

Makale Türü: Araştırma



DEVLET AYGITININ DÖNÜŞÜMÜ: HİBRİT MERKEZİLEŞME



¹Havin ÖNER GÖREN

Özet

Kapitalist birikim sürecinde ekonomik ve toplumsal alanın yeniden yapılandırılması devlet aygıtının dönüşümüne yol açmıştır. Devletin nasıl dönüştüğü sorusu farklı bakış açıları ve yaklaşımlar yoluyla analiz edilmiştir. Bu makalede, devlette güç olgusu egemenlik kavramıyla ilişkilendirilerek gücün kaçınılmaz olarak bir noktada yoğunlaştığı iddia edilmektedir. Bu eğilim, yeni sağ hakim anlayışı çerçevesinde 1980 sonrasında yürütmenin artan oranda güçlendirildiği savıyla ilişkilendirilmektedir. Yürütmede güç yoğunlaşması aynı zamanda merkezileşme olgusunu da yeni bir forma kavuşturmuştur. Siyasi ve idari merkezileşme kavramlarının bir arada olmasını anlatan hibrit merkezileşme çalışmanın ana çerçevesini oluşturmaktadır. Kamu yönetimi yazınında sıkça ele alınan devletin dönüşümü olgusunun gücün bir noktada yoğunlaşmasıyla /merkezileşmesiyle bağlantılı olduğu çalışmanın temel varsayımını oluşturmaktadır. Bu kapsamda, 1980 sonrası artan oranda yürütmede güç yoğunlaşmasının, kamu yönetiminin örgütlenmesinde ve işleyişinde ortaya çıkan yeni bir tür merkezileşme/hibrit merkezileşme ile ele alınabileceği ileri sürülmektedir. Bu bağlamda, siyasi ve yönetsel alanın iç içe geçtiği ve yürütmede siyasi ve yönetsel alan ayrımının farklı bir forma kavuştuğu söylenebilir. Makalede sonuç olarak; kamu yönetiminde dönüşümün var olduğu ancak esas dönüşenin devlet aygıtının kendisi olduğu iddia edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Devlet, Kamu Yönetimi, Merkezileşme, Hibrit Merkezileşme

Transformation of the State Device: Hybrid Centralization

Abstract

The restructuring of the economic and social sphere in the capitalist accumulation process has led to the transformation of the state apparatus. The question of how the state is transformed has been analyzed through different perspectives and approaches. In this article, it is claimed that power inevitably concentrates on one point by associating the phenomenon of power with the concept of sovereignty. This tendency is associated with the argument that the executive has been increasingly after 1980 within the framework of the new right-wing dominant understanding. Concentration of power in the executive, has also given a new form to the phenomenon of centralization. Hybrid centralization, which describes the coexistence of the concepts of political and administrative centralization, constitutes the main framework of the study. The basic assumption of the study is that the transformation of the state, which is frequently discussed in the public administration literature, is related to the concentration/centralization of power. In this context, it is argued that the increasing concentration of power in the executive after 1980 can be handled with a new type of centralization/hybrid centralization that emerged in the organization and functioning of public administration. In this context, it can be said that the political and administrative spheres intertwined and the separation of the political and administrative spheres in the executive has acquired a different form. As a result of the article; it is claimed that there is a transformation in public administration, but the main transformation is the state apparatus itself.

Keywords: State, Public Administration, Centralization, Hybrid Centralization

¹ Dr., havinoner@gmail.com, ORCID-iD: 0000-0003-1073-7180

GİRİŞ

Devlet aygıtının yeniden yapılandırılması günün koşullarına ve değişen şartlara uyum göstermektedir. 1980 sonrası dönem yeni sağ anlayışına göre; kamu kaynaklarının kullanımında verimsizlik vurgusu yeniden yapılandırılma sürecinde teknik boyutun ön plana çıkarılmasıyla ele alınmalıdır. Ekonomik ve toplumsal alanın birbiriyle bütünlüğü ve uyumu göz önüne alındığında, ekonomik kriz dönemlerinde devletin büyümesi/küçülmesi söylemi yanında, devletin gücünün toplumsal alanda değişimi de analiz edilmelidir. Devlet aygıtının sınırlandırılmasının gücünü ne oranda değiştirdiği belirsiz bir durum olmasına rağmen gerekli şartlar ve koşullar sağlandığında devletin aşırı güç kazanmasının gücünü bir noktada yoğunlaştırmasıyla mümkün olduğu söylenebilir.

Çalışmada, devlette güç olgusu egemenlik kavramıyla ilişkilendirilerek gücün kaçınılmaz olarak bir noktada yoğunlaştığı ileri sürülmektedir. Gücün bir noktada/yürütmede yoğunlaşmasının, 1980 sonrası dönemden günümüze artan oranda devam ettiği iddia edilmektedir. Ülkelerin ekonomik ve toplumsal yapılarının da etkisiyle farklılaşabilen bu sürecin yeni bir dönemi işaret ettiği söylenebilir. Mevcut söylemin, devletin yönetim aygıtı olan kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişinin dönüşümüyle uygulama alanı bulduğu görülmektedir.

Bu çalışmada, hibrit merkezileşme süreci dört başlıkta analiz edilmiştir. Çalışmanın birinci başlığında devlet, güç ve egemenlik kavramları tarihsel süreçleri bağlamında ele alınmıştır. Kavramların tarihsel gelişimi çalışmanın sınırlılığı çerçevesinde birbiriyle bağlantıları göz önüne alınarak irdelenmiştir. İkinci başlıkta, gücün bir noktada yoğunlaştığı savıyla merkezîyetçilik kavramı tanımlanmaya çalışılmıştır. Üçüncü başlıkta, kamu yönetimi yazınında merkezileşme kavramının nasıl ele alındığı ortaya konulmuştur. Bu çerçevede yazıda merkezîyetçilik tanımlamaları ele alınmıştır. Dördüncü başlıkta ise, merkezileşmenin yeni formu olan hibrit merkezileşme kavramı Türkiye özelinde örneklerle analiz edilmiştir. Çalışmada, Türkiye’de 2002 sonrasında siyasal alanın yönetsel alanla bütünleşmesi sürecinin varlığı yanında; siyaset ve yönetim alanı ayrımının muğlaklaştığı ileri sürülmektedir. Merkezileşme kavramında siyasi ve idari merkezileşmenin bir arada olmasını anlatan hibrit merkezileşme süreci, kamu yönetiminde mevcut uygulamalarla ilişkilendirilmektedir. Bu çalışma, devletin gücünü bir noktada yoğunlaştırmasının kamu yönetiminde hibrit merkezileşmeye² (Angın ve Övgün, 2020: 3) yol açtığını iddia etmektedir. Yürütmede artan güç yoğunlaşması kabulüyle özünde dönüşenin devletin kendisi olduğu söylenebilir.

1. DEVLET, GÜÇ ve EGEMENLİK İLİŞKİSİ

Gerek siyasal düşünürler gerekse de sosyal bilimciler devlet aygıtının ne olduğu konusunda uzlaşmaya varamamışlardır. Devletin tanımlanmasında devlet aygıtının nasıl ele alındığı belirleyici

² Hibrit merkezileşme kavramı kamu yönetimi yazınında ilk kez “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Hibrit Merkezileşme” adlı makalede yer almıştır. Barış Övgün ve Cem Angın tarafından kaleme alınan makalede özellikle 2010 sonrası dönemde kamu yönetiminde artan oranda merkezileşme eğiliminin hibrit merkezileşme adıyla kavramsallaştırılması gerektiği ifade edilmektedir.

olmuştur. Bazı düşünürler, devleti en üstün değer olarak ele alırlar (Kapani, 1998: 34). Örneğin: Hegel, “bireyin sahip olduğu her şeyi devlete borçlu olduğunu ve bireylerin yüce görevlerinin devletin üyeleri olmaları” (Raynaud ve Rials, 2003: 360-361) ifadesiyle devleti yüceltmektedir. Rousseau ise, devlet aygıtını toplum sözleşmesiyle ilişkilendirirken; Carey devletin kökeninde bir soyguncu çetesinin yattığını söylemektedir (Oppenheimer, 1984: 36). Ancak tüm bu tanımlamalardan farklı olarak devletin, gücün en yüce ifadesi olduğu da ileri sürülebilir. Hatta gücün bir araç olmaktan çıkıp amaç haline dönüşmesiyle devletin oluştuğu da iddia edilebilir. Bu bağlamda, ele alınan devlet aygıtı güç olgusuyla varlık bularak kendi yasalarını yaratabilecek ve amacına ulaşmış olacaktır (D’entreves, 2000: 207).

Sosyal bilimlerin kilit kavramı olan güç, hem insan ilişkilerinde hem de sosyal hayatta vazgeçilmez ve temel bir unsurdur (Turner, 2005: 1). Fizikte temel kavramın enerji olması gibi sosyal bilimlerin de temel kavramı güçtür (Russell, 2011: 10). Gücün sosyal ilişkilere etkisi ve yön verme özelliğinin olduğu bilinmektedir (Demirkıran, 2015: 318). Güç olgusunun analiz edilmesinde farklı yaklaşımlar ve bakış açıları olduğu söylenebilir. Örneğin, Weber ve Foucault gibi düşünürler güç olgusunu analiz etmişlerdir. Ancak Foucault, Weber’in düşünce çizgisinin bir bölümünü sürdürürken güç olgusunu farklı bir bakış açısıyla ele almıştır (Giddens, 2000: 11). Foucault güç nedir tanımından ziyade, gücün nasıl kullanıldığına odaklanmıştır. Gücün ancak eyleme dönüştüğünde var olabileceğini ifade etmiştir (Gallagher, 2008: 398).

Bodin egemenlik kavramını kullanan ilk düşünür olarak bilinmektedir. Klasik egemenlik teorisi savunucularından da biri olan Bodin, egemenliği “yurttaşlar üzerindeki en yüksek, en mutlak ve en sürekli güç” olarak tanımladıktan sonra bir başka güç tarafından sınırlandırılmadığını ifade etmiştir (akt. Ağaoğulları vd., 1994: 19).

Bodin’e göre; demokrasinin olumlu yönleri kâğıt üstünde kalmaya mahkûmdur. Her şeyden önce, insanlar kendi aralarında eşit değillerdir. Bazı insanları diğerlerinden daha becerikli ve yetenekli kılan doğa yasası, birilerini yönetmeye ötekileri de boyun eğmeye göre düzenlemiştir. Dolayısıyla zorla eşitlik kurulması, onurların ve payelerin eşit bir şekilde dağıtılması doğal (tanrısal) düzene aykırıdır. Halkın kamu işlerini görmedeki bilgisizliği ve yeteneksizliği de göz önüne alındığında, egemenliğin halkın eline verildiği bir ülkede düzenin, dinginginliğin, barışın olamayacağı ortaya çıkar (akt. Ağaoğulları vd., 1994: 39-40) anlayışı hukukun üstünlüğü anlayışının tersini savunan bir anlayıştır.

Althusius bu konudaki görüşünü doğrudan doğruya Bodin’i eleştirerek dile getirir: “Bodin, egemenliği krallara ve büyüklerle vermekle yanılıya düşmüştür; egemenlik, topluluğun bütünüdür hakkıdır. Kral ya da prens olarak adlandırdıklarımıza büyük meşru gücü veren topluluktur. İktidarın büyük olmasının yanı sıra mevcut iktidardan daha büyük olanı da vardır, bu onu kendi isteğiyle verenin iktidarındır” (akt. Ağaoğulları vd., 1994: 68). Siyaset felsefesinin doğrudan mirası olan egemenlik kavramı Bodin ve Althusius yanında Hobbes’un eserlerinin odağında da yer almaktadır. “Egemen, yüce iktidarı elinde tutan son kişidir. Onun üstünde hiçbir dünyevi güç olamaz. Rousseau egemeni edilgen

konumdayken devlet, etkin konumdayken egemen, benzerleriyle karşılaştırıldığında güç diye adlandırır” (Braud, 2000: 368).

Egemenliğin monarktan halka geçişi, isim sahipliği düzeyinde olur, merkezi egemen gücün özüne dokunulmaz. Bu bakımdan Fransız devrimi, siyasette yeni bir dönem açmaz, fakat 14.-16. yy. 'lar arasında gerek kurumsal, gerek pratik düzeyde oluşturulmuş olan devlet modelini yenileştirir, güncelleştirir. Hakim siyasal gücün değişmesiyle birlikte tiranın gasp etmiş olduğu kabul edilen egemenlik, bu kez halk-ulus adına yeniden düzenlenir. Halk, modern prestir artık (Ağaoğulları, 1991: 22).

Devletin meşruluğunu ifade eden egemenlik modern devletle ilişkilendirilip; devletin mutlak yetkisini de ifade eden kamusal bir güç olarak da tanımlanabilir (Beriş, 2008: 56). Bu durum modern siyasal düşüncenin ete kemiğe bürünmüş hali Fransız Devrimi'nin sloganvari üçlemesinde gizlidir: Eşitlik, özgürlük, kardeşlik. Modern yurttaşın kendisini politik olarak var etmesinin formülü bu üç sözcüğe sığdırılmaya çalışılmıştır (Dikmen, 2010: 61). 1789 öğretisiyle birlikte egemenliğin esas sahibinin kim olduğu önemli bir sorudur. Sorunun cevabı: “kralın tanrısal hakkı yerine halkın tanrısal hakkını” yani ulusal egemenlik öğretisini işaret etmektedir (Duguit, 2000: 386-391).

Bireylere güven veren devlet aygıtı demokratik bir toplumda bu konuda tek olma özelliği taşır. Bu durum insanlara kıyasla gücünün ve kalıcılığının olmasıyla ifade edilebilir. Bir yandan rahatlık isteği durmaksızın artar ve hükümet de tüm kaynakları gittikçe daha fazla ele geçirir. İktidarın gücünün genişlemesi ve belirli alanı aşması aynı zamanda onu daha güçlü ve bağımsız hale dönüştürür. Daha atik olan iktidar böylece kuvvetini daha da artırır (Tocqueville, 2016: 740-741).

Gerekli şartlar ve koşullar sağlandığında her toplum yapısında devlet aygıtının gücünü bir noktada toplaması olasıdır. Merkezileşme olarak adlandırılan bu süreç; devletin egemenlik gücünü toplumsal alana doğru genişletmesiyle söz konusu olabilecektir. Gücün bir noktada yoğunlaşması, devletin egemenlik yetkisine dayanarak gücünü arttırmasıyla mümkün olabilecektir. Gücünü arttıran devlet, yürütme organını da güçlendirmek suretiyle siyasal ve yönetsel alanda tek güç olarak var olabilecektir.

2. GÜCÜN BİR NOKTADA YOĞUNLAŞMASI: MERKEZİLEŞME

Mutlakiyetin doğasında var olan güç yoğunlaşması kuvvetler ayrılığı sistemi aracılığıyla ortadan kaldırılmaya çalışılır (Schmitt, 2014: 59). Ancak “güç kendisine zaman tanıdığı anda iktidar haline gelir, ama kriz anı, geri dönüşsüz karar anı gelince çıplak güç haline geri döner” (Canetti, 2014: 283). Dolayısıyla gücün bir merkezde toplanması engellenmeye çalışılsa dahi çoğu zaman bunun mümkün olmadığı söylenebilir. Her türlü iktidar, kontrolünü merkezileştirdikçe, gücünün etkilerini de arttırır; bu, araştırmanın gözlemciye sunduğu ve bundan daha kesin bir gücünün de despotları ortaya çıkardığı bir doğa yasasıdır (Tocqueville, 2016: 196).

Devlet, bürokratik yapısı ya da ekonomiyle ilişkisini yeniden düzenleyerek merkezdeki gücünü genişletebilir. Fakat bunun yanında merkezdeki yapının gücünü de koruması

gerekmektedir. Gücün merkezde yoğunlaşması, devletin enerjisini ve performansını artırır. Başarı ve performans ise, otoriteyi güçlendirir, fakat otorite sahibi olmak kendiliğinden başarıyı ve performansı mümkün kılmaz. Diğer taraftan devleti güçlü kılmanın yolu “halkın kabul edebilirliklerini takip etmekten” geçmektedir (Bezci, 2006: 173).

Demokratik toplumda güçsüz kalan bireylerin devlete sığınmaları kaçınılmazdır. Bu bağlamda, devlet ve birey arasında bir karşıtlık olacaktır. Devlet büyürken bireyde küçülecektir (Göze, 2005: 253). Devletin büyümesi yürütmenin güçlendirilmesi veya yürütmede güç yoğunlaşmasıyla sonuçlanacaktır. Bu çerçevede, devletin gücünün yayıldığı veya bir noktada yoğunlaştığı söylenebilir. Hükümetin gücünün artmadığı ancak yürütmenin yetkilerinin artırılmaya çalışıldığı aşikârdır. Yürütmenin güçlendirilmesi yasamanın gücünün azalmasına yol açmaktadır (Gözübüyük, 2004: 235). Devletin aşırı güç kazanması merkezileşme eğiliminin bir türevi olarak anlaşılabılır. Merkezileşme bir yandan devlet iktidarının görülmek üzere güçlenmesini, öbür yandan devletin yeni toplumsal uzamlara doğru aşırı müdahaleci bir genişleme eğilimi sergilemesini anlatır (Yetiş, 2014: 193). Evrensel bir bilgi olarak demokrasinin merkezileşme eğilimi olduğu söylenebilir. Çoğunluğun yönetiminin zorba olması ihtimali demokrasi için bir tehlikedir. Demokratik rejimin çoğu zaman çoğunluğun hakkını kötüye kullanma ve azınlık aleyhine tutumunu engellemek zor olabilir (Aron, 2010: 176). Merkezileşme bir şey yaptırma değil de engelleme konusunda eşsizdir (Tocqueville, 2016: 154).

Bir ülkenin içinde yaşanan sıkıntıların fazlalığı yanında esas olan dış tehlikelerdir. Mevcut kriz anı ülke için büyük tehlike anlamına gelmektedir. Dış politikanın yürütme kuvveti üzerindeki rolü oldukça önemlidir. Yürütmenin gücü azaltmaya çalışılsa dahi bu duruma etki eden en önemli etki dış politika olacaktır. Dış politika müzakerelerinin tek kişi tarafından başarıyla yürütüleceği bilinmelidir (Tocqueville, 2016: 146).

Görüldüğü üzere, gücün gerekli şartlar ve koşullar gerçekleştiğinde bir noktada yoğunlaşmasının kaçınılmaz olduğu söylenebilir. Gücün bu özelliği devlet aygıtının gücünü merkezde/bir noktada yoğunlaştırmasıyla ilişkilidir. Devlet, gücünü egemenlik sıfatıyla mutlak ve sürekli hale dönüştürerek daha da arttırma eğilimindedir. Egemenlik vasfıyla gücünü meşrulaştıran devlet aygıtı gücünü azaltmaktan ziyade arttırmanın yollarını aramaktadır. Bu bağlamda gücün bir noktada yoğunlaşması gücün kullanımı açısından en uygun form olarak nitelendirilebilmektedir.

Gücün bir noktada yoğunlaşması yürütme organının 1980 sonrası artan oranda güçlendirilmesiyle uygulama alanı bulmuştur. Yürütmede yaşanan güç yoğunlaşması kamu yönetiminde yönetim ve siyaset alanında gücün bir noktada yoğunlaşmasına yani hibrit merkezileşmeye yol açmıştır. Hibrit merkezileşme, uygun şartlar ve koşullar gerçekleştiğinde devletin gücünün bir noktada yoğunlaşmasıyla uygulama alanı bulabilecek kaçınılmaz bir süreç olarak ele alınabilir.

3. KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİLEŞME

Montesquieu tarafından geliştirilen kuvvetler ayrılığı kuramı anayasacılık hareketiyle belirmiş ve liberal devlet örgütlenmesinin hukuk devleti mantığıyla var olmuştur (Güler, 2013: 60). Fransız kamu yönetimcilerin kamu yönetiminde kuvvetler ayrılığını sistemli hale getirmeleri yanında bir başka temel ayırım olan siyaset-yönetim ayırımı da Avrupa’da ortaya çıkmıştır (Saklı, 2011: 104). Kamu yönetimi disiplininin var oluşunda ortaya konulan siyaset-yönetim ikiliği aynı zamanda disiplinin tarihsel gelişimi açısından da oldukça önemlidir. 1887 yılında ABD’de yayınlanan “Yönetimin İncelenmesi” adlı makale kamu yönetimi disiplininin kuruluş tarihi olarak görülmektedir. Makale, siyaset ve yönetim alanının birbirinden ayrılması gerektiğinden bahsetmektedir (Güler, 2003: 533). *Political Science Quarterly* adlı dergide yayınlanan Woodrow Wilson’un kaleme aldığı söz konusu makalede yönetim ve siyaset ayırımı şu sözlerle ifade edilmiştir: “Siyaset idarenin yardımı olmaksızın hiç bir şey yapamaz, fakat idare buna rağmen siyaset değildir. Biz bu düşünce için Alman otoritelerine dayanmak zorunda değiliz; siyaset ve idare arasındaki ayrılık bereket versin daha fazla lüzum göstermeyecek kadar aşikârdır” (Wilson, 1961: 64).

Siyaset ve yönetim ayırımından türeyen merkeziyet kavramının sıklıkla kullanıldığı ancak anlamı konusunda araştırma yapılmadığı söylenebilir (Tocqueville, 2016: 106). Merkezileşme yönetsel olandan ziyade siyasetin genel olarak yeniden yapılandırılmasıyla ilişkilidir (Yetiş, 2014: 189). Aristokratik ve demokratik toplum biçiminde kaçınılmaz bir biçimde ortaya çıkan merkeziyetçiliğin zorunlu bir oluşum olduğu ileri sürülebilir. Bu zorunluluğun toplumsal ve siyasal alanın yeniden yapılanmasında gerekli olduğu düşünülebilir (Yetiş, 2006: 280). Merkeziyetçilik, siyasal-toplumsal gerçekliğe yönelik ayrıştırmalar üzerinde kurulmalıdır. Tocqueville’in ortaya koyduğu hükümet ve idare alanındaki siyasal gücün yoğunlaşma tarzlarındaki farklılaşma, Avrupa merkeziyetçi uygulamalarını eleştirmek adına ortaya konulmuştur (Yetiş, 2006: 281-282). Restorasyon dönemi³ liberalizm anlayışından esinlenen Tocqueville, merkeziyetçilik sorunsalına karşı merkeziyetçiliğin tek biçimli olmayan görünümünü savunarak bu farklı görünümleri iki farklı kategoride ayırır. Tocqueville bu görünümleri siyasi ve yönetsel merkeziyetçilik olarak ele almıştır. Merkeziyetçiliğin demokratik toplumda siyasal iktidar ve bireysel özgürlüklerin sınırını belirlediğini düşünen (Yetiş, 2006: 281) bu anlayış siyasal iktidar alanında merkeziyetçilik ve yönetim alanında merkeziyetçilik arasında ayırım yapılmasını öngörmektedir. Bu ayırım bazı yazarlarca gerekli görülmesi de⁴ merkezi hükümet ve merkezi idare arasındaki ayırım merkeziyetçilik kavramının anlaşılması adına önemlidir. Tocqueville’in geliştirdiği bu ayırım, hükümet ve idare alanındaki gücün farklı yoğunlaştığı düşüncesine dayanmaktadır (Yetiş, 2006: 282). Savunma ve dış politika gibi ulusal çıkarlarla ilgili merkeziyetçilik anlayışı siyasal merkeziyetçilik olarak ele alınırken, yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan güç yoğunlaşması

³ Restorasyon dönemi, Fransız tarihinde Nisan 1814-Mart 1815 yıllarını kapsayan “Birinci Restorasyon” ve Haziran 1815’ten 1830 Devrimi’ne kadar var olan “İkinci Restorasyon” dönemini anlatmaktadır. Bkz. Restorasyon (Fransa). (2021). [https://tr.wikipedia.org/wiki/Restorasyon_\(Fransa\)](https://tr.wikipedia.org/wiki/Restorasyon_(Fransa)). Erişim Tarihi: 04.06.2021.

⁴ Bu konuda François Guizot’a bakılabilir.

yönetimsel merkezîyetçilik olarak adlandırılmıştır (Tocqueville, 2016: 106). Tocqueville, iki tür merkezîyetçilik anlayışından birincisini siyasi merkezîleşme, ikincisini idari merkezîleşme olarak tanımladıktan sonra Birleşik Devletler’ de siyasi merkezîleşmenin en yüksek derecede olmasına rağmen idari merkezîyetin var olmadığını ifade etmiştir. Tocqueville, ülkenin genel menfaatlerinin yönetiminin tek bir elde toplanmasını siyasi (hükümette) merkezîleşme diye adlandırırken kente ait menfaatlerin yönetiminin tek elde toplanmasına idari merkezîyet olarak adını vermektedir (Tocqueville, 2016: 106-107).

Farklı disiplinlerde farklı anlamlarda kullanılan bu kavram kamu yönetimi açısından üç şekilde ele alınabilir.

1. Merkezîyetçilik, siyasal ve yönetimsel iktidarın coğrafi olarak başkentte yani Ankara’da toplanmasıdır.

2. Merkezîyetçilik, devlet içinde iktidarın merkezi yönetimce kullanılmasını ifade eder.

3. Merkezîyetçilik, devlet ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin dengesizliği olup, yerel yönetimlerin devlet karşısında bağımlılığını ifade eder (Eryılmaz vd., 2007: 565).

Güler’e göre; merkezîyetçilik bir örgütlenmenin bir noktadan çevresine doğru yönetilmesinde kaynak, amaç ve araçların hareketliliğidir (Güler, 2013: 119). Akbulut’a göre; merkezîyetçilik Türkiye’de hem tarihsel hem de hukuki olarak yönetimsel olan idare biçiminde somutlaşırken, yönetimsel olanın toplumsal içeriği bürokrasi olarak, yönetimsel olanın işlevselleştirilmesi kamu yönetimi olarak adlandırılır (Akbulut, 2010: 55-59). Eryılmaz’a göre; merkezden yönetim, karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce muhtemelen yerine getirilmesi anlamını taşımaktadır. Bu durum kamu hizmetlerinde bütünlüğün sağlanması için gerekli görülmektedir. Merkezden yönetim ilkesi ise ikiye ayrılmaktadır. Birincisi; siyasi bakımdan merkezden yönetim, yasama organının ve hükümetin tek olmasını anlatmaktadır. Bunun yanında siyasi gücün merkezde toplanmasını ve bu çerçevede hukuki birliğin varlığını ifade etmektedir. Bu şekilde örgütlenmiş devlete üniter devlet adı verilmektedir. İkincisi idari merkezîyetçilik ise, siyasi merkezîyetçiliğin sonucu olarak görülmektedir. (Eryılmaz, 2013: 106-107). Nalbant’a göre; merkezîyet bir topluluğun örgütlenmesinde merkezi yönetimin yer ve kişiler açısından bütün karar alma yetkilerinin toplanmasıdır. Merkezîyetin siyasal ve idari merkezîyet olarak iki yönü olduğunu belirtir. Siyasal merkezîyetçilik yasama ve yürütme yetkisinin merkezi olmasını anlatmaktadır. İdari merkezîyetçilik ise idarenin mevcut sisteme uygun bir şekilde yani siyasi karar alma organlarına bağlı şekilde örgütlenmesini ifade etmektedir (Nalbant, 1997: 36-37).

Sonuç olarak; merkezî bir yönetim, ne denli aydınlık ve bilinçli olursa olsun, bütün bir halkın yaşamındaki tüm ayrıntılara tek başına hâkim olamaz (Tocqueville, 2016: 153). Mevcut tanımlar ışığında merkezîyetçilik eğiliminin tek biçimli olmadığı siyaset ve yönetim ayrımına göre ayrıştırılabilecek özellikler taşıdığı söylenebilir. Bu bağlamda, Türkiye özelinde yönetimsel ve siyasal alanın muğlaklaştığı ileri sürülebilir. Siyasal alanın yönetimsel alanı da içine alacak şekilde dönüşmesi yeni bir merkezîleşme sürecine işaret etmektedir.

4. TÜRKİYE’DE HİBRİT MERKEZİLEŞME

Devlet aygıtının büyümesi sonucu kamu yönetimindeki dönüşüm süreci “yeni bir merkezileşme/hibrit merkezileşme” adıyla daha önceki uygulamalardan farklı olarak yönetsel olana değil, siyasal olana dayanan bir uygulamayı anlatmaktadır (Övgün ve Uğurlu, 2015: 382). Türk kamu yönetiminin mevcut sorunlarının yönetsel olduğu kadar siyasal yönünün de olduğu ileri sürülebilir. Ancak akademik düzeyde siyasal yönüyle ilgili araştırmalar yapılması tercih edilmemektedir (Özen, 2003: 335).

Merkezileşme açısından Türkiye’de 1982 anayasası yürütmeyi güçlendirmesinin yanı sıra yürütmeye yeni görevler sağlaması açısından bir dönüm noktası olarak ele alınabilir. Aynı zamanda ikili meclisten tek meclis yapısının benimsenmesiyle yasama daha işler hale dönüştürülmüştür. Bu durum yasama sürecini kısaltırken aynı zamanda yürütme organını dolaylı yollardan güçlendirmiştir (Gözübüyük, 2004: 235). Merkezileşmedeki oluşum, daha önce diğer/alt kurullara ve/veya kurumların kendilerine ait olan yetkilerin, bunlardan alınarak, yukarıya, odak noktaya çevrilmesi şeklinde olmuştur. Merkezileşme ve siyasi makamların idare cihazının oluşumunda ve işleyişinde etkinleştirilmesi 1982 Anayasasının asli ve temel karakteristiği yapılmıştır (Güran, 2003: 181). Yürütme organı artık kuvvetler içerisinde egemen haline gelip yasama organı aleyhine bir süreç ortaya çıkmıştır. Sürecin devamında iktidarların kişiselleştiği ve tek kişi tarafından temsili kaçınılmaz olmuştur. Liderlerin mevcut dönüşümden olumlu etkilenmelerine rağmen halkın siyasetten uzaklaştıkları (*depolitisation*) ifade edilebilmektedir (Tanilli, 1993: 45).

Ancak Türkiye açısından hibrit merkezileşme olarak ele alınacak sürecin başlangıcı 2002 sonrası döneme denk gelmektedir. 2002 yılından günümüze iktidarda olan Adalet ve Kalkınma Partisi’nin hazırlamış olduğu 58. Hükümet Programı ve acil eylem planı merkezi idarenin merkez örgütlenmesinden taşra örgütlenmesine ve yerel yönetimlere kadar devlet örgütlenmesinin tümünün dönüşüme uğraması (Fedai, 2015: 163) merkezileşme sürecinin başlangıcı olarak ifade edilebilir. 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan referandumla Cumhurbaşkanının parlamento tarafından değil, doğrudan seçmen tarafından seçilmesi yürütmenin güçlendirilmesi ve gücün bir noktada yoğunlaşması açısından önemlidir. Mevcut anayasal sisteme göre geniş yetkileri olan bu makam, şimdi kendini seçen kaynak bakımından da güçlendirilmiş ve parlamentonun kaynağı ile aynı kaynağa dayandırılmıştır (Güler, 2013: 136). Özellikle 2010 anayasa değişikliği ve ardından 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte hibrit merkezileşmenin inşa edildiği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla yürütmede güç yoğunlaşması süreci siyasal ve idari merkezileşmenin bir arada olmasıyla yeni bir kurumsal niteliğe kavuşmuştur (Angın ve Övgün, 2020: 637).

Özetle, Türkiye’de hibrit merkezileşme, yürütmede yaşanan güç yoğunlaşmasının tek bir merkezde birleşmesiyle işlevsel hale gelmiştir. Gerek siyasal gerekse de idari mekanizmaların dönüşümünde ve yaşanan karar alma süreçlerinde bu durum somutlaşmaktadır. Siyaset ve yönetim alanı ayrımı yerine siyaset ve yönetim alanının muğlaklaşması/birleşmesi olarak ele alınabilecek bu eğilim

Türkiye açısından önemli bir dönüm noktası olarak ele alınabilir. Özellikle 2010 sonrası dönemde mevzuatta yapılan köklü değişikliklerle birlikte kamu yönetimi örgütlenme ve işleyiş açısından dönüşüme uğramıştır. Adalet reformları ve anayasal değişikliklerle yürütmede artan oranda güç yoğunlaşmasının belirgin bir hal aldığı söylenebilir. Bu çerçevede siyasi ve yönetsel alanın birleşmesi yani hibrit merkezleşme sürecinin inşa sürecinin başladığı ve günümüze değin artan oranda varlık bulduğu ileri sürülebilir.

GENEL DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Devletin dönüşümünün güç ve egemenlik ilişkisi bağlamında ele alınması kamu yönetimi yazınında çokça rastlanan bir araştırma konusu değildir. Bu durum, ele alınan kavramların ve çalışma nesnesinin farklı tanımlar ve yaklaşımlarla tekdüze nitelik taşımamasıyla ilişkilidir. Gerek devlet gerekse güç ve egemenlik kavramları bu açıdan zengin bir içeriğe sahiptir. Siyaset bilimi alanında sıklıkla konu edilen bu kavramların kamu yönetimi disiplininin dönüşümüne ve nesnesinin analiz edilmesine katkı sağlayacağı söylenebilir. Bu bağlamda, devletin dönüşümünü salt ekonomik unsurlarla değil toplumsal alanla da ilişkilendirdiğimizde güç ve egemenlik kavramı alana yeni açılımlar getirebilecektir.

Bu çalışmada, devletin ekonomik ve toplumsal alanda gücünü her daim arttırma eğiliminde olduğu ortaya konulmuştur. Bu eğilim gerekli şartlar sağlandığında her dönem farklı formlarda kendini göstermiştir. Ülkelerin ekonomik ve toplumsal yapıları da göz önüne alındığında devlet aygıtının gücünün artması onun dönüşümü anlamına gelebilir. Mutlak güç olan devlet aygıtı gücünü bir noktada yoğunlaştırmasıyla süreç daha belirgin bir hal almaktadır. Daha çok yürütmede artan oranda varlık bulan güç yoğunlaşması, devletin yönetim aygıtı olan kamu yönetiminin de örgütlenmesinde ve işleyişinde dönüşümlere yol açmıştır. Kamu yönetiminde yönetsel ve siyasal alanın birlikte dönüşümünü anlatan hibrit merkezleşme bu anlamda yeni bir tür merkezleşme olarak ele alınmalıdır. Ancak literatürde yer alan merkezleşme tanımlarından ziyade hibrit merkezleşme kamu yönetiminde yönetim ve siyaset alanlarının birleşimiyle yeni bir oluşumu ifade etmektedir. Tocqueville'in altyapısını oluşturduğu bu fikir, devletin gücünün her ne olursa olsun bir noktada yoğunlaştırmasının kaçınılmaz olarak merkezleşmeye yol açtığı fikrine dayandırılmıştır. Sonuç olarak; merkezleşmenin devlet düzleminde ele alınması araştırmada dönüşenin ne olduğu sorusuna yanıt bulunması açısından önemlidir. Bu bağlamda, kamu yönetiminin siyasal ve yönetsel alanda merkezleşmesi devlet aygıtının dönüşümüyle ilişkilidir. Dönüşen devlet aygıtının kendisidir.

KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, M. A. (1991). Demokratik mitoslar: Halk-ulus egemenliği ve siyasal temsil. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46(1), 21-30.
- Ağaoğulları, M. A., Akal, C. B. ve Köker, L. (1994). *Kral-devlet ya da ölümlü tanrı*. Ankara: İmge Yayınları.
- Akbulut, Ö. (2010). Yönetsel gerçeklik ve yönetsel olan. İpek Özkal Sayan (Yay. haz.). *Prof. Dr. Kurthan Fişek için yönetim üzerine içinde* (ss.53-60). Ankara: Kayaum.

- Angın, C. ve Övgün, B. (2020). Kamu yönetiminde yeni bir eğilim: Hibrit merkezileşme. *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 38(4), 633-654.
- Aron, R. (2010). *Sosyolojik düşüncenin evreleri*. İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Beriş, H. E. (2008). Egemenlik kavramının tarihsel gelişimi ve geleceği üzerine bir değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(1), 55-80.
- Bezci, B. (2006). *Carl Schmitt'in politik felsefesi, modern devletin müdafaası*. İstanbul: Paradigma Yayıncılık.
- Braud, P. (2000). Devlet: hukuki öğretinin ikilemleri. C.B. Akal (Der.). *Devlet kuramı içinde* (ss.359-376). Ankara: Dost Yayınları.
- Canetti, E. (2014). *Kitle ve iktidar*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Demirkıran, N. (2015). Güç mesafesi yüksekse eşitsizlik mi istenir?. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 70(2), 317-344.
- D'Entreves, P. (2000). Devlet kavramı. C. B. Akal (Der.). *Devlet kuramı içinde* (ss.193-211). Ankara: Dost Yayınları.
- Dikmen, A. A. (2010). Hangisi daha modern: Bürokrasi mi piyasa mı?. İ. Özkal Sayan (Yay. haz.). *Prof. Dr. Kurthan Fişek için yönetim üzerine içinde* (ss.61-75). Ankara: Kayaum.
- Duguit, L. (2000). Egemenlik ve özgürlük. C. B. Akal (Der.). *Devlet kuramı içinde* (ss.379-395). Ankara: Dost Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu yönetimi (düşünceler-yapılar-fonksiyonlar-politikalar)*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B., Eken, M. ve Şen, M. L. (2007). *Kamu yönetimi yazıları*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Fedai, R. (2015). Kamunun yönetiminde artan merkez etkisi. B. Övgün (Der.). *AKP nasıl yönetti?(2002-2015) içinde* (ss.163-203). Ankara: Nika Yayınevi.
- Fişek, K. (2011). *Yönetim*. İstanbul: Kilit Yayınları.
- Gallagher, M. (2008). Foucault, power and participation. *International Journal of Children's Rights*, 16, 395-406.
- Giddens, A. (2000). *Sosyoloji*. Ankara: Ayraç Yayınevi.
- Göze, A. (2005). *Siyasal düşünceler ve yönetimler*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Gözübüyük, Ş. (2004). *Anayasa hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Guizot, F. (2002). The history of the origins of representative government in Europe, Andrew R.Scoble(Çev.). Indianapolis: Liberty Fund.
- Güler, B. A. (2013). *Türkiye'nin yönetimi: yapı*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Güler, B. A. (2003). Nesnesini arayan disiplin kamu yönetimi, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye'de Kamu Yönetimi içinde (ss. 527-544). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Güran, S. (2003). İktidar ve kamu yönetimi bağlamında idarede merkezileşme olgusu, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye'de Kamu Yönetimi içinde (ss. 179-183). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Kapani, M. (1998). *Politika bilimine giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter devlet bölgeselleşmeden küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Oppenheimer, F. (1984). *Devlet*. (Çev. A. Şenel ve Y. Sabuncu). İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Övgün, B. ve Uğurlu, H. Ö. (2015). *Kamu yönetiminde yeniden merkezileşme eğilimi: Avrupa Birliği Bakanlığı üzerinden bir inceleme*, (Prof. Dr. Oğuz Onaran'a Armağan Kitabı). Ankara: Kayaum.
- Özen, Ş. (2003). Kamu yönetimi yazınımız ve örgütler-yönetim çalışma alanı: Tehlikeli ilişkiler, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). Türkiye'de Kamu Yönetimi içinde (ss. 319-347). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Raynaud, P. ve Rials S. (2003). *Siyaset felsefesi sözlüğü*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Restorasyon (Fransa), (2021). [https://tr.wikipedia.org/wiki/Restorasyon_\(Fransa\)](https://tr.wikipedia.org/wiki/Restorasyon_(Fransa)), Erişim Tarihi: 04.06.2021
- Rousseau, J. J. (2016). *Toplum sözleşmesi*. V. Günyol (Çev.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Russell, B. (2011). Power, a new Social analysis. <https://ia800301.us.archive.org/1/items/poweranewsociala022256mbp/poweranewsociala022256mbp.pdf>. Erişim Tarihi: 03.05.2021
- Saklı, A. R. (2011). Disiplinler arası bir disiplin olarak kamu yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 97-120.
- Schmitt, C. (2014). *Parlamenter demokrasinin krizi*. A. Emre Zeybekoğlu (Çev.). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Tanilli, S. (1993). *Devlet ve demokrasi /Anayasa Hukukuna Giriş*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Tocqueville, A. (2016). *Amerika'da demokrasi*. S. S. Özdemir(Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Turner, J. C. (2005). Explaining the nature of power: A three-process theory. *European Journal of Social Psychology*, 35(1), 1-22.
- Wilson, W. (1961). İdarenin incelenmesi. Nermin Abadan (Çev.). İstanbul: Yenilik Basımevi.
- Yetiş, M. (2006). Tocqueville, restorasyon liberalizmi ve merkezileşme. *Mülkiye Dergisi*, 30(253), 95-116.
- Yetiş, M. (2014). Eşitlik koşullarında merkezileşme, özgürlük ve despotizm: Tocqueville üzerine bir inceleme. *Mülkiye Dergisi*, 29(249), 189-204.