

Üniter Yapıda Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyetin Uyumu¹

Doç. Dr. Mahmut BOZAN
Bartın Üniversitesi İİBF SBKY Bölümü
mbozan@bartin.edu.tr.

Özet: Kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkez hiyerarşisine bağlı organlar eliyle yürütülmesine merkezden yönetim denilmektedir. Yerinden yönetim ise, kamu hizmetlerinin merkezî idareden ayrı, özerk kamu tüzel kişilerinin yönetimine verilmesidir. Bir ülkenin tamamıyla bir merkezden yönetilmesi mümkün olmadığı için devlet sorumluluğu altındaki kamu hizmetlerinin merkezî yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında paylaşılması bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır.

Merkezîyet ve adem-i merkezîyet tartışmalarında konunun nirengi noktasını adem-i merkezîyetin keyfiyeti teşkil etmektedir. Zira “idari adem-i merkezîyet” aşırı merkezîyetçiliği tadil için gerekli bir yöntem iken, “siyasi adem-i merkezîyet” ucu federalizme çıkan ve üniter devlet yapısını çatlatan bir uygulamadır.

Yapılan tartışmaların halk nezdindeki yankılanmasına bakıldığında aşırı merkezîyetçiliğin tadili ile idari adem-i merkezîyetin güçlendirilmesinin toplumda destek bulduğu söylenebilir. Üniter yapı ise Türkiye'nin tarihi, siyasi ve sosyolojik gerçekliği olup, bu husustaki büyük mutabakat Tanzimat'tan beri bozulmadan devam etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Merkezîyet, Adem-i Merkezîyet, Üniter ve Federal Devlet, Yerelleşme, Yetki Paylaşımı.

Centralization in Unitary Structure and The Compliance of Decentralization

Abstract: Centralization infers that public services are provided from a single centre through agencies which are dependent on central hierarchy. Decentralization means that public services are devoted to the management of autonomous public entities separate from central administration. It emerges as a necessity that public services under responsibility of the state are shared among central and local government bodies since it is impossible that a country is administrated from only one centre.

¹ Bu makale Selçuk Üniversitesinde yapılan 13. Kamu Yönetimi Kongresinde (15-17 Ekim 2015) bildiri olarak sunulmuştur.

The arbitrariness of decentralization constitutes the landmark of discussions on centralization and decentralization. Likewise, while administrative decentralization is a way to amend excessive centralization, political decentralization is an instrument whose end goes to federalism and which splits off unitary state structure. When it is examined the reflections of discussions on behalf of people, it can be suggested that both the amendment of excessive centralization and the improvement of decentralizations finds support in society. The unitary structure is a historical, political and sociological reality of Turkey and the great agreement on this issue continues without break since Tanzimat.

Key Words: *Centralization, Decentralization, Unitary and Federal State, Localization, Power-Sharing.*

Giriş

Yönetimde merkezîyet ve adem-i merkezîyet tartışmaları Tanzimat dönemine kadar gider. Zira Osmanlı Devletinde merkezî güç zayıflamaya başlayınca eyaletlerde ayanların¹ başına buyruk hareketleri artmaya başlamıştı. Sultan 2. Mahmud'a kabul ettirilen "Sened-i İttifak," ilk defa padişahın yetkilerinden bir kısmının mahalli otoritelerce paylaşılmasını meşru hâle getiriyordu (Eryılmaz, 2006: 53). Sened-i İttifak her ne kadar uzun ömürlü olmamışsa da Devlet-i Âliye'de merkezî gücün durumunu ortaya koyması açısından bir dönüm noktası teşkil eder. 2. Mahmud Sened-i İttifak'ı geçersiz kılmakla kalmamış, merkezîyeti güçlendirici politikalara ağırlık vererek halefleri için yeni bir çıkış açmıştır. Nitekim Tanzimat dönemi padişahları merkezî bürokrasiyi takviye etmişler ve ülke bütünlüğünü korumak için merkezîyetçi politikaları uygulamaya itina etmişlerdir.

İdarede merkezîyetçi yaklaşımlar sadece Osmanlı Devleti'ne münhasır değildir. Avrupa devletlerinin siyasi birliğini kurmada Osmanlı'daki gibi güçlü merkezî yapıyı örnek almasını tavsiye eden Machiavelli'den (1992: 28) yaklaşık bir asır sonra Westphalia Anlaşması (1648) ile kurulan ulus devletlerde de merkezîyetçilik prensibi ağır basmakta idi. Ulus devletlerin iç egemenlik hakkı ve dış aktörlerin iç otorite konfigürasyonuna müdahale edememesi bir kural olarak kabul edilmişti (Davutoğlu, 2003: 4). Avrupa devletleri kendi hâkimiyet

¹ Ayanlık, Osmanlı Devleti'nin idare usulünde eyalet valileri, sancak beyleri, subaşı ve kadı gibi atanmışların yanında halk tarafından seçilen ve şehir ve kasabalarda halk ile yöneticiler arasında ilişkileri düzenlemek amacıyla resmi olarak oluşturulmuş bir kurumdur. Halk tarafından seçilen ayan Şer'iyye siciline kaydedilir ve kadıdan alınan ilamla sancak beyine bildirilirdi. Halk tarafından sevilen ve özellikle eşraftan olan ayanlar zamanla güçlenerek eyalet valilerinden daha nüfuzlu ve güçlü bir konuma gelmişler, "Sened-i İttifak" sonrasında 2. Mahmud tarafından ortadan kaldırılmışlardır (Pakalın, 1983: 120-122).

sahalarına kimsenin yaklaşmasına müsaade etmeyip oldukça sıkı merkezîyetçi politikalar uygularken, Osmanlı Devleti'nin merkezîyetçi politikalarını kendi amaçlarını gerçekleştirmeye engel olarak gördükleri için özellikle gayrı Müslim unsurları daha kolay tahrik edecekleri bir adem-i merkezîyeti teşvik ediyordular.

Diğer yandan Avrupa'dan etkilenen Osmanlı münevverleri arasında devletin kurtuluşu üzerine yoğun tartışmalar yapılıyordu. Prens Sabahaddin'in başını çektiği grup yönetimde adem-i merkezîyetçiliği savunurken, Ahmet Rıza'nın liderliğini yaptığı diğer grup ise merkezîyetçiliği savunuyordu. Bu gruplar kendi aralarında anlaşamamakla birlikte 2. Abdülhamid'e muhalefette müttefik idiler. 2. Abdülhamid'in merkezîyetçiliği her ne kadar bir istibdat gibi gösterilse de gerçekte Devleti bir arada tutma gayretinden kaynaklandığı, 1877 Osmanlı-Rus harbi sırasında gayrı Müslim mebusların Meclis-i Meb'ûsan çalışmalarında açıkça ortaya çıkmıştır (Kuran, 2013: 87). Benzer şekilde 1908'de ilan edilen 2. Meşrutiyetle birlikte açılan Meclis'te gayrı Müslim unsurlar kadar bazı Müslüman unsurlar da Osmanlı'nın selameti için değil kendi milletlerinin bağımsızlığı için aleni bir şekilde çalışmaya başlamışlar ve 'Düvel-i Muazzam'dan aldıkları açık destekle Devlet-i Âliye'nin sonunu getirmişlerdir.

Osmanlı Devleti yerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti ise bu tarihi dersi unutmayarak kuruluşundan itibaren artan oranda merkezîyetçi politikaları esas almış ve her yeni anayasa yapımında merkezîyetçiliği biraz daha takviye etmiştir. Tek partili dönemde uygulanan merkezîyetçilik çok partili hayata geçişle birlikte halkın demokratik taleplerini karşılamada yetersiz kalmaya başlamış ve bu durum devlet kurumları tarafından yapılan Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu ve Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (TODAİE, 1966; TODAİE, 1992) gibi saha çalışmalarıyla açıkça ortaya konulmuştur.

Bu raporlarda da ifade edildiği üzere mahalli idarelerin güçlendirilmesi meselesini aslında devletler sınırlılığında bir iradî tercihten ziyade sanayi inkılâbından sonra artan kentleşme, teknolojik gelişmeler ve toplum taleplerinin ortaya çıkardığı bir mecburiyet olarak ele almak daha gerçekçi olacaktır. Zira tarım toplumunda yöneticilerin bugünkü gibi yoğun bir gündemleri bulunmuyordu. Merkezî yönetimlerin karar vermesini gerektirecek hususlar daha azdı. Böyleyken bile birtakım kararlar mahalli yöneticilerin uhdesine verilmişti. Oysa günümüzde artan nüfus ile birlikte ulaşım ve iletişimdeki artış toplumun devletten beklentilerini hızlı bir şekilde artırmıştır. Bu taleplerin cevaplanması merkezdeki yöneticilerin takatının çok üzerinde olacağı, üstelik zaman ve mali kayıplara sebep olacağı gibi sebeplerle merkezdeki yöneticilerin yetkilerinin bir kısmını mahalli yöneticilere bırakması kaçınılmaz hale gelmiştir. Ancak hangi kararların merkezden, hangi kararların mahallinden alınması gerektiği hususu ülkeden ülkeye farklılık göstermiş ve tartışma konusu olmaya devam etmiştir.

Demokratik geleneği güçlü olan ülkeler merkezi yönetimler ile mahalli idareler arasındaki görev paylaşımını bu ihtiyacın kendini hissettirmesi ile birlikte çözme becerisi gösterirken, demokrasisi gelişmemiş veya vesayet altında olan ülkelerde gecikmeler yaşanmıştır. Türkiye'nin devlet yapılanmasında bakanlıkların teşkilinden, vilayetlerin yönetimine ve nihayet belediye teşkilat yapılarına kadar model aldığı Fransa'da mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması 1980'li yıllarda tamamlanırken maalesef Türkiye demokrasiyi mahalli idarelere taşımada sınırlı bazı düzenlemelerden öteye gidememiştir. 2000'li yıllarda başlatılan mahalli idare reform süreci ise tartışılmaya devam etmektedir. 6063 Sayılı Kanunla ortaya çıkan büyükşehir statüsündeki yeni yapı mahalli idarelerde ikili bir durum ortaya koymuştur (R.G. 2012: 28489). Türkiye'de 30 il büyükşehir statüsünde olup, bu illerde özel idareler feshedilmiş, belde belediyeleri ile köy muhtarlıkları kaldırılmışken kalan 51 ilde hem özel idareler, hem belediyeler ve köy muhtarlıkları devam etmektedir. Bu ikili durum başlı başına bir tartışma konusunu teşkil etmektedir.

Bundan sonraki süreçte mahalli idarelerin durumu gündemdeki yerini ağırlıklı olarak korumaya devam edecektir. Özellikle etnik ayrımcılık yapan, terör ve şiddet kullanarak otonomi talep eden kesimlerin uyandırdığı endişeler, merkezîyet ve adem-i merkezîyet tartışmalarının serinkanlı bir şekilde yapılmasını engellemekte; demokrasi ve yerel yönetim kavramlarını devletin bekasına yönelik bir tehdide malzeme yapan özellikle ayrılıkçı terörist unsurlar katılımcı demokrasiyi daha kırılğan hale getirmekte ve sürecin uzamasına sebep olmaktadır. Oysa temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kaçınılmaz bir gerekliliktir. Ancak yerel yönetimleri güçlendirme sürecinin tavaif-i mülûk² (Konpara, 1964: 177-183) temelleri atmaya zemin hazırlama aracı olarak kullanılması asla kabul edilemez. Mahalli idarelerin güçlendirilmesi üniter yapıya zarar vermemelidir. İşte bu husus yönetimde merkezîyet ve ademi merkezîyet uyumunun önemini daha da arttırmaktadır.

1. Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi

Türkiye'de mahalli idareler cumhuriyetle ortaya çıkmamış, bilakis kurumsal yapısı Osmanlı Devleti'nden devralınmış ve zaman içinde farklılaşma göstermiştir. Osmanlı Devleti'nin idari sistemi eyalet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde yapılandırılmış olup, nahiye ve köy dışındaki yerleşim merkezlerinde mutlaka kadı ve muhtesip bulunuyordu. Osmanlı şehirlerinin en yüksek idarecisi

² Tavaif-i mülûk: Bir devletin çöküşünden sonra ortaya çıkan küçük siyasi birimler. Endülüs Emevî Halifeliğinin yıkılmasından sonra kurulan yerel hanedanlıklara verilen ad. Keza Anadolu Selçuklu Devletinin çöküşünden sonra ortaya çıkan Türkmen beylikleri için de aynı tanımlama kullanılmıştır (Büyük Larousse, 1986: Ana Britannica 1986).

kadı olup, bugünkü belediyelerin icra ettiği fonksiyonlar ilmiye sınıfından yetişen kadılar tarafından yerine getirilirdi. Kadı hem şehrin adli işlemlerinden sorumlu bir hâkim, hem asayiş âmiri, hem vakıfların denetçisi, hem de belediye hizmetlerinin ifasından sorumlu bir yönetici idi (Ortaylı, 2008: 281-283).

Kadılık müessesesinin ortaya çıkışı ise İslam'ın ilk döneminde Hz. Ömer tarafından Ebu Derda'nın Medine'ye, Kadı Şüreyh'in Basra'ya ve Ebu Musa El Eş'ari'nin de Kûfe'ye kadı tayin edilmesine kadar gitmektedir (Ergin, 1995: 250). Hz. Ömer kadıların görevlerini Ebu Musa'ya yazdığı bir mektupla tafsilatlı bir şekilde ortaya koymuştur. Daha sonra kurulan İslam devletlerinde şehirlerin idaresi kadıların sorumluluğuna verilmiştir. Hatta Endülüs Emevî Devletindeki kadılık müessesesi daha sonra İspanya'ya "alcade" ismiyle intikal etmiş ve kurumsallaşmıştır (Ergin, 1995: 106). Bugün İspanyolca konuşan ülkelerde alcade (el kadı) belediye başkanı anlamında kullanılmaya devam etmektedir.

Osmanlı Devleti'ndeki kadılık müessesesi tarihi süreç içerisinde selefi olan Selçuklu Devleti'nden tevarüs edildiği gibi, Selçuklu da kendinden önceki İslam devletlerinden kadılığı miras olarak almıştır. Önceki İslam devletlerinde olduğu gibi Osmanlı Devletinde de şehrin idaresinden kadılar sorumlu olmuştur. Kadıların şehirlerde belediye başkanı olarak icra ettiği görevler Tanzimat'a kadar devam etmiştir. 2. Mahmut döneminde yapılan reformlar sonucu kadıların idari görevleri azaltılmış, asayiş ve beledi hizmetlere ilişkin yetkileri ellerinden alınmıştır. Tanzimat döneminde ise kadı, yargı hizmetleri dışında bütün yetkilerini kaybetmiştir (Kaya, 2007: 103-104).

Kadıların yetkileri yargı ile sınırlandırılırken daha önce uhdesinde olan beledi yetkileri ise önce İhtisab Nezareti'nin lağvedilmesi ile ihdas edilen Şehremaneti'ne, daha sonra da Paris'teki belediye modeli üzerinden yapılandırılan Altıncı Daire'ye devredildi. Bu uygulama daha sonra belediye teşkilatının ülke sathında tamimine temel oluşturdu. Modern anlamda mahalli idarelerin yönetim sistemimize girmesi ise Avrupa devletlerinin baskıları sonucu merkezi yönetimin iradesiyle gerçekleşmiştir (Bilgiç, 2007: 107).

Batı'da ulus devlet yapılanması içinde mahalli idareler bir tehdit unsuru olarak görülmemiştir. Zira Westphalia anlaşması sonrasında sınır hâkimiyeti ve hârici müdahaleye kapalılık Avrupa devletlerinde temel esas olarak kabul ediliyordu. Ancak Avrupa'nın büyük devletleri Osmanlı Devleti'ndeki gayr-ı Müslim unsurların himaye ve haklarını koruma bahanesi altında merkezin kontrolünü zayıflatmak ve bu yolla nüfuz alanlarını genişletmek için taşrada özel yönetimleri teşvik ediyorlar ve bu hususta etnik unsurları tahrik ederek fırsat kolluyorlardı. Nitekim Cebel-i Lübnan'da Katolik Marunîler ile Dürzîler arasında İngiliz-Fransız rekabeti sonucu 1860'lı yıllarda çıkarılan çatışmalar bahane edilerek burası otonom bir yapıya kavuşturulmuştur (Hitti, 1981: 1192). İngiltere,

Fransa, Rusya, Avusturya ve Osmanlı temsilcilerinden oluşan bir komisyonca 9 Haziran 1861'de Cebel-i Lübnan Nizamnâmesi hazırlanmıştır. Buna göre bölgeye Hıristiyan bir memur mutasarrıf olarak tayin edilecek, mutasarrıfın yanına her cemaatten birer vekil atanacak ve cemaatleri temsilen ikişer üyeden kurulu bir merkezi meclis bulunacaktı. Cebel-i Lübnan cemaatlerin temsili esasına göre yarı müstakil bir sancak haline dönüşmüştü. Üstelik büyük devletlerin aynı statüyü bütün Balkanlar'da uygulamak istediği görüldü. Bâb-ı Âli, Balkan vilayetlerinde bir dış müdahaleyi önlemek amacıyla 1864 yılında Vilâyet Nizamnâmesi'ni çıkarmış ve bu Nizamnâme ilk önce Tuna vilayetleri vâilîliğine atanan Midhat Paşa tarafından uygulamıştır. Görülen başarı üzerine 1871'de İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnâmesi çıkarılarak ülke genelinde uygulamaya konulmuştur. (Ortaylı, 2014: 175).

Nizamnâmeye göre vâlinin yanında maarif müdürü, nâfia müdürü, umur-u hâriciye müdürü, zaptiye kumandanı, baytar, sertabip, defterdar gibi memurlarla birlikte Müslim ve gayr-ı Müslim ahaliden ikişer üye ile dini cemaatlerin ruhani liderleri vilayet idare meclisinde temsil olunuyor ve yönetime iştirak ediyorlardı. Vilâyetlerde idare meclislerinden ayrı olarak bir de "Vilâyet Genel Meclisi" bulunmaktaydı. Bu meclisi ikisi Müslim, ikisi gayr-ı Müslim olmak üzere her sancaktan seçilerek gönderilen üyeler teşkil etmekteydi. Vilâyet genel meclisleri günümüz il özel idarelerinin temelini meydana getiren yapılar olarak kabul edilebilir (Eryılmaz, 2006: 200).

İllerin özel yönetimine temel teşkil edecek bir yapının Lübnan'da kurulması yanında belediyelerin kurulması da yine batılı devletlerin etkisiyle olmuştur. Önce 1854'te İstanbul Şehremaneti kurulmuş, daha sonra Paris Belediyesi örnek alınarak "Altıncı Daire" adıyla yapılandırılmış ve 1877'de çıkarılan Belediye Kanunu ile de ülke geneline yaygınlaştırılmıştır (Ortaylı, 2008: 436-439). 2. Meşrutiyet döneminde belediyeler örgüt olarak geliştirilip tüzel kişilik kazandıkları halde, önceki devirden daha güçlü bir merkezîyetçi politik baskıyla yönetildiler ve her yerde merkezi hükümete daha bağımlı hale getirildiler. Bu politika Devlet-i Âliye'den Türkiye Cumhuriyeti'ne miras olarak kalmıştır (Ortaylı, 2014: 192).

Mahalli idarelerle ilgi birçok yasal düzenleme yapılmıştır. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu Muvakkati ile illerin hem genel hem de özel idaresi ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2011: 128). İllerin genel yönetimi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre, özel idaresi ise 5302 sayılı Kanunla yapılmakta olup, her iki kanun da vâlilerin uhdesinde yürütülmektedir. 2012 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile büyükşehir statüsü olan illerde özel idareler kaldırılmış ve yerel yönetim belediyelere inhisar ettirilmiştir.

2. Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyet Tartışmaları

Bir ülkede merkezîyet ve adem-i merkezîyet tartışmalarının çerçevesini devletin yapılanma tarzı oluşturur. Üniter bir devlette, federal bir devletteki adem-i merkezîyetçilik örneği üzerinden bir tartışma anlamlı olmadığı gibi, federal bir devlette de tersi bir örnek üzerinden tartışma yapılmaz. O halde öncelikle üniter ve federal devlet yapılanmasındaki temel farklılıkların ortaya konulması gerekir.

Üniter devlet merkezîyetçilik esasını üzerine teessüs eder. Bu kurala göre siyasi iktidar ve idare bir bütündür. Merkez ile yerel arasındaki ilişki bir yetki paylaşımından ibarettir. Yetki paylaşımı ise yetkiyi üstlenen mahalli kademeye hükümlerlik değil, ancak sorumluluk yükler. Federal devletler ise adem-i merkezîyetçilik esasına göre teşekkül etmişlerdir. Bu tür devlet yapılarında merkez-mahal arasındaki ilişki görevler ayırımından hareketle gerçekleştiği için her birim kendine ait görevlerden doğan gelir kaynaklarına, görevin gerektirdiği personel ve mal varlığına, görevle ilgili olarak karar alma ve kararları yürütme, serbestçe harcama gücüne sahiptir. Görevler ayırımı, görevin bırakıldığı kademeye o alanda hükümlerlik sağlar (Güler, 2000; 29).

Merkezîyet ve ademi merkezîyet tartışmalarının nirengi noktasını ademi merkezîyetin siyasi mi, yoksa idari mi olacağı hususu teşkil eder. Zira siyasi ademi merkezîyet, devlet gücünün muhtelif devletçik veya devlet nüvelerini tarafından eşit bir şekilde paylaşıldığı; federe yapıların birleşerek federal bir üst organ, devlet çatısı oluşturdukları yapıyı ifade ederken; idari ademi merkezîyet, siyasi merkezîyet altında uygulamadaki zaruretlerden kaynaklanan birtakım hizmetlerin taşradaki organların yetkilendirilmesi veya yetkilerinin genişletilmesi yoluyla çözüme kavuşturulmasıdır.

Türkiye’de merkezîyet ve ademi merkezîyet meselesini tartışmadan önce varisi olduğu Osmanlı Devletinin tarzı teşekkülüne bakmak konunun anlaşılması açısından önem arz eder. Osmanlı Devleti temelde bir hânedan tarafından kurulan tekçi özelliklere sahip bir devlettir. Büyüme sürecinde bünyesine topluluklar kadar devletler de iltihak etmiştir. Fakat Osmanlı Devleti, siyasi mânada devlet gücünü bu katılanlarla paylaşmamıştır. Bunun yanında dönemine göre temel hak ve hürriyetler konusunda hâkimiyeti altındaki milletlere teminatlar vermekten ve eyaletlere idari mânada geniş bir alan açmaktan da çekinmemiştir (Bozan, 2013: 250).

Avrupa’da ise kıtanın coğrafi küçüklüğüne aykırı bir şekilde derebeylik temelinde pek çok devlet bulunmaktadır. Batı yönetim ve siyasi tarihi, siyasi otoritenin birliğini ve bütünlüğünü değil, parçalanmışlığını ve çeşitli yerel otorite ve güç odaklarının ortaya çıkışını yansıtmaktadır (Ünal, 2011; 242). Batıdaki etnisite-devlet özdeşliğinin doğurduğu küçük devletçikler arasında merkezi birlik sağlanarak mesela Prens Bismarck’ın Alman İmparatorluğu’nu kurması örneği tabandan tavana bir yapılanmayı ifade eder. Osmanlıda ise devlet nüvesi

merkezde teşekkül etmiş, daha sonra çevreye doğru genişleyerek büyümüştür. Bu inşa süreçlerindeki çok önemli farklılık göz ardı edilerek mukayeselere girişmek hatalı sonuçlar doğurmaktadır.

Osmanlı Devleti'nde adem-i merkezîyet tartışmaları tam da Avrupa devletlerinde merkezîyetçiliğin tahkim edildiği dönemde başlamaktadır. Bunun sebebi, Fransız İhtilalinden sonra ortaya çıkan milliyetçilik akımlarının Osmanlı'nın Balkanlardaki gayr-ı Müslim unsurları harekete geçirmeye başlamasından sonra, sömürge ile güçlenen Batılı devletlerin yanlarına Rusya'yı da alarak bunu bir ayırıştırma aracı olarak kullanmak istemeleridir.

Osmanlı Devleti başlangıçta gayr-ı Müslim tebaanın devletten kopmasını önlemek için merkezi gücü tahkim edici politikalar geliştirirken, "azınlıkların hâmilîği" bahanesiyle Devlet-i Âliye'yi parçalamak isteyen Avrupa Devletleri ve Rusya'nın temel politikası gayr-ı Müslimlerin haklarını genişletmede merkezi gücü zayıflatmak için baskı yapmak şeklinde olmuştur. Büyük devletler gayr-ı Müslimlerin haklarını kendi siyasi menfaatlerini gerçekleştirmenin bir aracı olarak kullanmışlardır. Nitekim gayr-ı Müslimlerin haklarıyla ilgili olarak çeşitli reformlar yapılmasına rağmen bu devletler yapılanları hiçbir zaman yeterli görmemişlerdir (Eryılmaz, 2006: 17).

Osmanlı Devleti Tanzimat ve Islahat Fermanları ile gayr-ı Müslimler lehine pek çok düzenleme yapmış, hatta imtiyazlar vermiştir. Bu ayrıcalıklı ve neredeyse özerk konumlarına rağmen sürekli daha fazlası istenilmiştir. Müslimlere daha fazla özgürlüğün son durağının bağımsızlık olduğu herkesin mâlûmu idi. İttihat ve Terakki Cemiyetine göre bu gidişi önlemenin yolu da devletin merkezîyetçiliği takviye etmesinden geçiyordu. Teşebbüs-ü Şahsi ve Adem-i Merkezîyet Cemiyeti ise aynı düşüncede değildi. Cemiyet, Kanun-i Esasi'nin 108. Maddesine atıfla çözümün, tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaifle sağlanacağına inanıyordu.

Her ne kadar Kanun-u Esasi'deki "Vilâyetin usulü idaresi, tevsiî mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup, derecâtı, nizamı mahsus ile tâyin kılınacaktır" (108. Madde) ifadesi ve "Belediye işlerinin seçimle işbaşına gelecek olan belediye meclisleri tarafından görüleceği"(112. Madde) hükmü ile kısmi bir denge sağlanarak federalizm kapısı kapatılmış olsa da merkezi gücün tahkiminden hiçbir zaman vazgeçilmemiştir. Tanzimat dönemi yöneticilerinin kamu otoritesini merkezde toplayarak mahalli iş ve sorunların çözümünü merkezi iradenin karar ve direktiflerine bağlamalarının olumsuz yanı ise yerel kaynakların kullanımındaki zayıflama ile her şeyin merkezi devletten beklenir hale gelmesi olmuştur (Eryılmaz, 2006: 17).

Meşrutiyet dönemindeki yerelleşme tartışmaları azınlıkların büyük güçlerce desteklenerek Osmanlı Devleti'ne karşı ayaklanma çıkarmaya

başladıkları bir zamana rastlaması ve azınlıkların bağımsızlaşma sürecinin yol haritası olması sebebiyle adem-i merkezciğe karşı şüpheleri arttırmış bu kavramının emperyal niyetlere bir kılıf olarak kullanılması hasebiyle de şiddetli tartışmaların yapılmasına yol açmıştır (Cenikli, 2011; 6: Reyhan, 2007: 9-18).

3. Prens Sabahaddin ve Adem-i Merkeziyet Fikri

19. Yüzyılda Osmanlı Devleti ananevi devlet tarzından modern, merkezietçi devlet tipine geçiş sürecini yaşamaktaydı. 2. Mahmud döneminde temelleri atılan modern merkezietçi idare sisteminin yapılanması Tanzimat döneminde de devam etmiştir. Fransız yönetim sistemi Osmanlı geleneğine daha yakın görülmüş, 2. Mahmud başkentte ve taşrada idareyi merkezietçi bir modelde ele almıştı. Avrupa'nın herhangi bir devletinde rastlanacak genel modele göre gerçekleştirilen bu merkezietçilik, devlet bürokrasisini şübelere ayırmak, memurlara maaş vermek ve hazinenin varidat ve mesarifini bir elden yapıp, mali kontrolü kurmak şeklinde özetlenebilir (Ortaylı, 2014: 141).

Meşrutiyet döneminde Osmanlı Devleti'nin bekası için iki ana akımın teşekkül ettiği görülür. Bunlardan ilki merkezietçiliği savunan Ahmet Rıza'nın³ 1889 yılında Paris'te riyasetine getirildiği İttihat ve Terakki Cemiyeti⁴, diğeri ise

³ Ahmed Rızâ: Jön Türk hareketinin liderlerinden olan Ahmed Rızâ 1858 yılında İstanbul'da doğdu. Beylerbeyi Rüşdiyesi'ni bitirdikten sonra Mahrec-i Aklâm'a, daha sonra Galata Sarayı Mekteb-i Sultânîsi'ne devam etti. Memuriyete Bâbîâli Tercüme Odası'nda başladı. Fransa'da ziraat öğrenimi yaptı. Fransız İhtilalinin yüzüncü yıldönümü için açılan sergiye katılmak için gittiği Paris'te kaldı ve burada kurulan Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin riyasetine getirildi. Cemiyette çıkan ihtilaflar sonucu önce riyaseti daha sonra da Cemiyet azalığını kaybetti. 2. Meşrutiyet'in ilânından sonra İstanbul'a dönen Ahmed Rızâ, İstanbul mebusu olarak girdiği Meclis-i Meb'ûsan'da oy birliği ile başkanlığa getirildi. Ancak 31 Mart Vak'ası'nda İttihat ve Terakki ile arası açılınca, 1910'da merkez komitesinden çıkarıldı. Bâbîâli Baskını'ndan sonra İttihatçılar'la arası tamamen açıldı. Mütareke döneminde Sultan Vahdeddin tarafından Âyan Meclisi reisliğine getirildi. 26 Şubat 1930'da öldü. Cenazesi Kandilli Mezarlığı'na defnedildi. Fransızca ve İngilizce eser ve makaleleri ile kitapları bulunan Ahmed Rıza'nın zengin kütüphane ve evrakı ise Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kütüphanesi'ndedir (Ebüzziya, 1989: 124-127).

⁴ İttihat ve Terakkî Cemiyeti: 1908 İhtilâl'i düzenleyen ve bu tarihten itibaren 1918'e kadar devletin yönetiminde birinci derecede rol oynayan bu örgütün temelleri, 2 Haziran 1889 tarihinde Mekteb-i Tıbbiyye-i Şâhâne'de talebe olan İbrâhim Temo, Abdullah Cevdet, İshak Sükûti ve Mehmed Reşid tarafından atıldı. Cemiyet teşekkül sebepleri arasında; "Hükümet-i hâziranın adalet, müsâvat, hürriyet gibi hukuk-u beşeriyeyi ihlâl

bu ana akımdan 1902'de ayrılan ve merkezîyetçiliğe karşı olan Prens Sabahaddin'in kurduğu Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkezîyet Cemiyeti'dir (Karpat, 2013: 100).

Prens Sabahaddin⁵ Osmanlı Devleti'nde "teşebbüsü şahsi, meşrutîyet ve ademi merkezîyet" esaslarının uygulanmasını devletin bekası için zarurî görüyordu. O'na göre idari adem-i merkezîyet, Kanun-Esasi'nin 108. Maddesindeki "yetki genişliği ve "tefrikî vezâif" ilkesinden başka bir şey değildi. Oysa İttihatçılar biraz da Girit'in iltihakı gibi genel siyasi gidişattaki olumsuzlukları göz önüne alarak idari-siyasi ayırımı yapmadan ademi merkezîyete toptan karşı çıkmayı tercih etmişlerdir.

Prens Sabahaddin'in önderliğini yaptığı Meslek-i İçtima akımı da bu dönemdeki diğer fikir akımları gibi "bu ülke nasıl kurtulur" sorusuna cevap arıyordu. Ancak aranan cevap harici tesiratlardan müstağni değildi. Prens Sabahattin'in düşüncelerinin temelini Fransız düşünürü Le Play ve okulu oluşturuyordu.

Prens Sabahattin, Ziya Gökalp'in⁶ Durkheim'dan etkilenecek öne sürdüğü toplumcu görüşe karşı, Le Play'in bireyci anlayışını savundu. Edmond

eden ve bütün Osmanlılar'ı terakkiden men ile vatanı ecnebî yed-i tasallut ve iğtisabına düşüren usûl-i idâresini ıslah ve vatandaşları ikaz" gibi hususlar dikkati çekmektedir. Cemiyet, 4-9 Şubat 1902'de Paris'te toplanan 1. Jön Türk Kongresi'nde fikir ayrılıklarını gideremeyerek adem-i merkezîyet fikrini savunan Prens Sabahaddin öncülüğündeki grupla, merkezîyetçi Ahmet Rıza öncülüğündeki grup arasında ikiye bölünmüştür (Hanioglu, 2001: 476-478).

⁵ Prens Sabahaddin; 1877 yılında İstanbul'da doğdu. Asıl adı Mehmed Sabahaddin olup babası Damat Mahmud Celâleddin Paşa, annesi Sultan Abdülmecid'in kızı ve 2. Abdülhamid'in kız kardeşi Seniha Sultan'dır. Babasının Padişahla anlaşmazlığa düşmesi üzerine babası ile birlikte Paris'e kaçarak 2. Abdülhamid idaresine karşı mücadele eden Jön Türkler'e katıldı. Ancak Jön Türkler'in lideri Ahmed Rıza ile birçok konuda ihtilafa düştü. 1. Jön Türk Kongresi'nde ittifak sağlanamayınca İttihat ve Terakki'den ayrılarak Teşebbüs-ü Şahsi ve Adem-i Merkezîyet Cemiyetini kurdu. 2. Meşrutîyet'in ilanı üzerine İstanbul'a döndü. Görüşlerini benimseyen Ahrar Fırkası mensuplarının ısrarlarına rağmen aktif politikaya girmedi. Osmanlı hânedan mensuplarını sınır dışı eden kanun gereği yurt dışına çıktı. Hayatının son yılları İsviçre'de yoksulluk içinde geçti. 30 Haziran 1948'de İsviçre'nin Neuchâtel kasabasına yakın bir köyde vefat etti; bir süre sonra naaşı İstanbul'a getirilerek Eyüp Sultan'daki aile kabristanına defnedildi. Avrupa'da bulunduğu yıllar içinde Türkiye'nin siyasi ve iktisadi meseleleri hakkında çeşitli yazılar yayımladı. "Türkiye Nasıl Kurtarılabilir? Teşebbüs-ü Şahsi ve Tevsi-i Mezuniyet Hakkında Bir İzah, İttihat ve Terakki Cemiyetine Açık Mektuplar" eserlerinden bazılarıdır. (Uçman, 2007: 341).

⁶ Ziya Gökalp; 23 Mart 1876'da Diyarbakir'de doğdu. Asıl adı Mehmed Ziya'dır. Diyarbakir Askerî Rüşdiyesi'nden 1890 yılında mezun oldu. İstanbul'a gitti ve Mülkiye Baytar Mekteb-i Âlîsi'ne girdi fakat gizli cemiyet kurmaktan tevkif edilip hapis ve

Demoullins'in "Anglo-Saksonların Üstünlüğü Neden İleri Geliyor?" adlı eseri görüşlerinin temelini oluşturdu. Demoullins toplumları, zümrelerin hâkim olduğu ve kişilerin önem kazandığı toplumlar olarak ikiye ayırıyordu. Bireylerin önem kazandığı toplumlarda, toplumsal zümreleşmenin, bireyin çevresinde oluştuğunu söylüyor, Anglosakson ülkeleri örnek vererek bu tür toplumların geliştiğini öne sürüyordu. Prens Sabahattin, Osmanlı Devleti'nin çöküşünü bu görüşler doğrultusunda, zümrelerin egemen olduğu bir toplum olmasıyla açıkladı, merkezi otoriteye karşı ve bireysel girişimciliğe destek veren bir yaklaşımı savundu.

Ancak Gökalp gibi, Prens Sabahaddin'in görüşleri de ülke gerçeklerinden ziyade oryantalist bakış açısından sınırlılığı sebebiyle çözüm için yeterli olamamıştır. Hatta denilebilir ki Osmanlı'dan tamamen farklı bir yapıya sahip Anglosakson toplumların kalkınma modelini Osmanlı toplumunda uygulamaya çalışmak esas problemi teşkil etmiştir (Kılıç, 2010; 13).

Tanzimat döneminin merkezîyet, adem-i merkezîyet tartışması devletin bekasıyla yakından ilgili olduğundan Batılı devletlerin niyetleri de dikkate alınarak merkezîyetçilik tercih edilmiştir. Bu tercih o günün şartlarına göre isabetlidir. O dönemde devleti vikaye için gidilen merkezîyetçi yapının bazı mahzurları da olmuş, mesela her şeyi devletten bekleme temayülü böyle ortaya çıkmıştır. Günümüzde kamu yönetiminde görülen aşırı merkezîleşme büyük ölçüde Tanzimat'ın ürünüdür. Merkezîleşme sonucu mahalli kamu hizmetlerinde aksamalar yaşanmaya başlamış, önceleri mahallinde kolayca çözülebilen hizmetlerin merkezde karara bağlanması sebebiyle gecikmeler yaşanmış, sonuç olarak mahalli yöneticilerin ve halkın yerel hizmetlerin yürütülmesindeki önceliği ve müessiriyeti azalmıştır (Eryılmaz, 2006: 246).

Tanzimat'tan günümüze kadar gündemden hiç düşmeyen merkezîyet ve ademi merkezîyet tartışmasında merkezi ve mahalli idareler arasında yetki paylaşımının nasıl olması gerektiği konusu meselenin nirengi noktasını teşkil

Diyarbakir'de mecburi ikamete tabi tutulduğu için baytarlık eğitimini tamamlayamadı. 2. Meşrutiyetin ilânından sonra, İttihat ve Terakki'nin Diyarbakir şubesini kurarak fırkanın bölge müfettişi oldu. Cemiyetin merkez heyeti üyeliğine de seçilen Gökalp 1912'de Ergani Madeni mebusluğu yanında Dârü'l-Hilâfeti'l-Âliyye Medresesi'nde ve Dârü'l-Muallimât'ta, ardından Dârülfünun'da içtimaiyat dersleri verdi (1913-1919). Bu arada Maarif Vekâleti Fenn-i Terbiye Encümen azası oldu. İstanbul'un İngilizler tarafından işgali üzerine tevkif edilerek önce Limni adasına, daha sonra Malta'ya sürüldü. 1921'de yurda dönen Gökalp, Ankara hükümetinin Maarif Vekâleti İlim Encümeni üyesi, ardından da Telif ve Tercüme Heyeti reisi oldu. 11 Ağustos 1923'te toplanan 2. Büyük Millet Meclisi'ne Diyarbakir mebusu olarak katıldı. 25 Ekim 1924'te öldü ve Sultan Mahmud Türbesi'nin hazînesine defnedildi. Gökalp'in pek çok eseri vardır. Bunlar içinde "Kızıl Elma, Türkleşmek, İslâmlaşmak, Muâsırlaşmak, Türkçülüğün Esasları ve Türk Medeniyeti Tarihi" en bilinenleridir (Okay, 1996: 124-127).

etmekte olup bu hususta o günden beri bir türlü mutabakat sağlanamamıştır. Bu mutabakatın sağlanabilmesi için merkezi ve mahalli idareler arasında yapılacak olan görev bölüşümünün belli ölçülere dayandırılması gerekmektedir. Görev paylaşımında mahalli idarelere yerellik sınırlılığı içindeki hizmetler ile idari yerinden yönetim yetkisi verilmesi uygun olacaktır (Tortop ve diğ. 2008: 141).

4. Yönetimde Merkeziyet ve Ademi Merkeziyet Uyumlu

Devlet idaresinde merkeziyet esas olmakla birlikte ne tek başına merkeziyetten ne de adem-i merkeziyetten bahsedilebilir. Bir devlette merkezi yönetimin varlığı esas, merkeze bağlı mahalli idareler ise mütemmim cüz, yani merkezi tamamlayan unsurlar hükmündedir. Devlet idaresi bu iki unsur arasındaki âhenkle mükemmelleşir. Yönetimde ademi merkeziyetçiliğin varlığı ne ret ne de inkâr edilmektedir. Devletler bir yana, günümüzde küçük örgütlerde bile karar paylaşımı bir zaruret halini almıştır. O halde mesele bu ikisi arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Üniter bir devlet için adem-i merkeziyet yaklaşımı siyasi bir mahiyet kazanmadıkça ve mitoz bölünme gibi devletin varlığı ve bekası için bir tehdit unsuru olmadıkça, merkezi yönetim için mahzurlu olmak bir yana güçlendirici bir fonksiyon da ifa edebilir. Bu sebeplerden dolayı yönetimde yerleşme yaklaşımı oldukça geniş bir akademik çevre tarafından savunulmaktadır.

Sanayi sonrası toplum veya bilgi çağında karar yükü kavramı demokrasinin anlaşılması açısından kritik bir önemi haizdir. Değişimin nisbeten yavaş ve işbölümünün düşük olduğu sanayi öncesi toplumda yönetim yükü hafif olduğu için bunu dar bir seçkinler grubu karara bağlayabiliyordu. Ancak karar yükünün artıp çeşitlenmesi ve genişlemesi merkezi idareyi yetki paylaşımına zorlamış, demokrasiyi bir tercih meselesi olmaktan çıkararak evrimsel bir zorunluluğa dönüştürmüştür. Aksi halde sistem tıkanıp, işlemez hale gelecekti (Toffler, 1994: 104). Bu tespit yetki paylaşımının günümüzde bir mecburiyet haline geldiğini, merkezi yönetimin yetki paylaşımı yoluyla bir takım karar verme haklarını daha alt yöneticilere devretmek zorunda kalacağını ortaya koymaktadır. Nitekim en otoriter yönetimlerde bile tüm kararların merkezden alınması imkân harici olduğu için yetki devirlerine gidilmekte, bundan kendini hariç tutacak bir devlet ise neredeyse bulunmamaktadır.

İşte bu noktada yönetimde merkeziyet ve ademi merkeziyet uyumu konusu önem kazanmaktadır. Zira merkezden yönetimin vazgeçilmezliği ciddiyetle korunmak zorundadır fakat aynı zamanda merkezden yapılması emek ve zaman kayıplarına yol açacak mahalli ilgilendiren bazı konularla ilgili kararların da merkezi yönetimi lüzumsuz meşgul etmesine fırsat verilmemesi lazımdır. Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında yapılacak olan görev bölüşümünün belli

ölçülere dayandırılması gerekir. Ülke genelini ve devlet şahs-ı mânevisini ilgilendiren kanun yapma, icra ve yargı güçleri yanında savunma, adalet, asayiş, istihbarat, vergi, harici temsil ve vâli ve kaymakam atamaları gibi hususlar merkezi yönetimi vazgeçilmez kılarken, mahalli ve müşterek ihtiyaçların yerinde karşılanmasına yönelik ameli uygulamalarda ise ademi merkezi yaklaşım daha isabetli olacaktır.

Türkiye’de akademik düzeyde yapılan tartışmalarda genellikle üniter yapının korunması şartı ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesine olumlu bakılmaktadır. Tüm kararları merkezde alan bir hükümetin giderek halktan uzaklaşacağını savunan Dinler (1994: 301), bölge düzeyinde yeni bir yönetim yapısının oluşturulmasını gerekli görürken, bu merkezlere yetki devrinin; yetki terki, yetki genişliği veya yerinden yönetim tarzlarından birisi ile yapılmasını istemekte, yerinden yönetimin tek bir tarzının olmadığını belirtmektedir.

Keza insan vücudunun çalışmasında geniş çapta yerinden yönetim görüldüğünü ifade eden Bursalıoğlu ise (1991: 166-167), hayati organların çoğunun beyin şuurlu yönetimi dışında çalışmasını örnek göstererek, gerçekte yüzde yüz merkezden veya yerinden yönetim olamayacağını, olsa bile örgütün zararına olacağını belirterek, bazı görevlerin merkezden yönetilmeden, diğerlerinin yerinden yönetilemeyeceğini, merkezî yönetimi yaşatan temel etkinin koordinasyon, yerinden yönetimi yaşatan temel etkinin ise uzmanlaşma olduğunu savunmaktadır.

Başbakanlıkça yapılan “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması” konulu çalışmada (2000, s.1-4), kamu kurumlarının hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun iyi dağıtılamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet gibi nedenlerle kamu kesiminin öncü olmak yerine, gelişmelerin önünü tıkama noktasına geldiğinin altı çizilmektedir. Merkeziyetçi ve hantal yapıya son verilemediği ve güçlü yerel yönetimler oluşturulamadığı sürece de bu durumun devam edeceği belirtilerek, giderek büyüyen kamu teşkilâtları, hükümet yapısının genişlemesi ve siyasi kadrolaşmalar sonucu devlet yapısının aşırı büyümesi, bu gelişmelerin sonucunda her şey devlet için ve devlet tarafından yapılması anlayışının yerleştiğini, oysa çağdaş anlayışın gereği olarak her şeyin devlet için değil, her şeyin insanlar için olması gerektiği, bunun sonucunda çağdaş devletin görevinin de düzenleyicilik ve denetleyicilik olması gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı çalışmada devletin fonksiyonlarının ve teşkilâtının en uygun düzeye çekilmesini sağlamak için yetki devrinin gerekliliği üzerinde durularak; merkeziyetçiliğin artması, koordinasyonun zayıflaması, görev, yetki ve sorumluluğun yeterince tanımlanmaması, yerel yönetimlerin giderek zayıflaması, bürokrasinin artması, kaynakların rasyonel kullanılamaması ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin azalması buna gerekçe olarak gösterilmiştir.

Gelişmiş ülkelerdeki mahalli idare reformları da dikkate alınarak denilebilir ki, Türkiye’de yerinden yönetimin güçlendirilmesi bir zarurettir. Bu ihtiyaçların zorlaması ile kendini gün geçtikçe daha çok hissettirmektedir. Fakat göz ardı edilmemesi gereken bir Türkiye gerçekliği de PKK gibi ayrılıkçı terörist unsurların yerel yönetimdeki idari özerkliği siyasi özerkliğe dönüştürme ve devleti bölme çabalarının aynı zemin üzerinden yürütülmesidir. Nitekim 2011 yılında Demokratik Toplum Kongresi’nin “demokratik özerklik” ilan etmesine karşı bizatihi bölge milletvekilleri başta olmak üzere itirazlar yükselmiş, özellikle hukukçu milletvekillerinden Şerafettin Elçi sert bir dille özerkliğin tek taraflı olarak ilan edilemeyeceği ikazını yapmıştır (Radikal, 2011). Böylece etnik ayrıştırıcıların zemin yoklaması da bu şekilde başarısızlığa uğrayarak geri çekilmiştir. Keza tüm dünyada olduğu gibi merkezi yönetimin yetkisi dâhilinde olan asayiş ve güvenliğin “öz savunma” iddiaları ile bölünmeye çalışılması da birincisi gibi hukuki bir temele sahip değildir.

Tüm bu hukuki gerçekliğe rağmen yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sürekli bir bölücü tehdit unsuru olarak kullanma niyetinin varlığı gözden ırak tutulmamalıdır. 7 Haziran 2015 genel seçimleri sonrasında otonom bölgeler oluşturma niyetini “demokratik özerklik” gibi ifadeler arkasına koyan PKK ve onun siyasi uzantıları konunun ne kadar kırılgan olduğunu açıkça göstermiştir (Milliyet, 2015). Etnik ayrımcılık yapan terörist unsurlar ile onların siyasi ve sair unsurları tarafından ortaya atılan “öz yönetim, öz savunma” gibi kavramların merkezi devlet otoritesinden “rol çalma” girişimi olduğu ortadadır. Zira mahalli idarelerin yetki ve sorumluluklarını belirleme hakkı sadece TBMM’ye aittir.

Demokratik süreci akamete uğratmaya matuf tüm bu tüm bu çabalara rağmen devletin asayişle ilgili görevlerini yerine getirmesi, merkez ve mahalli idareler arasında yetki paylaşımının mâkûl şekilde yapılmasını engellememelidir. Görevlerini kötüye kullanan yöneticilerden merkezi idarede olduğu gibi mahalli idarelerde de hesap sorulmasının bir engeli yoktur. Devlet, meşru güç kullanma yetkisini haiz tek otoritedir, bu yetkiyi millettten almaktadır ve zaaf göstermesi kesinlikle kabul edilemez. Mahalli idarelerin hem vesayet denetimini, hem de yasal zeminde kalmasının murakabesini yapacak idari ve adli merciler mevcuttur. Aksi halde bir hakkın su-istimali ihtimaliyle o hakkın -özellikle o hak makul bir maslahata dayanıyorsa- iptali doğru değildir ve başka zararlara yol açabilir.

Sonuç

Yönetimde merkezîyet ve ademi merkezîyetle ilgili tartışmalar daha ziyade üniter devletlerde öne çıkmaktadır. Sanayi inkılabından sonra yaşanan hızlı teknolojik gelişmelere paralel olarak siyasi ve idari alanlarda da toplum taleplerine uygun değişimler yaşanmaya başlamıştır. Devlet yönetiminde otoriteryenlik yerini demokrasilere bırakmaya, hatta temsili demokrasiler de katılımcı demokrasiye alan açmaya başlamışlardır. Küreselleşme ile ulus devlet

yapıları bir kısım yetkilerini uluslararası kuruluşlarla paylaşarak Westphalia Anlaşmasından bu yana süregelen egemenlik haklarından feragat etmekle kalmamışlar, bir kısım yetkilerini de yerel yönetimlere bırakmak zorunda kalmışlardır. Küreselleşmenin uyardığı “mikro milliyetçilik” gecikmiş demokrasiler için kaçınılmaz olarak etnik, dini veya kültürel istismar fırsatları ortaya çıkarmaktadır.

Üniter bir yapıya sahip olan Türkiye de dünyada yaşanan bu süreçten etkilenmektedir. Demokratikleşmede yaşanan gecikmeler sebebiyle merkezi yönetimle mahalli idareler arasında âhenkli bir yetki paylaşımını sağlamada başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Devletin bekasını koruma mülahazası ile merkezîyetçiliğin tahkim edilmesi beklenenin aksine, yönetimde istikrarsızlığa yol açmakta ve krizi derinleştirmekte, özellikle etnik ayrımcılık üzerinden terörist unsurların müdahalesi yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında idari özerkliği güçlendirici adımların atılmasını zorlaştırmaktadır. PKK ve onun uzantıları tarafından “demokratik özerklik, öz yönetim, öz savunma” gibi siyasi ademi merkezîyet talepleri ile üniter yapıyı bozmayı amaçlayan hareketler halkta tereddütler oluşturmaktadır. Bununla birlikte demokrasi kavramını istismar eden etnik ayrımcıları halkın temsilcileri gibi görmek ve demokratikleşme sürecini onları muhatap alarak yapmak doğru değildir. Terörist unsurlarla bazı yerlerde mahalli yöneticilerin iç içe geçmişliği elbette görmezden gelinemez. Ancak mahalli idarelerin güçlendirilmesi demokratik bir yönetim için vazgeçilmez değerdedir ve milli iradenin daha ziyade bu meseleye vaz-ul yed olmasını sağlayacaktır.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki paylaşımını âhenkli hale getirmek için devlet bütünlüğünü temsil eden yasama ve yargı gücü ile yürütmenin iç ve dış güvenlik, istihbarat, adalet, vergi, hârici temsil, vâli ve kaymakam atamaları ile denetim hakkının merkezi yönetim tarafından kullanılması, bunun dışındaki ihtiyaç ve taleplerin mahalli idarelerin uhdesine verilmesi gerekir.

KAYNAKÇA

Ana Britannica (1986), Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi, Cilt 20, Ana Yayıncılık, İstanbul.

Başbakanlık (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara.

Bilgiç, Veysel K. (2007), Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lüfi Şen (Ed.), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, s. 100-110, Ankara.

Bozan, Mahmut (2013), Asırlık Tartışma; Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyet, Münâzarat Sempozyumu, Milliyet Fikri ve Kürt Meselesi (s. 245-265) içinde, Editörler: AYTAR, K., M. Akça ve İ. Ceylan, Merak Yayınları, Ankara.

Bursalıoğlu, Ziya (1991) Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış, Pegem Yayın No: 2, 8. Baskı, Ankara.

Cenikli, Elvan (2011), Türkiye’de Mali Yerelleşme Anlayışına Tarihsel Bir Bakış, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi. 2, s. 1-14.

Büyük Larousse (1986), Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, 22. Cilt, s. 11307, Milliyet Yayınları, İstanbul.

Davutoğlu, Ahmet (2003), Küreselleşme ve AB-Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Ulusal Egemenliğin Geleceđi, Anayasa Yargısı Dergisi, 20, s. 46-58.

Dinler, Zeynel (1994), Bölgesel İktisat, Ekin Kitabevi Yayınları, 4. Baskı, Bursa.

Ergin, Osman Nuri (1995), Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye, 1. Cilt, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Dairesi Başkanlığı Yayınları No: 21, İstanbul.

Eryılmaz, Bilal (2011), Kamu Yönetimi, 4.Baskı Okutman Yayıncılık, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2006), Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, 2.Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul.

Güler, B. Ayman (2000), Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkezîyetçilik mi? TODAİE, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, s.14-29.

Haniođlu, M. Şükrü (2001), İttihat ve Terakkî Cemiyeti, İslam Ansiklopedisi, Cilt 23, s. 476-484, Türkiye Diyanet Vakfı, Ankara.

Hitti, Philip K. (1981), Siyasi ve Kültürel İslam Tarihi 4. Cilt, Çev. Salih Tuğ, Boğaziçi Yayınları, İstanbul.

Karpat, Kemal H (2013), Türk Demokrasi Tarihi, 4. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul.

Kaya, Kemal (2007), Tanzimat’tan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodalar, Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt, 26 Sayı, 41, s.101-112, Ankara.

Kılıç, Murat (2010), Türk Siyasal Hayatında Bir Muhalif İsim Ve Hareket: Prens Sabahattin ve Meslek-i İçtima, SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:12, s.1-14.

Konpara, M. Zekai (1964), Endülüs Mersiyesi- Nizami Tercümesi ve Endülüs Tarihine Kısa Bir Bakış, İstanbul Yüksek İslam Enstitüsü Dergisi, Sayı 2, s. 177-183.

Kuran, Ercüment (2013), Türkiye'nin Batılılaşması ve Milli Meseleler, Der: M. Türköne, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, 5. Baskı, Ankara.

Machiavelli, Niccolo (1992), Hükümdar (Il Principe), Tercüme; Selehaddin Bağdatlı, Sosyal Yayınlar, Dünya Klasikleri Kültür Dizisi: 3. İstanbul.

Milliyet (2015), Figen Yüksekdağ'dan özerklik açıklaması, 01.09.2015-<http://www.milliyet.com.tr/demokratik-ozerklik>, Erişim: 08.05.2017

Okay, M. Orhan (1996), Ziya Gökalp, İslam Ansiklopedisi, Cilt 14, s. 124-128. Türkiye Diyanet Vakfı, Ankara.

Ortaylı, İlber (2014), İmparatorluğun En Uzun Yılı, 39. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul.

Ortaylı, İlber (2008), Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi 3. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara.

Pakalın, M. Zeki (1983), Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, 3. Baskı, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul.

Radikal (2011), BDP Özerklik Çatlağı İçin Kampa Giriyor, Rifat Başaran, Radikal Gazetesi, <http://www.radikal.com.tr/radikal.aspx?atype=haberyazdir&articleid>, Erişim: 11.05.2017.

Reyhan, Cenk (2007), Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik Adem-i Merkeziyetçilik, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

TODAİE (1966), Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, TODAİE Yayınları, İkinci Baskı, Ankara.

TODAİE (1992), Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Raporu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, TODAİE Yayınları, Ankara.

Toffler, Alvin ve Heidi (1994), Yeni Bir Uygarlık Yaratmak: Üçüncü Dalganın Politikası, (Creating a New Civilization) Çev: Zülfü Dicleli, İnkılâp Kitabevi, İstanbul.

Tortop, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, Akif (2008). Mahalli İdareler, (2. Baskı). Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Uçman, Abdullah (2007), Prens Sabahaddin, Son Devir Osmanlı Siyaset ve Fikir Adamı, İslam Ansiklopedisi, Cilt 34, s. 341-342. Türkiye Diyanet Vakfı, Ankara.

Ünal, Feyzullah (2011), Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 30.

Ebüzzîya, Ziyad (1989), Ahmed Rızâ, İslam Ansiklopedisi, Cilt 2, s. 124-127. Türkiye Diyanet Vakfı, Ankara.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012), R. G. Tarih ve Sayısı: 06.12.2012/28489, Tertip: 5 Cilt: 53.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005), R. G. Tarih ve Sayısı: 13.07.2005/25874.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005), R. G. Tarih ve Sayısı: 04.03.2005/25745.

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun (1985), R. G. Tarih ve Sayısı: 23.02.1985/18675.

1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930), R. G. Tarih ve Sayısı: 14.04.1930/1471.

