

## Demokratikleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler

### *Local Governments in the Democratisation Proccess in Turkey*

**Ernur Genç**

#### **Öz**

Türkiye’de merkeziyetçilik - âdemi-i merkeziyetçilik ve yerel yönetimler bağlamında demokratikleşme tartışmaları her ne kadar 1980 sonrası dönemlerde yoğun bir biçimde tartışılmaya başlanmışsa da, tarihsel anlamda söz konusu sorun ve kutuplaşma çok daha eskilere uzanmaktadır Türkiye’de süreç içerisinde demokratikleşme talepleri ve bu çerçevede, merkezden yönetim ve yerinden yönetim tartışmaları hala süregelmektedir. Geline nokta, merkeziyetçiliği temele alan ilişkin anlayış ve yaklaşımın hala hâkim durumda olduğu görülmektedir. Ancak, Türk toplumunda hala gücünü koruyan bu merkeziyetçi yönetim anlayışının ve geleneğinin karşısında, âdem-i merkeziyetin en merkeziyetçi çevrelerde bile, kısmi ve göreceli olsa bile tolere edilip kabullenilmeye başlandığı da görülmektedir. Çalışmada bu konuyla ilgili tartışmalar ve son dönemdeki gelişmeler ele alınmakta ve değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Merkeziyetçilik, Âdem-i Merkeziyetçilik, Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler, Demokratikleşme

---

Yrd. Doç. Dr., Niğde Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, egenc@nigde.edu.tr

Bu makale iThenticate sistemi tarafından taranmıştır.

DOI: 10.17550/aid.63838

***Abstract***

Despite debates on centralism-local government and democratisation with respect to local government in Turkey have intensified after 1980, in fact the polarisation on this problem has historically begun before 1980. Nowadays, the debates on local administration and democratisation currently continue in Turkey. In the current situation, a lot of thinkers put forward that centralism is already influential in Turkey. On the other hand, in spite of influential centralism in Turkish society, it is suggested that the local administration is accepted as an applicable administration form even in the centralist approaches. The present study focuses on the discusses about this subject and developments in recent years.

***Keywords:*** *Centralism, Decentralism, Central Administration, Local Governments, Democratisation*

## Giriş

Hâkim ilerlemeci pozitivist yaklaşım açısından bakıldığında, tarihsel olarak toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak “siyasal”/“idari” yapılar da “demokratikleşme” yönünde değişecek ve dönüşecektir. Diğer bir deyişle, siyasal yapı içerisinde “yerel yönetimlerin” demokratik yönde dönüşümü ve güçlenmesi, genel siyasal, toplumsal ve kültürel “demokratikleşme”ye paralel görünüm arz edecektir. Ancak “demokrasi” ve “demokratikleşmeyle” ilgili tartışma ve değerlendirmeler, günümüzde sadece pozitivist yaklaşımın bu savıyla sınırlı bir çerçevede ele alınamaz ve alınmamaktadır. Günümüzde, özellikle son dönemde, hemen her alanda “demokrasi” ve “demokratikleşme” alanlarında sağlanabilecek gelişme ve dönüşüm sorunu, sadece Türkiye’nin Avrupa Birliği üyelik süreciyle sınırlandırılmış olarak değerlendirilemez. Demokrasi merkezi bir değer haline gelirken, demokratikleşme yönünde dönüşüm meselesi tüm dünyada önemsenen yaygın bir meseledir. Türkiye’de yerel yönetimlerin “demokratikleştirilmesi”ne ilişkin akademik ve siyasal tartışma ve değerlendirmelere bu çerçevede bakılabilir

Bu çerçevede, Türkiye’de “merkeziyetçilik - âdem-i merkeziyetçilik” tartışmaları her ne kadar 1980 sonrası dönemlerde yoğun bir biçimde daha çok gündeme gelmeye başlamışsa da, Güler’in *Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi Âdem-i Merkeziyet Mi?* (2000) adlı çalışmasında da ifade edildiği gibi tarihsel olarak bu konudaki tartışma ve kutuplaşmalar çok daha eskilere uzanmaktadır. Diğer bir deyişle, Türkiye’de temel bir görüş ve bütünsel bir tavır alış olarak, “özerklik” ve “merkeziyetçilik” arasındaki tartışma ve kutuplaşmaların açık bir biçimde ortaya çıkışını Tanzimat Dönemi’ne kadar ve hatta çok daha da eskilere kadar götürülmesi mümkündür (Reyhan, 1993: 66-67). Tanzimat Dönemi’nde de, hâkim anlayış olan “devletçi merkeziyetçiliğin” “düzeni” garanti altına alarak “ilerlemeyi” gerçekleştirme tutumunun karşısında, “özerkliğe” ve “adem-i merkeziyetçiliğe” imkan veren bir topluma geçmeden ilerleme sağlamanın mümkün olmadığını savunan bir anlayışla da karşılaşılmaktadır (Güler, 2000: 29-32).

Günümüzde Türkiye’de mevcut yasal ve idari yapı ile kentleri yönetmenin güçlüklerinin öncelikle ve en yoğun bir şekilde hissedilip fark edildiği yerlerden birisi, hiç kuşkusuz nüfusu iç göçle hızla

büyüyen ve nitelik değiştiren metropoliten (büyük şehirler) kentler olmuştur. Nitekim 1980 sonrasında gerçekleşen önemli değişiklikler daha çok bu alanlara ilişkin olmuş; yerel yönetimlerle ilgili tartışmaların önemli bir gündemini de bunlar oluşturmuştur (Erder ve İncioğlu, 1995: 7). Bu bağlamda yeni yasal düzenlemelerle kendilerine “metropoliten” (büyük şehir) statüsü tanınan kentler sayıca daha da artmış, bu doğrultuda yeni yasal düzenlemelere ve uygulamalara gidilmek durumunda kalınmıştır.

Anayasal düzenlemeler açısından bakıldığında, 1982 Anayasası’nda gerek Osmanlı ve gerekse Cumhuriyet Dönemi’ni de kapsayacak şekilde kendi tarihselliğini pozitif yönde aşmanın olanak ve olasılıklarına eğilim ve ihtiyaç duyan bir toplumun taleplerini siyasal bir “otoriteriyenlik”le kontrol etmek, yönlendirmek, disipline etmek ve hatta önlemek niyeti görülmektedir (Gözüböyük, 2008; Meriç, 1983; Akın, 1997). İçerisinde bulunulan dönemde de köklü ve yeterli bir felsefe, yaklaşım ya da paradigma ve tutum değişikliğinin vücut bulduğu rahatlıkla ileri sürülemez. Bununla birlikte, “yerel yönetimler” açısından olumlu yönde bir değişim ve dönüşüm yaşandığına ilişkin yorum ve değerlendirmelere de rastlanmaktadır. Çalışmada, akademik olarak ilgili konu ele alınmakta ve sonuçta yeni bir değerlendirmeye gidilmeye çalışılmaktadır.

### **Tarihsel Bir Ön-Çerçeve: “Merkeziyetçilik”, “Âdem-i Merkeziyetçilik” ve Prens Sabahaddin**

Tanzimat Dönemi’nde “merkeziyetçilik” anlayışı hâkimdir. Bu anlayış ve yaklaşım, “ilerlemeyi” “düzeni” garanti altına alarak sağlamanın yolu olarak merkezi devlete vazgeçilmezlik, hatta dokunulmazlık atfetmiştir (Ortaylı, 2004: 28-34). “Âdem-i merkeziyetçilik” ise, devlet “merkezinin” gücünü azaltarak “yerel yönetimlerin” yetkilerinin artırılmasını savunan siyasi bir görüştür. Kelime anlamı olarak “âdem-i merkeziyet”, “merkezin yokluğu” anlamına gelir ve Batı’da liberal ideolojinin önemli ölçüde savunduğu görüşlerden birisi olmuştur. Bizde ise, “âdem-i merkeziyet” kavramı ilk defa, Tanzimat Dönemi’nde “I. Jön Türk Kongresi’nden sonra Prens Sabahattin tarafından ortaya atılmıştır”<sup>1</sup> (Erkul, 1982:126). Prens Sabahattin’in görüşleri, “âdem-i

1 Osmanlı Devleti’nde âdem-i merkeziyetçiliğin başlıca savunuculuğunu Prens Saba-

merkeziyet” ve “bireysel girişim” ilkelerine dayamaktadır. Buna göre, “merkezi hükümetin yetkileri azaltılacak”, buna karşılık “imparatorluktaki çeşitli unsurların ‘yönetime katılma’ yetkileri artırılacaktı” (Sabahattin, 1965: 34-37).

Prens Sabahattin’in, *Türkiye Nasıl Kurtarılabilir?* adlı eserinde ortaya koyduğu biçimiyle, toplumsal kurtuluş (halâs-ı içtimâi), ‘siyasal merkezin’ değil ‘özel girişimciliğin’ gelişmesiyle, toplumda egemen olan zihniyetin değişmesiyle mümkün olacaktır (Sabahattin, 1965: 55). Bu nedenle “bağımsız kişiliği” (istiklal-i şahsisi) olan insanların yetişmesi için Prens Sabahattin’in politik düzeyde düşündüğü çare “âdem-i merkeziyetçiliğe” geçmektir. Prens Sabahattin, *Türkiye Nasıl Kurtarılabilir?* adlı eserinde, Tanzimat’la getirilen yeniden yapılanmanın eskiyi değiştirmediyini ve yönetilenlerin beslediği “hâkimiyet erkânını”, yani yönetenleri bir “merkez”de toplamaktan ibaret kaldığını vurgular. Oysa “âdem-i merkeziyet”, “işlerin ve yetkilerin ayrılışı”nı, yani “her bir göreve ayrı bir yetkinin karşılık gelmesini” sağlayacak; “işlerin hükümet merkezine başvurmaya gerek kalmadan özellikle ‘mahallinde’ (yerinde) görülmesine” imkân sağlayacaktır (Sabahattin, 1965: 71).

Sabahattin, Osmanlı gibi bütüncü (bireyden ziyade toplumu önceleyen) toplumlarda, toplumsal yapının “merkeziyetçi” yönetimlerin egemen oluşunu gerektirdiğini ve buna yol açtığını ileri sürer. Ona göre, Osmanlı’da “reform”, “idari merkeziyetsizlik”in genişletilmesi ile başlamalıdır. Milli bir gelişme sağlayabilmek için özel hayatta “bireysel

---

haddin ve onun liderliğini yaptığı Ahrar Fırkası yapmıştır. 1908 yılında kurulan ‘Ahrar Fırkası’ (liberal parti), Prens’in savunduğu kişisel girişkenlik ve “merkez-dışıcılık” düşüncelerini benimsemiş ve programına almıştır. Ayrıca, “er geç, imparatorluğun bünyesindeki din ve milliyetlerin ayrılma hareketlerine girişeceğini, bunun ardında kan ve kin bırakacağı yerde ordu, maliye, gümrük gibi bazı temellerde merkezi varlığın kabulü ile diğer mevzularda mahalli hak ve serbestlikler tanınmasıyla sürdürülmesini tek yol olarak görmüştür” (Erkul, 1982: 142-143). Buna karşın İttihat ve Terakki grubu, Prens Sabahattin’in ‘âdem-i merkeziyet’ kavramının ‘siyasi âdem-i merkeziyet’ anlamına geldiğini ileri sürüyordu. Oysa “Sabahattin, ‘âdem-i merkeziyet’le sözü edilen şeyin ‘idari âdem-i merkeziyet’ olduğunu dile getiriyordu (Erkul, 1982: 126). Erkul bu bağlamda, Prens’in 1908 tarihinde çıkan ‘Birinci İzah’ adlı broşürü de, “merkez-dışıcılıktan bağımsızlığı” değil de, “yönetim açısından merkez-dışıcılığı”; valilere fazla yetki vermeyi, il kurulları açmayı, halkı verdikleri verginin nerelere nasıl harcadığını kontrole alıştırmayı anlatmak islediğini dile getirir (Erkul, 1982: 143).

girişimi”<sup>2</sup> (şahsi teşebbüsü), kamusal yaşamda ise ‘merkeziyetsizliği’ hâkim kılınması gerektiğini ifade eder. Bu çerçevede “merkeziyetsizlik” çeşitli unsurları siyasetçe tatmin etmek değil, “idari” ye “bölgesel” bir “merkeziyetsizliktir”. (Sabahattin, 1965: 78-81).

Ancak, Tanzimat Dönemi’nde “âdem-i merkeziyetçilik”, “merkeziyetçi” anlayışın karşısında istenen başarıya ulaşamamış, yaygın kabule mazhar olamamıştır. Tüm akımlarda olduğu gibi aslında “âdem-i merkeziyetçilik” akımı da vatanın düşmüş olduğu bunalımlı durumdan bir an önce kurtarılması konusuna odaklanmıştır. Fakat milliyetçilik akımının hızla yayılması, bu fikrin halk tarafından yeterince anlaşılabilmesi, Osmanlı Devleti’nde meydana gelen iç karışıklıklar ve dış baskılar nedeniyle, âdem-i merkeziyetçi düşünce, tutunma imkânı bulamamıştır. Aksine gelişmeler hakim bir oluşum olarak İttihat ve Terakki’nin “merkeziyetçi” yaklaşımını öne çıkarmış ve uygulamalar büyük ölçüde bu yönde şekillenmiştir (Güler, 2000; Çağla, 1994; Reyhan, 1993).

1876 Anayasası’nın 108. maddesi, “il hizmetlerinin” “yetki genişliği” (tevs-i mezuniyet) ve “görev ayrımı” (tefrik-i vezayif) esaslarına göre görüleceğini belirtmekteydi. Gerek bu norm, gerekse “belediye işlerinin seçilmiş meclisler eliyle görülmesi”ne ilişkin norm, 1924 Anayasası’nın da benimsediği esaslardır (Keleş, 1994: 115). Kanun-u Esasi’nin 112. maddesinde ifade edilen ilkelere göre, “belediye hizmetleri”, İstanbul’da ve taşrada seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yönetilecek ve bu meclislerin oluşum biçimleri ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenecekti. Bu ilkeler Cumhuriyet Dönemi’nde de az çok farklarla yürürlükte kalmaya devam etmiştir (Keleş, 1994: 115).

### **Cumhuriyet Dönemi Anayasalarında Yerel Yönetimler**

Yukarıdaki değerlendirmeye bağlı olarak, Keleş’in de belirttiği gibi,

---

2 Sabahattin, Türkiye’de Ziya Gökalp’in temsil ettiği Durkheim’in “toplumcu” ve “sosyalist” sosyolojisine karşı, kaynağını Le Plav ve Edmond Demoulin’te bulan “particulariste” sosyoloji akımının kurucusu ve tanıtıcısı olarak görülebilir. Ona göre, “devlet”, bireylerin ortak bir başarısı olduğu için “birey”e yönelmeli ve onun varlık ilkelerine göre düzenlenmelidir. “Devlet”in görevi “bireyin mutluluğu”nu sağlamaktan başka bir şey olamaz. Bu sosyolojik yaklaşıma göre toplum ve devlet ancak bireylerle açıklanabilir; devletten bireye değil bireyden devlete varılır (akt.Çağla, 1994: 32).

“illerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanması”nı öngören, “merkezden yönetimi sınırlandırmayı” ve ona “ayrışmış bir yönetim biçimi” olarak bakmayı yeğleyen 1921 Anayasası dışında, Türkiye Anayasal tarihi içerisinde, 1876 tarihli Kanun-u Esasi’deki ilkelerin az çok farklarla her zaman yürürlükte kaldığının (Keleş, 1994: 115) söylenilmesi mümkündür.

Yukarıda da belirtildiği gibi, 1921 Anayasası, Kanun-u Esasi’den farklı olarak, illere ve bucaklara “özerk bir statü” ve “tüzel kişilik” tanımaktadır. 1921 Anayasası’nın 10-21. Maddeleri yerel yönetimlerle ilgilidir. Vilayetler, “tüzel kişiliği olan özerk birimler”; kazalar, “tüzel kişiliği olmayan”, “merkezi yönetime bağlı idari ve güvenlik birimleri”; nahiyeler ise, “meclisler (şuraları) ve idari kurullar (heyetleri) ile yönetilen birimler”dir (Gözler, 2006: 31; Parla, 1985: 11-12). Tortop’a göre de, 1921 Anayasası’nın 11-14. Maddeleri, vilayetlere “özerklik” ve “tüzel kişilik” (manevi şahsiyet) kazandırmıştır (Tortop, 1992: 37). Daha sonraki Anayasalardan farklı olarak, 1921 Anayasası, bucaklara da “özerklik” ve “tüzel kişilik” tanımıştır (Keleş, 1994: 116).

1924 Anayasası’nın 91. maddesinde ise, 1876 Anayasası’nda yer alan “görev ayrımı” ve “yetki genişliği” ilkeleri olduğu gibi benimsenmiştir (Keleş, 1994: 116; Tortop, 1992: 115). Keleş’in de belirttiği gibi, her iki Anayasada yer alan “görev ayrımı”, gerçekte yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı ifade etmek üzere değil, devlet ya da merkezi yönetim-yerel yönetimler arasında farklı görev alanları bulunduğunu vurgulamayı amaçlamaktaydı (Keleş, 1994: 116; Tortop, 1992: 115-116).

1961 Anayasası’nın 112. maddesinde “idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı” ifade edilmiş; 116. maddesinde ise, yerel yönetimler şöyle tanımlanmıştır: “*Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir*”. Buna göre, özerk ve tüzel kişiliğe sahip olan ve genel karar organlarını halkın seçeceği üç tür yerel yönetim söz konusudur: “il özel İdareleri”, “belediyeler” ve “köyler”.

1982 Anayasası’nın 123. maddesinde de, yönetimin kuruluş ve görevleri “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayandırılmıştır. 127. Maddesinde ise, yerel yönetimlere ilişkin şu tanım

getirilmiştir: “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”. Aynı maddenin 5. fıkrasında “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçlarının gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde ‘idari vesayet’ yetkisine sahiptir” şeklinde yer alan hükümlerle “merkezi yönetim”in “yerel yönetimler” üzerindeki “denetim” ve “idari vesayet” yetkisi açıkça ortaya konulmuştur. Bu çerçevede 1982 Anayasası 1961 Anayasası’na göre daha katı bir “denetim” biçimi getirmiştir.

1982 Anayasası’nın genel olarak 1961 Anayasası’nın sistematigi ve ilkelerini izlediğine ilişkin kanı yaygın olarak paylaşılmaktadır (Gözüböyük, 2008: 98; Gözler, 2006: 113; Meriç, 1983: 78). Bu yaygın kaniya göre, her iki anayasada da anayasal değişme sürecinin “merkeziyetçilik”, “devletçilik”, “totaliterizm”, “otoriterlik” gibi nitelikleri belli bir istikrarlılık içerisinde kurumsallaştırıp sağlamlaştıran eğilim egemen ve belirleyici olmuştur<sup>3</sup>. Parla’ya göre, 1982 Anayasası’nda “merkezi yönetimler” daha da güçlendirilmiştir. (Parla, 1985: 97). “Üniter” yapı, katı bir “merkeziyetçiliğe” dayandırılmıştır (Bağçe, 2008: 331). Buna karşın bazılarınca 1982 Anayasası’nın sınırlı da olsa bazı “olumlu” ve “demokratik” bazı unsurlar içerdiği ileri sürülmüştür<sup>4</sup>. Ancak “demokratikleşme” süreci ve “özerk yerel yönetimler” açısından, 1982 Anayasası’nın “yerel özerkliği sınırlayıcı” ve “merkezi otoriteye bağımlılığı artırıcı” düzenlemeler içerdiği yönündeki görüş daha yaygın olarak paylaşılmaktadır.

Yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerindeki merkezi yönetimin “denetleme” ve “gözetleme” yetkisi “idari vesayet” olarak bilinir

3 Örneğin Parla’ya göre, 1982 Anayasası’nın ‘dayanışmacılığı’ (halkçılığı), ‘korporatizmin’ alt türüne daha yakın tonlar taşımaktadır.” ‘Çoğulculuktan’ eser yoktur; ‘organizmacılığı’ sıkı ve’ totaliter’dir. Bu yaklaşım 1982 Anayasası’nın özgürlükler rejiminde de devlet yapısında da tam bir ‘baskıcılık’ ve ‘vesayetçilik’ olarak somutlaşmıştır” (Parla, 1985;25).

4 Örneğin Tortop, 1992; Tortop vd.2006).



(Akin, 1997: 23). Buna göre, “merkezi hükümet”, “yerinden yönetim” kuruluşlarının organlarını, işlem ve eylemlerini, kanunla gösterilen sınırlar içinde ‘kontrol edebilecek’ ve ‘bozabilecek’ “idari vesayet” yetkisini kendinde taşıyan bir organ özelliğindedir. “İdari vesayet”, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki en güçlü ve en büyük silahlı olmuştur. “Mali vesayet” de önemli bir vasilik ilişkisi olarak bu çerçevede değerlendirilebilir. “Mali vesayet”le “merkezi yönetim”, “yerel yönetimlerin” maddi koşullarını ve imkanlarını ‘tayin etmekte’ ve ‘denetlemekte’dir. “İşten el çektirme” kurumu ise, bu “vasilik” ilişkisini daha da ileriye götürmüştür (Erder ve İncioğlu, 1995; Keleş, 1994; Keleş, 2014; Cengiz, 1997).

Parlaya göre, “yönetimin ‘idari vesayet’ yetkisi, daha genel bir planda, ‘devletin toplum ve toplumsal örgütler üzerindeki vesayeti’ olarak 1982 Anayasası’nın ruhuna sinmiştir” (Parla, 1985: 73-74). “1982 Anayasası’nda, yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayetin derecesi yönünden 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, “işten el çektirme” kurumu da düzenlenmiş bulunmaktadır”<sup>5</sup> (Akin, 1997: 39; Erder ve İncioğlu, 1995: 14). Yerel yönetimlerin seçimle yönetime gelmiş organlarının ya da bu organların üyelerinin İçişleri Bakanlığınca görevden alınması yetkisini getiren ‘vesayet denetimini artırıcı’ hüküm, yerel ‘özerkliği azaltıcı’ bir hüküm niteliğindedir” (Erder ve İncioğlu, 1995: 14). “Yalnızca hakkında soruşturma açma koşulunun ‘işten el çektirmek’ için yeterli görülmesi ‘demokratik’ görülemeyecek bir durum olup, ‘merkezi yönetim’in gücünün ‘keyfi’ ve ‘otoriter’ olabileceği durumları boşlukta bırakmaktadır” (Yaramış, 1982: 65).

Sonuçta, vesayet kurumu demokratikleşmeye uygun bir biçimde kabul edilecekse de “gerçekte idari vesayetin, ‘siyasal’ değil ‘idari’ denetim olması gerekir. Türkiye’de ise tarihsel olarak ‘siyasal denetim’ ‘idari denetim’e oranla daha önemli görülmüştür” (Heper, 1986: 173-174). Ancak nihayetinde “merkezi yönetim”in açıkça ifade edilen “idari vesayet” yetkisininin, daha genel bir planda, ‘devletin toplum ve toplumsal örgütler üzerindeki vesayeti’ olarak 1982 Anayasası’nın ruhuna sindiği söylenilebilir.

---

5 Buna göre, “görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya onların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin bir hükme kadar görevden uzaklaştırabilecektir”.

## Yerel Yönetimler ve Demokratikleşme

Yerel yönetimlerin halkın kendisini yönetmesine olanak sağlayan kurumlar olması nedeniyle, bugün hemen tüm demokratik ülkelerde yerel yönetimlere demokrasinin gözbebeği olarak bakılmaktadır (Çukurçayır, 2002: 124; Yıldırım, 1993: 49; Görmez 1997: 76). Demokratikleşmenin temel unsurları olan “yurttaş katılımı”, “çoğunluk” ve “çoğulculuk” ilkesi, en etkin ifadesini yerel yönetim ortamlarında kazanmaktadır (Hill, 1974: 49-51).

Etimolojik, semantik ve uygulamı açılarından bakıldığında: Bir “fikir” ve “pratik” olarak “demokrasinin” kökenleri M.Ö. V. yüzyılda Yunanistan’da görülen *şehir* devletleri’ne kadar uzanmaktadır (Marshall, 1999: 141; Heywood, 2007: 52). Sartori’ye göre, “*demokratia* terimi ortaya çıktığı zaman, söz konusu olan halk bir Yunan polisindeki *demos*’tu, yani, kolektif bir organ olarak hemen orada etkinlik gösteren, birbirine sıkıca kenetlenmiş, küçük bir topluluktur” (Sartori, 1993: 27). “Sonu ‘**krasi**’ ile biten diğer kelimeler gibi ‘demokrasi’ de Yunanca ‘iktidar’ veya ‘yönetme’ anlamına gelen *kratos* kelimesinden türemiştir. Demokrasi, “*demos* tarafından yönetim”i ifade etmektedir” (Heywood, 2007: 52). Ancak “demokrasi” kavramının üzerinde hemfikir olunmuş, tartışmasız bir tanımı yoktur. Farklı ideoloji, yaklaşım ve teorilerde birbiriyle çelişen birtakım tanımlardan söz edilebilir. Bundan dolayı, tek bir demokratik yönetim modeli söz konusu değildir, aksine rekabet hâlinde birtakım uyarlamalar söz konusudur (Dahl, 2001: 27; Thompson, 1970: 16; Heywood, 2007: 53). Bentham’a göre, “en yüksek sayıdaki kişinin en üst düzeydeki mutluluğu”nu tesis etmenin tek yolu “evrensel oy hakkı” ve dolayısıyla “demokrasi”dir (Heywood, 2007: 55). Popüler olarak bilinen anlamıyla “demokrasi”, “tüm üye veya vatandaşların, organizasyon veya devlet politikasını şekillendirmede eşit hakka sahip olduğu bir yönetim biçimidir.” Daha popüler bir tanım olarak “demokrasi”, Abraham Lincoln’ün 1860 Gettysburg konuşmasındaki “halkın, halk için, halk tarafından yönetimi”ni ifade eden bir kavramdır (Görmez, 1997; Heywood, 2007; Sartori, 1993).

Bütün bunlara karşın günümüzde işlevsel ve gelişmiş demokrasilerin Batı toplumlarında var olduğu yaygın olarak paylaşılan kanıdır. Batılı toplumlar yüzyıllar boyunca önemli aşamalardan geçerek ve büyük çabalar göstererek demokrasinin bugünkü biçimine kavuşmasına

tanık olmuşlardır. Diğer coğrafyalar ve toplumlar da Batı’nın liberal demokratik sistemini taklit etmeye ve yerleştirmeye çaba göstermişlerdir (Çukurçayır, 2008: 15). Ancak, tarihsel olarak demokrasinin, toplumsal, siyasal ve kültürel açılardan bütün kurum ve kurallarıyla işlerlik kazanması Batı toplumlarında olduğu gibi diğer toplumlarda da belirli bir zamanı köklü dönüşümü gerektirmektedir.

20. yüzyıldan beri “demokrasi”ye ilişkin “liberal teori”ler, “rıza” ve “katılım”dan ziyade toplumda daha fazla “uzlaşma” ihtiyacını vurgulama eğilimine girmişlerdir (Dahl, 2001: 57). Bu durum, “çoğulcu” teorisyenlerin eserlerinde de açıkça görülmektedir. ‘Çoğulcu yaklaşım’, esas siyasi aktörlerin ‘bireyler’ değil, ‘örgütlü gruplar’ olduğunu ileri sürmüş ve modern sanayi toplumlarını, çatışan çıkarların belirlediği büyüyen bir karmaşa olarak tanımlamışlardır” (Heywood, 2007: 57). “Katılımcı demokrasi” yaklaşımında ise, temel politik aktör “topluluk” olduğundan yurttaşların kendilerini etkileyen tüm kararların alınmasına etkin olarak çeşitli şekillerde “katılmaları” vurgulanmaktadır. Bu yaklaşıma göre “katılma”, toplumun tüm sektörlerinde oldukça yüksek bir “âdem-i merkezîyetçilik” aracılığıyla gerçekleşmektedir (Sarıbay, 2008: 112). Yine “katılımcı” demokrasi yaklaşımında da içerilen “özerklik” ve “kendini geliştirme”<sup>6</sup> de 20. yüzyıl “demokrasi” teorilerinde yurttaşlığın ön gereği olduğuna dair açıklamalar da bulunmaktadır<sup>7</sup>. Genel çerçevede araştırmacılar, “demokrasi” kavramıyla ilgili olarak “sosyolojik bir varlık olarak devletin doğası”, ‘siyasal toplumsallaşma’, ‘oy kullanma davranışları’ ve ‘siyasal katılım’, ‘demokrasi ile ekonomik sistemler arasındaki ilişkiler’ ve ‘kamuoyunun manipüle edilmesi türünden sorunları” (Marshall, 1999: 141) ve bu çalışmada üzerinde durulan “yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi” gibi konuları irdelemektedirler.

### ***Yerel Yönetim Kavramı***

“‘Yerinden yönetim’ ya da ‘yerel yönetim’, yönetim biliminde ‘adem-i merkezîyet’ (decentralisation) olarak de bilinen bir kavramdır” (Keleş, 1992: 15). Ancak Türkçe’de “mahalli idare” İngilizce’de de “local ad-

6 Ancak Macpherson’a göre, günümüzde “katılımcı demokrasi”ye dair esas problem, onun nasıl işlediği değil, ona nasıl ulaşılabileceğidir (Macpherson, 1977:98).

7 Bu doğrultuda bir açıklama için bkz. (Thompson, 1970:13-15).

ministration’, “municipal administration” ve “local/municipal government” gibi diğer başka kelimeler de “yerel yönetim” anlamında kullanılmaktadır. “Yerel yönetimler”, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır (Tortop vd., 2006: 23; Keleş, 2004: 27). Ulusoy ve Akdemir’e göre, “yerel yönetimler’, ‘karar organları’ belli bir coğrafi alanda yaşayan ‘halkça belirlenen’, ‘yasaların koyduğu görev ve yetkilere sahip’, ‘özel geliri’, ‘bütçesi’ ve ‘personeli’ olan kamu tüzel kişileridir” (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 19). Ergun ve Bozkurt’un tanımına göre ise, “yerel yönetimler’ ‘merkezi yönetim’in dışında, ‘yerel topluluğun ortak bir ihtiyacını karşılamak amacı ile oluşturulan’, ‘karar organlarını doğrudan halkın seçtiği’ ‘demokratik’ ve ‘özerk’ bir yönetim kademesi ve kamusal bir örgütlenme modelidir” (Ergun ve Bozkurt, 1998: 258). Yine bir başka yerde de benzer bir şekilde “yerel yönetimler”, “merkezi yönetim dışında’, ‘yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan’, ‘karar organlarını doğrudan halkın seçtiği’, ‘demokratik’ ve ‘özerk’ bir yönetim kademesi ve kamusal bir örgütlenme biçimi” (Tortop vd., 2006: 16) olarak tanımlanmıştır.

“Yerel yönetim”ler artık, “siyasal”-“idari” ayırmaştırmasının ötesinde, “yönetimle ilgili” etkinleştirilebilir bir teknik olarak “merkeziyetçiliğin” karşıtı olmaktan çok, konuların ve ülkelerin özelliklerine göre değişen bileşimler göstermektedir. Bu anlamda bugün artık her iki uçtaki saf örneklerin kalmamış olması nedeniyle, yönetimin yaygınlaştırılması ve dağıtılması ya da âdem-i merkeziyet anlamına gelen “desantralizasyon” kavramı, Birleşmiş Milletler’in de önerdiği üzere, hem “bazı merkezin yetki ve sorumluluklarının” aynı “hiyerarşik yapı içindeki alt birimlere devri” anlamına gelen ve Türkçe karşılığı “yetki devri” olarak yerleşmiş bulunan “deconcentration”ı; hem merkeze ait bazı yetkilerin merkezi hiyerarşik yapı dışındaki örgütlere devredilmesi anlamına gelen “delegation”ı; ve hem de merkezi hükümete ait bazı görev ve yetkilerin genel yönetim hiyerarşisi dışındaki “seçilmiş organlardan”, göreceli olarak “özerk yerel birimler”e devredilmesi ve bu amaçla birimlerin “mali ve yasal olarak güçlendirilmesi” anlamına gelen ve henüz Türkçe karşılığı tam yerleşmemiş olan “devolution”ı içermektedir (Erder ve İncioğlu, 1995: 8).

Keleş ise yerinden yönetimin, yönetim bilimi yazınında iki türünden söz edildiğini belirtmektedir: Bunlardan birincisi, “siyasal yerinden yönetim”dir. Eskiden, “siyasi âdem-i merkeziyet” adı verilen bu sistem, daha çok “federal devletlerde”, anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan ‘yerel birimlere’ tanınmış bulunan “yarı-özerk” ya da “özerk” statüye dayanan bir yönetim biçimidir. İkincisi ise, “idari yerinden yönetim” (idari âdem-i merkeziyet) olarak adlandırılmaktadır. Bu yönetimde, “yasama” ve “yargı” erkleri “merkezde” toplanmıştır. “Yerel yönetimlerin” “yürütmeye” ilişkin kimi yetkileri vardır (Keleş, 1994: 16-17).

Akın’a göre, “yerel” yönetimleri büyük ölçüde önemli kılan en önemli özellikleri, “özerklik”leridir. Burada “özerk”likten kasıt, “sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisine sahip olabilmeleridir” (Akın, 1997: 114).

### ***Demokratikleşme ve Yerel Yönetimler: Yerel Demokrasi Eksenli Bir Değerlendirme***

Günümüzde “merkeziyetçi” bürokratik yönetim anlayışının, “demokratik”, “özerk” ve “güçlü” yerel yönetimleri ve “yerel demokrasiyi” dışladığı rahatlıkla söylenebilmektedir. Tortop’a göre, “bu durumun temel nedenlerinden birisi, “yerel seçmene”, “yerel politikaya”, kısaca “yerel demokrasiye olan güvensizlik ve inançsızlıktır” (Tortop vd., 2006: 26). Özellikle günümüzde “demokratik gelişme” ya da “demokratikleşme” ile “demokratik ve özerk yerel yönetimlerin” geliştirilmesi arasında doğrudan bir ilişkinin var olduğu düşüncesi, hâkim ve yaygın bir düşüncedir. Bu çerçevede yerel yönetimler özünde ve işleyişinde “açıklığı”, “şeffaflığı”, “çoğulcu” ve “katılımcı demokrasi” ilkelerini hayata geçiren, yetkilerin yerel halka en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, “özerk” demokratik kuruluşlardır (Çukurçayır, 2000: 38; Görmez, 1997: 56). Yine bu bağlamda Keleş (1992: 9), yerel yönetimlerin, “demokratik gelişmenin”, ‘halk katılımının’, yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamakları olduğunu” dile getirmektedir.

Keleş’inde belirttiği gibi, bugün Türkiye’nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütlerde ve üyelik süreci devam

eden Avrupa Birliği'nde de, 'yerel' ve 'bölgesel' yönetimlere 'demokrasinin' ayrılmaz ögesi olan kuruluşlar gözüyle bakılmaktadır" (Keleş, 1992: 9). Bazılarınca geleceğin Birleşik Avrupa'sının dayanacağı ortak değerlerin başında yerel ve bölgesel yönetimlerin geleceği olarak ileri sürülmektedir. Bu bağlamda, Türkiye de, "Avrupa Yerel Özerklik Şartı adlı, 'yerinden yönetimlere öncelik tanıyan', bu yönetimler üzerindeki 'merkez vesayetini' sınırlandıran belgeyi benimsemiş ve onun ilkelerini iç hukuk açısından bağlayıcılık kazandırmıştır" (Keleş, 1992: 9).

Diğer bir yönüyle "yerel yönetimler" belirli özelliklerinin de katkısı ile "demokratik terbiye kuruluşları" olarak da görülmektedir. Buna göre halk "demokratik ilke ve davranışlara" alışkanlığı bu birimlerde kazanmaktadır. Yerel sorunların çözümünde yerel halkın 'tartışmalara katılması' ve tartışmalar sonucunda verilen 'kararlara saygı ile uymayı öğrenmeleri', yerel düzeyde "demokrasinin" başarılı bir şekilde işlemesine katkı sağlamaktadır (Görmez, 1987: 138). Görmez'in deyişiyle, yerel yönetimlerin 'etkinlik', 'katılma', 'demokrasi', 'özgürlük' gibi değerlerle birlikle anılmaları, demokrasinin dört temel ilkesi kabul edilen, 'çoğunluk kuralı', 'azınlık hakkı', 'siyasi eşitlik' ve 'düzenli seçimler' gibi ilkelere uygun olmaları" ve bunlardan dolayı da "toplumun 'demokratikleşmesine' tartışmasız etkilerinin bulunmasından dolayı, söz konusu bu birimlere 'yerel demokrasi' merkezleri" olarak bakılmıştır (Görmez, 1997: 68).

'Yerel demokrasi' kavramı kapsamında son yıllarda sık sık ele alınan bir başka sorun alanı da, 'sivil toplum' kavramı etrafında şekillenmektedir. "Devletin kurumsal yapısı dışında kalan özel alanı belirten 'sivil toplum' kavramı, 'çoğulculuğu', 'özerk birimlerin varlığını' ve 'katılımı' zorunlu kılmaktadır" (Keleş, 1992: 53). Bu bağlamda, Batıda uzun bir sürecin sonucunda oluşan yerel yönetimler, bugün bir "sivil toplum kurumu" olarak kabul görmekte; kamusal alan karşısında sivil alana özerklik sağlama çerçevesinde yerel yönetimlere, toplumda 'demokrasinin' bütün kurumları ile işlemesi çerçevesinde merkezi önem ve rol atfedilmektedir (Bulut, 1996: 179).

Bu yüzden Türkiye'de yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi "demokratikleşme" süreci açısından merkezi bir önem taşımaktadır. Ancak şimdilere kadar, Gürsel ve Arslan'ın da belirttiği gibi, "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi", 'yerel yönetim reformu',

‘yurttaş girişimleri’ gibi temalar, demokrasi literatürüne tamamen uygundurlar, ancak nedense bir türlü hayatın canlı kavramları haline dönüşmemişlerdir” (Gürsel ve Hakan, 1994: 1). Lakin içinde bulunulan son dönemde gerek yasal düzenlemeler ve gerekse yerel yönetim uygulamaları açısından bazı olumlu ve önemli dönüşüm ve gelişmeler yaşanmamış değildir. Yine ileride de bu yönde gelişmelerin güçlenerek devam edeceği söylenebilir. Büyük şehirlere ve kalkınma ajanslarına ilişkin özellikle son yıllardaki çalışmalar kent ve bölge düzeyinde demokratik gelişmelerin daha da güçleneceğinin işaretleri olarak okunabileceği söylenilebilir.

### ***Yerel Yönetimler ve “Vesayet Denetimi”***

Geçmişte olduğu gibi 1980’li yıllar ve sonrasında, hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlerin yetkileri ve faaliyet alanı “merkezi yönetim” tarafından belirlenmiştir. “Yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelerde ‘yerel özerkliğin’ karşısına ‘vesayet denetimi’ kavramı çıkarılmaktadır. Doğal olarak “vesayet denetimi” ile yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı artırılmaktadır” (Keleş, 1995: 253). “Hukuka uygunluk ve koordinasyon için yapılan ‘denetimler’ dışındaki uygulamalar’, yerel yönetimlerin ‘demokratikleştirilmesinin’ önündeki en önemli engeller olarak görülmektedir” (Görmez, 1990: 484). Buna karşın “eğer ‘vesayet denetimi’, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında ilişki kurularak çelişkilerin önlenmesi ve devletin birliğinin sağlanmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlanması amacıyla yönelik olursa, ‘demokratik yerel yönetim’ ilkesi ile ters düşülmeyebileceği” (Tortop vd., 2006: 31) yönünde farkı bir görüş de bulunmaktadır. Bu görüş açısından, günümüzde “vesayet denetimi” ile “merkez-yerel yönetim” ilişkilerinin çelişkilerini ve koordinasyon-suzluğu önleyerek devletin birliği ve kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak veya seçilmiş ‘yerel yönetim’ organlarının ‘merkezden kontrol edilmesinin’ gerçekleştirmek amaçlanmaktadır (Tortop vd., 2006: 31).

Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinin 5. Fıkrasında “‘merkezi idare’, ‘mahalli idareler’ üzerinde mahalli hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçlarının gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve

usuller dairesinde ‘idari vesayet yetkisi’ne sahiptir” şeklinde yer alan hükümle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ‘denetim yetkisi’ ve bunun sınırlarını ortaya koymaktadır. Özellikle Türkiye açısından düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinde merkezi yönetimin denetiminin en aza indirilmesi (Eke, 1985: 65) ve “vesayet denetimin” en azından “demokratikleşme” ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

“Merkezi yönetim”in “yerel yönetimleri” “denetim” altında bulundurması da başlıca iki yolla gerçekleşmektedir (Erder ve İncioğlu, 1995: 11-12):

a) “Vesayet denetimi” olarak adlandırılan ve ulusal devletin bütünlüğünü sağlayıcı, genel yönetimin düzeninin sağlanmasına dönük “hukuksal denetim”i kapsamaktadır. Bu denetleme esas olarak yerel yönetimlere devredilen yetki ve görevlerin yürütülmesinin hukuksal olarak denetlenmesidir. Her ne kadar yasal denetim işleminden sonra gelse de, esas olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerinin merkez tarafından yönlendirildiği göz önünde tutulacak olursa, bu tür bir “vesayet” “hukuksal” olmaktan öte “idari” olduğu söylenebilir.

b) Diğer tür bir “denetim” yolu ise, “mali bağımlılık” olarak adlandırılan ve yerel yönetimlere aktarılan yetki ve görevlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli ‘kaynaklar’ın yaratılması ile ilgili genel ilkeleri kapsamaktadır. “Mali vesayet”, “idari vesayet”in gerisindeki gizli mekanizma olarak “özerklik” açısından çok önemli bir konuma sahiptir. Aşağıda kısaca bu konu üzerinde durulacaktır.

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kamu hizmeti sunumunda “etkinliğin sağlanması” ve “demokrasinin” geliştirilmesinin hedef alındığı reformların önemli bir ayağını da yerel yönetimler reformu oluşturmaktadır. Yerel yönetimler reformuna yönelik düzenlemelerde bu birimlere önemli görevler verilmekle, ancak, görevlerle orantılı “gelirler” sağlanamamaktadır. Bu durum pek çok ülkede yerel yönetimlerin “kaynak sıkıntısı” çekmelerine ve kendilerinden beklenen fonksiyonları etkin bir biçimde icra edememelerine yol açmaktadır. Oysa yerel yönetimlerden beklenen fonksiyonların gerçekleşmesi bu birimlere yeterli gelir kaynaklarının, yani “mali özerkliklerinin” sağlanması ile mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2009). Yani yerel “özerkliğin” ana koşullarından biri de “merkezi” ve “yerel” yö-



netimlerin “mali” durumlarını güçlendirici önlemlerin alınmasını gerektirmektedir (Keleş, 2000; Gurr ve King, 1987; Ulusoy ve Akdemir, 2009: 263).

Yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları, bu birimlerin görevlerini yerine getirmelerinde aksamalara yol açarken, aynı zamanda merkezi yönetim tarafından aktarılacak kaynaklara “bağımlı” olmalarına, yani “mali vesayete” neden olmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla aldıkları kararları uygulayabilme ve merkezi yönetimden bağımsız olarak davranabilme yeteneklerini de önemli ölçüde sınırlamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

Türkiye’de “mali özerkliğin” hemen hemen bütün göstergeler itibarıyla son derece düşük seviyede olduğu görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payının yanı sıra, yerel yönetim gelirleri içinde öz gelirlerinin payı da düşüktür. Ancak Türkiye’de yerel yönetimlere yapılan koşullu (tahsisli) ve koşulsuz (tahsisiz) yardımların isteğe bağlı yardımlardan oluşması “mali özerkliği” zayıflatan diğer bir yapısal özelliktir. Merkezi idarenin mali yardımlar konusunda keyfi muameleleri yerel yönetimleri kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya bıraktığı gibi, yerel yöneticilerin önemli ölçüde merkezi yönetime bağlı olduğu bir idari yapıyı da ortaya çıkarmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 281). Sonuçta Türkiye’de “mali özerkliğin” sınırlılığı geçmişte olduğu gibi bugün de önemli bir sorun oluşturmakta ve “vesayet denetiminin” önemli araçlarından biri olmaya devam etmektedir.

Diğer yandan “merkeziyetçi” yapının oldukça baskın olduğu Türk kamu yönetimi sisteminde, merkezi iktidarlara yerel yönetimin yürütme organları farklı partilerden olduğunda Türkiye’de önemli sorunlar yaşandığı söylenilebilir. Çünkü yerel yönetimlerin mali sorunlarının çözümü yasal olarak merkezi iktidarların elindedir ve farklı partiler söz konusu olduğunda, merkezi yönetim belediyeleri elinde bulundurduğu mali olanaklardan yararlandırmama yoluna gidebilmiştir (Kazancı, 1982: 248-251).

## Sonuç ve Değerlendirme

“Merkezi” ve “yerel yönetimler” arasında bir “gerilim”, hatta bir “kar-

şıtlık” olduğu da çoğu kez dile getirilmiştir. Bütün gerilimlerde ya da karşıtlıklarda olduğu gibi suçlular ve sorumlular daha en başından bellidir: ‘karşı kutuptakiler’ ya da ‘karşı kutupta düşünen’ler (Kılıçbay, 1994: 23-24). Türkiye’de “yerel yönetimlerin” bu gerilimler ve karşıtlıklar içerisinde gelişmekte ve dönüşmekte olduğu söylenebilir. Ancak bu gelişmelerin kaynağında, ulusal ve uluslararası ekonomik ve toplumsal etkenlerle birlikte, ‘kentsel yapıların kendi iç dinamiklerinin zorunlu kıldığı’ dönüşümler de yatmaktadır.

Türkiye’de, “hâkim merkezîyetçi anlayış”, ”imparatorluk yönetim geleneğinde olduğu gibi Cumhuriyet Dönemi’nde de belirleyici olmaya devam etmiştir. Buna karşın “âdem-i merkezîyetçi” anlayış Tanzimat Dönemi’nde Jön Türk hareketi içerisinde özellikle Prens Sabahattin’le birlikte bir ölçüde gündeme gelmişse de, giderek siyasal ve yönetsel yapının tarihsel sürekliliği içerisinde yeterince yer edinememiş, marjinal kalmaya mahkum olmuştur. Buna karşın, 1921 Anayasası’nda bir ölçüde yer edinebilmiş ve kısmi bir yönetsel uygulama şansı bulmuştur. 1980 sonrası dönemde ise belki bir kırılma ya da kopuş olarak, genel iç ve dış konjonktürün de etkisiyle yerel yönetimlerin geliştirilmesinin siyasal ve yönetsel meşruiyeti, daha da ötesi “demokratikleşme” ve “yönetimde etkinlik” açısından önemliliği ve hatta kaçınılmazlığı siyasal, bürokratik ve akademik çevrelerdeki yorumlamaları ve yargılamaları biçimlendirmeye başlamıştır. Ancak düşünsel anlamda ve yaklaşım olarak geline nokta da bile, hala “siyasetin siyasallaşması”, “bürokrasi ve yönetimin siyasallaşması” ve “merkezîyetçiliğin güçlülüğünü” gösteren uygulama ve anlayışlara rastlanmaktadır.

1980 sonrasında dünyadaki gelişmelerden bahsedilirken belki de değinilmesi gereken en önemli noktalardan ve faktörlerden birisi küreselleşme olmuştur. Küreselleşmenin bir kavram olarak ortaya çıkışı, soğuk savaşla bağlantılı olsa da, etkilerini yoğun olarak hissettirdiği ve günlük yaşamda bile kavramı sıklıkla kullanır hale gelinen dönem 1980 sonrasına tekabül etmektedir (Oktay ve Pekkükşen, 2009: 177). 1990”lı yılların başından itibaren dünyada siyasi blokların, kamplaşmaların ortadan kalktığı, ekonomik, sosyal ve kültürel yönden ülkelerin birbirine daha çok bağımlı hale geldiği, liberal eğilimlerin güçlendiği, teknolojik gelişmelerin sınır tanımaz hale geldiği yeni bir dönem başlamıştır (Oktay ve Pekkükşen, 2009: 177).

Türkiye’de 1970’lerdeki tartışmalara bakılacak olunursa, farklılaşan kentsel nüfusun sürekli artan ve karmaşık nitelikteki taleplerinin, yetkilerin merkezde olduğu “genel” ve “tek biçimli” bir “yasal-idari” çerçeve içinde, “güçsüz” ve “bağımlı” “yerel yönetimler”le karşılanmasındaki güçlükler vurgulanmaktaydı. Bu dönemde, özellikle kamu hizmetlerinin karşılanmasındaki “etkinliği” artırmaya dönük taleplerle, kent yönetimiyle ilgili kararlara yerel nüfusun katılımının artırılmasına, yerelleştirilmesine ve dolayısıyla daha “demokratik” bir yönetsel yapıya doğru gidilmesine dönük talepler, farklı siyasal çevrelerin gündeminde olan konulardı (Erder ve İncioğlu, 1995: 6). Diğer taraftan, 1970’lerde Türkiye’de “radikal teknokratlar”, muhtemel olarak, “yeni belediyciliği”, bu tür “gelişme” ve “kalkınma” kaygıları yanında “demokrasiyi” ve “sivil toplum”u tesis etmek ve geliştirmek imkanının aracı olarak görmüşlerdir (Sarıbay, 1994: 16). 1980’lerde ve takip eden dönemde ise Türkiye’de “demokratikleşme” ve “yerel yönetimler” konusunda gerek akademik yaklaşımlarda gerekse siyasal-yönetsel düzenlemelerde göreceli bir kırılma ya da kopuş yaşanmıştır. Bunda genel iç ve dış konjonktürün yansımaları önemli etkenler olmuştur. Bütün bunlara karşın “yetkilerin” ve “kaynakların” “merkezi” temsil edenlerin elinde tutulmasında yarar, hatta zorunluluk gören güçler Türkiye’de her zaman etkili olmaya devam etmiş ve şimdiler de yer yer etkili olmaya devam etmektedir. Bu bir yönüyle, merkezdeki siyasal kadroların, yetki, kaynak ve dolayısıyla prestij paylaşımında, belediyeleri güçlendirilerek, kendilerine rakip güç odakları yaratmak istememeleri anlayışından da kaynaklanmaktadır. Ancak bir yönüyle de özellikle son dönem seçimlerinde görüldüğü gibi pek çok milletvekilinin yerel yönetimlere aday olmaları tablonun değişmekte olduğunun göstergesi şeklinde değerlendirilebilir.

Şu bir gerçektir ki, Türk siyasal yaşamındaki temel eksen ‘merkez’den ‘çevre’ye kayma yönünde değişime uğramış ve uğramaktadır. Ancak yine de Gürsel ve Aslan’ın yerinde değerlendirmesiyle, “Türkiye önemli iddiaları olan ve dünya içinde bu iddialarıyla yer tutan bir ülke olması nedeniyle hacmi daralırken gücü yoğunlaşan ve millet iradesinin yansımından ibaret olan bir ‘merkez’”(Gürsel ve Arslan, 1994: 14) hala önemini ve ağırlığını korumaktadır. Halbuki “eğer ‘demokratikleşme’ gerçekten isteniyorsa, bunun yegane yolu, ‘devletin asıl işlev alanlarına çekilerek küçültülmesi’, ekonomik ve

toplumsal alanda yetkilerin, hiç hedef karartmadan doğrudan doğruya millete devridir” (Gürsel ve Arslan, 1994: 14). Bütün bunlara karşın 1980’li yıllarda önemli olumlu gelişmeler de gerçekleşmiştir. Örneğin, Heper’in de belirttiği gibi, “merkezi hükümet” katında gerçekleşen olumlu gelişmelerin de katkısıyla “yerel yönetimler” merkezi hükümet tarafından toplanan vergilerden daha fazla pay almaya başlamışlar, buna ilave olarak verimli ve esnek olmayan mahalli vergilerin yerine verimli ve esnek vergiler ikame edilmiştir. Özal döneminde, yerel yönetimler kendi kaynaklarını kendilerinin yaratmaları konusunda teşvik edilmiştir (Heper, 1986: 171-172). Getirilen yeni düzenlemelerle merkezden aktarılan fonların ölçüğü büyümüştür. Bunun yanında uygulamada belediyelerin proje hazırlayarak yeni yatırımlar yapabilmesi ve dış borç bulma olanaklarının artırılması merkezden gelen kaynakların oransal önemini azaltmıştır (Erder ve İncioğlu, 1995: 15).

Sonuç olarak ifade edilecek olunursa; bugün belki büyük ölçüde siyasal, özel ve tüzel aktörlerin bir taraftan önemli ölçüde hala “merkeziyetçi bir zihniyet kodunu” sürdürdüğü; bu anlayışın, “üniterliği” kolaylıkla “merkeziyetçiliğin” mutlaklığıyla özdeşleştirirken, kendi anlayışlarının meşruiyet zeminlerini, “oportünizm” ve “popülizm” niteliğindeki zeminlerine oturtmak istediği söylenebilir. Diğer taraftan, bütün bunlara karşın, özellikle son dönemde “yerel yönetimlere” ve “demokratikleşmeye” ilişkin akademik ya da teorik anlayışların ve tartışmaların gelişip serpiildiği; bunun yanı sıra hem yeni siyasal-yönetimsel ve yasal düzenlemelerde hem de uygulamalarda önemli olumlu değişimler yaşanmakta olduğu da söylenebilir. Kuşkusuz bunlar yeterli adımlar değildir. Yasal ve kurumsal dönüşümlere kaynaklık edebilecek anlayış ve yaklaşımlar hala yeterli ve köklü bir dönüşüme uğramamıştır.

## Kaynakça

- Abadan, Y. (1965). Âdem-i merkeziyet problemi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 20 (4), 114-129.
- Akın, C. (1997). Türkiye’de yerel özerkliğin anlamı. *Türk İdare Dergisi*, 414, 66-82.
- Arslan C.H. ve Gürsel, D. (1994). Güçlü yerel yönetimler: Şart mıdır?. *Türkiye Günlüğü*, 26, 27-34.
- Atay, E. E. (2009). *İdare hukuku* (Güncelleştirilmiş 2. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Bağçe, H.E. (2008). Üniter yapı ve yerel siyaset. *Yerel yönetimler ve siyaset sempozyumu bildirileri* (ss. 323-330). İstanbul: Okutan Yayınları.
- Bozkurt, Ö.,Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- Bulut, Y. (1996). Belediye yönetiminin yeniden düzenlenmesinde gündemden düşmeyen konular. *Türk İdare Dergisi*, 413, 44-59.
- Collinns, J. (1989). *Uncommon cultures: Popular culture and postmodernism*. New York: McMillan.
- Çağla, C. (1994). Bir Türk aydını olarak Prens Sabahattin Bey. *Türkiye Günlüğü*, 26, 35-44.
- Çukurçayır, M.A. (2000). *Siyasal katılma ve yerel demokrasi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Çukurçayır, M.A. (2002). Yeni yönetim modeli arayışları çerçevesinde halkın yönetim süreçlerine katılım olanakları. *Yerel yönetimler sempozyumu bildirileri*. Ankara: TODAİE.
- Çukurçayır, M.A. (2008). Yerel yönetimler ve yerel siyaset. *Yerel yönetimler ve siyaset sempozyumu bildirileri* (ss. 15-35). İstanbul: Okutan Yayınları.
- Dahl, R.A. (2001). *Demokrasi üstüne*. (Çev.: Betül Kadioğlu). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Demirci, A.G. (2005). Farklı ülkelerde bölge kalkınma ajansları. Me-naf Turan (Der.), *Bölge kalkınma ajansları nedir, ne değildir?* (ss. 181-195). Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Erder, S.ve İncioğlu, N. (1995). *Türkiye’de yerel yönetimler*. İstanbul: Yeni Yüzyıl Kitaplığı

- Eryıldız, S. (1989). *Yerel yönetimde yeniden yapılanma*. İstanbul: Yordam Yayınevi.
- Erkul, A. (1982). Prens Sabahattin. Emre Kongar (Ed.), *Türk Toplum-bilimcileri I*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eroğlu, M. ve Kum, M. (2010). Türkiye’de kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindeki yeri. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, 35, 176-198.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu yönetimi*. İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Finkel, A. (1990). *Municipal politics and the state in contemporary Turkey*. London: Ebert Foundation.
- Görmez, K. (1990). Türkiye’de belediyeler ve yerel demokrasi. *G.Ü. İİBF Dergisi*, 6 (2), 98-114.
- Görmez, K. (1997). *Yerel demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Gözler, K. (2006). *İdare hukukuna giriş* (Güncelleştirilmiş 5. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Ş. (2008). *Yönetim hukuku* (Güncelleştirilmiş 26. Baskım). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B.A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? Âdem-i Merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (2), 14-29.
- Güler, B.A. (2009). *Türkiye’nin yönetimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gürsel, D. ve Arslan, C.H. (1994). Güçlü yerel yönetimler: Şart mıdır?. *Türkiye Günlüğü*, 26, 57-71.
- Heper, M. (1986). *Dilemmas of decentralization: Municipal government in Turkey*. Bonn: Friedrich Ebert Foundation.
- Heywood, A. (2007). *Siyasi ideolojiler*. (Çev.: A.Kemal Bayram, Özgür Tüfekçi, Hüsamettin İnanç, Şeyma Akın ve Buğra Kalkan). Ankara: AdresYayınları.
- Hill, D.M.(1974). *Democratic theory and local government*. London: McMillan.
- Kılıçbay, M.A. (1994). Vatandaşlık okulu olarak yerel yönetim. *Türkiye Günlüğü*, 26, 18-26.
- Keleş, R. (1992). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınları.

- Keleş, R. (1994). Yerinden yönetim sorunumuz. *Türkiye Günlüğü*, 26, 8-17.
- Keleş, R. (1995). Yerel demokrasi için yargı güvencesi. *A.Ü. SBF Dergisi -Turan Güneş'e Armağan-*, 4 (6), 119-131.
- Kumar, K. (1999). *Çağdaş dünyanın yeni kuramları: Sanayi sonrası toplumdun postmodern topluma*. (Çev.: Mehmet Küçük). Ankara: Dost Kitabevi.
- Meriç, O. (1983). *Anayasalarımızda yerel idareler*. Ankara: SBF Yayınevi.
- Macpherson, C.B. (1977). *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, G. (1999). *Sosyoloji sözlüğü*. (Çev.: Osman Akınhay ve Derya Kömürcü). Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1994). Mahalli idare geleneği: Abartma ve gerçek üzerine. *Türkiye Günlüğü*, 26, 72-84.
- Özkal Sayan, İ. (2014). *Türkiye'de idari sistem ve örgütlenme*. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_3517.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_3517.pdf), Erişim Tarihi: 2.11.20.
- Parla, T. (1985). *Türkiye'de anayasalar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Reyhan, C. (1993). Türk siyasal düşüncesinde yol ayrımı: Aykırı bir aydın Prens Sabahaddin Bey ve düşüncesi. *Türkiye Günlüğü*, 22, 18-26.
- Sabahaddin, P. (1965). *Türkiye nasıl kurtarılabilir?*. Muzaffer Sencer (Sadeleştiren). (5. Basım). İstanbul: Elif Yayınevi.
- Sarıbay, A.Y. (1994). Türkiye'de yerel siyasetin postmodern yüzü. *Türkiye Günlüğü*, 26, 98-105.
- Sarıbay, A.Y. (2008). *Global bir bakışla politik sosyoloji*. İstanbul: Everest Yayınları.
- Sartori, G. (1993). *Demokrasi teorisine geri dönüş*. (Çev.: T. Karamustafaoğlu). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sencer, M. (1985). Son düzenlemelere göre Türkiye'de taşra yönetimi ve yerel yönetimler. *TODAİE Dergisi*, 18 (1), 49-63.
- Thompson, D.F. (1970). *The democratic citizen*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tortop, N. (1992). Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma. *TODAİE*

*Dergisi*, 25 (3), 16-30.

Tortop, N. (1999). *Mahalli idareler*. Ankara: Yargı Yayınevi.

Tortop, N., Aykaç, B., Özer, H.ve Özer, A. (2006). *Mahalli idareler*. Ankara: Nobel Yayınevi.

Ulusoy, A.ve Akdemir, T. (2001). *Mahalli idareler*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Ülken, H.Z. (1998). *Türkiye'de çağdaş düşünce tarihi*. (5.Basım). İstanbul: Ülken Yayınları.

Yaşamış, F. (1982). Anayasa taslağında yerel yönetim. *TODAYE Dergisi*, 15 (3), 79-93.

Yıldırım, M, S. (1993). *Yerel yönetim ve demokrasi*. İstanbul: IULA-EMME.

9 Temmuz 1961 tarih ve 334 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

18 Ekim 1982 tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

<http://www.dallog.net/kavramlar/ademimerkez.htm>, Erişim Tarihi: 6.10.2014

<http://www.izafet.net/threads/adem-i-merkeziyetcilik-nedemektir.655268/>, Erişim Tarihi: 16.10.2014

<http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=4>, Erişim Tarihi: 1.1.2014.