

Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?

*Birgül A. Güler**

Yerel yönetimler reformu, son beş yıldan bu yana yürütme ve yasama güçlerinin gündeminden düşmeyen bir konudur. Çeşitli yasa tasarıları hazırlanmış, bunlar yasalaşma sürecinin şu ya da bu aşamasına kadar gelmiş, henüz yasalaşamamıştır.¹ Bu durum, sürecin "bitmeyen senfoni" olarak nitelenmesine, "şöyle ya da böyle, artık bir yasa çıksın" bıkkınlığı ile karşılaşılmasına neden olmuş görünmektedir. "Halka güven duymak", "yerinden yönetimin sağladığı üstünlüklerden yararlanmak", "artık Türkiye'nin Ankara'dan yönetilemediği gerçeğini kabul etmek"... gibi çeşitli gerekçelerle, yerel yönetimlere daha fazla yetki, daha fazla kaynak, daha fazla özerklik verilmesi gerektiği savı çok geniş kesimlerce savunulan bir görüş durumundadır. Pekçok sorunun kaynağı merkeziyetçilikte görülmekte, çözüm bu ilkedен vazgeçilmesinde bulunmaktadır.

İçeride yaygınlaşan bu yaklaşım, özellikle son on yıldan bu yana küreselleşme süreci tarafından da desteklenmektedir. Son yirmi yıldan bu yana ulus-devletin tarih dışı olduğunu; kamu sektörü ve kamu yönetiminin küçültülmesini; bürokrasinin yönetsel iktidarı şirketler ve NGO'lar ile eşit ortaklık temelinde paylaşmasını talep eden küreselleşme süreci, bu hedeflere yalnızca özelleştirme ile değil aynı zamanda yerelleşme ile ulaşılabileceğini gündeme getirmiştir. Dünya genelindeki bu akım, Avrupa Birliği özelinde de benimsenmiş; Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden idari yapılarını ademi merkeziyetçi bir Avrupa için hazırlamaları istenmiştir.

Gerek içeride gerekse dışarıda istenen nedir? İstenen merkeziyetçilik ilkesi korunarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi mi, yoksa merkeziyetçilik ilkesinden vazgeçilerek devlet yapısının ademi merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmesi midir? Hazırlanan tasarılar da hangi seçenek hedeflenmektedir? Türkiye'nin tercihi bu iki seçenekten hangisi olmalıdır?

* Doç. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi.

¹ 1998 Tasarısı, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*'nin Cilt 7, Sayı 4, Ekim 1998, s. 166-197, sayısında yayınlanmıştır. Aynı sayıda yazara ait "1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme" başlıklı bir yazıda yer almaktadır, s. 3-25.

Terimlerin Tarihsel Önemi

Günümüzde giderek yükselen tartışmalarda iki amaç birbirine karışmaktadır:

- yerel yönetimleri güçlendirmek ve böylece merkeziyetçilik ile doğan sakıncaları ortadan kaldırmak amacı
- merkeziyetçilikten vazgeçmek ve devlet örgütlenmesinde ademi merkeziyetçilik ilkesini uygulamaya koymak amacı.

Yerel yönetimleri güçlendirmek ile ademi merkeziyetçilik çoğu zaman birbirinin yerine kullanılmaktadır. Gerçekte bu kargaşa günümüze ait olmak özelliği taşımamaktadır. Merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik, Türkiye'de 1900'lü yılların başlarında Hürriyet ve İtilaf ile İttihat ve Terakki hareketleri arasında yaşanan büyük tartışmanın başlıca konularından birini oluşturmuştur. Bu tartışmalarda ana nokta, illerin yönetimi konusudur; günümüzden farklı olarak ön planda olan belediyeler değildir.

1908-1914 yıllarında yoğunlaşan tartışmalarda, Prens Sabahattin Osmanlı için "teşebbüs şahsi, meşrutiyet, ademi merkeziyet" ilkelerinin yaşama geçirilmesini gerekli görüyordu. Prens Sabahattin'e göre idari ademi merkeziyet, dönemin anayasasında madde 108'de yer alan "yetki genişliği" ve "tefriki vezaif" ilkesinden başka bir şey değildi:²

"Binaenaleyh ademi merkeziyeti idari unvanı altında öteden beri isteyegeldiğimiz islahat, vali ve diğer memurların salahiyetini arttırmak, mecalisi umumiye (il genel meclisini) bir an evvel açtırmak ve bu suretle ahalinizi verdiği verginin mahalli sarfını en muvafık bir surette tayin ve teftişe alıştırmaktan ibaret kalıyor. Bundan dolayı ademi merkeziyete müteallik neşriyatımızda daima Kanuni Esasi'nin 108. maddesine istinad ettiğimiz, daha doğrusu bu maddenin ehemmiyeti azimesini efkari umumiyeye izahata çalıştığımız gibi İttihat ve Terakki Cemiyeti programının aynı esasa müstenid bulunan maddesini de ciddi bir memnuniyetle kabul ettik. Şu halde ademi merkeziyet, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiften başka bir şey değil; yalnız tevsii mezuniyet ademi merkeziyeti idarenin ismi değil; tarifidir. Bu iki tabir arasında hiçbir mübayanet (farklılık) bulunmamakla beraber matbuatımızda ekseriyetle tabirle tarif karıştırıldığı için zihinler kargaşaya düşüyor. ..."

Alıntidan anlaşıldığı üzere Prens Sabahattin ademi merkeziyeti (yerinden yönetim), taşra genel yönetiminin yetkilerinin artırılmasını içeren "yetki genişliği" ve il genel meclislerinin etkinliğini artıran "görev ayırımı" ilkeleri bütünü olarak tanımlıyordu.³

² Prens Sabahattin, İttihat ve Terakki Cemiyeti'ne Sekizinci Mektup, *Türkiye Nasıl Kurtarılabilir ve İzahlar*, Ayraç Yayınevi, Ankara, Eylül 1999, s. 187-188.

³ Bu kavramları konu edinen akademik bir çalışma, 1982 yılında yayınlanmıştır. Bu çalışmaya dikkatimi çeken Onur Ender Aslan'a teşekkür ederek: Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsii Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul Üniversitesi, SBF Yayını, İstanbul 1982.

Tartışmanın karşı tarafında yer alan İttihat ve Terakki sözcüsü Hüseyin Cahit, ademi merkezîyetçiliğin "Kanuni Esasi'nin 108. maddesinde yer alan tevsiî me-zuniyet anlamına geliyorsa buna hiçbir itirazımız yoktur. Zaten bu yolda kanu-numuz vardır" demekte, ancak terimin bunu ifade etmediğini ileri sürmektedir. Ona göre "ademi merkezîyet vadilerine düşmek", Osmanlı memleketinin "inkı-raz (tükenme) ve izmihlale (yok olmaya) doğru götürülmüş" olması demektir:⁴

"Ademi merkezîyet Kanuni Esasi'nin çizdiği daireden hariçte, daha fazla bir salahi-yet tazammun edecektir...."⁵

"Ademi merkezîyet Midilli'nin Sakız'ın vesair adaların hep birer Girit olması, hep Yunan ağuşuna atılması için birer hazırlık demektir."⁶

İttihat Terakki tarafı, Prens Sabahattin'in ademi merkezîyetçiliğin "yetki ge-nişliği"nden ibaret olduğu savunmasını, dönemin gerçeklerini gerekçe göstere-rek reddetmiştir. Bir başka deyişle İttihat ve Terakki cephesi kavramlar üzerine tartışmak yerine, konunun önemine doğrudan bağlı olarak, fiili duruma gön-derme yapan bir "red tavrı" geliştirmiştir. Bu karşı çıkış, bugünden geçmişe doğru sorulduğunda da güçlü görünen şu sorulara ve saptamaya dayanmaktadır: "Milliyetçilik çağında batı ile ekonomik ilişkiye giren azınlıklar sadece idari anlamda bir ademi merkezîyet ile yetinecekler miydi? Acaba siyasi anlamda da bir ademi merkezîyetçilik talep etmeyecekler miydi? Kaldı ki, İngiltere'nin sö-mürgesi altına aldığı ülkelerde yerleştirmeyi istediği düzenle Cemiyet'in amaç ve programı da pek çatışmıyordu."⁷

1900'lü yılların başlarında yaşanan terim kargaşası, günümüzde de sürmekte-dir. Şu farkla ki, Prens Sabahattin ademi merkezîyetçiliği "yetki genişliği" ile tanımlarken, günümüzde bu ilke ve il özel idarelerine görev devirleri "sahte ye-relleşme" olarak görülebilmekte; özel idarelere devir merkezîleşme olarak de-ğerlendirilebilmektedir. Bir başka deyişle, günümüzde taşra genel yönetimine görev devirleri, yerelleşme isteklerini doyuramaz olmuştur. Yerelleşme istekle-ri, ancak, taşra genel yönetimi kaldırıldığında ve bunlar seçilmiş valiler ile bir-likte "tam yerel yönetim" haline getirildiklerinde doyurulabilecek görünmekte-dir. Günümüzün 1900'lü yılların başlarına benzer diğer yönü, konunun yine dünya genelinde yaşanan "fiili durum" ile birlikte gündeme gelmiş olmasıdır. O zaman olduğu gibi, şimdi de konu ivedi ve yakıcı bir önemle ortaya çıkmıştır.

⁴ A.k., s.vii. Tanin, No. 35.

⁵ A.k., s.x. Tanin, 6 Eylül 1324 (1908).

⁶ A.k., s.xv. Tanin, no. 129.

⁷ Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, s. 243'ten alıntı ile, Cenk Reyhan, Türkiye'de Liberalizm'in Kökenle-ri. Prens Sabahattin Bey Fikirleri. Cemiyeti ve Eserleri 1877-1948. Yayınlanmamış çalışma.

1913 Yaklaşımı: Ademi Merkeziyet = Tevsii Mezuniyet ve Tefriki Vezaif

19. yüzyıl boyunca Batı dünyasının Osmanlı Devleti'nden ıslahat talepleri arasında yönetsel kademelenme değişiklikleri ve yerinden yönetim uygulamalarına geçilmesi önemli bir yer tutmuştur.⁸ Bu dış baskı altında geçen zaman diliminde önce 1864 Vilayat Nizamnamesi ile eyalet sistemi terk edilmiş, vilayet sistemine geçilmiştir. Yeni sistemin temeli 1871 İdarei Umumiyei Vilayat Nizamnamesi ile tamamlanmıştır. Tanzimat dönemine ait olan bu çerçeve, 1878 Berlin Anlaşması'ndan sonra özellikle Rumeli vilayetlerinde uygulanacak yasa çalışmaları ile kırılmak istenmiştir. İstanbul'da Haziran 1880'de yabancı devlet temsilcileri ile Osmanlı memurlarından oluşan bir uluslararası komisyon toplanmış, bu komisyon idari ademi merkeziyetçilik ilkesine dayanan 440 maddelik kapsamlı bir yasa taslağı hazırlamıştır. Yasa 23 Ağustos 1880'de yayımlanmış ve Edirne Vilayeti'nde yürürlüğe de koyulmuştur. Ancak "1864 ve 1871 nizamnamelerini esasından değiştiren bu layiha tatbik olunma"mıştır.⁹

Tanzimat döneminin 1864 ve 1871 çerçevesini ademi merkeziyetçilik yönünde genişletmeyi amaçlayan girişimler başarısız kalınca, bu sistem varlığını 1913 yılına kadar korumuştur. II. Meşrutiyet döneminin meclisi, 1864 ve 1871 düzenlemelerini merkeziyetçi olarak nitelendirmiş, bunların tevsii mezuniyet yerine "tahdidi mezuniyet" ve tefriki vezaif yerine "cem'i vezaif" ilkelerini benimzediklerini ileri sürmüştür.

1913 yılında yürürlüğe giren İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkati, ademi merkeziyetçiliğin temel esaslarını benimseyerek ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım, dönemin anayasasında 108. maddeye dayandırılmıştır:

1876 Anayasası, 108. md: "Vilayatin usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır."

1913 düzenlemesinin son hazırlıkları 1910-1911 yasama yılında yapılmış, hükümet Meclisi Mebusan'a 233 maddelik geniş bir taslak vermiştir. Meclis'te özel bir komisyon oluşturulmuş ve taslak 171 maddeye düşürülmüştür. Komisyon, her hükümet biçiminin kendine özgü bir yönetim biçimi olduğu görüşündedir. Komisyon'a göre istibdadın, mutlakiyetin yönetim biçimi mutlak merkeziyetçilik, meşrutiyetin yönetim biçimi ise memleketin memleket ile idaresidir. Meşrutiyet, milletin tüm üyeleriyle hükümete katılması demektir; parlamento bunu sağlamaktadır. Ancak parlamento ile yetinmek, genel refah ve ulusal iler-

⁸ İsmail Hakkı Görelî, **İl İdaresi**, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara 1952, s. 5.

⁹ "1929 tarihli ve 1426 numaralı Vilayet İdaresi Kanunu ve esbabı mucibe mazbatası"ndan alıntılanan İsmail Hakkı Görelî, **a.k.**, s. 21. Sözü edilen komisyon, Berlin Anlaşması'nın 23. madde ikinci fıkrası gereğince oluşturulmuştur. Görelî, bu yasanın yayımlanmış olmasına karşın Düstur'da yer almadığını belirtmektedir, s. 9.

¹⁰ Anayasalar için: Şeref Gözübüyük, Suna Kılı, **Türk Anayasa Metinleri -1839-1980**, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara 1982.

leme için yetersizdir. Halk il, nahiye ve belediye işlerine de katılmalıdır. Yetki genişliği ve görev ayırımı, işte bu gereksinmeyi karşılayacak ilkeler olarak 1876 Anayasası'nda da yer almış bulunmaktadır:

"... Encümenimizin fikrinde tevsii mezuniyet devairi merkeziye kudreti karar ve icrasından bir kısmını maiyet memurlarına tevdi eylemektir. ... Tevsii mezuniyet ancak memurun hakkında kabili tekliftir. Tefriki vezaif bilakis ahaliye taalluk eder. Tefriki vezaif bir devlette hükümetin deruhte ettiği vezaifi ehemmiyetlerine göre aksamı müteaddiye taksim etmek, bunlardan bir kısmını hükümeti merkeziyeye tahsis ile aksamı sairesini lüzum ve ihtiyaç derecesinde vilayetlere ve belediyelere tevdi ve tahmil eylemektir.

Kanuni Esasi'nin makbulü olan bu iki kaide nazariyatça en doğru bir mesleki idaredir. Fakat sureti tatbiklerine göre ita edecekleri netayic ya müfit ya muzır olur. Tevsii mezuniyet merkezi saltanat haricinde bulunan memurini idarenin salahiyetini tevsi demek olduğuna ve bunların daimi kaydı memuriyetle devairi merkeziyete merbutiyetlerine nazaran bu vusati idare bir dereceye kadar dairei münakaşadan hariç kalabilir. Fakat tefriki vezaif esası pek ciddi tetkik ve tettebbua değerlidir. Ruh mesele, vezaifi devlete nafi bir surette tefrik edebilmektedir. Ehemmiyeti siyasiye ve içtimaiye, tefriki vezaifte değil tefrik edilecek vezaiftedir. Vezaiften merkezde hıfzolunacak aksam ve vilayat ve belediye idarelerine tefrik olunacak kısımların derece ve şumuludur ki ehemmiyeti haizdir. Tefriki vezaif olur ki memleketin terakkiyatı iktisadiye ve tekemmülatı fikriyesinin, binaenaleyh menafii umumiyenin en büyük saiki, en metin istinatgahı olur. Ve yine öyle tefriki vezaif yapılabilir ki, hakikatte tefriki vezaif değil ademi merkeziyeti siyasiye teşkil eder.

"Vezaifi devletten siyasi olanlar hiçbir suretle tefrik ve tecezzi kabul etmez. Vatani Osmani yek vücud ve mümteniuttaksimdir [bölünemez]....

"En vasi manasıyla siyaset demek olan umuru hariciye, harbiye ve bahriye tamamen tarif edilen sınıfa dahil hidemattandır. .

"Adliye, maliye ve zabita vezaifi de vezaifi siyasiyeden addedilmek lazımdır. Fakat bunlara mukabil devletin umuru nafiyah mahalliye, ziraat, sınaat ve ticareti mevkiye, maarifi iptidaiye ve umuru belediye ve hayriye gibi diğer bir kısım vezaifi vardır ki, bunlar bilakis merkeziyeti idariyeden zarar görecektir vezaifi gayri siyasiyedir. Evvelki vezaif menafii umumiyeye, devletin şahsiyeti maneviyesine, sonrakiler ise menafii mahalliye, teferruatı idareye aittir. "

Bilindiği gibi 1913 düzenlemesinin bir bölümü "yetki genişliği" ilkesine göre çalışan il genel yönetimini, bir bölümü ise "görev ayırımı" ilkesine göre çalışan il özel idarelerini düzenliyordu. Yasanın sahip olduğu bu yapının, yerel olan parçanın merkezin temsilcisi olan parça tarafından denetlenebilir kılınması kaygısından doğduğu düşünülebilir. Ancak, 1800'lü yılların sonlarında ve 1900'lü yılların başlarında geçerli olan ademi merkeziyet kavrayışının, Prens Sabahattin'in savunularında açıkça görüldüğü üzere, bu iki ilkenin birlikteliği biçiminde olduğu göz önünde tutulursa farklı bir yoruma varılacaktır: 1913 düzenlemesi merkezi yönetimin doğal uzantısı taşra yönetimini değil, genel olarak vilayetler

yönetimini düzenlemekte ve merkezi yönetim karşısında illerin görevleri bakımından alanlarını belirlemektedir. İlleri merkezi yönetim karşısında özerk kılmakta ve yerel / bölgesel ölçekte yönetim kaynakları merkezi yönetimden yerel kademeye geçmektedir. Bu kademedeki ise, yönetim yerel / bölgesel egemenlerin tekeline doğru kaymakta, zaten tanınmış olan cemaat ayrıcalıkları genişlemekte, sonuçta dış bağlantılarla birlikte ayrılıkçı eğilimler güçlenmektedir. Berlin Anlaşması ile birlikte açıkça ortaya çıkmış olan vilayet reformu istekleri ve bu doğrultuda doğrudan yabancı devlet temsilcileri tarafından hazırlanan yasa tasarılarının varlığı, Osmanlı'nın son dönemlerinde "vilayetler reformu"nun neden bir türlü yapılamadığını göstermeye yetebilir. 1913 tarihli düzenleme, İttihat ve Terakki iktidarının idari ademi merkeziyetçiliği uygulamaya koymasına ve böylece 35 yıldan bu yana aralıksız süren mücadele karşısında ödün vererek geriye çekilmesi anlamı taşımaktadır."

Osmanlı döneminin ademi merkeziyet anlayışı, 1921 ve 1924 anayasalarında da yerlerini korumuştur.

1921 Anayasası illere yerel işler bakımından tüzel kişilik ve özerklik vermiş, yürütme organı olacak çalışacak "icra amiri"nin meclis içinden ve meclis arasından seçilmesini öngörmüştür. Valiler ise BMM'nin vekili ve temsilcisi olarak tanımlanmış ve il meclislerinden ayrı tutulmuştur. Anayasa iller için "görev ayrımı" ilkesinden söz etmemekle birlikte, merkezi yönetim ile il yönetimi arasında görev ayrımı yapılmıştır.

1921 Anayasası, 11. md: "Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisi'nce vaz edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İctimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dahilindedir."

1924 Anayasası, bir önceki anayasanın görev ayrımını tanımlamaktan vazgeçmiş, 1876 Anayasası'na benzer biçimde bir düzenleme getirmiştir. Buna göre iller yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre yönetileceklerdir.

1924 Anayasası, 91. md: "Vilayetler umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur."

Görev ayrımı ilkesi, il genel yönetiminin başındaki valilerin "yetki genişliği" ilkesince hareketleri ile birlikte, 1876'dan 1961 yılına kadar anayasalarda yer almıştır. Bu iki ilke ademi merkeziyet ya da yerinden yönetim uygulamalarının içeriği, somutlanma biçimleri olarak kabul edilmiştir. Görev ayrımı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görevlerin birbirinden ayrılması olarak ta-

¹¹ Tefik Çavdar, "1329 (1913) İdarei Vilayat Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri" *Amme İdareleri Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, Mart 1983, s. 3.

nımlanırken,¹² yetki genişliği valilerin yerinden yönetim çerçevesini belirleyen ilke olarak ortaya koyulmuştur.

Zaman içinde ilkelerin tanımlanışı değişmemiş, ancak ademi merkeziyetin algılanışı ya da içeriği zaman içinde farklılaşmıştır. Tevsii mezuniyet ya da yetki genişliği ademi merkeziyetin değil merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır:

"Bu tarihi seyre ve müsbet hukuk durumlarına göre bugün Türkiye idare teşkilatında vilayet, iki cephe ve iki mahiyet arz etmektedir: ... merkezin bir idari taksimat dairesi olan ve tevsii mezuniyet prensibi ile idare edilen merkeziyet cephesi; hükmi şahsiyeti haiz ve müstakil bir hukuki varlık olan ademi merkeziyet cephesi."¹³

Bu algılama biçimi yaygınlaşmış ve genel kabul görür hale gelmiştir. Genel olarak yetki genişliği lehine yapılan düzenlemeler "ademi merkeziyet" ya da yerinden yönetim lehine düzenlemeler olarak değil, merkeziyetçiliği güçlendiren girişimler olarak değerlendirilmektedir. Günümüzde bu algılamanın alanı daha da genişlemiş durumdadır. Bir yerel yönetim türü olan il özel idareleri lehine düzenlemeler dahi, başında valiler bulunduğu için ademi merkeziyetçilik yöneltimli girişimler olarak görülmemektedir.

Yetki genişliği ilkesinin, toplumsal bellekte ademi merkeziyetçilik kavramı dışına ne zaman çıktığını söylemek güç görünmektedir. Buna karşın, hem bu ilkenin hem de görev ayırımı ilkesinin hukuksal kullanımında ortaya çıkan değişikliğin 1961 Anayasası olduğu açıktır.

1961 Anayasası: "Tefriki Vezaif" İlkesine Son Verilmesi

Ademi merkeziyetçiliği yetki genişliği ve görev ayırımı ilkelerinin bütünü olarak gören yaklaşım, 1961 Anayasası ile birlikte anayasal temelini yitirmiştir.

Yetki genişliği Anayasa'nın "merkezi idare" başlığı altında yer almış; merkezi idarenin kuruluşu bakımından illere ayrıldığı ve il yönetiminin yetki genişliği esasına göre yönetildiği saptanmıştır. İlkenin ait olduğu bütün, anayasal metindeki konumu ile belirlenmiştir.

Öte yandan Anayasa, *idare kuruluş ve görevleri ile bütündür* ilkesini benimsemiş; "görev ayırımı" teriminin varlık temelini böylece ortadan kaldırmıştır. Anayasa'nın bu yaklaşımı İller İdaresi Kanunu'nda değişiklik yapılmasını gerektirmiş, 1964 yılında görev ayırımı ilkesi yasadan da çıkarılmıştır.¹⁴

¹² Bazı kaynaklarda görev ayırımı ilkesinin il düzeyinde genel ve yerel işlerin birbirinden ayrılması olarak yorumlanmaktadır. Atilla Nalbant, *Üniter Devlet - Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, s. 202, 172.

¹³ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt:II, İstanbul Üniversitesi, s. 820.

¹⁴ 12.5.1964 gün ve 469 sayılı "5442 sayılı İller İdaresi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", RG: 22.5.1964, 11709.

1961 Anayasası, 112. md: "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."

1961 Anayasası, 115. md: "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir."

1961 Anayasası, 116. md: "Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir....."

1961 yaklaşımı, günümüzde yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda da benimsenmiştir. Günümüzde geçerli olan anayasal ilkeler şöyledir:

1982 Anayasası, 123. md: "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur. "

126. md: "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

127. md: "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir....."

1961 ve 1982 anayasalarında yer alan "yerinden yönetim" kavramı, önceki anayasalarda yer alan "tefriki vezaif" kavramının yerini almıştır denebilir mi? Bu iki kavram arasında fark var mıdır?

Sıddık Sami Onar, iki kavram arasında hiçbir fark olmadığını kesin bir dille anlatmaktadır: "Tefriki vezaif tabirinin ademi merkeziyetten ibaret olduğu şüphesizdi. 1961 Anayasası yerinden yönetim terimiyle ademi merkeziyet esasını açıkça belirtmiştir."¹⁵ Bu noktada, Prens Sabahattin'in yıllar önce yaptığı kavramları niteliğine göre sınıflandırma işlemi işe yarar görünmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi Prens Sabahattin ademi merkeziyetin bir terim, tefriki vezaifin ise tevsii mezuniyet ile birlikte bu terimin tanımları olduğunu söylüyordu.

¹⁵ Sıddık Sami Onar, a.g.k., s. 819.

1961 ve 1982 anayasaları, yerinden yönetim kavramını "idare kuruluş ve görevleri ile bütündür" ilkesi ile birlikte getirerek, "görev ayırımı" ilkesini uygulamaz kıldığına göre, günümüzde yerinden yönetim kavramı anayasal olarak bu ilke ile tanımlanamaz. Bu durumda görev ayırımı ile yerinden yönetim kavramlarının özdeşliğini ileri sürmek ise olanak dışıdır.

Asıl önemli nokta, görev ayırımı ilkesinin, üniter değil federal devletin doğasına uygun bir içeriğe sahip olmasıdır.

Tasarılarda Merkeziyetçilik ve Ademi Merkeziyetçilik

Çağdaş ulus-devlet örgütlenmelerinde biri üniter diğeri federal olmak üzere iki tip yapı vardır. Dünya genelinde toplam 220 ülke içinde ağırlık üniter yapılanmalardadır; federal ülke sayısı 20 civarında sınırlı sayıdadır.

Üniter devlet örgütlenmelerinde idari yapılanma *merkeziyetçilik ilkesi* üzerine yükselir. Üniter yapılanmanın temelini oluşturan bu ilke, siyasal iktidarın ve idarenin bütünlüğü temelinde işler. Devlet örgütlenmesinde başlangıç noktası ulusal bütünün çıkarı olarak belirlenir ve örgütlenme yukarıdan aşağıya kurulur. Dikey kademeler arasında işbölümü birincil düzeyde görev paylaşımına göre değil, *yetki paylaşımına göre* yapılır. Görev, bir bütün olarak idareye aittir; idarenin her parçası her görev için yetkili kılındığı çerçevede etkinlik gösterir.

Ademi merkeziyetçilik ilkesi ise, çağdaş ulus-devletlerde federal yapılanmaların temelidir. Bu ilke, hem siyasal iktidarın hem de idarenin çok merkezli ve çok parçalı kurulmasını gerektirir. Başlangıç noktası yerel ve bölgesel çıkar olarak belirlenir. "Federe devletler, tıpkı federal devlet gibi yetkilerin ilk *ab initio* (başlanıçtan beri) sahibidir."¹⁶ Bu iki kademe arasında işbölümünde *görev ayırımı esas alınır*. Her parça, kendi görev alanına ayrılmış olan konularda tam yetkili ve hükümran kabul edilir. Federal devlet, federe kademeye bırakılmış görev alanına, ilgili federe devletin rızası olmadan karışamaz. Kademeler arasında göreve dayalı işbölümü, anayasalarda açıkça belirtilmektedir.¹⁷ Federal devlet anayasalarında genel olarak savunma, dış ticari ve siyasal ilişkiler, genel mali yönetim gibi konular federal kademeye bırakılmakta; sağlık, eğitim, kültür, güvenlik, ulaştırma gibi görevler federe birimlerin tam yetkili kılındıkları alanlar olarak belirlenmektedir.

Son yıllarda hazırlanan çeşitli yerel yönetim reform tasarıları bu ayırım ışığında değerlendirildiğinde, 1998 tarihli "Mahalli İdareler Reformu Tasarısı"¹⁸ yönetim kademeleri arasında görev ayırımından hareket ederek, devlet örgütlenmesinde federalist düşünme tarzına uygun biçimde davrandığı söylenebilir.

¹⁶ Atilla Nalbant, a.g.k., s. 41.

¹⁷ Oktay Uygun, *Federalizm*, BDS Yayınları, İstanbul 1996.

¹⁸ Bu Tasarı metni *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1'de yayımlanmıştır. Aynı sayıda yazarın "1998 Tasarısı Üzerine" başlıklı bir değerlendirme yazısı da yer almıştır.

Tasarı merkezi yönetimin görevlerini sayarak sınırlandırıyor; bunların dışında kalan temel görev alanlarını il özel idaresi ile belediyeler arasında pay ediyordu. Merkezi yönetimin görev ve yetki alanı ile yerel yönetimlerin görev ve yetki alanları, ABD ve Almanya gibi federal devletlerin anayasalarında federal - federe kademeler arasında işbölümüne benzer bir maddeleme ile belirlenmişti.

**ABD Anayasasında
Federal Devletin Görev Alanı¹⁹**

Ulusal savunma
Gümrük ve dış ticaret
Eyaletlerarası ticaret
Vatandaşlık mevzuatı
Para rejimi
Posta işleri
Ölçü ve standartlar
Patent ve telif hakları
Vergi, devlet adına borçlanmak
Yüksek Mahkemenin altında
mahkemeler kurmak

**1998 Tasarısı'nda Merkezi Yönetimin
Görev Alanı**

Savunma, güvenlik, sivil savunma
Adalet
Dış politika, dış ticaret, gümrük
Maliye
Nüfus işleri
Tapu kadastro
Din hizmetleri
Sosyal güvenlik
Sınırlanmış milli eğitim ve sağlık işleri
Sınırlanmış orman, toprak ve
doğal kaynaklar
Ulusal ve bölgesel nitelikli diğer hizmetler

Merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmiş üniter devlet yapılanmasında "yerinden yönetim" sistemin temel *ilkesi* değil, ancak bir merkezin var olması koşulu ile birlikte var olabilen uygulama biçimidir. Bu uygulama biçiminin özelliği, doğası gereği ademi merkeziyetçilik ilkesinin unsurlarını bağrında taşımasıdır. Vesayet - özerklik kavramları arasındaki gerilim, bu durumun hukuksal anlatımından başka birşey değildir. Ademi merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmiş federal devlet yapılanmasında da benzer bir durum görülebilir. Bunlarda "merkezden yönetim" bir uygulama biçimi olarak, federal -federe kademeler arasında yapılan anlaşmalar ile var olabildiği gibi; federe kademeler kendi içlerinde merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenebilmektedirler. Federe birim içindeki yapı, üniter devlet yapılanmasının özelliklerini taşıyabilmekte ve yönetim federe devlet "merkezinden" ve "yerinden" gerçekleştirilebilmektedir.

2000 yılında hazırlanan "Mahalli İdareler Tasarısı"²⁰nda, ademi merkeziyetçilik ilkesini temel alma tavrının terk edildiği görülmektedir. Bir önceki tasarıda doğrudan ilgili maddelerde açık biçimde hükümlere bağlanan "görev ayırımı" ilkesi, bu Tasarı'da geri çekilmiştir.

Ancak 2000 Tasarısı da, merkezi yönetim, taşra yönetimi ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki dağılımına müdahale ederek yeni bir işbölümüne git-

¹⁹ ABD Anayasası, Madde I. Bölüm 8; E. Menemencioglu. *Avrupa, Amerika, Afrika, Asya, Okyanusya E-sas Teşkilat Kanunları*, C. IV. Türk Hukuk Kurumu Yayını, İstanbul 1942. s. 456-457; Yaşar Gürbüz. *Anayasalar*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981. s. 26-29.

²⁰ Bu tasarınn Mayıs 2000 versiyonu, bu dergide Oluşumlar-Gelişmeler kuşağında yer almaktadır.

mektedir. Bu hükümler, yerelleştirme doğrultusunda hükümlerdir. Ancak bu düzenlemelerin yapıma tarzı, yasama tekniği bakımından açıklık ilkesini ihlal etmesi nedeniyle dikkat çekici ve rahatsız edicidir. Yönetim kademeleri arasında işbölümünün sınırlı bir kısmı açık hükümler ile yapılmış, asıl kısım ise böyle bir konunun düzenlenemeyeceği "diğer kurumlar ile ilişkiler" gibi başlıklar altında düzenlenmiştir. "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı ek maddelerde hem ortak hizmet projeleri; hem bir başka kurumun adına işi üstlenmek; hem de protokoller ile mülkiyet ve işletme hakkı dahil görev devirleri düzenlenmiştir. Böylece ademi merkezileşme politikasının kapsamı ve sınırları açık yasal ilkeler çerçevesinde belirlenmek yerine, uygulamada yürütme gücü tarafından belirlenmeye terk edilmiştir. İki devir bir arada yapılmıştır: (1) Anayasa'nın yasama organına tanıdığı başlıca yetkilerden biri ("idare kuruluş ve görevleri ile bütündür ve kanunla düzenlenir") yürütmeye devredilmiştir; (2) Merkezi yönetimden yerel yönetimlere görev ve yetki devri, doğrudan yürütme gücü marifetiyle, sınırsız bir biçimde mümkün kılınmak istenmiştir.

Yedi fıkradan oluşan bu maddeye (a, b, kısmen c) göre, belediyeler ve il özel idareleri "görev alanlarına" ya da "sorumluluk alanlarına" giren konularda "genel, katma, ve özel bütçeli kuruluşlar ile "ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilirler"; yine bu kuruluşlara ait "yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedeli karşılığında üstlenebilirler". Her iki durumda da uygulanacak mevzuat belediye / il özel idaresi mevzuatı olacaktır. Bilindiği gibi belediyeler, yetkili oldukları sınırlar içinde genel yetkili kuruluşlardır ve genel, katma, özel bütçeli kurumlar tüm devlet örgütlenmesi anlamına gelir. Dolayısıyla, bu hükümler ile merkezi yönetim ve taşra kuruluşlarındaki her türlü görevin yürütülmesi, belediye mevzuatı çerçevesine alınarak belediyeler tarafından üstlenilebilecektir. Hükümetlerin, bürokrasinin işleyiş çerçevesi içinde, bakanlık ve diğer kuruluşlara genelgeler ile yön vermesi ve bu ilişkileri ülke genelinde yönlendirmesi yolu açıktır. Yasa ile genel ilkeleri belirlenerek yapılamayan genel kapsamlı yerelleştirme politikası bu yolla yaşama geçirilmek istenmiştir. Yedi fıkralı maddenin son (g) fıkrası, bu çerçevenin maddi temelini sağlamaktadır. Tüm kamu kuruluşlarının mülkiyetinde ya da tasarrufunda olan taşınmazların mülkiyeti, kullanma ya da işletme hakkı belediyelere/il özel idarelerine devredilebilecektir. Devirler bedelli olabileceği gibi bedelsiz de olabilecek, süreli ya da süresiz devir yapılabilecektir. Devir konusu varlıklar şöyle belirlenmiştir: "Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlar ile kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetinde ya da tasarrufunda bulunan spor tesisi, sağlık tesisi, huzurevi, rekreasyon alanı, Orman Kanunu'nun 25. maddesinde sayılan yerler, demiryolu ve denizyolu hatları, Karayolları Genel Müdürlüğü sorumluluğundaki yollar, mezbaha, kombina ve bunlar gibi belediyelerin görev alanlarına giren konulara ilişkin tesisler ile bunlara ait araç-gereçlerin mülkiyeti ya da kullanım veya işletme hakkı.." Devirler, taraflarca yapılacak protokoller ile gerçekleştirilecektir.

lebilecektir. Devir işlemlerinde, genel bütçeli kurumlar ile mülkiyeti Hazine'ye ait olanlarda karar yetkisi ilgili bakan ile Maliye Bakanlığı'ndadır. Diğer kuruluşlarda ise yetki, bağlı olunan bakana ya da kuruluşun en üst organına verilmiştir.

Tasarı'nın 69. maddesi, bir başka alanda yerelleşmeyi yine pragmatik bir yaklaşım ile düzenlemektedir. İl İdaresi Kanunu'na bir ek madde getirilmektedir. Buna göre, *yerel yönetimler ile ilgili vesayete ilişkin olanlar da dahil*, bakanlar kendilerine ve bakanlıklarına verilmiş yetkilerden uygun gördüklerini vali ve kaymakamlara devredebileceklerdir. Bu devri "sınırlarını ve kullanım esaslarını yazılı olarak açıkça belirlemek suretiyle" yapacaklardır. Böylece, görev devri ve taşınmazlardan sonra vesayet yetkisinin de yerelleştirilmesi gerçekleştirilmiş olmaktadır.

1998 Tasarısı'nda yer alan ve kabul görmeyerek geri çekilen modelin, 2000 Tasarısı'nda yasama sürecinin aleniyet ilkesi önemli ölçüde zorlanarak bir kez daha gündeme getirildiğini söylemek mümkündür. Yasama tekniği nedeniyle, böyle bir düzenlemenin TBMM'de kabul görme olasılığı çok düşüktür. Kabul edilmesi durumunda ise, yanlışlığın Anayasa Mahkemesi'nce düzeltilme olasılığı oldukça yüksektir.

Dünya Bankası'nın İkiz Güçleri

Merkeziyetçilik ilkesi korunurken yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliğe sahip kılınmaları mümkündür; ve genel olarak bu istenen bir durumdur. Böylece merkeziyetçilik ilkesinin deformasyonu ile doğabilecek "iktidarın tekelleşmesi" ya da "bürokratik merkeziyetçilik" ya da "kırtasiyecilik" sapmaları önlenabilir; yönetsel karar mekanizmaları çoğaltılarak ve genişletilerek halkın karar verme ve yönetme sürecinde doğrudan yer alması sağlanabilir.²¹

Ancak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, sürecin belli bir noktadan sonra temel ilkeyi değiştirme potansiyeline de sahiptir. Merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olanakları sonludur; bu süreç ilkeyi ademi merkeziyetçiliğe dönüştürme gizilgücü taşır.

Nitekim günümüzde küreselleşme sürecinin zorladığı yerelleşme politikaları, devletlerin ademi merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmesini teşvik etmektedir. Dünya Bankası 1999-2000 Yılı Raporu'nda hem küreselleşme hem de yerelleşmenin kaçınılmaz olduğunu ve bir ülkenin 21. yüzyılda başarılı olup olmayacağını bu *ikiz güçleri* ne kadar iyi yönetebileceğine bağlı olduğunu²² savunmaktadır. Bu raporda ulus-devletin bir kısım yetkilerini bütünleşen dünya e-

²¹ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku -Genel Esaslar**, C.1, Turhan Kitabevi, Ankara 1998, s. 123-134.

²² Dünya Bankası Basın Bülteni, no: 2000/032/S, s. 3.

konomisi sürecinde küresel düzeye, diğer bir kısım yetkilerini ise siyasal iktidarın dağıtılması ile yerel düzeye terk etmek zorunda olduğu saptanmıştır. Rapor'a göre yerelleşmenin olup olmaması gerektiği konusunu tartışmak esas itibarıyla yersizdir; üzerinde durulması gereken bu politikanın nasıl uygulanacağıdır:²³

"Desantralizasyon, yönetim sisteminin değiştirilmesini ve yeni siyasi, mali, düzenleyici ve idari kurumların oluşturulmasını içerir. ... Birçok durumda desantralizasyonun arkasındaki motivasyon, merkezi hükümeti acele tavizler vermeye iter. Yerel seçimlere izin vermek göreceli olarak kolay ve çabuk atılacak bir adımdır; ancak merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasında yeni düzenleyici ilişkileri tasarlamak, merkezden yeni oluşan yerel örgütlere araç-gereç ve personel aktarımında olduğu gibi, yavaş ve zor bir iştir. Aynı derecede zor olan başka bir iş ise merkezi hükümet birimleri arasında yıllık bütçe transferi üzerine kurulu bir sistemi, değişik hükümet düzeyleri arasında vergi gelirleri ve harcamaların tahsisi üzerine kurulu bambaşka bir sisteme dönüştürmektir."

Dünya Bankası, yerelleşme politikasının hızlandırılarak uygulanması amacıyla çeşitli projeler üretmiştir. Özellikle Latin Amerika ülkelerinde oldukça yoğunlaşmış olan girişimlerden yararlanılarak, az gelişmiş ülkelerde yerelleşme derecesi ölçülmeye çalışılmaktadır. Bir araştırmada, yerelleşmenin genel ölçütleri olarak (1) siyasal, (2) fonksiyonel, (3) mali düzenlemeler üzerinde durulmaktadır.²⁴ *Siyasal ölçüt* meclis üyeleri, belediye başkanları, vali ve kaymakamların seçimle işbaşına getirilmeleridir. *Fonksiyonel ölçüt* sağlık, eğitim, kültür, ulaştırma ve altyapı başta olmak üzere başlıca görev alanlarının giderek tüm boyutlarıyla yerel yönetimlere devredilmesidir. *Mali ölçüt* ise devlet bütçesi içinde yerel yönetim paylarının artırılması, yerel yönetimlere vergi oranlarını belirleme ya da vergi koyma yetkisi verilmesidir.

Avru, a Konseyi ve Subsidiarite İlkesi

Yerelleşme, küresel çapta doğrudan Dünya Bankası tarafından izlenirken, Avrupa Birliği de kendi yapısında subsidiarite (yerellik) ilkesine uyulacağını ilan etmiştir. Bunun bir anlamı, üye devletlerin Avrupa Birliği (Brüksel) karşısında yetki ve güç alanlarını koruyacağıdır. İkinci anlamı ise, üye devletlerin de kendi içlerinde yerellik ilkesine göre örgütlenmeleri gerektiğidir. Böylece üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimleri, kendi ulus-devletleri karşısında güçlendirilmiştir. Ancak Maastricht Anlaşması, bu ilkenin üye devletler karşısında Brüksel yararına daraltılabileceği ilkesini getirerek, gücü üyelerden Brüksel merkezine biraz daha çekmeye olanak sağlamıştır. Üye ulus-devletin güç alanı, bir yandan Brüksel'e bir yandan da bunların bölgesel ve yerel yönetimlerine doğru çekilerek daraltılmaya çalışılmaktadır.

²³ The World Bank, World Development Report 1999/2000, Overview.

²⁴ Shadid Javed Burki vd., *Beyond the Center: Decentralizing the State*. The World Bank, Washington, September 1998, s. 14.

Subsidiarite ilkesi, henüz taşıdığı türlü belirsizliklere karşın yerelleşme terminolojisinde yerini almış görünmektedir. Avrupa Birliği'nin ötesinde, bu ilkenin ademi merkeziyetçilik içeriği ile Avrupa Konseyi üyesi ülkeler içinde geçerli sayılmaya başlandığı görülmektedir.

Türkiye, 1950 yılından bu yana Avrupa Konseyi üyesidir. Avrupa Konseyi, üye devletlerde yerelleşme politikalarını kendi bünyesinde oluşturulmuş olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi eliyle izlemekte ve yönlendirmektedir. Kongre tarafından üye ülkelere imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, "idarede ademi merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa oluşturulması" hedefini kollamakta ve bu hedefin imzacı devletlerde "geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını" gerektirmektedir.²⁵

Kongre, 1996 yılında Türkiye'de yürütülen yerel yönetim reformu yasa tasarılarını konu alan bir tavsiye kararı almıştır.²⁶ Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin güçlü yaptırımlara sahip olması nedeniyle, bu karar Türkiye için ayrı bir önem taşımaktadır:

Tavsiye kararına göre, Türkiye'de yapılacak bir yerel yönetim reformu, Anayasa'nın belli maddelerinin gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Yapılmak istenen reformun amaçlarından biri, "yerel yönetimler üzerinde merkezi otoritenin gereksiz vesayetini kaldırmak" olduğuna dikkat çekilen kararda şu değerlendirme yer almaktadır:

"Hatıra gelmelidir ki, merkezi hükümetin "vesayet" olarak adlandırılan denetim sistemi, yerel yönetim politikalarının amaca uygunluğu üzerinde bir denetimi vurgulamanın ötesinde daha geniş amaçlara odaklanmış olan Anayasa'nın 127. maddesine dayanmaktadır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ile çelişir ve bu nedenle Anayasa'nın "idarenin bütünlüğü" ilkesine dayanan 127. maddede değişiklik önerilmesi gerekebilir. Bu ilke, Özerklik Şartı'nda altı çizilen subsidiarite [yerellik] ilkesine de karşıttır. "

Karar'ın "Türk Reform Önerisinde Söz Edilmeyen Konularla İlgili Öneriler" başlığı altında Kongre, 19 madde halinde çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur. Maddeler arasında yerel meclislerin siyasal konuları tartışmasına getirilmiş olan

²⁵ **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**. Önsöz, RG: 3 Ekim 1992, 21364. Bu anlaşma 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmıştır. Türkiye anlaşmaya 21.11.1988 tarihinde imza koymuş, anlaşma 9.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1.4.1993 olarak belirlenmiştir. Bu anlaşma Fransa, Belçika, İrlanda, Slovakya parlamentoları tarafından henüz onaylanmamış, İsviçre, San Marino, Gürcistan tarafından henüz imzalanmamıştır. (www.coe.fr/ta/conv) Türkiye bu Şart'tan başka Bölgesel Topluluklar ve Yönetimler Arası Sınırları İşbirliği Anlaşması'nı da imzalamıştır. Kongre, ayrıca "Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Katılmaları Şartı" ile "Bölge ya da Azınlık Dilleri Şartı" ve "Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Anlaşması"nı imzaya açmış bulunmaktadır.

²⁶ Tavsiye kararı Kongre tarafından görüşülmüş ve 3 Haziran 1997'de 50 nolu karar ile kabul edilmiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Türkiye'deki Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Durumu Hakkında 29 nolu Tavsiye Kararı.. (Yayımlanmamış Türkçe Çeviri Ahmet Alpan). Metnin İngilizcesi için: [http://www.coe.fr/t/ep/le/textad/rec/1997/rec29\(97\)c.htm](http://www.coe.fr/t/ep/le/textad/rec/1997/rec29(97)c.htm)

Yasağın kaldırılması; belediye encümenlerinde atanmış üyelerin yer almaması; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında subsidiarite ilkesine uygun bir işbölümü yapılması gibi konuların yanısıra Türkiye'de ikamet eden yabancılara yerel seçimlerde oy kullanma hakkı verilmesi ve bazı illere özel kültürel haklar ile kendi dilini konuşma hakkının verilmesi gibi tavsiyeler de yer almıştır.

Tavsiyeler arasında yer alan iki madde, Türkiye'de üniter devlet örgütlenmesini tartışmaya açmaya çağrı niteliği taşıması nedeniyle önem kazanmaktadır.

"1. Türk Anayasası'nın 127. maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye'nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olmakla birlikte, mümkünse Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na referansla, 127. maddede yerel ve bölgesel özerklik ve subsidiarite ilkesine açık bir gönderme yapılabilir."

"3. Madde 127'de anılan yerel yönetimlerin üzerindeki vesayet, doğal olarak yasa ve anayasal ilkeler ile uyumlu ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 8. maddesine uygun bir biçimde sınırlandırılmalıdır. "

Tavsiye kararında sıklıkla anılan subsidiarite (yerellik) ilkesi, "hizmetlerin halka en yakın kademede görülmesi" içeriği taşımaktadır. Bir başka deyişle subsidiarite, yaşlı ademi merkezîyetçilik kavramının yerine getirilmiştir. Bu ilke de *görev ayırımı* üzerinde yükselmekte, doğası gereği, ayrılan görevler ile birlikte mali kaynaklar ve personelin de "merkezden ayrı sistemler" olarak yeniden düzenlenmesini gündeme getirmektedir. Yerel yönetimlerin sahip olduğu her türlü kaynak üzerinde serbest irade sahibi kılınması ve bunun anayasal güvence altına alınmasıyla hedef sağlanmış olmaktadır.²⁷

SONUÇ

Yerel yönetimler konusu ve yerelleşme süreci, ortaya atılan yeni deyimler ve kullanılagelen terim ve kavramların anlamlarında yaşanan boşalma ve kaymalar sayesinde, özellikle son on yıldan bu yana sağlıklı iletişimin güçleştiği çalışma alanlarından biri olmuştur.

Devlet örgütlenmesinde "merkezîyetçilik" kavramı tanımlanmış ve hatta değerler yüklenerek yıpranmışken, bu kavrama denk-karşıt kavram boşlukta asılı kalmıştır. "Bölgecilik" ya da "yerelcilik" gibi kimi karşıt-kavramlar, doğal olarak, çağdaş ulus-devlet örgütlenmesi için kurucu ilkeler olmamış ve karşıtlıkta denkliği sağlayamamıştır. Ademi merkezîyetçilik kavramı ise, "siyasi" ve "idari" ayırımına tabi tutularak, yalnızca idari düzleme ait olan merkezîyetçilik kavramını karşıtta dengelemek bakımından kusurlu hale getirilmiştir. Siyasi ademi

²⁷ "4. Yerel özerkliğe sağlanacak anayasal güvenceler, yerel yönetim maliyesi gibi konuları içermelidir. Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 9. maddesine uygun olarak, yerel yönetimler yeterli özgelir kaynaklarına sahip kılınmalı, bunları serbestçe kullanmaları sağlanmalıdır. Bu kurumlar, Şart'ın 6. maddesi doğrultusunda, kendine ait personele ve Şart'ın 10. maddesi gereğince özgürce birlik kurma hakkına sahip kılınmalıdırlar."

merkeziyet federalizme katılırken, idari ademi merkeziyet hem federalizm hem üniterizm için kullanılabilir sayılmıştır. Sonuçta, merkeziyetçilik ilkesini belirlemiş bir sistemde yerelleşme ya da yerel yönetimleri güçlendirme süreçleri ademi merkezileşme/ademi merkeziyetçilik olarak adlandırılabilir duruma gelmiştir.

Bu durum, çevrede taşra yönetimi - yerel yönetim ikili yapısı temelinde örgütlenen Fransa tipi devletler bakımından bir başka karmaşa ile birleşmiştir. Taşra yönetimi merkezden yönetim mi yoksa yerinden yönetim mi sayılacaktır? Bir başka deyişle taşra yönetiminin güçlendirilmesi, "yetki genişliği", "deconcentration", yerelleşme sayılır mı sayılmaz mı? Örnekler göstermektedir ki, bu sorunun yanıtı, merkeziyetçiliğin derecesine, güdülen sonul amaca ve referans alınan anayasal - hukuksal düzenlemeye göre değişebilmektedir. Osmanlı'nın son dönemlerinde taşra yönetimine yetki devri yerinden yönetim olarak kabul edilmiş; yerelleşme talep eden taraflar, yerel yönetimlere yapılamıyorsa devir işleminin taşra yönetimine yapılmasını "kötünün iyisi" sayarak bu kategoriye alabilmiştir.

Üniter devlet yapısının idari ilkesi merkeziyetçiliktir. Bu ilke, siyasal iktidar ile birlikte idareyi de "tek" ve "bütün" sayar. Merkez ile çevreye doğru yayılmayı sağlayan kademeler arasında kurulan ilişki, görevler ayırımına değil, yukarıdan aşağıya yetki paylaşımına dayanır. Yetki paylaşımı, yetki parçasını üstlenen kademeye o parça için "hükümrانlık" sağlamaz; sorumluluk yükler. "Yerel yönetimleri güçlendirmek", bu kategoriye ait bir süreçtir.

Buna karşılık federal devlet örgütlenmelerinde idari yapının temelini ademi merkeziyetçilik -subsidiarite- yerellik ilkesi oluşturur. Burada ana kademeler arasındaki ilişki görevler ayırımından hareketle gerçekleştirilir. Her kademe, kendisine ait kılınan görevlerden doğan gelir kaynaklarına, görevin gerektirdiği personel ve malvarlığına, görev ile ilgili olarak karar alma ve kararları yürütme, serbestçe harcama gücüne sahiptir. Görevler ayırımı, görevin bırakıldığı kademeye o alanda "hükümrانlık" sağlar; başka bir kademenin bu alana karışmasına olanak vermez. Bir üniter yapılanmada merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin böyle bir çerçevede yeniden düzenlenmesi, devlet örgütlenmesinde ilke değişikliğine doğru yönelmek anlamına gelir. Bir başka deyişle talep edilen ademi merkeziyetçiliktir.

Son on yıldan bu yana hazırlanan yerel yönetim yasa tasarıları ve dünya ekonomisini yöneten Dünya Bankası gibi kuruluşlar ile Avrupa Konseyi gibi yapılar tarafından gündeme getirilen politikalar, çok sayıda ülkede olduğu gibi Türkiye'de de "yerel yönetimleri güçlendirmek" doğrultusunda değil, ademi merkeziyetçilik doğrultusunda etkiler içermektedir.