diğer ülkelerde uygulanan parlamenter sistemlerde olduğu gibi kolektif bir yapı arz etmemektedir. Diğer ülke uygulamalarında sıklıkla görülenin aksine, ABD sisteminde kabine kurul halinde karar almamaktadır. Bununla birlikte, kabine başkan ile birlikte kurul halinde toplanabilmektedir. Kabine toplantılarının gündemini başkan belirlemektedir ve kabinenin toplanma sıklığı başkana bağlıdır. Başkan Eisenhower döneminde haftalık olarak gerçekleştirilen kabine toplantıları, bir sonraki Başkan Kennedy döneminde oldukça seyrekleştirilmiştir. Kabine toplantılarında önceden belirlenmiş gündem katılımcılara dağıtmakta ve bu türden işler kabine sekreteryası üzerinden yürütülmektedir. Bakanların büyük çoğunluğu, bakanlıkları ile ilgili alanlarda iletmek istedikleri konuları Bakanlar Kurulunda diğer bakanların olduğu bir ortamda dile getirmek yerin, başkana doğrudan iletmeyi tercih etmektedirler. Bu nedenle, kabine toplantıları sonrasında bakanlar başkan ile birebir görüşmeler gerçekleştirilmektedir (CRS, 2000, 10).

Bakanların Senatonun onayı ile atanmalarına karşın kongreye veya Senatoya karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Kabine atamaları siyasi parti çoğunlukları ile ilişkili olmakla birlikte, Kabine siyasi partilerin bir uzantısı olarak kabul

edilmemektedir. Kabine bakanlıkların hizmet alanları ile ilgili konularda başkanın politika yapım sürecinin şekillendirilmesinde önemli rol oynamakta ve bu anlamda başkana danışmanlık sağlamaktadır. Başkan, kabinenin çalışma yöntemini, yetki alanını ve kapsamını kendisi belirleyebilmektedir. Başkan Eisenhower döneminde kabine müzakereye dayalı şekilde çalışan etkin bir yapı haline getirilmiştir. Buna karşın, bu dönemde dahi başkanın kararları üzerinde önemli etkisi olan veya başkana yönetsel anlamda güç kazandıran bir yapı halinde işlevselleşmemiştir (Wilson, 2009, 238). Tarihsel süreçte bazı başkanlar iç kabine olarak da adlandırılan Ulusal Güvenlik Konseyi ile çalışmayı ve önemli kararlarda daha çok iç kabine kararları ile hareket etmeyi tercih etmişlerdir. Özellikle ulusal güvenlik gibi uzmanlık ve gizlilik gerektiren alanlarda, Ulusal Güvenlik Konseyi, Dışişleri Bakanlığının göreceli olarak daha mekanik ve yavaş ilerleyen pratiğinin yerine geçmiş ve başkana en yüksek sadakati olan kişilerin güvenlik politikalarını kontrol etmesine olanak sağlayan bir yapılanmaya izin vermiştir (Twombly, 2013, 182). Yine bazı dönemlerde başkanlar kabinenin etkisini güçlendirmek amacıyla kabinenin çalışma sistemini değiştirmişlerdir. Örneğin, Başkan Reagan döneminde Kabinenin etkisi güçlendirilmek istenmiştir. Bu amaçla kabine içinde daha az sayıda bakandan müteşekkil bir süper kabine oluşturulmuş ve böylece başkan danışmanlarının politik ve yönetsel etkilerinin azaltılması hedeflenmiştir (Skidmore, Tripp, 1989, 156). Bu anlamda, yürütme organının başı olan başkanın geliştirdiği yönetim anlayışına göre kabinenin çalışma usulünün değiştiği söylenebilecektir. Bununla birlikte yakın tarihli uygulamalara bakıldığında, başkanın Beyaz Saray örgütü ve çalışanlarını kabineye tercih ettiği ve yürütme yetkisinin kullanımında Beyaz Sarayın öne çıktığı genellemesi yapılabilmektedir (Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 265).

ABD yönetim yapılanmasında Hazine, Savunma, Dışişleri ve Adalet Bakanlıkları en önemli bakanlıklar olarak kabul görmektedir. Her bir bakanlık kabinenin kalıcı

öğesidir. buna karşın başkan tarafından kabineye yürütülen politikaların yarattığı ihtiyaca göre bazı kamu kurumlarının ilave edilmesi de mümkündür. Örneğin, Başkan Clinton döneminde Çevre Koruma Kurumu kabineye eklenmiştir. Bu türden tasarrufların temel sebebi kabineye eklenen kurumların görev alanı ile ilgili politika yapım sürecinin öne çıkması veya o alanların başkan tarafından önemsenmesi olarak düşünülebilir (Coleman, Goldstein ve Howell 2009, 506). 1996 yılında Başkan Clinton döneminde FEMA,bakanlık düzeyine çekilerek,kabinenin bir parçası olarak kabul edilmesine karşın, Başkan Bush FEMA'yı bir kurum olarak kabineye dahil etmeyi tercih etmemiştir(Gitelson, Dudley ve Dubnick, 2012, 295).Bu tercihin sebepleri arasında Başkan Reagan ve Başkan H.W. Bush dönemlerinde FEMA'nın nitelsiz ve siyasi atamalar nedeniyle fazla bürokratikleşmiş bir yapı haline dönüşmesi bulunmaktadır. FEMA bu dönemde doğal afetler ve diğer ulusal acil durumlara müdahalede oldukça yetersiz kalmış ve kamuoyu nezdindeki kurumsal güvenilirliğini yitirmiştir (Skidmore, 2016,78). Bununla birlikte, 2002 yılında, Başkan G. Bush döneminde güvenlik politikalarının yeniden öncelikli bir hale gelmesi sonucunda, İç Güvenlik Bakanlığı oluşturularak kabineye son bakanlık olarak eklenmiştir. FEMA, kurumsal olarak yeni oluşturulan İç Güvenlik Bakanlığının bünyesine dahil edilmiştir (May, Workman, 2009, 134).

Kabinede yer alan bakanlıklar, kuruluş tarihleri ve görev alanlarına dair bilgiler Tablo 24'te sunulmaktadır. Tarihsel süreçte bakanlıkların sayısında artış gözlenmekte olup, Başkan Washington döneminde *dört* olan bakanlık sayısı Başkan Roosevelt döneminde *yedi* bakanlığa yükselmiştir. Başkan Bush döneminden günümüze ise Kabinede toplam *on beş* bakanlık bulunmaktadır (Morone, Kersh, 2018, 401).

Tablo 24: Bakanlıklar ve Görevleri (Kaynak:Wilson, 2009, 239 ile Schmidt, Shelley II, Bardes, 2019,256)

Bakanlık	Görev Alanı	Bağlı Kurumlar
Dışişleri Bakanlığı ²²⁵ 1789	Dış politikanın oluşturulması, Uluslararası Antlaşmaların müzakeresi, Dış ülkelerdeki vatandaşların korunması	- Pasaport Hizmetleri Ofisi - ABD Dış Servisi
Hazine Bakanlığı ²²⁶ 1789	Federal ödemelerin ve borçlanmaların yürütülmesi, Vergilerin toplanması, Kağıt ve Madeni Para basımı, Ulusal Bankaların denetimi	- ABD İç Gelirler Servisi https://www.irs.gov/
İçişleri Bakanlığı ²²⁷ 1849	Federal mülkiyete ait arazi ve parkların idare ve gözetimi Amerikan Yerlileri ile ilişkilerin yürütülmesi	- Milli Parklar İdaresi https://www.nps.gov/index.htm - Amerikan Yerlileri İlişkilerBürosu https://www.bia.gov/bia
Adalet Bakanlığı ²²⁸ 1870	Başkana hukuksal görüş bildirmek, Federal Ceza Kanunlarının uygulanmasını sağlamak, Federal cezaevlerini idaresini ve denetimini gerçekleştirmek	- FBI https://www.fbi.gov/ - Federal Cezaevleri Bürosu https://www.bop.gov/ - Uyuşturucu ile Mücadele İdaresi https://www.dea.gov/
Tarım Bakanlığı ²²⁹ 1889	Çiftçilik ve hayvancılıkla uğraşanlara destek sağlamak, Tarımsal araştırmaları yürütmek, Ormanların korunmasını sağlamak	- Gıda Güvenliği ve Denetimi Kurumu https://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/home -Federal Mahsul Sigortası Birliği https://www.rma.usda.gov/fcic/ - Orman Kurumu https://www.fs.usda.gov/
Ticaret Bakanlığı ²³⁰ 1903	Patent ve Marka tahsisleri, Ulusal nüfus sayımını yürütmek, Ticari işletmelerin çıkarlarını korumak	- Nüfus Sayımı Bürosu https://www.census.gov/ - Marka ve Patent Ofisi https://www.uspto.gov/
Çalışma Bakanlığı ²³¹ 1913	Federal İş Kanunlarının uygulanmasını sağlamak, İşçilerin çıkarlarını korumak ve geliştirmek	- İş Sağlığı ve Güvenliği Kurumu https://www.osha.gov/ - Çalışma İstatistikleri Bürosu https://www.bls.gov/
Savunma Bakanlığı ²³² 1947	Silahlı Kuvvetlerin idaresi (kara, hava, deniz) Askeri üslerin yönetimi Sivil Savunma	- Ulusal Güvenlik Kurumu https://www.nsa.gov/

²²⁵ Department of State.

²²⁶ Department of Treasury.

²²⁷ Department of Interior.

²²⁸ Department of Justice.

²²⁹ Department of Agriculture.

²³⁰ Department of Commerce.

²³¹ Department of Labor.

²³² Department of Defense.

Tablo 24: (Devamı) Bakanlıklar ve Görevleri (Kaynak:Wilson, 2009, 239 ile Schmidt, Shelley II, Bards, 2019, 256)

Bakanlık	Görev Alanı	Bağlı Kurumlar
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ²³³ 1953	Kamu sağlığının korunmasını sağlamak, Gıda ve İlaç kanunlarını yürütmek, Sağlık araştırmalarını yürütmek ve desteklemek	- Gıda ve İlaç İdaresi https://www.fda.gov/ - Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri Sağlık Sigortası ve Sağlık Yardımı Fonları https://www.cms.gov/
İskan ve Kentsel Kalkınma Bakanlığı ²³⁴ 1965	Ulusal iskân işlerinin idaresi Kentsel alanların rehabilitasyonu İpökteki mülklerin yeniden satışlarını denetlemek	Ulusal İpotek İdaresi Birliği https://www.ginniemae.gov/pages/default.aspx Topluluk Planlama ve Kalkınma Ofisi https://www.hud.gov/program_offices/comm_planning
Ulaştırma Bakanlığı ²³⁵ 1966	Toplu taşımanın finansmanı ve idaresi Otoyolları, trenyolları ve havacılık ile ilgili programları oluşturmak ve yürütmek	Federal Havacılık İdaresi https://www.faa.gov/ Ulusal Otoyol Trafik Güvenliği İdaresi https://www.nhtsa.gov/
Enerji Bakanlığı ²³⁶ 1977	Enerji kaynaklarının korunmasını ve geliştirilmesini sağlamak Enerji veri analizini yapmak Araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yürütmek	Federal Enerji Düzenleme Komisyonu https://www.ferc.gov/ Ulusal Nükleer Güvenlik İdaresi https://www.energy.gov/nnsa/national-nuclear-security-administration
Eğitim Bakanlığı ²³⁷ 1979	Eğitim alanında federal program ve politikaların koordinasyonunu sağlamak, Eğitim araştırmalarını desteklemek	İlk ve Orta Öğretim Ofisi https://oese.ed.gov/ Federal Öğrenci Kredi Ofisi https://studentaid.gov/
Gazi İşleri Bakanlığı ²³⁸ 1989	ABD silahlı kuvvetleri emeklileri ve gazilerin refahını geliştirmek	Gazi ve Asker Emeklileri Sağlık İdaresi https://www.va.gov/health/ Gazi ve Asker Emeklileri Yardım İdaresi https://benefits.va.gov/benefits/
İç Güvenlik Bakanlığı ²³⁹ 2002	Terör saldırılarını önlemek, ABD ulusal sınırlarının kontrolünü sağlamak, Doğal afetlerin zarar ve etkileri ile mücadele etmek	ABD Sahil Güvenlik https://www.uscg.mil/ Gizli Servis https://www.secretservice.gov/ FEMA https://www.fema.gov/

Bakanların, başkanın aday göstermesi ve Senatonun onayı ile atanmasına karşın bakanlıkların personel yapısının belirlenmesinde Başkanın yetkileri oldukça sınırlı tutulmaktadır. Dışişleri Bakanlığı gibi büyük bakanlıklarda dahi başkan, büyükelçi

²³³ Department of Health and Human Services.

²³⁴ Department of Housing and Urban Development.

²³⁵ Department of Transportation.

²³⁶ Department of Energy.

²³⁷ Department of Education.

²³⁸ Department of Veteran Affairs.

²³⁹ Department of Homeland Security.

atamaları dahil çalışanların toplam sayısının%1'i oranında atama yapabilmektedir. Bakanlıkların çok geniş ve kapsamlı örgütler olması yönetsel zorlukları beraberinde getirmektedir. Bunun yanında, bakanlıkların çalışma alanlarının birbiri rekabetçi yapıda olması ve kurul halinde karar alınamaması kabineyi başkanlık kararlarında etkin görüş sağlayan ve bu yolla ABD yönetim sisteminin güçlü bir yapısı olmaktan uzaklaştıran faktörlerdendir(Wilson, 2009, 238). Günümüzde başkan politika yapımı sürecinde kabine yerine kendi atadığı Beyaz Saray danışmanlarına daha çok güvenme eğilimi göstermektedir. Bu sebeple yürütme organının işleyişini ilgilendiren politika ve programların daha çok uygulama ve yürütme kısmı bakanlıklara düşmektedir. Başka bir ifade ile bakanların, kendileri tarafından oluşturulmamış veya yapımına güçlü bir katkı sağlamadıkları federal politikaların uygulayıcıları konumunda oldukları söylenebilir(Genovese, Han, 2009, 466).

II.3.3. Federal Bürokrasinin Yönetsel Birimler ve Federal Kurumlar Açısından İşleyişi

ABD federal yönetimi denildiğinde,kongre vebaşkan ilk akla gelenler arasındadır. Bununla birlikte federal bürokrasi, federal kurumların ve çalışanlarının oluşturduğu kalıcı bir yönetsel yapı olarak federal devletin temel işlevlerini yerine getirmekle görevli oldukça kapsamlı bir mekanizmadır. Kongrenin ve yargının federal bürokrasiyi denetlemek konusunda önemli fonksiyonları bulunmakla birlikte, bürokrasinin doğrudan idaresi ve kontrolüne sahip değillerdir. Bu durum, ABD federal yönetiminin parçalı ve birbirinden ayrı işlevleri olan kurumlar arasındaki yetki paylaşımı esasındayalı olan yapısını temsil etmektedir (Jillson, 2008, 286).

ABD yönetim sisteminde federal bürokrasi,federal politikaları ve programları belirli bir hiyerarşi içerisinde uygulamakla görevli olan ve seçimle göreve gelmemiş federal personel ile çok sayıda federal kurum ve kuruluşun oluşturduğu idari mekanizmayı tanımlamak için kullanılmaktadır. Federal bürokrasi, organizasyonel

olarak yürütme organının bir parçası olarak görülmekte ise deışlevsel olarak kazandığı öneme istinaden, yasama yargı ve yürütmenin yanında devletin dördüncü organı olarak kabul görmeye başlamıştır (O’connor, Sabato, Yanus, 2011, 298).

Federal bürokrasi, ‘uygulama’, ‘yönetim’ ve ‘düzenleme’ olmak üzere üç temel işlevi yerine getirmektedir. Kongre tarafından bir kanun çıkarıldığında, yeni kanunun getirdiği politikaların hayata geçirilmesi uygulama işlevi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasi yapısının idaresi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi yönetim işlevini, federal program ve politikaların işlerliğinin sağlanması için idari kurallar oluşturulması ise düzenleme işlevini karşılamaktadır. Kabinayı oluşturan bakanlıklar, bağımsız kuruluşlar, düzenleyici kurumlar, devlet teşekkülleri ve komisyonlar federal bürokrasiyi oluşturmaktadır. Federal bürokrasi yapılanması yıllar itibariyle gerek personel sayısı gerekse örgütsel yapı olarak genişleme eğilimi sergilemektedir. ABD bürokrasi yapılanması, 1800’lü yıllarda *dört* bakanlık ve tamamı başkan tarafından atanan *üç bin* kamu görevlisinden ibaretolan dar kapsamlı bir yapıdadır. 1860 ve 1890’lı yıllar arasında kamu kurumlarının sayısında dikkati çeken bir artış izlenmiştir. Bu yıllarda, kongrenin idareye giderek artan oranda yetki devri yapması politikasının ve idari devlet²⁴⁰ yaklaşımının bir sonucu olarak, 1862 yılında Tarım Bakanlığı, 1870 yılında Adalet Bakanlığı yapılandırılmış ve çok sayıda yeni federal kuruluş oluşturulmuştur. 1900’lü yıllarda federal bürokrasi yapılanmasındaki genişleme eğilimi devam etmiş ve bakanlıkların sayısı *sekiz*’e yükselmiştir (Postell, 2017, 129 ile Warner, Van Riper, Martin, Collins, 1963, 8).

Günümüzde federal kurum ve kuruluşların sayısının artması ve yönetim yapısının karmaşıkleşması ile oldukça kapsamlı bir mekanizma haline dönüşmüştür (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 52-57). Federal Bürokrasinin bazı sayısal veriler üzerinden örneklenmesi Tablo 25-a ile Tablo 25-b’de sunulmaktadır.

²⁴⁰ Administrative State.

Tablo 25-a: Sayısal Olarak Federal Bürokrasi (Kaynak:Morone, Kersh, 2018,401)

Sayısal Olarak Federal Bürokrasi	
<i>Kurum/Personel/Ücret</i>	<i>Birim</i>
Bakanlık Sayısı	15 Adet
Bağımsız Kurum ve Komisyonların Sayısı	63 Adet
Bakanlıklardaki Yönetmelik Kademe Sayısı (Ortalama)	64 Adet
Bürokrasideki İşgücü (Resmi – Toplam Personel Sayısı)	4.4 Milyon
Bürokrasideki Gizli İşgücü (Gayri resmi – Toplam Çalışan Sayısı)	8 Milyon
Kamu Personeli Yıllık Maaş (En Yüksek – 2016 Yılı)	133.422 dolar
Kamu Personeli Aylık Maaş (Ortalama – 2014 Yılı)	79.314 dolar

Federal iş gücü bazında Tablo 25-a’da sunulan veriler incelendiğinde, federal bürokraside görev yapan resmi çalışanlara ilaveten, gayri resmi olarak çalışan görevlilerle birlikte toplam çalışan sayısının yıllar itibariyle artış trendi izlediği ve bu ölçüde kamu personelinin yıllık ortalama maaşlarının arttığı görülebilmektedir. Tablo 25-b’de ise, 2019 yılı sonu itibariyle federal çalışanlara ödenen en yüksek maaş ile en düşük maaşların, derece ve görevler bazında kıyaslaması sunulmaktadır. Personel İdaresi Ofisi²⁴¹ tarafından, federal kamu görevlileri için açıklanan 2019 yılında maaşları, 2016 yılında açıklanan maaşlar ile kıyaslandığında, 1. derece işe giriş seviyesindeki en düşük maaşın 18,343 dolar olduğu, 15. derece yöneticilik düzeyinde en yüksek maaşın ise 1133.44 dolar tutarında olduğu izlenmektedir. Bu anlamda, Tablo 25-a ve Tablo 25-b’de sunulan verilerin birbiriyle örtüşmekte olduğu değerlendirilmektedir.

²⁴¹The Office of Personnel Management.

Tablo 25-b: Federal Kamu Görevlileri Derece ve Maaş Kıyaslaması (Kaynak: U.S. Office of Personnel Management, 2019 Yılı Derece ve Maaş Tablosu, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/salary-tables/pdf/2019/saltbl.pdf>).

Federal Kamu Görevlileri Derece ve Maaş Kıyaslaması (2019)			
Derece	En Düşük Maaş (\$)	En Yüksek Maaş (\$)	Görev
1	19.048	23.827	İşe Giriş Seviyesi – Uzmanlık Öncesi
2	21.417	26.952	
3	23.368	30.379	
4	26.233	34.099	
5	29.350	38.152	Büro Memurluğu – Başlangıç Seviyesi Uzmanlık
6	32.716	42.535	
7	36.356	47.264	
8	40.263	52.341	Kıdemli Memurluk
9	44.471	57.809	Orta Seviye Uzmanlık
10	48.973	63.661	Kıdemli Uzmanlık (İdari – Profesyonel)
11	53.805	69.951	
12	64.490	83.840	
13	76.687	99.691	
14	90.621	117.810	Yöneticilik
15	106.595	138.572	

1990'lı yılların verileri baz alınarak yapılan araştırmalarda, ABD kamu sektörü çalışanları sayısının, toplam nüfusuna oranı %7.5 olarak karşımıza çıkmaktadır. OECD verileri esas alındığında 1990'lı yılların sonu itibariyle, kamu sektörü istihdamın toplam işgücü içerisindeki payı ise %15 olarak açıklanmaktadır (Güler, 2013b, 106). Bununla birlikte, kamu sektöründeki toplam işgücünün, yönetsel yapıların genişleme eğilimine paralel olarak, yıllar itibariyle artış gösterdiği ve özellikle eyaletler ile yerel yönetimler düzeyinde kamu işgücü istihdamının 2020'li yıllarda arttığı görülebilmektedir. ABD İş Gücü İstatistikleri Bürosu²⁴² tarafından 8 Ocak 2021 ve 4 Şubat 2021 tarihlerinde yayımlanan aylık istatistiki veriler dikkat alındığında, ABD kamu sektörü toplam iş gücünün, 2020 yılı Şubat ayında 1.3 milyon çalışan ile zirve yaptıktan sonra, 2020 yılı Aralık ayı sonu itibariyle aylık 45.000 düzeyinde bir azalış sergilediği izlenmektedir²⁴³. 2021 yılı Ocak ayı itibariyle, ABD kamu sektörü toplam iş gücü, aylık 43.000 düzeyinde

²⁴² The Bureau of Labor Statistics.

²⁴³ <https://www.bls.gov/ces/publications/highlights/2021/current-employment-statistics-highlights-01-2021.pdf>

artış göstermiş olup, federal işgücü ise aylık 24.000 düzeyinde azalmıştır (United States Bureau of Labor Statistics, 2021, 18).

ABD federal yapılanmasında kamu kurumlarının derece ve görevlendirme yapısının özel sektör Şirketlerine benzerlik taşıdığı dikkati çekmektedir. Bu sistemde uzmanlaşma ve kıdeme dayalı olarak personelin elde edeceği maaş tutarı ve derecesi artmaktadır. Buna bağlı olarak, derecesi yükselen ve uzmanlaşan federal görevlilerin daha iyi ücretler karşılığı özel sektör şirketlerine geçiş yapmalarına sıklıkla rastlanmaktadır. Federal sistem, en iyi çalışan ve en üst seviyede uzmanlaşmış kamu görevlilerini özel sektöre kaptırmamak amacıyla maaş artışı yapmak amacını taşısa da, bu aynı zamanda yeni pozisyonların ve yeni derecelerin yaratılması anlamına geleceğinden uygulamada pek kolay olmamaktadır. Bu sorunun aşılabilmesi amacıyla, federal kamu görevlilerinin bulundukları pozisyonun iyileştirilmesi politikası izlenmektedir. Buna göre, kamu personeli teknik uzmanlık yetenekleri bazında değerlendirmeye tabi tutulması sonrasında yeniden sınıflandırılmakta ve maaşı bu ölçüde iyileştirilebilmektedir. ABD nüfusu farklılıklar bazında, etnik köken başta olmak üzere, diğer ülkelerden daha fazla bölünmüşlüğü içermektedir. Bu bölünmüş yapının belirli ölçüde federal iş gücüne yansıtılıyor olması, sistemsal olarak federal iş gücüne girişte liyakat sisteminin işlediğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilecektir. Federal iş gücünün farklılıklar bazında dağılımının toplam nüfusa kıyaslanmasına dair yüzdesel veriler Tablo Ek-6'da izlenmektedir. Tablo Ek-6'da sunulan verilerden, federal iş gücünün toplam nüfusun yansıttığı çeşitliliği belirli ölçüde yansıtan ve gerçeğe yakın olarak karşılamakta olduğu görülebilmektedir (Kettl, 2018, 434-441).

II.3.3.1. Federal Bürokrasinin Gelişimi ve Siyasi Etkilerden Arındırılması

Federal Bürokrasi yapılanması, ekonomik, sosyal, kültürel ve politik şartlardaki ani değişimlere bir cevap olarak büyüme eğilimi gösterebilmektedir. Kriz dönemlerinde genişleyen bürokrasinin, kriz dönemlerinin sonunda sınırlandırılması düşüncesi baskın

olarak savunulmaktadır. Bununla birlikte bürokratik yapının kriz dönemi öncesindeki haline dönüştürülmesi uygulamada pek mümkün olmamaktadır. Federal bürokrasi, başkanın politik tercihleri doğrultusunda, seçimler sonrasındaki dönemlerde de büyüme eğilimi göstermektedir. Örneğin, Başkan Roosevelt ve Başkan Johnson dönemlerinde bu durum en yoğun şekilde izlenmiştir. Federal bürokrasi federal programların ve yeni politikaların uygulamaya alınması esnasında ortaya çıkan kamu ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla veya bürokratların girişimleri sonucu da büyüme eğilimi gösterebilmektedir. Bu durum bir anlamda bürokrasinin uygulamada kendi kapsamını genişletmesi olarak yorumlanabilir. Sayılan faktörlerin yanı sıra, bürokratik yetersizlik ve işlevselliğin yeterli düzeyde olmaması da federal bürokrasinin genişlemesine sebep olan unsurlardandır (Sidlow, Henschen, 2018, 290-294).

Federal kurumların, özellikle ilk kurulduklarında, sınırlı boyutlarda muhafaza edilmeleri hedeflenmektedir. Buna karşın federal kurumlar zaman içerisinde kendilerine yüklenen ilave yetki ve sorumluluklar nedeniyle gittikçe genişleyen yapılar haline gelmektedirler. Kurumların kapatılması veya birleştirilmesi, federal bürokrasi yapılanmasında nadiren görülen uygulamalardandır. Aksine, federal kurumların yapısal büyüme sonucu alt kademelere bölünerek daha karmaşık bir şekilde örgütlenmelerine sıklıkla rastlanmaktadır. Günümüzde büyük bir bakanlık yapılanmasında ortalama olarak *altmış dört* yönetsel kademe bulunmaktadır (Gitelson, Dudley, Dubnick, 2012, 332).

ABD federal bürokrasi yapılanmasının kuruluş dönemlerindeki ortaya çıkışı beş döneme ayrıştırılarak incelenebilecektir. Federal bürokrasi, Bağımsızlık Savaşı ile kolonyal yönetimi pratiklerinin ortadan kaldırılması öncesinde devlet mekanizmasının işlevi ve örgütsel yapısı bir hükümdar ve onun tarafından hiyerarşik olarak atananlardan aristokratlardan müteşekkil olup, 1776 yılı öncesinde Birleşik Krallığa bağlı bir valilik görünümündedir. 1776-1829 yılları arasında önceleri hiyerarşik atama uygulaması

görülmekte olup, ilk kez Başkan Jefferson döneminde geçilen ganimet uygulaması, Başkan Jackson döneminde yapılan atamalarda devam etmiştir. 1821 yılından itibaren tüm eyaletlerde etkili olan ganimetuygulaması, 1829-1865 yıllarında da devamlılık göstermiş ve içinde bulunulan dönemin yapısı itibariyle kolonyal dönemi uygulamalarının tamamen ortadan kaldırılmasında etkili olmuştur. 1865-1883 yıllarında devlet gücünün bürokratikleşmesi yönündeki çabalar artış göstermiştir. ABD kamu yönetiminde uzun süre etkili olan ve 1883 tarihli personel reformu hareketine kadar devamlılık gösteren ‘siyasal iktidarın kendi bürokratları ile gelip gitmesi’ uygulaması ile somutlaşan, ganimet (yağma) sisteminden, verimliliğin azalması, yeterince siyasi kadro oluşturulamaması ve yolsuzlukların artması gibi nedenlerle uzaklaşmıştır (Ergun, 1997, 12).

1883 tarihinde çıkarılan reform kanunu ile yapılan değişiklikler liyakate dayalı bürokratik yapılanmanın oluşumu yönünde önemli bir adım sayılmaktadır. Bu dönemler itibariyle federal bürokrasinin gelişimi ve geçirdiği aşamalar Tablo 26’da izlenebilmektedir (Fişek, 1971, 21-132).

Tablo 26: Federal Bürokrasinin Gelişim Dönemleri (Kaynak:Fişek, 1971, 121)

Dönem	Yaklaşım
1776 öncesi Dönem	Hiyerarşik atamanın kamu yönetiminin temel ilkesi olarak kabul edildiği Kolonyal İdare Dönemi
1776-1829 Dönemi	Hiyerarşik atama ve ganimet uygulamasının birlikte işlediği ve giderek siyasi kayırmacılık uygulamasının önem kazandığı Karma Dönem.
1829-1865 Dönemi	Kısıtlamasız ve katıksız ganimet ve siyasi iltimas uygulamasının yaygınlaştığı Ganimet Dönemi.
1865-1883 Dönemi	Devlet gücünün bürokratikleşmesi yönünde baskıların arttığı Karmaşa Dönemi.
1883 sonrası Dönem	Devlet mekanizmasının ağır ancak istikrarlı bir eğilimde bürokratikleşmesinin görüldüğü Stabilizasyon Dönemi.

Tarihsel süreç açısından yaklaşıldığında, 1789 yılında yapılan ilk kongrede, Dışişleri Bakanlığı kurulurken temel tartışma konusu ABD Başkanının tek başına bakanlık bürokratlarını görevden alma yetkisine sahip olup olmadığı konusunda yoğunlaşmıştır. Kongrede bir grup, bakanlık bürokratlarının tıpkı göreve getirilmeleri gibi görevden alınmalarının da Senatonun onayına tabi olması gerektiği fikrini

savunmuşlardır. Buna karşın, James Madison'un da içlerinde bulunduğu karşıt görüşteki grup, bakanlık bürokratlarının görevden alma yetkisinin Senatonun onayına bağlanması halinde, başkanın kendine bağlı bürokratları kontrol edemeyeceğini ve bunun sonucunda başkanın kanunların yürütülmesini sağlamak yönündeki anayasal görevini tam anlamıyla yerine getiremeyeceği görüşünü ileri sürmüşlerdir. Yapılan oylamada Madison tarafından ileri sürülen görüş *bir* oy farkıyla kabul edilmiştir. Böylece, federal bürokratların Senatonun onayı aranmaksızın, doğrudan başkan tarafından görevden alınması esası benimsenmiştir. Yüksek mahkeme, *Myers v. United States*²⁴⁴ kararında, anayasanın 2 nci maddesi ile tanınan yetkinin başkana, yürütme organı bünyesindeki bürokratları, Senatonun onayına veya tavsiyesine ihtiyaç duyulmaksızın görevden alma yetkisini tanıdığını ve kongre tarafından bu bürokratların görevden alınmalarının herhangi bir yöntemle kısıtlanamayacağına hükmetmiştir (Rosenbloom, 2000, 26).

Başkana tanınan görevden alma yetkisinin genişliği, bürokrasinin kontrolünün kime ait olduğu sorunsalını beraberinde getirmektedir. ABD yönetim sisteminde bürokratik gücün kontrolünde, idarenin denetimi, kanunların değiştirilmesi ve bütçe tahsisi gibi önemli mekanizmalara sahip olan kongre önemli bir aktör olarak öne çıkmaktadır. Bu anlamda federal atamalarda Senatonun onayının aranması bürokrasinin salt başkanının kontrolüne geçmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Görev süreleri açısından yaklaşıldığında, parlamenterler ve bürokratların, 'sınırlı bir süre' görev yapacak olan başkana kıyasla daha güçlü bir pozisyona sahip düşünülebilir. Bununla birlikte, kongre ile başkan arasında var olan çeşitli dinamiklerin etkisi, politika yapım sürecinin karşılıklı pazarlıklara açık olması ve başkanlık kararnameleri gibi çeşitli araçların kullanımı ile başkanın 'görev süresi boyunca' bürokrasinin kontrolünü büyük ölçüde tekeline alabildiği izlenmektedir (Workman, 2015, 77).

²⁴⁴ *Myers v. United States* (1926).

ABD bürokratik yapılanması kuruluş dönemlerinde oldukça küçük ölçeklidir. 1789 yılında kurulan Dışişleri Bakanlığının *dokuz* çalışanı, Savaş Bakanlığının ise 1801 yılı öncesine kadar yaklaşık *seksenkişilik* sivil personeli bulunmaktadır. Bakanlıkların yetkileri oldukça sınırlı olmakla birlikte, yalnızca Hazine Bakanlığının vergi toplama, kamu borçlanmaları gibi işlemleri yürütme sorumluluğunun bulunması dolayısıyla geniş yetkileri mevcuttur. Alman sosyolog Max Weber'in deyimiyle bürokrasi otoriter veya demokratik her yönetim biçimine hizmet eden bir aygıttır. ABD kamu yönetiminde, Wilson'un en iyi uygulama bazında farklı yönetim yapılarını örneklem alan yaklaşımı sonucunda Alman bürokrasi anlayışının etkilerinin görüldüğü söylenebilir. Demokratik idealler ve bürokrasi arasındaki çekişmeli ilişki, yönetsel gücün, uzmanlığa dayalı ve kurumsallaşmış bürokratik yapılanma dâhilinde kullanılmasını gerekli kılmaktadır(Meier, O'toole, 2011, 2-4).

Bürokratik yapılanmanın küçük ölçekli olması kuruluş aşamasında bürokratik atamaların yapılmasında önemli zorluklar ortaya koymaktaydı.Kurucu Başkan John Adams tarafından ifade edilen *“her bürokratik atamanın sonunda bir nankör ile on düşman yaratmış olursunuz”* söylemi,modern ABD yönetiminde de geçerliliğini korumakta olup, bürokratik atamaların başkanların en zor kararları arasında yer aldığı bilinmektedir. Bağımsızlık Savaşı sonrasında, patronaj ve himaye uygulamaları bürokratik atamalar açısından en yaygın uygulama haline gelmiştir. Buna karşın bu dönemde bürokrasinin siyasi pratiklerden ayrıştırılması ve kamu hizmetinde yeterliliğin aranması yönünde reform talepleri ortaya çıkmaya başlamıştır (Wilson, 2012, 265-266). Bu anlamda, siyaset yönetim ayrılığı ilkesi, 19 uncu yüzyılın sonları itibariyle ABD bürokrasinde liyakate dayalı bir personel yapılanması öngören *“siyasi istismarcılığa karşı savaşalım”* akımının ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır (Güler, 1994, 10).

Başkan Garfield²⁴⁵,ın diplomatik bir pozisyona atamasını yapmayı reddettiği *Charles Giteau* tarafından 1881 yılında suikate uğraması sonucunda, federal atamalarda reform gerekliliği zorunluluk haline gelmiştir. Bu gerekliliği karşılamak amacıyla 1883 tarihli *Pendleton Devlet Memurluğu Reform Kanunu*²⁴⁶ çıkarılmıştır(White, 1948, 318 ile Simon, Smithburg, Thompson, 1985, 14). Pendleton Kanununun esas aldığı Liyakat Sisteminin kurucusu, Ulusal Devlet Memurluğu Reform Birliği²⁴⁷ başkanı olarak görev yapmış olan Woodrow Wilson'dır. Wilson tarafından, yönetim mekanizmasında siyasi baskıdan uzak, liyakatli personel istihdam edilmesi ile yönetimin temel amacı olan kamu politikalarının yürütülmesinin sağlanacağı esası benimsenmektedir. Böylelikle, bilimsel yönetim anlayışı çerçevesinde yönetim mekanizmasının siyasetten ayrıştırılması ile liyakat sistemini temellendirmiş olmaktadır. Pendleton Kanunu ile federal bürokrasideki pozisyonlara siyasi kayırmacılık usulü yerine liyakate dayalı atama yapılması kuralı getirilmiş ve federal bürokratların göreve getirilmesinde yarışma sınavı, puanlama usulü gibi partizan olmayan yöntemlerin benimsenmesi esası kabul edilmiştir. Pendleton Kanunu bürokratların siyasi nedenlerle görevden alınmasını veyakademe ve derecelerinin düşürülmesini yasaklamaktadır. Federal bürokraside ganimet uygulamasını sona erdiren Pendleton Kanunu, kademeli olarak yürürlüğe alınmış olup, yayınlandığı tarihte oldukça kısıtlı sayıda federal pozisyon için uygulanırken, sonrasında tüm federal çalışanlar kanunun kapsamına dâhil edilmiştir (Knox, 2017, 58).

1816-1861 yılları arasında federal pozisyonların sayısı sekiz kat artmış ve 1861-1901 yılları arasında *ikiyüz bin* yeni federal çalışan, Tarım Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Emeklilik Kurumu, Ulusal Standartlar Bürosu gibi yeni oluşturulan federal kurumlar bünyesinde bürokrasiye katılmıştır. Federal bürokrasi yapılanmasındaki en önemli değişim 1930'lu yıllarda izlenmektedir. Büyük ekonomik

²⁴⁵ 1881-1881.

²⁴⁶ Pendleton Civil Service Reform Act, 16.01.1883.

²⁴⁷ National Civil Service Reform League.

buhran sonrasında devletin sosyo-ekonomik sorumluluklarının artması, işsiz kalan kesimin çalışma hayatına çekilebilmesi ve ülkenin ekonomik dar boğazdan çıkışın sağlanması amacıyla yeni federal kurumlar oluşturulmuştur. 1930'lu yıllarda Başkan Roosevelt'in uyguladığı Yeni Düzen politikaları çerçevesinde federal kurumlarının sayısı üçe katlanmış ve Federal Bürokrasi yapısı genişletilmiştir. Başkan Roosevelt döneminde oluşturulan federal kurumların birçoğu kısa vadeli olmasına karşın, bu dönemden günümüze varlığını devam ettiren Sosyal Güvenlik İdaresi, Federal Ticaret Komisyonu, Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu gibi köklü federal kurumlar da mevcuttur. 1960'lı yıllarda Başkan Johnson döneminde, refah devleti politikalarının uygulanmasının sonucu olarak pek çok yeni kurum federal bürokrasinin kalıcı bir parçası haline gelmiştir. 1970'li yıllarda Başkan Nixon döneminde çevre politikalarının öne çıkması ile Çevre Koruma Kurumu, Başkan Carter²⁴⁸ döneminde Enerji Bakanlığı ve Başkan Johnson döneminde Eğitim Bakanlığı Bürokrasi yapılanmasınadâhil edilerek çok sayıda yeni federal personel istihdamını beraberinde getirmiştir. 1980 ve 1990'lı yıllarda ABD kamu yönetiminin öncelikleri arasında federal bürokrasinin kontrolünün sağlanması ve küçültülmesipolitikası öne çıkmaktadır. Bu politikaların sonucu olarak pek çok federal kurum ve kuruluşta personel sayıları azaltılması yoluna gidilmiş ve federal işgücü %20 oranında azaltılmıştır. Soğuk Savaş dönemi sonrasında, savunma ve güvenlik ile ilgili federal kurumların küçültülmesi fikri ortaya çıkmakla birlikte, aksi görüşü savunanlar küresel terörizm tehdidi gibi bazı gerekçelerle bu alandaki federal kurumların genişletilmesi fikrini savunmuşlardır. Bunun sonucunda, aynı dönemlerde savunma, adalet ve hazine ile ilgili federal birimlerin personel sayılarında artış yaşandığı görülmektedir. Benimsenen bu görüşün etkisi ile aynı yıllarda, Başkan Reagan tarafından Gazi İşleri Bakanlığı Kabineye eklenmiştir. 2001 yılında çıkarılan Vatanseverlik Kanunu²⁴⁹ sonrasında, Başkan Bush döneminde uygulanan iç güvenlik

²⁴⁸ 1977-1981.

²⁴⁹ Patriot Act of 2001.

politikalarının bir sonucu olarak, İç Güvenlik Bakanlığı Kabinenin bir ögesi haline getirilmiştir (Soifer, Hoffman, Voss, 2001, 53,54).

Başkan Obama döneminde uygulanan politikaların temel hedefi, bürokrasi mekanizmasının verimliliğinin sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu dönemde, *‘eğer bir kamu kurumu ailelere makul bir ücretten iş bulmaya veya emekli olmalarına hizmet edebiliyorsa kalacaktır, aksi takdirde kaldırılacaktır’* söyleminin benimsendiği görülmektedir. Bu söylem çerçevesinde, Başkan Obama döneminde federal kurumların bütçelerinde tasarrufa gidilmesi ve kurumların küçültülmesinin hedeflenmesine karşın, federal kamu personeli sayısında artış olduğu izlenmektedir. Bu anlamda yıllar itibariyle, federal kurumların sayısı ile doğru orantılı olarak federal bürokrasinin teşkilatlanması, yetkileri ile personel sayısının istikrarlı bir şekilde genişlediği görülmektedir. Federal bürokrasideki genişlemenin bir sonucu olarak federal düzeydeki kamu harcamalarının da arttığı görülmektedir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 409). ABD yönetim yapılanmasının,istikrarlı ve katı mekanizmalar yerine, yönetsel hedeflerine uygun esnek araçları kullanan yapısı gözetildiğinde, fonksiyonel olarak değişkenlik arz eden uygulamaların kamu yönetiminde süreklilik göstereceği söylenebilecektir (Kettl, 2002, 152).

Federal bürokrasi mekanizmasının genişlemesi, personel sayılarındaki değişimden kolaylıkla izlenebilmektedir. Federal yönetim birimleri bazında istihdam edilen personel sayıları Tablo 27’de izlenebilmektedir (Morone, Kersh, 2018, 413).

Tablo 27: Federal Yönetim Birimleri Bazında Personel Sayısı (Kaynak:Morone, Kersh, 2018, 413).

Federal Yönetim Birimleri ve Personel Sayıları	
Bakanlıklar	İstihdam Edilen Personel Sayısı
Hazine Bakanlığı	91.208
Dışişleri Bakanlığı	69.000
İçişleri Bakanlığı	69.757
Adalet Bakanlığı	114.776
Tarım Bakanlığı	96.567
Ticaret Bakanlığı	47.378
Çalışma Bakanlığı	15.889
Savunma Bakanlığı	1.4 milyon (729.060 sivil)
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	85.328
İskân ve Kentsel Kalkınma Bakanlığı	8.209
Ulaştırma Bakanlığı	54.769
Enerji Bakanlığı	15.107
Eğitim Bakanlığı	4.259
Gazi İşleri Bakanlığı	365.567
İç Güvenlik Bakanlığı	187.130
Federal Kurum ve Kuruluşlar	İstihdam Edilen Personel Sayısı
Sosyal Güvenlik İdaresi	65.717
Çevre Koruma Kurumu	15.445
NASA	17.260
Genel Hizmetler İdaresi	11.175
Diğer Bağımsız Kurumlar	64.403
ABD Posta Servisi (Yarı bağımsız)	486.822
Başkanlık Yürütme Ofisi	1.852

Federal devletin program ve politikalarını yürütmekle görevli olan toplam federal personel sayısı 2008 yılı sonu itibariyle *2.7 milyon* iken 2017 yılı sonu itibariyle *4.4 Milyon* çalışana yükselmiştir. 2017 yılı sonu itibariyle bu sayı, federal sözleşmeler ve imtiyaz sahiplerinin istihdam ettiği çalışanlar birlikte değerlendirildiğinde toplam *8 milyon* çalışan olarak karşımıza çıkmaktadır. Federal çalışanların *%15'i* Washington'da ve *dörtte biri* ise askeri alanda çalışmaktadır. Bürokraside yer alan çalışanların *%90'ından* fazlası liyakat sistemine dayalı olarak görevlendirilmekte olup, kamu görevlisi personel sayısı ABD genelinde istihdam edilen toplam çalışan sayısının *%13'üne* tekabül etmektedir (Genovese, Han, 2009, 463).

II.3.3.2. Federal Bürokrasiyi Oluşturan Yönetimsel Yapılar ve Özellikleri

Modern federal bürokrasi yapılanması oldukça kapsamlı ve karmaşıktır. Yürütme organının faaliyet alanındaki federal kurumlar ve personeli federal bürokrasiyi teşkil etmektedir. Federal bürokrasi bünyesindeki kurumlar, ‘Bakanlıklar’, ‘Bağımsız İdari Kurumlar’, ‘Bağımsız Düzenleyici Kurullar’ ve ‘Devlet Teşekkülleri’ olmak üzere dört temel yapı şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu yapılardan her birinin başkan ile olan ilişkileri, yürütme organı içerisindeki yeri, yetki alanları, nitelikleri ve örgütlenmesi farklılık gösterebilmektedir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 410). Federal bürokrasi bünyesinde yer alan federal kurumların listesi Tablo 28’de izlenebilmekte olup, 2020 yılı itibarıyla bu kurumlar, bağımsız idari kurumlar, devlet teşekkülleri ve bağımsız düzenleyici kurumlar olmak üzere, modern federal bürokrasi yapılanmasını oluşturmaktadır.

Tablo 28: Federal Kurumlar (Kaynak: US Government Manual, 2020, www.usgovernmentmanual.gov)

Federal Kurumlar (2020 Yılı)	
Federal Denizcilik Komisyonu	Afrika Kalkınma Vakfı
Federal İletişim Kurumu	ABD Küresel Medya Ajansı
Federal Mevduat Sigorta Kurumu	ABD Yönetim Konferansı
Federal Seçim Komisyonu	Merkezî İstihbarat Teşkilatı
Federal Konut Finansmanı Ajansı	Çevre Koruma Kurumu
Federal Çalışma İlişkileri Kurumu	Tarım Kredi İdaresi
Emtia Vadeli İşlemler Ticaret Komisyonu	Federal Rezerv Sistemi
Tüketicilerin Finansal Korunma Bürosu	Federal Ticaret Komisyonu
Tüketici Ürün Güvenliği Kurumu	Genel Hizmetler İdaresi
Ulusal ve Toplumsal Hizmet Kurumu	Inter Amerikan Vakfı
Nükleer Savunma Tesisleri Güvenlik Kurulu	Ulusal Sermaye Planlama Komisyonu
Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu	NASA
ABD İhracat ve İthalat Bankası	Ulusal Ulaşım Güvenliği Kurulu
Federal Arabuluculuk ve Uzlaştırma Servisi	Nükleer Düzenleme Kurulu
Federal Maden Güvenliği Komisyonu	İş Sağlığı ve Güvenliği İnceleme Komisyonu
Federal Emeklilik ve Yatırım Kurulu	Ulusal İstihbarat Direktörlüğü Ofisi
Federal Liyakat Sistemi Koruma Kurulu	Kamu Etik Kurumu
Ulusal Arşivler ve Kayıtlar İdaresi	ABD Personel Yönetimi Ofisi
Ulusal Kredi Birliği İdaresi	ABD Özel Danışmanlık Ofisi
Ulusal Sanat ve Beşeri İlimler Kurumu	Deniz aşırı Özel Yatırım Kurumu
Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu	Barış Gönüllüleri
Ulusal Tahkim Kurulu	Emeklilik Teminatı Şirketi
Ulusal Demiryolları Şirketi	Posta Düzenleme Kurulu
Ulusal Bilim Vakfı	Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu
Demiryolu Emeklilik Kurulu	Seçici Hizmet Sistemi
Küçük İşletmeler İdaresi	Sosyal Güvenlik İdaresi
Tennessee Vadisi İdaresi	ABD Uluslararası Kalkınma Ajansı
ABD Sivil Haklar Komisyonu	ABD Uluslararası Ticaret Komisyonu

ABD anayasası, federal yönetim yapısının temelini oluşturan metin olarak; yönetsel gücü temsil eden kamu otoritesini, yönetimin çeşitli katmanlarına dağınık bir biçimde teslim etmektedir. Bu bakımdan, federal kurumların yetki ve otorite alanları birbirinden farklılık gösterebilmektedir. Güçler ayrılığı prensibi, kamu kurumları arasında yetki ve otorite paylaşımını sınırlamalara tabi kılmaktaysa da James Madison'un Federalist yazınında vurguladığı gibi gücün anayasal organlar arasında bölünmesi esasında otoritenin sınırlandırılmasının bir yoludur. James Madison, güçlü bir yürütme erkinin en güçlü ve en etkili örgütsel mekanizma olduğunu, buna karşın bu otoritenin kasıtlı şekilde kamu kurumları arasında dağıtılmak suretiyle sınırlandırılmasına ilişkin anayasal bir mekanizma tasarlandığını tartışmaktadır. Bu anlamda, anayasal organlar arasında işleyen denetim ve denge mekanizmasının yönetimin daha alt kademelerinde ve kamu kurumları arasında da işlerliğinin sürdürüldüğü anlaşılmaktadır (Rainey, 2003, 93). Federal kamu kurumları genellikle kendilerinden daha geniş diğer kamu kurumları bünyesinde örgütlenmekte ve bu şekilde bir zincir halinde federal yönetim teşkilatını oluşturmaktadırlar. Örneğin, 2020 yılında 15 binden fazla federal çalışanı ve 3.16 milyar dolarlık bütçesi ile önemli federal kurumlardan olan Amerikan Gıda ve İlaç Kurulu, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı bir yapı olarak örgütlenmektedir. Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ise ABD federal yönetiminin bir bileşenidir. Bu anlamda, federal yapıda yer alan tüm kurumların birbiri ile ilintli olduğu ve diğer yönetsel yapılar ile otorite paylaşımı yaptığını söylemek mümkündür.

Federal Yönetim Kademesinin Hizmet Birimleri: Bakanlıklar

Kabinede yer alan *on beş* bakanlık federal yönetim yapılanmasının temel hizmet birimleri olarak federal bürokrasinin önemli bir parçasını teşkil etmektedir. Bakanlıklar, başkanın federal politikalarının uygulanmasından ve başkanlık kararlarının yerine

getirilmesinden başkana karşı sorumluluk altında olan yapılardır. Bakanlıklar yürüttükleri hizmet alanı ile ilgili bir ihtiyacın ortaya çıkması halinde kongre tarafından oluşturulan ve federal bürokrasi yapısına dahil edilen birimlerdir. Tarihsel süreçte ilk kurulan bakanlık 1789 tarihli Dışişleri Bakanlığı iken son kurulan bakanlık 2002 tarihli İç Güvenlik Bakanlığı olmuştur. Başkan yeni bir bakanlığın kurulması yönünde ihtiyaç belirterek talepte bulunabileceği gibi eski bir bakanlığın kaldırılması yönünde de girişimlerde bulunabilir. Bununla birlikte başkanın bu yöndeki tasarrufları kongre tarafından bir yasama işlemine dönüştürülmedikçe sonuçsuz kalacaktır. Örneğin, Başkan Nixon döneminde bakanlık sayısının azaltılması yönünde başkan tarafından yapılan girişimler kongre tarafından onaylanmadığı için başarısız olmuştur (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 412).

Bakanlıkların önemi ve büyüklükleri yürüttükleri hizmet alanına göre farklılık göstermektedir. Örneğin, Savunma Bakanlığı yaklaşık olarak *bir milyon* sivil çalışan ve *bir buçuk milyon* askeri personel istihdam etmektedir. Buna karşın Eğitim Bakanlığında yaklaşık olarak *beş bin* personel mevcuttur (Dautrich, Yalof, 2012, 214). Bakanlıklar hiyerarşik ve çok kademeli organizasyonlar olup, birbirlerine benzer teşkilat yapıları bulunmaktadır. Federal işgücünün yaklaşık olarak *üçte ikilik* bölümü bakanlıklar bünyesinde istihdam edilmektedir (Jillson, 2008, 295). Bakanlık örgütünün en tepesinde başkanlık politikalarının yürütülmesinden başkana karşı sorumlu olan bakan bulunmaktadır. Bakanlıklarda hizmet birimleri değişiklik arz etse de, bakan yardımcısı, müsteşarlık ve bağlı dairelerden hiyerarşik yapıda olan tipik bakanlık örgütlenmesi tüm bakanlıklar için geçerlidir. Bakanlık örgütünün başında olan bakan ile bakan yardımcısı ve müsteşar düzeyindeki federal görevliler başkan tarafından aday gösterilmek ve Kongrenin onayı ile atanmaktadır (Sidlow, Henschen, 2018, 294). Bakanlıkların üst düzey yöneticilerinin başkan tarafından aday gösterilmelerinden dolayı teorik olarak başkanın bakanlıklar üzerinde etkisinin bulunduğu düşünülse de, bakanlıkların atama ile

gelen yöneticiler dışındaki personelinin liyakat sistemine göre görevlendirilmiş federal çalışanlardan müteşekkil olmasından dolayı uygulamada başkanın etkisi fazla görülmemektedir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2017, 254).

Bağımsız İdari Kurumların Federal Bürokrasi Yapılanmasındaki Yeri ve Önemi

Bağımsız idari kurumlar, bir bakanlık bünyesinde yer almayan, yöneticileri başkan tarafından atanan ve doğrudan başkana raporlama yapmakla görevli federal bürokrasi birimleridir. Yeni bir federal kurum oluşturulduğunda, yeni kurumun federal bürokrasi yapılanmasında yer alıp almayacağına kongre tarafından karar verilmektedir. Uygulamada başkan tarafından yeni oluşturulan federal kurumların bir bakanlık bünyesine dahil edilmesinden ziyade, ayrı ve bağımsız kurumlar olarak faaliyet göstermesi yönünde politika yürütülmektedir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 413). Bu anlamda,bağımsız idari kurumların,kongre ve başkan arasındaki karşılıklı işbirliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan birimler olduğu söylenebilir.

ABD federal yönetim sistemine 20 nci yüzyıldan sonra dahil olan bağımsız idari kurumlar, günümüz federal bürokrasi yapılanmasında önemli bir yer tutmaktadır. Bağımsız idari kurumlar faaliyet gösterdikleri alanın önemi ve fonksiyonlarının siyasi otoriteden uzak tutulmasının sağlanması amacıyla bakanlıklara bağlanmamış ve bağımsız yapılar olarak işlevselleştirilmişlerdir (Sidlow, Henschen, 2018, 295).

Bağımsız idari kurumlar, bakanlıklar kadar geniş bir hizmet alanında değil, belirli bir alana özgü olarak faaliyet göstermektedirler. Bu anlamda bağımsız idari kurumların bakanlıklara kıyasla daha dar kapsamlı ve spesifik bir konu üzerinde uzmanlaşmış kurumlar olduğunu söylenebilir (Uysal, 2016, 93). Örneğin, bağımsız idari kurumlar arasında yer alan NASA uzay programı üzerinde faaliyet göstermekle görevlidir. Federal Seçim Komisyonu, seçimlerin denetiminden; Sosyal Güvenlik İdaresi ise, *altmışaltı* yaş üzerindeki vatandaşlara emeklilik maaşı bağlanmasını

sağlayan sosyal güvenlik programının uygulanmasından sorumlu bağımsız idari kurumdur.

Federal bürokrasi bünyesinde yaklaşık olarak *iki yüz*bağımsız idari kurum mevcuttur. Bunlardan sadece bir kısmı büyüklük ve fonksiyon itibarıyla öne çıkmaktadır. Ulusal Bilim Vakfı, Çevre Koruma Kurumu, CIA, Genel Hizmetler İdaresi, Sosyal Güvenlik İdaresi, Küçük İşletmeler İdaresi gibi federal kurumlar, bağımsız idari kurumlar arasında yer almaktadır. Bağımsız idari kurumların örgütsel yapıları ve personel sayıları bakanlıklara kıyasla daha küçük ölçeklidir (Dautrich, Yalof, 2012, 217).

Bağımsız Düzenleyici Kurulların Örgütlenmesi ve İşlevleri

Bağımsız düzenleyici kurullar, belirli bir alandaki kamu politikasını yürütmekle sorumlu olan ve bu alanda kamu menfaatini sağlamakla görevlifederal bürokrasi birimleridir. Bağımsız düzenleyici kurullar faaliyet gösterdikleri alanda, teknik ve siyasetten bağımsız kararlaroluşturmaya odaklı yapılardır. Belirli bir sektörün düzenlenmesi amacıyla,kongre tarafından kurulmaktadırlar. Bağımsız düzenleyici kurullar arasında yer alan, Federal İletişim Kurumu iletişim sektörünü düzenleme yetkisine sahipken, Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu borsa işlemleri alanını, Nükleer Düzenleme Kurulu nükleer güç sektörünü düzenlemekle görevlidir (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 413).

Bağımsız düzenleyici kurullar sektöre özgü kararlarını sektörde faaliyet gösteren işletmeciler ve diğer aktörler ile görüşmeler yürüterektesis eden, düzenledikleri ve denetlediklerisektöre özgü uzmanlıkları bulunan kurumlardır (Morone, Kersh, 2018, 415). Bağımsız düzenleyici kurullar bünyesinde siyasetten bağımsız teknik personel görevlendirilmektedir. Bakanlıkların aksine, bağımsız düzenleyici kurullardaki personelin, başkana karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır (Dautrich, Yalof, 2012, 217).Bağımsız düzenleyici kurulların federal bürokrasi yapılanması içerisindeki

tarihçeleri oldukça eskidir. Örneğin, faiz politikalarını ve kredi kaynaklarını düzenlemekle görevli bağımsız idari kurum olan Federal Rezerv Sistemi 1913 yılında, haksız rekabetin engellenmesi ile görevli olan Federal Ticaret Komisyonu ise 1914 yılında kurulmuştur (Sidlow, Henschen, 2018, 297).

ABD genelindeki bazı bağımsız düzenleyici kurullar ve görevlerine dair bilgiler Tablo 29’da izlenebilmektedir. Bu verilerden ABD federal yönetim yapılanmasında halihazırda etkin bir şekilde işlev gösteren bağımsız düzenleyici kurulların 20. yüzyılın başlarında kurulduğu ve enerji, ticaret, çalışma, sağlık, iletişim gibi ulusal öneme sahip alanlarda geniş regülasyon yetkileriyle donatıldığı görülmektedir. Bağımsız düzenleyici kurullar, federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde örgütlenmektedirler.

Tablo 29: Bağımsız Düzenleyici Kurullar (Kaynak: Milakovich, Gordon, 2009, 524)

Bağımsız Düzenleyici Kurullar ve Görevleri			
<i>Düzenleyici Kurul</i>	<i>Görevi</i>	<i>Bütçesi (\$)</i>	<i>Personel Sayısı</i>
Tüketici Ürünleri Güvenliği Kurulu (CPSC) www.cpsc.gov	1972 yılında kurulmuştur. Tüketici ve son kullanıcı ürünleri açısından güvenlik standartlarının belirlenmesi ve bu standartların uygulanmasının sağlanması ile görevlidir. Tehlikeli olduğuna karar verilen ürünleri toplatma veya geri çağırma yetkisi vardır.	63 milyon	420
Eşit İstihdam Hakkı Komisyonu (EEOC) www.eeoc.gov	1964 yılında kurulmuştur. İşverenler veya işveren birlikleri tarafından ırk veya diğer nedenlerle ayrımcılık iddialarını incelemek ve karara bağlamak ve çalışma koşullarını eşitliğini gözetmek ile görevlidir.	323 milyon	2.343
Çevre Koruma Kurulu (EPA) www.epa.gov	1970 yılında kurulmuştur. Hava, su, toprak ve hayatın bağlı olduğu tüm çevresel alanların korunması ile görevlidir. Hava, su, katı atık, radyasyon, toksik madde ve tarım ilaçlarını kirlilik kontrol standartlarını yayımlar ve uygulanmasını gözetir.	7.38 milyar	17.000
Federal İletişim Komisyonu (FCC) www.fcc.gov	1934 yılında kurulmuştur. Ulusal ve eyaletlerarası radio, TV, kablo, telefon, telgraf, uydu iletişimi, lisanslamaları yapmakla ve gerekli düzenlemeleri yayımlamakla	313 milyar	2.000

	görevlidir.		
Federal Enerji Düzenleme Komisyonu (FERC) www.ferc.gov	Eyaletlerarası elektrik, doğalgaz, petrol transmisyonunu ve erişimini düzenlemek, doğalgaz ve petrol işletmelerinin lisanslamalarını yapmak ile görevlidir.	225 milyon	1.303

Tablo 29:(Devamı) Bağımsız Düzenleyici Kurullar (Kaynak:Milakovich, Gordon, 2009, 524)

Bağımsız Düzenleyici Kurullar ve Görevleri			
Federal Ticaret Komisyonu (FTC) www.ftc.gov	1914 yılında kurulmuştur. Antitröst ve haksız rekabetin engellenmesine ilişkin düzenlemeleri yapmak, hileli ticaretin önlenmesi için gerekli tedbirleri almak ile görevlidir.	223 milyon	1.080
Gıda ve İlaç Kurulu (FDA) www.fda.gov	1930 yılında kurulmuştur. Gıda ve gıdasal katkı maddeleri, ilaç ve medical cihazların üretimi, satışı ve geliştirilmesinde standartları belirlenmesi ile görevlidir.	2.14 milyar	8.239
Uluslararası Ticaret Komisyonu (USITC) www.usitc.gov	1916 yılında kurulmuş ve 1916 yılında yapısal revizyon geçirmiştir. ABD Başkanına ulusal sanayi, tüketici eğilimleri, ticaret engelleri gibi konuların potansiyel ekonomik etkileri hakkında danışmanlık yapar. İthalatın ulusal ve küçük ölçekli sanayi kuruluşlarına etkisi, haksız uygulamalar ve ithal edilen ürünlerin Tarım Bakanlığı programlarına olası etkilerini inceler ve raporlar.	65 milyon	365
Ulusal İşçi ve İşveren İlişkileri Kurulu (NLRB) www.nlr.gov	1916 yılında kurulmuştur. İşçi sendikaları seçimlerinin yönetimi ve adil olmayan çalışma koşullarına dair uygulamaların engellenmesi ile görevlidir.	262 milyon	1.982
Nükleer Düzenleme Komisyonu (NRC) www.nrc.gov	1975 yılında kurulmuştur. Nükleer enerji santrallerinin kurulumu, işletilmesi ve güvenlik önlemlerinin izlenmesine dair düzenlemeleri yapmakla görevlidir.	723 milyon	3.305
Mesleki Güvenlik ve Sağlık Kurulu (OSHA) www.osha.gov	1970 yılında kurulmuştur. Çalışma Bakanlığı bünyesinde yapılandırılmıştır. Özel sektör işletmeleri için güvenlik ve sağlık standartlarını belirlemek ve denetimini gerçekleştirmek ile görevlidir.	486 milyon	2.150
Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu (SEC) www.sec.gov	1934 yılında kurulmuştur. Menkul kıymetlerin emisyonu ile değişimini ve yatırım şirketlerinin uygulamalarını düzenlemekle görevlidir.	905 milyon	3.932

Devlet Eliyle Kamu İhtiyaçlarının Karşlanması: Devlet Teşekküllerinin Federal Bürokrasi Açısından Önemi

Devlet teşekkülleri özel teşebbüslerin karlı bulmadığı için faaliyet göstermediği alanda devlet eli ile kamu ihtiyaçlarının karşılanması için oluşturulmuş federal bürokrasi birimlerdir. 1970’li yıllarda bakanlık olarak teşkilatlanmış olan ABD Posta Servisi²⁵⁰, daha sonradan devlet teşekkülü haline evrilerek federal bürokrasinin bir parçası haline getirilmiştir. ABD Posta Servisi, yaklaşık *1 milyon* çalışanı ile devlet teşekkülleri arasında en yaygın ve geniş teşkilata sahip olan yapıdır. ABD Posta Servisi önceleri bir tekel olarak işlev yapmış ve devamında UPS ve FedEx gibi firmaların bazı hizmetleri üstlenmesi ile tekel konumdan çıkmıştır. Devlet teşekküllerinin bir diğer örneği, Tennessee Vadisinde yer alan *yedi* eyaletin elektrik ihtiyacını karşılamak ve Tennessee Irmağındaki taşımacılığın idaresi ile görevli olan Tennessee Vadisi İdaresidir²⁵¹ (Dautrich, Yalof, 2012, 218).

Devlet teşekküllerinde, özel teşebbüslerde olduğu gibi idareyi sağlayan bir yönetim kurulu bulunmakla birlikte hissedarlar bulunmamaktadır (Bardes, Shelley ve Schmidt, 2012, 417). Devlet teşekkülleri genellikle özel sektör şirketlerine benzer şekilde yönetilmekte olup, kar yaratmayan ve kamu hizmeti sayılan alanlarda kamu hizmeti sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedirler. Devlet teşekküllerinin kar elde etmeye başlamaları durumlarında özelleştirilerek satışları sağlanmaktadır. Devlet teşekküllerinin zarar etmeleri halinde ise bu zarar vergi ödeyen vatandaşların üzerinde kalmaktadır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 58). Bu özellikleri anlamında, ABD kamu yönetiminin salt işletme mantığı ile yönetildiği savına aksi yönde uygulama geliştiren ve sınırlı bir hizmet alanında kar elde etmeksizin kamu hizmeti sağlayan devlet teşekküllerinin federal bürokrasi bünyesindeki önemini kabul etmek gerekmektedir.

²⁵⁰ US. Postal Service (USPS).

²⁵¹ Tennessee Valley Authority (TVA).

II.3.3.3. Federal Bürokrasinin Temel Bileşenleri

Federal bürokrasi yapılanmasında yer alan federal kurumların işleyişinde benzer karakteristik özelliklerin izlenmesi mümkündür. Bunlar arasında, misyon, hiyerarşik örgütlenme, hiyerarşik karar alma süreci, uzmanlaşma ve bürokratik kültür sayılabilmektedir. Federal bürokrasinin bileşenlerini oluşturan bu unsurlar federal kurumların işlerliğinin sağlanmasına önemli katkılar sağlamaktadır (Ford, Bardes, Schmidt, Shelley II, 2018, 250).

Federal bürokrasi bünyesinde yer alan federal kurumlar ve yönetsel birimlerin her birinin kendi faaliyet alanlarına özgü misyon ve görevleri mevcuttur. Federal kurumların federal bürokrasi içerisindeki yerleri misyon ve görevleri bazında değişiklik göstermektedir. Örneğin, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, ülke genelinde vatandaşların sağlığını korumak ve özellikle kendilerine bakamayacak durumda olan bireyler başta olmak üzere temel insan hizmetleri sağlamayı misyon edinmektedir. Federal kurumlar misyon ve görevlerini internet sayfaları üzerinden kamuoyuna açıklamaktadırlar. Federal kurumun üstlendiği görev alanındaki misyonu aynı zamandakongreye, bu alanda o federal kurumun gerektiği gibi işlerlik sağlayıp sağlamadığını da kontrol etme imkanı yaratmakta ve üstlendiği misyonu yerine getirmedeki başarısının belirlenmesini sağlamaktadır (Wilson, 2009, 277).

Federal kurumlar görev alanlarında faaliyetlerini hiyerarşik karar alma mekanizmasına dayalı yapılar üzerinden yürütmektedirler. Hiyerarşik karar alma mekanizması federal politikaların uygulanması sürecinde, bir çalışan tarafından ortaya konulan federal politikanın uygulanmasına dair işlemin federal kurum yapılanmasındaki her bir üst kademe tarafından değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Hiyerarşik karar alma sürecinde yer alan her bir kademe kendisinin üzerinde yer alan kademeye onay için kararı sunmak durumundadır. Örneğin, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı hiyerarşik karar alma sürecinde; uzman, daire başkanı, müsteşar, bakan yardımcısı ve

bakan kademeli olarak yer almaktadır. Karar alma süreçlerinde bu türden bürokratik bir uygulama tüm bakanlıklar tarafından katı bir şekilde benimsenmemekle birlikte, kararlar federal politikaların Bakanlık tarafından yürütülmesinden sorumlu olan bakanın onayı ile uygulamaya alınmakta ve bakan tarafından yürütülmektedir (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 492).

Federal bürokrasi bünyesindeki kurumlarda çeşitli bürokratik pozisyonlardaki görev yapan federal çalışanların yürüttükleri hizmet alanına ilişkin uzmanlığa sahip olmaları esastır. Federal çalışanların uzmanlığı pek çok kaynaktan sağlanabilmektedir. Bunlar arasında en sıklıkla bürokrasi yapılanmasına başlangıç seviyesinden giren bir federal çalışanın, çalışma hayatı süresince tecrübeye dayalı olarak mesleki bilgi edinmesi ve politikaların uygulanması konusunda uzmanlık kazanması gelmektedir. Bunun yanında, nükleer enerji, teknoloji gibi özellikli bir sektörde çalışmış olan kişinin federal kurumda görevlendirilmesi sonrasında önceki işinden elde ettiği uzmanlığını federal bürokrasi yapısına taşıması söz konusu olmaktadır. Federal çalışanların almış olduğu eğitim veya ilgili komisyonlarda görev yapmış olmaları da uzmanlaşmış oldukları yönünde değerlendirilmelerini sağlamaktadır (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 494). Federal çalışanlar arasında üst düzey pozisyonlarda görev alan bürokratlar başkan tarafından atanmakta ve bazılarının atamaları Senato tarafından onaylanmaktadır. Bu türden üst düzey pozisyonlar arasında bakan, bakan yardımcısı, müsteşar, bağımsız idari kurumların yöneticileri ile yardımcıları yer almaktadır. Bununla birlikte bu türden atamalarda dahi belirli düzeyde uzmanlığın arandığı görülmektedir. Örneğin, bir bakanlığın görev alanı ile ilgili olarak öncesinde kongre komisyonlarında görev yapmış olan komisyon üyelerinin veya komisyon başkanlarının konu ile uzmanlığının olduğu kabul edilmekte ve bu kişiler bakan atamalarındaki tercihlerde öne çıkmaktadır (Sidlow, Henschen, 2018, 298).

Federal bürokrasinin diğ er bir bileş eni ise bürokratik kùltür olarak tanımlanmaktadır. Bürokratik kùltür her bir federal kurumun kendi örgütlenmesi dâhilindeki ç alış anları tarafından benimsenen ve kurumu diğ erlerinden ayırıcı işlevi olan ortak değ erler, organizasyonel davranış ve yönelimlerin bütünü olarak ifade edilmektedir. Federal kurumun sahip olduğu bürokratik kùltürün o kurumun karakteristik özelliklerini ortaya koyduğu kabul edilmektedir. Bu anlamda bürokratik kùltür, ç alış anların federal program ve politikaların uygulanması esnasında örgütsel davranışlarını belirlemekte ve işlevsel olarak daha etkin veya daha verimsiz bir yapılanmanın ortaya ç ıkmasına neden olabilmektedir. Bunun sonucunda, federal bürokrasi içerisindeki kurumsal etkinliğ in daha yüksek veya daha az olması ile ilişkili olarak, federal kurumun sahip olduğu misyonun yerine getirilip getirilmemesi yönünde önemli bir fonksiyonu bulunmaktadır. Bürokratik kùltür, acil durumlar baş ta olmak üzere, federal kurumun görevlerinin istikrarlı bir şekilde dâhilyerine getirilmesinin sürdürölmesini sađ lamaktadır. 2001 terör saldırıları sonrasında, NSA, FBI ve CIA baş ta olmak üzere pek çok federal kurum gerektiğ i şekilde işlerlik sađ layamadığ ı yönünde kamuoyunda önemli eleştiriler almıştır. Federal kurumların iyi işlemediğ ine dair toplumda oluř an olumsuz algı neticesinde, benzer işlevi olan federal kurumların aynı bürokratik kùltür altına birleştirilerek koordinasyonu amacıyla, kongre tarafından yeni bir federal kurum olarak İç Güvenlik Bakanlığı kurularak federal bürokrasi yapılanmasına eklenmiştir (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 495). Diğ er bir deyiş le, federal kurumların işlevselliğ inin, sosyo-ekonomik, coğrafi veya güvenlik gibi değ iş ebilen nedenlerle vatandaşlar gözündeki olumlu veya olumsuz değ erlendirmesi federal bürokrasi yapılanmasında değ iş ime yol açabilmektedir (Lee, Van Ryzin, 2018, 15).

ABD kamuoyunda, bürokrasinin etkinsiz ve uzlaşmaz olduğu sıklıkla ancak üstü kapalı olarak dile getirilmektedir. Kamuoyunda oluş an inancın temelinde federal

yönetimin görevleri konusunda vatandaş ile federal devlet arasında fikir birliğinin oluşmamasının yattığı ifade edilmektedir. Kamu kurumlarının yasal olarak sağlamakta yükümlü olduğu hizmetlerin vatandaşlar arasında memnuniyet uyandırmaması halinde kamu kurumlarının anayasal görevini gereği gibi yerine getirmediği kanısı da yaygınlaşmaktadır. Lobicilik faaliyetleri sonucunda kamu kurumlarının çalışma alanınınve görevlerinin değiştirilmesinin sağlanması da mümkün olmakla birlikte bazı kamu kurumlarının, diğerlerine kıyasla çok daha etkin çalıştığı yönünde kamuoyunda olumlu bir düşünce mevcuttur (Welch, Gruhl, Rigdon ve Thomas, 2012, 388-389). Federal kurumların işleyişine dair memnuniyet oranları Tablo 30'da sunulmakta olup,Pew Research Center tarafından yürütülen araştırma sonuçlarına göre vatandaşlar tarafından bazı federal kurumların işleyişinin diğerlerine kıyasla daha başarılı bulunduğu görülmektedir.

Tablo 30: Federal Kurumlar Memnuniyet Oranı (Kaynak:Pew Research Center, <https://www.people-press.org/2019/10/01/public-expresses-favorable-views-of-a-number-of-federal-agencies/>)

Federal Kurumlar ve Memnuniyet Oranları (2019 Yılı - Yüzdesel)		
<i>Kurum</i>	<i>Olumsuz (%)</i>	<i>Olumlu (%)</i>
ABD Posta Servisi	8	90
Milli Parklar Servisi	7	86
NASA	10	81
FBI	22	70
ABD Nüfus Sayım Bürosu	16	69
ABD Sosyal Güvenlik İdaresi	28	66
CIA	23	65
Federal Rezerv Sistemi	23	65
Sağlık ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	27	64
Çevre Koruma Kurumu	34	57
Adalet Bakanlığı	41	54
Eğitim Bakanlığı	48	48
Göçmenlik ve Gümrük Muhafaza Servisi	54	42

Federal kurumların işleyişi hakkında bilgisi olan veya federal çalışanlar ile bağlantı kurabilen vatandaşların o federal kurumun işleyişi hakkında daha olumlu izlenimlere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Federal kurumun işleyişinin başarılı ve etkin

bulunmaması o kurumun etkinliğinin artırılması amacıyla farklı bir federal yapıya bağlanması yönünde karar alınmasına sebep olmaktadır. Bununla birlikte, başarısız bulunan federal kurumların bütçesinin kısıtlanması veya personel sayısının azaltılması yönünde bir tedbire uygulamada başvurulmamaktadır. Örneğin, Katrina Kasırgası sonrasında kamuoyunda olumsuz eleştirilerin hedefi olan FEMA'nın bütçesinin kısıtlanması yönünde karar alınmamıştır (Wilson, Dilulio, Bose, 2011, 422).

II.4. Güçlü Bir Yönetim Sisteminin Temeli Olarak Yargı Organı

Yargı organının örgütlenmesi ABD federal yönetim sisteminin etkilerini taşımaktadır. Federal düzeyde ve eyalet düzeyinde ayrı ayrı faaliyet gösteren mahkemelerden oluşan ulusal yargı sistemi ikili bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yargı organı federal düzeyde yüksek mahkeme ve federal mahkemeler şeklinde örgütlenmiştir (Abernathy, 2019, 741). Eyalet düzeyinde ise eyalet mahkemeleri yargı organı bünyesinde faaliyet gösteren birimlerdir. Ulusal düzeyden teşkilatlanan yargı organının en tepesinde yüksek mahkeme yer almaktadır. Bu yapılanmada, yargı organı teşkilatı bünyesinde yer alan yargı yerleri birbiri ile bağlantılı olarak faaliyet göstermektedir. Federal mahkemeler, eyalet mahkemeleri tarafından verilen kararların nihai temyiz mercii olarak görev yapmaktadır. Yüksek mahkeme ise anayasal konularda bağlayıcı kararlar yayımlamaktadır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 42). ABD sisteminde mahkemeler ve yargı kararlarının olağanüstü güçlü bir rol oynadığı, içtihatların ana hedefinin hukuki belirliliğinin sağlanması olduğu kabul edilmektedir (Loughlin, 2000, 81).

II.4.1. Yargı Sisteminin Federal Düzeydeki İşleyişi

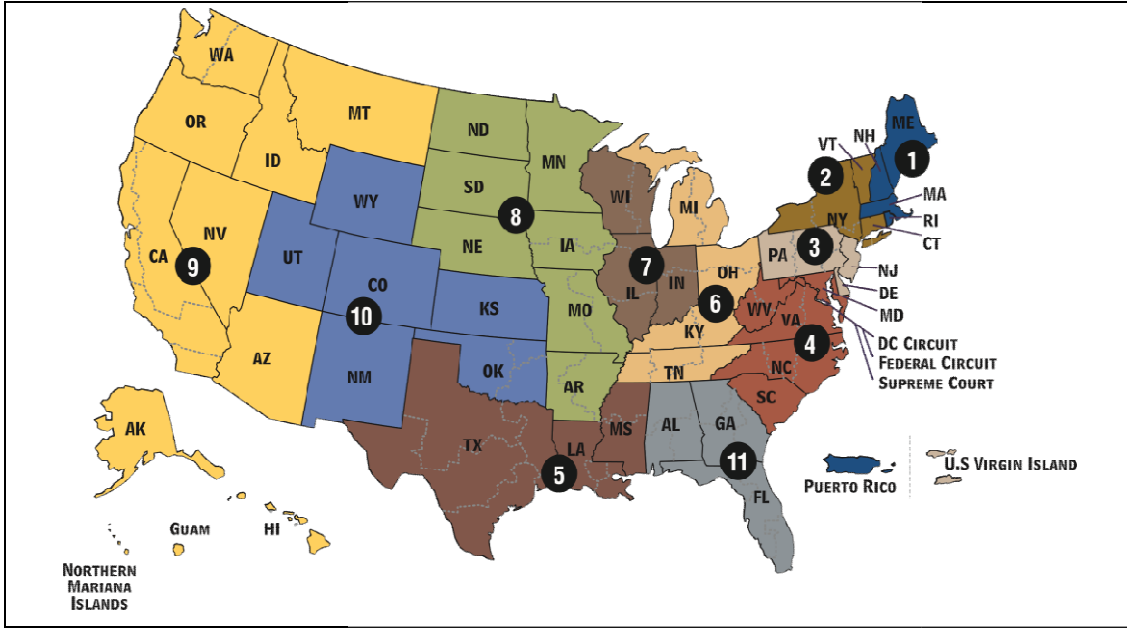
Federal anayasada, yargı yetkisinin yüksek mahkemeye ait olduğu ifade edilmekte olup, diğer yargı yerlerinin örgütlenmesi konusundaki yetki ise ABD Kongresine tanınmaktadır. Anayasa değişikliği sonrasında kongre yerel mahkemelerden

ve bölge mahkemelerinden oluşan ulusal yargı sistemi örgütünü oluşturmak için hareket geçmiştir. Bununla birlikte, bu tarihlerde eyaletlerin kendilerine özgü yargı sistemleri ve mahkemeleri bulunmaktadır. Bu anlamda, ABD yargı sistemi, federal düzeyde yapılanan ulusal yargı sistemi ile eyaletler düzeyinde yapılanan eyalet mahkemeleri olmak üzere *ikili mahkeme yapısı* olarak karşımıza çıkmaktadır. İkili mahkeme yapısında bireyler hem eyalet mahkemelerinin hem de federal yargı organlarının yargılama yetkisinin kapsamında yer almaktadır (Baker, Losco, 2018, 391).

ABD genelindeki ulusal yargı sisteminin teşkilatlandırılması kongre tarafından 1789 yılında çıkarılan Yargı Yasası²⁵² ile sağlanmıştır. Federal yargı sistemi, yerel mahkemeler, bölge mahkemeleri ve yüksek mahkeme olmak üzere üç ana kademeden oluşmaktadır. Her bir kademede yer alan yargısal birimin diğerlerinden farklı rolü bulunmaktadır. Yargı organı bünyesinde *doksan dört* yerel mahkeme, *on üç* bölge mahkemesi ve *bir* yüksek mahkeme görev yapmaktadır. Federal yargı sisteminin en tepesinde yüksek mahkeme bulunmaktadır. Federal yargı sisteminde yer alan mahkemeler eyalet düzeyindeki mahkemelerden farklı çalışma sistemine sahiptir ve federal kanunlara aykırılık hallerini incelemekle görevli ve yetkili sayılmaktadırlar (Morone, Kersh, 2018, 433).

ABD federal yargı sistemi coğrafi olarak, doğu, batı ve orta olmak üzere üç bölgeye ayrılmaktadır. Federal düzeydeki bölge mahkemeleri coğrafi olarak bu sistemde doğu, batı ve orta olmak üzere ulusal düzeyde görevlendirilmektedir. Federal yargı sisteminin coğrafi örgütlenmesi Görsel 3’de sunulmaktadır.

²⁵² Judiciary Act of 1789.



Görsel 3: Federal Yargı Sisteminin Coğrafi Örgütlenmesi (Kaynak: Lowi, Ginsberg, Shepsle, Ansolabehere, 2017, 335).

Görsel 3 izlendiğinde eyalet sınırları ile federal mahkemelerin yetki sınırlarının farklı olduğu görülmektedir. Columbia Bölgesinin ise kendisine özgü ayrı bir Bölge Mahkemesi (DC. Circuit) mevcuttur.

Federal mahkemeler, coğrafi yapı dışında, dava türleri açısından farklılaştırılmış olan yetkili mahkemeler düzeyinde örgütlenmektedir. Bu açıdan, ulusal düzeyde federal yargı sisteminin dava konuları açısından farklı kademelerde örgütlenmesi ve davaların sadece o konuda yetkili kılınmış özel mahkemelerde karara bağlanması söz konusudur. Ticari konulara ilişkin davalara bakmakla yetkili olan Uluslararası Ticaret Mahkemesi ile federal devlete karşı açılan tazminat davalarını karara bağlamakla görevli olan Tam Yargı Mahkemeleri bunlar arasında yer almaktadır. Patent ve fikri mülkiyet hukuku konulu davalar ile denizcilik ve askeri kuvvetlerle ilgili olan davalar da özel mahkemelerde görülmektedir (Lowi, Ginsberg, Shepsle, Ansolabehere, 2017, 335). Federal yargı sisteminde yer alan yasama mahkemeleri de yargı sisteminin bir parçasını oluşturmaktadır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 44).

Federal yargı sisteminde, federal mahkemeler ve eyalet mahkemeleri arasında görev ve yetki açısından iş bölümü bulunmaktadır. Bununla birlikte, yargı oranının

örgütlenme şekli açısından eyaletmahkemeleri ile federal mahkemelerin yargı yetkileri ayrıştırılmıştır. Eyaletmahkemelerinde başlatılan bir yargı sürecigenellikle yine eyaletmahkemeleri yargı kolunda devam ettirilmekte ve çözümlenmektedir.Eyaletmahkemelerinde başlatılan bir yargı sürecinin federal düzeydeki yargı koluna taşınması ancak eyaletmahkemelerinin kararlarının temyiz edilmesi halinde mümkün olmaktadır. Bununla birlikte federal yargı kolunda başlatılmış bir yargı sürecinin eyaletmahkemelerine taşınması mümkün olmamaktadır. Başka bir deyişle, federal mahkemelerde başlatılmış olan bir yargı süreci her durumda federal yargı kolunda sürdürülmekte ve karara bağlanmaktadır.Yargı sisteminin örgütlenmesi ve ikili mahkeme yapılanmasının özeti Tablo 31’desunulmaktadır (Baker, Losco, 2018, 391).

Tablo 31: Ulusal Yargı Sisteminin Örgütlenmesi (Kaynak: Baker, Losco, 2018, 391)

Yüksek mahkeme		
Bölge Mahkemeleri	Eyalet Yüksek Temyiz Mahkemesi	<i>Askeri Temyiz Mahkemesi</i>
Yerel Mahkemeler	Eyalet Temyiz Mahkemesi	<i>Tam Yargı Mahkemeleri</i>
	İlk Derece Eyalet Mahkemeleri	<i>Uluslararası Ticaret Mahkemesi</i>

ABD yargı sisteminde her eyalette federal mahkemeler bulunmaktadır. Buna karşın, federal mahkemelerin yetkisi sadece belirli türden davaları kapsamakta olup, her tür dava federal mahkemelerde açılamamaktadır. Yargı sisteminin işleyişi incelendiğinde, hukuki uyumsuzlıklara dair davaların önemli bir bölümünün eyalet mahkemelerinde açıldığı görülmektedir. Federal mahkemeler federal devlete, federal kurumlara ve çalışanlarına karşı açılacak davalara ve eyaletlerarası, yabancı devletlerle ilgili davalara bakmaya yetkilidir. Dava açılırken, davacı açtığı davanın federal

mahkemenin yetki alanında olduğuna dair delilerini sunabilir veya federal mahkeme dava açıldıktan sonra yetkili olmadığına karar vererek davayı reddedebilir. Bazı koşulların varlığı halinde, federal mahkemenin yetki yönünden reddettiği dava yetkili eyaletmahkemesine gönderilmekte ve yargısal süreç eyalet mahkemesi tarafından yürütülmektedir. Aynı şekilde yetki yönünden federal mahkemede açılması gereken bir dava eyalet mahkemesinde açılmış ise, davanın yetkili federal mahkemeye gönderilmesine hükmedilmektedir. Federal mahkemeler ve eyalet mahkemeleri birbirleri tarafından verilen yargı kararlarının geçerliliğini tanımaktadırlar. Bununla birlikte, anayasanın üstünlüğü ilkesi gereğince federal mahkemeler birbiri ile çelişen eyalet mahkemeleri kararları hakkında içtihadı birleştirme kararı vermektedirler (Abernathy, 2019, 729).

Münhasıran federal mahkemelerin yetki ve görev alanındaki dava türleri ile hem federal mahkemelerde hem de eyaletmahkemelerindeaçılabilecek davalar Tablo 32’de sunulmaktadır.

Tablo 32: Federal Mahkemelerin Yetki ve Görev Alanı (Kaynak: AO, 2016,14).

Federal Mahkemelerin Yetki ve Görev Alanı	
<i>Federal Mahkemeler (Münhasıran)</i>	<i>Federal veEyalet Mahkemeleri (Birlikte)</i>
Federal kanunlarda düzenlenen suçlara dair davalar	Aynı anda federal ve eyaletkanunlarına göre cezalandırabilir suç tekil eden eylemlere dair davalar
Federal kanunlar ve düzenlemelerle ilgili davalar (Örneğin, vergi, sosyal güvenlik, yayıncılık gibi)	Anayasal hususlara dair davalar
Hava ve demir yolları ile ilgili olanlar dahil olmak üzere, eyaletler arası veya uluslararası ticareti ilgilendiren uyuşmazlıklar	Yurttaşlık haklarına ilişkin bazı davalar
Menkul kıymetler ve ticari mallarla ilgili davalar	Toplu davalar
Denizcilik ile ilgili davalar	Çevre hukuku ile ilgili davalar
Patent, telif hakları ve fikri mülkiyet hakları ile ilgili diğer uyuşmazlıklar	
Uluslararası sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar, yabancı devletler veya yabancı devlet vatandaşları ile ilgili davalar	
Vatandaşlık hukuku ile ilgili eyalet kanunları arasındaki ihtilaflara dair davalar	
İflas davaları	
Eyaletler arası uyuşmazlıklar	
Haksız tutuklamalar	

Federal mahkemeler, Tablo 32’de izlendiği üzere, federal kanunların veya federal sözleşmelerin ihlaline veya anayasa aykırılık iddialarına ilişkin olarak açılan davalara bakmaktadırlar. Federal mahkemelerde terörizm, organize suçlar, bayrak yakma, eyaletler arası uyuşturucu ticareti, haksız ticaret gibi federal suçlara dair ceza davaları ile medeni haklar veya patent konulu özel hukuk davaları görülebilmektedir. Farklı eyaletlerden olan taraflar arasındaki davalar federal mahkemelerde açılabilir. Bunların yanı sıra, 75.000dolar tutarındaki özel hukuk davaları da federal mahkemelerde karara bağlanmaktadır (Morone, Kersh, 2018, 435).

ABD yönetim sisteminde, 1891 yılından sonra yürütme organından federal mahkemelerin bağımsızlaştırılması yönünde adımlar atılmıştır. Kongre tarafından 1939 yılında bütçe ve personel yapısı itibariyle federal mahkemelerin Adalet Bakanlığına bağlı olmadığı açıklanarak yeni bir federal birim kurulmuş ve ABD Yargı Konferansı nezaretinde işlevselleşen ABD Mahkemeleri İdari Ofisi bu görevi üstlenmiştir. ABD Yargı Konferansı, yargı sisteminde yer alan mahkemelerin idari sorumluluğunu taşımakta olan ve yargı politikalarının yapımından sorumlu federal birim olup, yüksek mahkeme başkanı ve bölge mahkemeleri yargıçlarından müteşekkilyirmiye di kişilik bir kuruldan oluşmaktadır. Yargı Konferansı federal mahkemelerinin çalışma usullerinin değiştirilmesi ve federal yargı sisteminin işleyişi hakkında tavsiyelerde bulunmakla görevlidir. ABD Mahkemeleri İdari Ofisi ise politika yapımı düzeyinde yer almayan ve mahkemelerin günlük işleyişinin malzeme, sarfiyat gibi konular bakımından sağlamak ile yükümlü olan federal birimdir. Kongre 1967 yılında, federal mahkemelerin eğitim araştırma hizmetlerinin karşılanmasını sağlamak üzere Federal Yargı Merkezini oluşturmuştur. Böylelikle yargı bağımsızlığının sağlanması amacıyla, federal mahkemelerin eğitim, bütçe ve personel açısından yürütme organı ile bağı çözülmüştür (Wheeler, Harrison, 2005,24).

İkili Yargı Sisteminde Yerel Mahkemelerin Örgütlenmesi ve Yetkileri

ABD federal yargı sisteminde hem ilk derece mahkemesi hem de temyiz mercii olarak görev yapan toplam *doksan dört* yerel mahkeme mevcuttur. Yerel mahkemeler ülke genelinde belirli coğrafi bölgelerde teşkilatlandırılmıştır. Her eyalette en az bir yerel mahkeme mevcuttur. Kaza mahkemesi olarak görev yapmakta olan yerel mahkemeler ve federal yargı sisteminin en alt kademesini teşkil etmektedir. Yerel mahkemeler tek hâkimlidir ve baktıkları davanın niteliğine göre jüri heyeti ile birlikte karar alabilmektedir (Baker, Losco, 2018, 393).

Yerel mahkeme ilk derece mahkemesi olarak görev yaptığı hallerde, sahtecilik, kaçakçılık, banka soygunu gibi federal suçlarda ceza mahkemesi olarak karar vermeye görevli ve yetkilidir. Yerel mahkemeler, eyaletler arası ticaret, çevre ve su kaynakları konusundaki özel hukuk davalarını da karara bağlamaktadırlar. Yerel mahkemeler tarafından verilen kararların yaklaşık olarak yarısı jürinin görev yaptığı davalardır. Yerel mahkemeler, tarihsel süreçte anayasaya aykırılık iddialarını inceleyen ilk mahkemelerdir (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 45). Yerel mahkemeler, genellikle yüksek mahkeme kararlarını ve bulundukları coğrafi bölgedeki bölge mahkemelerinin vermiş olduğu kararları emsal alarak davaları karara bağlamaktadırlar. Bunların dışında, istisnai hallerde yerel mahkemeler bakmakta oldukları davada doğrudan karar oluşturarak politika yapımı sürecine katkı sağlayabilmektedir (Baker, Losco, 2018, 393).

Bölge Mahkemeleri: Temyiz Mahkemelerinin Önemi ve Yapılanması

Yerel Mahkemelerin verdiği kararlar ile federal kurumların düzenlemelerine karşı açılan davalar bölge mahkemelerinin yetkisi dâhilindedir. Federal yargı sisteminde,

‘bölge’ olarak isimlendirilmiş olan belirli bir coğrafi alanla sınırlı olarak görevlendirilmiş olan toplam *on üç* bölge mahkemesi bulunmaktadır. Bölge mahkemelerinin görevli olduğu bölgelerden *on bir* tanesi çok eyaletli coğrafi alanları kapsamaktadır. Örneğin, 9uncubölge mahkemesinin görev alanı Alaska Eyaleti ile *edibati* eyaletini içermektedir. Columbia Bölgesinde federal sözleşmelere ilişkin iddialar ve patent davalarını karara bağlamakla yetkili bir bölge mahkemesi mevcuttur. Her bölgede, bölge mahkemesinin bir birimi olarak iflas mahkemesi bulunmaktadır.

Kongre tarafından, 1891 yılında çıkarılan Bölge Mahkemeleri Kanunu²⁵³ ile *dokuz* bölge mahkemesi kurulmuş ve bu mahkemelerin temyiz mercii olarak federal kanunların uygulanmasını denetlemekle görevli oldukları hükme bağlanmıştır. Günümüzde bölge mahkemelerinin sayısı *on üç*’e yükseltilmiştir. Bölge mahkemeleri eyalet mahkemeleri tarafından verilen kararların temyiz mercii olarak görev yapmakta ve eyalet mahkemesinin federal kanunları somut olaya ne şekilde uyguladığını denetlemektedirler. Bölge mahkemeleri üç hâkimden oluşan heyet ile görev yapmaktadır ve temyiz mercii olarak karara bağladıkları davalarda oy çokluğu ile karar almaktadırlar (AO, 2016, 10). Bölge mahkemeleri yılda yaklaşık olarak 276.000 davaya bakmaktadır. Eyalet mahkemeleri tarafından verilen kararlara karşı temyiz mercii olarak görev aldıkları davalar ise toplam yıllık iş yüklerinin *beşte birini* oluşturmaktadır (Soifer, Hoffman ve Voss, 2001, 45).

Yargı Sisteminde Uzmanlaşma: Özel Mahkemelerin İşleyişi

Federal yargı sisteminde yer alan Federal Vergi Mahkemesi, Askeri Temyiz Mahkemesi, Gaziler Temyiz Mahkemesi gibi bazı federal mahkemeler, uzmanlık gerektiren özel yargı alanlarında görev yapmaktadırlar. Uluslararası Ticaret Mahkemesi ve Tam Yargı Mahkemeleri de özel yetkili mahkemeler arasında yer almaktadır. Uluslararası Ticaret Mahkemesi, uluslararası ticaret ve gümrük kanunlarına aykırılıkları

²⁵³ Court of Appeals Act of 1891.

incelemekte ve karara bağlamaktadır. Tam Yargı Mahkemesi federal devlet aleyhine açılan tazminat davalarını karara bağlamaktadır. Yüksek mahkemenin, iflas sistemi hakkındaki 1978 gözden geçirme revizyonunu 1982 yılındaki iptal kararı sonrasında, Kongre federal mahkeme sistemi hakkında yayımladığı yasa kapsamında iflas kanunu ile ilgili uyuşmazlıkların iflas Mahkemelerinde görülmesini gerektiğini düzenlemiştir. Her bir bölge mahkemesinin bir birimi olarak iflas davalarında iflas mahkemeleri özel yetkili mahkeme olarak karar vermektedir(Binder, Maltzman 2009, 123).

ABD federal yargı sisteminde özel yetkili kılınan mahkemelerin yargı yetkileri ile bulundukları yerlere ilişkin bilgiler Tablo 33’te sunulmaktadır (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 521).

Tablo 33: Özel Mahkemeler (Kaynak: Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 521).

Federal Yargı Sisteminde Yer Alan Özel Mahkemeler		
Özel Mahkeme	Yargı Yetkisi	Yargı Çevresi
İflas Mahkemeleri	İflas ile ilgili tüm davalar	Her bir federal bölgede
Askeri Temyiz Mahkemesi	Askeri yargı kararlarının temyizi	Washington DC.
Gaziler Temyiz Mahkemesi	Gazilerle ilgili kararların temyizi	Washington DC.
Vergi Mahkemesi	Vergi konulu davalar	Washington DC.
Tam Yargı Mahkemesi	Federal devlet aleyhinde açılan ve dava konusu 10.000doların üzerindeki tam yargı davaları	Washington DC.
Bölgesel Mahkemeler	Guam, U.S. Virgin Adaları ve Kuzey Marina Kaza Mahkemelerinin kararları	Tanımlanan yetki bölgelerinde

II.4.2. En TehlikesizGüç: Yüksek Mahkemenin Yapısı ve İşleyişi

Federalist Belgelerde²⁵⁴, Hamilton tarafından, yargı erkinin ordu veya toplumun finansal kaynakları üzerinde doğrudan etkisi bulunan bir organ olmadığı ifade edilmektedir. Hamilton’a göre, yargı erki sadece muhakeme yetkisi kullanan bir organ olarak verdiği kararlarının uygulanmasını sağlamak için yürütme erkine muhtaçtır. Bu özelliği nedeniyle yargı organı, kurucular tarafından ‘*en az tehlikeli güç*’ olarak nitelendirilmiştir (Hamilton, Madison, Jay, 2005, 412). Federal Anayasanın 3 üncü

²⁵⁴ The Federalist Papers (The Federalist No.78).

maddesi, yargı organının yüksek mahkeme ve diğer alt derece mahkemelerinden oluştuğunu ifade etmektedir. Yüksek mahkeme, yargı organının en önemli parçasıdır ve toplumun birleştirici gücü olarak kabul görmektedir. Yüksek mahkeme, anayasanın yorumlanması suretiyle yürütme organının yetkilerini genişletebilmekte; yürütme ve yasama faaliyetlerinin anayasaya aykırı olup olmadığının denetimini sağlamakta ve kuvvetler arası güç dengesinin önemli bir parçası olarak işlevselleşmektedir (Dautrich, Yalof, 2012, 232-234).

Yüksek mahkeme ikili yargı sistemindeki en üst düzeydeki mahkemedir. Yüksek mahkeme ilk kez 1790 yılında New York Royal Exchange Binasında toplanmış ve 1935 yılında Washington'daki kendi binasına taşınmıştır. Yüksek mahkeme her yıl Ekim ayının ilk Pazartesi günü toplanmakta ve dönem sonu olan Haziran ayının bitimine kadar görev yapmaktadır (Hudson, 2008, 22,23). Yüksek mahkemede görevlendirilebilecek yargıç sayısı kongre tarafından çıkarılan kanunlar ile belirlenmektedir. Kongre tarafından 1869 yılında çıkarılan Yargı Kanunu²⁵⁵ ile yüksek mahkemede görev yapacak yargıç sayısı *dokuz üye* olarak dondurulmuştur. Yüksek mahkemeyi düzenleyen ilk yasa 1789 Yargı Kanunu²⁵⁶'dur. 1789 yılında çıkarılan kanun temel olarak, aynı tarihlerde gerçekleşen Fransız ve İngiliz anayasal düzenlemelerinin ve *"her vatandaşın bağımsız, tarafsız ve özgür yargıçlar tarafından yargılanma hakkına sahip olduğu"*nu vurgulayan anayasal konvansiyonun etkilerini taşımaktadır. Yargı gücünün, bağımsız bir yüksek mahkeme ve federal mahkemelere ait olduğunu açıklayan anayasanın 3 üncü maddesi, aynı zamanda güçler ayrılığı ve denetim ve denge mekanizmasının işlerliğinin güvencesini teşkil etmektedir. 1789 Yargı Kanunu ile "kayıtlı hayat şartı" ile atanan yargıçların yüksek mahkeme üyesi olması ilkesi bu temel anayasal ilkenin bir uzantısı olarak yorumlanmaktadır (Casper, 1992, 286).

²⁵⁵ Judiciary Act of 1869.

²⁵⁶ Judiciary Act of 1789.

1789 yılından günümüze değin çıkarılan yasal düzenlemeler kapsamında yüksek mahkeme yargıç sayılarındaki değişim ve bu değişimlerin gerekçeleri Tablo Ek-4'te sunulmaktadır. Buna göre, tarihsel süreçte yasama ve yürütme erklerinin yüksek mahkeme üye sayılarını siyasi gerekçeler ile değiştirebildikleri, yüksek mahkeme üyeliklerinin başkan açısından bir tür cezalandırma veya ödüllendirme aracı olarak işlev gördüğü anlaşılmaktadır.

Başkan Roosevelt 1937 yılında, yüksek mahkemenin *yeni düzen (new deal)* programına uygun kararlar almamasını eleştirerek, işsizliğin önlenmesi ve ekonominin canlandırılmasına yönelik politikaların uygulanmasının yargı organı tarafından desteklenmesi ihtiyacı olduğunu ileri sürmüştür. Başkan Roosevelt, *-yargının yürütmenin hızına yetişmediği-* savıyla, yüksek mahkeme yargıç sayısının *onbeş* üyeye yükseltilmesini kongreye teklif etmiştir. Yüksek mahkeme üye sayısındaki artış teklifi Başkan tarafından, yargının yavaşlığı gerekçesiyle açıklanmış olsa da, Kongre tarafından bu teklifin gerçek gayesi, Başkanın kendi siyasi görüşlerini paylaşan yargıçları atamak istemesi ve bu yolla yargı organını kontrolüne alması yönünde yorumlanmıştır. Kongre bu saikten hareketle, Başkan Roosevelt'in tamamı muhafazakâr eğilimli ve *yetmiş* yaş üzerinde üyeler yerine genç yargıçların Yüksek mahkemeye atanması yönündeki teklifini reddetmiştir. (Unah, 2009, 45).

Yüksek mahkeme üyelerinin atanması Başkan Eisenhower döneminde özel bir önem kazanmıştır. Başkan Eisenhower, *sekiz* yıllık başkanlık dönemi süresince *beş* yüksek mahkeme üyesi aday²⁵⁷ göstermiştir. Yüksek mahkeme üyeliklerine bu dönemde yapılan atamalar salt politik gerekçelerden kaynaklanmaktadır ve yargısal işleyişin iyileştirilmesi ile bağlantılı değildir. Örneğin, Eski California Eyaleti valisi Earl Warren'ın aday gösterilmesi, Warren'ın 1952 yılındaki Başkanlık yarışından çekilmesi

²⁵⁷ Earl Warren, John Marshall Harlan, William Brennan, Charles Evans Whittaker, Potter Stewart.

sonucundaBaşkan Eisenhower'ın seçimi kazanmasının siyasi bir ödülüdür. Cumhuriyetçi Başkan Eisenhower, demokrat görüşleri ile bilinen William Brennan'ı ise, danışmanlarının; “*yüksek mahkemede partizanlığın ortadan kaldırılması yönündeki bir hareketin, seçimlerde kuzeybatı eyaletlerinin oylarını kendisine kazandıracacağı*” yönündeki tavsiyesine uyarak atamıştır. Sonraki tarihlerde Başkan Eisenhower, oldukça demokratik kararlar alan ve yüksek mahkemede etkin bir konuma gelen Yargıç Brennan'ı kontrolüne alamamış ve bu atamayı önemli bir siyasi hata olarak nitelendirmiştir (Hemingway, Severino, 2019, 52). Bu açıdan yüksek mahkeme üyeliklerinin, Başkan tarafından yargı organının kontrolünün ele geçirilmesi yönünde işletilebilecek bir araç olarak kullanılabildiği dikkati çekmektedir.

Günümüzde ABD yargı yapılanmasındaki en üst merci olan yüksek mahkeme, bir baş yargıç ve sekiz üye yargıç olmak üzere toplam dokuz kişilik bir heyet ile karar almaktadır. Yüksek mahkeme tarafından verilen kararlar heyet halinde yapılan görüşmeler sonucu oluşturulmaktadır. Yüksek mahkeme en az dörtüye yargıç tarafından davanın görülmesi gerektiği yönünde görüş bildirilmesi üzerine heyet halinde toplanarak davayı görüşmektedir. Genel geçerli bir kural olarak, yalnızca önemli bir anayasal sorun veya bir federal kanunun açıklığa kavuşturulması gerektiği hallerde yüksek mahkeme ilk derece mahkemesi olarak davayı ele almaktadır (Mecham, 2001, 13)

Yüksek mahkemeyargıçlarıbaşkan tarafından aday gösterilmek ve Senato tarafından onaylanmak suretiyle ile atanmaktadırlar. Yüksek mahkeme atamaları için anayasada özel bir şart aranmamakla birlikte, atanmış yargıçların tamamının öncesinde avukatlık yapmış olduğu veya hukuk profesörü olduğu görülmektedir. Başkan tarafından aday gösterilmesi sonrasında, yargıç adayının değerlendirilmesi, Senato Yargı Komisyonu tarafından yapılmaktadır. Senato Yargı Komisyonu tarafından yapılan değerlendirmede 1950'ler öncesindeki dönemlerde, sadece adayların mesleki

niteliklerini dikkate alınırken, sonrasında adayın silahsızlanma, kürtaj, ticaret serbestisi gibi ne çıkan toplumsal konulardaki politik görüşleri de titizlikle incelenmeye başlanmıştır. Yargı Komisyonu tarafından yapılan bu değerlendirme sonrasında aday Senatonun oğunluk oyunu elde etmesi halinde atanmaktadır. (Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 340). Yüksek mahkeme yargıçlarının atanmasındaki bu usul, toplumsal çoğunluğun görüşünü yansıtan yargıcın, bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması konusunda daha başarılı olacağı yönündeki inançtan kaynaklanmaktadır (Patrick, 2001, 8). Yargıç atamalarında Başkan ve Senato en etkili aktörler olmakla birlikte farklı kaynaklardan gelen tavsiyeler ve edinilen politik destek atamalarda önemli rol oynayabilmektedir. Bunlar arasında, Temsilciler Meclisi yelerinin, siyasi parti liderlerinin, çıkar gruplarının desteği, medyanın adaya yönelik olumlu ya da olumsuz görüşleri sayılabilmektedir. Bununla birlikte yargıç adayının siyasi görüşü ve mesleki yeterliliği atamalarda rol oynayan en temel etkenlerden olarak kabul görmektedir (Rutkus, 2009, 10).

Yüksek mahkeme yargıçları Anayasanın 3 nc Maddesi gereğince kaydı hayat şartıyla atanmakta olup, haklarında vatana ihanet, rüşvet ve benzeri yüz kızırtıcı suçlardan Kongrede haklarında Meclis Soruşturması aılıpsulu bulunmadıkları müddetçe görevlerini sürdürmektedirler (Schultz, 2005, 157). Bununla birlikte, Meclis Soruşturması yoluyla yüksek mahkeme yargıçlarının görevlerinden azledilmesi uygulaması oldukça nadir görülmektedir. Tarihsel süreçte yalnızca *on beş* yargıç Meclis Soruşturması sonucu azledilmiş olup, *on bir* yargıç ise istifa yoluyla görevden ayrılmıştır. Yüksek mahkeme yargıçları normal şartlarda, ölüm veya emeklilik nedenleriyle görevlerini bırakana kadar faaliyet göstermeye devam etmektedirler (Sidlow, Henschen, 2018, 319,320).

Tarihsel süreçte yüksek mahkemeye atanan yargıçların yaklaşık %90'ının kendilerini aday gösteren başkan ile aynı siyasi görüşten olduğu anlaşılmaktadır.

Başkan Nixon, Başkan Reagan ve Başkan Bush dönemlerinde yapılan federal yargıç atamalarının tamamına yakını muhafazakâr cumhuriyetçi görüştedir. Benzer şekilde, Başkan Clinton ve Başkan Obama döneminde dönemlerindeki federal yargıç atamaları ise demokratlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte, başkanın toplumsal çeşitliliğin yargı organına yansıtılması yönünde izlediği politikalar atamaları doğrudan etkilemektedir. Örneğin, Başkan Bush hispanik etnik kökenden gelen federal yargıç ataması yapabilmek için önemli çaba sarf etmiştir. Yine Başkan Obama, kadınların ve Afro-Amerikan etnik kökene sahip federal yargıçların atamalarını savunmuştur. Bu anlamda başkan tarafından, toplumsal konularda kendisi ile aynı yönde yargısal karar oluşturabilecek federal yargıçların adaylığının desteklendiği söylenebilir (Baum, 2021 163 ile Sunstein, Schkade, Ellman, Sawicki, 2006, 2). Başkan Trump döneminde ise, yargıç atamalarının bir tür mücadeleye dönüştüğü, sadece yüksek mahkeme için değil daha alt derecedeki mahkemelerdeki yargıçların atanmasında da cumhuriyetçi-muhafazakâr görüşlere sahip yargıçların atamalarının yapıldığı görülmektedir. Bununla birlikte önceki dönemlerde, Başkanlık seçimlerine kısa bir süre kalmasına yakın dönemlerde yüksek mahkeme üyeliğine başkan tarafından aday gösterilmesi Senato tarafından teamülen reddedilmektedir. Örneğin, 2016 yılında Yargıç Antonin Scalia'nın vefatı ile boşalan yüksek mahkeme üyeliğine, Başkan Obama tarafından aday gösterilen Yargıç Merrick Garland'ın adaylığı Senato tarafından, -Başkanlık seçimlerine *altı ay* kadar bir süre kalmış olması- gerekçe gösterilerek reddedilmiştir (NAACP, 2020, 3).

Başkan Trump döneminde, dindar ve muhafazakâr yargı çevrelerinin desteğini alan Yargıç *Amy Coney Barrett*, 2017 yılında önce Temyiz Mahkemesi Yedinci Dairesine²⁵⁸ atanmıştır ve potansiyel yüksek mahkeme yargıç adayı olarak 2017 yılından beri Başkan Trump'ın listesinde yer almayı başarmıştır (Hulse, 2019, 74). Yargıç Barret, Başkan Trump tarafından, 2020 yılındaki Başkanlık seçimlerinden 46 gün

²⁵⁸ [https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/Barrett%20SJQ\(PUBLIC\).pdf](https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/Barrett%20SJQ(PUBLIC).pdf)

öncesinde, özgürlükçü görüşleri ile bilinen Yargıç *Ruth Bader Ginsburg*'un ölümüyle boşalan yüksek mahkeme üyeliğine aday gösterilmiştir. Başkan Trump'ın Yargıç Barrett'ı aday göstermesine yönelik tasarrufu, Başkanlık seçim sonuçlarının yüksek mahkeme önüne getirilmesi halinde oy çoğunluğunu Başkan Trump lehine değiştirebilme ihtimali dolayısıyla, politik bir adım olarak nitelenmiş ve büyük tartışmalara yol açmıştır. Özellikle, kürtaj, göçmenler, LGBTQ hakları gibi konularda, toplumun bazı kesimleri tarafından kabul edilemeyecek ölçüde radikal muhafazakâr görüşlerin savunucusu olan Yargıç Barrett'ın adaylığına, Senatodaki Demokrat Parti üyesi Senatörlerin tamamı tarafından karşı çıkılmıştır. Buna karşın, başkanın ve Senato çoğunluğunun aynı siyasi görüşten olduğu dönemlerde, başkan tarafından gösterilen yüksek mahkeme adayları Senato tarafından kabul edilmektedir. Senato çoğunluğuna sahip olan, Cumhuriyetçi Parti Senatörleri -Maine Eyaleti Senatörü *Susan Collins* dışında- Yargıç Barrett'ı desteklemişler ve Güney Carolina Eyaleti Senatörü, cumhuriyetçi *Lindsey Graham* başkanlığında 52 kabul ve 48 ret oyu ile kabul edilerek Yargıç Barret 26 Ekim 2020 tarihinde Yüksek mahkeme üyesi olarak atanmıştır²⁵⁹.

Yargıç Ginsburg'un ölümü ile boşalan yüksek mahkeme üyeliğine, teamüllere aykırı olarak yeni seçim dönemi beklenmeksizin, Yargıç Barrett'ın atanması sadece Demokratlar tarafından değil Cumhuriyetçiler tarafından da eleştiri konusu yapılmıştır. Örneğin, Teksas Senatörü *Ted Cruz*²⁶⁰ tarafından; verdiği kararlar ile inanç hürriyeti başta olmak üzere temel hak ve özgürlüklerin koruyucusu konumunda olan yüksek mahkeme çoğunluğunun siyasi gerekçelerle değiştirilmesinin toplumsal yapıya zarar vereceği ve anayasal hakları tehlikeye düşüreceği ifade edilmektedir (Cruz, 2020, 114).

Aşağıda sunulan Tablo 34'te yer alan veriler, yüksek mahkemede görev alan yargıçların ideolojik eğilimleri ve Yargıç Barret'ın ataması ile değişen mahkeme

²⁵⁹ <https://www.judiciary.senate.gov/press/rep/releases/senate-confirms-amy-coney-barrett-to-the-supreme-court>

²⁶⁰ 2016 Başkanlık Seçimleri, Cumhuriyetçi Parti Başkan aday adaydır.

çoğunluğuna dair belirli ölçüde fikir oluşturmaktadır (Taylor, 2011,9-15 ve CRS, 2020-c, 13).



Tablo 34: Yüksek Mahkeme Yargıçları (Kaynak: Sidlow, Henschen, 2018, 321 ile Holman, 2020,111)

Yüksek Mahkeme Yargıçları					
Yargıç	Görevi	Yaşı	Görev Tarihi	Eğilimi	Aday Gösteren
John Roberts	Başkan	65	29.09.2005	İlımlı /Muhafazakâr	Başkan Bush
Clarence Thomas	Üye	72	23.10.1991	Muhafazakâr	Başkan Bush
Stephen Breyer	Üye	82	03.08.1994	Özgürlükçü	Başkan Clinton
Samuel A. Alito	Üye	70	31.01.2006	Muhafazakâr	Başkan Bush
Sonia Sotomayor	Üye	66	08.08.2009	Radikal/Özgürlükçü	Başkan Obama
Elena Kagan	Üye	60	07.08.2010	Özgürlükçü	Başkan Obama
Neil Gorsuch	Üye	53	10.04.2017	Muhafazakâr	Başkan Trump
Brett Kavanaugh	Üye	55	06.10.2018	Muhafazakâr	Başkan Trump
Amy C. Barrett	Üye	48	27.10.2020	Radikal/Muhafazakâr	Başkan Trump

Yüksek mahkeme kararlarının yaklaşık *beşte ikisi* oybirliği ile alınmaktadır. Oy birliği ile alınan kararlarda, açık yasal düzenleme olması nedeniyle yorum farklılığının bulunmaması veya davanın zorlayıcı bir konuya ilişkin olmadığı dikkati çekmektedir. Buna karşın, kürtaj, eşcinsel hakları, göçmenler, Guantamao Kampıutsakları, bireysel silahlanmagibi toplumsal yönden zorlayıcı kararların oy çokluğu ile alındığı veyüksek mahkemenin muhafazakâr ve özgürlükçü üyelerinin *iki* ayrı blok halinde hareket ederek farklı görüşler bildirdikleri izlenmektedir. Yüksek mahkeme üyeleriYargıç Alito, Yargıç Roberts ve Yargıç Thomas'ın muhafazakâr yönde, Yargıç Breyer, Yargıç Kagan, Yargıç Stomayorve 2020 yılında vefat eden Yargıç Ginsburg'un özgürlükçü yönde karar verdikleri görülmektedir. Yargıç Roberts ise keskin bir blokta yer almamakla birlikte bazı konularda özgürlükçü üyeler ile birlikte hareket edebilmektedir (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 410). Yargıç Ginsburg'un ölümü ile boşalan üyeliğe atanmış olan, radikal muhafazakâr görüşlere sahip Yargıç Barrett'inyüksek mahkemenin ideolojik dengesini ve verdiği kararların yapısını değiştireceği öngörülmektedir.

Yüksek Mahkemenin Parçalı İdeolojik Yapısının Alınan Kararlara Etkisi:

Teksas Kalp Atışı Yasası

Yüksek mahkemenin parçalı ideolojik yapısının alınan kararlara yansıması, ‘Teksas Kalp Atışı Yasası’²⁶¹ hakkında yüksek mahkemekararında²⁶² somutlaşmaktadır. ABD kamuoyundaki tartışmalı politika alanlarının başında kürtaj yasağı gelmektedir. Muhafazakâr görüşe sahip bireyler, yaşam hakkının ihlali gerekçesiyle kürtajın yasaklanması gerektiğini savunurken, demokrat görüşe sahip bireyler, kadın haklarının savunulması kapsamında kürtajı anayasal bir hak olarak görmektedirler. Teksas Kalp Atışı Yasası, Cumhuriyetçi görüşlere sahip Teksas Eyaleti Valisi *Greg Abbott* tarafından 19 Mayıs 2021 tarihinde imzalanmış ve 1 Eylül 2021 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece Teksas Eyaletinde, doğacak bebeğin kalp atışının sağlık görevlileri tarafından tespit edilebildiği tarihten sonra gerçekleştirilen kürtaj yasadışı olarak kabul edilmiştir. Buna karşın, bebeğin kalp aktivitesi genellikle gebeliğin altıncı haftasında ve kadının farkına varmasından önce meydana gelmektedir. Yanısıra, Teksas Kalp Atışı Yasasının getirdiği katı yasak ile yüksek mahkemenin 1973 yılında kürtajı yasallaştıran tarihsel Kararı²⁶³ ile getirilen özgürlük alanını daralttığı ileri sürülmektedir. Bu gerekçelerle Teksas Eyalet Yasası geniş katılımlı protestolara konu olmuş ve geri çekilmesi istenmiştir²⁶⁴. Başkan Biden ile Hillary Clinton gibi demokrat partinin önde gelen isimleri yasanın anayasal haklara aykırı olduğu gerekçesiyle yürürlüğünün durdurulması gerektiğini savunmuşlar ve konu yüksek mahkemeye intikal etmiştir. Yüksek mahkeme, Teksas Eyalet Yasasının yürütmesinin durdurulması yönünde yapılan talebi beş ret, dört kabul oyu ile reddetmiştir²⁶⁵. Bu dağılımda yapılan oylamada, muhafazakâr görüşlere sahip yargıçlar *Clarence Thomas*, *Samuel Alito* ve Başkan Trump tarafından aday gösterilen cumhuriyetçi yargıçlar *Neil Gorsuch*, *Brett*

²⁶¹ Texas Heartbeat Act (Senate Bill 8, SB 8).

²⁶² Whole Woman’s Health v. Jackson, U.S. 594, (2021).

²⁶³ Roe v. Wade, U.S. 113, (1973).

²⁶⁴ <https://www.nytimes.com/2021/09/01/us/supreme-court-texas-abortion.html>

²⁶⁵ https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/21a24_8759.pdf

Kavanaugh ile *Amy Barrett* yasanın yürürlüğünün devam etmesi yönünde oy kullanmışlardır. Öte yandan, liberal görüşteki yargıçlar kabul oyu kullanmışlar ve ılımlı muhafazakâr görüşteki yüksek mahkeme Başkanı *John Roberts* azınlık görüşüne katılmıştır²⁶⁶.

Yüksek mahkemenin kararı sonucunda, Teksas Eyalet Yasasının aleyhindeki yargı süreci devam ederken yürürlükte kalması olanaklı kılınmıştır. Böylelikle ideolojik yönden bölünmüş bir yapı sergileyen yüksek mahkemenin, ABD kamuoyundaki en tartışmalı politika alanlarından olan kürtaj yasağına dair çoğunluktaki yargıçların temsil ettiği muhafazakâr görüşü kararına yansıttığı kabul edilebilecektir.

Yüksek mahkeme baktığı davalar açısından özellikli bir yargı merciidir. Yüksek mahkemenin önüne ilk derece yargılaması olarak getirilen dava sayısı fazla değildir. Mahkemenin iş yükünün en önemli kısmını temyiz yolu ile yüksek mahkemeye intikal ettirilen davalar oluşturmaktadır. Eyalet Mahkemeleri ile diğer Federal Mahkemelerin verdikleri kararlar, temyiz edilmeleri halinde veya itiraz yoluyla yüksek mahkemeye taşınmaktadır. Kararların temyizi hallerinde yüksek mahkeme bir temyiz mercii olarak hareket etmek ve bu davaları karara bağlamak ile yükümlüdür. Yüksek mahkemenin iş yükü dikkate alınarak yapılan yasal düzenleme ile temyiz mercii olarak baktığı davalar dışındaki davaları incelemek konusunda yüksek mahkemeye takdir yetkisi tanınmıştır. Yüksek mahkeme yargıçlarının davanın ilk derece mahkemesi olarak ele alınması yönünde görüş açıklaması halinde, davanın yüksek mahkeme tarafından görülmesi mümkün olmaktadır. Bu anlamda yüksek mahkeme tarafından dava seçimi konusunda titiz davranılmakta ve önemli anayasal ihtilaflarda veya federal kanunların düzenleme alanındaki eyaletler arası davalarda ilk derece mahkemesi olarak inceleme yapılmaktadır (A0, 2016, 12).

²⁶⁶ https://www.washingtonpost.com/politics/courts_law/texas-six-week-abortion-ban/2021/09/01/e53cf372-0a6b-11ec-a6dd-296ba7fb2dce_story.html

Yüksek mahkeme kural olarak, temyiz mahkemeleri tarafından verilen kararlar arasında içtihat farklılığı olması, anayasal hükümlerin veya federal kanunların yorumlanmasına ihtiyaç duyulması hallerinde davayı kabul etme eğilimdedir (AO, 2001, 13). İlk derece mahkemesi olarak bakılan davaların sayısında yıllar itibariyle artış olduğu görülmektedir. 2019 yılı Sonuç Raporu incelendiğinde; yüksek mahkemede açılan dava sayısında bir önceki yıla kıyasla 6.442 dosya artışı olduğu görülmektedir. Adli yardım ile açılan dava sayısında ise 2018 yılına kıyasla %5’lik bir artış olduğu izlenmektedir (Roberts, 2019, 5).

II.4.3. Yüksek Mahkeme Kararlarının Politika Yapımındaki Rolü

Yüksek mahkeme, federal yönetim sistemindeki denetim ve denge mekanizmasının bir parçası olarak, kongre tarafından çıkarılan yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemektedir. Yüksek mahkeme, yürütme organının kararlarını denetim ve denge mekanizması işlevi göstererek denetlemekte ve anayasaya uygun olup olmadığı yönünde karar vermektedir. Yüksek mahkemenin bu yöndeki yetkileri, yargı organının yetkisinin diğer devlet erklerinin yetkileri ile çatışmasına neden olmakla birlikte, konre ve başkan tarafından uygulamada benimsenmeyen veya sorunlu görülen alanlardaki yasaların ortadan kaldırılması amacıyla kullanılabilir. Yüksek mahkeme, daha yaygın olarak kanunların veya anayasal hükümlerin anlamının açıklanması ve uygulamada somut olaylara ne şekilde uygulanacağını ortaya konulması amacıyla kararlar almaktadır. Özellikle anayasal hükümlerin güncel olaylara uygulanması aşamasındaki yorumlayıcı kararları yüksek mahkemenin politika yapımı sürecine dâhil olması anlamına da gelmektedir (Pacelle, 2002, 102).

Yüksek mahkeme bir temyiz mercii olarak, alt derece mahkemeler tarafından verilen yargı kararlarının hukuka uygunluğunun denetimini yapmaktadır. Yüksek mahkeme kararları, gerek doktrinsel nitelikte olmaları, gerekse politika yapımı açısından getirdikleri hukuksal yorumlar bakımından tüm uygulayıcılar tarafından

dikkate alınmaktadır. Yüksek mahkeme tarafından verilen kararlar, uyumsuzluk konusu ile ilgili alanını doğrudan şekillendirebilmektedir. Örneğin, yüksek mahkeme *Bush v. Gore*²⁶⁷ kararında, 2000 yılı başkanlık seçimleri için Florida Eyaletinin oylarının yeniden sayım konusu edilmeyeceğine karar vermiştir. Yüksek mahkemenin bu kararı sonrasında, George W. Bush lehine Florida Eyaletinden çıkan yirmi beşoy sayısı korunmuş ve neticesinde George W. Bush ABD Başkanı olarak seçilmiştir (Sommer, 2014, 6). Yüksek mahkemenin başkanın kim olduğunu belirleyici yöndeki bu kararı, Demokratlar tarafından, siyasetin konusu olan konularda, yargının değil kongrenin son sözü söylemesi gerektiği yönündeki eleştirilerin konusu edilmiştir. Buna karşın, ABD yönetim sisteminde yargı organının demokratik pratiklerin işlevselliğine katkı sağlamak amacıyla çeşitli alanlara müdahale etmesi ve toplumsal yapıyı etkileyen öncül kararlar vermesi olağandır (Rosen, 2006, 116).

Yüksek mahkeme kararları toplumsal yapı üzerinde bazı değişikliklere yol açabildiği gibi kamuoyu görüşlerinin ve sosyal yapıdaki değişiminin yüksek mahkeme tarafından verilen kararların içeriğini etkileyebildiği ileri sürülmektedir. Bu yönde olmak üzere, aynı cinsiyetten olan kişilerin evlenmelerine dair yasaklayıcı düzenlemeler 1990'lı yıllara kadar toplumsal olarak kabul görmekte iken, sonraki yıllarda bu türden bir yasağın temel haklara aykırı olduğu düşüncesinin kamuoyunda baskın şekilde kabul edilir olması yasağın kaldırılması yönündeki Yüksek mahkeme Kararının içeriğini etkilemiştir (Perry, 2009, 115). Bu açıdan Yüksek mahkeme Kararlarının içeriğinin, kamuoyu farkındalığının artması, konunun ulusal medyaya yansması veya toplumsal değer yargılarının farklılaşması gibi nedenlerle zaman içerisinde değişim gösterdiği izlenmektedir (Hoekstra, 2003, 4).

Yüksek mahkeme tarafından verilen kararlar, getirdikleri hukuksal yorumlar yönünden yol gösterici ve federal yargı uygulamalarında değişiklik yaratan

²⁶⁷ Bush v. Gore, 531 U.S. 98, (2000).

mahiyettedir. Örneğin, yüksek mahkeme *Marbury v. Madison*²⁶⁸ davasında, federal mahkemelerin yetkilerinin belirlenmesi yönünden önemli bir karar vermiş ve mahkemelerin yasama ve yürütme organının işlemlerinin anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisinin bulunduğu hükmetmiştir (Crompton, 2007, 50). Yüksek mahkeme bu kararında; federal anayasanın sadece yasal metinden ibaret olmadığına, daha çok politik ilkeler ve toplumsal idealleri belirleyen ve yönetim sistemini bir arada tutan bir yapı olduğuna işaret ederek; federal mahkemelerin anayasanın yorumlanması yoluyla toplumsal konularda doğrudan etkili olabilecek türden kararlar alma yetkisinin bulunduğu karar vermiştir (Storey, 2007, 73). Yüksek mahkeme 1803 tarihli bu kararı ile federal mahkemelerin yetkisini ve inceleme alanını genişleterek sosyal yapıyı ilgilendiren alanlarda karar alınmasına olanak sağlanmakta ve böylelikle kongrenin yasama yetkisini kullandığı alanlarda yargı organı tarafından anayasal bir denetimin yapılmasına imkân vermektedir (Savage, 2010, 95). Yüksek mahkemenin *Marbury v. Madison* kararı ile federalizm ve güçler ayrılığı ilkesinin uygulaması kapsamında federal yargının rolünü belirlediği ifade edilebilir. Federal yargının politik alanda etki yaratacak türden kararlar aldığı ve eğitim alanındaki ırk ayrımının ortadan kaldıran *Brown v. Board of Education*²⁶⁹ kararında olduğu gibi toplumsal konularda doğrudan etkili olacak şekilde hareket ettiği görülmektedir. Bu açıdan yaklaşıldığında, yargı organının anayasanın yorumlanması suretiyle hukuk oluşturma yetkisinin yüksek mahkeme tarafından kullanıldığı anlaşılmaktadır (Grossi, 2018, 18).

Yüksek mahkeme, temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından dikkati çeken kararlar alınmaktadır. Örneğin, 2006 yılında verdiği *Hamdan v. Rumsfeld*²⁷⁰ kararında, yüksek mahkeme, Başkan Bush döneminde terör şüphelileri için özel askeri komisyonlar kurulmasının askeri ve diğer yargı sistemlerinin dışına çıkılması anlamına geldiğini hükme bağlayarak özel askeri komisyon kurulması konusunda başkanın yetkili

²⁶⁸ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

²⁶⁹ *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954).

²⁷⁰ *Hamdan v. Rumsfeld*, 548 U.S. 557 (2006).

olmadığına karar vermiştir (Ellis, 2009, 166). Bahsi geçen yüksek mahkeme kararının ABD yönetim sisteminde terör ve güvenlik ile ilgili konuların öne çıktığı ve terörle mücadele konusunda başkanın yetkilerinin genişlediği bir dönemde verilmiş olduğu özellikle dikkati çekmektedir. Bu anlamda, yüksek mahkemekararlarının toplumsal değişikliklere ve kamuoyu görüşlerineduyarlılığı bulunan içerikleri ile uygulamada güçlü etkiler yarattığı ve anayasal hükümlerin yorumlanması konusunda en önemli kaynak olduğu söylenebilir.

Toplumsal açıdan tartışmalı bazı konularda verilen yüksek mahkeme kararları ile bu kararların alınmasından önceki tarihlerdeki kamuyoyunun çoğunluğunun görüşlerinin yüzdesel olarak karşılaştırması Tablo Ek-5'te sunulmaktadır. Bu anlamda, kararların toplumun çoğunluğunun eğilimini yansıttığı veya toplumun ihtiyacı olan daha iyi yönetim yapısının oluşturulmasına yönelik kararlar alındığı izlenebilmektedir. Yüksek mahkeme kararlarının bu yöndeki fonksiyonu ile ABD federal yönetim sistemini doğrudan şekillendirdiği ifade edilebilecektir. Bununla birlikte, almış olduğu kararların doğrudan yürütmesini sağlama hususundaki yüksek mahkemenin yetki noksanlığının olması eleştiri konusu edilmektedir. Yüksek mahkemenin radikal ve toplumsal yapıyı etkileyecek türden kararları, tüm eyaletleri bağlayıcı olarak tesis edilmekle birlikte, uygulanmasının sağlanması yine yürütme erkinin elindedir. Örneğin, yüksek mahkemeeğitimde eşitliğin sağlanması yönünde atmış olduğu en önemli adım niteliğinde olan olan *Brown v. Board of Education* kararında ABD genelindeki tüm devlet okullarını bağlayıcı nitelikte karar vermiştir. Buna rağmen 1954 tarihli bu kararın uygulanması özellikle güney eyaletlerindeki vatandaşların ve bu eyaletleri temsil eden politikacıların büyük itiraz ve direnişleri ile karşılanmış, bazı devlet okulları kararı uygulamaya almayacaklarını açıklamışlardır. Bu direniş, kongre tarafından 1964 yılında, karar gereğince eşitliği sağlamayan devlet okullarına tahsis edilecek federal kaynakların askıya alınması düzenlemesini getiren Temel Haklar Yasasının

yayımlanmasına kadar sürmüştür. Ancak yasanın yürürlüğe girmesinden sonra yüksek mahkemenin eğitim eşitliğinin sağlanması yönündeki bu radikal kararı gerçek anlamda uygulanma olanağı bulmuştur (Unah, 2009, 23, 24). Diğer bir ifade ile yüksek mahkeme, toplumu şekillendiren ve özellikle ırk, sosyal statü, cinsiyet gibi konularda bireyler arasındaki fırsat eşitliğinin sağlanması yönündeki öncül kararları nedeniyle, yasama ve yürütme erklerinin uygulamalarına yön vermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, yüksek mahkemenin politika yapım sürecinin önemli bir parçası olduğu ve diğer erkleri bir arada tutan özelliği ile devlet mekanizmasının bütünselliğini sağlayan bir yapı olarak işlev gördüğü düşüncesi kabul edilebilmektedir (Tushnet, 1997, 96).

II.5. Kuvvetler Arası İlişkilerin Bir Analizi: Kongre Binası Baskını Örnek Olayı

ABD yönetim sisteminin temelini teşkil eden denetim ve denge mekanizması, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki güç dengesinin sağlanması esasına dayalıdır. ABD sisteminde başkan yürütme erkinin başıdır. Buna karşın başkan, yürütme gücünü tekelinde bulunduran bir aktör değil, yasama ve yürütme arasındaki güç dengesini sağlayan bir role sahiptir. Bu temelde, yasama erkini işlevselleştiren kongrenin, başkanı görevden alma yönünde Meclis Soruşturması²⁷¹ sürecini işletmesiyle erkler arasındaki dengenin sağlanması somutlaşmaktadır. ABD anayasası, Meclis Soruşturması sürecinin nasıl işletileceği konusunda oldukça muğlaktır. Anayasada, ‘*vatana ihanet, rüşvet ile diğer ağır suç ve kabahat*’ hallerinde başkanın kongre tarafından görevden alınabileceği öngörülmekle birlikte, doktrinde anayasa hukukçuları tarafından, bu ifadenin ‘*önemli ve ağır yetki suiistimali halleri*’ni kapsadığı savunulmaktadır (O’connor, Sabato, Yanus, 2016, 181). Başkanın sahip olduğu yetkileri

²⁷¹ Impeachment.

aşması veya otonomisini suiistimal etmesihallerinde,kongre sistemsel bir savunma mekanizması olarak meclis soruşturması kartını çıkartabilmektedir.

Kolonyal dönemde,İngiliz monarşisi yönetim geleneklerinin despotizme dönüştüğü inancını taşıyan kurucular, yeni yönetim sisteminde halkın egemenliğine dayanan cumhuriyet yönetiminin benimsenmesini ve baskıcı İngiliz yönetsel yapılarının devam ettirilmemesi gerektiğini savunmuşlardır. Buna karşın İngiliz yönetsel yapılarının izleri, kaçınılmaz olarak yeni kurulan yönetim sisteminde hissedilmektedir.Temsilciler Meclisi ve Senato şeklindeçift meclisli oluşturulan kongre yapılanmasında, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşan çift meclisli İngiliz parlamentosundan esinlenilmiştir. İngiliz yönetim yapısında olduğu gibi bir kral yoktur, ancak enerjik bir yürütme organı ve yürütme yetkilerinin toplandığı bir başkan yeni yönetim sisteminin itici gücü olarak kabul edilmiştir. İngiliz yönetim geleneğinden ödünç alınan bir diğer unsur ise,yargıçların, bürokratların ve diğer kamu görevlilerinin suça karışmaları halinde Parlamento tarafından görevden alınmalarını sağlayan anayasal mekanizmadır. İngiliz Parlamentosunun, dokunulmaz olan kralı görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kral tarafından yapılan kamu politikalarının uygulayıcısı konumunda olan bakanları, yargıçları, yüksek bürokratları veya bazı aristokratları denetlenme ve görevden alma yetkisi mevcuttur. İngiliz anayasa hukukunda 1300'lü yıllardan itibaren, ilkel hali ile uygulanagelen bu yöntem kralın, Parlamenteoya denetim yetkisi tanımak suretiyle, tiranlaşma eleştirilerine verdiği bir cevap olarak görülebilir. İngiliz yönetim geleneğinin eski bir parçası olan meclis soruşturması mekanizması, kongrenin denetim yetkileri genişletilerek,yeni kurulan ABD yönetim sistemine transfer edilmiştir (Murphy, 2007, 13-17). Başkan Hamilton, Federalist Belgelerde²⁷²kaleme aldığı,

“...yürütme gücünün tek bir Başkanın ellerine teslim edilmesi krallığı çağrıştırmaktadır. Buna karşın, Başkan dört yıllık süre için seçimle göreve

²⁷² The Federalist Papers (The Federalist No.69).

gelmeli ve ancak halkın güvenini kazandığı ölçüde yeniden seçilebilmelidir. Bu şartlar altında, kraliyet tacının sonsuza kadar mirasçısı olan Büyük Britanya kralından farklı olan vesadece üç yıllık süre için seçilen New York Eyaletivalisine benzer koşullara tabi bir Başkan karşımıza çıkacaktır... Başkanın vatana ihanet, rüşvet ve diğer ağır suç ve kabahatler nedeniyle görevden alınması, kovuşturulması ve cezalandırılması yürürlükteki hukukun bir gereği olarak kabul edilmelidir. Bunun aksine, Büyük Britanya kralı kutsal ve dokunulmazdır. Kralı yargılayacak bir mahkeme olmadığı gibi ihtilal veya toplumsal bir kalkışma olmadan cezalandırılması da mümkün değildir...”

ifadeleri ile meclis soruşturmasının başkanın hesap verebilirliğini ve denetimini sağlayan yönüyle yeni yönetim sisteminin emniyet vanalarından biri olduğunu ortaya koymaktadır (Hamilton, Madison, Jay, 2005, 367 ile Sunstein, 2019, 60-98, 112).

Meclis soruşturması mekanizması, anayasanın mimarlarınca, yeni kurulan rejimde tiranlığının önlenmesi ve başkanın geniş yetkilerinin sınırlandırılması amacıyla yapılandırılmış bir araçtır (Mayhew, 2000, 126). Yürütme erkini tüm yetkilerinin toplandığı başkanın, sahip olduğu kamu gücünü, özellikle savaş veya olağanüstü hallerde, suiistimale fırsatı olduğu ve hazinenin kontrolünü elinde bulundurduğu dikkate alındığında, sistemin kurucularının demokratik pratiklerin ortadan kalkabileceğine ilişkin endişelerinin yerinde olduğu anlaşılmaktadır (Engel, Meacham, Naftali, Baker, 2018, 280).

ABD yönetim sisteminde başkana tanınan yetkiler çok geniştir ve bu yetkilerin kamu yararı gözetilmeksizin pervasızca kullanılması demokrasinin özüne zarar verecektir. Başkan tarafından izlenecek olası kutuplaştırma politikaları ve partizanca yaklaşımlar, yürütme erkini denetimini ve güç dengesinin sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Buna bağlı olarak, yürütme lehine güç konsolidasyonu, kamu kurumlarının işlevsiz hale gelmesi ve otokrasite halesi gündeme gelmektedir. Bu yönden değerlendirildiğinde, meclis soruşturması despotizmi önleyen ve demokrasiyi koruyan yapısal bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır (Tribe, Matz, 2018, 167). Diğer taraftan, Başkanın muazzam yetkilerinin sınırlandırılması güçler ayrılığı, denetim ve denge mekanizması gibi araçların işlevselliğine rağmen uygulamada kolay olmamaktadır.

Uygulamada, kongre, yüksek mahkeme ve diğer bağımsız federal kurumların denetleyici işlevlerini yerine getirmekte geciktiği gözlemlenebilmektedir. Demokrat Parti Temsilciler Meclisi üyesi *Eric Swalwell* tarafından bu durum, “*acı gerçek şu ki, biz kuralları kazananın belirlediği bir ülkeyiz. Denetim ve denge mekanizmasını işleterek yetki suistimali hallerini engellemekle görevli olan yapılar bile çoğu zaman yetersiz kalabilmektedir*” şeklinde ifade edilmektedir (Swalwell, 2020, 310). Kongre tarafından meclis soruşturması sürecinin etkin ve başarılı bir biçimde yürütülmesi, ABD yönetim sisteminin işlerliğini ve demokrasinin devamlılığını sağlayan önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir.

Temsilciler Meclisi ve Senato, meclis soruşturması sürecinin kalbidir. Meclis soruşturması, Temsilciler Meclisinde yapılan oylama ile başlatılan suçlandırma sürecinin, Senatoda gerçekleştirilen yargılama sonucunda *üçte iki* çoğunlukla karara bağlanması şeklinde işlemektedir. Meclis soruşturması sürecinde Senato, Temsilciler Meclisinden farklı olarak, bir mahkeme gibi hareket etmekte, tanık dinleyebilmekte ve sunulan delilleri değerlendirmektedir. Buna karşın, meclis soruşturması süreci bir ceza kovuşturması gibi işlememektedir. Meclis soruşturması süreci sonunda suçlandırılan başkan, cezai sorumluluğu olmasa da görevden alınabilmektedir. Suç teşkil eden bir nedenle görevden alınmış olan başkanın cezai sorumluluğu ancak görevden alınması sonrasında ceza kovuşturmasının federal yargı mercilerince başlatılması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, meclis soruşturması, kongre tarafından nadir olarak kullanılan özellikli bir yetkidir. Meclis soruşturması, çok sık başvurulmuş bir yöntem olmamakla birlikte, Başkan Tyler (1843), Başkan Johnson (1868), Başkan Nixon (1974) Başkan Clinton (1998) ve Başkan Trump (2019-2021) hakkında işletilmiştir. Tarihsel süreçte, *bir* Senatör, *bir* Bakan olmak üzere toplamda *onyedi* federal bürokrat ile *ondört* federal yargıç meclis soruşturması süreci sonucunda suçlandırılarak görevden alınmıştır (Halstead, 2005, 3-5 ile Jillson, 2008, 260).

Meclis Soruşturması ile görevden alınan federal yargıçların kongre üyesi olarak seçilmeleri halinde yeniden federal görevler almasının örneklerine rastlanmaktadır. Buna karşın, meclis soruşturmasına uğramak, özellikle federal yargıçlar açısından, önemli bir güvenilirlik kaybı ile neticelenmektedir. Örneğin, Güney Florida Bölge Mahkemesi Federal Yargıcı *Alcee Hastings*, ‘yüzelli bindolar tutarında rüşvet almak’ ve ‘yalan beyanda bulunmak’ suçlarından aleyhinde başlatılan meclis soruşturmasında, Senato tarafından gerçekleştirilen yargılamada suçlu bulunarak 20 Ekim 1989 tarihinde görevden alınmıştır. Hastings 1999 yılında, 23 üncü Kongre Bölgesi, Florida Eyaleti Temsilciler Meclisi üyesi olarak seçilmiştir. Öte yandan, 1989 yılında geçirdiği görevden alınma süreci, kongre üyesi Hastings açısından güven kaybı olarak kabul edildiğinden, kongrenin öne çıkan üyelerinden biri haline gelememektedir (Kaiser, 2013, 168).

Başkan Trump, ABD tarihinde *iki* kez meclis soruşturması geçiren ilk başkandır. Başkan Trump, Ukrayna ile ilişkilerinin sorgulandığı 2019 yılında başlatılan ilk meclis soruşturmasında, ‘yetki suiistimali’ ve ‘kongrenin engellenmesi’ suçlarından²⁷³, Temsilciler Meclisi tarafından suçlu bulunmuş ve buna karşın 5 Şubat 2020 tarihinde 48 kabul 52 Ret oyu ile Senatoda aklanmıştır²⁷⁴. Senatoda kullanılan oyların, partililer arasında çok keskin bir biçimde bölünmesi, partizanca oy kullanıldığı eleştirilerini beraberinde getirmiştir. Meclis soruşturması, yasama organının bir işlevi olmakla birlikte, siyasi yönü bulunan bir süreç olduğu gözardı edilmemelidir. Bu yönden, senatörlerin çeşitli politik baskılarla, mensubu oldukları siyasi partinin genel görüşü ve ortak menfaati doğrultusunda birlikte hareket etmeleri ve bu doğrultuda oy kullanmaları şaşırtıcı değildir (Sunstein, 2001, 19). Diğer taraftan, Senatodaki çoğunluğun, başkanın mensubu olduğu siyasi partinin temsiliyeti olan senatörlerden oluştuğu dikkate alındığında, senatörlerin çeşitli politik gerekçelerle, aynı siyasi görüşten bir başkanın

²⁷³ <https://www.congress.gov/116/bills/hres/755/BILLS-116hres755enr.pdf>

²⁷⁴ <https://www.cnet.com/how-to/trump-acquitted-in-lightning-fast-impeachment-trial-results-what-did-trump-say-what-happens-next/>

görevden azledilmesine sıcak bakmayacağı da düşünülebilir. Buna karşın, Başkan Trump'ın Senatodaki yargılamasında Cumhuriyetçi Senatörlerden *Mitt Romney*'in suçlandırma yönünde oy kullanmış olması dikkat çekicidir. Bu anlamda uygulamada, Senatörlerin meclis soruşturması sürecinde, başkanın etkisinden bağımsız olarak oy kullanmalarının mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

Başkan Trump hakkındaki ikinci Meclis Soruşturması, 13 Ocak 2021 tarihinde 'ayaklanmanın kışkırtılması' suçundan²⁷⁵ başlatılmıştır. Alexis de Tocqueville tarafından 'Amerikada Demokrasi'²⁷⁶ başlıklı eserinde ortaya atılan demokrasi kuramı, 6 Ocak 2021 tarihli Kongre baskını sonrasında yeniden güncel tartışmalarının odağını oluşturmuştur. ABD demokrasisinin sembolü olan kongre binasına saldırılar sonrasında başlatılan ikinci meclis soruşturması sürecinde, Demokratların çoğunlukta olduğu Temsilciler Meclisi yaptığı oylama ile Başkan Trump'ı 'kamu gücünü suistimal' yönünden suçlu bulmuştur. Buna karşın, Cumhuriyetçilerin kontrolündeki Senatoda, 57 kabul 43 Ret oyu ile-görevden azil için gereken *üçte iki* çoğunluğu teşkil eden 67 oya ulaşamayarak- Başkan Trump'ın görevden alınmasının gerekmediğine karar verilmiştir²⁷⁷. İkinci meclis soruşturması süreci devam ederken, Başkan Trump'ın görev süresi sona ermiş ve Başkan Biden yemin ederek göreve başlamıştır. Cumhuriyetçi Senatörler tarafından, Başkanlık görev süresinin sona ermiş olduğu gerekçesiyle, Başkan Trump'ın görevden alınmasının fiilen bir değişiklik yaratmayacağı ve sürecin devam ettirilmemesi gerektiği savunulmuştur. Karşıt görüşün taraftarları ise, Başkan Trump'ın yeniden federal görev almasının engellenmesi, diğer bir deyişle gelecek seçimlerde yeniden başkan adayı olmasının önüne geçilmesi amacıyla meclis soruşturması sürecinin sürdürülmesini talep etmişlerdir²⁷⁸. Bu tartışmaların odağındaki

²⁷⁵ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-116hdoc95/pdf/CDOC-116hdoc95-vol11-1-pt5.pdf>

²⁷⁶ De La Démocratie en Amérique (1835-1840).

²⁷⁷ <https://www.economist.com/united-states/2021/02/14/donald-trumps-second-impeachment-ends-in-a-second-acquittal>

²⁷⁸ <https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2021/trump-impeachment-guide/>

Senato, ‘*vatana ihanet, rüşvet ile diğer ağır suç ve kabahatlerin olduğuna dair açık ve ikna edici delil bulunmadığı*’ gerekçesine dayanarak Başkan Trump hakkındaki ikinci meclis soruşturması sürecinin kapatılması yönünde karar almıştır. Senatodaki yargılama süreci, tanık çağırılmaması ve suçlandırmamaamacıyla partizanca oy kullanıldığı yönündeki tartışmaların sürmesineneden olmuştur. Bu açıdan, ikincimeclis soruşturması sürecinin, başkanın yetki suiistimali hallerini önlemede Senatonun yetersiz kaldığı izlenimi yaratması nedeniyle,nihai olarak kongreningüç kaybına sebebiyet verdiği söylenebilecektir(Lamb, Neiheisel, 2021,109).

Kongre baskını sonrasında yürütülen ikincimeclis soruşturması sürecindekamuoyunda yükselen eleştiriler, meclis soruşturması sürecinin anayasaya aykırı yürütülmesi halinde federal mahkemelerin müdahale yetkisininolup olmadığıtartışmasını gündeme taşımıştır. Kongre baskını örneği üzerinden somutlaştırılacak olursa, başkaninkendisi hakkında başlatılan ve devam etmekte olan bir meclis soruşturmasının iptali talebiyle federal mahkemelere başvuruda bulunup bulunamayacağısorunsalı gündeme gelmektedir. Anayasal hükümler esas alındığında,ilk bakışta federal mahkemelerin yetkili olmadığı söylenebilir.Federal anayasa,meclis soruşturması yetkisini federal mahkemelere değil,kongreye teslim etmektedir. Meclis Soruşturmasının anayasaya aykırı yürütülmesi hallerinde herhangi bir yaptırım öngörülmemektedir. Bu nedenle,meclis soruşturması sürecinde federal mahkemelerin sürece müdahale yetkisinin olmadığı kabul edilmektedir. Öte yandan bu konu,denetim ve denge mekanizmasının işleyişi açısından da değerlendirilmeye muhtaçtır. Yargı organı, yasama ve yürütme organının işlemlerini anayasaya aykırılık halleri yönünden denetleme yetkisine sahiptir. Bu açıdan yaklaşıldığında, anayasaya aykırı bir meclis soruşturması sürecinin federal mahkemelerin denetim yetkisinin kapsamında olması gerektiği akla gelmektedir. Bu çıkarım, yüksek mahkemenin güçler ayrılığı konulu kararları ile örtüşmektedir (Gerhardt, 2000, 87).

ABD anayasası kısa ve genel hükümler içeren bir metindir. Anayasa hukuku ise doktrin ve somut olaylar üzerinden beslenip gelişen bir özellik sergilemektedir. Buna paralel olarak Senato, önceki meclis soruşturması süreçlerinde uygulanan kuralları, bu kurallar etkinlik veya adil yargılama esaslarına ters düşmediği ölçüde, aynen takip etme eğilimindedir. Örneğin, Senato, Başkan Clinton'ın 1998 yılındaki yargılaması esnasında uygulanan kuralları, Başkan Trump'ın 2020 yılındaki yargılamasında da takip etmiştir (Rybicki, Greene, 2021, 9). Bununla birlikte tarihsel süreçte, ABD Başkanlarının meclis soruşturması ile suçlandırılması uygulamasına sık rastlanılmamaktadır. Başkan Johnson ve Başkan Clinton hakkında yürütülen meclis soruşturması süreçlerinde anayasaya aykırılık iddiaları ileri sürülmesine karşın, Senato tarafından aklanmışlar ve suçlandırılmamışlardır. Meclis soruşturması sürecinin uygulamada işlevselleşmesi, Senato için öngörülen *üçte iki* çoğunluğun sağlanıp sağlanamaması ile yakından ilişkilidir. Bu anlamda, meclis soruşturması süreci her ne kadar denetim ve denge mekanizmasının önemli bir ayağı olsa da, çeşitli pazarlıklara açık siyasi bir süreç özelliği taşımaktadır (Sunstein, 2019, 112-120 ile Lamb, Neiheisel, 2021, 110-130).

Kongre tarafından yürütülen meclis soruşturması sürecinin yargı organı ile bağlantısı yüksek mahkeme üzerinden kurulabilir. Yüksek mahkeme başyargıcı, meclis soruşturması sürecinin Temsilciler Meclisindeki ayağında herhangi bir rolü bulunmamasına karşın, Senatodaki yargılama sürecine başkanlık yapmaktadır. Bu bağlamda, yürütmenin başı olan başkanın, yasama erki tarafından denetlenmesi sürecindeki en önemli aşama olan Senato yargılaması, yüksek mahkeme başyargıcının yönetiminde gerçekleştirilmektedir. Bu durum meclis soruşturması sürecini, yasama, yargı ve yürütme erklerinin kesişim kümesine taşımaktadır. Öte yandan, yüksek mahkeme başyargıcının uygulamadaki yetkileri, yargılama sürecinin idaresi, Senatörlerin yemin ettirilmesi ve oylamada ortaya çıkabilecek bazı teknik sorunların çözülmesi ile sınırlandırılmıştır (CRS, 2020-e, 7).

Başyargıcın, meclis soruşturması sürecinin geçerliliği veya anayasaya uygunluğu konusunda görüş bildirme yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle,başyargıcın, meclis soruşturması sürecini şekillendirmesi veya sonucunu belirleyici yönde adım atılmasını sağlaması mümkün değildir. Diğer yandan, başyargıcın sahip olduğu yetkileri yorumlama yönteminin süreç üzerinde etkilerinin olduğu görülmektedir. Örneğin, Başkan Clinton'un Senatodaki yargılaması, cumhuriyetçi-muhafazakâr görüşleri ile bilinen Başyargıç *William Rehnquist* başkanlığında gerçekleştirilmiştir. Başkan Clinton'un yargılaması esnasında, Yargıç Rehnquist, yetkilerini dar yorumlayarak, sonucu etkilemekten oldukça uzak birkaç teknik karar dışında varlık göstermemiştir (Posner, 1999, 130 ile Sunstein, 2019, 122). Başkan Trump'ın Senatodaki yargılamasının başkanlığını yürüten, ılımlı muhafazakar görüşteki Başyargıç *John Roberts* ise, tarafların partizan tutumları karşısında inisiyatif kullanan, kararlı bir tutum sergilemiştir (Lamb, Neiheisel, 2021, 129). Buna karşın, Başyargıç her ne kadar Senato yargılamasının yöneticisi olsa da sürecin sonucunu etkilemekten uzaktır. Meclis soruşturması sürecini şekillendiren ve karara bağlayan gerçek aktörler senatörlerdir. Kısaca, meclis soruşturması sürecinde son söz, üçte iki çoğunluğu sağlayacak olan Senato tarafından söylenmektedir. Bu durum, anayasal denetim ve denge mekanizmasının işlevselleşmesi açısından önemli bir aygıt olan meclis soruşturmasının, uygulamada siyasi bir süreç halinedönüşmesine sebep olmaktadır.

Bölüm Değerlendirmesi: ABD Yönetim Sisteminin Federal Düzeyde Kendine Özgü İşleyişi

ABD yönetim sistemi kuruluşundan günümüze federalist bir yönetim sistemi üzerinden yapılandırılmıştır. Modern dönemde Avusturalya, Belçika, Brezilya, Kanada, Etiyopya, Almanya, Hindistan, Malezya, Meksika, Nijerja, Pakistan, Rusya, Güney Afrika, İspanya ve İsviçre federal yönetim sistemini benimsemiş dünyadaki diğer ülkelerdendir. ABD federal sistemi, kaynağını aldığı güçler ayrılığı prensibine iki partili

seçim sistemi mekanizması yönünden diğr ülkelerde uygulanan federal sistemlerden oldukça farklı bir işleyiş göstermektedir.

ABD federal sistemi, diğr federal yönetim sistemlerinden farklı olarak, yönetim kademeleri arasındaki g ve yetki paylaşımını ifade etmektedir. ABD yönetim sisteminde, eyaletler ve alteyalet düzeyindeki yönetsel yapılar, merkezi yönetimin uzantıları olarak karşımıza çıkmazlar. Aksine, yönetsel katmanlar yönetsel gücün ve yetkilerin paylaşılması kadar, kendi aralarında güç dengesinin sağlanmasına yönelik olarak işlevselleşmektedirler. Bu yönden yaklaşıldığında ABD federal sisteminin, ‘denetim ve denge mekanizması’nın federal yönetim, eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde işleyişi yönünden kendine özgü bir yapılanma olduğu söylenebilir. Diğr federal yönetim sistemlerinde, toplumu oluşturan bireyler alt-ulusal yönetim yapılarından daha ziyade merkezi yönetime güven duyma eğilimindedir. Bunun aksine, ABD federal sisteminde, eyalet ve alteyalet yönetim birimlerinin otonomisinin korunması ilkesi sonucunda, ABD toplumunu oluşturan bireyler bağlı oldukları eyalet ve yerel yönetimlere federal yönetimden daha fazla güven duyma eğilimi göstermektedirler.

ABD federal bürokrasisi oldukça geniş ölçeklidir ve bu yapılanmada tüm bürokratlar, başkana bağlı olarak çalışmalarına karşın görevlerini yerine getirirken önemli ölçüde bağımsız hareket etme imkânına sahiptirler. Pendleton Kanunu gereğince federal bürokratlar liyakat gözetilerek görevlerine getirilmektedirler. Federal bürokratların, Beyaz Saray alışanları dışında, atamaları Senatonun onayına tabidir. Bu anlamda bürokratik gücün kontrolünün Başkan ile Kongre arasında paylaşıldığı söylenebilir. Buna karşın Başkanın, düzenleyici kurumlar ve belirli süre ile atanan bürokratlar hariç, federal kurumların yöneticilerini Senatonun onayına gerek kalmaksızın görevden alma yetkisi mevcuttur. Bu yetki geleneksel olarak, düzenleyici kurumlar ve belirli süre ile atanan bürokratlar açısından kullanılmamaktadır. Buna

karşın, Başkan Biden döneminde, Başkan Trump tarafından atanan ve *altı* yıllık görev süresi 2025 yılında dolacak olan Sosyal Güvenlik İdaresi²⁷⁹ başkanı *Andrew Saul*, -istifa etmeyi reddetmesi üzerine- Başkan Biden tarafından 2021 yılında görevden alınmıştır. Andrew Saul, bağımsız bir idari kurumun başkanı olarak görev süresinin yasalarla korunduğunu ileri sürerek Başkan Biden'ı partizanca kıyım yapmakla suçlamıştır. Başkan Biden alınan kararı, federal bürokratların görevden alınması yetkisini başkana tanıyan yüksek mahkeme kararları ile uyum içerisinde olduğunu belirterek savunmuştur. Bu örnekten izlendiği üzere federal bürokratların görevden alma yetkisinin başkana ait olması bürokratik gücün başkanının kontrolüne geçmesi anlamına gelebilmektedir²⁸⁰.

ABD federal bürokrasi yapılanmasında, bakan atamaları siyasi parti çoğunlukları ile ilişkilidir ve atamalarda Senatonun onayı aranmaktadır. Buna karşın, kabine siyasi partilerin bir uzantısı olarak kabul edilmemektedir. Aksine kabineyi oluşturan bakanlıklar kendi hizmet alanları ile ilgili konularda başkanın politika yapım sürecinin şekillendirilmesinde rol oynamaktadır. Diğer bir deyişle, bakanlar başkana kendi hizmet alanları dâhilindeki konularda danışmanlık sağlamaktadır. Atamalarında Senato onayı aranan bakanlar, başkanın tasarrufu ile görevden alınabilmektedir. Bu uygulama ABD'nin ilk bakanlığı olan Dışişleri Bakanlığının kuruluşu aşamasında kongrede önemli tartışmalara yol açmış ve bürokrasinin kontrolünün bu yolla başkana teslim edildiği yönünde eleştiriler getirilmiştir. Bu gerekçe ile kongrede bir grup temsilci bakanların görevden alınmasında da mutlaka Senatonun onayının aranması gerektiği fikrini savunmuştur. Diğer yandan, James Madison'un başını çektiği çoğunluk ise başkanın anayasal görevi olan, kanunların yürütülmesi için gerekenlerin yapılması vazifesinin ancak kendi kabinesini ve yakın çalıştığı bürokratları kontrol edebilmesine bağlı bulunduğu savını ileri sürmüştür. Yoğun tartışmalar sonucunda Madison'un

²⁷⁹ Social Security Administration.

²⁸⁰ <https://washingtonpost.com/politics/andrew-saul-social-security-/2021/07/07>

görüşü kabul edilmiş ve bakanların atamalarında Senatonun onayı aranmasına rağmen görevden alınmaları başkanın tasarrufuna bırakılmıştır. Buna karşın bürokratik gücün kontrolünün salt başkana ait olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Kongre, kanunların değiştirilmesi, bütçe kısıtlamalarına gidilmesi, idarenin denetimi gibi güçlü araçlar ile bürokratik gücün sadece başkanının kontrolünde kalmasının önüne geçmektedir. Bu anlamda güçlü bir yasamanın varlığı, başkanın başını oluşturduğu yürütme erki ne kadar güçlenmiş olursa olursa olsun, kamu kurumlarının ve federal bürokrasinin işleyişinin her anlamda tek bir merkezde toplanmasının önüne geçmektedir.

ABD yönetim geleneğinde bakanların, başkan tarafından görev sürelerinin son yılında görevden alınması veya bakanların istifa yoluyla görevden ayrılmaları uygulamasına rastlanmamaktadır. Sistemin işleyişinin bu yönde olmasına karşın, ABD yönetim yapılanmasındaki önemli bakanlıklardan olan, Savunma Bakanı *Mark Esper*'in görevden alındığı, başkanlık seçimlerinin sonuçlarının açıklanması sonrasında, Başkan Trump tarafından 9 Kasım 2020 tarihli twitter mesajında duyurulmuştur²⁸¹. Başkan Trump'ın görevden alma tasarrufunu, çeşitli konularda bir süredir kendisi ile aynı politik yönde hareket etmekten kaçınan Savunma Bakanı Esper'in istifa etmesinin önüne geçmek için kullandığı yönünde eleştiriler getirilmiştir. Pentagon gibi kurumların bağlı olduğu Savunma Bakanlığının başkan ile uyumlu hareket edemediği ve savunma politikalarının uygulanması yönünde karşılıklı ters düşmelerinin 2019 yılında Savunma Bakanının atandığı tarihten bu yana devam ettiği ifade edilmektedir. Başkan Trump'ın Savunma Bakanının görevden alınması sonrasında FBI Direktörü *Chris Wray* ile CIA Direktörü *Gina Haspel*'i Başkanlık seçimlerinde kendisini desteklemedikleri gerekçesi ile görevden alacağı yönündeki haberler ulusal basına yansımıştır²⁸². Devamında Başkan Trump 17 Kasım 2020 tarihli twitter mesajı ile İç Güvenlik Bakanlığı, Siber güvenlik ve Altyapı Emniyeti Direktörü *Chris Krebs*'i seçimde yapılan olası

²⁸¹ https://www.washingtonpost.com/national-security/defense-secretary-mark-esper-fired-trump/2020/11/09/9b7cbcbc-a5b9-11ea-8681-7d471bf20207_story.html

²⁸² <https://www.nytimes.com/2020/11/09/us/politics/esper-defense-secretary.html>

hileleleri önlemede başarısız olduğu gerekçesi ile görevden aldığı duyurmuştur²⁸³. Chris Krebs, görevden alınmasından çok kısa bir süre öncesinde *-2020 Başkanlık Seçimlerinin ABD tarihindeki en güvenli seçimler-* olduğuna dair bir mesaj yayınlamıştır.

Başkan Trump'ın, 3 Kasım 2020 tarihli başkanlık seçimi sonuçlarında kaybettiğinin açıklanmasından sonra, ulusal güvenlik gibi hayati politikaların yürütücüsü konumunda olan Savunma Bakanını, İç Güvenlik Bakanlığındaki önemli federal bürokratları politik nedenlerle görevden alma yönünde tasarrufta bulunması ve başkanın bu türden tasarruflarını engelleyecek herhangi bir mekanizmanın bulunmaması dikkat çekicidir. Bu görevden almalara yönelik olarak çeşitli senatörler memnuniyetsizliklerini açıklamış olsalar da partizan görevden almalara yönelik herhangi bir yönetsel mekanizma mevcut değildir. ABD bürokratik yapılanmasında, denetim ve denge mekanizmasının varlığına rağmen, politik gerekçelerle federal bürokratların görevden alınmasının mümkün olması ve bu uygulamayı engelleyecek sistemsel bir engelin yokluğu dikkati çekmektedir. Bu durum bize, bürokratik gücün kontrolünün önemli ölçüde Başkan'da olduğunu düşündürmektedir.

Başkanlık seçimleri, ülke genelinde gerçekleştirilen en önemli seçimdir. Buna karşın seçimlere katılım oranı diğer ülkelere kıyasla oldukça düşüktür. Bunda seçimlere katılım zorunluluğunun bulunmamasının etkisinin olduğu düşünülmektedir. Zira, seçimlere katılım mecburiyeti olmayan Japonya, Finlandiya, Güney Afrika, Kore gibi ülkelerde de katılım oranlarının, seçimlere katılım zorunluluğu uygulaması bulunan Türkiye, Avusturalya gibi ülkelere kıyasla düşük olduğu izlenmektedir²⁸⁴. Buna karşın, Başkanlık seçimlerine katılım oranları ile başkanlık seçiminin yapıldığı dönemde var olan temel politika sorunun desteklenmesi arasında bir ilişki olduğu kabul edilmektedir. Bu anlamda başkanlık seçimleri, yönetilenlerin politika yapımı konusundaki

²⁸³ <https://www.nytimes.com/2020/11/17/us/politics/trump-fires-christopher-krebs.html>

²⁸⁴ <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>

eğilimlerinin ve taleplerinin belirlenmesi adına önemli göstergeler sunmaktadır (Buchanan, 2004, 5). 1956 ila 2000 yılları arasındaki başkanlık seçimlerine katılım oranlarının o yıllarda öne çıkan temel politika sorunlarının desteklenme oranları ile karşılaştırılması Tablo Ek-2’de sunulan verilerde izlenebilmektedir.

Başkanlık seçimleri, seçmenlerin politika yapımı veya federal düzeydeki uygulamalar konusundaki tercihlerini açıklamalarını sağlayan ve bu yolla yönetenlerin denetimini gerçekleştirdikleri bir pratik olması yönünden Amerikan demokrasisi için oldukça önemlidir. Başkanlık seçimleri, yönetilenlerin çoğunluğunun sosyo-ekonomik ve toplumsal açıdan çözüme muhtaç konulardaki beklentilerinin ortaya çıkarılması ve bu anlamda ulusal düzeyde tartışmaya yol açan uygulamaların değiştirilmesi yönünde yönetenlere müdahalesi olarak da değerlendirilebilir. Örneğin, 1864 yılında gerçekleştirilen seçimler, ülke genelinde köleliğin kaldırılması ve iç savaş sonrası ABD yönetim yapısının şekillendirilmesi açısından oldukça belirleyicidir. Ulusal düzeyde, kamuoyunun endişesine yol açan bir konu başkanın ve yönetimin temel önceliği haline gelebilmektedir. Bu anlamda, özellikle ulusal kriz dönemlerinde gerçekleştirilen başkanlık seçimlerinin sonucunda, seçmenler arasında kaçınılmaz olarak ortaya çıkan kutuplaşma, kamuoyunun yönetsel kararların alınmasında ve politika yapım sürecinin şekillendirilmesinde doğrudan etkili olmasına yol açmaktadır. Diğer bir deyişle, görünen pratik başkanlık seçimi olsa da, seçim sonuçları ve yarattığı etkiler yönetim organizasyonuna ve gücün dağılımına dair önemli değişiklikler getirebilmektedir. Yanısıra, başkanlık seçimlerini rakibine kıyasla önemli bir oy farkı ile kazanan Başkanların, Kongre üzerinde daha geniş bir pazarlık gücü elde ettikleri ve bunun neticesinde yasama işlevi üzerinde etkili oldukları bilinmektedir. Buna karşın, başkanın güçlü olduğu dönemin -seçimi ne oranda büyük bir farkla kazanmış olursa olsun- ilk yılı olduğu ve kamuoyunun beklentileri yönünde adımların sıcağı sıcağına atılması gerektiği kabul edilmektedir (McPherson 1972, 268).

Başkanlık seçimlerine katılım oranı düşük olmakla birlikte ekonomik veya toplumsal kriz dönemlerinde artış eğilimi sergilemektedir. Başkanlık seçimlerine katılım oranı 2018 yılında %49.4 iken, 2016 yılında %59.2, 2012 yılında %54.9, 2000 yılındaise %50.3 olarak gerçekleşmiştir. 3 Kasım 2020 tarihinde gerçekleştirilen Başkanlık seçimlerinde ise ABD genelinde % 66.9 katılım oranı yakalanmış olup, bu oranın önceki seçimlere kıyasla oldukça yüksek olduğu dikkati çekmektedir. 2020 yılı seçimlerine eyaletler bazında en yüksek katılım oranları, %82.9 ile Minnesota, %82.4 ile Wisconsin, %80.1 ile New Hampshire, %79.2 ile Maine ve %78.6 ile Iowa eyaletlerinde gerçekleşmiştir. En düşük katılım oranları ise, %57.0 ile West Virginia, %57.3 ile Oklahoma ve %58.2 ile Arkansas eyaletlerinde görülmüştür²⁸⁵. 2020 yılındaki katılım oranlarının yüksek olmasının temelinde, siyasi aktörlerin, seçmenlerin ve federal kurumların oldukça kutuplaşmış olmasının yattığı değerlendirilmektedir. Ülke genelindeki Afro-Amerikan, Hispanik veya diğer etnik kökenlerden gelen ve azınlık statüsünde bulunan bireyler geçtiğimiz kırk yılı aşkın bir süredir siyasi görüşlerini Demokrat olarak tanımlamaktadırlar. Bu süre zarfında toplam nüfusun %12'si ile %13'üne tekabül etmekte olan Afro-Amerikan seçmenler, Demokratların oylarının 1960'lı yıllardan itibaren önemli ölçüde artmasına neden olmuşlardır. Afro-Amerikan etnik kökenden gelen bireylerin Demokratlara en sadık oy kitlesini oluşturmalarının temelinde, Başkan Johnson²⁸⁶ döneminde imzalanan ve güney eyaletlerindeki Afro-Amerikan kökenli bireylere seçme hakkı tanıyan *Seçme Hakkı Kanunu*'nun²⁸⁷ yadsınamaz bir etkisi mevcuttur(Polsby, Wildavsky, Schier, Hopkins, 2016, 30).

ABD genelinde artış gösteren Hispanik ve Latin kökenli nüfus, Afro-Amerikan kökenli bireylere kıyasla daha az Demokrat görüşleri savunmakla birlikte, yakın tarihli seçimlere bakıldığında, Hispanik kökenli bireylerinbeyazlardan daha yüksek oranda Demokratik koalisyon içerisinde yer alma eğilimi gösterdikleri görülmektedir. Bununla

²⁸⁵ <http://www.electproject.org/2020g>

²⁸⁶ Demokrat Parti, 1963-1969.

²⁸⁷ Voting Rights Act of 1965, 06.08.1965.

birlikte, Afro- Amerikan veya etnik kökenden gelen bireylerin beyazlara kıyasla seçimlere daha az katılım sağladığı ve bu nedenle oy oranlarındayeterince temsil edilmedikleri bilinmektedir. Bu anlamda, 2020 yılı seçimlerinde, pandemi koşullarına rağmen, *Siyahların Hayatı Önemlidir* gibi toplumsal hareketlerin ve ekonomik sorunların etkisi oluşan karşıtlık havasının seçimlere katılım konusunda özellikle gönülsüz davranış sergileyen etnik kökenli bireylerinsandığa gitmesine yol açmıştır. Bu noktada, Başkanlık seçimlerinin toplumsal olarak çözüm bekleyen sağlık, ekonomi ve eşitlik gibi konulardaki ulusal politikaların yapımında belirleyici olacağı öngörülmektedir. 2020 yılı seçimlerinin ortaya koyduğu toplumsal beklentiler doğrultusunda, seçilmiş Başkan Biden tarafından ilk düzenleme adımlarının sağlık²⁸⁸, sosyal eşitliğin sağlanması²⁸⁹ ve ekonomi alanlarında atılacağı açıklanmıştır²⁹⁰. Bu bakımdan, başkanlık seçimleri vasıtasıyla, yönetilen bireylerin federal politikaların yapım sürecine katıldıkları ve seçmen çoğunluğunun eğilimi yönünde yönetsel kararların alınmasını veya politika değişikliklerinin yapılmasını sağladıkları söylenebilecektir. Diğer taraftan, toplumun beklentileri yönünde politika yapmayı vadeden başkan adaylarının seçimleri kazandığı görülmektedir. 2016 yılındaki seçimlerde başkan adayı Donald Trump, sağlık politikalarının önemli ölçüde vergi yükü yarattığına dair toplumsal görüş yönünde çözüm üreteceğini, Obamacare düzenlemesini yenileyeceğini, Başkan adayı Hillary Clinton'un ise sağlık politikalarının yürütülmesi konusunda başarısız olacağını ifade ederek oy toplamayı başarmıştır (Yates, 2019, 69).

ABD federal yönetim yapısında, yürütme erkinin yönetilenlerin çoğunluğunun talepleri doğrultusunda harekete geçirildiği ve çoğunluğun beklentilerini karşılamakta geciken veya bu yönde politik adımlar atmaktan kaçınan başkan adaylarının seçimleri kaybettiği görülmektedir. 2020 yılındaki seçimlerdeki Başkan Trump örneğinde izlendiği üzere, toplumsal beklentileri karşılayamayan veya tam aksi yönde politika

²⁸⁸ <https://www.washingtonpost.com/health/2020/11/07/biden-covid-pandemic-plan/>

²⁸⁹ <https://www.bbc.com/news/election-us-2020-53575474>

²⁹⁰ <https://joebiden.com/covid19/>

geleştiren başkanların sonraki dönemde gerçekleştirilen başkanlık seçimlerinde oy çoğunluğunu sağlayamadıkları izlenmektedir. Bu açıdan, başkanlık seçimlerinin yönetim yapısının işleyişini ve politika yapımı sürecini doğrudan etkileyen bir mekanizma olduğu kabul edilebilir.

ABD federal yönetim yapılanmasında yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında anayasal denetim ve denge mekanizmasının sonucu olarak oluşan güç paylaşımı ilişkileri oldukça önemlidir. Yüksek mahkeme tarafından verilen kararlar ile anayasada ve kanunlarda getirilen hukuksal yorumlar yasama ve yürütme erkleri yönünden yol gösterici ve federal yönetim uygulamalarında değişiklik yaratan mahiyettedir. Tarihsel süreçte yüksek mahkemenin önüne gelen davalarda, toplumsal çözüm bekleyen pek çok konuda federal yönetim pratiklerini doğrudan etkileyecek yönde cesur kararlar aldığı görülmektedir. Yüksek mahkemenin temel hak ve özgürlüklerin korunması, demokratik uygulamaların güçlendirilmesi gibi saiklerle, toplumsal değişikliklere ve kamuoyu görüşlerine duyarlılığı yüksek, uygulamada güçlü etkiler yaratan kararlarının, anayasal hükümlerin yorumlanması konusunda en önemli kaynaklardan olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra, yüksek mahkeme toplumu şekillendiren ve ırk, sosyal statü, cinsiyet gibi konularda bireyler arasındaki fırsat eşitliğinin sağlanması yönündeki öncül kararları sayesinde, yasama ve yürütme erklerinin uygulamalarına doğrudan yön vermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, Yüksek mahkemenin ABD federal yönetim yapısının önemli bir unsuru olduğu, yasama ve yürütme erklerini bir arada tutan özelliği dikkate alındığında, devlet mekanizmasının bütünselliğini sağlayan bir işlev gösterdiği kabul edilebilecektir.

Yüksek mahkemenin radikal ve toplumsal yapıyı etkileyecek türden kararları, eyaletleri bağlayıcı olarak tesis edilmektedir. Buna karşın, kararların uygulanmasının sağlanması yürütme erkinin yetkisindedir. Bu yönüyle, yüksek mahkeme kararları ile

yürütme ve yargı erkleri arasında yönetsel yapının bütünselliği açısından doğrudan bir bağlantı sağlandığı söylenebilir.

Yüksek mahkeme,güçler ayrılığı ilkesinin uygulamasına yönelik olarak 1803 yılında almış olduğu,*Marbury v. Madison* kararı ile federal yönetim yapılanmasının işleyişini şekillendirmiştir. Yüksek mahkeme bu tarihi kararında; “*anayasanın yalnızca normatif bir metin olmadığını aksine, yönetsel, politik ve toplumsal idealleri belirleyen canlı bir organizma olduğunu*” ifade ederek, federal mahkemelerin hukuk normlarının yorumlanması yoluyla toplumsal çözüm bekleyen konularda, yönetsel kararlarda doğrudan değişiklik yaratabilecek türden kararlar alma yetkisinin bulunduğunu karara bağlamıştır. Yüksek mahkeme, federal mahkemelerin bu yetki kapsamında,yasama ve yürütme organının işleyişlerinin anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisinin bulunduğu hükmetmiştir.Böylelikle yüksek mahkeme, yasama veya yürütme yetkisinin kullanıldığı alanlarda yargı erkinin anayasal denetim yapmasına olanak sağlamış olmaktadır. Bu anlamda, ABD federal yönetim sisteminin temelini oluşturan erkler arasındaki denetim ve denge mekanizmasının işlevselliği, anayasada açıkça yer almasa da, yüksek mahkeme kararı ile ortaya konulmuş olmaktadır. ABD federal yönetim sisteminin esas aldığı güçler ayrılığı prensibi ile denetim ve denge mekanizması gereğince, yasama, yürütme ve yargı erklerinden hiçbirini kontrol edemez, anayasal erkler sadece yönetsel gücü paylaşırlar. Öte yandan, başkan, kongre ve mahkemeler sistemin bir parçası olduğu gibi, politik yapılar, menfaat grupları, medya, bürokratlar ve kamuoyu da yönetsel yapının parçaları olarak, yönetsel gücü bölüşen unsurlar arasında sayılmaktadır (Genovese, Spitzer, 2005, 23).

Yargı organının işleyişi açısından bakıldığında, tarihsel süreçte kuruluş aşamasından günümüze yargı bağımsızlığı ilkesine büyük önem verildiği ve “*her bir bireyin bağımsız, özgür ve tarafsız yargıçlar tarafından yargılanma hakkının olduğu*” yönündeki anasayal ilkeye sıkı sıkıya bağlı kalındığı görülmektedir. Bu anlamda, ABD

yargı yapılanmasının en üst mercii olan yüksek mahkemenin, denetim ve denge mekanizmasının işlerliğinin sağlanması yönünde hayati bir fonksiyona sahip olduğuanlaşılmaktadır. Yüksek mahkeme üyeleri kaydı hayat şartı ile atanmakta olup, görev yaptıkları süreler kendilerini aday gösteren başkan ve adaylığını onayan Senato üyeleri ile eşleşmemektedir. Bu durum,yüksek mahkemede farklı siyasi ve dünya görüşlerini temsil eden üyelerin birarada ve heyet halinde karar alması zorunluluğunu oluşturduğundan, verilen kararların büyük ölçüde tarafsız ve işlevsel olarak alınması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda ABD yönetim sisteminde hayati bir mekanizma olan denetim ve denge mekanizmasının gerektiği gibi işlemesine de imkân yaratmakta ve özellikle yürütmenin işleyişi etkin bir şekilde denetlenebilmektedir.Yüksek mahkeme tarafından verilen kararların, anayasanın ve federal kanunların yorumlanması sonucunda takdir yetkisi ile verilmesi, federal düzeyde uygulanacak politikaların yapımına etki edilmesi ve yürütme ile yasama erklerine yol gösterici mahiyette olması anlamına gelmektedir. Yüksek mahkeme, başkanlık seçimlerine ilişkin olarak verdiği kararlar ile ulusun tümünü etkileyen oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin, Florida eyaletinin 2000 yılı Başkanlık seçimlerindeki oy çoğunluğuna dair aldığı Bush v. Gore²⁹¹kararı sonucunda, FloridaEyaletinin belirli bölgelerinde oyların manuel olarak yeniden sayılmasına hükmedilmiştir. Bunun neticesinde de, Demokrat parti adayı *Al Gore*’un yerine Cumhuriyetçi Başkan Bush’un daha fazla oy aldığı anlaşılmış ve seçim sonucunda George Bush seçilmiş başkan olarak açıklanmıştır.

En yoğun biçimdeyüksek mahkeme kararları ile somutlaşan yargı erki, her ne kadar yasama veya yürütme erklerinin aksine ABD federal yönetim yapısındaki‘*en tehlikesiz güç*’ olarak nitelense de yönetsel yapıyı doğrudan değiştiren radikal kararlar verebilmektedir. Bu nedenle ABD yönetim yapısının aksamadan işleyişinin ve

²⁹¹ Bush v. Gore, 531 U.S. 98 (2000).

demokratik pratiklerin idarenin uygulamalarına yansıtılmasının temelinde yargı organının bulunduğunu kabul etmek yanlış olmayacaktır.

ABD anayasahukukunda, yönetsel gücün ayrıştırılmış ve erkler arasında geçişkenlik gösterecek şekilde parçalı ve dağınık bir yapıda kalmasını sağlayan mekanizmalar geliştirilmiştir. Yönetsel gücün bu ölçüde dağınık ve parçalı olması, yönetsel gücün tek elden kontrol edilmesini güçleştiren en önemli sebeptir. Yönetsel gücün aktörleri ne ölçüde güçlenmiş olurlarsa olsunlar sistemin tamamının kontrolünü tek başlarına elde edememektedirler. ABD federal sisteminin işleyişindeki güçler ayrılığı ilkesinin etkin şekilde işlevselleşmesi başkanın, yürütme erki yönünden öne çıkan bir aktör olmasına rağmen, sistemin kontrolünü tekeline alan bir lider görünümüne bürünmesini engellemektedir. Karizmatik ve güçlü bir başkan sistemin en canlı unsuru olduğu halde, yönetsel mekanizmanın tamamını tek başına kontrolü altına alamamaktadır. Buna paralel olarak, getirilmek istenen sistemsel değişiklikler oldukça hantal idari süreçlerden geçerek ilerlemektedir. Bu açıdan ABD Başkanları reformist politikalar izlemek isteseler de, hantal idari organizmanın sistemsel değişiklikleri bünyesine dahil etmesi uzun bir zaman almaktadır. Diğer bir deyişle, hızlı ve radikal yönetsel değişimlerin kalıcı olarak benimsenmesi pratikte mümkün görünmemektedir. ABD Başkanları dış politika gibi bazı alanlarda güçlü yetkilerle donatılmış olsalar da kongre'deki siyasi çoğunluklar ve yerleşik denetim ve denge mekanizmalarının işlevselleşmesi nedeniyle yetkileri uygulamada sınırlandırılmıştır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, dünyadaki diğer başkanlık sistemlerinden farklı olarak, ABD sisteminde başkanın görece zayıflatılmış yetkilere sahip olduğu kabul edilmelidir. Bu bağlamda, başkanın yürütme erkinin gücünü tek elinde bulunduran bir aktör olmaktan çok yasama ve yürütme arasındaki güç dengesini sağlayan bir rol oynadığı söylenebilir (Lijphart, 2008, 14). Öte yandan ABD Başkanlık sisteminin parlamenter yönetim sistemleri ile kıyaslandığında önemli yapısal farklılıklar

sergilediği görülmektedir. ABD Başkanlık sisteminin, Parlamenter sistem ile yapısal yönden karşılaştırılması Tablo 35’te kısaca özetlenmektedir.

Tablo 35: ABD Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemin Yapısal Karşılaştırması (Kaynak: Smith, 2010, 218).

ABD Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemin Yapısal Karşılaştırması	
Başkanlık Sistemi	Parlamenter Sistem
Denetim ve Denge Mekanizması işlevseldir.	Başbakan (<i>Başkan</i>) geniş ölçüde denetimsizdir.
Yürütme organının ve Devletin başı seçimle gelen Başkandır.	Yürütme iki başlıdır. (<i>Cumhurbaşkanı ve seçimle gelen Başbakan</i>)
Yürütme gücü tek kişide toplanmıştır.	Yürütme gücü Başbakan ve Başbakanın başkanlığını yürüttüğü Kabine arasında paylaşılmaktadır.
Yürütme ve Yasama organlarının seçimleri ayrı ayrı yapılmaktadır. Görev süreleri birbirinden farklıdır.	Yürütme gücünün kaynağı Yasama organındadır. Görev süreleri aynıdır.
Yasama organı çift meclisli yapıdadır. Her iki Meclisin gücü görece olarak eşittir.	Yasama organı genellikle tek meclislidir.
Yasama organı üyeleri kendi düşünceleri doğrultusunda hareket etme veya oy kullanma olanağına sahiptir.	Yasama organı üyeleri kendi mensup oldukları siyasi parti doğrultusunda hareket etmektedir.
Yürütme ve Yasama organları birbirinden bağımsız olarak hareket etmektedir. Yönetmelik gücü dağınıktır.	Yürütme genellikle gücü kendisinde toplayabilme eğilimi göstermektedir.
Seçimler sadece belirlenen tarih ve dönemlerde yapılabilir.	Seçimler herhangi bir tarihte yapılabilir.
Siyasi çıkmazlara, özellikle parçalı yönetim hallerinde yatkınlık göstermektedir. Yasama ve Yürütme erkleri arasındaki koordinasyon düşük olabilmektedir.	Yürütme ve Yasama erkleri arasında kapsamlı bir koordinasyon bulunmalıdır.
Değişen ihtiyaçlara sistemselsel olarak daha geç cevap verebilir. Büyük ölçekli değişimlere karşı oldukça hantal bir yapıdadır.	Değişen ihtiyaçlara sistemselsel olarak hızlı cevap verebilme özelliği vardır.
Merkeziyetçi ve demokratik pratikler yönünden tehlikeli politikaların izlenmesine olanak sağlamaktadır.	Keskin değişikliklerin gerçekleştirilmesi veya popüler olmayan politikaların izlenebilmesi olanaklıdır.
Teorik olarak otoriterleşmeyi önleyen yapıda olduğu kabul edilir. Buna karşın, uygulamada otoriterleşme eğilimi yüksektir.	Teorik olarak otoriterleşmeyi teşvik eden yapıda olduğu kabul edilir. Buna karşın, uygulamada otoriterleşmeyi engellemektedir.

ABD anayasasını kaleme alan kurucular, merkeziyetçi ve otoriterleşmiş yürütme erkinin güçlenerek yönetsel gücü tekeline almasını engellemek amacıyla, anayasal olarak daha zayıf bir yürütme mekanizması tasarlamışlardır. Yürütme mekanizması güçler ayrılığı ilkesi ve hukukun üstünlüğü kuralı ile bağlı kılınarak, denetim ve denge mekanizması sisteminin bir parçası haline getirilmiştir. ABD anayasasının mimarı olan

James Madison’a göre “*çok güçlü yetkilerle donatılmış olan idare tehlikelidir*”. Bu inanç doğrultusunda, kâğıt üzerinde en güçlü erk olarak yasama organının öne çıktığı, temel hak ve özgürlüklere zarar verecek yönde uygulamalar geliştirmeyen istikrarlı bir yürütme anlayışının kabul gördüğü izlenmektedir. James Madison, yürütme gücüne sahip devlet adamlarının toplumu yönlendirme konusundaki endişelerini -yönetimin kontrollü ve sınırlandırılmış- bir alanda tutulması gerekliliğini ifade ederek ortaya koymaktadır. James Madison, Federalist²⁹² yazında, “*Devletin yönetim yapısı, farklı yapılar arasındaki denetim ve denge mekanizmasının usulüne uygun şekilde işlerliğini sağlamalıdır*” başlığı altında; ayrıştırılmış erkler arasındaki bölünmüş ve geçişken yapıdaki yönetsel gücün, ancak denetim ve denge mekanizması ile kontrolünün sağlanacağını ifade ederek;

“İnsanlar melek olsalardı yönetime ihtiyaç kalmazdı. Eğer melekler insanları yönetseydi, yönetimin iç ve dış denetiminin gerçekleştirilmesinin bir anlamı olmazdı. Oysa insanların insanları yönettiği bir yönetim sistemini kurarken en büyük zorluk; önce yönetimin yönetilenleri kontrol etmesini sağlamak ve bunun sonrasında ise, yönetimin kendi kendisini denetleme zorunluluğunu getirmekte yatmaktadır”

cümleleri ile yönetimin işleyişinin sınırlandırılmasının önemine ve bunun uygulamadaki zorluğuna dikkatleri çekmektedir (Hamilton, Madison, Jay, 2005, 283). Bu anlamda, idarenin yönetimi sağlayacak kadar gücünün bulunması zorunlu olsa da hak ve özgürlükleri tehlikeye düşürecek kadar güçlü bir yetkiye sahip olmaması zorunluluk göstermektedir. ABD federal yönetim yapılanmasının temelinin denetim ve denge mekanizması ile işlevselleşen güçler ayrılığı prensibine dayandığı ve bu şekilde bir erkin çok güçlenerek yönetsel gücü tekeline almasının sistemselsel olarak önüne geçildiği görülmektedir.

Federal anayasanın dayandırıldığı temel prensipler, denetim ve denge mekanizmasının işlevselliği, gücün dağınık ve parçalı bir yapıda olması ve toplumun çoğunluğunu oluşturan bireylerin özgürlükçü düşünce yapısına sahip olmaları gibi

²⁹² The Federalist Papers (The Federalist No.51).

özellikler gözetildiğinde, ABD federal yönetim sisteminin kendisine özgü özellik sergilediği anlaşılabilmektedir. Yanısıra, temel hak ve özgürlüklerin idare karşısında korunması şeklindeki yönetim anlayışının kuruluştan günümüze sürdürüldüğü ve yürütmenin bu anlayış çerçevesinde örgütlendiği görülmektedir. Ayrıca, federal kurum ve kuruluşların personel yapısının belirlenmesinde başkanın yetkileri oldukça sınırlı tutulması, başkanın bürokrasiyi tek başına kontrol etmesini veya ganimet usulü ile yapılan atamaların önüne geçmektedir. ABD Başkanı, Dışişleri Bakanlığı gibi büyük bakanlıklarda dahi büyükelçi atamaları dahil çalışanların toplam sayısının %1'i oranında atama yapma yetkisine sahiptir. Federal kurumların ve bakanlıkların personel yapısı önemli ölçüde liyakat usulü ile göreve getirilmiş çalışanlardan oluşmaktadır. Meclis soruşturması mekanizması yoluyla, kongrenin, yürütme erkinin başı olan başkanı ve diğer federal bürokratlar ile yüksek yargıçları görevden alması olanaklıdır. Bu yapısal özellikler, denetim ve denge mekanizmasının başarılı bir biçimde işlevselleşmesini, demokratik pratiklerin sürdürülebilirliğini ve kamu yönetiminin siyasi pratiklerden uzak, teknik bir alanda kalmasını sağlamaktadır. Bu açıdan, daha önce parlamenter sistemi benimsemiş ve uygulamış olan yönetim sistemlerine, ABD yönetsel mekanizmalarının kısmen veya tamamen transferinin uygulamada tıkanıklıklara yol açacağı ve transfer edilen yapıların ABD'deki gibi başarılı bir şekilde işlemesi yönündeki beklentilerin sonuçsuz kalacağı değerlendirilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

EYALETLER VE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

ABD kuruluşundan bu yana federal yönetim şeklini benimsemiş olan ülkelerden bir tanesidir. ABD federal yönetim sistemi kendine özgü nitelikler taşıyan karmaşık bir yapıdır. Dünyadaki diğer federal yönetim sistemlerinde, bölgesel ve yerel yönetimler merkezi federal yönetimin uzantıları olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD yönetim sisteminde ise, bunun aksine, eyaletler ile yerel yönetimlerin önemli ölçüde otonomiye ve karar alma yetkisine sahip oldukları izlenmektedir. Tabi oldukları düzenlemelere bağlı olarak işlev gösteren, federal, eyalet, yerel yönetimler, bölge yönetimleri, özel bölgeler, kentler ve kasabalar şeklinde yapılanan çok sayıdaki yönetim kademesinin her biri kendi içerisinde ayrı ayrı örgütlenmektedir. Bu anlamda, ABD sisteminde, yönetim kademeleri arasındaki yetki paylaşımı ve merkezi yönetim ile ilişkileri oldukça komplike bir işleyiş sergilemektedir. ABD yönetim sisteminin işleyişine hâkim olan bu karmaşa tesadüf değildir. Anayasal sistemin mimarları tarafından, yönetsel gücün parçalı ve dağınık halde kalması, yönetim kademelerinin her birinin karar alma süreçlerine olabildiğince dahil edilerek, bu yolla yönetsel gücün tek elde toplanmasının engellenmesi amaçlanmaktadır (Lowi, Ginsberg, Shepsle ve Ansolabehere, 2017, 4).

ABD federal yönetim sistemi, dünyadaki diğer ülkelerden farklı olarak, güçler ayrılığı mekanizmasını ve iki partili seçim sistemini esas alan bir yapıdır. Federal yönetim sistemini benimseyen Almanya, İspanya, Belçika, Güney Afrika gibi ülkelerde yönetilenler, federe devletlerden veya yerel yönetimlerden ziyade, federal devlet yapısına daha fazla güven duyma eğilimindedirler. Bununla birlikte, ABD federal yönetim sisteminde bireyler, yerel yönetim birimlerine veya eyalet yönetimlerine, federal devleti temsil eden Washington'dan daha fazla güven duyma

eğilim isergilemektedir. Söz konusu eğilimin temelinde, sağlık, kolluk hizmetleri, otoyollar, eğitim ve sosyal politikalargibi öne çıkan politika alanlarında geleneksel olarak eyaletlerin federal devlete göre daha önde rol almaları yatmaktadır. Buna paralel olarak, bireylerin günlük hayatlarını doğrudan etkileyen temel politika alanlarında eyalet kanunları federal kanunlardan daha detaylı olarak düzenlenmiştir. Eyalet düzeyindeki yasalar ile bireylere, federal düzenlemelerde yer almayan veya federal düzenlemelerden daha geniş haklar tanınabilmektedir. Örneğin, California Eyalet Yasasında, vatandaşlık hakkı olmayan bireylerin vatandaş olanlar ile aynı mülkiyet haklarına sahip olduğu düzenlenmektedir. Bu durum, aynı politika alanına ilişkin olarak, eyaletler arasında uygulama farklılıkları yaratmakla birlikte, eyaletlerin yerel ihtiyaçları gözeterek kendilerine uygun politikayı benimsemelerine izin vermektedir. Bu anlamda, eğitim, sağlık gibi alanlarda farklı uygulamaları benimseyen eyaletlerin başarılı bulunan politikaları diğer eyaletler tarafından da kopyalanabilmekte ve bazı hallerde federal düzeyde uygulanan politikalar haline gelebilmektedir (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 45, 46).

Federal anayasada, eyaletlerin cumhuriyet sistemi altında örgütlenmeleri ve merkezi yönetim çatısı altında kendilerine özgü yasama, yürütme ve yargı organlarını yapılandırmaları düzenlenmektedir. Eyalet yönetimleri, yerel yönetim birimlerini kapsamına almaktadır (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 87). ABD yönetim yapısında, eyaletlerin otonomisi, hiçbir eyaletin kendi kararı dışında bölünemeyeceği ve her bir eyaletin *iki* temsilci ile Senatoda temsil edilmesi yönündeki anayasal hükümlerle garanti altına alınmaktadır. Anayasada, Federal devlete ait olanlar dışındaki yetkilerin eyaletlere ve yönetilenlere ait olduğu hükme bağlanmaktadır. Bu yönden eyalet yönetimlerine anayasal bir koruma getirilmektedir. Buna karşın, benzer bir anayasal koruma alt eyalet yönetim birimleri için geçerli değildir. Yerel yönetim birimleri, kentler, kasabalar ve bölgeler, eyaletlerin düzenleme yetkisi kapsamındadır.

Eyaletler düzenleme yetkilerini kullanarak çeşitli yerel yönetimbirimlerini kaldırabilir veya yeniden yapılandırabilirler.

Eyaletler ile federal devlet arasındaki yetki paylaşımında geçerli olan ve federal yönetim ile eyaletler arasındaki ilişkilerin belirleyicisi olan ‘anayasal üstünlük kuralı’gereğince, federal devletin sahip olduğu yetkiler eyalet yönetimlerine kıyasla daha üstündür. Buna karşın, anayasal üstünlük kuralı, eyaletlerin otonomisi, seçilmiş yöneticilerin yönetsel kararlardaki etkinlikleri ve yetkilerinin sınırları konusundauygulamada bazı tartışmaları beraberinde getirebilmektedir (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 47). Bununla birlikte, ABD yönetim sisteminin temel özelliği olan karmaşık ve parçalı yapı,çok sesliliği devamlı kılan ve her bir yönetim kademesinin karar alma sürecinde yer edinmesini sağlayan unsurdur.

ABD yönetim yapılanması, federal düzeyde ve eyalet düzeyinde olmak üzere *iki* katmanlı olarak örgütlenmekle birlikte, ABD genelinde sayısı binleri aşan ve çok çeşitli şekillerde örgütlenmiş olanyerel yönetim türleri mevcuttur. Federal yönetim çatısı altında örgütlenen yönetsel birimler ve bunların birim bazında sayıları Tablo 36’daizlenebilmektedir (Lenz, Holman, 2013, 128).

Tablo 36: Sayısal Açıdan Yönetim Birimleri (Kaynak: Lenz, Holman, 2013, 129)

Sayısal Açıdan Yönetim Birimleri	
<i>Yönetsel Birim Türü</i>	<i>Birim Sayısı</i>
Federal Yönetim	1
Eyaletler	50
İdari Bölgeler	3.043
Belediyeler	19.372
Kasaba ve Kazalar	16.629
Özel Bölgeler (Bağımsız Okul Bölgeleri*)	13.726*

Federal yönetim çatısı altında yapılanan birimler hakkında sayısal açıdan fikir veren Tablo 36’da yer alan veriler izlendiğinde‘özel bölge’ (*special district*) olarak adlandırılan yönetim birimleri dikkati çekmektedir. Özel bölge olarak adlandırılan birimler, bağımsız yerel yönetim birimleri olarak kabul edilmekte olup, belediye veya

ilçe sınırları dışında yer alabilmektedirler. Bunlar arasında olmak üzere, Sivrisinek Kontrol Bölgesi, Havalimanları Bölgesi, Liman ve İskele Yetki Bölgeleri, Çocuk Koruma Hizmetleri Bölgeleri başta olmak üzere ülke genelinde yaklaşık olarak 34.683 adet özel bölge bulunmaktadır. Özel bölgeler arasında en yaygın olan ‘Bağımsız Okul Bölgeleri’dir (Lenz, Holman, 2013, 129). ABD federal yönetim sisteminde, her bir eyaletin kendi koşullarına özgü unitar bir yapısı ve buna uygun örgütlenme biçimi bulunmaktadır. Yerel yönetim birimleri ise eyaletlerin yönetsel yetkisinden doğan altyeylet yönetim yapılarıdır. Buna bağılı olarak bölge, özel bölge, belediye ve diğeryerel yönetim birimleri eyaletler bazında farklı şekillerde yapılandırılmaktadır (Schmidt, Shelley II, Bardes, 2019, 50).

III.1.Eyaletlerin Yönetimi veEyalet Anayasalarının Özellikleri

ABD yönetiminin baskın karakterini temsileden federal yönetim yapısı, binlerce parçası bulunan bir yapıbozun bir araya gelerek, geniş ölçekli bir yönetsel bir bütünü oluşturmaya benzemektedir. Federal yapıyı oluşturan birimler, eyaletler, bölgeler, kentler, belediyeler, kasabalar olarak gitgide küçülmekte ve sayıları çoğalarak yapılanmaktadır. Federal yönetim birimlerinin daha iyi kavranabilmesi, tarihsel süreçte geçirdikleri değişimin izlenmesi ile daha kolay olabilmektedir. Federal anayasanın oluşturulmasının öncesinde, daha sonra eyalet adını alacak olan bağımsız koloniler tarafından, küçük yerleşim yerleri ve yönetim birimleri geliştirilmiştir. Nüfus, zaman içerisinde kıtanın batısına doğru hareket ettikçe, oluşan yeni yerleşim birimleri kendilerine özgü yönetim birimlerini oluşturmuştur. Bu anlamda,federal anayasanın kabul edilmesi öncesinde de çok katmanlı bir yönetim yapılanmasınınvar olduğunun kabulü gerekmektedir. Federal anayasa kabul edilirken,mevcut olan bu çok katmanlı yönetsel sistemin korunması yoluna gidilmiştir.Öte yandan, savunma, adalet, paranın yönetimi gibi konularda karar verme yetkisinin oluşturulacak merkezi yönetimde toplanması kararlaştırılmıştır. Eğitim, sağlık ve yerel altyapılar gibi alanların ise

eyaletlere ve yerel yönetimlere bırakılması fikri benimsenmiştir. Konfederasyon Anayasasının kabul edilmesinden itibaren, yönetim sisteminin ana unsuru olarak öngörülen eyaletlerin daha fazla yetkiye sahip olmaları gerektiği düşüncesi savunulagelmiştir. Bu anlamda, ABD yönetim sisteminin, eyaletlerin özerkliği ve bağımsızlığının anayasal olarak benimsenmesi fikrine dayandığı söylenebilecektir (Lenz, Holman, 2013, 125).

Eyalet anayasaları, eyaletlerin örgütlenmesi, bağlı yönetsel birimlerinin işleyişi ve fonksiyonları ile ilgili temel düzenlemelerdir. Eyalet anayasasının uygulanması ile ilgili en önemli sınırlandırma, federal anayasaya, federal kanunlara ve sözleşmelere aykırı düşülmemesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Eyalet anayasaları, federal anayasadan farklı olarak, daha detaylı ve belirleyici düzenlemeler getiren, her bir eyaletin kendisine özgü olarak sahip olduğu siyasal, kültürel ve tarihsel özellikleri yansıtan hukuki metinlerdir. Eyalet anayasaları, eyaletler bazında güçler ayrılığı, bireylerin temel hak ve özgürlükleri, eyalet düzeyinde politika yapım süreçleri, eyaletlerdeki seçimlerin yönetimi konusunda hükümler içermektedir. Eyalet anayasalarının yürürlük tarihleri birbirinden farklılık arz etmektedir. Bazı eyalet anayasaları federal anayasadan eski tarihlidir. Örneğin, 1780 tarihli Massachusetts Eyaleti anayasası dünyada halen yürürlükte bulunan en eski anayasa özelliğini taşımaktadır. Bununla birlikte, 1983 tarihinde kabul edilen Georgia Eyaleti anayasası görece olarak yeni bir eyalet anayasasıdır. Eski tarihli eyalet anayasaları yeni tarihli olanlara kıyasla, egemenlik ve yönetim gücünün bireylerden kaynaklandığına daha fazla atıf yapmakta ve eyaletlere daha geniş yönetsel yetkiler tanımaktadır. Bu yaklaşımın temelinde, göçmen kolonilerinin İngiliz monarşi yönetimine olan şüpheli yaklaşimleri ve bireylerin temel haklarının devlet karşısında korunması ihtiyacına olan inançları yatmaktadır. Eyaletlerin önemli bir bölümü Amerikan İç Savaşı sırasında anayasalarını yeniden kaleme almışlardır. Revize edilen eyalet anayasalarında

eyaletlerin ynesetsel yetkilerini artıran hükümler getirilmiştir.Eyalet anayasalarında bu dönemde yapılan revizyonlar, yönetsel birimlerinin güçlendirilmesi, daha demokratik hale getirilmeleri ve yerel yönetimlerin yaygınlaştırılarak yapılandırılması amaçlarına hizmet etmektedir.Eyalet anayasalarının düzenleme detayları birbirinden farklılık göstermekte olup, anayasa metinlerinin kapsamı ve uzunluğu da eyaletler bazında değişmektedir. Örneğin AlabamaEyaleti anayasası *yz kırkbin* kelimedenden oluşmakta iken VermontEyaleti anayasası *sekiz bin* kelimedenden oluşmaktadır (Dautrich, Yalof, 2012, 495).

Eyalet anayasalarının içeriği, federal devletin rolü, köleliğin kaldırılması,otoyolların düzenlenmesi, ücretsiz temel eğitim sağlanması gibi konularda değişim göstermektedir. Bu anlamda eyalet anayasaları birbirinden farklı hükümler içeren hukuk metinleri olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD anayasa hukukunda geçerli olan üstünlük kuralı gereğince, federal anayasa, eyalet anayasalarına göre üstün bir metin olarak kabul edilmektedir.Eyalet anayasalarından üstün bir hukuki metne ihtiyaç duyulmasının temelinde, eyalet anayasalarının yasama yetkisini sadece yönetilenlere bırakması ve yasama dışındaki diğer tüm erklerinin kaderini ise yasama organına bağlaması yatmaktadır. Bu anlamda, eyalet anayasalarının fazla demokratik ve Alexis de Tocqueville tarafından da ifade edildiği üzere, *“tüm yetkiyi yasama organında toplayan bir anayasal anlayışı yansıtığı”* düşünülmektedir. Yönetsel gücün salt yasama yetkisinde toplanmasının, aynı zamanda eyalet anayasalarının kırılğanlığını simgelediği kabul edilmektedir(Kincaid, 2014,8).

Anayasal 10 uncu Değişiklik, anayasada federal devlete ait olduğu açıkça veya zımni olarak belirtilmeyenler dışındaki tüm yetkilerin eyaletlere ve yönetilenlere ait olduğunu vurgulamaktadır. Buna göre, federal devlet eyaletlerin yönetsel anlamda mevcut olan,‘saklı yetkilerini’ tanımak ile yükümlüdür. Diğer bir deyişle, eyaletlerin yetkileri anayasada açıkça sayılmamış olmasına rağmen, eyaletler açıkça

yasaklanmamış olan herhangi bir yönetsel yetkiyi kullanmakta serbesttirler. Eyaletlerin yönetsel yetkilerinin sınırlandırılabilmesi ancak belirtilen kısıtların eyalet anayasalarında açıkça belirtilmesi ile mümkün olmaktadır. Eyaletlerin yetkilerinin ‘saklı yetki’ niteliğini taşıması, uygulamada bazı yetkilerin federal yönetime mi eyaletlere mi ait olduğu sorunsalını gündeme getirmektedir. Geleneksel olarak, eyalet sınırları dâhilindeki ticaretin düzenlemesi, eyalete ait askeri birliklerin oluşturulması, kolluk hizmeti gibi alanlardaki yetkilerin eyaletlere ait olduğu kabul edilmektedir. Yanı sıra eyaletler, vatandaşlarının sağlık ve refahını teminen her türlü düzenlemeyi yapmaya yetkisine sahiptir. Eyalet sınırları içinde işlenen suç türlerinin ve cezai yaptırımların belirlenmesi, eğitim, evlilik ve medeni hukuka dair sözleşmelerin uygulanması, eyaletiçi ulaşım, arazinin kullanımı ile ilgili alanlarda eyaletler asıl yetkili olup, kendilerine özgü örgütlenme biçimlerine göre bu alandaki işlevler eyaletler bazında farklılıklar gösterebilmektedir. Örneğin, *Uber* veya *Lyft* gibi yeni nesil transfer ve taşımacılık hizmetleri sunan şirketlere dair düzenlemeler ve getirilen yükümlülükler eyaletler bazında çeşitlilik arz etmektedir. Eyaletlerin yerel yönetimler üzerinde geniş yetkileri bulunmakta olup, yerel yönetim birimlerinin yapılandırılması, değiştirilmesi veya kaldırılması eyaletlerin yetkisi dâhilindedir. Bununla birlikte bu türden bir yetkinin kullanılması, bazı hallerde eyalet anayasasında değişiklik yapılmasını gerektirdiğinden uygulamada yerel yönetimlerin kaldırılması veya yeniden yapılandırılması nadir olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yerine, eyaletler tarafından yerel yönetimlerin belirli alanlarda yetki kullanmasının önüne geçmek için yasa çıkarılması yolu daha çok tercih edilmektedir. Örneğin, Colorado ve Ohio Eyaletleri tarafından, yerel yönetimlerin hidrolik kırma yöntemiyle kayagazı ve kayapetrolü çıkarması, yeni yasal düzenleme ile yasak getirilmesi suretiyle engellemiştir (Schmidt, Shelley II, Bardes, 2019, 50).

Anayasal olarak eyaletlerin yönetsel yetkileri yönünden bazı kısıtlamalar getirmektedir. Anayasa hükümleri gereğince, eyaletlerin bireysel özgürlükleri kısıtlayan

yasalar veya makale şamil düzenlemeler çıkarması, aristokrasi unvanları yaratması, yabancı ülkeler ile sözleşme imzalaması veya para basmaları yasaklanmıştır. Yanısıra anayasa, eyaletlerin ihracaat ve ithalat malları üzerine koyacağı vergiler yönünden getireceği düzenlemeleri de sınırlandırmaktadır. Anayasal 14 üncü²⁹³ ve 15 inci Değişiklikler²⁹⁴, eyaletlerin düzenleme yetkisini sınırlandıran önemli kısıtlar getirmektedir. Eyaletlerin, yasalar önünde bireylerin eşitliğinin sağlanmasına dair 14 üncü değişiklik kapsamına aykırı düzenleme getirmeleri veya oy hakkının kullanımında ırk ayrımcılığının kaldırılmasına dair Anayasal 15 inci Değişikliğe aykırı şekilde oy hakkının ırk, renk, etnik köken gibi nedenlerle kısıtlanmasına yönelik düzenleme getirmesi yasaktır. Eyaletler, federal yönetimin korumakla yükümlü olduğu tüm temel hak ve özgürlüklerin koruyucusu olmak ile yükümlüdürler (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 73).

ABD Yönetim Sisteminin Eyaletler Düzeyinde Örgütlenmesi

ABD'nin kuruluş döneminde, sonradan eyalet adını alacak olan koloniler, bağımsızlıklarını kazanmadan önce, İngiliz egemenliği altında ayrı ayrı yönetilmekte olan yönetsel birimlerdir. Bu anlamda, eyaletler kuruluştan günümüze otonom yönetsel birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasanın mimarları, güçlü bir merkezi yönetimin oluşturulması hedefinin yanısıra, eyaletiçi haberleşmenin sağlanması, arazi ile ilgili düzenlemeler, ceza kanunlarının uygulanması, çalışma ve iş hayatını düzenleyen kurallar gibi doğrudan eyaletleri ilgilendiren konularda, eyaletlerin karar alma yetkisinin korunmasını amaçlamışlardır. Anayasa ile getirilen koruma, federal yönetimin, demokratik şekilde yapılanan eyalet yönetimlerini tanımasını, eyaletlere ise federal anayasa ve yasalara ters düşen kanunların çıkarılmaması yükümlülüğünü getirmektedir. Eyalet düzeyindeki yönetim örgütlenmesi, federal yönetim düzeyine

²⁹³The Fourteenth Amendment (Amendment XIV), 1868.

²⁹⁴The Fifteenth Amendment (Amendment XV), 1870.

benzer şekilde, yasama, yürütme ve yargı organlarının işlevselleşmesinden oluşmaktadır (Skidmore, Tripp, 1989, 152). Yasama, yürütme ve yargı organların eyalet düzeyindeki örgütlenmeleri, işleyişleri ve fonksiyonlarının federal düzeydeki yasama yürütme ve yargı organlarının işleyiş ve örgütlenmelerine benzeştiği söylenebilir.

Kuruluş döneminde, ABD federal yönetim çatısı altında *on üç* olan eyaletsayısı günümüzde *elli eyalet* olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni eyaletlerinin oluşturulması yetkisi kongreye aittir. Hawaii ve Alaska Eyaletleri 1959 yılında federal yapıya eklenmiş olan en genç eyaletler özelliğini taşımaktadır. Federal yönetim yapılanması içinde otonom birimler olan eyaletlerin listesi Tablo 37’de izlenebilmektedir (O’connor, Sabato, Yanus, 2016, 63).

Tablo 37: Eyalet Listesi (Kaynak:<https://www.usa.gov/states-and-territories> 07.08.2020)

ABDEyaletleri				
Alabama	Alaska	Arizona	Arkansas	Californiya
Colorado	Connecticut	Delaware	Georgia	Florida
Hawaii	Idaho	Illinois	Indiana	Iowa
Kansas	Kentucky	Louisiana	Maine	Maryland
Massachusetts	Michigan	Minnesota	Mississippi	Missouri
Montana	Nebraska	Nevada	New Hampshire	New Jersey
New Mexico	New York	Kuzey Carolina	Kuzey Dakota	Ohio
Oklahoma	Oregon	Pensilvanya	Rhode Island	Güney Carolina
Güney Dakota	Tennessee	Teksas	Utah	Vermont
Virginia	Washington	Batı Virginia	Wisconsin	Wyoming

Federal devlet ile ilişkisi yönünden eyaletler otonom birimler olmakla birlikte, eyaletlerarası ilişkiler anayasal hükümler ile düzenlenmiştir. Federal anayasanın 4 üncümaddesine göre her bir eyalet, diğer eyaletlerin mahkemeleri tarafından verilen yargı kararlarını tanımakla yükümlüdür. Aynı şekilde, bir eyalette geçerli olan evlenme, boşanma gibi medeni hukuk ile ilgili işlemler diğer tüm eyaletlerde de geçerli olarak kabul edilmektedir. Anayasanın 4 üncü maddesi, eyaletlere diğer eyaletlerin vatandaşlarına kendi vatandaşları ile eşit haklar sağlama yönünde yükümlülükler getirmektedir. Buna göre, sosyal haklardan yararlanma konusunda yargı kararı ile

getirilmiş bir sınırlandırma yoksa diğer eyaletlerin vatandaşları bulundukları eyaletin vatandaşları ile eşit koşullardan yararlanabilmektedirler (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 77).

III.1.1. Sistemin Laboratuvarı: Eyalet Düzeyinde Yasama Fonksiyonu

Yüksek mahkeme, tarihsel öneme sahip *State Ice Company v. Liebmann*²⁹⁵ kararında, Eyaletlerin, ülkenin geri kalanını riske atmadan- yeni politikaların yapımında laboratuvar gibi kullanılabilir olmasını ABD yönetim sisteminin kendine özgü niteliklerinden biri olarak tanımlamaktadır (Lamb, Neiheisel, 2021, 181). Eyalet düzeyindeki yasama organı bir laboratuvar gibi fonksiyon göstererek, ekonomik veya sosyal politika alanlarında, sadece o eyalete özgü yeni kanunların yaratılmasını mümkün kılmaktadır.

Eyaletlerin yasama organlarının işleyişi, federal düzeydeki yasama organının işleyişine önemli ölçüde benzeşmektedir. Eyaletlerin yasama organlarının yapılanmaları açısından bakıldığında, tek meclisli yasama organına sahip olan Nebraska Eyaleti dışında diğer tüm eyaletlerin çift meclisli yasama organına sahip olduğu görülmektedir. Nebraska eyaleti seçimlerin yönetilmesi açısından da diğer eyaletlerden farklılık göstermekte olup, adayların parti sembolleri kullanılmadan seçime girmeleri esasına dayalı olan partizan olmayan seçim sistemini benimsemektedir. Eyalet anayasalarının önemli bir çoğunluğunda, eyalet senatolarının *dört* yıllık, temsilciler meclislerinin ise *iki* yıllık dönem ile görev yapması düzenlenmektedir. Bu genel yaklaşımın dışında kalan eyaletlerden olan, Arizona Eyaleti ve Georgia Eyaleti anayasaları, eyalet senatolarının *iki* yıllık dönem ile görev yapmasını düzenlemektedir. Kuzey Dakota Eyaleti ve Maryland Eyaleti anayasaları, eyalet temsilciler meclislerinin *dört* yıllık için görev yapacağını düzenlenmektedir (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 91).

²⁹⁵ *State Ice Company v. Liebmann* (1932).

Eyaletlerde, federal yönetim düzeyindeki benzer şekilde, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan çift meclisli yasama organı mevcuttur. Eyalet Temsilciler Meclisi bazı eyaletlerde 'eyaletmeclisi', bazı eyaletlerde ise 'delegeler meclisi' olarak isimlendirilmektedir. Küçük ölçekli eyaletlerde Temsilciler Meclisi üyeleri yarı zamanlı çalışırken, büyük eyaletlerde Temsilciler Meclisi üyeleri tam zamanlı olarak çalışmaktadırlar (Turan, 2017, 8). Eyalet yasama organları, 'politika yapımı', 'temsil' ve 'denetim' olmak üzere üç temel fonksiyonu yerine getirmektedir. Yasama organının, politika yapımı fonksiyonunun kapsamında, kanunların yapımı, finansal kaynakların tahsisi görevleri girmektedir. Eyalet yasama organları 21 inci yüzyılın ikinci yarısı itibariyle, küresel ısınma, silahsızlanma, yükseköğrenim gibi konularda yeni kanunların yapılması veya bu alanlara finansal kaynak ayrılması konularında önemli rol oynamışlardır. Eyalet yasama organlarının temsil fonksiyonu kapsamına, seçmenlerin menfaatlerinin temsili ve kamuoyu gözünde çözüm bekleyen konularda, federal düzeydeki politika yapım sürecine müdahil olunması gibi konular girmektedir. Eyalet yasama organlarının denetim fonksiyonu ise, eyaletlerdeki bürokratik yapısının denetlenmesi görevi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda, tahsis edilen finansal kaynakların, harcama kalemlerinin kontrol edilmesi denetim fonksiyonunun gereğidir (Bowman, Kearney, 2011, 139-140).

Eyalet düzeyindeki Senato ve Temsilciler Meclisi, yasama görevlerini yerine getirirken, federal düzeydeki yasama organına benzer bir biçimde, Komisyon sistemi üzerinden işlevselleşmektedir. Eyalet Senatosu ve Temsilciler Meclisi, federal düzeyde görev yapan muadillerine benzer görevleri yerine getiren, daimi ve geçici Komisyonlardan oluşmaktadır. Eyalet yasama organlarının daimi komisyonları arasında, Tarım Komisyonu, Bankacılık ve Finansal Kurumlar Komisyonu, Ticaret Komisyonu, İletişim Komisyonu, Eğitim Komisyonu, Seçim Komisyonu, Enerji Komisyonu, Etik Komisyonu, Çevre ve Doğal Kaynaklar Komisyonu, Ulaştırma Komisyonu, Sağlık

Komisyonu, Adalet Komisyonu, Kamusal İlişkiler Komisyonu, Yerel İlişkiler Komisyonu sayılabilecektir. Eyalet yasama organlarının kanun yapma süreci federal kanunların yapılması sürecine benzemektedir. Eyalet yasama organı fonksiyonlarını yerine getirirken eyaletvalisi ile işbirliği içinde ve koordineli olarak hareket etmek durumundadır. Eyaletvalisi ile yasama organının aynı siyasi partiden olması durumunda işbirliğinin sağlanması genellikle daha kolay olmaktadır. Bununla birlikte, eyalet valisinin farklı bir politik görüşün temsilcisi olduğu, diğer bir deyişle yönetimin bölünmüş olduğu hallerde, eyalet yasama organlarının işleyişi ve bunun sonucu olarak politika yapım veya kanunlaşma süreci zorlaşmaktadır (Bowman, Kearney, 2011, 163). Bununla birlikte, tıpkı federal düzeydeki işleyişte olduğu gibi, eyalet yasama organları ile eyaletvalisinin, farklı politik görüşte olmalarına rağmen, uygulamada belirli ölçüde koordinasyonu ve birlikte karar alma imkânını yakaladığı izlenmektedir. Örneğin, eyalet yasama organlarının temel görevlerinden biri olan bütçe tahsisi konusunda, farklı görüşlerin temsilcileri eyaletvalisi ve eyalet yasama organları genellikle uyumlu hareket etmektedirler (NCSL, 2018, 7).

III.1.2. Eyalet Düzeyinde Yürütme Fonksiyonunun İşleyişi ve Eyalet Valileri

Eyalet düzeyindeki yürütme yetkisi, eyaletvalileri, belediye başkanları ve diğer kamu görevlileri eliyle kullanılmaktadır. Eyaletvalileri, eyalet düzeyinde başkana benzer yetkiler ile donatılmış olmalarına karşın, yetkileri daha kısıtlıdır. Bazı eyaletlerde, eyalet valisinin kararları yasama meclisinin onayına bağlanmıştır. Bu anlamda, yürütmenin başı olarak eyaletvalilerinin, yetkilerini eyaletteki diğer seçilmiş yürütme birimleri ile paylaşarak kullanması söz konusudur. Buna ilaveten, eyalet yönetimlerinin yapılanmasında, bağımsız kurul ve komisyonlar çoğunlukla görev almakta ve yürütme yetkisinin parçalanması söz konusu olmaktadır. Buna karşın, tüm eyaletvalilerinin, federal düzeydekine benzer şekilde, kanunların bir kısmını veya tamamını veto etme yetkisi bulunmaktadır (Skidmore, Tripp, 1989, 152).

Federal yönetim çatısı altındaki tüm eyaletlerde, eyalet yürütme organının başı olan eyaletvalisinin doğrudan seçim yöntemiyle seçilmesi usulü benimsenmiştir. Anayasal 22 nci Değişiklik²⁹⁶, ABD Başkanının görev süresini *iki* dönem ile sınırlandırmaktadır. Benzer şekilde, federal yönetim çatısı altındaki *otuz beş* eyalet tarafından eyaletvalilerinin görev süresi birbirini izleyen ikişer yıldan oluşan *dört* yıllık dönem ile sınırlandırılmıştır. Eyalet valisinin görevden ayrılması, ölümü, istifası gibi hallerde eyaletvali yardımcısı kalan görev süresini tamamlamaktadır. Eyaletvalilerinin görev süresi konusunda eyaletler bazında birbirinden farklı uygulamalar bulunmaktadır. New York, Teksas, Utah, Idaho, Minnesota, Iowa, Wisconsin başta olmak üzere *ondört* eyalette, eyalet valilerinin görev süresi sınırlandırılmamıştır. Vermont, New Hampshire, Virginia Eyaletlerinde ise valilerin görev süresi *iki* yıl ile sınırlandırılmıştır (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 89).

Eyalet genelinde yapılan doğrudan seçimle seçilerek göreve gelen eyaletvalileri görevlerini yerine getirirken bağımsızdır. Diğer bir deyişle, eyaletteki yürütme erkinin başı olarak görev yapan eyalet valileri federal yönetimin temsilcileri olarak hareket etmezler. Eyaletlerde, yürütme organı bünyesindeki bazı bürokratlar seçimle göreve gelirken, önemli bir kısmı ise eyaletvalisi tarafından atanmaktadır (Turan, 2017, 8).

Eyaletvalilerinin, eyaletanayasalarına aykırı düşen kanunları, veto etme²⁹⁷ yetkileri bulunmaktadır. Bazı eyaletlerde, eyaletvalisinin veto yetkisinin kapsamı genişletilmiştir. Bu eyaletlerde, eyaletvalisi kanunun tamamını veto etmeksizin, kanunun sadece belirli hükümlerini veya bir maddesini veto etme yetkisine sahip kılınmıştır. '*Kısmi Veto*²⁹⁸' yetkisi adı verilen bu veto yetkisi, yalnızca eyaletvalilerine has bir yetki olup, ABD Başkanının kısmi veto yetkisi mevcut değildir. ABD Başkanı, eyaletvalilerinin aksine, kongre tarafından bir kanun çıkarıldığında, sunulan kanunun ya tamamını veto etmek ya da bir bütün olarak onaylamak durumunda kalmaktadır. Buna

²⁹⁶ The Twenty-second Amendment (Amendment XXII), 1947.

²⁹⁷ Item veto.

²⁹⁸ Line Item veto.

karşın federal yönetim çatısı altındaki *kırk dört* eyaletin, eyaletvalilerinin kısmi veto yetkisi bulunmakta olup, bu eyaletlerden *yirmi altı* tanesi eyaletvalilerine, kanundaki ifadeleri, bazı kelimeleri çıkarmak ve cümleleri tekrar birleştirmek suretiyle, yeni bir yasal dil yaratarak, kanunda metin değişikliği yapabilme yönünde yetki tanımaktadır. ‘*Frankeştayn Veto*²⁹⁹’ yetkisi olarak isimlendirilen bu yetki, ilk kez 2008 yılında WisconsinEyaleti anayasası ile eyaletvalisine tanınmış olup, WisconsinEyaleti valisi hâlihazırda diğer tüm eyaletlerin valilerinden daha üstün veto yetkileri ile donatılmış durumdadır. WisconsinEyaleti valisi, Frankeştayn Veto yetkisini kullanarak, kanunların anlamını veya uygulanma şeklini radikal bir şekilde değiştirebilmektedir (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 90).Eyalet valisine tanınan bu yetki çerçevesindeki uygulama, eyaletlerin otonom yapılarının güçlendirilmesi ve kendi yapılarına özgü düzenlemelerin uygulamaya alınabilmesi amacına hizmet etmektedir.

Eyalet valisi, eyalet yürütme organının başı ve en etkili aktörü olarak, eyalet yasama organı, mahkemeler, menfaat grupları, eyalet bürokrasisi ve yönetilenler ile birlikte hareket etmekte ve politika yapım sürecini yönetmektedir.Eyalet genelindeki politika yapım süreci vali tarafından başlatılmakta ve sürdürülmektedir. Federal düzeyde benimsenmiş olan ulusal politikalar da eyaletvalisi tarafından uygulamaya alınmaktadır (Bowman, Kearney, 2011, 175).Eyaletanayasalarında, bütçe harcamalarını sınırlandırma konusunda, eyaletvalilerine özel yetkiler tanınabilmektedir. Örneğin, Batı VirginiaEyaleti anayasası, eyaletvalisinin teklif ettiği sınırın üzerinde, eyaletmeclisi tarafından bütçe harcamasının yapılmasına izin verilmesini yasaklamaktadır. New YorkEyaletivalisi, bütçe kanunları ile ilgili tüm düzenlemeleri yorumlama konusunda münhasır yetkiyi haiz olup, eyaletmeclisi valilik bütçesinin yeniden dağıtımı ve değerlendirilmesi konusunda yetki sahibi değildir. VermontEyaleti dışındaki tüm eyaletler denk bütçe uygulamasını sürdürmekte ve federal yönetim gibi uzun dönemli

²⁹⁹ Frankenstein veto.

hizmetlerin finansmanı için gelir kaynağı yaratabilmekte veya köprü otoyol gibi yüksek harcama kalemlerini karşılamak amacıyla bono, tahvil gibi borçlanma araçları oluşturabilmektedirler. Federal yönetimin sahip olduğu yetkilerden farklı olarak, eyaletlerin veya belediyelerin para basma yetkileri bulunmamaktadır. Eyaletlerin para basma yetkilerinin olmaması, eyalet içinde dolaşımda olan para miktarının gerektiğinde artırılamayacağı anlamına geldiğinden, özellikle emekli maaşlarının ödenmesi konusunda eyaletlerde önemli bütçe açıkları oluşabilmektedir. Örneğin, California Eyaletinin Vallejo Kenti; Alabama Eyaletinin Pritchard Kenti ve Michigan Eyaletinin Detroit Kenti, emekli maaşlarının ödenmesi konusunda oluşan bütçe açığı sebebiyle yakın zamanda iflaslarını açıklamışlardır. Eyaletlerin bütçe yönetimi oldukça önemsenen bir konu olup, bazı eyaletler bütçe açığı vermemek amacıyla emekli maaşlarının ödenmesi konusunda reform yasaları çıkarmaya çalışmaktadır. Örneğin, Rhode Island Eyaleti, yeni işe başlayan çalışanların maaşlarından yapılan emekli keseneklerinin payının yükseltilmesi yönünde uygulama başlatmıştır (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 90).

III.1.3. Normlar Hiyerarşisi ve Eyalet Düzeyindeki Yargı Fonksiyonu

Federal yönetim ile eyalet yönetimleri arasındaki en temel fark yargı organlarının işleyişleri bazında izlenebilmektedir. Her bir eyalette federal mahkemeler bulunmakla birlikte, ABD yargı sisteminde davaların çok bir büyük bir bölümü eyalet mahkemelerine adreslenmektedir. Eyalet anayasalarının ve yasalarının düzenleme alanındaki suçlar, aile hukukunu ilgilendiren uyuşmazlıklar ve iflas hukuku dışındaki özel hukuk sözleşmelerinden kaynaklanan ihtilaflar, malpraktis davaları, trafik suçları, kişisel tazminat davaları, eyalet ticaretini ilgilendiren hak iddiaları ve ticari işletmelerle ilgili ortaklıklara dair davalar eyalet mahkemelerinin yetki alanındadır. Eyalet mahkemeleri, kendi içlerinde, yerel mahkemeler, belediye mahkemeleri, sulh mahkemeleri, kaza mahkemeleri gibi kademelendirilmiş farklı yargı

birimlerinden müteşekkildir. Eyalet mahkemelerinin yetki alanı, federal mahkemelere kıyasla daha çeşitli uyuşmazlıkları kapsamaktadır. Örneğin, boşanma ve velayet davaları, miras ve eşya hukuku, suça sürüklenmiş çocuklara dair davalar eyalet mahkemelerinin yetkisindedir. (AO, 2016, 14).

Federal düzeydeki hâkimler, başkan tarafından aday gösterilmek ve Senatonun onayını almak suretiyle atanmaktadırlar. Eyalet düzeyinde, hâkimlerin seçilmesi konusunda çeşitli yöntem ve düzenlemeler bulunmaktadır. New York, Maine, New Jersey, Delaware gibi eyaletlerde, hâkimler eyalet valilerinin aday göstermesi ve eyalet senatosunun onayı ile atanmaktadırlar. Buna karşın daha çoğunlukta olan, Teksas, Arkansas, New Mexico, Nevada, Kentucky, Ohio, Oregon, Illinois, Montana, Idaho gibi bazı eyaletlerde ise seçim yöntemiyle hâkim atamaları yapılmaktadır. Massachusetts ve New Hampshire eyaletlerinde hakimler *yetmiş* yaşına kadar görev başında kalmaktadır. Rhode Island gibi bazı eyaletlerde hakimler yaşam boyu görevde kalmaktadırlar. Arizona, California, Utah, Colorado, Kansas, Nebraska, Iowa, Missouri gibi eyaletlerde ise, ilk kez Missouri eyaletinde uygulandığı ve sonrasında diğer eyaletler tarafından esas alındığı için ‘Missouri Projesi’ olarak adlandırılan yöntem uygulanmaktadır. ‘Liyakat Planı’ olarak da adlandırılan bu yöntemde; hakimler, önceden oluşturulmuş olan bir uzmanlar kurulunun eyalet valisine sunduğu aday listesinden eyalet valisi tarafından seçilerek görevlendirilmektedir. Eyalet valisi tarafından bu yöntem ile seçilen hakimler devamlılık seçimine tabi kılınmaktadırlar. Buna göre, hakimın görev süresi sona erdiğinde, seçmenler hakimın görevini sürdürüp sürdürmemesi konusunda evet/hayır şeklinde oylarını kullanarak, hakimın görevine devam etmesi konusunda belirleyici rol oynamaktadırlar (Geer, Herrera, Schiller, Segal, 2018, 91-93). Bu yöntemde, hakimlerin önemli bir çoğunluğu devamlılık seçimlerini kazanmakla birlikte, eyalet açısından önemsenen toplumsal konularda etkin kararlar alamayan veya bu türden konularda eyalet vatandaşlarının çoğunluğunun aksine kararlar alan hakimlerin seçimleri

kaybetmesi de söz konusu olabilmektedir. Örneğin, 2009 yılında Iowa eyaletinde aynı cinsten bireylerin evlenmeleri yasağının eyalet anayasasının eşitlik ilkesini ihlal ettiği yönünde oy birliği ile karar³⁰⁰ alan üç hakim 2010 yılında yapılan devamlılık seçimlerini kaybetmişlerdir (Kincaid, 2014, 4).

ABD anayasasındaki üstünlük kuralı gereğince, federal düzenlemeler, ülke genelindeki diğer tüm pozitif hukuk düzenlenmelerine göre üstündür ve öncelikli olarak uygulanır. Bu anlamda, Federal kanunlar ile eyalet kanunları arasında hiyerarşik bir yapılanma bulunmakta olup, yetkilerini eyalet kanunlarından alan eyalet yönetim birimleri, yerel yönetimler federal yönetim birimlerine kıyasla normlar hiyerarşisinde daha alt sıralarda yer almaktadır. Bunun yanı sıra, federal düzenlemeler ve eyalet düzenlemelerinin de kendi içlerinde normlar hiyerarşisi bulunmaktadır. Aşağıda yer verilen Tablo 38’de, federal yönetim ve eyaletler düzeyinde ayrı ayrı normlar hiyerarşisi izlenebilmektedir. Eyalet anayasalarının, eyalet düzeyindeki normlar hiyerarşisinde federal anayasaya benzer bir yeri bulunmakta olduğundan, eyalet mahkemelerinin, eyalet anayasasına aykırı düşen kanunları iptal etme yetkisi mevcuttur. Eyalet kanunları eyalet düzeyinde en güçlü normlardan biri olup, bürokratik düzenlemeler veya yönetmelikler kanunla değiştirilebilmektedir. Eyalet mahkemeleri kararlarını normlar hiyerarşisini gözeterek almaktadırlar (Hogan, 2006,8-9).

Tablo38: Normlar Hiyerarşisi (Kaynak: Hogan, 2006, 9)

ABD Normlar Hiyerarşisi	
<i>Federal Düzenlemeler</i>	<i>Eyalet Düzenlemeleri</i>
ABD Anayasası	ABD Anayasası
Federal Kanunlar	Federal Kanunlar Anayasal 10. Değişikliğe aykırı düşmeyen Federal Antlaşmalar
	Eyalet Anayasası
Başkanlık Kararnameleri, Antlaşmalar, Düzenlemeler, İçtihatlar	Eyalet Kanunları
	Kararnameler, Düzenlemeler, İçtihatlar
Sözleşmeler	Yönetmelikler ve Sözleşmeler

³⁰⁰ Varnum v. Brien, 763/862 (Iowa 2009).

ABD yargısal sisteminin eyalet bazındaki yapılanmasına bakıldığında, eyalet mahkemelerinin örgütlenmesi ve işleyişlerinin mümkün olduğunca sadeleştirildiği görülmektedir. Eyalet mahkemeleri genellikle *üç* kademeli ve istisnai olarak *iki* kademeli yapılanmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iki yapılanma modelinde de üst kademedede yer alan yargı mercii, bir önceki kademedede bulunan yargı merciinin verdiği kararları gözden geçirebilir. Üst kademedeki yargı mercileri daha üstün yetkileri haiz olup, alt kademe mahkemeler arasındaki yetki ve görev uyuşmazlıkları, içtihat farklılıkları gibi konularda karar verici olarak hareket etmektedir. Daha yaygın olan, üçlü yargısal yapılanma modelinde, en üst kademedede eyaletyüksek mahkemesi, ikinci sırada eyalettemyiz mahkemesi görev yaparken, ilk derece mahkemeleri en alt kademedede yer almaktadır. Bu yapılanmada '*ilk derece mahkemeleri*', aile ve şahıs hukuku, adi taminat talepleri ile ceza davalarına bakmakla yetkilidir. Eyalet temyiz mahkemesi, ilk derece mahkemelerinin kararlarını gözden geçiren itiraz mercii olarak görev yapmaktadır.

Eyaletyüksek mahkemesi, eyalet düzeyindeki en üst yargı merciidir ve federal düzeydeki yüksek mahkemenin eyaletler bazındaki karşılığını teşkil etmektedir. Eyaletyüksek mahkemelerinin öteden beri, inanç hürriyeti başta olmak üzere, temel hak ve özgürlükler alanında koruyucu nitelikte kararlar aldığı izlenmektedir. Eyaletyüksek mahkemesi kararlarının, eyaletin sosyo-kültürel yapısına göre değişiklik gösterebildiği görülmektedir. Örneğin, 1890 yılında Wisconsin Eyaleti Yüksek Mahkemesi tarafından, kamuya açık alanlarda ve okul bölgelerinde İncil okunmasının, mezhepçi ve bağnaz bir eylem olduğu gerekçesiyle, anayasaya aykırı olduğuna hükmedilmiştir. Buna karşın, aynı tarihlerde Pennsylvania Eyaletinde kamuya açık alanlarda ve okullarda İncil okunması serbest bırakılmıştır (Verhoeven, 2019, 170).

Eyalet yüksek mahkemesi, alt derece eyaletmahkemelerinin kararlarını gözden geçirmekte ve alt derece mahkemeler tarafından verilen kararlar bu yolla kesinleşmektedir (Hogan, 2006, 13). Columbia Bölgesi dahil her bir eyalette *bir* adeteyaletyüksek mahkemesi bulunmaktadır. Oklahoma ve Teksas Eyaletlerinde ise bir tanesi ceza hukuku diğeri ise özel hukuk alanına özgülenmiş olmak üzere *iki* ayrı eyaletyüksek mahkemesi bulunmaktadır. Bazı eyaletlerde, Trafik Mahkemesi, Çocuk Mahkemeleri gibi özel yetkili mahkemelerin bulunduğu, özellikle iş yükü bazında bazı mahkemelerin belirli konularda uzmanlaştığı ve yapılanmanın bu ölçüde karmaşıklaştığı görülebilmektedir.

Eyalet mahkemelerinin yetkilerin kaynağını, federal anayasa, eyalet anayasaları ve eyalet kanunları teşkil etmektedir.Eyalet anayasaları,eyalet mahkemelerinin yargı yetkisinin sınırlarını çizmektedir. Federal anayasa, eyalet mahkemelerine federal kanunların uygulanması yönünde sorumluluklar yüklemektedir.Eyalet kanunları ise, hâkimlerin takdir yetkisini sınırlandıran düzenlemelerdir.Eyalet mahkemeleri, jüri sistemi ile çalışmaktadır. Genellikle *oniki* ve çok istisnai olarak *altı* üyeden oluşan, davanın bir duruşması boyunca salonda mevcudiyetli olan jüri türüne ‘küçük jüri’; eyalet savcısının sunduğu delilleri değerlendirmek üzere önemli davalarda görev yapan, delilleri incelemek üzere gizli oturumlar yapabilen ve *yirmiüç* üyeden müteşekkil olan jüri türüne ise ‘büyük jüri’ adı verilmektedir. Her iki jüri sisteminde de eyaletmahkemeleri ceza ve özel hukuk alanındaki kararlarını jüri ile almakla birlikte, ceza davalarında, ceza hükmünün uygulanması konusundaki son karar hâkime bırakılmaktadır (Manweller, 2006, 48).Eyalet mahkemeleri çoğunlukla, eyalet anayasaları ve eyalet kanunlarının kapsamına giren konularda yargı yetkisi kullanan mekanizmalar olup, federal düzeydeki bir kanunun düzenleme alanına girmedikçe kararlarını bağımsız olarak alabilmektedirler.Eyalet mahkemeleri birbirinden bağımsız olarak hareket eden yargı mercileridir ve kendi içlerinde kanunları yorumlayıp

kararlarını vermektedirler (Cavalli, 2013, 221).Eyalet yargı sisteminde açılan davaların sayıca önemli bir çoğunluğu ilk derece mahkemelerinde çözümlenmektedir (Watts, 2010, 64).

Eyalet mahkemelerinin hâkimleri, bazı eyaletlerde atama usulüyle görev almakla birlikte, eyaletlerin *dörtte üçünde* hâkimler seçimle göreve gelmektedirler. Atama usulü ile göreve gelen hâkimler eyalet valisi veya eyaletmeclisi tarafından atanmaktadır. Hakimlerin eyaletvalisi tarafından atanması halinde, bu atamalar eyalet Senatosunun onayına muhtaçtır. Seçim yönteminin benimsenmesi halinde hakimler, eyalet düzeyinde yapılan genel seçimler, partisiz seçimler veya liste usulü ile yürütülen Liyakat Planı ile seçilmektedir (Dautrich, Yalof, 2012, 240). Seçimle gelen hâkimlerin, baroya kayıtlı avukat olmaları eyalet düzenlemeleri gereğince zorunludur. Bazı eyaletlerde hâkimlerin emeklilik yaşı *yetmişbeş* yaş olarak belirlenmekle birlikte kaydı hayat ile görev yapan hâkimler de bulunmaktadır.Eyalet mahkemesinde görev yapan hâkimlerin önemli bir çoğunluğunun, o eyalette yetişmiş olan beyaz ve protestan inancına sahip erkeklerden oluştuğu ve genellikle ileri yaş grubunda oldukları anlaşılmaktadır. Zamanla bu özelliklerde değişim görülse de günümüzde hâkimlerin çoğunluğu belirtilen kategoriye dahil olmaya devam etmektedir. Bu durum eyalet mahkemeleri tarafından alınan kararlarının daha statükoyu koruyucu nitelikte olmaları sonucuna yol açmaktadır (Watry, 2006, 139).

Eyalet mahkemeleri salt ceza ve özel hukuk alanlarında hüküm vermekle görevli yapılanmalar değildir. ABD'nin parçalı federal yönetim yapılanmasında, eyaletlerin otonom yapılarının korunması amacıyla hareket eden ve bu amaçla politika oluşturabilen mekanizmalardır.Eyalet mahkemeleri, federal anayasanın ve federal kanunların yorumunu yapar ve eyalet anayasası ile ilişkisi bağlamında düzenleyici kararlar alabilir. Bu yöndeki kararlar ile federal bir düzenlemenin eyalet düzeyinde uygulanmasının uygun olmadığına karar verebilir.Eyaletyüksek mahkemesi, eyalet

kanunların nihai yorumlayıcısıdır. Federal kanunlar ile çelişmediği sürece, federal düzeydeki mahkemelerin, eyaletmahkemelerine“*eyalet kanunlarının ne şekilde yorumlanacağı yönünde telkin veya tavsiyede bulunma*” yetkisi yoktur. Yüksek mahkemenin 1983 tarihli District of Appeals v. Feldman³⁰¹ kararlarında ifadesini bulan ve *Rooker-Feldman Doktrini* olarak isimlendirilen bu kural, eyalet mahkemelerinin bağımsızlığının korunması amacına hizmet etmektedir (Manweller, 2006, 84-88). Bu anlamda eyalet mahkemelerinin, federal ve yerel düzeyde yetki paylaşımı ve politika yapımı konusunda etkili aktörler olduğu ve gerektiğinde oluşturdukları kararlar ile eyalet düzeyindeki karar alma süreçlerine dahil oldukları söylenebilecektir.

III.2. Yerel Yönetimlerin Özellikleri ve Dillon Kuralının Etkisi

ABD’de ‘local governments’ olarak kullanılan terimin dilimize mahalli idareler veya yerel yönetim birimleri şeklinde çevrilmesi mümkündür (Gözler, 2018, 14).Tezgenelinde bu terimi karşılamak üzere,yerel yönetimler veya yerel yönetim birimleri ifadeleri değişken biçimde ve aynı anlamlarda kullanılacaktır. ABD genelinde yeknesak bir yerel yönetim modelinden bahsedebilmek oldukça güçtür. Yerel yönetimlerin türleri, sayıları, yapılanmaları ve fonksiyonları eyaletler bazında değişiklik sergilemektedir.Federal anayasada eyaletlerin yetki alanı düzenlenmekle birlikte, alteyalet yönetim birimleri düzenlenmemektedir. ABD yönetim sistemi genelinde, alteyalet yönetim birimlerinin eyaletlerin bir ürünü olduğu kabul edilmektedir. Bu esası, 1872 yılında Iowa Eyalet Mahkemesi yargıcı *John F. Dillon*,belediye ve eyalet yönetimleri arasındaki ilişkileri düzenleyen bir karar ile ortaya koymuştur ve günümüzde geçerliliğini korumaktadır. *Dillon Kuralı*³⁰²olarak adlandırılan bu karar gereğince, yerel yönetimler tarafından kullanılabilecek yetkilerin sınırları çizilmiş ve kent, kasaba gibi yerel yönetimlerin bulundukları eyaletlerin yaratımı olan idari birimler

³⁰¹ 460 U.S. 462 (1983).

³⁰² Dillon Rule.

olduğu düzenlenmiştir. Kararda “*yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkilerin eyalet anayasalarından ve eyalet düzenlemelerinden kaynaklandığı*” ifade edilmektedir. Dillon kuralı öncesinde, ABD federal yönetim yapılanmasında yerel yönetimlerin oldukça güçlü oldukları ve belediye, kasaba gibi kuruluş dönemlerinden günümüze varlığını devam ettiren yerel yönetimlerin kendi kurallarını koyma ve özyönetim konusunda geniş bir serbestiye sahip oldukları kabul edilmektedir. Buna karşın, yerel yönetimlerin yasama organlarının bulundukları bölgenin kırsal anlamdaki menfaatlerinin korunmasına odaklanmaları ve göç alımı yoluyla kentleşmenin artması ve kentsel nüfusun artan ihtiyaçlarının ortaya çıkması özellikle belediye yönetimlerinin harcamalarını önemli ölçüde artırmıştır. Eşzamanlı olarak endüstrileşmenin artması, iç savaş sonrasında kentsel alanların yönetimi konusunda karmaşık sorunların artmasını ve buna bağlı olarak düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Dillon kuralı ile getirilen, yerel yönetimlerin örgütlenmesi, harcamalarının ve faaliyetlerinin eyaletler tarafından düzenlenmesi esası, yerel yönetimlerle eyaletler arasındaki yetki paylaşımının eyaletler lehine çözümlenmesi anlamına gelmektedir. Bu açıdan, yerel yönetimlerin tespit edeceği vergilerin, bulunduğu eyaletin iznine tabi kılındığı kabul edilmiştir. Dillon kuralı, ülke genelindeki eyaletler bazında yaygın olarak kabul gören bir uygulama olmakla birlikte bazı eyaletler tarafından uygulanmamaktadır. Örneğin, Alaska Eyaleti tarafından yerel yönetimlerin güçlü tutulması esasına istinaden, belediye yönetimlerinin kararlarına eyaletin müdahalesi konusunda gönülsüz oldukları açıklanmıştır. Bu kapsamda, Alaska Eyaletindeki belediye yönetimleri diğer eyaletlerdeki belediye yönetimlerine kıyasla daha geniş takdir yetkisi kullanabilmektedirler (Schultz, 2004, 118). Buna karşın, günümüzde ABD federal yönetim yapılanmasında güçlü bir yerel yönetim geleneğinin varlığının ve hizmetlerin sunulmasında yerelleşmenin önemsendiğinin kabulü gerekmektedir.

ABDyönetmel yapılanmasındaki yerel yönetim birimleri çok kabaca iki katmanda incelenebilmektedir. Bunlardan ilki ‘*county*’ adı verilen idari bölgeler veya bölge yönetimleri olarak belirlenmektedir. Bu türden yerel yönetim birimleri, ABD genelinde farklı isimler alabilmekte olup, örneğin, AlaskaEyaletinde ‘*borough*’ olarak, LouisianaEyaletinde ise ‘*parish*’olarak adlandırılmaktadır.Yerel Yönetim birimlerinin ikinci katmanını ise belediyeler (*municipality*) ile kasabalar/kentler (*town/city*) oluşturmaktadır. Bazı eyaletlerde idari bölgeler kasabalara ayrılırken, belediyeler ise, köy (*village*), ilçe (*borough*),kent (*city*) veya kasaba (*town/township*)olarak eyalet anayasalarında öngörülen farklı şekillerde yapılandırılabilir. Bunlara ilaveten, belediye veya ilçe sınırları dışındaki yerel yönetim birimleri arasında yer alan, okul bölgeleri, itfaiye bölgesi gibi çeşitli özel bölgeler (*special districts*) Yerel yönetim birimlerinin sunduğu hizmetler açısından önemli fonksiyonları yerine getirmektedirler.Yerel yönetimlerin yapılanması ve işlevleri eyalet düzeyindeki düzenlemeler gereğince değişkenlik gösterebilmekte olup, yanı sıra coğrafi genişlik ve nüfus olarak birbirinden oldukça farklılık arz eden yerel yönetim birimleri karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, New York, Los Angeles gibi eyaletlerdeki yerel yönetim birimlerinin yetki alanında milyonlarca birey yaşamakta iken, Jenkins Minnesota’nın nüfusu *ikiyüz seksen yedi* kişiden oluşmaktadır³⁰³.Diğer bir deyişle,ülke genelinde yeknesak bir yerel yönetim anlayışından veya yapılanmasından bahsedebilmek mümkün olmamaktadır.Bununla birlikte yerel yönetim birimlerinin yapısal ve fonksiyonel olarak değişkenlik göstermesinin temelinde, daha iyi işleyen birimler haline getirilmesi ve seçmenlere daha iyi hizmet sunulabilmesi hedeflerinin yattığı değerlendirilebilir. Bu anlamda özellikle 20 nciyüzyıl itibariyle, yerel yönetimlerin sorumluluk ve yetki

³⁰³ <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/state-local-government/>

alanlarının arttığı, eyalet anayasalarında yerel yönetimlerle lehine değişikliklere gidildiği görülmektedir (Libonati, 2005, 19).

ABD federal yönetim yapılanmasında, yerel yönetimlerin kurulması konusundaki yetki eyaletlere aittir. Federal yönetim birimlerinin aksine, eyaletler tarafından yerel yönetim birimlerine yetki devri yapılabilmektedir. Eyalet yönetimlerinin, yerel yönetimlerle lehine yetki devri yapabilmesi, eyaletlerin yerel politikalara müdahale edebilme veya yerel düzeyde karar alma yetkilerini sınırlandırmaktadır. Bu nedenle, uygulamada yerel yönetimlerle ve eyaletlerin yetki sınırlarının geçişkenlik arz ettiği görülebilmektedir (Kincaid, 2014, 5). Bu anlayışın temelinde, federal yönetimin, bölgesel politikaların öne çıkarıldığı bir yaklaşımla etkinleştirilebileceği inancı yatmaktadır. Yerinden yönetim birimlerinin ve yerelleşmenin yeniden önem kazanması federal, eyalet ve yerel düzeydeki yönetim birimlerinin birlikte etkin çalışabilme yollarını aramaya başlamaları sonucunu da doğurmaktadır (McCaleb, 1999, 16).

ABD yönetsel yapılanmasında federal düzeydeki politikaların ülke genelindeki tüm bireyleri etkilemesine karşın, yerel yönetim birimlerinin ve yerel düzeyde alınan politik kararların vatandaşların günlük yaşamları üzerinde daha doğrudan etkisi olduğu bilinmektedir (Yılmaz, 2009, 16). Bu anlamda, yerel yönetimlerin işlevselliğinin uygulamada daha fazla olduğu ve yerel yönetimler tarafından doğrudan vatandaşlara ulaştırılan hizmetlerin de bu ölçüde çeşitliliğinin arttığı söylenebilecektir. Yerel yönetim birimlerinin ABD federal yapılanmasındaki artan önemleri ve genişleyendüzenleme yetkileri dikkatçektir. Örneğin, eğitim sisteminin düzenlenmesi, geleneksel olarak yerel yönetim birimleri eliyle yürütülmekte olup, federal ve eyalet yönetim birimlerinin bu alanda daha sınırlı yetkileri bulunmaktadır. Her ne kadar eğitim politikalarının yürütülmesi nihai kerte de eyalet anayasaları ile eyalet yönetimine tevdi edilmişse de uygulamada yerel yönetim birimlerinin eğitim konusunda daha tutarlı ve uygulanabilir kararlar alabildiği görülmektedir. Bu durum özellikle birden fazla dilin

konusulduğu bölgelerde özel eğitim programlarının ve müfredatın hazırlanması, ders kitaplarının ve eğitimin fonlanması ihtiyaçlarının gözetilmesi gibi alanlarda ortaya çıkabilmektedir. Bununla birlikte son yıllarda, temel eğitim konusunda federal yönetimin federal bütçeden kaynak ayrılması, standartların belirlenmesi gibi bazı noktalarda yetkilerinin arttığı izlenmektedir (Genovese, Han, 2009, 779).

III.2.1.Yerel Yönetimler Düzeyinde Örgütlenme Türleri

ABD genelinde yerel yönetim birimlerinin yapılanması ve türleri eyaletler düzeyinde farklılıklar göstermektedir. Bununla birlikte, eyaletlerin önemli bir çoğunluğundayerel yönetimler, eyaletyönetimi altında iki kademeli bir yapılanma olarak, ‘bölge yönetimi’ ve ‘belediye yönetimi’ şeklinde örgütlenmektedir. Bazı eyaletlerde ise, bölge yönetimleri alt birimler olarak ‘kasaba’ ve ‘kaza’yönetimlerine ayrılmaktadır. Belediye yönetimleri ise, kent, kasaba, banliyö ve köylere ayrılmakta olup, bu yapılanma türleri eyaletler düzeyinde farklılık göstermektedir. Bazı eyaletlerde bölge yönetimi bulunmakla birlikte belediye yönetimlerinin bulunmadığı görülmektedir. Diğer bazı eyaletlerde ise, kent ve bölge yönetimlerinin birleştiğı, ‘konsolide kentsel bölge’ yönetimlerinin bulunduğu dikkati çekmektedir. New England gibi bazı bölgelerde ise yerel yönetim birimlerinin yönetsel yetkilerinin bulunmadığı ve yalnızca simgesel olarak korunduğı görünmektedir. Bu anlamda, ABD federal yönetim yapılanmasında yerel yönetim birimlerinin örgütsel yapısının, türlerinin ve yönetim şekillerinin bulundukları eyaletin coğrafi, hukuki, ekonomik ve toplumsal yapısına göre değişiklik gösterdiği söylenebilmektedir. Tüm bunlara rağmen ABD genelindeki kentleşme oranı yerel yönetim birimlerinin yapılanmasını doğrudan etkilemektedir. Günümüzde kentleşme oranı çok yüksek olup, nüfusun yaklaşık %80’inden fazlası kentlerde yaşamaktadır. Bu nedenle, yerel yönetim birimlerinin, kolluk, itfaiye, çöp toplama, su kanalizasyon, park bahçeler gibi geleneksel hizmetlerin yanısıra, kentleşmiş alanlarda yaşayan bireylerin ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına, toplu konut, ulaştırma

ve sosyal programların hayata geçirilmesi gibi çok geniş bir alanda çeşitlenen hizmetleri sunma yetisine sahip olması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Genovese, Han, 2009, 941).

Eyalet yönetimleri altında örgütlenen yerel yönetim birimlerinin yapılanmaları çeşitlilik arz etmekle birlikte, uygulamada çoğunlukla, 'bölge yönetimleri', 'özel bölge yönetimleri', 'belediye yönetimleri' ve 'kasaba' yönetimleri şeklinde yapılan yerel yönetim türleri karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetim birimlerinin eyaletlerin yaratımları olan yapılanmalar olduğu ve varlıklarının eyalet yasalarına bağlı olduğu kabul edilmektedir. Bu anlamda anayasada, eyalet yönetimlerinin alt bölümleri olarak yer bulan yerel yönetimler, eyalet yasaları gereğince kendilerine tanımlanan yetki alanları dahilinde ve bu yetki alanı ile sınırlı olarak faaliyet göstermektedirler. Buna karşın, yerel yönetimlerin varlığının eyalet yasalarına bağlı olması, güçsüz yapılanmalar olduğuna işaret etmemektedir. Bilakis, yerel yönetimlere eyalet yasaları ile önemli yetkiler tanınmaktadır. Yüksek mahkeme tarafından 2005 yılında verilen kararda³⁰⁴, yerel yönetim birimlerinin, yönetsel yetki alanları dahilinde-kamu yararının bulunduğu halleri tespit etme yönünde takdir yetkilerinin mevcut olduğu- gerekçesiyle New London Kent yönetimi tarafından Connecticut Eyaletinde bulunan yüz onbeş özel mülkiyete tabi gayrimenkulün kamulaştırılması kararının hukuka uygun olduğuna hükmedilmiştir. Yüksek mahkeme tarafından verilen bu karar gereğince yerel yönetim birimlerinin kamulaştırma yetkisine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bu açıdan, her ne kadar yasal statüleri eyalet yasalarına bağlanmış olsa da, uygulamada yerel yönetim birimleri, yetki alanları dahilinde etkili kararlar alan birimler olarak karşımıza çıkmaktadır (Gitelson, Dudley, Dubnick, 2012, 86).

Yerel yönetimlerin oluşturulması ve yerel yönetim birimlerinin örgütlenmeleri ABD yönetim yapısını karakterize eden önemli bileşenlerdendir. ABD yönetim

³⁰⁴ Kelo v. City of New London, U.S. 469, 2005.

yapılanmasındaki değişim çalışmalarının, özellikle 19 uncu yüzyılın sonlarında artmakta olan yerel ynetimfaaliyetleri ile yükselen yolsuzluk oranlarına duyulan memnuniyetsizliğin bir göstergesi olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir (Raadschelders, 2003,192).

Eyalet yönetimleri yerel yönetimbirimleri üzerindeki en etkili yönetsel yapılanmalardır. 1868 yılından günümüze geçerliliğini koruyan hukuki doktrin gereğince, eyaletler, yerel yönetimbirimleri üzerinde mutlak yetkiye sahiptir.Yargı mercileri tarafından, yerel yönetimbirimlerinin yetkilerini açıp aşmadığı konusundaki değerlendirmeler yapılırken eyalet yasalarına göre karar alınmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimbirimlerinin ve özellikle belediye yönetimlerinin eyalet yasalarında sıklıkla değişiklik talep ettikleri ve belirli fonksiyonları yerine getirebilmeleri açısından yetkilerinin artırılması yönünde girişimlerde bulundukları görülmektedir. Uygulamada, eyaletynetimlerinin banliyöler ve kırsal alanların ihtiyaçlarını kentsel alanların ihtiyaçlarına kıyasla daha önde tuttukları görülmektedir.Eyaletlerin bu tercihi yerel yönetimlere tahsis edilen bütçe ve mali kaynakların bölüşümüne de yansımakta olduğundan,belediyeler ile kırsal alandakiyerel yönetim birimlerinin karşı karşıya kaldıklarına rastlanmaktadır(Vogel, Imbroscio, 2013, 305-308).

III.2.1.1. Bölge Yönetimlerinin Yapılanması ve Yetkileri

ABD federal yapılanmasında, ‘bölge’ (*county*), kendine özgü idari yetkiler ile donatılmış olan ve belirli sınırlar dahilindeki bir coğrafi alanı karşılayan yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bölgeler,kolonyal dönemde Birleşik Krallık yönetim yapılanmasından ABD yönetim sistemine transfer edilmiştir. Tarihsel süreçte, bölgeler yerel yönetim birimleri olarak evrimleşmişler ve19 uncu yüzyılda ABD yerel yönetim yapılanmasındaki ne çıkan idari birimler haline gelmişlerdir. Bölgelerin, bulundukları eyaletler bazında, idari yetkileri ve önemleri,sahip oldukları coğrafi, ekonomik ve politik koşullara bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir.özellikle

tarımsal üretim alanında öne çıkan eyaletlerde, bölgelerin oldukça önemli fonksiyonları mevcuttur. New Jersey, New York ve Pennsylvania gibi eyaletlerde kolonyal dönemden bu yana bölgeler önemli yönetsel birimler olarak kabul görmektedirler. Bunun aksine, bazı eyaletler, bölgelerin idari yetkilerinin ortadan kaldırılması konusunda tasarrufla bulunabilmektedirler. Örneğin, Rhode Island ve Connecticut eyaletlerinde, bölge yönetimlerinin yetkileri kaldırılmıştır. Massachusetts Eyaleti ise bünyesindeki *ondört* Bölgeden *sekizinin* yönetsel yetkilerini iptal etmiştir. Günümüzde bölgeler, *iki* veya daha fazla kasaba veya birden fazla köyü içeren alteyalet yönetim birimleri şeklinde, İngiliz yönetim geleneğinin bir uzantısı olarak varlıklarını korumaktadırlar (Census Bureau, 1990, 5-7).

ABD yönetim yapılanmasında coğrafi yönetim birimleri kalıcı yapılardır ve sınır değişiklikleri nadiren izlenmektedir. Bölgelerin sınırları, arazi transferinin gerekli görülmesi hallerinde, değişime konu eyaletlerin karşılıklı anlaşmaları sonucu, eyalet yasağına göre değiştirilebilmektedir. Bölgelerin sınırlarının değişikliği işlemi, her durumda kongrenin onayına tabi kılınmıştır. Eyaletler bazında, bölgelerin sayıları farklılık gösterebilmektedir. Örneğin, Delaware Eyaletinde *üç* bölge mevcut iken, Teksas Eyaletinde *ikiyüz ellidört* bölge bulunmaktadır. ABD yönetim yapılanmasında yer alan, eyaletler bazında bölge veya 'istatistiksel bölge eşiti birim' (*Borough-Alaska Eyaleti, Parish-Louisiana Eyaleti, Bağımsız Kentsel Bölgeler*) sayıları Tablo 39'dayer alan verilerden izlenebilmektedir. Buna göre, ABD'de *üçbin yedi* bölge, Alaska Eyaletinde *yirmi yedi*, Louisiana Eyaletinde *altmışdört* istatistiksel bölge eşiti birim bulunmaktadır. Missouri ve Nevada Eyaletlerinde birer tane ve geri kalanı Virginia Eyaletinde olmak üzere *kırk iki* 'bağımsız kentsel bölge' mevcuttur. Bölge yönetimlerinin bulunmadığı alanlarda yerel hizmetler, belediyeler veya kasaba yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir (Remy, 2007, 665).

Tablo 39: Eyalet Bazında Bölge Sayıları (Kaynak: US Census Bureau, 1990, 11)

Eyalet Bazında Bölge veya İstatistiksel Eşiti Olan Birimlerin Sayısı ³⁰⁵					
<i>Eyalet</i>	<i>Sayı</i>	<i>Eyalet</i>	<i>Sayı</i>	<i>Eyalet</i>	<i>Sayı</i>
Alabama	67	Connecticut	8	Idaho	44
Montana	57	New York	62	Pennsylvania	67
Alaska	25	Delaware	3	Illinois	102
Nebraska	93	Kuzey Carolina	100	Rhode Island	5
Arizona	15	District of Columbia	1	Indiana	92
Nevada	17	Kuzey Dakota	53	Güney Carolina	46
Arkansas	75	Florida	67	Iowa	99
New Hampshire	10	Ohio	88	Güney Dakota	66
California	58	Georgia	159	Kansas	105
New Jersey	21	Oklahoma	77	Tennessee	95
Colorado	63	Hawaii	5	Kentucky	120
New Mexico	33	Oregon	36	Teksas	254
Utah	29	Vermont	14	Louisiana	64
Maine	16	Maryland	24	Washington	39
Virginia	136	Massachusetts	14	Michigan	83
Batı Virginia	55	Minnesota	87	Wisconsin	72
Mississippi	82	Wyoming	23	Missouri	115

Bölgeler, politik nedenlerle coğrafi olarak bölünmüş ve büyüklükleri değişen belirli alanları temsil etmekte olup, ‘il’ (*province*) gibi daha alt bölümlere ayrılabilirler. Bir bölge kapsamında birden fazla kent veya kasaba yer alabilmekte olup, seçimler sonucu aynı politik liderlik çatısı altında birleşmiş olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bölgeler genellikle kendi bünyesinde yer alan bir kent’e kıyasla daha fazla nüfusa sahiptir. California Eyaletinde yer alan Los Angeles County Temmuz 2019 verileri esas alındığında, 10.039.107 kişilik nüfusu³⁰⁶ ile ABD’deki en büyük bölge olarak kabul edilmektedir. Los Angeles County’i yine aynı dönemdeki veriler bazında 5.150.233 kişilik nüfusu ile Illinois Eyaletindeki Cook County izlemektedir³⁰⁷. Eyaletlerde bulunan bölge sayıları ve bölgelerin nüfus yoğunlukları, eyaletin coğrafi, tarihsel ve sosyo-ekonomik yapısına göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, Teksas Eyaletinde diğer eyaletlerden sayıca daha fazla bölge bulunmaktadır. Delaware Eyaletinde ise sadece üç bölge mevcut olup, bu bölgeler arasındaki en yoğun nüfusa sahip olan New Castle County’de 558.753 kişi yaşamaktadır³⁰⁸. Bununla birlikte,

³⁰⁵ ABD genelinde 2020 yılı itibarıyla toplam 3.143 Bölge veya İstatistiksel Eşiti Olan Birim mevcuttur.

³⁰⁶ <https://www.census.gov/data/datasets/time-series/demo/popest/2010s-counties-total.html>

³⁰⁷ <https://www.census.gov/data/datasets/time-series/demo/popest/2019s-counties-total.html>

³⁰⁸ <https://www.census.gov/data/datasets/time-series/demo/popest/2010s-counties-total.html>

ABD'deki en küçük bölge, Temmuz 2019 verileri esas alındığında, *yüzaltmış dokuz* kişilik nüfusu ile TeksasEyaletinde yer alan Loving County'dir³⁰⁹.

Bölgelerin yapılandırılmasında,kentlerin yüzölçümleri de rol oynayabilmektedir. Örneğin, geniş yüzölçüme sahip olan New York Kenti,Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens ve Staten Island olmak üzere kendi içinde *beş*farklıbölgeyeayrılmaktadır. Öte yandan,bölgeler kentleşmiş olmalarına veya banliyö özelliği taşımalarına göre değişim gösteren yapısal nitelikler taşıyabilmektedirler. Bununla birlikte, her iki özelliği aynı anda taşıyan bölgeler de bulunmaktadır. Örneğin, kendine özgü bir bölge yönetimi ile yönetilen Virginia Arlington Bölgesi hem kentleşmiş bir yapıya sahiptir hem de banliyö özelliklerini taşımaktadır.Yine, Maryland ve MissouriBelediyeleri herhangi bir bölgeye bağlı olmayan bağımsız kentlerdir, ancak uygulamada konsolide kentsel bölgeler olarak işlevselleşmektedirler(Census Bureau, 1990, 9-18).

Günümüzde bölge yönetimleri, belediyelerinin üstlendiği fonksiyonları yerine getirebildiği ölçüde önemlerini korumaktadır. Örneğin, FloridaEyaletinde yer alan Dade Bölgesi yönetimi, Miami Kenti ve çevresinde ulaşım, su kaynaklarının idaresi gibi geleneksel olarak belediyelere ait olan hizmetleri sunmaktadır (Dade County, 2016, 12). Bölge Bazında Nüfus ve Yüz Ölçüm Verileri Tablo 40'tasunulmaktadır. Buna göre,bölgelerin önemli bir kısmının California ve Teksas Eyaletlerinde bulunduğu ve Los Angeles Bölgesinin en yoğun nüfusa sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo40: Bölge Nüfus ve Yüzölçüm Verileri (Kaynak: U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/popclock/>).

Bölge Bazında Nüfus ve Yüz Ölçüm Verileri (2019 Yılı)			
<i>Bölge</i>	<i>Bulunduğu eyalet</i>	<i>Bölge Nüfusu</i>	<i>Bölge Yüzölçümü (mil²)</i>
Los Angeles Bölgesi	California	10.039.107	2.473.5
Cook Bölgesi	Illinois	5.150.233	5.450.4
Harris Bölgesi	Teksas	4.713.325	2.762.5
Maricopa Bölgesi	Arizona	4.485.414	487.5
San Diego Bölgesi	California	3.338.330	792.9
Orange Bölgesi	California	3,175.692	4.005.6

³⁰⁹ <https://www.census.gov/data/datasets/time-series/demo/popest/2010s-counties-total.html>

Miami-Dade Bölgesi	Florida	2.716.940	1.430.1
Dallas Bölgesi	Teksas	2.635.516	3.021.1
Kings Bölgesi	New York	2.559.903	36.901.4
Riverside	California	2.470.546	342.7

Eyalet yönetimlerinin alt idari yönetim birimleri olarak örgütlenen bölge yönetimlerinde, genellikle ‘komisyon yönetim sistemi’ benimsenmektedir. Seçilmiş komisyon üyeleri bölge yönetiminin idari yönetim yapısını teşkil etmektedir. Bölge yönetimlerinde yasama, yürütme ve yargı işlevleri seçilmiş yetkililer eliyle yerine getirilmektedir. Seçimle gelen yetkililer arasında, bölge komisyon üyeleri, bölge hakimi, bölge savcısı, bölge hazinedarı, şerif, sulh hakimi, emniyet müdürü, bölge murakıbbı sayılabilmektedir. En fazla sayıda bölge yönetiminin görüldüğü Teksas Eyaletinde, vatandaşlara çeşitli alanlarda sunulan kamu hizmetleri, merkezi yönetim yerine, seçimle gelen bölge yönetimi eliyle götürülmektedir.

Bölge yönetim kurulu, bölgenin yönetimini sağlayan organdır. Bölge yönetim kurulu üyeleri seçimle göreve gelmektedir ve yetkilerinin sınırları eyalet kanunları ile çizilmektedir. Bölge yönetimlerinin örgütlenmeleri, eyaletler bazında birbirinden farklı yapısal özellikler taşısa da, genellikle bir kasaba veya bir kent yönetim merkezi olarak belirlenmektedir. Bölge komisyonu üyelerinden oluşan bölge yönetim kurulu, belirlenen bu merkezde toplanmaktadır. Bölge yönetim kurulunun görevleri arasında, vergileri toplamak, bütçeyi hazırlamak, Bölgenin gelir idaresini yürütmek, istihdam edilen personelin maaşlarını belirlemek ve ödemek, seçimlerin denetlenmesini sağlamak, yol, köprü bakım ve onarım işlemlerini gerçekleştirmek, federal, eyalet veya bölge düzeyindeki sosyal programları hayata geçirmek sayılabilecektir. Eyaletlerin önemli bir kısmında, bölge yönetim kurulları yasama ve yürütme yetkilerine sahiptir. Bölge yönetim kurullarının sınırlı konulara münhasır olmak üzere, yarı yargısal yetkileri de bulunmaktadır (Remy, 2007, 664). Bölge yönetimlerinin yasama, yürütme ve yargı işlevleri bulundukları eyaletin anayasasında yer alan denetim denge mekanizmaları ile

kontrol edilmektedir. Bu yolla, sadece kendi seçmenlerine değil, bölge genelindeki tüm vatandaşlara kamu hizmetlerinin eşit şartlarda sunulup sunulmadığının denetimi sağlanmaktadır.

III.2.1.2. İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Yapılanmalar: Özel Bölge Yönetimleri

Özel bölgeler (*special districts*), bölge yönetimlerinin bir türü olarak, eğitim, su kaynakları, ulaşım gibi bir veya birden fazla özelliklifonksiyona özgülenmiş yerel yönetimbirimleridir. Yerel yönetimler, temiz su şebekesinin idame ettirilmesi, toplu taşıma hizmetlerinin yeterli şekilde sunulması gibi konularda uygulamada çok çeşitli yönetsel sorunlar ile karşılaşabilmektedirler. Yerel yönetim birimleri, bu türden sorunların çözümlenebilmesi amacıyla, havalimanlarının idaresi, su-kanalizasyon hizmetlerinin sağlanması, mezarlık alanlarının bakımı, haşerat ile mücadele, su kaynaklarının yönetimi veya yol bakım-onarımı gibi belirli bazı amaçlara özgülenmiş olan özel bölge yönetimlerini oluşturmaktadırlar (Remy, 2007, 665-673).Özel bölge yönetimleri, eyaletler tarafından sağlananmali kaynaklardan daha fazlapay alabilmekveya finansal olarak vergi avantajı sağlamak amacı güdülerek de oluşturulabilmektedir. Diğer bir deyişle yerel yönetimler, fonksiyonel olarak belirli bir alana özgülenmiş ve mali özerkliği haiz özel bölge yönetimlerini oluşturmak suretiyle, bütçe harcamalarının azaltılmasını veya belirli bir hizmetin sürdürülebilirliğinin sağlanmasını hedeflemektedirler (Goodman, 2019,3).

Özel bölgeler, belirli bir coğrafi alanda diğer yerel yönetim birimlerinin yerine getirmediği veya üstlenmek istemediği bazı kamu hizmetlerin vatandaşlara ulaştırılması amacına hizmet etmektedir. İdari ve mali özerkliği haiz yapılanmalar olan özel bölgeler, diğer yerel yönetim türlerine kıyasla daha az yönetsel kısıtlamaya tabidirler (Sidlow, Henschen, 2018, 51). Özel bölgeler, eyalet yasaları ile oluşturulabildiği gibi vatandaşlar tarafından dilekçe ile özel bölge oluşturulması talebi yapılabilir. Bu talepler

sonrasında, referanduma konu edilmekte ve çoğunluğun sağlanması halinde özel bölge kurulmaktadır. Fonksiyonel ve mali olarak ayrıştırılmış yetkilere sahip olan özel bölgelerin yetki alanları, coğrafi anlamda yerel yönetimlerin yetki alanları ile kesişmekte olup, bu kesişim kümesi yerel yönetimlerin yönetsel yetkilerinin sınırlarının belirlenmesinde rol oynamaktadır (Mullin, Hughes, 2014 2).

ABD genelinde yaklaşık olarak *otuzyed bin* özel bölge yönetimi mevcuttur ve bu sayı artış trendi izlemektedir. Eyaletler bazında özel bölge sayıları değişim göstermektedir. En fazla özel bölge yönetimi California ve Illinois Eyaletlerinde bulunmaktadır. Illinois Eyaletinde *üç bin iki yüz kırk dokuz* özel bölge yönetimi mevcuttur ve sayıları artmaya devam etmektedir. Maryland ve Pennsylvania gibi bazı eyaletlerde bulunan özel bölge sayılarında ise azalma izlenmektedir. Alaska ve Hawaii Eyaletleri ise, her birinde *on beş* adet olmak üzere, en az özel bölge yönetimi mevcut olan eyaletlerdir. Sayıları bulundukları eyalete göre değişmekte olan özel bölge yönetimlerinin yapılanmaları ise genellikle birbirine benzerlik göstermektedir. Özel bölgelerin yaklaşık %92'si, doğal kaynakların yönetimi, itfaiye, su-kanalizasyon gibi belirli alana özgülenmiş kamu hizmetlerinin sağlanması amacıyla faaliyet göstermektedir. Özel bölgenin özgülendiği kamu hizmeti türü eyaletlerin ihtiyacına göre değişmektedir. Örneğin, Colorado Eyaletinde maden drenajı, Florida Eyaletinde sahil ve kıyıların korunması hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla oluşturulmuş özel bölgeler bulunmaktadır. Özel bölge yönetimlerinin bütçeleri ve personel sayıları yürüttükleri hizmetlere göre önemli ölçüde farklılık gösterebilmektedir. New York Eyaletindeki 'liman idaresi özel bölgesi' ve Chicago Eyaletindeki toplu taşıma hizmetlerine özgülenen 'toplu taşımacılık özel bölgesi' yönetimleri oldukça geniş ölçekli yapılanmalardır. Buna karşın bazı özel bölge yönetimleri küçük çaplı birimler bazında faaliyet göstermektedirler (Bowman, Kearney, 2011, 291).

ABD federal yönetim yapılanmasında, her eyalette görülebilen bir yerel yönetim birimi olan özel bölgeler arasında, en yaygın olanı bağımsız ‘okul bölgeleri’dir (*school districts*). Federal kanunlar gereğince, eyaletlerde zorunlu temel eğitim hizmeti sağlamakta olan devlet okullarına özgülenen okul bölgelerinin yerel yönetimler arasında önemli bir yeri bulunmaktadır. 1950’li yılların başlarından itibaren, zorunlu temel eğitim hizmeti sunan devlet okullarının finansmanı amacıyla, federal yönetim düzeyindeki yetkilerin ve bütçe yükünün paylaşılması eğilimi başgöstermiştir. 1980 ve 1990’lı yıllarda eyaletler düzeyinde zorunlu eğitim verilecek alanların tespiti ve müfredatın belirlenmesi gibi konularda standartların geliştirilmesi önem kazanmıştır. Eğitim hizmetinin geleneksel olarak eyaletler tarafından sunulagelen bir hizmet olması nedeniyle, zorunlu eğitim müfredatının belirlenmesi ve eğitim hizmetinin bütçelendirilmesi gibi konulardaki yetkiler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Zorunlu eğitim hizmeti alanının daha etkin idaresi ve daha kolay bütçelendirilmesi amacıyla bağımsız okul bölgeleri oluşturulmuştur. Günümüzde her ne kadar zorunlu temel eğitim konusu yeniden federal düzeyde ele alınması gereken konular arasında kabul görmeye başlamış olsa da, bağımsız okul bölgeleri eğitim konusundaki yetkilerini korumaya devam etmektedir (Genovese, Han, 779). 2000’li yıllar sonrasında, dezavantajlı öğrenciler açısından veya düşük gelir grubundan olan ailelerin yerleşik olduğu alanlarda zorunlu temel eğitim sağlanmasının federal devletin görevlerinden olduğu fikri gündeme gelmiştir. Bu anlayışın yaygınlaşmaya başlamasıyla, okul bölgelerinin sayısında önemli ölçüde azalma görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı öncesinde ülke genelinde sayısı *yüzbin*’in üzerinde olan okul bölgelerinin sayısı 2007 yılı sonu itibarıyla yaklaşık olarak *on üçbin*’e düşmüştür.

Okul bölgelerinin yürütme organı ‘*okul yönetim kurulu*’dur. Okul yönetim kurulu, seçimle belirlenen ve genellikle *beşilayed*i üyeden oluşmaktadır. Okul yönetim kurulu, okul ile ilgili politikaların yapımı, bütçenin idaresi ve mali harcamaların

gerçekleştirilmesi gibi önemli konulardaki kararlar almaktadır.Okul yönetim kuruluna,atanmış kurul başkanı sıfatıyla görev yapan profesyonel ve tecrübeli bir eğitimci başkanlık etmektedir. Okul bölgelerinin idaresi yerelleşme temelli eğitim politikalarının benimsenmesi ve eyaletler düzeyinde hayata geçirilmesi anlamında benzer amaçlara hizmet etmektedir.Bağımsız okul bölgelerinin tümü,devlet okullarının performanslarının artırılmasının sağlanması ve eğitim hizmetinin bütçelendirilmesi amacına hizmet eden yerel yönetimbirimleridir. Okul bölgeleri yönetimleri, devlet okulları tarafından sunulan hizmetlerin kalitesini yükseltmek ve düşük gelir grubundan gelen öğrencilerin daha iyi eğitim alabilmelerini sağlamak amacıyla çeşitli sosyal programlar uygulamakta veya mali kaynak yaratmak amacıyla eyalet genelinde piyango düzenlenmesi gibi çeşitli yöntemlere başvurmaktadırlar (Bowman, Kearney, 2011, 293).

Eyaletler tarafından yerel ve bölgesel ihtiyaçlar gözetilerek, yeni özel bölge yönetimlerinin yapılandırılması mümkündür.Eyalet yönetimlerinin bölgecilik fikrini yaygınlaştırmak veya belirli bir bölgenin kalkınmasını sağlamak amacıyla özel bölgeyönetimleri oluşturulduğu sıklıkla görülebilmektedir. Bu yaklaşımla, ABD genelinde, 1957 ve 2001 yılları arasında özel bölge yönetimlerinin sayılarının oldukça arttığı görülmektedir. Özel bölgeler, idari ve mali özerkliğe sahip yapılanmalar olarak eyalet yasaları altındaözgüledikleri spesifik fonksiyon veya coğrafi alana dair faaliyetlerini bağımsız olarak yürütmektedir.Eyalet yönetimlerinin, belirli hizmetlerin desteklenmesini sağlamak amacıyla veya yerel halkın desteğini kazanmak içinçeşitli alanlarda özel bölgeler oluşturdukları izlenmektedir. Örneğin, MinnesotaEyaletindeki Metropolitan Council Bölgesi ile OregonEyaletindeki Portland Bölgesi bu türden özel bölgelere örnek teşkil etmektedir (Vogel, Imbroscio, 2013, 305).

Özel bölge yönetimlerinin diğer yönetim katmanları ile ilişkileri özgüledikleri hizmet türü bazında değişim gösterebilmektedir. Özel bölge yönetimlerinin eyalet yönetim birimleri ile operasyonel ilişkileri, büyük ölçüde bulundukları eyaletin yasaları

ile belirlenmektedir. Eyalet yasaları tarafından, özel bölge yönetimine özgülenen hizmet alanının, eyaletin yönetsel sorumluluğu altında bulunduğunun kabul edilmesi ölçüsünde, eyalet yönetim birimlerinin özel bölge tarafından hizmet sunulan alanda işlevselleştiği ve ikili ilişkilerin bu ölçüde arttığı görülmektedir. Bununla birlikte, özel bölgelerin, havalimanı, hastane, doğal kaynaklar gibi alanlara özgülenmeleri halinde federal yönetim birimleri ile daha sıkı ilişkileri bulunmaktadır. Federal yönetimle olan ilişkiler daha çok federal kaynakların özel bölge tarafından yürütülmekte olan hizmet alanına tahsi edilmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Hastane, doğal kaynaklar gibi alanlarda sunulan hizmetlerin, federal programlar veya federal düzeyde yapılan politikalar ile doğrudan ilişkili olması sebebiyle, bu alanlarda hizmet sunan Özel bölge yönetimlerinin federal yönetim birimleri ile daha yoğun ilişkileri bulunmaktadır. Özel bölgenin özgülendiği hizmet alanında diğer yönetim birimlerine kıyasla daha iyi hizmet sunulduğu ve hizmet bazındaki yerleşmenin verimliliği artırdığı kabul edilmektedir. Sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması ve verimliliğin sağlanması amacıyla, şebeke suyunun sağlanması ile kanalizasyon hizmeti gibi birbiri ile bağlantılı hizmetler genellikle aynı özel bölge yönetiminin yetki alanına dahil edilmektedir. Bağlantılı hizmetlerin farklı özel bölgelerin görev alanlarına özgülenmiş olması hallerinde ise bağlantılı hizmetleri sunan özel bölge yönetimleri arasında koordinasyonun sağlanması zorunludur. Özel bölge yönetimlerinin kendi aralarındaki operasyonel ilişkilerinin idaresi ve işbirliğinin sürdürülmesi hizmetlerin kesintiye uğratılmadan sunulabilmesi açısından hayati önem taşımaktadır (ACIR, 1964, 49).

Günümüzde ABD’de en yaygın olarak görülen yerel yönetim türü olan özel bölgeler, esasen, teknik, finansal veya politik gerekçelerle eyalet ve federal yönetim birimleri tarafından sunulmak istenmeyen veya sunulması mümkün olmayan bazı hizmetlerin vatandaşlara ulaştırılması amacını taşımaktadırlar. Bu açıdan yaklaşıldığında, özel bölgelerin özgüledikleri hizmet veya hizmetler bazında, en etkin

ve işlevsel olan yerel yönetim birimi türlerinden olduğu söylenebilecektir (Bowman, Kearney, 2011, 297).

III.2.1.3. BelediyeYönetimlerinin Yapılanması veEyalet Yönetimleri ile İlişkisi

Belediyeler, eyalet yasalarından kaynağını alan ve‘belediye tüzüğü’ ile çizilen alanda faaliyet gösteren yerel yönetimbirimleridir. İşlevleri ve sundukları hizmetler bakımından Bölge yönetimlerinden farklılaştırılmış olmakla birlikte, Belediye yönetimleri tarihsel olarak oldukça eski yönetsel yapılanmalar olarak, ABD federal yapılanmasındakuruluştan günümüze varlıklarını devam ettirmektedirler. Belediyeler,eyalet anayasaları ve kanunları uyarınca yapılandırılmış, yetkileri belirli bir coğrafi alan ile sınırlıolan Yerel yönetimbirimleridir. Belediyeler örgütsel açıdan yeknesak bir yapıda olmayıp, bulundukları coğrafi alan veya hizmet sunulannüfus yoğunluğu bakımından değişen ölçeklerde karşımıza çıkabilmektedir.Örneğin,New YorkBelediyesimilyonlarca bireye hizmet sunan devasa ölçekli yapıolarak teşekkül ederken bazı eyaletlerde çok küçük ölçekli belediyeler bulunmaktadır. ABD federal yapılanmasında, eyaletlerin önemli bir çoğunluğunda, bölge ve belediye yönetimleri birlikte işlevsellik gösteren birimler olarak karşımıza çıktığı dikkati çekmektedir. Buna karşın, bazı eyaletlerde, belediye yönetimi, bölge yönetiminden bağımsız olarak işlev göstermekte ve hem bölge hem de kent yönetimi fonksiyonlarını birlikte üstlenmektedir. Bu anlamda, belediye yönetimlerinin örgütlenmelerinin ve işlevlerinin bulundukları eyaletin düzenlemelerine bağlı olarak değişiklik gösterdiği söylenebilecektir. Kent nüfusunda izlenen hızlı bir artış trendi dikkate alındığında, özellikle yeni kurulmuş olan kentlerde, Belediye yönetimlerinin yetki ve sorumluluklarının da buna paralel olarak arttığı görülmektedir. Diğer bir deyişle,belediyelerin, bölge yönetimlerine kıyasla giderek daha fazla yetki sahibi olduğu ve karar yapımı konusunda daha güçlü mekanizmalar ile donatıldığı görülebilmektedir (Bowman, Kearney, 2011, 277).

Belirli bir coğrafi alanda yoğunlaşan nüfusa hizmet sağlamak amacıyla yapılandırılan belediye yönetimlerinin örgütlenmesi, bulundukları coğrafi alanın özelliklerine göre farklılık arz etmektedir. Örneğin, Nebraska Eyaletinde bulunan Monowi Kenti Belediyesi küçük bir yapılanmadan ibarettir. Buna karşın, yoğun nüfusa sahip büyükşehirlerde geniş ölçekli yapılanmalar halinde karşımıza çıkabilmektedir. Eyaletlerin önemli bir çoğunluğunda, bölge yönetimleri ve belediyeler bir arada bulunmaktadır. Bununla birlikte, eyaletler bazında bağımsız kentler veya konsolide kentsel bölgelerin bulunduğu kesimlerde, bölge yönetimleri olmaksızın sadece belediyelerin hizmet sunduğu görülmektedir. Örneğin, Porto-Riko'da bölge yönetimi bulunmamasına rağmen yetmişsekiz belediye mevcuttur. Belediye yönetimleri, kentin büyüklüğü gözetilerek, idari yönden birden fazla bölüme ayrıştırılmak suretiyle örgütlenmektedir. Belediye yönetimleri, belirli bir grup vatandaşın oluşturduğu topluluğun, eyalet yasaları gereğince kendi topluluklarına birleşme ve yasal bir topluluk kimliğinin kazandırılması yönünde izin verilmesi talebi üzerine de kurulabilmektedir. Birleşme süreci, eyaletler bazında değişiklik göstermekle birlikte, topluluğun eyalet yasalarında belirlenmiş olan koşulları yerine getirmesi halinde birleşme izni verilmektedir. Birleşme izninin verilmesine ilişkin koşullar genellikle, izin talep eden topluluğun nüfusunun belirli sayının üzerinde olması ve o bölgede yerleşik olan belirli sayıda bireyin birleşmeyi kabul ederyönde yazılı taleplerinin bulunması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Topluluğun birleşme talebinin kabul edilmesi üzerine eyalet yönetimi tarafından belediye tüzüğü yayınlanmaktadır. Belediye tüzüğü, topluluğun yönetim şeklini belirleyen ve yeni oluşturulan Belediyenin tüzel kişiliğinin yasal dayanağını oluşturan hukuki metindir. Eyalet düzenlemeleri gereğince, belediye tüzüğünün revizyonu suretiyle, belediyelere tanınan yetkilerin her zaman değiştirilebilmesi mümkündür. Belediye tüzüğünün yayımlanmasından sonra belediye, hukuki anlamda tüzel kişi vasfıyla sözleşmelere taraf olabilmekte, mülkiyet hakkını

kullanabilmekte, mal alım satımı yapabilmekte veya açılan davalarda taraf statüsünü kazanabilmektedir. Belediye tüzüğü, belediyenin amacını, yetkilerini, yönetsel yapılanmasını ve sahip olduğu imtiyazları ortaya koyan resmi belge olarak, vergilendirme, sağlık, borçlandırma, kamu güvenliğinin korunması, kamulaştırma ve el koyma gibi önemli yetkilerin sınırlarını çizmektedir (Ayhan, 2008, 109).

Günümüzde, ABD genelindeki kentleşmiş alanlarda, ‘Belediye Başkanı ve Konsey Yönetimi’, ‘Kent KomisyonuYönetimi’ ve ‘Belediye Konseyi Yönetimi’ olmak üzere üç türdebelediye yönetimi şekli mevcuttur.

‘Belediye Başkanı ve KonseyYönetimi’ türü en yaygın olarak görülen ve en eskibelediye yönetim şeklidir. Kent büyüklüğü dikkate alınmaksızın 1900’lü yıllardan bu yana pek çok ABD Kentinde uygulanan belediye yönetimi yapılanması belediye başkanı ve konsey yönetimidir. Günümüzde ABD Kentlerinin en az yarısında uygulanan belediye yönetim modeli olanbelediye başkanı ve konsey yönetiminde, geleneksel olarak güçler ayrılığı prensibini benimsemektedir. Buna göre, yürütme yetkisi seçilmiş belediye başkanına, yasama yetkisi ise seçimle gelen ve genellikle tek meclisli bir yapılanma olarak karşımıza çıkan belediye konseyine ait sayılmaktadır. Belediye başkanı ve konsey yönetimi, belediye başkanına tanımlanan yürütme yetkisinin kapsamına göre, ‘güçlendirilmiş belediye başkanlığı sistemi’ ile ‘zayıflatılmış belediye başkanlığı Sistemi’ olmak üzere *iki*şekilde karşımıza çıkmaktadır.

‘Güçlendirilmiş Belediye Başkanlığı Sistemi’, belediye tüzüğünde belediye başkanı lehine, belediye konseyi tarafından yapılan düzenlemeleri veto etme, belediye başkanının kararlarının konseyin onayına tabi olmaması gibi güçlü yetkilerin tanımlandığı yönetim modelidir. Güçlendirilmişbelediye başkanlığı sisteminde, belediye başkanı, şehir konseyi yasalarını ve belediye bütçesini hazırlama, belediyede görev alan üst düzey bürokratları ve itfaiye teşkilatı başkanını atama yetkilerine sahiptir. Genellikle daha büyük ölçekli kentlerde uygulanan güçlendirilmiş belediye başkanlığı sisteminde,

belediye başkanları *dört* yıllık sürelerle görev yapmaktadır (Vogel, Imbroscio, 2013, 308-310).

'Zayıflatılmış Belediye Başkanlığı Sistemi', genellikle daha küçük ölçekli kentlerde uygulanan bir sistem olup, bu sistemde belediye başkanına, belediye bütçesi, belediye görevlilerinin atanması veya görevden alınması gibi konularda görece olarak daha sınırlı yetkiler tanımlanmaktadır. Buna karşın, önemli konularda karar alma veya politika yapma yetkisi yetkisi belediye konseyine tanınmaktadır. Belediye başkanının, konseyin kararlarını veto etme konusundaki yetkisi ise oldukça kısıtlıdır. zayıflatılmış belediye başkanlığı sisteminde, belediye başkanları genellikle *iki* yıllık süreler için görev almaktadır. Bazı küçük ölçekli belediyelerde, belediye başkanlığı ofisleri yarı zamanlı çalışma sistemini benimsenmektedirler. Belediye başkanı ve konsey yönetim sisteminin başarısı temelde belediye başkanının başarısı ile doğru orantılıdır. Güçlendirilmiş belediye başkanlığı sisteminde, politik olarak öne çıkan belediye başkanı, yürütme yetkisinin sahibi olduğu için, etkili ve başarılı bir liderlik sergileyebilmektedir. Zayıflatılmış belediye başkanlığı sisteminde, yürütme yetkisinin konsey ve başkan arasında dağıtılmış olması ve karar alma mekanizmasının parçalı bir yapı arz etmesi sebebiyle, belediye başkanının başarısı konsey ile işbirliği halinde hareket edebilmesinden geçmektedir.

'Kent Komisyonu Yönetimi', yürütme ve yasama yetkilerinin seçilmiş bir Komisyona tevdi edildiği belediye yönetim modelidir. Genellikle *beş* veya *yedi* üyeden oluşan komisyonda, her bir komisyon üyesi, park bahçeler, kolluk, itfaiye, bütçe gibi kendisine tanımlanmış olan belirli bir görev alanında faaliyette bulunmaktadır. Komisyon üyelerinden bir tanesi belediye başkanı unvanına sahiptir. Komisyon bir araya gelerek, kurul halinde yasama yetkisini kullanmakta ve belediye düzenlemeleri, politika yapımı gibi süreçlerde rol almaktadır. Bu sistemde belediye başkanının önemli ziyaretçileri ağırlama, hastane, sosyal tesisler gibi kurumların açılışlarını yapma gibi

törens l görevleri dışında ilave yetkileri bulunmamaktadır. Kent komisyonu yönetim sistemi, güçlü bir belediye başkanının olmadığı bir yönetim modeli olarak komisyon  yeleri arasında koordinasyon eksikliği ve planlama noksanlığı yaratması nedeniyle, günümüzde ABD genelinde fazla uygulama alanı bulamamaktadır (Nelson, 2011, 2-3).

'Belediye Konseyi Yönetimi' modelinde, yasama ve yürütme yetkileri birbirinden ayrıştırılmıştır. Genellikle *beş* veya *yedi*  yeden oluşan belediye konseyi, yasama organı olarak hareket etmekte ve belediye düzenlemeleri ile politika yapımı konusunda etkin rol oynamaktadır. Belediye başkanı ise yürütme organının yetkilerine sahip kılınmış olup, belediye konseyi tarafından yapılan düzenlemelerin ve ortaya konulan politikaların hayata geçirilmesi ile görevlidir. Belediye konseyi yönetimi ilk olarak 1912 yılında kullanılmış olup, günümüzde de yaygın olarak kullanılan belediye yönetimi sistemlerindendir. Bu sistemde belediye başkanı yürütmenin başı olarak, itfaiye bölüğü başını ve belediye görevlilerini atama, bütçeyi hazırlama, belediye konseyine düzenleme teklifi sunma yetkilerine sahiptir. Bu sistemde genellikle *iki* yıllık süre i inkonsey  yeleri arasından seçilerek göreve getirilen belediye başkanı, belediye konseyine karşı sorumlu olup, konsey tarafından görevinden alınabilmektedir(Remy, 2007, 665-668). Günümüzde, tanımlanan geleneksel belediye yönetim türlerinin belirli yapısal unsurlarının bir araya getirilmesi suretiyle oluşturulan karma yönetim sisteminin uygulamada daha etkin bir yönetimin sağlanması amacıyla, belediye yönetimlerinde sıklıkla karşımıza çıktığı görülmektedir (Nelson, 2011,4).

III.2.2. Columbia Federal Bölgesinin Yönetimi  zerinden Yapısal Bir  rneklendirme

ABD yönetim sisteminde, *Washington D.C.* veya *District of Columbia* olarak adlandırılan başkent bölgesinin özel bir konumu mevcuttur. 1790 yılında, Başkan

George Washington'un imzası ile yayımlanan *Mesken Yasası*³¹⁰ ile başkent Washington'un bulunduğu Columbia Bölgesi yapılandırılmış ve Washington Kenti 1971 yılında kurularak ülkenin başkenti olarak kabul edilmiştir. Kurulduğunda münferit bir yönetim olan Washington Kenti, 2020 yılında yaklaşık 5.322.000 kişilik nüfus sayısı³¹¹ ile ülkenin en büyük metropollerinden bir tanesi haline gelmiştir. Kendine özgü yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip, federal bir yapı olan Columbia Bölgesi, 1973 yılından bu yana belediye yönetimi modeli altında idare edilmektedir. Yerel yönetim birimi olarak kendi yerel kanunlarını yayımlama yetkisini haiz olmasına karşın, kongrenin yerel kanunları geri çevirme yetkisi bulunmaktadır.

Başkent Washington'un içinde bulunduğu Columbia Bölgesi, ABD genelinde hiçbir eyaletin parçası sayılmayan, kendine özgü bir yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Columbia Bölgesi, ABD anayasası tarafından 'federal bölge' olarak kabul edilmekte olup, ayrı bir eyalet veya herhangi bir eyalete bağlı bir yapılanma değildir. Columbia Bölgesi, kongrenin münhasır yönetim yetkisi altında sayılmaktadır ve oy hakkı bulunmayan üyeler ile temsil edilmektedir. Columbia Bölgesi 1973 yılında çıkarılan *Belediye Özerkliği Kanunu*³¹² yürürlüğe girmesinden sonra ayrı bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Belediye Özerkliği Kanunu kapsamında, seçilmiş bir belediye başkanı ile kent konseyine yerel yönetim yetkileri delege edilmiştir. Belediye başkanı, yürütme organının başı olarak kent yasalarının yürütülmesi, kanunların kabulü veya veto edilmesi ile görevlidir. Seçimle dört yıllık süre için göreve gelen belediye başkanı, bölgenin sürekli idaresini sağlamakla sorumlu en yetkili aktördür. Belediye başkanı tarafından atanan '*kent yöneticisi*', belediye birimlerinin idaresi, operasyonel hedeflerin belirlenmesi, yasaların bölge genelinde uygulanması ve belediye başkanı ile kent konseyinin politika kararları doğrultusunda işlem yapmakla görevlidir. Kent yöneticisine kendi yetki alanlarındaki idari birimler ve

³¹⁰ The Residence Act, 16.07.1790.

³¹¹ <https://www.census.gov/quickfacts/DC>

³¹² The District of Columbia Home Rule Act, 25.12.1973.

işlemleri hakkında raporlamalar yapmakla görevli *beş* adet *'belediye başkan yardımcısı'*da yürütme organının organizasyonunda yer almaktadır. Yasama organı olarak görev yapmakta olan *Kent Konseyi*, yasaların yapımı, yıllık finansal programların ve kent bütçesinin kabülünden sorumludur. Kent konseyi üyeleri, Columbia Bölgesi dahilindeki *sekizsemt* temsilcisi ile *dört* tanesi olağan pozisyonları temsil eden üyeler ve *bir* tanesi başkan olmak üzere toplam *on üç* üyeden müteşekkildir. Anayasal denetim ve denge mekanizması, yasama ve yürütme organları arasında işlerliğini sürdürmekte olup, kent konseyi idari birimlerin operasyonlarını denetlemek ve belediye başkanı tarafından yapılan önemli atamaların onaylanması ile görevlidir. Yasama organının organizasyonu kapsamına, *kırkbir* adet mahalle danışmanlık komisyonu dahildir. Columbia Bölgesi, politik ve idari amaçlarla oluşturulmuş *sekizsemt*e ayrılmaktadır. Semtlerin her biri kendi içlerinde alt mahallelere bölünmektedir. Mahalleler, mahalle danışmanlık komisyonları üyeleri tarafından temsil edilmektedir. Her bir komisyon üyesi yaklaşık olarak *ikibin* mahalle sakinin yaşadığı alanı *iki* yıllık bir süre için temsil etmekte olup, bunun karşılığında herhangi bir ücret veya maaş almamaktadır. Komisyon üyeleri temsil ettikleri mahalleler adına, trafik, otopark sorunları, sokak ve caddelerin bakım onarımı, park bahçeler, çöplerin toplanması, temizlik, ekonomik canlanma, imar ve kent bütçesi gibi konularda belediye yönetimine görüş ve önerilerini iletmektedirler (D.C. Office of Planning, 2016, 3).

Tablo 41: Columbia Bölgesi Belediye Yönetimi Örgütlenmesi (Kaynak:D.C. Office of Planning, 2016, 6)

Columbia Bölgesi Yönetimi			
Yasama	Yürütme		Yargı
- Kent Konseyi	BELEDİYE BAŞKANI Mali İşler Başkanlığı - Bütçe ve Planlama Ofisi - Gelir Analizi Ofisi - Vergi Gelirleri Ofisi - Hazine ve Finans Ofisi - Finansal Operasyonlar Ofisi - Piyango ve Bağış İşleri	- Hukuk Müşavirliği - Kıdemli Danışmanlar - Özel Kalem	- Temyiz Mahkemesi
- Kent Denetçisi		KENT YÖNETİCİSİ Denetleme Dairesi Başkanlığı	- Yüksek mahkeme - Yargı Yönetimi Birleşik Komitesi - Yargısal Süreler ve Yetkisizlik Komisyonu

Kontrol Kurulu					- Yargı Adaylığı Komisyonu
Belediye Başkan Yardımcıları (BBY)					
Ekonomik Fırsatlar Sorumlusu BBY	Eğitimden Sorumlu BBY	Planlama ve Kalkınmadan Sorumlu BBY	Sağlık ve Sosyal Hizmetlerden Sorumlu BBY	Adalet ve Kamu Güvenliği Sorumlusu BBY	- İnfaz ve Ceza Kanunu Revizyonu Komisyonu
- KOBİ'leri Geliştirme Dairesi - İstihdam Dairesi - Afro-Amerikan İlişkiler Ofisi	- Devlet Okulları Ofisi - Eğitim Müfettişleri Ofisi - Park Bahçeler	- Ulaştırma Dairesi - Sosyal Konutlar Ofisi - Tüketiciler İlişkileri Ofisi - Planlama Dairesi - Çevre Ofisi - Sigorta ve Bankacılık Ofisi - Sinema, TV ve Eğlence Ofisi - Sanat ve Beşeri İlimler Ofisi - Taksiciler Komisyonu	- Sağlık Dairesi - Çocuk ve Aile İlişkileri Dairesi - Sosyal Hizmetler Dairesi - Engelli Hizmetleri Ofisi - Davranışsal Sağlık Ofisi -Gençlerin Rehabilitasyon Hizmetleri Ofisi -Engelli Hakları Ofisi - Yaşlılar Ofisi - Sağlık Hizmetleri Finans Ofisi	- Kent Emniyet Müdürlüğü - İtfaiye ve Acil Sağlık Hizmetleri Birimi - İç Güvenlik Birimi - Ceza İnfaz Birimi - Adli Tıp - İletişim Birimi - Mağdur Hakları Birimi - İnfaz Bilgilendirme Konseyi	

Columbia Bölgesinin belediye yönetiminin örgütsel yapısı Tablo 41'de izlenebilmektedir. Belediye başkanı ve kent konseyi üyeleri dört yıllık çalışma dönemi için seçimle göreve gelmektedirler. Yanısıra, kent eğitim kurulu üyeleri, mahalle danışmanlık komisyonları üyeleri ile bir adet kongre delegesi ve iki adet gölge Senatör Columbia Bölgesi seçmenleri tarafından doğrudan oylama yöntemi ile seçilmektedir. Columbia Bölgesi, ayrı bir eyalet olarak kabul edilmediğinden, ABD Kongresinde oy hakkı bulunan temsilcisi mevcut değildir. Buna karşın yerel siyasetçiler, federal yetkililer ile temaslarda bulunarak, sağlık, sosyal güvenlik, suçla mücadele ve çevre koruması gibi bölgenin menfaatlerini ilgilendiren önemli konularda lobicilik faaliyetlerini yürütmektedirler. 1961 yılında gerçekleştirilen Anayasal 24 üncü Değişiklik³¹³ sonrasında Columbia Bölgesi'ne seçimler kurulunda üç temsilci bulundurma hakkı tanınmıştır (Volkmer, 2013, 280).

Columbia Bölgesi, politik ve idari amaçlarla oluşturulmuş sekiz 'semt'e ayrılmakta olup, bu semtlerin her biri kendi içlerinde alt mahallelere bölünmektedir. Mahalleler, 'mahalle danışmanlık komisyonları' üyeleri tarafından temsil edilmektedir.

³¹³The Twenty-fourth Amendment (Amendment XXIV), 1964.

Her bir komisyon üyesi yaklaşık olarak *ikibin* mahalle sakinin yaşadığı alanı *iki* yıllık bir süre için temsil etmektedir. Bunun karşılığında komisyon üyeleri herhangi bir ücret veya maaş almamaktadır. Komisyon üyeleri temsil ettikleri mahalleler adına, trafik, otopark sorunları, sokak ve caddelerin bakım onarımı, park bahçeler, çöplerin toplanması, temizlik, ekonomik canlanma, imar ve kent bütçesi gibi konularda belediye yönetimine görüş ve önerilerini iletmektedirler (D.C. Office of Planning, 2016, 3).



Tablo42: Columbia Bölgesi Kent Konseyi Organizasyonu (Kaynak:D.C. Office of Planning, 2016, 13)

Columbia Bölgesi Kent Konseyi		
Mahalle Danışmanlık Komisyonu Üyeleri Ofisi		- Konsey Sekreteryası
Kent Denetçisi		- Genel Konsey
	Bütünleşik Komite	- Bütçe Yöneticisi
	Finans ve Gelirler Komitesi	
	Sağlık ve Sosyal Hizmetler Komitesi	
	Adalet Komitesi	
	Ulaşım ve Çevre Komitesi	
	Eğitim Komitesi	
	Ticaret, Tüketici ve Düzenleyici İlişkiler Komitesi	
	Sosyal Konutlar ve Toplumsal Kalkınma Komitesi	

Columbia Bölgesinin yönetsel yapılanmasında, yasama organı olarak görev alan bir organ olan ‘kent konseyi’nin organizasyonu Tablo 42’de sunulmaktadır. Buna göre, kent denetçisi ile mahalle danışmanlık komisyonu üyeleri kent konseyi bünyesinde bulunmakta olup, yasama faaliyetleri bütünleşik komite çatısı altındaki çeşitli konularda oluşturulmuş olan uzmanlık komitelerince yürütülmektedir.

Columbia Bölgesinin kendine özgü bir yargı sistemi ve yargı yapılanması dahilinde bu sistemi destekleyen çok sayıda komisyon ve kurul bulunmaktadır. 1937 yılında ABD Kongresi tarafından, Columbia Bölgesindeki mahkemeler, federal yargı sistemine dahil edilmiştir (Wheeler, Harrison, 2005, 21). Columbia Bölgesi yüksek mahkemesi, yerel bir mahkeme olarak özel hukuk ve ceza hukuku alanlarında görev yapmakta olup, *birbaşıyargıç vealtmışbir* üye hâkimden oluşmaktadır. Columbia Bölgesi temyiz mahkemesi, bölgedeki en yüksek düzeydeki mahkemedir ve eyalet yüksek mahkemeleri ile eş konumdadır. Columbia Bölgesi temyiz mahkemesi, *bir* başyargıç ile *sekiz* üye hâkimden oluşmaktadır. Columbia Bölgesinde görev yapan tüm hâkimler, Senatonun onayını müteakip ABD Başkanı tarafından atanmaktadırlar.

Tarihsel, kültürel ve politik çeşitli sebeplerle ayrı bir eyalet olarak kabul edilmeyen ve diğer herhangi bir eyalete bağlanmayan Columbia Bölgesi’nin artan

nüfusu ve gelişmişlik düzeyi nedeniyle eyalet olarak kabul edilmesi amacıyla yerel organizasyonlar ve sivil toplum örgütleri tarafından çalışmalar yürütülmektedir. Kongrede, bölgeye oy hakkı tanınması amacıyla 20 nci yüzyılın başlarında başlatılan ilk resmi çabalar, bölge sakinlerinin diğer eyaletlerin vatandaşları ile eşit olduğunun kongre tarafından kabul edilmesi ile sonuçlanmıştır. 1961 yılında gerçekleştirilen Anayasal 23 üncü Değişiklik³¹⁴ ile bölge sakinlerine başkanlık seçimlerinde oy hakkı tanınmıştır. Böylece Columbia Bölgesi bir eyalet gibi seçiciler kuruluna temsilci gönderme olanağına kavuşmuştur. 1980 yılında Columbia Bölgesi seçiciler kurulu temsilcileri anayasal konvansiyon çağrısı yapmış ve eyalet anayasası taslağı hazırlamışlardır. Anayasal konvansiyon 1982 yılında yapılmış ve anayasa taslağında yeni kurulacak eyaletin adı New Columbia eyaleti olarak belirlenmiştir (D.C. Office of Planning, 2016, 9). Bu tarihten günümüze kadar pek çok kanun tasarısı sunulmuş olmasına rağmen, yürütülen yoğun çalışmalara rağmen Columbia Bölgesi ayrı bir eyalet olarak tanınmamıştır. Buna karşın, Columbia Bölgesinin resmi statüsü ve oy hakkı bulunmayan *iki* gölge senatör ve *bir* gölge temsilci ile kongrede temsil edilmesine ve bu şekilde bölgenin eyalet olarak tanınmasına yönelik lobicilik faaliyetlerini yürütmelerine imkân verilmiştir. 2016 yılında Belediye Başkanı Muriel Bowser'ın çağrısı üzerine, bölge genelinde yapılan oylama sonucunda bölge sakinlerinin çok büyük bir çoğunlukla eyalet olarak tanınmayı talep ettikleri anlaşılmıştır. 2020 yılı Haziran ayında gerçekleşen *George Floyd* protestoları bölgenin eyalet olarak kabul edilmesine dair tartışmaları yeniden gündeme getirmiş ve 26 Haziran 2020 tarihinde 'Washington D.C. Eyaleti Kabul Kanunu'tasarı olarak kongreye sunulmuştur. Kanun tasarısı reddedilmiş olmakla birlikte bölgenin eyalet olarak tanınmasına ilişkin tartışmalar devam etmektedir. Başkent Washington'un, Beyaz Sarayın ve Pentagon dahil pek çok önemli federal kurumun bulunduğu Columbia Bölgesi ayrı bir eyalet olmamasına rağmen ABD

³¹⁴The Twenty-third Amendment (Amendment XXIII), 1961.

yönetim yapılanması içinde *sui generis* bir federal bölge olarak varlığını devam ettirmektedir.

III.2.2. Metropolitan Alanların Yönetimi

Metropolitan alanların yönetimi sorunsalı, 20. yüzyılın başları itibarıyla nüfus artışının etkisiyle kentleşmenin yaygınlaşması ve kentsel alanlarda hizmetlerin tek elden sunulması fikrinin benimsenmesi nedeniyle ortaya çıkmıştır (Zimmermann, 2007, 3). Kasaba ve kentler metropolitan alanlarda yapılanan, yüzölçümleri ve nüfusları değişiklik gösteren yerel yönetim birimleridir. ABD Nüfus İdaresi tarafından *ikibin beşyüz* ve daha fazla nüfusa sahip olan alanlar kentsel alanlar olarak sınıflandırılmaktadır. Nüfus sayısına göre kentsel alan olarak sınıflandırılmış yerel yönetim birimlerinin kasaba veya kent olarak isimlendirilmesi eyalet düzenlemeleri ile yapılmaktadır. Bu anlamda, bir eyalette kent olarak adlandırılan bir yerel yönetim biriminin diğer bir eyalette kasaba olarak adlandırılması mümkündür.

Bütçe Yönetim Ofisi tarafından, geniş kentsel alanlar metropolitan alanlar olarak adlandırılmaktadır. Buna göre, çevresinde banliyölerin bulunduğu geniş ve kalabalık nüfuslu kentler, '*metropol*' olarak tanımlanmaktadır. OECD tarafından 2012 yılında yürütülen araştırma kapsamındaki *ikiyüz altmışüç* metropolitan alandan elde edilen veriler dikkate alındığında metropolitan alanların ortalama nüfusunun, yaklaşık olarak *iki* milyon veya daha az sayıda bireyden oluştuğu ortaya konmaktadır. Ülke başına metropol sayılarını inceleyen OECD araştırma sonuçlarına göre, Kanada'da *dokuz*, Almanya'da *yirmidört*, İngiltere'de *ondört*, Japonya'da *otuzaltı*, Şili'de *bir*, Meksika'da *yirmialtı* metropol bulunmaktadır (Ahrend, Gamper, Schumann, 2014, 9).

ABD'de kentleşme oranı dünyanın diğer ülkelerine kıyasla oldukça yüksektir, ABD Nüfus İdaresi tarafından, 2000 yılı nüfus sayımı verileri esas alındığında ülke genelinde *iki yüzseksen* adet metropol bulunduğu açıklanmıştır. Belirtilen metropollerden en büyüğü New York Kenti, en küçüğü ise Oklahoma Eyaletindeki Enid Kentidir.

Metropoller, eyaletler bazında kasaba, köy, kaza olarak da isimlendirilebilen banliyöleri de bünyesinde bulundurmaktadır. Özellikle 1950 ile 1990 yılları arasında, pek çok orta gelirli aile göç yolu ile banliyölere yerleşmiş ve bunun sonucunda bu tarihlerde kentlerde önemli bir nüfus artışı izlenmiştir (Remy, 2007, 670). Buna bağlı olarak, gelişen kentlerde sunulması gereken hizmetlerin kapsamı ve çeşitliliğinin artmasıyla yerel yönetim yapılarının değişimi gündeme gelmiştir.

ABD’de kentleşme sonucunda genişleyen metropoliten alanların yönetimi ve artan nüfusa oranla hizmetlerin aksamadan sunumu zorunluluğu, oldukça karmaşık bir yapının idare edilmesi zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Florida Eyaletinde bulunan Dade Bölgesinin yönetimi 1957 yılından günümüze iki katmanlı bölgesel bir yerel yönetim modeli olarak varlığını devam ettirmektedir. Dade Bölgesi aynı zamanda, parçalı yönetsel yapıların yönetimi ile mücavir alanlardaki nüfus artışından kaynaklanan sorunların aşılabilmesi amacıyla deneysel bir metropoliten alan yönetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna karşın bu yönetsel deney, Dade Bölgesinin sahip olduğu ekonomik ve kültürel özellikleri nedeniyle, Güney Florida Bölgesine daha bağımlı olmasına, hızlı büyüme gibi nedenlerle verimli olmayan sonuçların doğmasına neden olmuştur (Stowers, 1996, 185). Yerel yönetimlerin etkinliği ve verimliliğinin gözetilmesi, metropoliten alanların yönetiminden kaynaklanan sorunların çözümü olarak bölge ve özel bölge yönetimlerinin yaygınlaşmaya başlamasıyla sonuçlanmıştır (Ayhan, 2008, 114).

20. yüzyılın başlarında, metropoliten alanlarda her tür kamu hizmetini sunma kapasitesine ve yetkisine sahip merkezi bir metropol yönetiminin oluşturulması düşüncesi ortaya atılmıştır. Bu yaklaşımla, metropoliten alanlardaki merkezileşmenin, hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği sağlayacağı savunulmuştur. Bununla birlikte uygulamada, geniş coğrafi alanlarda tek bir merkezden hizmet sunumunun, metropoliten alanlar genelinde değişen ihtiyaçların tespitinde önemli zorluklar yarattığı anlaşılmıştır. Metropol genelinde, özellikle düşük gelir grubundan bireylerin yerleşik

olduğu kesimlere hizmet götürülmesi anlamında sorunlar doğurduğu ve hizmet alan bireyler arasında eşitsizliklere yol açtığı görülmüştür. Bu açıdan, metropoliten alanlarda merkezileşmenin, hizmet sunumunda verimliliği sağlamaktan uzak olduğu, merkeziyetçi bir yaklaşımla banliyölere ve çevresindeki kasabalara eşit şartlarda hizmet götürülmesinin mümkün olamadığı, hedeflenen verimliliğin ancak kent merkezindeki dar bir alanda sağlanabildiği anlaşılmıştır. Kentlere göç alımının sürmesi ve metropoliten alanların etrafında yeni banliyölerin oluşmaya devam etmesi, metropollerde homojen bir sosyo-ekonomik yapının oluşmasını engellemektedir. Bu durum gözetildiğinde, otonom ve kendi aralarında etkin işbirliği halinde olan yerel yönetim birimlerinin, merkezi bir metropol yönetimine kıyasla hizmet sunulan alanın ihtiyaçlarını daha kolay öngörebileceği anlaşılmaktadır. Bu anlamda, yerelleşme ile kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli yürütüldüğü, bu yolla bireyler arasında eşitliğin daha gerçekçi bir biçimde sağlanabildiği sonucuna ulaşılmaktadır (Zimmermann, 2007, 3).

III.2.2.1. Eyaletlerin Şekillendirdiği Yönetim Birimleri: Kentlerin Yönetimi

ABD, günümüzde oldukça kentleşmiş bir ülkedir. 2018 yılı itibarıyla, ABD nüfusunun yaklaşık %82'sinin, özellikle kıtanın kuzeyinde bulunan kentlerde ve metropollerde veya civarındaki banliyölerde yaşamakta olduğu izlenmektedir. Bu oran Avrupa'da nüfusun %74'ü, Asya'da ise nüfusun %50'si olarak karşımıza çıkmaktadır (UN, 2018, 2). Başka bir ifadeyle, ABD'de kentleşme oranı dünyanın diğer ülkelerine kıyasla oldukça fazladır. Nüfusun büyük çoğunluğunun kentlerde yaşamını sürdürmesi kentlerin yönetiminin, ABD yönetim yapısının değerlendirilmesinde önemli bir unsur olarak karşımıza çıkması anlamına gelmektedir.

Kentlerin önemli bir bölümü 1800'lü yıllarda yaşanan sanayileşmenin bir neticesi olarak genişleme eğilimi göstermişler ve zamanla metropollere dönüşmüşlerdir. Birinci Dünya savaşı sonrasında Afro-Amerikan etnik kökenli bireylerin veya Porto-

Riko, Küba, Meksika gibi ülkelerden gelen göçmenlerin nüfusunun çoğunluğunu oluşturduğu kentlerde hızlı bir büyüme yaşanmıştır. Özellikle 1970’li yıllarda batı ve güney eyaletleri önceden kuzeydoğu ve ortabatı eyaletlerine ait sayılan kentsel büyüme liderliğini elde etmişlerdir. Sanayileşme ve yeni gelişen iş kollarının oluşması, nüfusu Virginia Eyaletinden Güney California’ya kadar olan alana, diğer bir deyişle kıtanın güneyine kaydırmıştır. Güneş kuşağı olarak da adlandırılan bu bölgede, Jacksonville, Houston ve San Diego gibi önemli kentlerin oluşması kuzeydoğu eyaletlerindeki büyük kentlerin nüfus kaybına uğramasına yol açmıştır (McDonald, 2008, 294). Örneğin, Detroit Kentinin nüfusu 1960 yılında 1.67 milyon iken 2000 yılındaki nüfus sayımlarına göre 1 milyonun altına düşmüştür. Chicago Kenti, 1980 yılında toplam nüfusunun %7.4’ünü göç nedeniyle kaybetmiştir. Buffalo, Cleveland, Detroit ve St. Louis gibi kentler ise 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan endüstriyel faaliyetlerin azalması sonucunda küçülmüşlerdir (Boehm, Corey, 2015, 319). Bununla birlikte 1990 yıllarında, kuzeydoğu ve ortabatı eyaletlerinin nüfusu stabilize olmakla birlikte, güneş kuşağı olarak adlandırılan kesimde bulunan kentlerin hızlı büyümesi devam etmiştir (Remy, 2007, 671). Artan göç oranları, büyük kentlerin kompozisyonlarının ve ölçeklerinin değişmesine yol açmıştır. Yaşanan bu değişim, yönetsel yapıya da yansımış ve göç alan kentler iş gücü piyasası, konut fiyatlarının artışı, yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin finansmanı gibi sorunlarla çözüm üretmek zorunda kalmışlardır (Card, 2009, 188). ABD federal yönetim yapılanmasında federal devletin kent planlaması konusunda doğrudan müdahale etmediği, ancak dolaylı olarak federal kaynakların kullanılmasını sınırlandırılması yoluyla etkili olduğu görülmektedir. Kent planlaması, ulaşım ve kentsel dönüşüm gibi konular eyalet düzenlemelerinin alanına girmektedir. Kent sınırları dahilindeki alanların planlaması kent yönetimleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

2019 yılı sonu verilerine göre, yoğun nüfusa sahip bazı kentlerin ve eyaletlerin nüfus sayılarının karşılaştırması aşağıda yer alan Tablo43'te sunulmaktadır. Buna göre, en kalabalık kentler arasında New York, Los Angeles ve Chicago bulunmaktadır. En yoğun nüfusa sahip eyaletlerin başında ise California, Texas ve Florida gelmektedir. New York'un kent nüfusunun hemen hemen bazı eyaletlerin toplam nüfusuna yakın olduğu dikkati çekmektedir.

Tablo 43: Eyalet ve Kentlerin Popülasyonu (Kaynak: U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/popclock/>)

Eyalet ve Kent Popülasyonu Karşılaştırması (2019 yılı)			
<i>Şehir</i>	<i>Şehir Nüfusu</i>	<i>Eyalet</i>	<i>Eyalet Nüfusu</i>
Newyork (NY)	8.336.817	California	39.512.223
Los Angeles (CA)	3.979.576	Teksas	28.995.881
Chicago (IL)	2.693.976	Florida	21.447.737
Houston (TX)	2.320.268	New York	19.453.561
Phoneix (AZ)	1.680.992	Pennsylvania	12.801.989
Philadelphia (PA)	1.584.064	Illinois	12.671.821
San Antonio (TX)	1.547.253	Ohio	11.689.100
San Diego (CA)	1.423.851	Georgia	10.617.423
Dallas (TX)	1.343.573	Kuzey Carolina	10.488.084

Kent yönetimlerinin eyalet yönetimleri tarafından şekillendirildiği söylenebilir. Eyalet düzeyinde kent yönetimleri, bireylerin ihtiyaçlarını doğrudan cevap vermek ve güvenlikten sağlığa, eğitimden ulaşım kadar hemen hemen her alanda toplumsal gereksinimleri gidermek üzere yapılanmıştır. Bu türden hizmetlerin sunulmasında büyük kentlerde, diğer birimler ile yönetsel anlamda koordineli olunması bir gereklilik arz etmekle birlikte, kent yönetimlerinin kendi ihtiyaçlarını karşılamaları ve sundukları hizmetlere dair olası sorunları çözme yetisine sahip olmaları beklenmektedir (Vogel, Imbroscio, 2013, 315).

Kent yönetimlerinin yapılanması ülke genelinde değişiklik arz etse de, hemen hemen tüm kentlerde belediye konseyi, belediye başkanı ve başkana görevlerinde destek olmak üzere oluşturulmuş çeşitli birimlerden oluşan bir örgütlenme şekli sıklıkla görülmektedir. Belediyeler, belediye başkanı ve belediye konseyinin altında sayıları

yirmiye bulan daire başkanlıkları, kurullar ve komisyonlar şeklinde yapılanmaktadırlar (Bowman, Kearney, 2011, 207). Belediyeler, genellikle park bahçeler ve eğlen-dinlen alanları, kolluk, acil sağlık ve itfaiye hizmetleri, belediye mahkemeleri, toplu taşıma ve ulaşım hizmetleri ile kanalizasyon, sokak ve caddelerin bakım onarımı gibi hizmetlerin sunumundan sorumludur. Belediye başkanları ile belediye konseyi üyeleri doğrudan seçimle göreve gelmektedir.Belediye konseylerinde genellikle *dört* yıllık görev süresince hizmet veren yaklaşık *on* üye bulunmaktadır. Bununla birlikte, bazı büyük kentlerin konseylerinin çok sayıda üyeden oluştuğu görülmektedir. Örneğin, Chicago Kenti Belediye Konseyi *elli* üye ile teşekkül ettirilmiş ABD genelindeki en kalabalık Belediye Konseyidir (Remy, 2007, 665-668).

Kentlerde, belediye yönetimleri genellikle kalabalık bir nüfusa, temiz su, kanalizasyon, çöp toplama gibi çok temel hizmetleri götürmekle görevli olup, aynı zamanda cadde-sokakların aydınlatılması, stadyum ve ortak alanların bakım onarımı, park bahçeler gibi önemli hizmetlerin devamlılığını da sağlamakla sorumludur. Belediye yönetiminde, seçilmiş belediye başkanı, kentin genel yönetiminden sorumlu yönetici olarak, kanunların ve ilgili diğer mevzuatın kent genelinde yürütülmesini sağlamaktadır. Belediye başkanının idari sorumluluklarının arasında, kent konseyi tarafından hazırlanan önerge ve kararları imzalayarak onaylamak, kent konseyine tavsiyelerde bulunmak gibi görevler yer almaktadır. Kent konseyi, önerge ve kararların yürütülmesinden sorumlu olan ve genellikle *onaltı* kişiden oluşan konsey üyelerinden müteşekkil bir organdır. Kent konseyi, kent harcamalarının belirlenmesi, bütçenin kabulü ve değiştirilmesi, sözleşme ve ihalelerin yapılması gibi önemli işlevleri yerine getirmektedir. Kent konseyi, belediye başkanının başkanlığı altında bu türden önemli işlevlerini yerine getirirken bağlı olduğu kararname, önerge ve kararlara uygun hareket etmekle yükümlüdür. Belediye başkanının ve kent konseyinin işlemleri, kent yönetiminin finansal idarecisi sıfatını taşıyan kent murakıby tarafından

denetlenmektedir. Kent murakıby, seçimle gelmekte ve genellikle *dört* yıl boyunca görev yapmaktadır. Denetim görevini yerine getirirken belediye başkanı ile kent konseyinden bağımsız olarak hareket etmektedir. Kent murakıbyının görevleri belediye tüzüğünde belirlenmektedir. Kentin finansal durumu hakkında periyodik raporlamaları yapmak, kentin yatırımlarını yönetmek ve harcamalarını denetlemek, belediye yapılanmasının iç denetimini gerçekleştirmek bu görevlerden başlıcalarıdır.

III.2.2.2. Doğrudan Demokrasinin Bir Uygulaması: Kasabaların Yönetimi

ABD yönetim yapılanmasında, kasabalar (*towns/townships*) ilk göçmen kolonilerinin 1600 yıllarında kıtaya yerleşmesinden günümüze değin varlığını devam ettiren yerel yönetim birimleridir. Bağımsızlık Bildirgesinin imzalandığı tarihten *140* yıl öncesinde var olan kasabalar günümüzde mevcudiyetlerini korumaktadırlar. Tarihsel süreçte, önceleri küçük ölçekli kasabalar şeklinde örgütlenen idari yapılanmalar, 1860'lar sonrasında kentleşmenin artması ile yeni yerel yönetim birimlerinin oluşmasına yol açmıştır. 1970 ila 1990 yılları arasında kasabalar hızlı bir büyüme göstererek kentlere dönüşmüşlerdir (Remy, 2007, 671).

Günümüzde ABD genelinde, *yirmi eyalette* kasaba yönetimleri bulunmaktadır. Tablo 44'te kasaba yönetimlerinin yer aldığı eyaletler izlenebilmektedir. Kasabaların nüfus sayıları birbirinden farklılık göstermekte olup, özellikle, Illinois, Iowa, Wisconsin gibi yukarı ortabatı eyaletlerinde oldukça düşük nüfus yoğunluğu bulunan ve Mississippi Nehri ile doğal olarak çizilmiş sınırlı coğrafi alanlarda yerleşik kasaba yönetimleri görülmektedir (NATaT, 2020, 2).

Federal Nüfus Bürosu verileri bazında, *beşbin* ila *dokuzbin* sakinin yaşadığı ve bir kente veya daha büyük bir yerleşim merkezine en az *yirmibeş* mil uzaklıkta olan yerleşim yerleri kasaba olarak nitelenmektedir (Gordon, 2016, 13).

Tablo 44: Kasaba Yönetimlerinin Bulunduğu Eyaletler (Kaynak: NATaT, <http://www.natat.org/>)

Kasaba Yönetimlerinin Bulunduğu Eyaletler			
Connecticut	Illinois	Indiana	Maine
Kansas	Massachusetts	Michigan	Minnesota
Missouri	Nebraska	New Hampshire	New York
Kuzey Dakota	Pensilvanya	Rhode Island	Güney Dakota
Vermont	Wisconsin	New Jersey	Ohio

Kasabalar, genel amaçlı yerel yönetim birimleri olarak, kent ve bölge yönetimlerinden ayrılmaktadır. Kasaba yönetimlerinin, belediye yönetimlerinden farklı olarak belirli bir alanda yoğunlaşmış olan nüfusa hizmet sunmaktan ziyade, ‘belirli bir coğrafi alanın ihtiyaçlarını karşılamaya odaklı’ yerel yönetim birimleri oldukları söylenebilmektedir. Kasaba yönetimleri bu özellikleri açısından bölge yönetimlerini andırmaktadır. Kasaba yönetimlerinin yetkileri bulundukları eyalete göre değişiklikler sergilemektedir. Örneğin, New Jersey, Pennsylvania, New York ve Wisconsin Eyaletlerinde bulunan kasaba yönetimlerinin oldukça geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu eyaletlerde, eyalet yönetim düzeyinde sağlanan hizmetler kasaba yönetimleri tarafından sunulmaktadır. Öte yandan, ‘kasaba eyaletleri’ olarak adlandırılan, Illinois, Indiana, Kansas, Minnesota, Missouri, Nebraska, Kuzey Dakota, Ohio ve Güney Dakota Eyaletlerinde bulunan kasaba yönetimleri daha çok kırsal alanlarda yerel yönetim hizmetlerini yerine getiren ve bu nedenle *kırsal kasaba yönetimleri* olarak anılan yerel yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaklaşık olarak *doksanüçbin* km²’lik bir alana yayılan kırsal kasaba yönetimlerinin yetkileri, genellikle yol ve köprülerin bakım onarımı, kolluk hizmetleri gibi bulundukları coğrafi alanın ihtiyaçları ile sınırlı olabilmektedir (Bowman, Kearney, 2011, 289). Yanısıra, özellikle otoyol ve caddelerin yapım-onarımı gibi yüksek maliyetli işlerin, kaynak kullanımından kaçınılması veya maliyetlerin düşürülmesi amacıyla, eyaletler tarafından kasaba yönetimlerine delege edildiği görülmektedir (Teaford, 2002, 29). Bunun dışında, kasaba yönetimleri tarafından sunulacak olan hizmetlerin türleri genellikle eyalet yasalarında belirtilmektedir. Kasaba yönetimleri tarafından sağlanan

hizmetler öncelikli olarak emlak vergileri ile finanse edilmektedir (NATaT, 2019, 3). Buna karşın kasaba yönetimleri tarafından sunulan hizmetlerin finansmanında yaşanan güçlükler nedeniyle, bazı eyaletlerde bulunan küçük ölçekli kasaba yönetimlerinin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerinin bölge yönetimleri tarafından sürdürüldüğü görülmektedir (Dautrich, Yalof, 2012, 598).

Kasabalar *beş bin* veya daha az nüfusa sahip yerleşkelerdir. Bazı eyaletlerde kasabalar, kaza adı verilen daha küçük yerel yönetim birimlerine ayrılmaktadır. Kasabaların büyüklüğü, yönetsel yapılanmaları eyaletler bazında ve bulundukların yerin coğrafi yapısına göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, New Jersey Eyaletinde, kasaba yapılanması birden fazla belediye içine alan geniş bir coğrafi alana yayılmaktadır. Kasabaların fonksiyonları ve yerine getirdikleri işlevler de eyaletler bazında önemli farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Nebraska ve Missouri Eyaletlerinde kasaba yönetimlerinin temel fonksiyonu yol yapımı, bakım ve onarımının sağlanması ile sınırlıdır. Pennsylvania Eyaletinde ise, kasaba yönetimleri, kolluk ve itfaiye hizmetlerini de içine alan geniş bir hizmet çeşitliliği içerisinde faaliyet göstermektedirler. Kırsal alandaki kasabalar yakın zamanlarda önemli oranda nüfus ve yetki kaybı yaşamaktadırlar. Örneğin, Kansas Eyaletindeki kasaba yönetimleri idari yetkilerinin bölge yönetimleri lehine kaybetmişlerdir. İndiana gibi ortabatı eyaletlerinde ise, eğitim konusunda kasaba yönetimlerine ait olan yetkiler bölge yönetimlerine veya özel bölgelere devredilmiştir. Michigan ve New Jersey Eyaletleri gibi kentleşmiş alanlarda ise bu durumun tam aksine, kasaba yönetimlerinin daha önem kazandığı ve su-kanalizasyon, kolluk hizmetleri gibi geleneksel olarak kent yönetimlerinin yetki alanı dâhilinde olan hizmetlerin sunumunda kasaba yönetimlerinin rol aldığı görülmektedir (Remy, 2007, 64). Bu anlamda ABD federal yapısında, kasaba yönetimlerinin kırsal alanlarda yetki ve nüfus kaybettiği, kentleşmiş alanlarda ise yetkilerinin arttığı sonucuna ulaşılabilecektir.

Kasaba yönetimleri, seçimle göreve gelen bir kurul veya konsey tarafından idare edilmektedir. Belediye yapılanmasını andıran bu konseyler genellikle *iki* ila *dört* yıl görev yapmaktadırlar (Türker, 1999, 602). Kasaba yönetimlerinin en dikkat çekici unsurunu ise, yılda en az bir kez gerçekleştirilen '*kasaba toplantıları*' oluşturmaktadır. Bu uygulama daha çok New England Bölgesinde hayata geçirilen ve kayıtlı seçmenler, seçilmiş yetkililer ile bir araya gelerek, düzenleme ihtiyaçlarını ve yerel sorunları tartışmaktadırlar. Kasaba toplantısı ile ayrıca, onarımı gereken yol ve binalar, vergi oranları, kasaba bütçesi konusunda kararlar alınmaktadır. Doğrudan demokrasi uygulamasının bir göstergesi olarak, en az *iki yüz* yıllık bir geçmişe sahip olan kasaba toplantısı uygulaması, yönetimin seçmenler tarafından doğrudan icrasının bir örneğini teşkil etmektedir. Bununla birlikte, günümüzde özellikle ortabata eyaletlerinde kasaba sayılarının azaldığı, mevcut kasabaların ise nüfus kaybettiği gerçeği dikkate alındığında doğrudan demokrasinin örneği olan bu uygulamanın sınırlı bir alanda gerçekleştiği kabul edilebilecektir (Bowman, Kearney, 2011, 285, 290).

Kasaba yönetimlerinin, günümüzde artış gösteren nüfus kaybı oranlarına rağmen, siyasi temsil veya menfaat grupları oluşturmak suretiyle, federal düzeyde destek sağladıkları, ekonomik kalkınma stratejileri geliştirerek, turizm veya endüstriyel açılardan bulundukları bölgenin büyümesine katkı sağladıkları izlenmektedir (Wuthnow, 2013, 291). ABD genelinde *onüçbin*'in üzerinde yerel yönetim biriminin bir araya gelerek oluşturduğu ve üyesi olan kasaba yönetimleri lehine lobicilik faaliyetlerini yürütmekte olan Ulusal Kasaba Yönetimleri Birliği³¹⁵ bu menfaat gruplarından. 1976 yılından bu yana faaliyet gösteren birliğin temel misyonu; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, federal fonların yerel yönetimlere aktarılması ve politika yapım süresinde kasabaların sesinin federal düzeyde duyurulmasının sağlanması olarak açıklanmaktadır. Birlik, ABD'nin küçük kasabalarının sesi olmak konusunda önemli

³¹⁵ The National Association of Towns and Townships (NATaT).

başarılar göstermiş olup, özellikle yerel yönetim birimlerinin kendi bölgelerine özgü, ulaşım, yerel ekonominin canlandırılması, iş imkânlarının yaratılması, genişbant internet hizmetlerinin sunulması gibi ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla federal düzeyde mali destek sağlanması konularında girişimlerde bulunmaktadır (NATat, 2020, 3-5) . NATaT dışında, eyaletler bazında oluşturulan kasaba birlikleri de mevcut olup, New YorkEyaleti Kasabalar Birliği³¹⁶, Michigan Kasabaları Birliği³¹⁷, Minnesota Kasabalar Birliği³¹⁸, PennsylvaniaEyaleti Kasaba Yöneticileri Birliği³¹⁹, Ohio Kasabalar Birliği³²⁰, Illinois Kasaba Yetkilileri Birliği³²¹, WiscosinEyaleti Kasabalar Birliği³²² bunlar arasındadır. Bu türden eyaletler bazında oluşturulan birliklerin tamamı NATaT çatısı altında faaliyet göstermektedir. Bu anlamda, yerel yönetim birimleri arasında federal mali kaynaklara en çok ihtiyaç duyan kasabaların çıkar grupları oluşturarak doğrudan inisiyatif almak suretiyle,çeşitli alanlardaki politika yapımı süreçlerinde etkili oldukları ve birlikte hareket ettikleri söylenebilecektir.

III.3. Yönetimler Arası İlişkiler Yönünden ABD Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi

Yönetimlerarası ilişkiler terimi,kamu kurumlarının ve yönetsel yapılanmaların birbiri ile ilişkisi anlamına gelmekte olup, ABD yönetsel yapılanmasında, federal, eyalet ve yerel düzeydeki yönetim yapılanmaları arasındaki politika sorumluluklarının ve gücün paylaşımı ile karşılıklı bağlantıları ifade etmektedir. ABD federal sisteminde, alteyalet düzeyindeki yönetsel yapılar, gücün ve yönetsel sorumluluklarınfederal devlet ile paylaşılması kadar, kendi aralarında dagüç dengesinin sağlanmasına yönelikişlev

³¹⁶ Association of Towns of the State of New York.

³¹⁷ Michigan Townships Association.

³¹⁸ Minnesota Association of Townships.

³¹⁹ Pennsylvania State Association of Township Supervisors.

³²⁰ Ohio Township Association.

³²¹ Township Officials of Illinois.

³²² Wisconsin Towns Association.

göstermektedir. Bununla birlikte, ABD yönetim sisteminde, alteyalet düzeyindeki yerel yönetimlerin yetkileri, ancak eyalet yönetiminin izin verdiği ölçüde genişleyebilmektedir. Alteyalet düzeyindeki yerel yönetim birimlerinin eyalet ve federal düzeydeki yönetim birimleri ile güç ve yetki paylaşımı teorik olarak mümkündür. Uygulamada, eyaletler, alteyalet düzeyindeki yerel yönetim birimlerinin alacakları kararları ve örgütsel yapılarını belirleyebilme yetkisine sahiptir. Bu nedenle, eyalet ve alteyalet birimleri arasındaki güç paylaşımının gerçekçi bir düzeyde olmadığı kabul edilebilir. Yine de zaman içerisinde, alteyalet yerel yönetim birimleri daha otonom yapılar olarak hareket etme imkânına kavuşmayı başarmışlardır (Schultz, 2004, 234).

ABD anayasasında eyaletler ile yerel yönetim birimlerinin otonom yapılar olduğu vurgulanmakla birlikte, tam anlamıyla bağımsız birimler olmadıkları ifade edilmektedir. Federal anayasada, eyaletlerarası ticaret, ulusal savunma gibi bazı alanlar doğrudan federal yönetimin yetki alanında sayılmaktadır. Anayasal 10 uncu Değişiklik gereğince, federal yönetimin yetkisinde olduğu anayasada açıkça belirtilmemiş olan pek çok konu, eyalet yönetimlerinin ve yönetilenlerin yetkisine bırakılmıştır. ABD yönetim sisteminde, federal yönetim ile eyaletler arasındaki ilişkisi, eyaletlerarası ilişkiler ve yerel yönetimlerin diğer yönetsel yapılar ile ilişkileri oldukça karmaşıktır. Tarihsel süreçte bu ilişkileri düzenlemek için çeşitli modeller benimsenmekle birlikte, günümüzde parçalı yönetim yapıları arasındaki koordinasyon ve etkin işlerliğin sağlanmasına hizmet edecek türden ideal bir yöntem arayışının sürdüğü görülmektedir (Genovese, Han, 2009, 941). Diğer taraftan, bu karmaşık yapı yönetsel gücün, yönetim kademelerinin herhangi birinde toplanmasını engelleyen bir yapı oluşturduğundan, güçler ayrılığı mekanizmasının işlerliğine hizmet etmektedir.

ABD'nin federal yönetim yapılanmasında yerel yönetim birimlerinin öncelikle kendi coğrafi yörelerinde yaşayan bireylere karşı sorumlu olduğu kabul edilmektedir. Yerel yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetler yine o yörede yaşayan bireylerden

elde edilen gelirler ile finanse edilmektedir.Eyalet yönetimleri, yerel yönetimbirimlerinin faaliyetlerini destekleyici nitelikte işlev göstermektedir (Yılmaz, 2009, 12). Bununla birlikte, federal düzeydeki yönetim birimlerinin küçük yerleşim yerlerinin ihtiyaçlarını karşılamak konusunda belirli ölçüde yetersiz kaldığı ve federal kaynakların daha çok büyük kentler ve metropoliten alanlar için ayrıldığı bilinmektedir. Sosyal programlar ve diğer federal düzeyde sunulması gereken hizmetler yönünden büyük kentlerin önceliklendirilmesi nedeniyle,küçük yerleşim birimlerinde yaşayan bireyler tarafından federal yönetimingüçlü bir şekilde eleştirildiği anlaşılmaktadır (Wuthnow, 2013, 297). Özellikle, iskân ve toplu konut gibi hizmetlerin sunulması açısından yerel yönetim birimleri ile federal yönetim arasındaki koordinasyon eksikliğinin önemli ölçüde hissedilmektedir.Yönetim katmanları arasındaki koordinasyonsuzluğun, barınma, kentsel dönüşüm ve yeniden iskân gibi hayati önemdeki hizmetlerin düşük gelir grubundaki kesimlere sunumunda aksaklıklara yol açtığı ve federal kaynakların yeterli ölçüde aktarılamadığı izlenmektedir(Hays, 2012, 174). Buna karşın, yakın zamanda, çocuk bakımı veya çocuk yardımı gibi sosyal desteklerin sağlanmasında, federal kaynakların yerel yönetimlere aktarılması konusunda iyileştirmeler getiren politikaların izlendiği ve federal yönetimin çocuk yaştaki bireyleri ‘toplumun gelecekteki üretken fertleri’ olarak kabul ederek desteklediği görülebilmektedir (Eichner, 2010, 125). Buna rağmen federal, eyalet ve yerel yönetim birimleri arasında kamu hizmetlerin sunulması aşamasında işbirliğinin ve koordinasyonun yeterli düzeye ulaşamadığı anlaşılmaktadır.

Tarihsel süreç açısından bakıldığında, 1970’li yıllarda bölge yönetimlerinin en önemli rolünün eyaletlerarası ve yerel yönetimler arası ilişkilerde işbirliğinin sağlanması olduğu ifade edilmektedir. 1990’lı yıllarda bölge yönetimleri kentler, banliyöler, eyalet ve federal yönetim birimleri, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör şirketleri arasındaki ilişkilerin yapılanmasında rol oynayan ve yönetimler arası ilişkileri

yürüten birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. 2000’li yıllarda bölge yönetimlerinin, diğer yerel yönetim birimleri ile işbirliğini sağlayarak, belediyelerden daha geniş ve çeşitli alanlarda hizmet sunmakla yükümlü olduğu kabul edilmektedir. Yönetimin değişen yüzü, yerel yönetimler bazında daha karmaşık ve çeşitlendirilmiş hizmet alanlarında yönetim katmanlarının işbirliği halinde hareket etmesini zorunlu kılmaktadır (Leland, Wishman, 2014, 15).

Federal kaynakların eyaletlere veya yerel yönetimlere tahsis edilmesi, yönetimler arası ilişkilerin önem kazandığı bir diğer alandır. Eyalet yönetimlerine tahsis edilen federal kaynakların, 1960’lı yıllara kadar, eğitim, tarım, otoyol ve köprü inşası gibi yalnızca eyaletiçi hizmet alanlarının finanse edilmesi veya eyaletiçi ihtiyaçların karşılanması amacıyla kullanılmasının uygun olduğu kabul edilmektedir. 1960’lı yıllar sonrasında, ulusal düzeyde vergi gelirleri ile yaratılan federal kaynakların eyaletlerin ihtiyaçları yerine ulusal ihtiyaçların finanse edilmesi amacıyla kullanılmasının yerinde olduğuna dair düşünce yaygınlaşmıştır. Bu açıdan, suçla mücadele, uyuşturucu ve bağımlılık tedavisi, düşük gelir grubundan olan kesimlerin yaşadığı yerleşim yerlerinin geliştirilmesi, çevre kirliliğinin önlenmesi gibi alanlarda federal kaynakların daha fazla kullandırılması söz konusu olmuştur (Wilson, Dilulio, Bose ve Levendusky, 2019, 49). ABD federal sisteminde, yerel yönetimler, toplu taşıma, havalimanları, park bahçeler, su kanalizasyon, eğitim, sosyal programlar gibi hizmetleri sağlamakla yükümlüdür. Oldukça maliyetli olan bu hizmetlerin finansmanı vergi gelirlerinden sağlanmaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin gelirlerinin *üçte ikisinden* fazlası vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Yerel yönetimler tarafından en fazla uygulanan vergi türü, emlak vergisi ile şahsi mülkiyet vergileridir. Bununla birlikte, kamuoyu araştırmaları ABD vatandaşlarının şahsi mülkiyet vergilerinin haksız olduğunu düşündüğünü ortaya koymaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin önemli bir kısmı sundukları maliyetli hizmetleri finanse

edebilmek amacıyla yalnızca emlak vergisini uygulama yöntemi benimsemektedir (Remy, 2007, 673).

Federal kaynakların öne çıkan hizmetler bazında, eyaletlere ve yerel yönetimlere dağılımına dair veriler,örneklem mali yıllar itibariyle, Tablo 45’te izlenebilmektedir. Bu verilerden, yıllar itibariyle sağlık alanında ayrılan federal kaynakların miktarında önemli bir artış izlendiği ve bununla doğru orantılı olarak yerel yönetimlere toplamda ayrılan kaynakların giderek arttığı görülebilmektedir. Sağlık alanındaki federal kaynak tahsisindeki artışın özellikle 2000’li yıllardan sonra önemli bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Kongre bütçe ofisi tarafından 2011 mali yılı itibariyle, eyaletlere ve yerel yönetimlere tahsis edilmiş olan *altıyüzyedimilyon* dolar bütçenin %17’sinin doğrudan giderlere ayrıldığı ve bu meblağın yarısının sağlık harcamalarına yönlendirildiği açıklanmıştır (CBO, 2013, 2).

Tablo45: Federal Kaynakların Hizmet Bazında Yerel Yönetimlere Dağılımı(Kaynak: CRS, 2019, 5)

Federal Kaynakların Eyaletler ve Yerel yönetimlere Dağılımı (Milyon/Dolar)					
Mali Yıl	Toplam	Sağlık	Ulaşım	Eğitim ve Sosyal Hizmetler	Bölgesel Gelişim
2019	749.554	453.862	67.211	67.500	21.917
2018	696.507	421.117	64.836	60.591	19.089
2017	674.700	406.946	64.783	61.553	14.797
2014	576.965	320.022	62.152	60.485	13.232
2010	608.390	290.168	60.981	97.586	18.908
2000	285.874	124.843	32.222	36.672	8.665
1990	135.325	43.890	19.174	21.780	4.965
1980	91.385	15.758	13.022	21.862	6.486
1970	24.065	3.849	4.599	6.417	1.780
1960	7.019	214	2.999	525	109
1950	2.253	122	465	150	1

Yerel yönetimlere aktarılan federal kaynakların 1960 yılında yaklaşık olarak %3’ü sağlık harcamalarına ayrılmakla birlikte, 2008 yılında bu oranın %43’e yükseldiği anlaşılmaktadır. 1960 yılında federal kaynakların %40’ı otoyol ve ulaşım hizmetlerine aktarılmış olup, 2008 yılı itibariyle bu oranın %10’a düştüğü izlenmektedir. Bölgesel gelişim için ayrılan federal kaynakların dalgalı bir seyir izlediği ve 1970 ila 1980 yılları

arasında ulusal düzeydeki politikalar nedeniyle kaynakların dağılımında değişim görüldüğü dikkati çekmektedir (Wright, Cho, 2000, 39). Bazı mali yıllarda, doğal afet durumlarına özgü olarak kısa dönemli bölgesel gelişim harcamaların arttığı ve sonrasında yeniden düşüş trendi izlediği görülmektedir. Eyaletlerin yürütme organlarının bütçe ve personel yönünden yasama denetimine tabi bulunması ve bu denetimin sınırları eyaletler düzeyinde değişim göstermektedir. Buna karşın, New York, Chicago, Houston, Philadelphia, Atlanta, Boston ve Los Angeles gibi büyük kentlerde yönetsel uzmanlığın gelişmiş olması, doğrudan seçimle gelen belediye başkanlarının ve yetkin personelin mevcudiyeti, uygulamanın yerel yönetimlerle gelişmesine yol açmaktadır (Wilson, Dilulio, 2008, 64 ile Milakovich, Gordon, 2009, 22-25).

Federal yönetim tarafından, eyaletlere ve yerel yönetimlere tahsis edilen federal kaynakların kullanımında, federal kaynakların tahsisine ilişkin parametrelerin veya yerel yönetimler açısından uyulması gereken kuralların belirlenmesi suretiyle denetim sağlanmaktadır. Özellikle, ekonomik kriz dönemlerinde politika yapıcılar, tahsis edilmiş olan federal kaynakların harcanmasını kısıtlayarak veya kaynakların harcanacağı programların sınırlandırılması suretiyle yerel yönetimlerin harcama kararlarına doğrudan müdahale edebilmektedirler (CBO, 2013, 2).

Yüksek mahkeme tarafından 2005 yılında alınan Kelo v. City of New London kararı³²³ ile yerel yönetim birimlerinin yetkilerini önemli ölçüde genişletilmiştir. Yüksek mahkeme, önemli tartışmalara yol açan bu kararında, “*ekonomik kalkınma gerekçesi ile gerçekleştirilen kamulaştırma veya istimlak işlemlerinin eyalet anayasalarında veya Federal anayasada yer alan kamusal kullanım kuralını ihlal etmediğini*” belirlemiştir. ABD anayasasında getirilen Anayasal 5 inci Değişiklik³²⁴ gereğince, kamulaştırma işlemleri ancak ‘kamu yararı’ gözetilerek ve ‘bedeli peşinen tazmin edilmek suretiyle’ gerçekleştirilebilmektedir. Buna karşın, yüksek mahkemeye yerel yönetim birimlerinin

³²³ Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005).

³²⁴ The Fifth Amendment (Amendment V), 1791.

yasama organları tarafından ekonomik önem taşıyan bir projenin, yeni iş alanları yaratacağına, bölgenin veya kentin gelirlerini artıracığına veya darboğazda bulunan bir kentsel alanı canlandıracağına kanaat getirilmesi halinde; o ekonomik projenin kamu yararına hizmet ettiği sonucuna ulaşılması gerektiğine hükmetmiştir. Yüksek mahkeme bu kararı ile yerel yönetim birimlerine özel mülkiyete tabi olan gayrimenkullerin ve işyerlerinin rıza aranmaksızın istimlak edilebilmesi veya kamulaştırılabilmesi yetkisini tanımıştır. Yüksek mahkemenin bu kararı sonrasında New London Kenti sakinleri, kendi özel mülkiyetlerinde bulunan arazi ve gayrimenkullerin okul, yol, köprü inşası veya ıssız bir alanın ekonomik olarak canlandırılması amacıyla el konulabileceği gerçeği ile karşı karşıya kalmışlardır. Yüksek mahkeme kararı sonrasında kamuoyunda oluşan tepkiler Başkan Bush tarafından bir başkanlık kararnamesi yayınlanmasına yol açmıştır. Başkan Bush 2006 yılında yayımladığı başkanlık kararnamesi ile federal devletin kamulaştırma ve istimlak yetkilerinin kullanımını sınırlandırabileceğini, özel mülkiyete tabi taşınmazların kamulaştırılmasında salt ekonomik kalkınma gerekçesinin değil aynı zamanda genel kamu yararının sağlanması amacının da gözetilmesi gerektiğini kararlaştırmıştır. Böylelikle, özel mülkiyete tabi taşınmazlar veya araziler, alışveriş merkezi, otel inşası gibi ‘salt ekonomik olarak bölgenin canlandırılmasına yönelik gerekçelerle’ istimlak edilemeyecek bir hale gelmiştir (Milakovich, Gordon, 2009, 118). Bu şekilde, yerel yönetimlerin özel mülkiyete tabi taşınmazlara el koyma yetkileri bir anlamda sınırlandırılmış olsa da, başkanlık kararnamesi etkisini fazla gösterememiş olup, günümüzde kamulaştırma ve istimlak işlemleri yerel yönetim birimleri tarafından en sıkça kullanılan yetkilerden biri olmaya devam etmektedir.

Bölüm Değerlendirmesi: ABD Yönetim Sisteminin Eyaletler ve Yerel Yönetimler Düzeyinde Kendine Özgü İşleyişi

ABD federal sisteminde, büyük ölçekli yönetim birimlerinin örgütlenme ve işleyişlerinin federal devletin yönetsel bileşenleri ile benzeşmekte olduğu söylenebilecektir. Eyalet yönetimlerinin yapılanması, federal yönetim yapılanmasının sıkıştırılmış bir hali gibidir ve teşkilatlanmaları birbirine benzemektedir. Eyaletlerde, federal düzeydekine benzer şekilde yasama yürütme, yargı organları, düzenleyici otoriteler ve idari kurumlar ile bürokratik yapılanmalar mevcuttur. Federal düzeyde yürütmenin başı olan başkan yine eyalet düzeyindeki yürütme organının başı olan ve görece olarak güçlü yetkilerle donatılmış vali ile temsil edilmektedir. Eyaletlerin altında yapılan yerel yönetim birimleri olan bölge, kent, kasaba ve özel bölge yönetimleri seçimle yapılan ve gitgide küçülen yönetsel mekanizmalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Eyaletler, iklim, nüfus, ekonomik ve coğrafi özellikler, sosyolojik ve topografik yapı ile kentleşme oranları yönünden değişiklik göstermektedir. Bu değişiklik ölçüsünde, yerel yönetim birimlerinin örgütlenmeleri, büyüklükleri, sayıları ve yapılanmaları eyaletler bazında önemli değişiklikler göstermektedir. Örneğin, Hawaii Eyaletinde yalnızca *bir* tanesi belediye olmak üzere *yirmibir* yerel yönetim birimi mevcuttur. Illinois eyaletinde ise yaklaşık olarak *yedibin* yerel yönetim mekanizmasını temsil eden kurum bulunmaktadır³²⁵. Yerel yönetim birimlerinin yeknesak bir özellik sergilememesi, tarihsel süreçte benimsenmiş olan özyönetim ve yerel otonominin korunması düşüncesi ile açıklanabilecektir. Yine, yerel yönetim birimlerinin menfaat grupları ve lobicilik yöntemleri ile federal devlet düzenlemeleri üzerindeki etkileri de birbirinden farklıdır. Eyaletler ve yerel yönetim birimleri, kendi bölgelerine özgü doğal kaynakların yönetimi, ekonomik çıkarların korunması veya o bölgede yaşayan

³²⁵ <https://www.illinoispolicy.org/reports/too-much-government-illinois-thousands-of-local-governments/>

bireylerin daha iyi koşullarda hayatını sürdürebilmesi gibi amaçlarla yerel bürokratik kurumları harekete geçirebilmekte ve ulusal düzeyde menfaatlerinin temsilinin sağlanması yönünde çalışmalar yürütmektedirler. Bu bakımdan, her ne kadar eyalet yönetimlerinin yapılanmasının federal yönetim yapılanmasına benzer olduğu söylenebilmekte ise de ABD genelinde yeknesak bir yerel yönetim yapılanmasından bahsedebilmesi mümkün olmamaktadır.

ABD yerel yönetim yapılanmasında, bölge (*county*) ve kent (*city*) genellikle birbirini ile karıştırılan yerel yönetim birimleri olarak karşımıza çıkabilmektedir. Ülkemiz yazınında, bölge ve kent yapılanmalarının biribiri yerine geçişkenli olarak kullanıldıkları gözlemlenmektedir. Bununla birlikte, bölge ve kent yapılanmaları ABD yönetim sistemi açısından değerlendirildiğinde farklı niteliklerdeki yerel yönetim birimleri olup, bu iki yapılanma arasındaki farklılıklar coğrafi özellikler ve nüfus yoğunluğu gözetilerek ortaya konabilmektedir. Bölge (*county*), eyalet yapılanmasının hemen altında yer alanyerel yönetim birimi olup, ABD genelindeki eyaletlerde kullanılan *county* terimini karşılamak üzere Alaska Eyaletinde *borough* ve Louisiana Eyaletinde ise *parish* terimleri kullanılmaktadır. Bölge bünyesinde bir veya birden fazla kent yer alabilmektedir. Bölge yönetimleri, politik ve coğrafi özellikleri nedeniyle belirli bir alanda yapılandırılmış yerel yönetim birimleri olup, bu özellikleri açısından, belirli ölçekteki bir nüfus yoğunluğuna odaklı olarak hizmet sunulması amacıyla yapılandırılmış kent yönetimlerinden ayrılmaktadır. Kentler, kendilerine özgü yargı sistemleri ve yönetsel yapılanmaları mevcut olan yerel yönetim birimleridir. Büyük kentlerin kendilerine özgü kolluk, itfaiye, sağlık hizmetleri sunan birimleri mevcuttur. Bölgeler bazında da bu türden hizmetleri sunmak üzere oluşturulmuş yapılanmalar bulunmakta olup, küçük kentlerin bu gibi hizmetleri sunacak kendilerine özgü yapılanmaları oluşturamadığı hallerde, bu hizmetler bölgeler tarafından sunulmaktadır. Bu anlamda, bölge ve kent yönetimlerinin seçilmiş yetkililerinin sorumlulukları ve yönetsel yapılanmaları eyaletler

bazında bazı değişiklikler sergilemekte olsa da, ortak amaç bireylere kamu hizmetlerinin götürülmesi ve hizmetlerin devamlılığının sağlanmasıdır.

ABD yönetim sisteminde, yerel yönetimler sundukları kamu hizmetlerinin finansmanını vatandaşlardan elde ettikleri vergi gelirleri ile sağlamaktadırlar. Bölge ve kent yönetimlerinin hizmetlerin sunulmasında koordinasyon içerisinde işlevsellik sergilemeleri ve hizmetlerin aksamadan vatandaşlara ulaştırılmasında hayati rol oynamaktadır. Hizmetlerin aksamadan sunulması, seçimle gelen yerel yönetim birimlerinin yeniden seçilebilmeleri açısından önemli bir kriter teşkil etmektedir. Bu yönden yaklaşıldığında, ABD federal sisteminde, yerel yönetim birimlerinin en temel amacının bulundukları yörede yaşayan bireylere daha kaliteli hizmet sunulması olduğu söylenebilir. Sunulan kamu hizmetlerinin devamlılığının sağlanması ise yerel yönetim birimlerine mali açıdan önemli bir yük getirmektedir. Yerel yönetim birimlerinin emlak vergisi veya mülkiyet vergisi gibi çeşitli adlarla vergi toplama yetkileri bulunsa da, bu vergilerin yüksek olması, vatandaşların diğer bir deyişle seçmenlerin memnuniyetsizliğine yol açmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetim birimleri hizmetlerin finansmanı amacıyla kampanya, piyango ve kermes düzenleme gibi yöntemleri sıklıkla kullanabilmektedirler. Yerel yönetimler, köprü, metro hattı veya sosyal konut inşası gibi yüksek maliyetli hizmetlerin sunulabilmesi amacıyla genellikle federal kaynakların kullanılması yoluna başvurmaktadırlar. Yerel yönetimler, federal düzeydeki sosyal programların kendi bölgelerinde hayata geçirilmesi, yüksek maliyetli hizmetlerin federal kurumlar eliyle veya eyaletler tarafından üstlenilmesi amacıyla çeşitli menfaat grupları oluşturularak lobicilik çalışmaları yürütülmektedir. Böylece, eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde ilişkilerin sıklaşması ve federal politika yapımında rol alınması mümkün olmaktadır. Bu yolla, eyalet, kent, belediye gibi daha büyük ölçekli diğer yerel yönetim birimlerinin politika yapım süreçlerine dahil olunması veya karar mekanizmalarına etki edilmesi mümkün olmaktadır.

ABD yönetim sisteminde, yerel yönetim birimlerinin örgütlenmeleri farklılık arz etse de yerel yönetimler tarafından sunulan hizmet türleri birbirine benzeşmektedir. Yerel yönetimler genellikle temiz su, kanalizasyon, çöp toplama, genel alanların temizliği, itifaiye, yerel kolluk hizmetleri gibi temel kamu hizmetlerin sağlanması ile sorumludur. Bunların yanında, eğitim, sağlık, metro veya büyük ölçekli toplu taşıma hatlarının sağlanması gibi ulusal düzeyde yapılan politika ve programlar ile bağlantılı hizmetlerin devamlılığı yerel yönetimler tarafından sürdürülmektedir. Yerel yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması hizmet sunumunun devamlılığı yönünden önemlidir. Küçük ölçekli yerel yönetim birimleri, bürokratik yapılarının kapsamlı olmaması veya gerekli uzmanlığın bulunmaması gibi nedenlerle ulusal programların yerel düzeyde hayata geçirilmesinde yetersiz kalabilmektedirler. Bu durumlarda, daha büyük ölçekli yerel yönetim birimleri ile işbirliği halinde bu türden hizmetlerin sağlanması mümkün olmaktadır.

ABD federal yönetim yapılanmasında, metropoliten alanların yönetimi bazı yönetsel güçlükleri beraberinde getirmektedir. ABD genelinde özellikle 1990'lı yıllar itibariyle artan kentleşme oranı ve banliyölerdeki nüfus artışı kentlerin nüfusunun önemli ölçüde artmasına ve büyük metropollerin oluşmasına yol açmıştır. Metropoliten alanların yaygınlaşması yerel düzeyde sunulması gereken hizmetlerin vatandaşlara en iyi ne şekilde ulaştırılacağı sorunsalını ortaya çıkarmış olup, 20 nci yüzyılda bu sorunun çözümü amacıyla kentsel alanlarda, hizmetlerin tek elden ve merkeziyetçi bir yaklaşımla sunulması fikri benimsenmiştir. Buna karşın ABD genelinde metropoliten alanlar yüzölçümü, coğrafi yapı ve nüfus olarak birbirinden farklılık göstermekte olup, hizmetlerin tek elden sunulması esası geniş bir coğrafi alanda işlevsellik sergileyememiştir. Aksine metropoliten alanların merkezinde bulunan alanlarda hizmetler aksamadan devam ettirilirken, banliyöler gibikent merkezinden uzaklaşıldıkça hizmetlerin sunumunda önemli aksamalar ortaya çıkmıştır. Yine metropoliten alanlar

kendi içlerinde sosyo-ekonomik açıdan homojen bir yapı sergilemediklerinden, merkeziyetçi hizmet sunumu esaslı daha düşük gelir grubundan bireylerin yaşadığı mahalle ve alanlara hizmetlerin daha az götürülmesi sonucuna yol açmıştır. Her iki durumda da hizmetlerin metropoliten alan genelinde tüm vatandaşlara eşit şartlarda ve aksamadan sunulması mümkün olamamıştır. Bu anlamda daha küçük yapılanmalar halinde karşımıza çıkan, kasaba, özel bölge gibi yerel yönetimbirimlerin yetkileri genişletilerek, hizmetlerin sunumunda yerellik esasının kabul edilmesi fikri öne çıkmıştır. ABD'nin oldukça geniş bir alana yaygın coğrafi yapısına bağlı olarak oluşan sosyo-kültürel farklılıkların, yönetsel anlamda önemli zorluklar yarattığı kabul edilmelidir. Bu husus dikkate alındığında, yerel düzeyde güçlü örgütlenmenin yönetsel sorunların ortadan kaldırılması için kaçınılmaz olduğu düşünülmektedir. Diğer bir deyişle, metropoliten alanların merkeziyetçi bir anlayışla yönetiminden kaynaklanan sorunlar, bölge ve özel bölge yönetimlerinin ülke genelinde yaygınlaşmasına ve yerelleşme politikalarında kapsamlı uygulanmasına yol açmıştır.

Yerel yönetim birimleri tarafından sağlanan temizsu, kanalizasyon, ulaştırma, eğitim, sağlık gibi hayati hizmetlerin finansmanının ne şekilde sağlanacağı, uygulamada aşılması gereken önemli bir sorun olarak varlığını korumaktadır. Yerel yönetimlerin bütçelendirilmesi veya yetki devri yapılması bu sorunun çözümünde önem taşımaktadır. Eyaletler tarafından yerel yönetimlere sağlanan kaynaklardan daha büyük pay almak veya finansal olarak vergi avantajı sağlamak amacıyla özel bölge yönetimleri oluşturulması yoluna giderek daha sık başvurulmaktadır. Fonksiyonel olarak belirli bir alana özgülenmiş ve mali özerkliği haiz özel bölge yönetimlerinin oluşturulması yoluyla, harcamaların azaltılmasında hedeflenmektedir. Yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetler, emlak vergisi gibi çeşitli vergilerle finanse edilmektedir. Bununla birlikte, vergi oranlarının seçmenlerde yarattığı görece memnuniyetsizlik, seçimle göreve gelen yerel yönetimbirimleri açısından vergilerin dikkatli kullanılması gereken bir mali araç

olarak kabul edilmesine yol açmıştır. 2005 yılında yüksek mahkeme tarafından verilmiş olan bir kararın bu konuda önemi büyüktür. Yüksek mahkemebüyük tartışmalar yaratankararı³²⁶ kapsamında, yerel yönetimbirimlerinin, vatandaşların mülkiyet hakları üzerindeki yetkilerini genişletmiştir. Yüksek mahkeme, özel mülkiyete tabi olan gayrimenkullere veya işyerlerine, ‘ekonomik kalkınma’ gerekçesi ile ‘sahiplerinin rızaları aranmaksızın’ yerel yönetimler tarafından el konabileceğini hükme bağlamıştır. Böylelikle yerel yönetimbirimleri, vergilendirme, mali özerlikliği haiz yapılanmalar oluşturma ve kamulaştırma gibi önemli güçlerle donatılmış birimler haline getirilmişlerdir. Bu anlamda, yerel yönetimler düzeyinde yüksek mahkemenin federal sistemin bütününde değişim yaratan önemli bir rolünün olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Yüksek mahkeme bu kararı ile yönetimler arası ilişkileri de büyük ölçüde şekillendirmiş ve yerel yönetimlere ekonomik açıdan geniş bir hareket imkânı sağlamıştır.

Dünyadaki diğer ülkelere kıyasla ABD genelinde kentleşme oranının yüksek olması belediye yönetimlerinin, ABD yerel yönetim yapısının değerlendirilmesi açısından önemli unsurlar olarak karşımıza çıkması anlamına gelmektedir. Belediye yönetimlerinin yetkileri belediye tüzüğünde belirlenmekte olup, bağlı bulunduğu eyalet tarafından ayrıca bir yasaklama getirilmediği sürece kentin yönetimi ile ilgili her konuda faaliyet gösterebilmektedir. Belediye yönetimleri esnek ve geniş yetkilere sahiptir. Pek çok yönden eyalet yönetiminden bağımsız olarak hareket edebilme yetkileri bulunmaktadır. Buna karşın, belediye yönetimleri tarafından sunulan hizmetlerin finansmanının sağlanması uygulamada en önemli sorundur. Hizmetlerin sunumundaki mali yükün paylaşılması amacıyla belediye yönetimleri eyalet ve federal yönetim birimleri ile birlikte hareket etmek ve belirli ölçüde koordinasyonu devam ettirmek durumundadır. Büyük ölçekli belediye yönetimlerinde, yönetimler arası

³²⁶ Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005).

ilişkilerin koordinasyonu ile görevli idari birimler ve daireler mevcuttur ve yerel yönetimler tarafından sunulması gereken kamu hizmetlerin hangi birim tarafından sunulacağı belirlenmektedir. Belediye yönetimlerinin personel istihdamı, borçlandırma, güvenliğin sağlanması, vergilendirme, kamulaştırma, kolluk ve güç kullanımı, ceza ve yasakların uygulanması gibi konularda işlevsellik gösteren çeşitli otonom birimleri mevcuttur. Belediye yönetimleri her ne kadar otonom birimler olsalar da bulundukları eyaletlerin anayasası ve yasaları ile sınırlandırılmışlardır. Bu açıdan, belediye yönetimlerinin otonom bir eyalet ürünü oldukları ve federal yönetimin doğrudan müdahalesine bu ölçüde kapalı oldukları söylenebilir. Diğer bir deyişle, belediyelerin bir alteyalet birimi olarak, federal yönetime karşı eyaletlerin yararlandığı dokunulmazlıklardan yararlanabileceği kabul edilmektedir. Öte yandan, ABD federal sisteminde, federal yönetimin aksine, eyaletlerin yerel yönetim birimlerine yetki devri yapabilmesi mümkündür. Yetki devri, eyaletlerin yerel politikalara müdahale edebilmesini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Bu açıdan, en eski yerel yönetim türlerinden olan belediyelerin, hizmetlerin sunumunda geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu kabul edilebilir.

ABD yönetim sisteminde, kent, kasaba, belediye gibi yerel yönetim birimlerinin menfaatlerini korumak amacıyla çıkar grupları oluşturdukları ve bu şekilde federal politika yapım süreçlerine veya kendi bölgelerini ilgilendiren kararların yapımına müdahil olabildikleri görülmektedir. Bu anlamda, özellikle federal kaynakların kendi alanlarına aktarılmasını sağlamak, yeni iş imkanları yaratmak, metro, genişbant gibi yüksek maliyetli hizmetlerin finansmanını sağlamak ve bölgesel kalkınmanın yakalanması amacıyla, uzun yıllar boyunca etkin çalışmalar yürüten çıkar gruplarının varlığı, ulusal düzeyde politika yapım sürecine yerel yönetim birimlerinin katılımını ve yerel yönetim geleneğinin bu yolla güçlendirilmesine hizmet etmektedir. Bu bakımdan, ABD federal sisteminde, oldukça köklü ve güçlü bir yerel yönetim geleneğinin varlığını

kabul etmek gerekmektedir. Yanısıra,bölgesel politikaların öne çıkarıldığı bir yaklaşımla etkin ve verimli yönetiminsafılanabileceğine dair inanç, yerinden yönetim birimlerinin ve yerleşmenin günümüzde yeniden önem kazanmasına neden olmaktadır.

Ulusal kriz durumları,yönetim sistemlerin test edilmesi için önemli araçlardandır.Büyük ölçekli kriz hallerinde tüm yönetim sistemleri çeşitli sorunlarla karşılaşabilmektedir. Buna karşın, özellikle federal yönetim sistemleri ülke genelini etkisi altın alan kriz durumlarında yönetim katmanları arasında yatay ve dikey koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan sorunları çözme konusunda yetersiz kalabilmektedirler (Benton, 2020, 540). Federal yönetim sistemlerinde,federal ve eyalet yönetim kademeleri ülke genelinde işbirliğinin zorunlu olduğu acil durum hallerinde işlevsiz kalabilmektedir. ABD yönetim sistemi, 1918 yılında tüm dünyayı etkilemiş olan ve asgari *otuz milyondan* fazla kişinin ölümüne yol açtığı tahmin edilen İspanyol gribi salgınında, Birinci Dünya Savaşı koşulları altında olmasına rağmen, federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde koordinasyonu sağlayabilmiştir. Bu dönemde federal sistemin parçalarını oluşturan olan yönetim kademeleri ile ulusal düzeyde faaliyet gösteren özel sektör ve kamu kurumları ayrı ayrı ve birlikte yürüttükleri çalışmalarla salgının yayılmasını önleyici tedbirleri alma ve vaka sayılarına dair istatistikleri oluşturma konularında başarıyı yakalamışlardır (Crosby, 2003, 313). ABD yönetim sistemi, 1920 yılında Büyük Buhran gibi ekonomialanında yaşanan küresel ve ulusal ölçekli krizlere, federal devletin müdahalesi ve eyaletler düzeyinde alınan tedbirler ile cevap verebilmiştir (Bernstein, 1987, 222). Bu anlamda ortak (korporatif) federalizm anlayışının, ulusal ve eyalet politikalarının uygulanmasında olumlu etkilere yol açtığı ve yönetimler arası ilişkilerin dikey ve yatay yönetim kademeleri arasında savaş koşullarınınvarlığına rağmen sürdürülmesine katkı sağladığı düşünülebilir.

1960'lı yıllarda Başkan Nixon tarafından federal, eyalet ve yerel yönetim birimlerinin ortak işlevsellik göstermesini zorunlu kılan sosyal refah programları ulusal düzeyde uygulanarak, yerel yönetim birimlerine federal kaynakların aktarımı sağlanmış ve yönetimler arası ilişkiler güçlendirilmiştir. Başkan Reagan döneminde ise yeni federalizm akımının sonucu olarak, federal kaynakların eyaletler ve yerel yönetim birimleri tarafından kullanımına kısıntılar getirilmiş, federal düzeyde atılan bu politika adımı karşılık olarak eyaletler tarafından, gönüllü ve özel sektör kaynaklarının sağlanması amacıyla çok sayıda kamu kurumunun özelleştirilmesi yönünde adımlar atılmıştır. Buna karşın, büyük ölçekli doğal afet hallerinde yönetimler arası koordinasyon eksikliği özellikle 1990'lı yılların sonlarında yönetsel anlamda hissedilmiş ve eleştirilere konu olmuştur. ABD federal sisteminde, ulusal çaplı doğal afetler gibi önemli krizlerin idaresinde yönetimler arası eşgüdümün sağlanabilmesi amacıyla *Stafford Kanunu*³²⁷ yayımlanmıştır. Stafford Kanunu ülke genelinde etkili olan doğal felaketler ve acil durum hallerindeki federal yönetimin müdahale yetkisini ve yönetimler arası ilişkilerin niteliğini belirleyen en önemli düzenlemedir. Stafford Kanunu³²⁸ uyarınca, *kasırga, hortum, fırtına, sel, tsunami, deprem, volkanik patlama, heyelan, kar fırtınası ve kuraklık* gibi doğal felaketler ile kaynağının ne olduğu dikkate alınmaksızın ABD'nin herhangi bir bölümünde gerçekleşen ve başkan tarafından Stafford Kanunu kapsamında olduğu değerlendirilen, eyalet ve yerel yönetim birimlerinin kapasitesini aşacak ölçüde büyük zarara yol açan, yangın, patlama, su baskını gibi afet hallerinin idaresinin Federal Acil Durum Yönetimi Kurumu (FEMA) tarafından sağlanacağı düzenlenmektedir. Bu düzenleme gereğince, FEMA bir federal kurum olarak, başkan tarafından felaket ve acil durum olarak ilan edilen büyük ölçekli kriz durumlarına doğrudan müdahale etmektedir. FEMA 2018-2002 Stratejik Planında; gelecekte gerçekleşmesi muhtemel felaketlere ve sonuçlarına hazırlıklı kamu yönetimi

³²⁷ Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (Stafford Act), 23.11.1998.

³²⁸ Stafford Act, Art.102(2).

oluşturmayı hedeflediklerini, bu amaçla ülke genelinde tüm paydaşlar ile işbirliği içinde bulunmayı; idari ve bürokratik karmaşayı azaltarak ihtiyacı olan bölge ve bireylere en kısa sürede yardım ulaştırmayı misyon edindiklerini açıklamaktadır. Buna karşın, ABD federalist sisteminde yönetimler arası ilişkilerin politik, ekonomik ve sosyal olaylardan etkilendiğini kabul etmek gerekmektedir. Yönetimler arası ilişkileri belirleyen örüntüler, zamanın siyasi ve toplumsal gelişmeleri olduğu kadar, federal yönetim sistemini oluşturan yönetim katmanlarının idaresini sağlayan aktörlerle ve bu aktörlerin karşılıklı ilişkileri ile de bağlantılıdır. Özellikle, federal yönetim kademesinin Cumhuriyetçi muhafazakârgörüşü temsil eden aktörlerden oluştuğu dönemlerde, ulusal güvenlik politikalarının oldukça katı yorumlandığı ve yasaklayıcı bazı düzenlemelerin uygulanmasında, diğer yönetim kademeleri yönünden tavizsiz bir yaklaşımın benimsenmesinin yönetimler arası ilişkilerde aksamaya yol açtığı görülebilmektedir. Ulusal güvenlik politikalarının uygulanmasında yönetimler arasında eşgüdümün tesisi amacıyla 2002 yılında ABD Kongresi tarafından yayımlanan İç Güvenlik Kanunu³²⁹ ile İç Güvenlik Bakanlığı kurulmuştur. İç Güvenlik Kanunu uyarınca, terörle mücadele, anayasal düzeni koruma, doğal afetlerle mücadele, sınır muhafaza ve sivil savunma gibi görevleri olan federal kurumların bir çatı altında toplanarak, yeni kurulan İç Güvenlik Bakanlığının eşgüdümünde çalışması ve ulusal güvenlik ile ilgili konularda ülke genelindeki yönetimler arası işbirliğinin oluşturulması hedeflenmiştir. Buna karşın, terör, doğal afet gibi büyük ölçekli kriz durumlarının idaresinde yönetimler arası eşgüdümün istenen noktada olmadığı konusunda eleştiriler devam etmektedir (Uz, 2020, 242).

ABD federal sisteminin, ülkenin zaman içerisinde geçirdiği tarihsel, sosyolojik, teknolojik ve ekonomik değişkenlere bağlı olarak evrimleşmesine rağmen yönetimler arası işbirliğinin istenen ölçüde yakalanamadığı görülmektedir. Federal yönetim

³²⁹ The Homeland Security Act, 25.11.2002.

sistemlerinde, yönetim zafiyetinin yaşandığı veya kaynakların kriz yönetimine yeterli olmadığı durumlarda, yönetimin her bir katmanının diğer yönetim katmanlarını bu durumdan sorumlu görmesi sık rastlanan bir durumdur. Yerel yönetim birimlerinin en az mali kaynağa ve en dar yetkiye sahip yönetim katmanı oldukları kabul edilirse, ulusal düzeydeki krizlerin idaresi konusunda yetersiz kalacakları açıktır. Bu bakımdan yerel yönetim birimlerinin, muhtaç olduğu federal ve eyalet yönetimlerinin desteğine ulaşamaması veya koordinasyon konusunda aksamaların yaşanması önemli yönetsel zorlukların yaşanmasına neden olmaktadır (Downey, Myers, 2020, 527).

ABD federal yönetim yapısında yönetimler arası ilişkilerin siyasi gelişmeler ve politik kararlardan etkilendiğini kabul etmek yerinde olacaktır. Günümüzde, federal ve eyalet yönetimlerinin farklı siyasi görüşleri temsil etmeleri halinde uzlaşmaz bir tutum takındıkları, önemli kriz durumlarında dahi bu tutumlarından taviz vermedikleri gözlemlenmektedir. Buna karşın, eyalet valisinin başkan ile aynı siyasi görüşten olmaları halinde, yönetimler arası ilişkilerin sorunsuz ilerlediği anlaşılmaktadır. Yönetimler arası koordinasyon güçlüğü, Cumhuriyetçi görüşü temsil eden Başkan Trump yönetimi ile Demokrat New York Eyalet valisi Andrew Cuomo arasında Covid-19 pandemi sürecinde ortaya çıkan yönetsel sorunlarda somut olarak izlenebilmektedir. Dünya genelinde, etkileri görülen Covid-19 pandemisi ABD özelinde de oldukça olumsuz sonuçlar doğurmuş, ülkede 8.679.964 kişi hastalığa yakalanmış ve yaklaşık olarak 228.626 kişi virüs nedeniyle hayatını kaybetmiştir³³⁰. Bağımsız sağlık örgütleri tarafından, açıklanan resmi rakamların gerçek vaka ve ölüm sayılarının oldukça altında olduğu ulusal basın³³¹ yayın organlarında yapılan haberlerde³³² geniş yer bulmuştur. Pandemi sürecinde yönetimler arası koordinasyonun sağlanamadığı ve özellikle New York gibi bulaşı ve yayılım hızının zirvede olduğu yerlerde, hastane yatağı veya ventilatör gibi hayati önemi haiz unsurların eyalete gönderilmemesi veya federal fon

³³⁰ <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/us/>

³³¹ <https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/28/us/coronavirus-death-toll-total.html>

³³² <https://www.washingtonpost.com/nation/2020/10/20/coronavirus-covid-live-updates-us/>

kullanımına izin verilmemesi hallerinde ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine, New YorkEyaleti valisi düzenlediği basın toplantısı ile federal yönetimin eyaletlerine destek vermekte oldukça yetersiz kaldığını açıklamıştır. Johns Hopkins Üniversitesi verilerine göre, 2020 yılı Mart ve Nisan aylarında, 3.000 ölü sayısı ve 477.000 Covid-19 vakası ile pandemi sürecinde merkez üssü haline gelen New YorkEyaletinin, 2020 sonbaharında pozitif vakalarını kontrol altına almayı başardığı belirtilmektedir³³³. New YorkEyaleti valisi Cuomo, eyaletin kendi kaynak ve imkânları ile test ve takip sistemi oluşturduğunu, ventilatör ile hastane yataklarının eyalet kaynaklarından karşılandığını açıklayarak, sonbahar aylarındaki bu başarının eyalet yönetim birimleri tarafından gerçekleştirildiğini ifade etmektedir. Buna karşın federal yönetimin bu konuda gerekli destek ve işbirliğini sağlayamadığından bahisle, Ulusal Sağlık Kurumları gibi ABD genelinde halk sağlığının korunmasıyla görevli federal kurumların pandemi sürecinde işlevlerini yerine getiremediği hususlarındaki eleştirilerine, 2020 Ekim ayında yayınlamış olduğu ‘Amerikan Krizi: Covid-19 Pandemisinden Çıkarılan Liderlik Dersleri’ başlıklı kitabında yer vermektedir. Eyalet valisi Cuomo, New York Kenti veya New York eyaletine, pandemi süresince federal kaynak ayrılmadığını, federal yönetimin kendi siyasi görüşünden olmayan eyaletlere veya Yerel yönetim birimlerine bilinçli bir kararlar finansal destek sağlamadığını ifade etmiştir (Cuomo, 2020, 42). Bu örnek özelinde, ABD federal yönetim yapısında, sağlık hizmetlerinin sağlanması açısından, yönetimler arası ilişkilerin idaresi ve koordinasyonun sağlanması yönetsel bir sorun olarak varlığını korumaktadır.

Maryland Eyaleti valisi ve Ulusal Valiler Birliği başkanı Larry Hogan, 2020 yılı Nisan ayında, eyalet genelinde pandemi yüzünden sekteye uğrayan ekonominin yeniden canlandırılması amacıyla hazırladığı yol haritasını yayınlamış ve ancak yeterli test kiti olmadığı için bu plan uygulamaya geçirilememiştir. Buna karşın yayınlanan raporlarda

³³³ <https://www.npr.org/2020/10/14/923736968/new-york-governor-on-his-new-book-american-crisis>

Cumhuriyetçi görüşü temsil eden Maryland Eyaleti valisine Beyaz Saray tarafından eyalet genelinde kullanım için test kiti gönderildiği yer almış, aynı imkânın Demokrat görüşü temsil eden eyaletlere sağlanmadığı ifade edilerek Trump yönetimi eleştirilmiştir. Bunun üzerine, Beyaz Saray tarafından, 16 Nisan 2020 tarihinde ‘Eyaletlerin Yeniden Açılması Kriterleri’ yayımlanarak, sağlık sisteminin çökmesinin engellenmesi, sosyal mesafe, izolasyon ve hijyen kurallarına uyulması, zorunlu olmayan seyahatlerin engellenmesi, iş yerlerine kademeli olarak dönüşün sağlanması gibi üç fazdan oluşan ve tüm eyaletler tarafından uyulması gereken kurallar bütünü ortaya konmuştur (The White House, 2020, 5-20). Buna karşın, pek çok Cumhuriyetçi görüşü temsil eden eyaletin belirtilen kriterleri yerine getirmeksizin yeniden açıldığı ortaya çıkmıştır. Bu anlamda, yönetimler arası koordinasyonun federal ve eyalet yönetimlerinin aynı siyasi görüşü paylaşmaları halinde daha kolay olduğu izlenmektedir.

ABD federal yönetim sisteminin Covid-19 özelinde büyük ölçekli krizlere verdiği yönetsel tepki aynı zamanda ABD yönetim sisteminin, çeşitli yönetim kademeleri bazında işlerliğinin de bir ölçüsü sayılabilecektir. Woodrow Wilson tarafından 1887 yılında ifade edildiği üzere, “*bir anayasanın yazılması o anayasanın işlerliğinin sağlanabilmesinden daha kolaydır*”. Yönetimler arası ilişkilerin doğru idaresi ve başarılı sonuçlar verebilmesi politik ve yönetsel perspektifler anlamında, ABD federal organizasyonu oluşturan yönetim birimlerinin karşılıklı uyumunun ve birbirine bağlı olarak işlerliklerinin sağlanabilmesi ile mümkün olmaktadır. Federal, eyalet ve yerel yönetim birimlerinin yönetsel uyumlarının bozulması Başkan Clinton döneminde başgöstermiş ve Başkan Trump döneminde ortaya çıkan daha olumsuz eğilim, Covid-19 Pandemisi sürecinde zirveye çıkmıştır. Bu dönemde belirginleşen partizan kutuplaşma, federal devletin ülke geneline etkili olan ve ulusal düzeyde alınması gereken kararlar ile müdahale edilmeye muhtaç sorunların çözümünü

eyaletlere veya yerel yönetim birimlerine bırakmasına yol açmıştır. Eyaletler ve yerel yönetim birimleri ise bu türden sorunların çözümü konusunda yetersiz kalmışlar ve federal devleti müdahale konusunda gönülsüz olmak veya zamanında gerçekçi çözümler üretememek ile eleştirmişlerdir. Pandeminin en etkili olduğu 2020 yılı Nisan aylarında, Başkan Trump tarafından, “*federal devletin rolü, eyalet ve yerel yönetim birimlerine destek vazifesi görmektir*” şeklinde atılan tweet, Cumhuriyetçi görüşü temsil eden Arkansas gibi eyaletler dahil olmak üzere, ülke genelindeki eyaletler ve yerel yönetimlerin ağır eleştirilerine hedef olmuş ve yönetimler arası koordinasyon, uzlaşmazlıklar nedeniyle kurulamamıştır. Başkan Trump yönetimi, kendi siyasi görüşünü temsil etmeyen eyaletlere ve yerel yönetimlere mali kaynak, sağlık malzemeleri ve federal personel sağlamamakla, bilimsel gerçekleri gizlemek ve vaka sayılarını çarpıtmakla suçlanmış, federal yönetim düzeyinde yaşanan güven krizi nedeniyle, yönetimler arası kutuplaşma hiçbir dönemde görülmediği ölçüde artmıştır (Benton, 2020, 540). Bu açıdan, 2020 yılında dünya genelinde gerçekleşen pandemi ABD federal sisteminin yatay ve dikey anlamda, yönetimler arası ilişkiler yönünden zaafiyetini ortaya koymaktadır. ABD federal yönetim sisteminde federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde işbirliği ve koordinasyon eksikliği nedeniyle ulusal düzeydeki kriz hallerinin yönetiminin yeterli ölçüde sağlanamadığı ve bunun federal sistemin tamamında bir yönetim sorununun oluşmasına yol açtığı söylenebilmektedir. Yanısıra, ABD sisteminde günümüzde benimsenen yürütme organı odaklı federalizm anlayışının, Beyaz Saray ile aynı siyasi görüşü paylaşan ve paylaşmayan eyaletler ile yerel yönetimler arasında önemli dengesizliklere yol açtığı ve federal kaynakların kullandırılmasında partizan uygulamaların yaygınlaştığı anlaşılmaktadır. Bunun bir neticesi olarak, gerek eyaletlerin kendi aralarında gerekse eyaletler ile diğer yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin olumlu yönde kurulamadığı ve özellikle en

yetersiz finansal kaynaklara sahip yönetim katmanında olan yerel yönetimbirimlerinin kriz yönetiminde başarı sağlayamadıklarıizlenmektedir.

ABD federal sistemi kendine özgü nitelikler taşıyan karmaşık bir yapıdır. Dünyadaki diğer federal yönetim sistemlerinin aksine, eyaletler ile yerel yönetimlerin otonomilerinin ve karar alma yetkilerinin korunduğu izlenmektedir. Federal, eyalet, yerel yönetimler, bölge yönetimleri, özel bölgeler, kentler ve kasabalar şeklinde yapılanan çok sayıdaki yönetim kademesinin her biri kendi içerisinde farklı şekillerde örgütlenmektedir. Bu açıdan, ABD sistemi, yönetim kademeleri arasındaki yetki paylaşımı ve merkezi yönetim ile ilişkiler yönünden yeknesak kuralların işlemediği komplike bir yapı halindedir. Bu karmaşa ve kuralsızlık hali tesadüf değildir. ABD yönetim sisteminin kurucuları tarafından, güçler ayrılığı ilkesinin işlevselleşmesi ve yönetsel gücün parçalı bir halde kalmasının sağlanması amacıyla geliştirilmiş bir yönetim mekanizmasıdır. Böylelikle, her düzeydeki yönetim katmanlarının karar alma süreçlerine olabildiğince dahil edilmesi ve yönetsel gücün monopolize edilmesinin engellenmesi amaçlanmaktadır. Bu bakımdan, anayasal denetim ve denge mekanizması temelindeki ABD federal sisteminin, eyaletler ve yerel yönetimler düzeyindeki işleyişinin dünyadaki diğer federal yönetim sistemlerinden oldukça farklı ve kendine özgü olduğunu vurgulamak gerekmektedir.

SONUÇ

Bu tezin tezi, ABD federal yönetim sistemin kuruluşundan günümüze geçirdiği tarihsel gelişim süreci, sosyo-kültürel ve toplumsal özellikleri, politik gerekçeler ve anayasal temeller yönünden, kendine özgü '*sui generis*' bir yönetim sistemi olduğu ve bu yönetim sisteminin kısmen veya parçalı olarak diğer yönetim sistemlerine modellenmesi halinde işlerlik kazanmasının mümkün olmayacağıdır. ABD yönetim sistemi, federal anayasanın kabul edildiği tarihten günümüze, dünyadaki diğer yönetim sistemlerine benzemeyen, kendine has bir yapılanma olarak varlığını sürdürmektedir. ABD yönetim sistemi, düşünsel temeli ve tarihsel, coğrafi, sosyo-ekonomik ihtiyaçların yarattığı benzersiz koşulların etkisiyle oluşan, kendine özgü bir federal yapılanmadır. ABD yönetim sistemin yapılandırılmasında, sistemin mimarları tarafından Kıta Avrupası yönetim uygulamaları incelenmiş ve kısmen örneklenmiş olsa da ABD yönetim sistemi, kuruluşunda o tarihte hiçbir ülkede benzeri bulunmayan bir tür '*yönetmel icat*' olarak kabul edilmelidir.

ABD federal yönetim sistemi, örgütlenmesi ve gelişmişlik ölçüsü dikkate alındığında başarılı bir model olarak diğer yönetim sistemleri açısından örnek teşkil etme düşüncesini beraberinde getirebilmektedir. Günümüzde, ABD yönetim mekanizmalarının diğer ülke uygulamalarına transfer edildiği ve zincirleme mevzuat değişiklikleri ile işlerliğinin sağlanmasına çalışıldığı bilinmektedir. Bu bağlamda, ABD siyasal ve yönetsel yapısının bir bütün olarak ele alınmasının ve incelenmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

ABD idare tarihinin gelişimi izlendiğinde de, *Macchiavelli*, *Bodin*, *Althusius*, *Hobbes*, *Tocqueville*, *Mill* gibi önde gelen Kıta Avrupası siyaset teorisyenlerinin felsefelerinin sistemin mimarları üzerindeki etkisi görülebilmektedir. Buna rağmen ABD yönetim sistemi, kurucularının, aristokratlar tarafından şekillendirilmeyen ve

merkezinde eşit konumdaki yönetilenlerin bulunduğu bir yönetim sistemini egemen kılmayı amaçlamaları nedeniyle farklılaşmaktadır. Bu açıdan, anayasal sistemin mimarlarının, mevcut yönetim sistemlerden farklı ve kendine özgü bir yönetim sistemini oluşturma hedefi yönünde hareket ettikleri kabul edilmelidir. Öte yandan, federal anayasanın oluşturulmasında aydınlanma döneminin önemli etkileri izlenmektedir. Kurucular, yeni yönetimin rasyonel temelini, *Hobbes*'un, "toplumsal sözleşme" ve "meşruiyetini yönetilenlerin rızasından alan yönetim" esaslarına dayandırmışlardır. Yeni oluşturulan federal anayasanın temeli, *Locke*'un "yönetimin, diğer insanların zarar verici eylemlerinden korunmak amacıyla, bireyler tarafından oluşturulan bir mekanizma olduğu" ve "yönetimin ancak bireylerin doğuştan sahip oldukları hayat, özgürlük ve mutluluk arayışlarına koruma sağladığı ölçüde varlığını devam ettirebileceği" yönündeki düşüncelerine dayandırılmıştır. Diğer federal sistemlerden farklı olarak, ABD federal yönetim sisteminde etkinliği görülen güçler ayrılığı prensibi ile denetim ve denge mekanizmasının işlevselliği *Montesquieu*'nun "*en ideal yönetim şeklinin hiçbir kişi veya grubun, diğerlerini baskısı altına alamayacağı şekilde tasarlanmış bir yönetim olduğu*" düşüncesini temel almaktadır. Bu açıdan yaklaşıldığında ABD yönetim sisteminin düşünsel temelini, bireyi ön plana çıkaran özgürlükçü ve rasyonel bir felsefeye dayandığı anlaşılmaktadır.

1776 tarihli Bağımsızlık Bildirgesi, baskıcı İngiliz yönetimi pratiklerine bir başkaldırıyı temsil etmesi sebebiyle ABD yönetim tarihi açısından önemlidir. Bağımsızlık Bildirgesi, yeni kurulan federal devletin amacını ve yönetilenlerin sahip olduğu hakların tanımlamaktadır. Bu anlamda, ABD yönetim sisteminde, bireysel hak ve özgürlüklere yönelik devlet müdahalesinin mümkün olduğunca sınırlandırılması esası benimsenmiştir. Diğer yandan, İngiltere yönetiminin yönetsel yetki suiistimali halleri ortaya konularak, yeni oluşturulan ABD yönetim sistemine, günümüzde geçerliliğini koruyan 'yargıçların bağımsızlığı', 'vergilendirme yetkisinin adil

kullanımı', 'hukuki belirlilik', 'yasaların bağlayıcılığı', 'yönetilenlerin, yönetsel gücün asıl sahibi ve kaynağı olduğu' gibi temel anayasal prensiplerkazandırılmıştır. Kolonyal dönemde, İngiltere krallığına karşı verilen bağımsızlık mücadelesinin ve aristokratik yönetim geleneklerine karşı duruşun bir yansıması olarak, eyalet anayasalarında yürütme erki oldukça sınırlandırılmış, buna karşın bireysel özgürlükler güçlendirilerek korunmuştur. Diğer federal yönetimlerden farklı olarak, ABD yönetim sisteminde, yasa yapma, valilerin, yargıçların ve diğer kamu görevlilerinin doğrudan atanması başta olmak üzere eyaletlere geniş yetkiler tanınmıştır. Bu yönden değerlendirildiğinde, kolonyal dönemin, ABD yönetim sisteminin günümüzdeki politik ve yönetsel başarısını sağlayan mekanizmaları karakterize ettiği ileri sürülebilir.

ABD yönetim geleneğinin doğuşundafederalist ve anti-federalist yaklaşımların çatışması rol oynamaktadır. Anti-Federalistler tarafından savunulan, zayıf bir merkezi yönetim ile güçlü eyalet sistemlerinin yapılandırıldığı yönetim düşüncesine karşı, federalistler tarafından savunulan, güçlü bir merkezi yönetim ve yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik örgütlenen etkili bir idare mekanizmasının bulunduğu sistem arasında, yönetimin örgütlenmesi açısından bazı farklılıklar bulunsa da bireysel özgürlüklerin baskılanması endişesi her iki görüşün savunucularında da ortaktır. Öte yandan, anti-federalist yazında, federalist yazında olduğu şekilde, referans verilen Kıta Avrupası kamu yönetimi uygulamalarından farklı ve kendine özgü bir yönetim sistemi yapılandırılmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır. Bu açıdan, ABD yönetim sistemini temellendiren yaklaşımların savunucularının '*sui generis*' bir yönetim sistemini oluşturmayı hedefledikleri kabul edilmelidir. Ayrıca, ABD yönetim sisteminin kuruluşunda ve yönetim yapılanmasındaki değişimlerde imzası bulunanların oldukça eğitilmiş ve alanında uzman kişiler olduğu izlenmektedir. Bu açıdan entelektüel sermayenin yüksek olduğu ve sistemi kurgulayanların başarısının tesadüfi olmadığı dikkati çekmektedir. Diğer taraftan, ABD dünyadaki diğer tüm ülkelere kıyasla, başarılı

işleyen demokratik pratiklere sahip, zengin bir ülkedir. Teknolojik ve bilimsel açıdan ileridir. Yeniliklere ve ve değişime açıktır. Bu anlamda, ABD yönetim sisteminde başarılı uygulamaları olan yönetsel mekanizmaların aynı koşullara sahip olmayan ülkeler açısından işlerliğinin olmayacağının değerlendirilmesi gereklidir.

ABD'nin kuruluşunda yönetsel gücün tek elde toplanmasına karşı bir başkaldırı olarak ortaya çıkan anlayış, günümüzde ABD toplumunu oluşturan bireylerin büyük çoğunluğunun devlete kuşku ile yaklaşmasına ve Washington'a fazla güç atfedilmesine karşı çıkmalarına neden olmaktadır. Tarihsel nedenlerle demokratik uygulamaların gerekliliğine dair toplumsal inanç, dünyadaki diğer ülkelere kıyasla oldukça yüksektir. ABD toplumunu oluşturan bireyler liberaller ve muhafazakârlar olmak üzere iki ana siyasi kampa ayrılmış görünümündedir. Liberal veya muhafazakâr siyasi görüşe sahip bireyler, devletin rolü, kamu politikaları ve bunların uygulanması gibi konularda zıt fikirlere sahip olsalar da üst toplumsal değerleri ortaktır. ABD toplumunda demokratik pratiklerin gerekliliğine inanç güçlüdür. Düşük gelir grubundakiler de dahil olmak üzere, adil gelir dağılımının sağlanması konusunda diğer sanayileşmiş ülkelerle kıyasla daha isteksizdirler. Toplumsal yapı parçalı ve eklektik bir görünüm sergilemekle birlikte, toplumu oluşturan bireylerin önemli çoğunluğu özgürlükçüdür. Köklü ve organize bir sivil toplum geleneği ve buna bağlı olarak sesini yönetime duyuran bir toplumsal yapı mevcuttur. Bu anlamda, kamuoyu görüşü, federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde yasa ve politika yapımı sürecinde dikkate alınan ve yönetim pratiklerini şekillendiren dışsal bir unsurdur. ABD toplumunda azınlıklar, etnik topluluklar ve çıkar grupları ortak menfaatleri doğrultusunda örgütlü olarak hareket edebilmekte ve politika yapımı sürecinde yer edinebilmektedirler. Politik kültür olumlu veya olumsuz anlamda toplumsal bir iletişim aracı olarak kullanılmaktadır. Özellikle etnik kökene sahip bireyler kendi alt kültür kimliklerine sıkı sıkıya bağlıdır ve kendi içlerinde diğer etnik gruplarla birlikte hareket edebilmektedirler. ABD yönetim

sisteminde, kuruluş döneminden itibaren, toplumu oluşturan farklı kesimlere ait çok çeşitli görüşlerin, seçimler yoluyla kamu politikası yapımında yer edinmesinin demokrasinin bir gereği olduğu kabul edilmektedir. Öte yandan, baskın kamuoyu görüşü ile ters düşen başkan veya diğer seçimle gelen görevliler yeniden seçilememe tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

ABD federal anayasası, ‘cumhuriyetçilik’, ‘federalizm’, ‘güçler ayrılığı’ ile ‘denetim ve denge mekanizması’ esasları üzerine oturtulmuştur. Cumhuriyetçilik, egemenliğin asıl sahibi olan bireylerin yönetim yetkisini seçilmiş temsilciler eliyle kullandığı bir yöntem olarak, yönetimin aristokrasi ve monarşi geleneklerinden arındırılması hedefine hizmet etmektedir. Federal sistem, merkezi yönetim, eyaletler ile yerel yönetim birimleri arasında yönetsel gücün paylaştırılmasını ve bireylerin yönetime karşı korunmasını sağlamaktadır. Federal anayasa, meşru otoritenin kaynağı olarak, güçlü bir federal sistemin oluşturulmasını ve yönetsel katmanların birlikte işlerliğini öngörmektedir. ABD federal sistemi, merkezi gücü parçalayan ve aynı zamanda sınırlandıran işlevi ile yönetsel gücün tek elde toplanmasını engelleyen bir yapılanmadır. ABD federal sisteminde, dünyadaki diğer federal sistemlerden farklı olarak, ayrı seviyelerdeki yönetsel birimler, değişen oranlarda yönetsel güce ve yetkiye sahiptir. Kendine özgü ve karmaşık bir yapılanma olan ABD federal sisteminin işleyişi, yönetsel tiranlığın önlenmesi ve yönetsel gücün tek bir yönetim katmanında toplanmasının engellenmesi amacına hizmet etmektedir. Federalizm, anayasada açıkça düzenlenmese de ‘*supremacy clause*’ ve Anayasal 10 uncu Değişiklik ile korunan, eyaletlerin otonomisi ilkesi gereğince, yüksek mahkeme kararları ile yorum yoluyla şekillendirilmektedir. ABD federal yönetim anlayışı, toplumsal, sosyo-ekonomik değişimlere duyarlıdır ve zaman içerisinde yapısal olarak evrilmiştir. ABD federal sistemi, önceleri federal yönetim ve eyaletler arasında sert bir yetki ayrılığı olarak algılanırken bu ayırım giderek yumuşamış, yönetsel yapılar arasında kamu gücünün

dağılımı ve işbirliği halinde işlev göstermeleri olarak anlaşılmaya başlamıştır. Buna karşın, ABD yönetim sisteminde federal yönetim ile eyaletler arasında durağan bir ilişki bulunmamaktadır. Federal yönetimin ülke genelinde almış olduğu kararlar ve getirdiği düzenlemeler Anayasadaki 10 uncu Değişiklik ile çeliştiği ölçüde eyaletler tarafından uygulanmamaktadır. Yanısıra, ABD yönetim sisteminde reformlar ‘aşağıdan yukarı’ izlenmektedir. Diğer bir deyişle, yönetsel reformlar, öncelikle eyaletlerde kaynağını bulmakta ve sonrasında federal yönetim kademesine yayılmaktadır. Diğer federal yönetimlerde ise reformlar her zaman merkezi yönetim kademesinden altyönetim yapılanmalarına doğru, ‘yukarıdan aşağı’ bir seyir izlemektedir. Bu yönüyle, ABD federal sistemi dünyadaki diğer federal yönetim sistemlerinden ayrılmakta ve kendine özgü bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır. Federal yönetim yapısında zaman içerisinde, eyaletlerin yönetim yetkisi daralmış ve yönetsel yetkiler federal yönetim lehine genişlemiştir. Bu yetki genişlemesi, anayasada eyaletlerin yetkili olduğu konuların ve otonom yetki alanlarının açıkça belirtilmemiş olmasına bağlanarak eleştirilse de son yıllarda, idam cezasının veya kürtaj karşıtı düzenlemelerin kaldırılması gibi tartışmalı politika alanlarında eyaletlerin yetkilerinin yeniden güçlendiği söylenebilmektedir.

ABD anayasa hukukunda, yönetsel gücün ayrıştırılmış ve erkler arasında geçişkenlik gösterecek şekilde parçalı ve dağınık bir yapıda kalmasını sağlayan mekanizmalar geliştirilmiştir. ABD yönetim sisteminin esas aldığı, güçler ayrılığı ilkesi gereğince, yasama yürütme ve yargı erklerinden hiçbirisi diğerini kontrol veya domine edemez, sadece yönetsel gücü paylaşırlar. Başkan, kongre ve mahkemeler yönetim sisteminin bir parçası olduğu gibi, politik yapılar, menfaat grupları, medya, bürokratlar ve kamuoyu yönetsel gücü bölüşen unsurlar arasında sayılmaktadır. ABD yönetim sistemi kuruluştan günümüze oldukça etkin şekilde işleyen “güçler ayrılığı”, “denetim ve denge mekanizması” sayesinde diğer federal yönetim sistemlerinden ayrılmaktadır.

Bu açıdan, ABD yönetim sisteminde yönetsel aktörler, ne ölçüde güçlenmiş olurlarsa olsunlar, sistemin tamamını tek başlarına kontrolleri altına alamamaktadırlar. ABD yönetim sisteminde, yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirleriyle koordineli bir şekilde işlemesi esastır. Her bir anayasal erk diğerlerine karşı güç dengesini kuracak çeşitli silahlarla donatılmış ve aynı zamanda diğer erklerle işbirliğine ihtiyaç duyacak şekilde tasarlanmıştır. Diğer yönetim yapılanmalarından farklı olarak, ABD yönetim sisteminin işlerliği, anayasal erklerin bir bütün olarak iyi işlemesine bağlıdır. Aksi takdirde sistem tüm erkler açısından tıkanmakta ve işlevsiz hale gelebilmektedir.

ABD Kongresi, temsili demokrasinin en geniş ölçüde sağlanabildiği, dünyadaki az sayıda bulunan yasama meclisleri arasındadır. ABD Kongresinin emsalsiz yapısı, anayasal sistemin mimarları tarafından benimsenen ‘yürütme erkinin tek başına hâkimiyetine izin verilemez’ ilkesinin bir yansıması olduğu kabul edilmektedir. Dünyadaki diğer federal yönetim sistemlerinde, yasama erki ulusal düzeydeki politikaların veya başkan tarafından alınan kararların yasal zemine kavuşturulması amacına hizmet etmektedir. Bundan farklı olarak, ABD Kongresinin temel işlevi, yönetsel gücün anayasal erkler arasında dağıtılarak dengelenmesinin sağlanmasıdır. Bu yönüyle ABD Kongresi, denetim ve denge mekanizması yetkileriyle donatılmış güçlü bir yapılanma olarak kendine özgü bir nitelik sergilemektedir. Yanısıra, ABD yönetim sisteminde yürütme erkinin, yasama erkini çoğunluğu sağlamak yoluyla kontrolü altına alması mümkün değildir. Dünyadaki diğer örneklerle bakıldığında, Japonya veya İngiliz yönetim sistemlerinde yürütme erkinin, parlamentoda çoğunluğu sağlamak suretiyle yasama organını pasifize etmesi olanaklıdır. Bunun aksine, ABD yönetim sisteminde yasamanın diğer erklerin kontrolü altına girmesini önleyecek etkili anayasal mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu anlamda, ABD yönetim sisteminin, kongrenin işleyişi ve fonksiyonları açısından kendine has nitelikte olduğu kabul edilmelidir.

ABD yönetim sisteminde, federal anayasa ile yargı organının yüksek mahkeme ve diğer alt derece mahkemelerinden oluştuğu kabul edilmektedir. Yargı organı federal ve eyaletler düzeyinde parçalı bir yapı arzetsede de diğer ÷lkere kıyasla oldukça iyi işleyen bir adalet mekanizması mevcuttur. Federal mahkemelerin yürütme organıyla, maaşlar ve diğer özlük haklar yönünden dahi bağlantısı koparılmıştır. Yargı her anlamda bağımsızdır. Yargı örgütünün en tepesinde güçlü ve güvenilir bir yüksek mahkeme denetim ve denge mekanizması yönünden işlevseldir. Yüksek mahkeme üyeleri kaydı hayat şartı ile atanmaktadır ve görev süreleri kendilerini aday gösteren başkan veya atamalarını onayan Senato üyeleri ile eşleşmemektedir. Bu anlamda, yüksek mahkeme, farklı siyasi ve dünya görüşlerini temsil eden üyelerin bir arada ve heyet halinde karar alması zorunluluğunu temsil etmekte ve verilen kararların büyük ölçüde işlevsel ve tarafsız olarak alınmasını sağlamaktadır. Yüksek mahkeme, toplumu ve yönetim yapısının işleyişini yönlendiren veya değıştiren cesur kararlar alabilmektedir. Bu yönüyle, temsil ettiğı yargı erki açısından toplumunve diğer anayasal erklerin birleştirici gücü olarak kabul görmektedir. Yüksek mahkeme, federal anayasanın yorumlanması yoluyla federal yönetim kademesinin yetkilerini genişletebilmektedir. Yanısıra, yürütme ile yasama organının faaliyetlerinin anayasaya aykırı olup olmadığının denetimini yapmak suretiyle, güç dengesi konusunda önemli bir işlev göstermektedir. ABD idare hukukunda, hukukun belirliğı ilkesi geçerlidir ve belirlilik içtihatlar üzerinden sağlanmaktadır. ABD yönetim sistemi, yargı organının kendine has işleyişı ve mahkeme kararlarının idare örgütü ile yönetsel kararlar üzerindeki doğrudan yarattığı etkiler açısından diğer yönetim sistemlerinden ayrılmaktadır.

Başkan, yürütmenin başı olarak ABD yönetim sisteminde öne çıkan bir aktördür. Buna karşın, yönetsel gücün kontrolünü tekeline alan bir lider görünümüne bürünmesi, güçler ayrılığı prensibi, denetim ve denge mekanizması veya meclis soruşturması gibi

anayasal aygıtlar ile engellenmektedir. Bu açıdan dünyadaki diğer başkanlık sistemlerinden farklı olarak, ABD yönetim sisteminde başkanın zayıflatılmış bir aktör olduğunun kabulü gerekmektedir. ABD sisteminde başkan, yürütme erkinin gücünü tek elinde bulunduran bir aktör olmaktan çok yasama ve yürütme arasındaki güç dengesini sağlayan bir rol oynamaktadır. ABD başkanları dış politika gibi bazı alanlarda güçlü yetkilerle donatılmış olsalar da yerleşik denetim ve denge mekanizmalarının işlevselleşmesi, kongre'deki siyasi çoğunluklar, menfaat grupları, kamuoyu görüşü gibi etmenler başkanın uygulamadaki gücünü kısıtlamaktadır. Başkanlık kararnameleri, başkanın imzası ile yürürlüğe giren güçlü metinler olarak düşünülebilir. Bununla birlikte, başkanlık kararnameleri ile yasaların uygulanmasına benzer bir sonuç elde etmek mümkün değildir. Başkanlık kararnamelerinin uygulanması kongre desteğine bağlı olup, yargısal denetime tabidir. ABD tarihinde, istisnai olarak bazı başkanların, anayasal temeli veya yasal yetkileri olmasa da başkanlık kararnameleri ile tartışmalı düzenlemelere imza attıkları izlenmektedir. Buna rağmen, ABD yönetim sistemine başkanlık kararnamesi ile kalıcı veya uzun süreli değişimlerin yaratılması mümkün değildir. Öte yandan, ABD yönetim sistemindeki çift meclisli kongre yapılanmasında, yasa yapımı yoluyla dahi sistemin güç dengesinin ele geçirilmesi olanaklı değildir. Yasalaşma süreci, Temsilciler Meclisi ve Senato da ayrı ayrı çoğunlukların sağlanmasının gerekli olduğu, oldukça uzun ve meşakkatli bir süreçtir. Yasa tekliflerinin büyük bir çoğunluğu yasalaşmamaktadır. Önemli ve gerekli olduğuna dair toplumsal inancın yüksek olduğu az sayıda tasarı yasalaşabilmektedir. Bu anlamda, ABD yönetim sisteminde salt yasalaşma yoluyla yönetsel mekanizmalarda kalıcı değişiklikler gerçekleştirilmesi oldukça güçtür.

ABD yönetim sisteminin itici gücü yürütme organıdır. Yürütme yetkileri ABD Başkanında toplanmıştır. Bu açıdan, güçlü ve karizmatik bir başkan görünüşte ABD yönetim sisteminin en canlı unsurudur. ABD yönetim sistemi, idealist bir başkan, eyalet

valisi, belediye başkanı gibi seçilmiş liderler eliyle değişime ve radikal reformlara açık bir niteliktedir. Özellikle ABD Başkanları, en güçlü oldukları dönem olan, seçimden sonraki ilk yıllarında reform ajandalarını uygulamak ve yürütmenin işleyişinde kendi politikaları doğrultusunda değişiklikler yapmak istemektedirler. Buna karşın, ABD bürokrasisi ve idare mekanizması hantaldır. *Reform paradoksu* olarak düşünülebilecek bu özellik, ABD yönetim sisteminin reformist bir yapıda olmasına rağmen, yönetsel yapıda getirilmek istenen sistemsel değişikliklerin, oldukça hantal süreçlerden geçerek ilerlemesi nedeniyle, pratikte hızlı ve kalıcı değişimlerin oluşabilmesinin mümkün olmadığını veya yapılandırılan değişimlerin sürdürülebilirliğinin sağlanamayacağını ifade etmektedir. Bu yönden, diğer federal yönetimlerden farklı olarak, ABD yönetim sisteminde, başkanın veya diğer seçilmiş liderlerin tek başına ve salt kendi iradeleri ile yönetim sisteminde kalıcı değişiklikler gerçekleştirmesi olası değildir.

ABD federal yönetim sisteminde yürütme organı oldukça geniş ölçekli ve parçalı bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yürütme organı, kabine ve federal kurumlardan oluşan '*kurumsal bileşenler*' ile Beyaz Saray, Başkanlık Yürütme Ofisi birimleri ve politika kurullarından oluşan '*başkanlık örgütü bileşenleri*' olarak ikiye ayrılmaktadır. Politika yapımı sürecinde, ABD Başkanları geleneksel olarak başkanlık bileşenlerini oluşturan politika kurullarının önerilerini kurumsal bileşenlere göre üstün tutma eğilimdedirler. Başkanlık bileşenlerini oluşturan yapılar başkana daha yüksek sadakatle bağlı ve başkanın benimsediği politikaların daha güçlü savunucularıdır. Başkana yakın olmaları yönünden, başkanlık bileşenleri, politika yapımı sürecinde bakanlıklar ve diğer federal kurumlara kıyasla daha güçlü konumdadırlar. Öte yandan politika kurulları, başkanın belirli bir politika alanını, federal kurumları veya bakanlıkları pasifize ederek kendi hâkimiyetine almasının yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkan tarafından öne çıkarılmak istenen politika alanlarında başkanlık

kararnamesiyle politika kurulu oluşturulabilmekte veya mevcut kurullar şekillendirebilmektedir. Başkan, daraltmak istediği politika alanındaki politika kurulunu kaldırabilir veya işlevsiz hale getirebilir. Bu anlamda, ABD Başkanlarının politika yapımında, başkanlık bileşenleri ve politika kurulları üzerinden merkeziyetçi bir yöntem benimsedikleri düşünülebilir. Buna karşın, ABD Başkanlarının başkanlık kararnamesi yoluyla politika kurullarında getirdiği değişiklikler genellikle, görev sürelerinin sonunda halefleri tarafından değiştirilmekte veya kaldırılmaktadır. Bu nedenle, sonraki başkan tarafından sahiplenilip sürdürülmediği veya yasalaştırılmadığı takdirde başkanlık kararnamesi ile oluşturulan politika kurullarının işlevi üzerinden yürütmenin örgütsel yapısında kalıcı değişiklikler getirilmesi mümkün değildir.

ABD federal bürokrasisi oldukça geniş ölçeklidir. Federal bürokratlar, başkana bağlı olarak çalışmalarına karşın görevlerini yerine getirirken önemli ölçüde bağımsız hareket etme imkânına sahiptirler. Beyaz Saray çalışanları dışında bakanların ve federal bürokratların atamaları, başkanın aday göstermesi üzerine Senatonun onayıyla gerçekleşmektedir. Bu açıdan, ABD yönetim sisteminde bürokratik gücün kontrolünün başkan ile kongre arasında paylaşıldığı söylenebilir. Öte yandan, bakanlıkların ve federal kurumların personel yapısının belirlenmesinde başkanın yetkileri oldukça sınırlı tutulmaktadır. Başkanın, federal bürokrasinin tamamında, büyükelçi atamaları dahil, ancak %1’lik dilimde siyasi atama yoluyla görevlendirme yapması olasıdır. Bürokraside görev alan çalışanların tamamına yakını Pendleton Kanunu gibi köklü yasal düzenlemeler gereğince, sınav ve liyakat sistemine dayalı olarak görevlendirilmektedir. ABD yönetim sistemi, bürokrasinin işleyişinin siyasi etkilerden uzak tutulması amacıyla uygulanan kuralların bulunması, siyasetçilerin ve atama ile gelen bürokratların kamu kurumlarının işleyişine doğrudan müdahale haklarının bulunmaması açılarından kendine has nitelikler taşımaktadır.

Federal anayasa ile öngörülen, merkezi yönetsel gücün eyaletlerin ve yerel yönetimlerin otonomisi ile karşımından oluşan parçalı mekanizma, ABD yönetim sisteminde yönetsel kararların yapımındaki esnekliğı sağlamaktadır. Bu yönüyle ABD federal sistemi, diğer federal yönetim sistemlerinden farklı olarak, uygulanan yönetsel politikaların eyaletler bazında farklılaşmasına izin vermektedir. Öte yandan, mülkiyet haklarının korunması, devlet destekli bankacılık sistemi gibi alanlarda Anglo Sakson hukukunun ve İngiliz yönetim sistemi geleneklerinin izlerinin etkisini devam ettirdiğı kabul edilmelidir. Modern ABD yönetim sisteminde, eyaletler ve yerel yönetimler güçlüdür.Eyaletlerin ve yerel yönetimlerin yürütme ve yasama mekanizmalarının güçlü tutulması ve federal kanunların uygulanıp uygulanmaması konusunda karar hakkına sahip olmaları bu gücü yaratan etkenlerdendir.Eyaletlerin,yerel yönetimlerüzerindeki doğrudan yetkileri federal yönetime kıyasla yüksektir ve gerektiğinde yerel yönetimleri değıştirme veya kaldırma yönünde karar alabilmeleri mümkündür. Yerel yönetimlerin kamulaştırma, istimlak vergi toplama ve bağış kabul etme yetkileri mevcuttur.Eyaletler ve yerel yönetimler kendi yetki alanlarında çeşitli idari kararlar alabilir ve yürütebilirler. Bu anlamda, günümüzde ABD federal yönetim yapılanmasında güçlü bir yerel yönetim geleneğinin varlığını ve hizmetlerin sunulmasında yerelleşmenin önemsendiğini kabul etmek gerekmektedir. Modern ABD yönetim sisteminde yerelleşme geleneğinin güçlü olmasının altında tarihsel nedenler yatmaktadır. ABD toplumunda, sivil toplum bilinci, özgürlük düşüncesi ve demokrasiye yatkınlık dünyadaki diğer tüm ülkelerden çok daha yüksektir. Buna karşın, kamu düzeninin sağlanması amacına yönelik yasaklayıcı düzenlemeler toplumun geneli tarafından kabul görmemektedir.

ABD yönetim sisteminin anayasal çerçevesi, ‘güçler ayrılığı’, ‘federalizm’, ‘bireysel hak ve özgürlüklerin korunması’ ile ‘idarecilerin yasal sorumluluğı’ olmak üzere dört temel esasa dayandırılmaktadır. ABD kamu yönetiminin bir işletme gibi idare edilmekte olduğu ileri sürülse defederal anayasanın dayandığı bu temel

esaslar,modern ABD kamu yönetiminin işletme yönetiminden farklı bir yapıya evrildiğini vurgulamaktadır.Öte yandan, federal devletin yetkilerinin, yüksek mahkeme tarafından, toplumsal ve sosyo-ekonomik ihtiyaçlar, doğal afet veya olağanüstü haller, baskın kamuoyu görüşünün değişmesi gibi etkenler dikkate alınarak zamanla genişletildiği izlenmektedir. Bu yönüyle, anayasada açıkça tanımlanmamış yetki alanlarında federal yönetimin giderek genişleyen ölçüde yetki kullandığı anlaşılmaktadır. Özellikle ekonomik kriz, pandemi gibi eyaletlerin kendi kaynakları ile üstesinden gelemeyeceği alanlarda,federal yönetimin salt anayasada kendisine yetki tanımlanmadığı gerekçesi ile yetkinin eyaletlere ait olduğunu ileri sürmesi kamuoyunda olumsuz karşılanmaktadır. Federal devletin bu gibi hallerde, kendisine anayasada açıkça yetki tanımlanmamış olsa da,konuyu görev alanı içinde görmesi ve müdahalesi beklenmektedir. Bu yönüyle ABD yönetim anlayışının zaman içerisinde değişim gösterdiği ve işletme esaslarından uzaklaştığı kabul edilebilir.

Başarılı yönetim uygulamalarının diğer yönetim sistemlerine kısmen veya bütüncül olarak transferi belirli açılardan olağan karşılanabilmektedir. Üzerinde durulması gereken bir konu, vaktiyle bazı ülkelerden etki, esin, tazyik ve nüfuz döngülerini yaşamış ancak bunlardan sıyrılmış olma halinin hatırlanması, işe yarar olanın alınması ve ihtiyacı karşılama mantığı gerekçesi ile kontrolsüz biçimde gerçekleştirilen idari transferlerin olumsuz sonuçlarının ayrıca değerlendirilmesi gerekliliğine ilişkindir (Avaner, Çiner, 2019, 9). Federal anayasanın ve yönetim sisteminin dayandırıldığı temel prensipler, denetim ve denge mekanizmasının varlığı, yönetsel gücün dağınık ve parçalı bir yapı sergilemesi, toplum yapısının özgürlükçü düşünceye inanan bireylerin çoğunluğundan oluşması gibi özellikler dikkate alındığında, ABD federal yönetim sisteminin kendine özgülüğü anlaşılmaktadır. Özellikle, temel hak ve özgürlüklerin idare karşısında korunması amacıyla getirilen mekanizmaların ve bu ekseninde geliştirilen yönetim anlayışının, kuruluştan günümüze

canlılığını sürdürdüğü görülmektedir. Bu açıdan yaklaşıldığında, önceden parlamenter sistem uygulamasını deneyimlemiş olan yönetim yapılarının, geçiş süreci veya bu sürece özgü bazı geçici uygulamalar tesis edilmeksizin, doğrudan ABD federal yönetim yapısına özgü kurum ve uygulamaları kısmen veya tamamen transfer etmesinin yönetsel güçlüklerle yol açacağı düşünülmektedir. Diğer bir deyişle doğrudan transfer ile edinilen yönetim pratikleri veya örgütsel yapıların ABD örneğindeki gibi başarılı bir şekilde işlemesi beklenmemelidir.



KAYNAKLAR

- Abernathy, S. F. (2019). **American Government Stories of a Nation, Brief Edition**. California: Sage Publications Inc.
- Abbott, P. (2013). **Bad Presidents: Failure in the White House**. New York: Palgrave Macmillan.
- Ahrend, R., Gamper, C., Schumann, A. (2014). The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers* 2014/04, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>
- Akbay, M. (1950). Amerika Birleşik Devletlerinin Anayasa Tarihi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(7), 18-39.
- Akdoğan, A. A. (2015). Danıştay Kararlarında Yeni Kamu İşletmeciliği Kavramlarının İzini Sürmek. *Memleket Siyaset Yönetim*, 10(24), 1-20.
- Akdoğan, A. A. (2006). Siyasal Kültür ve Sosyal Sermayenin Karşılaştırılması: Türkiye İçin Bazı Çıkarımlar. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (12) 162-187.
- Akipek, İ. (1953). John Locke'un Siyasi Fikirleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1), 254-268.
- Althaus, S. L., Nardulli, P.F., Shaw, D. R. (2002). Candidate Appearances in Presidential Elections, 1972-2000. *Political Communication*, 19 (1), 49-72.
- AO, Administrative Office of the United States Courts (2016). **The Federal Court System in the United States**. Washington: Judicial Services Office Department of Program Services.
- AO, Administrative Office of the U.S. Courts (2001). **The Federal Court System: An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries**. Washington: Office of Judges Programs.

- Arnold, P. A. (2004). **About America, How the United States is Governed**. Virginia: Braddock Communications.
- Aslan, D. A. (2014). Modern Türkiye Tarihini Dönemlendirme Meselesi. **Türk Tarih Eğitimi Dergisi**, 3(2), 65-81.
- Avaner, T., Çiner, C. U. (2019). **Karşılaştırmalı İç Güvenlik Yönetimine Giriş: Ülke Örnekleri**. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel yönetimler. **Sayıştay Dergisi**, 70, 103-120.
- Bancroft, G. (1874). **History of the United States, From the Discovery to the American Continent**. Boston: Little Brown Company.
- Barth, C. A.& Ferriero, D. S. (2014). **The United States Government Manual**. Office of the Federal Register National Archives and Records Administration.
- Baum, L. (2021). Ideology and the Court's Work. Morgan Marietta (Editör), **SCOTUS 2020: Major Decisions and Developments of the U.S. Supreme Court**. (s.163-172), New York: Palgrave Macmillan.
- Baumgartner, J. C. (2017). The Vice Presidency in the 21st Century. **Pepperdine Law Review**, 44(561), 561-582.
- Bennett, A. J. (2017). **US Government and Politics for A-Level**. London: Hodder Education.
- Benton, E. J. (2020). Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaways Amid the COVID-19 Experience. **American Review of Public Administration**. 50(6-7), 536-542. DOI: 10.1177/0275074020941698
- Bernstein, M. A. (1987). The Great Depression: Delayed Recovery and Economic Change in America, 1929-1939. Louis Galambos ve Robert Gallman (Editörler), **Studies in Economic History and Policy the United States in The Twentieth Century**. (s.184-206), New York: Cambridge University Press.

- Binder, S. A., Maltzman, F. (2009). **Advice&Dissent: The Struggle to Shape the Federal Judiciary**. Washington: Brookings Institution Press.
- Black, H.C., (1910). **Handbook of American Constitutional Law**. Minnesota: West Publishing Company.
- Bledsoe, S., Mayer, J. D. (2021). **The National Economic Council, The White House Transition Project 1997-2021, Report 2021-35**.
<https://whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2020/10/WHTP2021-35-National-Economic-Council.pdf>(17.06.2021).
- Boehm, L. K., Corey, S. H. (2015). **America's Urban History**. New York: Routledge.
- Bolton, J. (2020). **The Room Where It Happened: A White House Memoir**. New York: Simon & Schuster.
- Borowiak, C. T. (2007). Accountability Debates: The Federalists, The Anti-Federalists and Democratic Deficits. **The Journal of Politics**, (69)4, 998–1014.
- Borrelli, M., Tenpas D. K., Wright L. A. (2017). The Office of the First Lady. **The White House Transition Project 1997-2017 Report**. Texas: Baker Institute Moody Foundation.
- Bowles, N., McMahon, R. (2014). **Government and Politics of the United States**. UK: Macmillan Education.
- Bowles, N. (1993). **The Government and Politics of the United States**. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Bowman, A. O'M., Kearney R. C. (2011). **State and Local Government**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- Brannen, D.E. (2005). **Checks and Balances: The Three Branches of the American Government**. Michigan: Thomson Gale Imprint.

- Brudnick, A. I. (2011). The Congressional Research Service and the American Legislative Process. **CRS Report for Congress**, 7-5700.
- Brudnick, A. I., Manning, J. E. (2018). African American Members of the United States. **CRS Report for Congress**, Congress: 1870-2018, 7-5700.
- Bruff, H., H. (2014). The President and Congress: Separation of Powers in the United States of America, **Adelaide Law Review**, 35(2), 205-223.
- Buchanan, B. (2004). **The Policy Partnership: Presidential Elections and American Democracy**. New York: Taylor & Francis Books, Inc.
- Caldwell, L. K. (2002). Public Administration the New Generation: Management in High Information Level Societies. Eran Vigoda (Editor), **Public Administration an Interdisciplinary Critical Analysis**. (s.151-176), New York: Marcel Dekker, Inc.
- Cammisa, A. M. (1995). **Governments as Interest Groups: Intergovernmental Lobbying and the Federal System**. Westport, Connecticut: Praeger Publishers.
- Caputo, A. D. (1977). Policy Making and Politics in America: An Introduction. David A. Caputo (Editor), **The Politics of Policy Making in America**. (s.166-174), San Francisco: W. H. Freeman and Company.
- Carbado, D. W., Rock, P. (2016). What Exposes African Americans to Police Violence. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, 51(1), 160-186.
- Card, D. (2009) Immigration: How Immigration Affects US. Cities. Robert P. Inman (Editor), **Making Cities Work: Prospects and Policies for Urban America**. (s.158-200), New Jersey: Princeton University Press.
- Casper G. (1992). The Judiciary Act of 1789 and Judicial Independence. Maeva Marcus (Editor), **Origins of the Federal Judiciary: Essays on the Judiciary Act of 1789**. (s. 281-298), New York: Oxford University Press.

- Cavalli, C. D. (2013). The Presidency. Carl D. Cavalli (Editor), **The Basics of American Government**. (s.175-198), Georgia: University Press of North Georgia.
- CBO, Congressional Budget Office (2013). **Federal Grants to State and Local Governments**.<https://www.cbo.gov/sites/default/files/113th-congress-2013-2014/reports/03-05-13federalgrantsonecol.pdf>(27.08.2020).
- Chelf, C. P. (1981). **Public Policy Making in America: Difficult Choices, Limited Solutions**.Illionis: Scott Foresman and Company.
- Cohen, J. E. (2018) The Historical Memory of American Presidents in the Mass Public. **Social Sciences**, 7(36), 2-14.
- Cole, P. J., Garvey, T. (2015). Impeachment and Removal. **CRS Report for Congress**, 7-5700.
- Coleman, J. J., Goldstein, K. M., Howell, W. G. (2009). **Understanding American Politics and Government**. New York: Longman.
- Collin, P. H. (2004). **Dictionary of Politics and Government**. Cambridge: Bloomsbury Publishing.
- Committee on the Judiciary, U.S. Senate, (1993). **Nomination of Judge Clarence Thomas to be Associate Justice of the Supreme Court of the United States Hearings Before the Committee on the Judiciary United States Senate**.102ndCongress First Session on the Nomination of Clarence Thomas to be Associate Justice of the Supreme Court of the United States September 10, 11, 12, 13, and 16 1991 Part 1 of 4 Parts, J-102-40, Washington: U.S. Government Printing Office.
- Contrubis, J. (1999). Executive Orders and Proclamations. **CRS Report for Congress**, 7-5700.

- Conway, M. M. (2001). Political Participation in American Elections: Who Decides What? William Crotty (Editor), **America's Choice 2000**. (ss.79-94), Colorado: Westview Press.
- Cook, B. (2007). **Democracy and Administration: Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management**. Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Corbett-Hemeyer, J. (2016). **Religion in America**. New York: Routledge.
- Crocker, T. P., (2011). Presidential Power and Constitutional Responsibility. **Boston College Law Review**,52(5), 1551-1627.
- Crompton, S. W. (2007). **McCulloch v. Maryland: Implied Powers of the Federal Government**. New York: Infobase Publishing.
- Crosby, A.W. (2003). **America's Forgotten Pandemic the Influenza of 1918**. New York: Cambridge University Press.
- CRS, Congressional Research Service (2019). Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues. 22.06.2019 **CRS Report**.<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40638.pdf>(27.08.2020).
- CRS, Congressional Research Service (2000). The President's Cabinet: Evolution, Alternatives, and Proposals for Change. 12.09.2000. **CRS Report**.https://www.everycrsreport.com/files/20000912_RL30673_eb2a8e39b86e0c3686894f26818c2339590bed6b.pdf(25.05.2020).
- CRS, Congressional Research Service (1997). The U.S. Presidency: Office and Powers. 07.01.1997**CRS Report**.https://www.everycrsreport.com/files/19970107_97-73_4ada5794f7e959b9fa71b60372892dcd446546e3.pdf(31.05.2020).
- CRS, Congressional Research Service (2020-a). Membership of the 116th Congress: A Profile. 31.03.2020 **CRS Report**.<https://fas.org/sgp/crs/misc/R45583.pdf>(17.05.2020).

- CRS, Congressional Research Service (2020-b). Women in Congress: Statistics and Brief Overview. 15.01.2020 **CRS Report.**<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43244.pdf>(17.05.2020).
- CRS, Congressional Research Service (2020-c). Supreme Court Appointment Process: Senate Debate and Confirmation Vote. 16.10.2020 **CRS Report.** R44234.<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44234>(10.11.2020).
- CRS, Congressional Research Service (2020-d). Office of Science and Technology Policy (OSTP): History and Overview. 03.03.2020 **CRS Report.**<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43935.pdf>(17.06.2021).
- Congressional Research Service (2020-e). The Impeachment Process in the Senate. 21.03.2020**CRS Report.** R46185. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R46185.pdf> (01.08.2021).
- Cruz, T. (2020). **One Vote Away:How a Single Supreme Court Seat Can Change History.** Washington: Regnery Publishing.
- Cuomo, A. (2020). **Leadership Lessons from the COVID-19 Pandemic.** New York: Crown.
- Curtis, G. T. (1858). **History of the Origin, formation, and Adoption of the Constitution of the United States.**New York: Harper and Brothers.
- Çiner, C. U. (2021). Kamu Yönetimi Bilimi: Dün, Bugün, Yarını.Can Umut Çiner(Editör), **Yönetim BiliminiYeniden Düşünmek Durum Değerlendirmesi.** (s. 1-36), Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Çiner, C. U. (2010). **Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış**(Yayımlanmış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi, Ankara, Türkiye.
- Çiner, C. U. (2009). Fransız Yönetim Düşüncesinin Gelişimi: Polis Biliminden Örgüt Bilimine. **Amme İdaresi Dergisi**, 42(1), 1-22.

- Çiner, C. U. (2008). Güncel Fransız Yönetim Yazını. **Memleket Siyaset Yönetim**, 3(8), 149-165.
- Dade County, (2016). **The Home Rule Amendment and Charter**. Miami Florida, <https://www.miamidade.gov/charter/library/charter.pdf>(19.08.2020).
- Dahl, R. A. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems. **Public Administration Review**, 7(1), 1-11.
- Dailey, J. (2004). White Supremacy. Julian E. Zelizer (Editör), **The American Congress: The Building of Democracy**. (s.250-267), Boston: Houghton Mifflin Company.
- Dautrich, K., Yalof, D. A. (2012). **American Government: Historical, Popular and Global Perspectives, Brief Version**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- D.C. Office of Planning (2016). **Washington the Government and the People**.https://planning.dc.gov/sites/default/files/dc/sites/op/page_content/attachments/Chapter%201_1.pdf(12.10.2020).
- Des Jardins, J. (2003). **Women and the Historical Enterprise in America Gender, Race, and the Politics of Memory, 1880–1945**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Dewhirst, R. E. (2007). **Encyclopedia of the United States Congress**. New York: Infobase Publishing.
- Dikmen, A. A. (2015). **Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan**. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Dinan, J. (2014). Relations between State and National Governments. Markel-Haider, D. P. (Editor) **The Oxford Handbook of State and Local Government**, New York: Oxford University Press Inc.
- Domhoff, G. W. (2006). **Who rules America: Power and Politics**. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.

- Downey, D. C., Myers, W. M. (2020). Federalism, Intergovernmental Relationships, and Emergency Response: A Comparison of Australia and the United States. **American Review of Public Administration.** (6-7) 526–535. DOI: 10.1177/0275074020941696
- Dubin, M. J. (2002). **United States Presidential Elections, 1788–1860 The Official Results by County and State.** North Carolina: McFarland & Company, Inc. Publishers.
- Duignan, B. (2010). **The Executive Branch of the Federal Government: Purpose, Process and People.** New York: Britannica Educational Publishing.
- Durant, R. F. (2020). **Building The Compensatory State: An Intellectual History and Theory of American Administrative Reform.** New York: Routledge.
- Eckman S. J., Egar W. (2019). House Committee Party Ratios: 98th-116th Congresses. **CRS Report for Congress, 7-5700.**
- Edling, M. M. (2003). **A Revolution in Favor of Government: Origins of the U.S. Constitution and the Making of the American State.** New York: Oxford University Press Inc.
- Edwards III, G. C., Wattenberg, M. P., Lineberry, R. L. (2011). **Government in America, People, Politics and Policy.** New York: Longman.
- Eggers, W. D. (2009). From Conflict to Collaboration: Lessons in Networked Governance from the Federal Cooperative Conservation Initiative. Stephen Goldsmith ve Donald F. Kettl (Editörler), **Unlocking The Power of Networks: Keys to High-Performance Government.** (s.15-33), Washington: Brookings Institution Press.
- Eichner, M. (2010). **The Supportive State: Families, Government and America's Political Ideals.** New York: Oxford University Press, Inc.

- Ellis, R. J. (2009). **Judging Executive Power: Sixteen Supreme Court Cases That Have Shaped the American Presidency.** Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Ellis, C., Stimson, J. A. (2012). **Ideology in America.** New York: Cambridge University Press.
- Emre, C. (2003). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişim Sürecinde Karşılaştırmalı Kamu Yönetiminin Yeri. Cahit Emre (Editör), **Yönetim Bilimi Yazıları.** (s.69-99), Ankara: İmaj Yayınevi.
- Endicott, T. (2009). **Administrative Law.** New York: Oxford University Press.
- Engel, J. A., Meacham, J., Naftali, T., Baker, P. (2018). **Impeachment: An American History.** New York: Modern Library.
- Engerman L. S. (2007). Government in Colonial America. Douglass C. North (Editör), **Government and the American Economy: A New History.**(s.37-55), Chicago: The University of Chicago Press.
- Epstein, D. F. (1984). **The Political Theory of the Federalist.** Chicago: The University of Chicago Press.
- Ergun, T. (1995). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler. **Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri**, TODAİE No: 261. IIAS/UYBE Türkiye Ulusal Seksiyonu No:1, (ss.7-13), Ankara: TODAİE.
- Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, **Amme İdaresi Dergisi**, 30(4), 3-15.
- Eryılmaz, B. (2012). **Kamu Yönetimi, Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar.**İzmit: Umuttepe Yayınları.
- Faber, M. J. (2011). **Our Federalist Constitution the Founders' Expectations and Contemporary American Government.** El Paso: LFB Scholarly Publishing LLC.

- Faulkner, H. U. (1957). **American Political and Social History**. New York: Appleton Century Crofts Inc.
- File, T. (2018). Characteristics of Voters in the Presidential Election of 2016 Population Characteristics. **Current Population Reports**, US Census Bureau P20-582. <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2018/demo/P20-582.pdf>(09.10.2020).
- Fishback, P., Higgs, R., Libecap, G. D., Wallis, J.J., Hummel, J. R., Troesken, W. (2007). **Government and the American Economy, A New History**. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fişek, K., (1971). The Genesis of Bureaucracy in England and the U.S. of America. **SBF Dergisi**, 26(1), 113-152.
- Fişek, K., (2012). **Yönetim**. Ankara: Kilit Yayınları.
- Ford, L.E., Bardes, A. B., Schmidt, S. W., Shelley II, M. C. (2018). **American Government and Politics Today, Without Policy Chapters Edition**. Boston: Cengage Learning.
- Fowler, L. L. (1996). **Candidates, Congress, and the American Democracy**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Franklin, D. P. (2014). **Pitiful Giants, Presidents in Their Final Terms**. New York: Palgrave Macmillan.
- Frantzich, S.E., Ernst, H.R. (2009). **The Political Science Toolbox a Research Companion to American Government**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Frederickson, H. G., Smith K. B., Larimer, C. W., Licari, M. J. (2012). **The Public Administration Theory Primer**. Colorado: Westview Press.
- Frederickson, H. G. (2010). **Social Equity and Public Administration: Origins, Developments and Applications**. New York: M. E. Sharpe Inc.

- Frederickson, H. G., Matkin, D. (2005). Public Administration and Shared Power: Understanding Governance, Networks and Partnerships. **Working Group on Interlocal Services Cooperation, Political Science.**http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/8
- Frederickson, H. G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. **Political Science and Politics.** 32(4), 701-711.
- Frederickson, H. G. (1997). **The Spirit of Public Administration.** California: Jossey-Bass.
- Frederickson, H. G. (1990). **Public Administration and Social Equity.** Public Administration Review, 50(2), 228-237.
- Friedberg, A. L. (2000). **In the Shadow of the Garrison State: America's Anti-Statism and It's Cold War Grand Strategy.** New Jersey: Princeton University Press.
- Froese, P. (2014). Religion and American Politics from a Global Perspective. **Religions,** 5(3), 648-662. <https://doi.org/10.3390/rel5030648>
- Fry, B. R., Raadschelders, J. C. N. (2014). **Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo.** Washington: Sage Publications, Inc.
- Geer, J. G., Herrera, R., Schiller, W., Segal, J. A. (2018). **Gateways to Democracy: An Introduction to American Government.** Boston: Cengage Learning.
- Genovese, M., Han, L. C. (2009). **Encyclopedia of American Government and Civics.** New York: Facts on File Inc. Infobase Publishing.
- Genovese, M. A., Spitzer, R. J. (2005). **The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies.**New York: Palgrave Macmillan.
- Gerhardt, M. J. (2000). **The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis.** Chicago: The University of Chicago Press.

- Gimpel, J. G., Kaufmann, K., Pearson-Merkowitz, S. (2007). Battleground States versus Blackout States: The Behavioral Implications of Modern Presidential Campaigns. **The Journal of Politics**. 3(8), 786-797. DOI: 10.1111/j.1468-2508.2007.00575.x
- Gitelson, A. R., Dudley, R. L., Dubnick, M. J. (2012). **American Government**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- Ghosh, C. (2013). **The Politics of the American Dream: Democratic Inclusion in Contemporary American Political Culture**. New York: Palgrave Macmillan Publishers Limited.
- Goodman, C. B. (2019). Patterns in Special District Creation and Dissolution. **SocArXiv**, 6(6), 1-19. <https://doi.org/10.31235/osf.io/zwgjh>.
- Gore, A. (1993). **From Red Tape to Results, Creating a Government That Works Better and Costs Less**. Washington: U.S. Government Printing Office. <http://www.nsf.gov/pubs/stis1993/npr93a/npr93a.txt>.
- Gözler, K. (2018). **Mahallî İdareler Hukuku**. Bursa: Ekin Kitapevi.
- Grau, L. (2012). **An American Constitutional History Course for Non-American Students**. Madrid: Carlos III University of Madrid Press.
- Greenberg, K. S. (1985). **Masters and Statesmen: The Political Culture of American Slavery**. Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Greitens, T. (2008). Environmental Policy. Evan M. Berman ve Jack Rabin (Editörler), **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. (ss.672-675), New York: Taylor & Francis Group.
- Groseclose, T., King, D. C. (1998). Little Theatre: Committees in Congress. Herbert F. Weisberg ve Samuel C. Patterson (Editörler), **Great Theatre the American Congress in the 1990s**. (s. 135-173) New York: Cambridge University Press.

- Grossi, S. (2015). **The U.S. Supreme Court's Modern Common Law Approach to Judicial Decision Making**. New York: Cambridge University Press.
- Grover, W. F., Peschek, J. G. (2014). **The Unsustainable Presidency, Clinton, Bush, Obama, and Beyond**. New York: Palgrave Macmillan.
- Gulick, L. (1937). Science, Values and Public Administration. Kenneth Thompson (Editör), **The Early Sociology of Management and Organizations**. Luther Gulick ve Lyndall Urwick (IV. Cilt Editörleri), **Papers on the Science of Administration**.(s.198-204), New York: Routledge.
- Güler, B. A. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. **Amme İdaresi Dergisi**, 27(4), 3-19.
- Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. **Praksis**, (9), 93-116.
- Güler, B. A. (2004). **Değişme ve Disiplin**. II. Kamu Yönetimi Forumu, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Bildiriler, Ankara, 7-8 Ekim 2004.
- Güler, B. A. (2011). Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikler Üzerine. Filiz Kartal (Editör), **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**.(s. 9-44), Ankara: TODAİE.
- Güler, B. A. (2013a). **Türkiyenin Yönetimi, Yapı**.Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2013b). **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**.Ankara: İmge Kitabevi.
- Halstead, T. J. (2005). An Overview of the Impeachment Process. **CRS Report for Congress**, 98-806.
- Hamilton, A., Madison J., Jay, J. (2005). **The Federalist**. J. R. Pole (Editör) Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc.
- Hatipoğlu, G. O. (2016). **Amerikan Yönetim Düşüncesinin Doğuşu (1776-1920)** (Yayımlanmış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi, Ankara, Türkiye.
- Hatipoğlu, G. O. (2013). Alexander Hamilton ve Hamiltonculuk, **Amme İdaresi Dergisi**, 46(4) 67-92.

- Hays, R. A. (2012). **The Federal Government and Urban Housing**. Albany: State University of New York Press.
- Hemingway, M., Severino, C. (2019). **Justice on Trial: The Kavanaugh Confirmation and the Future of the Supreme Court**. Washington, DC: Regnery Publishing.
- Hoekstra, V. J. (2003). **Public Reaction to Supreme Court Decisions**. New York: Cambridge University Press.
- Hogan, S. O. (2006). An Introduction to State Courts and Law. Sean O. Hogan (Editor), **The Judicial Branch of State Government: People, Process, And Politics**.(s.1-37), California: ABC & CLIO Inc.
- Hogue, H. B. (2012). Presidential Reorganization Authority: History, Recent Initiatives, and Options for Congress. **CRS Report for Congress**, 7-5700.
- Holcombe, G. R. (2002). **From Liberty to Democracy the Transformation of American Government**. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Holdren, J. P., Smith, M. (2017). **Cabinet Exit Memo**, Office of Science and Technology Policy Executive Office of the President, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/ostp_exit_memo_final.pdf(17.06.2021).
- Hudson, D. L. (2008). **The Handy Supreme Court Answer Book**. Detroit: Visible Ink Press.
- Hulse, C. (2019). **Confirmation Bias: Inside Washington's War Over the Supreme Court, from Scalia's Death to Justice Kavanaugh**. New York: HarperCollins Publishers.
- Janda, K., Berry, J. M., Goldman, J. (2011). **The Challenge of Democracy: American Government in Global Politics**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.

- Janda, K., Berry, J. M., Goldman, J., Hula, K., W. (2012). **The Challenge of Democracy American Government in Global Politics Essentials Edition**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- Jillson, C. (2008). **American Government, Political Change and Institutional Development**. New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Jordan, M. (2020). **The Art of Her Deal: The Untold Story of Melania Trump**. New York: Simon & Schuster.
- Jorgenson, A., Saavedra, M. (2018). The Electoral College, Battleground States, and Rule-Utilitarian Voting. **Social Choice and Welfare**. 9(11), 2-29. DOI: 10.1007/s00355-018-1128-2.
- Kaiser, R.G. (2013). **Act of Congress: How America's Essential Institution Works, and How It Doesn't**. New York: Alfred A. Knopf.
- Kaplan, D. S. (2015). **An Introduction to The American Legal System, Government and Constitution**. New York: Wolters Kluwer.
- Keene, J. D., Cornell, S., O'Donnell, E. (2013). **Visions of America: A History of the United States**. New York: Pearson.
- Keskin, N. E. (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu. **Amme İdaresi Dergisi**. 39(2) 1-28.
- Ketcham, R. (1984). **Presidents Above Party: The First American Presidency, 1789-1829**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Kettl, D. F. (2002). **The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America**. Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Kettl, D. F (2007). The Material Background. David H. Rosenbloom ve Howard E. McCurdy (Editörler), **Revisiting Waldo’s Administrative State: Constancy**

- and Change in Public Administration.** (s.15-34) Washington: Georgetown University Press.
- Kettl, D. F. (2009). **The Next Government of The United States: Why Our Institutions Fail Us and How To Fix Them.** New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Kettl, D. F. (2018). **Politics of the Administrative Process.** California: CQ Press.
- Kincaid, J. (2014). Early State History and Constitutions. Donald P. Haider-Markel (Editör), **The Oxford Handbook of State and Local Government.** (s.1-38), Oxford: Oxford University Press.
- Knox, R. (2017). History and Relevance of Patronage, the Civil Service Reform and the Pendleton Act: The Rationale for Congressional Intervention. **Journal of Public Administration and Governance**, 7(2), 55-65.
- Kropf, M. E. (2016). **Institutions and the Right to Vote in America.** New York: Palgrave Macmillan Imprint
- Krutz, G. (2017). **American Government.** Texas: Rice University OpenStax.
- Lamb, C. M., Neiheisel, J. R. (2021). **Constitutional Landmarks: Supreme Court Decisions on Separation of Powers, Federalism, and Economic Rights.** New York: Palgrave Macmillan
- Lamb, C. M., Neiheisel, J. R. (2020). On Studying the Trump Presidency. Charles M. Lamb, Jacob R. Neiheisel (Editörler), **Presidential Leadership and the Trump Presidency Executive Power and Democratic Government.** (s.1-16), New York: Palgrave Macmillan.
- Landy, M. S. & Milkis M. (2008). **American Government and Balancing Democracy and Rights.** UK: Cambridge University Press.
- Langrod, G. (1970). Yönetim Hukuku ve Yönetim Bilimi: Karşıtlık veya Uyuşum (Visalettin Pekiner, Çev.), **Amme İdaresi Dergisi**, 3(2), 156-172.

- Lee, D., Van Ryzin, G. G. (2018). Bureaucratic Reputation in the Eyes of Citizens: An Analysis of U.S. Federal Agencies. **International Review of Administrative Sciences**, 86 (1), 183-200.
- Leland, S., Wishman, H. (2014). Local Legislatures. Markel-Haider, D. P. (Editor) **The Oxford Handbook of State and Local Government**, New York: Oxford University Press Inc.
- Lenz, T. O., Holman, M. (2013). **American Government**. Florida: University Press of Florida.
- Libonati, M. E. (2005). State Constitutions and Local Government in The United States. Nico Steytler (Editor), **The Place and Role of Local Government in Federal Systems**. (s.11-27), Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Library of Congress, (2020). **American Memory Timeline**. [http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/presentationsandactivities/presentations/timeline/\(01.05.2020\)](http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/presentationsandactivities/presentations/timeline/(01.05.2020)).
- Lim, E. (2011), The Anti-Federalist Strand in Progressive Politics and Political Thought. **Political Research Quarterly**, 66(1), 32-45.
- Lijphart, A. (2008). **Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice**. New York: Routledge.
- Lijphart, A. (2012). **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven: Yale University Press.
- Locke, J. (1980). **Second Treatise of Government**. Indiana: Hackett Publishing Company, Inc.
- Losco, J., Baker, R. (2018). **American Government 2017-2018**. New York: McGraw-Hill Education.
- Loughlin, M. (2000). **Sword and Scales: An Examination of the Relationship between Law and Politics**. Oregon: Hart Publishing.

- Loughlin, M. (2010). **Foundations of Public Law**. New York: Oxford University Press.
- Lowi, T. J., Ginsberg, B., Shepsle, K. A., Ansolabehere, S. (2017). **American Government: Power & Purpose**. New York: W.W. Norton & Company.
- Lowi, T. J., Ginsberg, B., Shepsle, K. A., Ansolabehere, S. (2019). **American Government: Power & Purpose**. New York: W.W. Norton & Company.
- Maggs, G. E., Smith, P.J. (2011). **Constitutional Law: A Contemporary Approach**. United States: Thomson Reuters.
- Malone, P. S. (2017). The Bureaucratic Landscape: Origin and Implications for the Federal Leader. David H. Rosenbloom, Patrick S. Malone, Bill Valdez (Editörler), **The Handbook of Federal Government Leadership and Administration Transforming, Performing, and Innovating in a Complex World**. (s.1-23), New York: Routledge.
- Mann, T.E., Ornstein, N.J. (2006). **The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to Get It Back on Track**. New York: Oxford University Press, Inc.
- Manning, J. E. (2021). Membership of the 117th Congress: A Profile. **CRS Report for Congress**, R46705.
- Manweller, M. (2006). The Roles, Functions, and Powers of State Courts. Sean O. Hogan (Editor), **The Judicial Branch of State Government: People, Process and Politics**. (s.37-96), California: ABC & CLIO Inc.
- Mashaw, J. L. (2012). **Creating the Administrative Constitution: The Lost One Hundred Years of American Administrative Law**. New Haven: Yale University Press.
- May P. J., Workman, S. (2009). The Paradox of Agency Issue Attention: The Bush Administration and Homeland Security. Colin Provost ve Paul Teske (Editörler),

President George W. Bush's Influence Over Bureaucracy and Policy, Extraordinary Times, Extraordinary Powers. (s.123-146), New York: Palgrave Macmillan.

Mayer, W. G. (2007). The Swing Voter in American Presidential Elections. **American Politics Research.** 35(358), 358-388. DOI: 10.1177/1532673X06297000

Mayhew, D.R. (2000). **America's Congress: Actions in the Public Sphere, James Madison Through Newt Gingrich.** New Haven: Yale University Press.

McCaleb, G. D. (1999). Solution-Shaped Government, Issues of Democracy, Democratic Local Government. **Electronic Journals of the US. Information Agency,** 4(1), 12-16.
<https://usa.usembassy.de/etexts/gov/ijde0499.pdf>(21.09.2020).

McClain, P. D., Tauber, C. T. (2018). **American Government in Black and White: Diversity and Democracy.** New York: Oxford University Press.

McDonald, J. (2008). **Urban America: Growth, Crisis and Rebirth.** New York: M.E. Sharpe Inc.

McKay, D. (2000). **Essentials of American Government.**Colorado: Westview Press.

McMillion, B. J. (2018). Supreme Court Appointment Process: Senate Debate and Confirmation Vote. **CRS Report for Congress,** 7-5700.

McPherson, H. (1972). **A Political Education.** Boston: Little Brown.

Mecham, L. R. (2001). **The Federal Court System In the United States: An Introduction for Judges and Judicial Administrators in Other Countries.** Washington: Administrative Office of the U.S. Courts.

Meier, K. J., O'toole, L. J. (2011). **Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective.**New York: Cambridge University Press.

- Milakovich, E. M., Gordon, G. J., (2009). **Public Administration in America**. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Miller, H. T., Fox C. J. (2007). **Postmodern Public Administration**. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Morone, J. A., Kersh, R. (2018). **By the People Debating American Government**. New York: Oxford University Press.
- Mounk Y. (2018). **The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It**. Massachusetts: Harvard University Press.
- Mullin, M., Hughes, S. (2014). Local Boundaries. Donald P. Haider-Markel (Editör), **The Oxford Handbook of State and Local Government**. (s.1-23), Oxford: Oxford University Press.
- Munoz, V. P. (2009). **God and the Founders: Madison, Washington, and Jefferson**. New York: Cambridge University Press.
- Murphy, J. (2007). **The Impeachment Process**. New York: Chelsea House Publishers.
- NAACP, National Association for the Advancement of Colored People (2020). Opposition to the Confirmation of Judge Amy Coney Barrett. **A Report by the NAACP Legal Defense and Educational Fund, Inc.**
https://www.naacpldf.org/wp-content/uploads/Barrett_Report_10.12.20-FINAL-1.pdf(10.11.2020).
- NCSL, National Conference of State Legislatures (2018). **State Legislative Policymaking in an Age of Political Polarization**. Center for Legislative Strengthening.
https://www.ncsl.org/Portals/1/Documents/About_State_Legislatures/Partisanship_030818.pdf(21.09.2020).

Neale, T. H. (2017). The Electoral College: How It Works in Contemporary Presidential Elections. **CRS Report for**

Congress.<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32611.pdf>(31.05.2020).

Nelson, K. (2011). State-Level Autonomy and Municipal Government Structure: Influence on Form of Government Outcomes.**American Review of Public Administration**,41(5), 542-561.<https://doi.org/10.1177/0275074010382134>

Newbold, S. P. (2010). **All But Forgotten: Thomas Jefferson and the Development of Public Administration**. New York: State University of New York Press.

Norton, M. B., Sheriff, C., Katzman, D. M., Blight D. W., Chudacoff, H. P., Logevall, F., Bailey, B. (2008). **A People & A Nation: A History of the United States**. New York: Houghton Mifflin Company.

Obama, B. (2020). **A Promise Land**.New York: Crown, Penguin Random House LLC.

O’connor, K., Sabato, L. J., Yanus, A. B. (2011). **American Government Roots and Reform**.New York: Longman.

O’connor, K., Sabato, L. J., Yanus, A. B. (2016).**American Government Roots and Reform, 2014 Elections and Updates Edition**.London: Pearson Education Inc.

Oğuz M. C. (2017). ABD’de ‘Progressivism’ Hareketi ve Woodrow Wilson’un Kurucu Babalar’a İtirazı. **Amme İdaresi Dergisi**, 50(1), 1-25.

Onuf, P. S. (2000). **Jefferson’s Empire: The Language of American Nationhood**. Charlottesville: The University Press of Virginia.

O’Toole, L. J., Meier, K. J. (2011). **Public Management Organizations, Governance, and Performance**. New York: Cambridge University Press.

Owens, M. L. (2007). **God and Government in the Ghetto**.Chicago: The University of Chicago Press.

- Ömürgönülşen, U., Zengin, O. (2020). Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yönetimi. Koray Karasu (Editör), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri.** (s.349-436), Ankara: İmge Kitapevi.
- Özer, M. A. (2014). Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek. **Amme İdaresi Dergisi**, 47(4), 1-30.
- Pacelle, R. L. (2002). **The Role of the Supreme Court in American Politics: The Least Dangerous Branch.** Colorado: Westview Press.
- Paine, T. (1918). **Common Sense.** New York: Peter Eckler Publishing Co.
- Paine, T. (1995). **Rights of Man, Common Sense and Other Political Writings.** New York: Oxford University Press.
- Paletz, D. L., Owen, D., Cook, T. E. (2012). **21st Century American Government and Politics.** <https://2012books.lardbucket.org/pdfs/21st-century-american-government-and-politics.pdf>(31.05.2020).
- Patrick, J. J., Pious, R. M., Ritchie, D. A. (2001). **The Oxford Guide to the United States Government.** UK: Oxford University Press.
- Patrick, J. J. (2001). **The Supreme Court of the United States: A Student Companion.** New York: Oxford University Press.
- Perry, M. J. (2009). **Constitutional Rights, Moral Controversy and The Supreme Court.** New York: Cambridge University Press.
- Pew Research Center (2019). **In US, Decline of Christianity Continues at Rapid Pace: An Update on America's Changing Religious, Landscape.** <https://www.pewforum.org/wp-content/uploads/sites/7/2019/10/Trends-in-Religious-Identity-and-Attendance-FOR-WEB-1.pdf>(20.07.2020).
- Pilon, R. (2002). Madison's Constitutional Vision: The Legacy of Enumerated Powers John Samples (Editör), **James Madison and the Future of Limited Government.** (s.25-42), Washington: Cato Institute.

- Pious, R. M. (2001). **The Presidency of the United States**. New York: Oxford University Press Inc.
- Polsby, N. W., Wildavsky, A., Schier, E. S., Hopkins, D. A. (2016). **Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Posner, R. A. (1999). **An Affair of State: The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Postell, J. (2017). **Bureaucracy in America: The Administrative State's Challenge to Constitutional Government**. Columbia, Missouri: University of Missouri Press.
- Raadschelders, J.C.N. (2000). Administrative history of the United States Development and State of the Art. **Administration & Society**, 32(5), 499-528.
- Raadschelders, J. C. N. (2003). **Government A Public Administration Perspective**. New York: M.E. Sharpe.
- Raadschelders, J. C. N. (2010). Is American Public Administration Detached from Historical Context? On the Nature of Time and the Need to Understand It in Government and Its Study. **The American Review of Public Administration**, 40(3), 235-260.
- Raadschelders, J. C. N. (2011). **Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government**. New York: Oxford University Press.
- Rainey, H. G. (2003). **Understanding and Managing Public Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Wiley Imprint.
- Raskin, J. B. (2003). **Overruling Democracy: The Supreme Court vs. The American People**. New York: Routledge.
- Read, J. H. (2000). **Power versus Liberty: Madison, Hamilton, Wilson, and Jefferson**. Charlottesville: University Press of Virginia.

- Regens, J. L., Gaddie, R. K. (2005). **The Economic Realities of Political Reform: Elections and the U.S. Senate.** New York: Cambridge University Press.
- Remy, Richard C. (2007). **United States Government: Democracy in Action.** New York: Glencoe McGraw-Hill.
- Richardson, S. P., Neale, T. H. (2003). House and Senate Vacancies: How Are They Filled. **CRS Report for Congress**, 97-1009.
- Roberts, J. G. (2019). **2019 Year End Report on the Federal Judiciary.** 31 December 2019, Supreme Court of the United States.
<https://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2019year-endreport.pdf>(31.05.2020).
- Rosen, J. (2006). **The Most Democratic Branch: How the Courts Serve America.**New York: Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H. (2000). **Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State,1946–1999.** Alabama: The University of Alabama Press.
- Rosenbloom, D. H., O’leary, R., Chanin, J. (2010). **Public Administration and Law.** New York: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Rosenbloom, D. H. (2015). **Administrative Law for Public Managers.**Colorado: Westview Press.
- Roskin, M. G. (2016). **Countries and Concepts: Politics, Geography, Culture.** New York: Pearson.
- Roskin, M. G., Cord, R. L., Mederios, J. A., Jones, W. S. (2017). **Political Science: An Introduction.** New York: Pearson.
- Ross, A. C. (2013). **State and Local Government the Basics of American Government.**Georgia: University Press of North Georgia.

- Rutkus, D. S. (2009). Supreme Court Appointment Process: Roles of the President, Judiciary Committee and Senate. Betsy Palmer (Editör), **Supreme Court Nominations**. New York: Nova Science Publishers Inc.
- Rybicki, E. (2019). Veto Override Procedure in the House and Senate. **CRS Report for Congress**, 7-5700.
- Rybicki, E., Greene, M. (2021). The Impeachment Process in the Senate. **CRS Report for Congress**, R46185.
- Saklı, A. R. (2013). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü. **Ege Akademik Bakış**,13(13), 285-294.
- Sanghvi, M. (2019). **Gender and Political Marketing in the United States and the 2016 Presidential Election: An Analysis of Why She Lost**. New York: Palgrave Macmillan.
- Santoni, G. J. (1986). The Employment Act of 1946: Some History Notes, **Federal Reserve Bank of St. Louis**, 68(11), 5-16.
- Sargent, J. F., Shea, D. A. (2014). The President's Office of Science and Technology Policy (OSTP): Issues for Congress.**CRS Report for Congress**, RL-34706.
- Savage, D. G. (2010). *The U.S. Supreme Court*. Washington: CQ Press.
- Sayman, C. (2006). **Dwight Waldo ve Yönetim Yazını**(Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi, Ankara, Türkiye.
- Schmidt, S. W., Bardes, B. A., Shelley, M. C. (2012). **American Government and Politics Today, The Essentials**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- Schmidt, S. W., Shelley II, M. C., Bardes, B. A. (2017). **American Government and Politics Today, 2016–2017 Brief Edition**. Boston: Cengage Learning Inc.
- Schmidt, S. W., Shelley II, M. C., Bardes, B. A. (2019). **American Government and Politics Today, 2018-2019 Brief Edition**. Boston: Cengage Learning Inc.

- Schneider, J. (2018). The First Day of a New Congress: A Guide to Proceedings on the Senate Floor. **CRS Report for Congress**, 7-5700.
- Schultz, D. (2004). **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Facts on File, Inc.
- Schultz, D. (2005). **Encyclopedia of the Supreme Court**. New York: Library of Congress Publication.
- Scott E.L., McCray, K.W., Bell, D., Overton, S. (2018). **Racial Diversity Among Top House Staff**. Washington: Joint Center for Political and Economic Studies.
- Shane, P. M. (2009). **Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy**. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sheldon, C. H. (2002). **Essentials of the American Constitution: The Supreme Court and Fundamental Law**. Colorado: Westview Press.
- Sheppard, F., (1855). **The Constitutional Textbook: A Practical and Familiar Exposition of the Constitution of the United States**. Philadelphia: Childs & Peterson.
- Shafritz, J. M., Hyde, A. C. (2016). **Kamu Yönetimi Klasikleri**. Ankara: Global Politika ve Strateji.
- Shafritz, J. M., Hyde, A. C. (2017). **Classics of Public Administration**. Boston: Cengage Learning.
- Shin, M. E. (2008). The Victory of Barack Obama. Erik Jones ve Salvatore Vassallo (Editörler), **The 2008 Presidential Elections a Story in Four Acts**. (s.135-150), New York: Palgrave Macmillan.
- Sidlow, E., Henschen B. (2018). **Principles of American Government**. Boston: Cengage Learning.

- Simon, H. A., Smithburg, D. W., Thompson, V. A. (1985). **Kamu Yönetimi** (C. Mıhçıoğlu, Çev.). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Singh, R. (2003). **American Government and Politics, A Concise Introduction**. California: Sage Publications.
- Sinclair, B. (1998). The Plot Thickens: Congress and the President. Herbert F. Weisberg ve Samuel C. Patterson (Editörler), **Great Theatre the American Congress in the 1990s**.(s. 175-196) New York: Cambridge University Press.
- Skidmore, M. J. (2016). Presidents, Pandemics and Politics. Michael A. Genovese (Editör), **The Evolving American Presidency Series**. (s.1-97), New York: Palgrave MacMillan.
- Skidmore, M. J., Tripp C.M. (1989). **American Government a Brief Introduction**.New York: St. Martin's Press.
- Sloof, R. (1998). **Game-Theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups**. New York: Springer Science Bussiness Media.
- Smith, R. A. (2010). **Importing Democracy Ideas from Around the World to Reform and Revitalize American Politics and Government**. California: ABC-Clio, LLC.
- Smith, S.S., Roberts, J.M., Wielen, R.J.V. (2006). **The American Congress**. New York: Cambridge University Press.
- Soifer, P., Hoffman, A., Voss, S. (2001). **American Government**.New York: Hungry Minds Inc.
- Soifer, P., Hoffman, A. (2001). **United States History**. New York: IDG Books Worldwide, Inc.
- Sommer, U. (2014). **Supreme Court Agenda Setting Strategic Behavior During Case Selection**. New York: Palgrave Macmillan.

- Spanier, J., Noguee, J. (1981). **Congress the Presidency and American Foreign Policy.**
New York: Pergamon Press Inc.
- Spiller, J., Clancey, T., Young, S., Mosley, S. (2005). **The United States, 1763–2001.**
New York: Routledge
- Steinzor, R., Shapiro, S. (2010). **The People's Agents and the Battle to Protect the American Public Special Interests, Government, and Threats to Health, Safety, and the Environment.** Chicago: The University of Chicago Press.
- Stimson, J. A., Mackuen, B., Erikson, R. S. (2002). **The Macro Polity.** New York: Cambridge University Press.
- Stimson, J. A. (2004). **Tides of Consent: How Public Opinion Shapes American Politics.** New York: Cambridge University Press.
- Stine, D. D. (2009). The Presidents Office of Science and Technology (OSTP): Issues for Congress. **CRS Report for Congress**, 20.03.2009, 7-5700.
- Storey, W. (2007). **US Government and Politics.** Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Stowers, G. (1996). Miami: Experiences in Regional Government. H.V. Savitch ve Ronald K. Vogel (Editörler), **Regional Politics: America in a Post-City Age.** (s.185-203), California: Sage Publications Inc.
- Strauss, P. L. (1984). The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. **Columbia Law Review**, 84(3), 574-667.
- Sunstein, C. R. (2001). A Case Study in Group Polarization, with Warnings for the Future. Leonard V. Kaplan ve Beverly I. Moran (Editörler), **Aftermath: The Clinton Impeachment and the Presidency in the Age of Political Spectacle.** (s.11-21), New York: New York University Press.

- Sunstein, C. R., Schkade, D., Ellman, L.M., Sawicki, A. (2006). **Are Judges Political: An Empirical Analysis of the Federal Judiciary.** Washington: Brookings Institution Press.
- Sunstein, C. R. (2019). **Impeachment: A Citizen's Guide.** Cambridge: Harvard University Press.
- Susman, I. W. (2003). **Culture as History: The Transformation of American Society in the Twentieth Century.** Washington: Smithsonian Institution Press.
- Swalwell, E. (2020). **Endgame: Inside the Impeachment of Donald J. Trump.** New York: Abrams Press.
- Swirski, P. (2015). **American Political Fictions: War on Errorism in Contemporary American Literature, Culture and Politics.** New York: Palgrave Macmillan.
- Şaylan, G. (2000). Kamu Yönetim Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi**, 33 (2), 1-22.
- Targonski, R. (2000) **Anahatları ile ABD Devlet Yapısı.**Ankara: Amerikan Büyükelçiliği Hakla İlişkiler Birimi.
- Taylor, A. (2011). **The Ideological Operation of the United States Supreme Court.** Senior Honors Theses. State University of New York.
- Teaford, J. C. (2002). **The Rise of the States, Evolution of American State Government.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- The Executive Office of the President, CEQ (2019). **Council on Environmental Quality, Freedom of Information Act Handbook**, Washington, D.C. 20503, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ceq/foia_handbook_2-27-12.pdf (17.06.2021).
- The National Association of Towns and Townships (2019). **Town and Township Government in the United States**, NATaT.<https://www.toi.org/Resources/87748A89-B591-4209-AB28->

4F81CA6DA1C9/NATAT%20About%20Towns%20and%20Townships.pdf

(12.08.2020).

The National Association of Towns and Townships (2020). **2020 NATaT Federal Platform**, NATaT. <http://www.natat.org/wp-content/uploads/2020/03/2020-NATaT-Policy-Platform.pdf>(12.08.2020).

The White House (2020). **Guidelines Opening Up America Again, Proposed State or Regional Gating Criteria**.<https://www.whitehouse.gov/openingamerica/>(21.09.2020).

Thompson J. R. (2007). Federal Labor-Management Relations under George W. Bush: Enlightened Management or Political Retribution. James S. Bowman ve Jonathan P. West (Editörler), **American Public Service, Radical Reform and the Merit System**. (s.233-250), Florida: CRC Press.

Thomson, I. T. (2010). **Culture Wars and Enduring American Dilemmas**. Ann Arbor: The University Of Michigan Press.

Tobias, R. M. (2017). Leadership Development an Investment Necessary to Increase Federal Employee Engagement and Federal Government Productivity. David H. Rosenbloom, Patrick S. Malone ve Bill Valdez (Editörler), **The Handbook of Federal Government Leadership and Administration: Transforming, Performing and Innovating in a Complex World**. (s.113-135), New York: Routledge.

Tribe, L., Matz, J. (2018). **To End a Presidency: The Power of Impeachment**. New York: Hachette Book Group.

Trump, L. M. (2020). **Too Much and Never Enough: How My Family Created the World's Most Dangerous Man**.New York: Simon & Schuster.

Turan, H. C. (2017). Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel yönetimler. **International Journal of Education Technology and Scientific Researches**. 2(2), 1-19.

- Tushnet, M. V. (1997). **Making Constitutional Law: Thurgood Marshall and the Supreme Court.** New York: Oxford University Press.
- Türker, M. (1999). Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler. Muammer Türker (Editör), **Dünyada Mahalli İdareler**, (s.597-599), Ankara: İBMİGM.
- Twombly, J. (2013). **The Progression of the American Presidency: Individuals, Empire, and Change.**New York: Palgrave Macmillan.
- Tyson, V. C. (2016). **Twists of Fate, Multiracial Coalitions and Minority Representation in the U.S. House of Representatives.** New York: Oxford University Press.
- Unah, I (2009). **The Supreme Court in American Politics.** New York: Palgrave Macmillan.
- United Nations (2018). **World Urbanization Prospects: The 2018 RevisionKey Facts.**<https://population.un.org/wup/> (21.09.2021).
- United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations, (1964). **The Problem of Special Districts in American Goverment.** A Commission Report, Washington: ACIR.
- United States Department of State Bureau of International Information Programs (2004). **About America, the Constitution of the United States of America with Explanatory Notes.** Chicago: World Book Inc.
- United States Department of State Bureau of International Information Programs (2011). **Outline of US. History.** Learner English Series.
- United States Department of StateBureau of International Information Programs (2020). **US History in Brief.** Learner English Series.http://www.america.gov/publications/books/learner_english.html(01.05.2020).

- United States Department of State Bureau of International Information Programs (2020). **USA History in Brief.** Learner English Series. https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/learner_english.pdf (01.05.2020).
- United States Government (2020). **US History and Historical Documents.** <https://www.usa.gov/history> (01.05.2020).
- United States Congress (2020). **The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments**, Federalist No. 51. <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-51> (05.05.2020).
- United States Census Bureau, (1990). **Geographic Areas Reference Manual.** <https://www.census.gov/programs-surveys/geography/guidance/geographic-areas-reference-manual.html> (19.08.2020).
- United States Bureau of Labor Statistics, (2021). **Current Employment Statistics Highlights: Current Employment Statistics Highlights.** 202-691-6555. <https://www.bls.gov/ces/publications/highlights/2020/current-employment-statistics-highlights-12-2020.pdf> (09.02.2021).
- Uysal, F. (2016). **Bir Devletin Anatomisi: ABD ve Başkanlık Sistemi.** Ankara: Hece Yayınları.
- Uz, B. (2019). ABD İç Güvenlik Yönetimi. Tekin Avaner ve Can Umut Çiner (Editörler), **Karşılaştırmalı İç Güvenlik Yönetimine Giriş: Ülke Örnekleri.** (s.255-309), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Uz, B. (2020). Amerika Birleşik Devletleri Ulusal Güvenlik Politikalarının Gelişimi ve Uygulanması. Gökhan Sarı ve Taner Alabacak (Editörler), **Tematik Güvenlik Çalışmaları.** (s. 238-251), Ankara: Pegem Akademi.

- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. **Amme İdaresi Dergisi**, 33(3), 15-31.
- Üstüner, Y. (2012). Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Editörler), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**. (s. 545-559), Ankara: Nobel Yayınları.
- Verhoeven, T. (2019). **Secularists, Religion and Government in Nineteenth-Century America**. New York: Palgrave Macmillan.
- Vile, M. J. C. (1998). **Constitutionalism and the Separation of Powers**. Indianapolis: Liberty Funds.
- Vogel, R. K., Imbroscio, D. (2013). Governing Metropolitan Regions in the United States. Enid Slack, Rupak Chattopadhyay (Editörler), **Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems**. (s. 291-323), Ontario: Oxford University Press.
- Volkomer, W.E. (2013). **American Government**. New York: Pearson Education Inc.
- Voss Hubbard, M. (2002). **Beyond Party Cultures of Antipartisanship in Northern Politics before the Civil War**. Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Waldo, D. (1948). **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**. New York: Ronald Press Company.
- Waldron, J. (2013). Separation of Power Thought and Practice. **Boston College Law Review**, 54(4), 433-468.
- Warner, L. W., Van Riper, P. P., Martin, N. H., Collins, O. F. (1963). **The American Federal Executive**. New Haven: Yale University Press.
- Wartell, S. R. (2009). National Economic Council, **Change for America**, Center for American Progress, 15-22.
- https://images2.americanprogress.org/CAPAF/2008/changeforamerica/WhiteHouse_03_Wartell.pdf (17.06.2021).

- Watry, R. A. (2006). The People Who Serve in State Court Systems. Sean O. Hogan (Editor), **The Judicial Branch of State Government: People, Process, And Politics.** (s.139-170), California: ABC &CLIO Inc.
- Watts, D. (2010). **Dictionary of American Government and Politics.** Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd.
- Weber, M. (1995), **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı.** Ankara: İmge Kitabevi.
- Welch, S., Gruhl, J., Rigdon, M. S., Thomas, S. (2012). **Understanding American Government.**Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- Wheeler, D., A. (2008). **Presidential Power in Action Implementing Supreme Court Detainee Decisions.** New York: Palgrave Macmillan.
- Wheeler, R. R., Harrison, C. (2005). **Creating the Federal Judicial System.** Washington: Federal Judicial Center Publication.
- Whitby, K.J., Gilliam F. D. (1998). Representation in Congress: Line Drawing and Minorities. Herbert F. Weisberg ve Samuel C. Patterson (Editörler), **Great Theatre the American Congress in the 1990s.** (s. 33-51) New York: Cambridge University Press.
- White, L. D. (1948). **Introduction to the Study of Public Administration.** New York: The Mac Millan Company.
- White, L. D. (1956). **The Federalist, A Study in Administrative History.** New York: The Mac Millan Company.
- Wirls, D. (2015). **The Federalist Papers and Institutional Power in American Political Development.** New York: Palgrave Macmillan.
- Wuthnow, R (2013). **Smalltown America: Finding Community, Shaping The Future.** New Jersey: Princeton University Press.

- Wilson J. Q. (1975). The Rise of the Bureaucratic State. *The Public Interest*, (41), 77-103.
- Wilson, J. Q., Dilulio, J. J. Jr. (2008). **American Government Institutions and Policies**. New York: Houghton Mifflin Company.
- Wilson, J. Q. (2009). **American Government: Brief Edition**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- Wilson, J. Q., Dilulio, J. J., Bose, M. (2011). **The Essentials of American Government: Institutions and Policies**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- Wilson, J. Q. (2012). **American Government Brief Version**. Boston: Wadsworth Cengage Learning Inc.
- Wilson, J. Q., Dilulio, J. J., Bose, M., Levendusky, M. M. (2019). **American Government: Institutions and Policies**. Boston: Cengage Learning Inc.
- Wilson, C.W., Godwin, M.L., Clark W. (2020). Toward a More Inclusive Union? Examining the Increased Diversity of Candidates and Members of Congress. Sean D. Foreman, Marcia L. Godwin ve Walter Clark Wilson (Editörler), **The Roads to Congress 2018: American Elections in the Trump Era**. (s.11-30), New York: Palgrave Macmillan Imprint.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, 2(2), 197- 222. doi:10.2307/2139277
- Wilson, W. (1900). **Congressional Government: A Study in American Politics**. New York: Houghton Mifflin Company.
- Wilson, W. (1913). **The New Freedom: A Call for the Emancipation of the Generous Energies of a People**. New York: Page & Company.

- Workman, S. (2015). **The Dynamics of Bureaucracy in the U.S. Government: How Congress and Federal Agencies Process Information and Solve Problems.** New York: Cambridge University Press.
- Wright, D. S., Cho, L. C. (2000). State Administration and Intergovernmental Interdependency. John J. Gargan (Editör), **Handbook of State Government Administration.** (s. 33-67), New York: Marcel Dekker Inc.
- Wuthnow, R. (2013). **Small-Town America, Finding Community, Shaping the Future.** New Jersey: Princeton University Press.
- Yates, H. E. (2019). **The Politics of Spectacle and Emotion in the 2016 Presidential Campaign.** New York: Palgrave Macmillan.
- Yılmaz, R. (2009). Amerika Birleşik Devletlerinde Belediye Hizmetlerine İki Örnek. **Türk İdare Dergisi**, 81(462), 9- 37.
- Zamalin, A. (2015). **African American Political Thought and American Culture: The Nation's Struggle for Racial Justice.** New York: Palgrave Macmillan.
- Zaplin R., Valdez, B. (2017). Administering and Leading. David H. Rosenbloom, Patrick S. Malone, Bill Valdez (Editörler), **The Handbook of Federal Government Leadership and Administration: Transforming, Performing, and Innovating in a Complex World.** (s.136-152), New York: Routledge.
- Zengin, O. (2011). Amerikan Kamu Yönetimi Disiplinin Kuruluşunda Verimlilik Olgusunun Yeri. **Mülkiye**, XXXV(23), 43-54.
- Zimmermann, U. (2007). Metropolitan Governance. **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy.** Taylor & Francis. [doi:10.1081/E-EPAP-120041422](https://doi.org/10.1081/E-EPAP-120041422)
- Zuckerman, P. (2014). The Rise of the Nones: Why More Americans are Becoming Secular, and What that Means for America. Anthony B. Pinn (Editor), **Theism**

and Public Policy: Humanist Perspectives and Responses. (s.32-52), New York: Palgrave Macmillan.

Zweigenhaft, R. L. (2018). **The Election of 2018: Diversity in the 116th Congress.**https://www.researchgate.net/publication/329787654_The_Election_of_2018_Diversity_in_the_116th_Congress(17.05.2020).



ÖZET

Amerikan yönetim sistemi, günümüzde başarılı bir model olarak, dünyadaki diğer ülkeler tarafından referans alınmaktadır. Türkiye'nin de içinde olduğu birçok gelişmekte olan ülke, deneyimledikleri siyasal ve yönetsel darboğazların çözümü olarak Amerikan başkanlık sistemini görmektedirler. Bu amaçla, Amerikan federal sistemine özgü belirli yönetsel mekanizmaların kısmen veya parçalı olarak doğrudan transferi yoluna gidildiği izlenmektedir. Bu yönden, Amerikan yönetim sisteminin dünyadaki diğer ülkelere ihraç edilen gösterişli bir ürün haline geldiği kabul edilebilir.

Amerikan yönetim sisteminin başarılı işlerliğinin arkasında, toplumsal, ekonomik, coğrafi, politik ve felsefi yönden kendine özgü pek çok faktörün bileşimi yatmaktadır. Amerikan yönetim sistemi bu itibarla, kendisini ortaya çıkaran benzersiz koşulların etkisiyle oluşmuş bir tür yönetsel icat olarak kabul edilmelidir. Yanısıra, Amerika başarılı işleyen demokratik pratiklere sahip, bilimsel ve teknolojik yönden oldukça ileri, zengin bir ülkedir. Benzer koşullara sahip olmayan ülkelerin yönetim sistemlerine, zincirleme bir biçimde gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri ile Amerikan yönetim mekanizmalarının eklenmesinin aynı başarılı sonuçlara yol açıp açmayacağı üzerinde düşünmeye değer bir sorunsaldır. Bu anlamda, Amerikan siyasal ve yönetsel yapısının bütüncül olarak incelenmesi ve güncel ilk kaynaklardan edinilen bilgiler ışığında analiz edilmesi önemlidir.

Amerikan yönetim sistemi, 'güçler ayrılığı', 'federalizm', 'bireysel hak ve özgürlüklerin korunması' esaslarına dayanmaktadır. Yönetim sisteminin dayandırıldığı temel prensipler, denetim ve denge mekanizmasının işlerliği, yönetsel gücün parçalı bir yapıda kurgulanmış olması ile toplumun özgürlükçü düşünceye inancı dikkate alındığında, federal yönetim sisteminin sui generis bir yapıda olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan, öncesinde parlamenter sistem uygulamasını deneyimlemiş olan ülkelerin doğrudan Amerikan federalizmine özgü mekanizmaları transfer etmesinin yönetsel güçlülere yol açacağı düşünülmektedir.

ABSTRACT

American system, emulated by various countries in the world as an example of a successful governmental model. American presidential system regarded as an exitway from their political and administrative gridlocks by the emerging countries, including Turkey. For this purpose, these countries have a tendency to transfer specific American administrative mechanisms into their governmental systems, whether partially or totally. In this respect, American governmental model assumed as a flamboyant product, which is exportable to the other countries of the world.

The unique composition of a wide range of economic, social, political and philosophical factors lies behind the success of the American governmental system. In this regard, American model identified as an administrative invention due to the incomparable conditions that created itself. Besides, America is a scientifically and technologically progressed, industrialized country with rich resources, and has succeeding democratic implementations. It is worth considering whether the other countries that are not on the same league, despite inserting American administrative mechanisms into their systems with the help of enchainning legislative amendments, could accomplish a similar achievement. In this sense, analysis of the American system as a whole, in the light of the current and original resources is essential.

American governmental system relies on the pillars of ‘separation of powers’, ‘federalism’ and ‘protection of individual rights’. Checks and balances mechanism; fragmented and decentralized administrative power, and system’s upleaning on the liberalist social structure are the factors, which creates the uniqueness of the American system. Therefore, we can infer that, the countries with pre-parliamentary practices may experience administrative challenges due to direct transference of the American administrative mechanisms.

EKLER

Ek 1. ABD Yönetimi ve Siyasi Yapısı ile İlişkili Doktora Tez Çalışmaları

Tablo Ek-1: ABD Yönetimi ve Siyasi Yapısı ile İlişkili Doktora Tez Çalışmaları (Kaynak: <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/>)

Doktora Tezi	Yıl	Alan
İngiltere, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye'de Laiklik Uygulamaları: Karşılaştırmalı bir analiz	2019	Kamu Yönetimi
Bangladeş ve Amerika Birleşik Devletlerinden seçilmiş kıyı alanlarında çevreden kaynaklanan göç	2019	Kamu Yönetimi
İmalat sanayinin küresel boyuttaki dönüşümü: ABD örneği	2019	Kamu Yönetimi
Merkezi personel yönetimi örgütlenmesi: ABD ve Japonya örnekleri ve Türkiye için bir model önerisi	2019	Kamu Yönetimi
Amerikan çokkültürlülüğü açısından toplumsal güvenlik	2018	Kamu Yönetimi
Sınır aşan organize suçlarla mücadelede ABD ve Türkiye kıyaslaması: Federal Soruşturma Bürosu (FBI) ve Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM)	2018	Kamu Yönetimi
Parti içi demokrasi: Türkiye, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri karşılaştırması	2017	Kamu Yönetimi
Kamu yönetiminde farklılıkların yönetimi: ABD Hava Kuvvetleri örneği	2015	Kamu Yönetimi
Amerikan yönetim düşüncesinin doğuşu (1776-1920)	2015	Kamu Yönetimi
Siber uzamın güvenlileştirilmesi söylemi: Türkiye, ABD ve Avrupa Birliği örnekleri	2015	Kamu Yönetimi
İnsan haklarının bölgesel düzeyde korunması: Amerikan sistemi	2014	Kamu Yönetimi
İstihbarat kurumlarının dış politika karar alma sürecine etkisi: ABD İstihbarat Topluluğu örneği	2013	Kamu Yönetimi
Amerika Birleşik Devletleri'nde kilise ve devlet ayrılığının tarihî kökleri ve felsefî temelleri	2010	Kamu Yönetimi
Yenidünya düzeni bağlamında ABD ve AB dış politikalarının karşılaştırmalı analizi	2008	Kamu Yönetimi
Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türk Hukukunda iletişimin denetlenmesi	2008	Kamu Yönetimi
Karşılaştırmalı hukukta kanunların yapım-yazım tekniği- Türkiye, İngiltere, ABD örneği	2005	Kamu Yönetimi
Bir doğal afet olarak depreme hazırlıklı olma bilinci ve katılım: ABD, Japonya ve Türkiye Afyon ili örneği	2004	Kamu Yönetimi
Liberal ve komüniteryan çokkültürlülük: Kymlicka ve Taylor perspektifinden ABD ve Kanada örnekleri	2020	Siyasal Bilimler
Amerikan hegemonyası bağlamında siyasal düzen	2019	Siyasal Bilimler
Amerikan hegemonyası bağlamında siyasal düzen	2019	Siyasal Bilimler
ABD dışişleri belgeleri ışığında Türkiye'de çok partili hayata geçiş	2018	Siyasal Bilimler
Refah sistemleri çerçevesinde iki ülke sağlık sisteminin karşılaştırılması (ABD-Küba örneği) ve Türkiye için öneriler	2018	Siyasal Bilimler
Köken devletler ve köken devlet politikaları: Türkiye devleti ile Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşayan göçmenler arası ilişkiler	2016	Siyasal Bilimler
Türkiye ABD liderliğindeki askeri koalisyonlara neden katılır veya katılmaz	2016	Siyasal Bilimler
Menderes Hükümetleri Dönemi Türkiye-Amerika Birleşik Devletleri ilişkileri: 1950-1960	2014	Siyasal Bilimler
Amerika Birleşik Devletleri federal bağlamında din siyaseti: İman temelli inisiyatif örneği	2013	Siyasal Bilimler
İkinci Dünya Savaşı sırasında Amerikan-Türk ilişkilerinde gerginlikler	2013	Siyasal Bilimler
Devrim Sonrası Dönemde İran'ın ABD politikası: Devlet dönüşümü ve dış politikanın tarihsel sosyolojik bir analizi	2012	Siyasal Bilimler
ABD başkanlarının 1979 sonrasında İran'a yönelik politikaları	2011	Siyasal Bilimler
1950'li yıllarda ABD ile buluşma: Anti-komünizm, modernleşmecilik, maneviyatçılık	2010	Siyasal Bilimler

Geleneksel Amerikan kimlik ve güvenlik algısının 11 Eylül sonrası ABD dış politikasına etkileri	2010	Siyasal Bilimler
1950'li yıllarda ABD ile buluşma: Anti-komünizm, modernleşmecilik, maneviyatçılık	2010	Siyasal Bilimler
Amerika Birleşik Devletleri'nin Büyük Ortadoğu Projesi ve Türkiye	2008	Siyasal Bilimler
Amerika Birleşik Devletleri'nin Büyük Ortadoğu Projesi ve Türkiye	2008	Siyasal Bilimler
Osmanlı-Amerikan siyasi ilişkileri (1776-1917)	2000	Siyasal Bilimler
Yeni liberalizmde piyasa refah devleti anlayışı: İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye örnekleri	1999	Siyasal Bilimler
ABD modeli ışığında Türk vergi hukukunda ev eksenli çalışma	2020	Kamu Hukuku
Terörle mücadelede istihbarat faaliyetlerinin özgürlükler rejimine etkisi: Türkiye, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri	2019	Kamu Hukuku
11 Eylül sonrası ABD müdahaleciliği ve BM sistemi temelinde Uluslararası Hukuk	2011	Kamu Hukuku
İdare Hukuku açısından Türkiye'de elektrik sektörünün regülasyonu ve Avrupa Birliği, Rusya, Çin ve Güney Amerika uygulamaları	2009	Kamu Hukuku
Amerikan İdare Hukukunun temel kavramı olarak regülasyon ve Türk İdare Hukukuna yansımaları	2009	Kamu Hukuku
Soğuk savaş döneminde (1945-1975) ABD'nin Ortadoğu politikası: Gücün Hukuka üstünlüğü	2003	Kamu Hukuku
Amerikan Devriminde insan haklarının anayasal gelişimi	1993	Kamu Hukuku
Amerika Birleşik Devletleri'nde yargıçlar hükümeti	1992	Kamu Hukuku
İnsan haklarının bölgesel düzeyde korunması: Amerikalılararası sistem	1989	Kamu Hukuku
Rekabet hukukunun ekonomik analizi: ABD, AB ve Türkiye uygulaması	2005	Ekonomi
Eksik tüketim teorileri: Tarihsel gelişim süreci ve ABD ekonomisi örneğinde bir analiz	2002	Ekonomi
Korumacılığın siyasi ekonomisi ve DTÖ: AB ve ABD ticaret politikalarına 'kamu tercihi' yaklaşımı	2000	Ekonomi
Karar alma yaklaşımı çerçevesinde ABD'nin soğuk savaş sonrası dönemde askeri müdahaleleri	2020	U.A. İlişkiler
Değer ve çıkar ilişkisi bağlamında Amerika Birleşik Devletleri'nin soğuk savaş dönemi Ortadoğu politikası: Darbeler üzerinden bir değerlendirme	2019	U.A. İlişkiler
Amerika Birleşik Devletlerinin Barack Obama ve Bush Dönemi Hazar Denizi Bölgesinde Enerji Diplomasisi 2.Safha	2019	U.A. İlişkiler
Amerika Birleşik Devletleri'nin güvenlik yardımı programları: 11 Eylül sonrasında yürütülen eğit-donat faaliyetlerinin insan hakları hukuku ve ABD iç hukuku açısından incelenmesi	2019	U.A. İlişkiler
Fransa ve Amerika Birleşik Devletlerinin 2005-2015 yılları arasında karşılaştırmalı Afrika politikaları	2018	U.A. İlişkiler
Basra Körfezi'nde İngiliz – Amerikan rekabeti: Bureymi ihtilafı örneği (1950 – 1960)	2018	U.A. İlişkiler
Fransa ve Amerika Birleşik Devletlerinin 2005-2015 yılları arasında karşılaştırmalı Afrika politikaları	2018	U.A. İlişkiler
Amerika Birleşik Devletleri' nin soğuk savaş sonrası Karadeniz'e ve çevresine yönelik stratejisinin/politikalarının bölge güvenliğine etkileri	2017	U.A. İlişkiler
Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya Federasyonu'nun siber güvenlik stratejilerinin karşılaştırmalı analizi	2017	U.A. İlişkiler
Soğuk savaş sonrası Türk-Amerikan ilişkilerinin niteliği: Bir içerik analizi	2017	U.A. İlişkiler
Amerikan güvenlik politikasında Zbigniew Brzezinski'nin rolü ve Türkiye değerlendirmeleri	2016	U.A. İlişkiler
Soğuk savaş sonrası dönemdeki ABD başkanlarının dış politika yaklaşımları ve onların ABD'nin uluslararası düzlemdeki gücüne etkisi	2016	U.A. İlişkiler
Uluslararası ilişkilerde müttefiklik kavramı ve bu kavram çerçevesinde Türkiye-Amerika Birleşik Devletleri ilişkilerinin değerlendirilmesi	2014	U.A. İlişkiler
ABD-Rusya Federasyonu ilişkilerinde güvenlik ikilemi (2001-2012)	2014	U.A. İlişkiler
Yenidünyada eski oyun: Eleştirel bakışla Türk-Amerikan ilişkileri	2011	U.A. İlişkiler
İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'daki Amerikan askerî faaliyetlerinin arkasındaki temel güdüler ve NATO	2011	U.A. İlişkiler
11 Eylül sonrası Amerikan dış politikasında hegemonyanın yeniden inşası	2011	U.A. İlişkiler
ABD'nin 2003 Irak Savaşı dönemindeki dış politikası'nın Türk-Amerikan ilişkilerine etkisi	2010	U.A. İlişkiler

NATO savunma politikaları çerçevesinde Türk-Amerikan ilişkilerinin analizi	2008	U.A. İlişkiler
Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Amerika Birleşik devletlerinin Orta Asya politikası	2007	U.A. İlişkiler
Güç diplomasisi uygulamaları ABD ve Türkiye	2005	U.A. İlişkiler
Amerika'daki etnik lobiler ve Ermeni lobisi	2005	U.A. İlişkiler
Henry Kissinger'in uluslararası politikaya yaklaşımı ve Amerikan dış politikasına etkisi	2001	U.A. İlişkiler
1950-1960 Demokrat Parti dönemi Türk-Sovyet ilişkilerinde Amerikan faktörü	1998	U.A. İlişkiler
Uluslararası ilişkilerde epistemolojik gelişmeler ve eleştirel kuram açısından Türk-Amerikan ilişkilerinin bir incelemesi	1996	UA İlişkiler
1938-1950 Türk Amerikan diplomatik münasebetleri (İsmet İnönü devrinden Marshall planına kadar)	1991	UA İlişkiler



Ek 2. Başkanlık Seçimlerine Katılım ve Politika Sorunlarının Desteklenme Oranlarının Karşılaştırması

Tablo Ek-2: Başkanlık Seçimleri Katılım Oranları ve Politika Sorunları (Kaynak: Buchanan, 2004, s.5).

Seçim Yılı	Katılım Oranı (%)	Gündemdeki Politika Sorunu	Desteklenme Oranı (%)
1956	59.4	Savaş Tehdidi / Dış Politika	48
1960	63.06	Rusya ile İlişkiler	71
1964	61.92	Dış İlişkiler / Soğuk Savaş	46
1968	60.84	Vietnam	51
1972	55.21	Vietnam / Enflasyon	27
1976	53.55	Hayat Pahalılığı	47
1980	52.56	Hayat Pahalılığı / Enflasyon	60
1984	53.11	Savaş Tehdidi / Dış İlişkiler	30
1988	50.11	Bütçe Açığı	23
1992	55.09	Ekonomi / İşsizlik / Bütçe	81
1996	49.08	Ekonomi / İşsizlik / Bütçe	34
2000	51.2	Eğitim	18

Ek 3. Seçmen Verileri Bazında 1980-2016 Başkanlık Seçimleri Karşılaştırması

Tablo Ek-3: Seçmen Verileri Bazında 1980-2016 Başkanlık Seçimleri Karşılaştırması
(Kaynak: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2018/demo/P20-582.pdf>)

Seçim Yılı	Seçmen Yaş Aralığı (%)			
	18-29 Yaş	30-44 Yaş	45-64 Yaş	65 Yaş Üstü
2016	15.7	22.5	37.6	24.2
2012	15.4	23.1	39.1	22.3
2008	17.1	24.8	38.7	19.5
2004	16.0	27.3	37.6	19.0
2000	14.3	27.3	35.5	20.0
1996	14.9	31.8	33.0	20.3
1992	17.7	33.1	30.2	19.0
1988	18.1	32.0	30.5	19.4
1984	21.7	30.2	30.4	17.7
1980	22.3	28.4	32.5	16.8
Seçim Yılı	Seçmen İrk ve Etnik Köken (%)			
	Beyaz	Siyah	Diğer Irklar	Hispanik
2016	73.3	11.9	5.5	9.2
2012	73.7	12.9	4.9	8.4
2008	76.3	12.1	4.2	7.4
2004	79.2	11.0	3.8	6.0
2000	80.7	11.5	2.4	5.4
1996	82.5	10.6	2.2	4.7
1992	84.6	9.9	3.7	1.7
1988	84.9	9.8	3.6	1.7
1984	85.5	10.0	3.0	1.4
1980	87.6	8.9	2.6	1.0
Seçim Yılı	Seçmen Eğitim Düzeyi (%)			
	Lise ve Altı	Yüksek Okul	Lisans	Lisansüstü
2016	5.1	24.6	30.8	39.6
2012	6.2	25.9	31.3	36.6
2008	6.9	27.3	31.6	34.1
2004	8.1	28.5	31.0	32.4
2000	9.2	29.5	30.1	31.2
1996	10.7	30.5	29.4	29.4
1992	12.3	32.9	28.2	26.6
1988	15.4	37.5	21.6	25.5
1984	18.3	39.0	20.5	22.2
1980	21.4	38.7	19.3	20.6
Seçim Yılı	Seçmen Cinsiyet (%)			
	Kadın		Erkek	
2016	53.6		46.4	
2012	53.7		46.3	
2008	53.7		46.3	
2004	53.5		46.5	
2000	53.5		46.5	
1996	53.4		46.6	
1992	53.4		46.8	
1988	53.3		46.7	
1984	53.5		46.5	
1980	53.0		47.0	

Ek 4. Yüksek Mahkeme Yargıç Sayılarının 1789 Yılından Günümüze Değişimi

Tablo Ek-4: Yüksek Mahkeme Yargıç Sayılarının Değişimi ve Gerekçesi (Kaynak: Unah, 2009, s.46)

Yüksek mahkeme Yargıç Sayılarının Değişimi ve Gerekçesi (1789 – Günümüze)			
Düzenleme	Yargıç Sayısı	Yürürlük	Gerekçe
1789 Yargı Kanunu	6	1789-1800	Coğrafi/sosyal farklılıkları tatmin edilebilmesi ve bağımsızlık sonrasında ulusun bir bütün haline getirilmesi
1801 Yargı Kanunu	5	1801-1802	Thomas Jefferson'un atamasının Federalistler tarafından engellenmek istenmesi
1802 Yargı Kanunu	6	1802-1807	Federalistler tarafından siyasi saiklerle kanunun dolaşılmasının önüne geçilmesi ve üye sayılarının 1789 yılındaki haline döndürülmesi amacı
1807 Yargı Kanunu	7	1807-1839	Thomas Jefferson'a bir üye atama olanağı sağlanması
1837 Yargı Kanunu	9	1837- 1863	Ülkenin dokuz coğrafi Bölgeye ayrılmış olması
1863 Yargı Kanunu	10	1863-1866	Abraham Lincoln'e bir ilave üye atama olanağının sağlanması
1866 Yargı Kanunu	7	1866-1869	Lincoln suikasti sonrasında, Andrew Johnson'a, boş olan iki üyeliğin doldurulması yetkisinin tanınması
1869 Yargı Kanunu	9	1869 -	Mahkeme heyetinin yenilenmesi ihtiyacının ortaya çıkması, federal yargıçların emekliliklerinin düzenlenmesi

Ek 5. Yüksek Mahkeme Kararları ve Kamuoyu Görüşleri

Tablo Ek-5: Yüksek Mahkeme Kararları ve Kamuoyu Görüşleri (Kaynak: O’connor, Sabato, Yanus, 2016, s.272).

Yüksek mahkeme Kararları ile Kamuoyu Görüşlerinin Karşılaştırılması				
<i>Konu</i>	<i>Dava</i>	<i>Tarih</i>	<i>Karar</i>	<i>Karar Öncesindeki Kamuoyu Görüşü (%)</i>
Ölüm Cezası yasal mıdır?	Gregg v. Georgia	1976	Yasaldır	Yasaldır (%72 olumlu yöndedir)
Gönüllü iki yetişkin arasındaki eşcinsel ilişki yasal mıdır?	Lawrence v. Texas	2003	Yasaldır	Yasaldır (50% olumlu yöndedir)
Eyalet ve Yerel yönetimler silah satışı ve bulundurmaya izin veren düzenlemeler yapabilmeli midir?	McDonald v. City of Chicago	2010	Yapamaz	Yapamaz (50% karşı çıkmıştır)
Para bağışında bulunmak anayasal ifade özgürlüğü kapsamında mıdır?	Citizens United v. FEC	2010	Kapsamındadır	Kapsamındadır (62% olumlu yöndedir)
Hastaların Korunması ve Makul Ücretten Sağlık Hizmeti Yasası anayasal mıdır?	NFIB v. Sebelius	2012	Anayasaldır	Değildir (48% karşı çıkmıştır)

Ek 6. Etnik Köken ve Diğer Farklılıklar Bazında Federal İş Gücü Dağılımı

Tablo Ek-6: Etnik Köken ve Diğer Farklılıklar Bazında Federal İş Gücü Dağılımı (Kaynak: Kettl, 2018, s.272).

Etnik Köken ve Diğer Farklılıklar Bazında Federal İş Gücü Dağılımı(%)		
<i>Etnik Köken - Farklılık</i>	<i>Federal İş Gücü (%)</i>	<i>Toplam Nüfus (%)</i>
Pasifik Adası - Hawaii Yerlisi	0.4	2.0
Amerikan Yerlisi – Eskimo/ Alaska	1.7	1.2
Asya Kökenli	5.6	5.4
Beyaz	64.7	77.4
Afro-Amerikan	18.1	13.2
Hispanik	8.4	17.4
Kadın	43.2	50.8
Erkek	56.8	49.2
LGBTQ	2.8	3.4

Ek 7. Kamu Düzeninin Korunması ve İfade Özgürlüğüne Atfedilen Önem Düzeyi

Kıyası

Tablo Ek-7: Kamu Düzeninin Korunması ve İfade Özgürlüğü Önem Düzeyi (Kaynak: Janda, Berry, Goldman, 2011, s.18).

‘Kamu Düzeninin Korunması’ ve ‘İfade Özgürlüğü’ Önem Düzeyi Kıyaslama			
Ülke	Kamu Düzeninin Korunması Çok Önemlidir (%)	Ülke	İfade Özgürlüğü Çok Önemlidir (%)
Endonezya	67	Hollanda	39
Mısır	63	İsviçre	36
Danimarka	59	İngiltere	27
Tayvan	59	ABD	26
BAE	55	İsveç	25
Rusya	55	Avusturya	24
Finlandiya	50	Danimarka	22
Çin	50	İtalya	20
İsveç	45	Kanada	20
Yunanistan	40	Belçika	20
Güney Kore	39	Avusturalya	19
Brezilya	39	İspanya	17
Polonya	38	Y. Zelanda	17
Y. Zelanda	38	Meksika	17
İrlanda	38	Fransa	17
Fransa	38	Finlandiya	16
Avusturya	38	Mısır	11
Hindistan	37	BAE	10
İspanya	36	Portekiz	9
Hollanda	36	İrlanda	9
Japonya	36	Yunanistan	9
Belçika	36	Brezilya	8
Avusturalya	33	Endonezya	6
İngiltere	32	Hindistan	6
İsviçre	32	Polonya	5
Portekiz	31	Japonya	5
Meksika	30	Çin	5
ABD	29	Tayvan	4
İtalya	26	Güney Kore	3
Kanada	21	Rusya	2

Ek 8. Siyasi Parti Çoğunlukları Bazında ABD Başkanları ve Kongre (1993-2018)

Tablo Ek-8: Siyasi Partiler Bazında ABD Başkanları ve Kongre Çoğunlukları (1993-2018) (Kaynak: Bennett, 2017, s.311).

Siyasi Partiler Bazında ABD Başkanları ve Kongre Çoğunlukları (1993-2018)			
<i>Yıl</i>	<i>Başkan</i>	<i>Temsilciler Meclisi</i>	<i>Senato</i>
1993-94	Bill Clinton (Demokrat)	Demokrat	Demokrat
1995-96	Demokrat	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi
1997-98	Demokrat	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi
1999-00	Demokrat	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi
2001	George W. Bush (Cumhuriyetçi)	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi
2001-02	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi	Demokrat
2003-04	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi
2005-06	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi
2007-08	Cumhuriyetçi	Demokrat	Demokrat
2009-10	Barack H. Obama (Demokrat)	Demokrat	Demokrat
2011-12	Demokrat	Cumhuriyetçi	Demokrat
2013-14	Demokrat	Cumhuriyetçi	Demokrat
2015-16	Demokrat	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi
2017-18	Donald Trump (Cumhuriyetçi)	Cumhuriyetçi	Cumhuriyetçi