Çankırı Karatekin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Dergisi
Y.2014, Cilt 4, Sayı 2, ss.35-60

Çankırı Karatekin University
Journal of The Faculty of Economics
and Administrative Sciences
Y.2014, Volume 4, Issue 2, pp.35-60

Özerk Yerel Yönetim Yapısından Federalizme Geçiş

Konur Alp DEMİR

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi, konuralpdemir@yahoo.com.tr

Öz

Yönetimin temel unsuru insandır. Bu sebepten dolayı bütün yönetimlerin insanın refahını ve huzurunu sağlayabilecek bir örgüt yapısına sahip olması gerekmektedir. Merkezi yönetimin ağırlıkta olduğu ülkelerde halkın kendi yerel sorunlarına kendilerinin çözüm bulabilmesi için yerel yönetim birimleri özerk bir yapıya kavuşturulmaktadır. Özerklik yerel halka anayasa ve kanunların belirlemiş olduğu sınırlar içerisinde kısmi bir özgürlük tanırken, tam olarak bağımsızlık anlamına da gelmemektedir. Özerklik, farklı unsurları aynı anda bünyesinde barındıran ülkelerde ihtiyaçları gerçek anlamda karşılayamamaktadır. Bununla birlikte özerkliğin daha geniş bir alanda değerlendirilmesi sonucunda federalizm ile karşılaşılmaktadır. Federalizm birçok devletin kendi istekleri sonucunda bir araya gelerek özel kanunlara ve kendi iç işlerinde özerkliğe sahip olmak koşuluyla tek bir devlet durumunda birleşmelerini ve dışarıya karşı tek bir siyasi güç olarak görülmelerini ifade etmektedir. Dolayısıyla federalizm özerkliğin sınırlarını aşan bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Federalizm farklı unsurları ayrışmaya fırsat vermeden birleştiren bir yönetim ilkesidir. Ancak ülkemizde federalizme karşı bir önyargı bulunmaktadır. Bu çalışmada yerel özerkliğin ve federalizmin ne anlama geldiği, ortaya konulan değerler ile federalizmin kuşkulu bir anlam taşıyıp taşımadığı ve yerel özerklikten federalizme geçişin olabilirliği tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Özerklik, Yerel Özerklik, Federalizm, Federal Sistem.
JEL Sınıflandırma Kodları: H77, H83.

Transition from Autonomous Local Government Structure to Federalism

Abstract

The main element of the administration is human being. Therefore, it is expected that all the administrative units must have an organization structure so as to ensure peace and welfare of the human beings. In the countries which have a strict administrative structure, administrative units are given gradually more autonomy so as to enable them to solve the local problems without intervention of the centralized administration. Autonomy means local freedom to the local people within the limits of constitution and laws, but it does not mean an absolute independence. In the countries which incorporate different elements at the same time, autonomy does not seem to meet the needs of local people. Besides, federalism is experienced as a result of evaluating of the autonomy in a larger area. Federalism as a political issue which means combining several states with their consents, and only single government in front of the other states providing that as an independence state by special laws. Therefore, federalism comes up as a term which exceeds the limits of the autonomy. Federalism is an administration principle which unites different elements without giving way to disintegration. However, in Turkey, there is a prejudice against federalism. In this study, it is discussed that what local autonomy and federalism mean, whether federalism has a suspicious meaning or not, and if it is possible to have a new administration structure as a result of transitioning from local autonomy to federalism.

Keywords: Administration, Autonomy, Local Autonomy, Federalism, Federal System.
JEL Classification Codes: H77, H83.

Atıfta bulunmak için…| Cite this paper | Demir, K.A. (2014). Özerk Yerel Yönetim Yapısından Federalizme Geçiş. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 35-60.

1. Giriş

Türkiye'nin yönetim konusunda yaşadığı en önemli sorun devletin örgütlenme biçiminden kaynaklanmaktadır. Bu sorunun tam olarak çözümlenemeyişi demokrasi tartışmalarını, bölgesel kültür farklılıkları ve azınlık hakları sorununu da beraberinde getirmektedir. Devletin yeni bir yönetim sistemine kavuşturulması, kamu yönetiminin işleyişinin farklılaştırılması ve hantal devlet uygulamasından yerel yönetimlere ağırlık verilerek etkili ve verimli bir devlet uygulamasına geçiş sürecinin benimsenmesi yaşanan yönetim sorunlarının çözüm önerileri olarak ortaya çıkmaktadır. Yaşanan sorunların kaynağı devletin yönetim biçimi olmasından dolayı önerilen yeni modeller arasında federalizm de bulunmaktadır. Ancak Türkiye'nin katı merkeziyetçi ve üniter bir yapıya sahip olmasından dolayı bugüne kadar federalizme mesafeli yaklaşılmıştır. Federalizm, Türkiye için her zaman "kuşkulu" bir yapıya sahip olmuştur (Nalbant, 2012, 1).

Federalizm farklı unsurların farklılıklarını koruyarak kendi dışında oluşacak bir merkeze belirli bir oranda tabi olunması anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle muhalefet etme sürecinin belirli bir düzen içerisinde sistematik bir hale gelmesidir. Bu sistematik düzenin dışında üniter sistemde öncelik merkeze ait olmasına rağmen, federalizmde öncelik yerele ve coğrafi örgütlenmeye aittir (Friedrich, 1999, 92; Nalbant, 2012, 4).

Önceliğin merkeze ait olduğu bir yönetim yapısında (Nalbant, 2012, 4) aşırı merkeziyetçilik olgusu bürokrasiyi arttıran ve yerel halkın yönetime olan ilgisini azaltan bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Demokrasilerde ise halkın yönetime katılımı önem taşımaktadır. Bu kapsamda özerklik merkezden yönetimin sakıncalarını gideren ve demokratik bir yönetimin varlığını sağlayan en etkili araçlardan birisini oluşturmaktadır (Acartürk ve Özgür, 2004, 111).

Özerklik bir topluluğun kanuni güvence ile kendi kendilerini yönetme hakkı olarak tanımlanabilmektedir. Bununla birlikte özerklik halkın yönetimde söz sahibi olmasını amaçlayan bir araç niteliğindedir. Özerklik sınırsız bir özgürlük anlamına gelmediği gibi, anayasa ve kanunların belirlemiş olduğu sınırlar dışında herhangi bir sonuç ifade etmemektedir. Yerel yönetimlerin karar organının seçim yolu ile göreve gelmesi yerel yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Ancak yerel yönetimlerin özerk kurumlar olduklarını söyleyebilmek için mali yönden de merkezi yönetimin vesayetinden uzak olmaları gerekmektedir (Sezgin, 2008, 66-67).

Yerel özerkliğin amacı yerel yönetimlerin merkezi yönetimin baskısından kurtularak kendi kendilerini yönetebilmesini hedeflemektedir. Aynı zamanda yerel özerklik merkezi yönetimin yerel faaliyetlere müdahale etmesini önleyerek kendi yerel kaynaklarına sahip olarak yerel halkın refahını sağlayabilmeyi hedeflemektedir (Acartürk ve Özgür, 2004, 114).

Yerel özerklik anayasanın ve kanunların belirlemiş olduğu kamu hizmetleri kapsamında yerel yönetimlerin faaliyetlerini yerel halkın yararını gözeterek bağımsız bir biçimde yerine getirmesi yetkisi olarak tanımlanırken (Çelik, 2013, 19) federalizm federal bir anayasa ile siyasi iktidarın yerele devredilmesini ifade etmektedir (Friedrich, 1999, 83). Dolayısıyla yerel özerklik siyasal bir bağımsızlık ve egemenlik değildir (Çelik, 2013, 20).

Federalizmde üniter devletlerde olmayan birden çok siyasal merkez bulunmaktadır. Bu durum "yerel kuvvetler ayrılığı" olarak da tanımlanabilmektedir. Yerel kuvvetler ayrılığında siyasal merkezler birbirlerine eşit bir durumda bulunmakla birlikte, federal hükümetin iktidarını kötüye kullanmasının da önüne geçilebilmektedir. Bununla birlikte federalizmde federe devletler federasyon sınırları içerisinde birer üniter devlet gibi durmaktadırlar. Ancak federe devleti üniter devletten ayıran en önemli unsur, federe devletlerin federal devlet anayasasına da bağımlı olmalarıdır. Bu bağımlılık, uluslararası alanda federasyona tabi olmak zorunluluğu ile ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla federal hukuk federe hukuktan üstün bir konumda yer almaktadır. Ancak federal anayasa federal devletin bir sonucu değil, federe devletlerin iradelerinin birleştirilmesi sonucu ortaya çıkan ortak bir iradenin ürünüdür. Bu irade yerel iktidarlara federal anayasa kapsamında bir koruma sunmaktadır (Nalbant, 2012, 40-42; Friedrich, 1999, 100).

Bu çalışmanın temel amacı yerel özerklikten federalizme doğru bir geçişin kavramsal olarak mümkün olup ol(a)mayacağının tartışılmasıdır. Ülkemizde yerel yönetimlerin özerk kurumlar olarak kabul edilmelerine rağmen, yerel demokraside yaşanan sorunlar ve aşırı merkeziyetçi uygulamalar sonucunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimin vesayeti altındaki durumu kanımca özerklik olgusunu tartışmaya açmaktadır. Bu kapsamda yerel özerkliğin tam anlamıyla hayata geçiril(e)memesi sonucunda halkın kendi kendisini yönetmesi ihtiyacı ve ayrışma sorunları konusunda yeni arayışlar içerisine girilmesine sebep olmaktadır. Bu arayışların somut olarak ortaya çıkardığı konulardan biriside federalizmdir. Bu kapsamda şu sorunun cevabı aranmaktadır: Federalizm yerel özerklikten farklı olarak ülkemizde yaşanan ayrışma sorunlarını ortadan kaldırabilecek bir unsur olarak kabul edilebilecek midir? Dolayısıyla bu çalışmada federalizm olgusu yerel özerkliğin bir üst modeli olarak kabul edilerek kavramsal bir tartışma çerçevesinde federalizmin varlığı ve niteliği sorgulanmaktadır.

Bu amaçla çalışmada ilk olarak özerklik, yerel özerklik ve federalizm kavramları üzerinde durulmaktadır. Kavramsal açıklamalardan sonra ülkemizdeki yerel yönetimlerin gerçekten özerk kurumlar olup olmadıkları ve özerkliğin olması gereken niteliklerini taşıyıp taşımadıklarının genel bir değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirmenin ardından federalizmin anayasal olarak özerkliği ve özerk yerel yönetim yapısından federalizme geçiş sürecinin olabilirliği sorgulanmaktadır. Aynı zamanda böyle bir sürecin yaşanması

durumunda federalizmin yararları ve sakıncaları, federalizmin gerçek amacı ve yerel demokrasiye yapabileceği muhtemel katkıları da değerlendirilmektedir. Sonuç bölümünde ise yerel özerklikten başlayan ve federalizmde son bulan bir sürecin olabilirliği ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

2. Özerklik ve Özerk Yerel Yönetim Kavramı

Özerklik, Arapça "muhtariyet" ve Yunanca "otonomi" kelimelerinin Türkçede kullanılan karşılığıdır. Özerklik başkasına muhtaç olmadan faaliyetlerini gerçekleştirmek ve kendi kendini yönetmek anlamlarına gelmektedir. Özerklik bir örgütlenme ilkesi olarak hem federasyonlar hem de merkezi yönetimin ağırlıkta olduğu merkezi devletler için kullanılmaktadır (Nalbant, 2012, 38).

Özerklik kavramının temelinde merkezi yönetimin yükünü hafifletmek ve bürokratik işlemlerin sıklığından kaynaklanan sakıncaları ortadan kaldırabilmek yatmaktadır. Özerklik, yerel yönetimlerin anayasanın ve kanunların belirlemiş olduğu sınırlar dâhilinde özgürce hareket etmesini sağlayan ve karar alma ve uygulama hakkının olmasını tanımlayan bir kavramdır (Ulusoy ve Akdemir, 2009, 261).

Özerklik kavramı yerel halkın yerel nitelik taşıyan ihtiyaçlarını merkezi yönetimin müdahalesi olmadan ve kendisinin (sahip olması gereken) imkânlarıyla karşılamasını ifade etmektedir (Keleş, 2012, 54). Kavramın tanımını genişletmek gerekirse özerklik, yerel nitelik taşıyan bütün faaliyetler kapsamında yerel yönetim birimlerinin bağımsız olması anlamına gelmektedir. Böylece özerklik kapsamında yerel yönetimler karar alma ve aldıkları kararları uygulama özgürlüğüne sahiptirler (Coşkun, 1996, 39). Söz edilen bu özgürlük veya bağımsızlık yerel yönetim birimlerinin karar organlarının seçim yolu ile göreve gelmesi, tüzel kişiliğe sahip olması, yerel ihtiyaçların doğrudan yerel imkânlar ve organlar vasıtasıyla karşılanması ve mali yönden merkezi yönetime bağımlı olmaması (Çevikbaş, 2008, 75) sonucunda sağlanabilmektedir.

Merkezi yönetimin ağırlıklı olduğu ülkelerde yönetim alanında yaşanan sıkıntıların aşılabilmesi için kamu yönetimi sistemlerinin geleceği adına farklı bir arayış içerisine girilmiştir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı olarak ortaya çıkan bu arayış sonucunda merkezi yönetimin küçültülmesi, yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi ve merkezi yönetimin yerel alandaki müdahalelerinin kısıtlanması konusunda fikir birliğine varılmıştır. Yerel nitelik taşıyan hizmetlerin merkezin vesayetinden kurtulmuş özerk yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesinin daha verimli sonuçları ortaya çıkaracağı düşüncesi benimsenmiştir (Çevikbaş, 2008, 74).

Özerklik, yerel yönetimlerin demokratik birimler olarak görev yapması konusunda önem taşımaktadır. Bu sayede yerel nitelik taşıyan hizmetler daha etkin ve hızlı bir biçimde yerine getirilebilmektedir. Bir kavram olmaktan daha

fazlasını ifade eden özerklik, üniter yapıya sahip olan ülkelerde belirli sınırlar içerisinde kalması yönünde birtakım inançlar mevcuttur. Bu hususta özerkliğin sınırlarının ne olması gerektiği konusunda yaşanan tartışmaların çıkış noktası, üniter yapının bozulmaya başlayacağı nokta ile birleşmektedir. Diğer taraftan merkezi yönetim tarafından yapılan aşırı denetimler ise demokrasiyi ve yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlandıran bir işlev görmektedir. Dolayısıyla üniter yapı, aşırı denetim, demokrasi ve yerel özerklik kavramlarının aynı ortamda yer alabilmesi çok hassas dengelerin kurulmasına bağlıdır (Çevikbaş, 2008, 74).

Özerklik kendi kendini yönetme hakkı anlamıyla tarihsel süreç içerisinde uzun süren mücadeleler sonucunda merkezi yönetime rağmen kazanılmış bir haktır. Yerel yönetimler açısından yerel nitelikli hizmetlerin daha kaliteli bir biçimde sunulması, kendi kendilerini yönetme hakkından daha az önem taşımaktadır. Gerçekte özerklik kavramı ile varılmak istenen sonuç yerel yönetimlerin yönetim konusunda bağımsız olmaları ve demokratik katılım koşullarının özgür bırakılmasıdır. Yerel nitelikli hizmetlerin sunumunun etkililiği ve verimliliği diğer unsurların tamamlanmasıyla kendiliğinden ortaya çıkabilecek bir sonuçtur (Keleş, 1992, 13).

Yerel yönetimlerin belirli oranda ve sınırlar içerisinde bağımsızlığını ifade eden yerel özerklik ilkesinin dört temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar şu şekilde sıralanabilmektedir (Coşkun, 1996, 39-40):

1. Yerel hizmet sunumlarında yerel yönetimlerin ihtiyaç duydukları yetki ve yönetim esnekliğini sağlamak,
2. Yerel yönetimlerin yönetim yapılarını bulundukları coğrafi alan ve şartlara göre şekillendirmelerine imkân tanımak,
3. Yerel yönetimleri merkezi yönetimin vesayetinden korumak,
4. Merkezi yönetime yerel yönetimler tarafından sürekli olarak hizmet sunumları kapsamında ihtiyaç duyulan kaynak ve yetkilerin karşılanması amacıyla başvuru yapılmasını engellemek ve merkezi yönetimi oluşan baskılarından kurtarmaktır.

Genel olarak yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin özerkliği ve yerel halkın özerkliği olmak üzere iki alanda değerlendirilmektedir. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin özerkliği merkezi yönetim ile yerel yönetimleri farklı alanlarda değerlendirmektedir. Böylece bu iki yönetimin birbirinden ayrı görevlerinin olduğu kabul edilmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetime bağımlı olmaması ve merkezi yönetimin vesayet denetiminin sınırlandırılması gerekliliğinin vurgusu yapılmaktadır. Yerel halkın özerkliği ise yerel yönetimlerin gerçekleştireceği faaliyetlerin kararının tamamının yerel organlar tarafından alınmasını ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtarılarak denetimlerin yerel halk tarafından yapılmasını ifade etmektedir (Coşkun, 1996, 40).

Yerel yönetimlerin özerkliği bir devletin belirli bir coğrafi alanında faaliyet gösteren yerel yönetim birimleri açısından değerlendirildiğinde bu özerkliğin gerçek anlamda bir bağımsızlık olmadığının da kabul edilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimler günümüzde hem üniter yapılı, hem de federal yapılı devletlerde bulunmaktadır. Buna rağmen bu iki farklı devlet örgütlenmesinin ortak özelliği yerel yönetimlerin üzerinde bir üst yapılanma olarak durmalarıdır. Böylece yerel yönetimlerin özerkliği zorunlu olarak belirli sınırlar içerisinde kalmak durumundadır. Bu üst yapılar yerel yönetimlere belirli yetkilerini devretmek suretiyle yerel yönetimlerin faaliyet göstermesine imkân tanımaktadırlar. Yerel yönetimlerin varlığı ve özerkliği kendilerine devredilen yetkiler ile sınırlıdır. Dolayısıyla yerel özerklik, yerel yönetimlerin yerel nitelik taşıyan hizmetlerin sunumu için yerel düzeyde serbestçe karar almasına olanak tanıyan bir kavram olarak durmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009, 261-262).

Özetle yerel yönetimlerin özerkliği yönetim ve mali alan ile sınırlandırılmıştır. Ancak bu özerklik yerel yönetimlere serbest hareket etme imkânı sağlamakla birlikte, kesinlikle bir bağımsızlık anlamına da gelmemektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uygulamış olduğu vesayet denetimi yerel yönetimlerin bağımsızlığını veya bağımsızlık algısını sınırlandırmaktadır. Yerel yönetimler açısından harekette serbestlik ile bağımsızlık aynı sonucu ifade etmemektedir (Çağdaş, 2011, 395).

3. Kavramsal Çerçevede Federalizme Genel Bir Bakış

Modern devletlerde ulusal farklılığı değerlendirebilmek için yönetimi paylaştıran iki temel ilke bulunmaktadır. Bu ilkelerin dayandığı temel noktalardan biri yönetimin merkezde paylaştırılması; diğeri ise yönetimin merkez ve bölgeler arasında paylaştırılmasıdır. Bu ilkelerden birincisi toplumu etnik köken ve dini inanışlarına göre yatay olarak ayrıştırarak otoritenin paylaştırıldığı bir olgudur. Genel olarak "Eş toplumsalcılık" (*consociationalism*) olarak bilinmektedir. İkincisi ise otoriteyi merkez ve bölgesel yönetimler arasında dikey veya bölgesel olarak paylaştıran "Federalizm" (*federalism*)'dir. Federalizmde hükümet iki farklı düzeyde temsil edilmektedir (Keating, 2007, 6-7).

Federasyon ile ilgili tartışmaların yaşandığı alanlarda bu kavramı bir ideoloji haline getirmek veya öyle olduğunu ifade edebilmek için kavramları bir ideoloji haline getiren "-izm" sonekinin kullanılması ile "federalizm" kavramı türetilmiştir. Federalizm temel olarak kural koyucu niteliğiyle federal sistemlerin siyasi yapılanmalara uygulanması gerektiğini ifade eden bir yaklaşımdır. Bu kapsamda federasyon ile federalizm kavramları eş anlamlı olarak kullanılmasına rağmen, federalizm ideolojik ve kural koyucu bir yaklaşım olarak federasyondan ayrılmaktadır (Arısoy, 2010, 1198).

Federalizm siyasi bir ortaklık ve farklı siyasi yapılanmaları kapsamlı bir biçimde birleştiren bir örgütlenme modelidir. Bu modelde her örgütün kendi temel siyasi

görüşünü ve bütünlüğünü korumasına fırsat verilmektedir. Federal sistem bu bütünlüğü korumak için temel siyasa yapımı ve uygulanması sürecinde uzlaşma yöntemini kullanmaktadır. Böylece tüm üyeler karar alma ve uygulama aşamasında doğrudan yer alabilmektedir (Elazar, 1995, 1).

Federalizm anayasal düzeyde yetkilerin iki hükümet arasında köklü bir biçimde bölüştürülmesini ifade etmektedir. Federalizmde ortaya çıkan iki hükümetin birbirlerinin yönetsel alanlarına müdahale etme yetkileri bulunmamaktadır (Keating, 2007, 7).

Federalizm anayasal güvenceye kavuşturulmuş bir ilke olarak devlet iktidarının federal devlet ile fedare devletler arasında paylaştırılması sonucunu doğurmaktadır. Federalizm ilkesinin uygulandığı devlet örgütlenmelerine "Federal sistem" adı verilmektedir. Federal sistem içerisinde "federal devlet" ve "fedare devlet" olmak üzere iki unsur bulunmaktadır. Bu iki unsurun bir araya gelmesi sonucunda federasyon ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla federasyon ile federal devlet kavramları aynı sonucu ifade etmemektedir. Federal devlet federasyon şeklinde örgütlenmiş devlet topluluğunun içerisinde yer alan devlet türlerinden birisini oluşturmaktadır (Gözler, 2012, 149-150).

Federasyon, "Birleşik Devlet" yapılanması altında yer alan "Devlet Toplulukları"nın ikiye ayrılması sonucunda ortaya çıkan bir devlet şeklidir (Gözler, 2013, 53-58). Federal devletin en temel özelliği siyasi iktidarın ikiye bölünmesidir. Bu bağlamda iki yönetim alanı ortaya çıkmaktadır (Uygun, 1996, 125).

Federal devlet sisteminde kamusal hizmetler ortaya çıkan bu iki yönetim arasında paylaştırılmaktadır. Dış ilişkiler ve milli savunma gibi ülkenin tamamını ilgilendiren konular ulusal düzeyde yürütülmekte; eğitim, sağlık ve kültürel faaliyetler gibi konular "ulusaltı (federe)" birimler tarafından yerine getirilmektedir (Uygun, 1996, 157).

Federal devlet siyasi gücünü belirli sayıda yerel ve özerk hükümet ile paylaşmaktadır. Siyasi gücün federal devlet ile federe devletler arasında paylaştırılmasının esasları anayasaya ile güvence altına alınmıştır (Keleş, 2012, 122).

Federalizmin bir bütün olarak değerlendirilmesi sonucunda bir siyasi yerinden yönetim biçimi (Keleş, 2012, 123) olarak kabul edilmesinin sebebi federal devletin sahip olduğu bazı yetkilerini federe devletlere aktarması düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla federe devlet(ler)in hiyerarşik olarak federal devletin altında yer aldığı varsayımı ortaya çıkmaktadır. Bu varsayım tek yanlı düşünüldüğünde federal hukuk ile federe hukuk arasında var olan derecelendirmeden dolayı tam anlamıyla yanlış bir değerlendirme olarak nitelendirilemez (Nalbant, 2012, 35).

Siyasi yerinden yönetim ilkesinde merkezi yönetimin yetki aktardığı bölgesel devletler üzerinde belirli bir oranda denetim yetkisinin bulunmasından dolayı federasyonlar için siyasi yerinden yönetim ilkesi işlevsel bir unsur olmamaktadır. Kural olarak federasyon örgütlenmesi içerisinde yer alan federal devlet, federe devletlerin kendi sınırları ve alanları içerisinde gerçekleştirmiş oldukları işlemleri üzerinde hiçbir denetim yapma yetkisine sahip değildir. Federal devletin denetim yetkisi gerçekte kendisine ait olan; ancak federe devlete devrettiği bir takım yetkileri veya yetkilendirdiği bazı alanlar kapsamında geçerli olmaktadır (Nalbant, 2012, 36).

Federasyonların kurulması bilinenin aksine farklı bir durumu ifade etmektedir. En yaygın düşünce federasyonların parçalanma veya ayrılma yolu ile kurulduğudur. Bu düşünce yanlış olmakla birlikte gerçekte federasyonlar belirli bir coğrafya üzerinde bulunan birden çok devletin kendi öz farklılıklarını koruyarak tek bir örgütlenme yapısı içerisinde birleşme iradesini göstermeleri sonucu kurulmaktadır. Farklı bir ifade ile federasyon, belirli bir coğrafya üzerinde kendi iç işlerini sorunsuz bir biçimde yürüten; ancak uluslararası alanda söz sahibi olabilecek kadar güce ve yeterliliğe sahip ol(a)mayan devletlerin kendilerini uluslararası alanda temsil edebilecek bir örgütlenmesin bir parçası olmasını kabul etmesi sonucunda oluşturulmaktadır. Dolayısıyla hem iç işlerini hem de dış ilişkilerini sorunsuz bir biçimde yürüten, bağımsız, askeri ve ekonomik güce sahip bir devletin parçalanarak küçük küçük devletler haline gelmesi federasyonun oluşturulmasının bir yöntemi değildir. Kural olarak federe devletler federasyon içerinde yer almadan öncede kendi yetkilerine sahip devletleri oluşturmaktaydılar. Federasyon konusunda ifade edilebilecek en özet husus birçok devletin bir araya getirilerek ortak bir örgütlenme içerisinde birleştirilmesi tekniği olduğudur (Nalbant, 2012, 10-35).

Federalizmin gerçek amacının ne anlama geldiğinin açıklanmasının ardından bu yapılanmanın ortaya çıkış şeklinin kısa bir değerlendirmesini yapmak kuramsal yaklaşım ile uygulamanın arasındaki hassas dengeyi ortaya koymak açısından önem taşımaktadır.

Federal bir yapıya geçiş iki farklı şekilde olmaktadır: Devletlerin bir araya gelmesi suretiyle yeni bir yapılanma içerisine girerek farklı unsurların bir bütün oluşturması ve bir devletin sahip olduğu farklı unsurlarının ayrışarak yeni örgütlenme yapısı içerisine girilmesidir. Bu durumda federalizm bir ayrışım, parçalanma ve yeni bir örgütlenme sonucunu ortaya çıkarabileceği gibi, farklı unsurları birleştiren bir bütünleşme sürecinin ortaya çıkmasına da imkân tanımış olmaktadır (Arısoy, 2010, 1197).

Federalizm genellikle devlete ait olan bir özellik olarak görülmesine rağmen, gerçekte devletin anayasal kurallar ve siyasi kurumlarının değil, toplumun sahip olduğu özelliklerinin dışa yansıyarak bir yönetim ilkesi biçimini almasıdır. Bu bağlamda federal devlet oluşumu toplumun federal özelliklerinin korunması için

ortaya çıkmış olan bir araç niteliğindedir. Farklı bir ifadeyle, federalizm bir sebep değil, toplumun federal özelliklerinin somutlaştığı bir sonuçtur (Uygun, 1996, 48).

Bu noktada gerçek sebep olan federal toplumun ne anlama geldiğini tanımlamak gerekmektedir. Federal toplum kendi içerisinde farklı unsurları barındıran, etnik köken, dini inanç, konuşulan dil farklılığı, bölgesel farklılıktan kaynaklanan yaşam tarzı gibi değişik sebepler sonucunda ayrışmış toplumları bünyesinde barındıran bir toplum türüdür (Uygun, 1996, 48).

Nicholas Kittrie'nin bir değer ve çekicilik taşıyan ve ikna edici bir biçimde ifade ettiği şu sözü federalizmin amacını en kısa yoldan özetlemektedir: "En iyi hükümet halkına en yakın olanıdır." (Field, 1993, 446).

4. Türkiye'deki Yerel Yönetimler Özerk mi?

Avrupa Konseyi, yerel yönetimleri halkın yönetime katılımını sağlayan ve yönetim olarak halka en yakın birimler olarak görmektedir. Bu sebepten dolayı Avrupa Konseyi, yerel yönetimlerin özerk bir yapılanma içerisinde olmasını benimsemiş ve yerel yönetimleri özerk kılabilecek ve bunu kanuni metinler ile sağlamlaştırabilecek çalışmalar içerisine girmiştir. Bu çalışmaların sonucunda "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" adı altında bir sözleşme ortaya çıkmıştır (İnaç ve Ünal, 2007, 2).

Avrupa Konseyi 1981-1984 yılları arasında hazırlamış olduğu karar tasarıları ile yerel özerklik ilkesine vurgu yapmıştır. Ayrıca Avrupa Konseyi üye ülkelere kendi anayasalarında yerel özerkliğe yer vermeleri konusunda önerilerde bulunmuştur. Avrupa Konseyi'nin özerklik tanımı kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerel halkın yararına olacak bir biçimde yerine getirilmesini içermektedir. Avrupa Konseyi özerklik konusundaki çalışmalarını ve önerilerini 1985 yılında "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" ile yazılı ve kesin bir hale getirmiştir (Keleş, 2012, 56).

Özerk yerel yönetim kavramı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde tarif edilmiştir. Buna göre özerk yerel yönetim kavramı yerel yönetim birimlerinin yetkileri ile yerel halkın çıkarları üzerine kurgulanmıştır. 3. maddede kamu hizmetlerinin yerel yönetim birimlerinin yetkisi ve yönetimi kapsamında yerel halkın çıkarları doğrultusunda sunulması öngörülmektedir (Görmez, 2000, 82).

Türkiye yerel özerklik konusunda uluslararası düzeyde hukuki bir belge olarak tanınan Şart'ı 21.11.1988 tarihinde imzalamıştır. 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 06.08.1992 tarihinde toplanan Bakanlar Kurulu'nun 92/3398 sayılı kararı ile onaylanmış ve bu karar 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de

yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403723.pdf, 14.12.2013; Şengül, 2011, 17-19; Keleş, 2012, 59; Muratoğlu, 2011, 740).

Türkiye, Şart'ı onaylamakla birlikte bazı maddelerine (*4/6, 6/1, 7/3, 8/3, 9/4, 6, 7, 10/2, 3, 11*) çekince koymuştur (Şengül, 2011, 20). Türkiye'nin yukarıda adı geçen maddelere çekince koyması, Şart'ın getirmiş olduğu sorumluluk ve zorunluluk ile kendisinin belirli faaliyetler içerisinde olmayacağını ve bu hükümlerin kendisini bağlamayacağını ifade etmektedir (Keleş, 2012, 59).

Türkiye'nin çekince koyduğu 4. ve 11. maddeleri sırasıyla "özerk yerel yönetimin kapsamı" ve "özerk yerel yönetimlerin yasal korunması" başlıklarını taşımaktadır (Şengül, 2011, 20-21).

Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler yerel yönetimleri özerk bir yapıya kavuşturabilecek nitelikte hükümler içermektedir. Örneğin, dördüncü maddenin altıncı fıkrasında yerel makamları doğrudan ilgilendiren karar alma ve plan yapma süreçlerinde, merkezi yönetimin yerel yönetimlere danışması öngörülmektedir. Ayrıca altıncı maddenin birinci fıkrasında yerel yönetimlerin yapılanmasında ve iç örgüt düzeninin kurulmasında yerel yönetimlere serbestlik tanınması gerekliliğinin vurgusu yapılmıştır. On birinci madde de ise yerel yönetimlerin kendilerine tanınmış olan haklarını savunabilmeleri için yargıya başvurma yetkilerinin olması gerekliliğinden söz edilmiştir (İnaç ve Ünal, 2007, 6-7).

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi kaderlerini tayin etme ve yaşamalarına imkân tanıyan bir olgudur. Böylece yerel yönetimler kendi kurallarını koyabilmekte, gerçekleştirmiş oldukları faaliyetler kapsamında tam anlamıyla bir serbestliğe kavuşmuş olmakta, merkezi yönetimin yerel düzeydeki faaliyetlere müdahale etmesinin önüne geçebilmekte ve ihtiyaç duydukları yerel kaynakları oluşturabilmektedirler (İnaç ve Ünal, 2007, 14).

Yerel özerkliğin özgürlükçü bir anlam içermesine rağmen oluşmasında ve gelişmesindeki en büyük engel idari vesayet uygulamasıdır. Ülkemizdeki ağır vesayet denetimin eskiye oranla hafifletilmesi yerel özerklik açısından olumlu bir yaklaşımdır. Bununla birlikte Türkiye'nin çekince koyduğu Şart'ın maddelerinin yükümlülükleri zaten yerine getiriliyor olmasından dolayı Bakanlar Kurulu tarafından bu çekincelerin tamamen kaldırılması yerel özerkliğin daha serbest bir biçimde açığa çıkması için gerekli bir uygulamadır (İnaç ve Ünal, 2007, 21-22). Sırası gelmişken konunun anayasal düzeyde incelenmesi gerekmektedir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile yerel yönetim birimlerine tüzel kişilik tanınmıştır. Bu noktada kanımca önemli olan iki sorunun cevabının verilmesi gerekmektedir: Türkiye'deki yerel yönetimlerin özerk olarak tanımlanabilmesi için Anayasanın

127. maddesinin hükümleri yeterli midir? Yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olması özerk oldukları anlamına gelmekte midir?

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında, "…karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan…" şekliyle ifade edildiği üzere yerel yönetim birimlerinin karar organları seçim yolu ile göreve gelmektedir. Bu ifade özerk yerel yönetimlerin zorunlu koşullarından birisidir. Meclisin karar organı olması niteliğiyle seçim olmadan oluşturulduğu bir yerel yönetimin, özerk yerel yönetim olarak tanımlanması imkânsızdır (Keleş, 1995, 11).

Anayasa'nın 127. maddenin ikinci fıkrasında yer alan, "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." hükmü ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin "Özerk yerel yönetimin kapsamı" başlığı altındaki birinci fıkrasında geçen, "Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluk verilmesine engel teşkil etmez." hükmü aynı sonucu ortaya koymaktadır (Keleş, 1995, 12).

Özerkliğin temel şartlarından birisi hukuki olarak tüzel kişiliğe sahip olmaktır. Kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip olmak özerk olmayı da beraberinde getirmektedir. Yerel yönetimlere tüzel kişiliğin tanınması, onu merkezi yönetimin hiyerarşisinden ayrı bir konumda değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte tüzel kişiliğe sahip olmanın da bazı sonuçları vardır. Bunlar; merkezi yönetimden ayrı ve kendine özgü bir iradeye sahip olmak, hak ve borçlara sahip olmak ve yargı önünde davacı veya davalı olarak bulunabilmektir. Merkezi yönetimin müdahalesinin yerel yönetimler üzerindeki oranına göre tüzel kişilik bir kuruma özerklik kazandırmaktadır (Acartürk ve Özgür, 2004, 119). Bu ifadelerin bir sonucu olarak ülkemizde yerel yönetimlerin özerk kurumlar olduğu yönünde fikir birliği mevcuttur. Anayasa'nın 127. maddesi ile yerel yönetimlere tüzel kişilik tanınması ve karar organlarının seçmenler tarafından seçim yolu ile oluşturulması yerel yönetimlerin özerk bir yapı içerisinde olması için yeterli olacağı görüşleri mevcuttur. Bu görüşleri destekleyen unsur yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olmalarından dolayı hak ve fiil ehliyetine ve seçilmiş bir karar organına sahip olmalarıdır. Bu sebepten dolayı gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlerin sorumluluğu kendilerine ait olacaktır. Bu görüşlerin diğer bir destek noktası ise bu konuda çıkarılan çeşitli kanunlar olmuştur (Muratoğlu, 2011, 748-749). Şöyle ki, 2004 yılı itibarıyla yerel yönetimlerin idari ve mali yönden özerk bir yapıya kavuşturulmaları amacını taşıyan kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlar; 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 03.07.2005 tarih ve 5393 Belediye Kanunu'dur (Çağdaş, 2011, 408).

Yerel yönetimlerin özerkliği konusunda üzerinde durulabilecek bir diğer husus yerel yönetimlerin seçilmiş organları üzerindeki vesayet denetimi kapsamında Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının geçici de olsa İçişleri Bakanı tarafından görevden alınmasıdır. Bu hükmün temel hak ve özgürlükleri zedeleyici (Çoker, 1996, 23) bir unsur içermesinden dolayı savunulması oldukça güçtür.

Bununla birlikte yerel hizmetlerin idari bütünlük içerisinde sürdürülmesi, kamu görevlerinin bütünlüğünün sağlanması, toplumun çıkarlarının korunması ve yerel gereksinimlerin olması gerektiği gibi karşılanması ihtiyacı vesayet denetiminin varlığına bir sebep oluşturmaktadır (Çoker, 1996, 23-24).

Yerel yönetimlerin özerk bir kurum olarak kabul edilebilmeleri için karar organlarının seçim yolu ile göreve gelmesi gerekmektedir. Ancak il özel idaresinin ikinci organı olan il encümeninin başının vali olduğu kabul edilmiştir. Vali ise seçim yolu ile değil, atama ile göreve gelmektedir. Bununla birlikte encümene üye seçme konusunda valinin birim amirleri arasından beş kişiyi seçme yetkisi bulunmaktadır; diğer beş üye ise il genel meclisi tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla atama yolu ile göreve gelen valinin ve aynı şekilde kendisinin seçtiği (atadığı) üyelerin de var olduğu bir il encümeninde görev yapması yerel yönetimlerin özerkliğine aykırı bir durumu oluşturmaktadır. Aynı şekilde böyle bir il encümeninde demokratik bir yapılanmanın var olduğundan söz edilmesi de oldukça güçtür (Çağdaş, 2011, 409).

1982 ile 2004 yılları arasında yapılan düzenlemeler dikkate alınacak olunursa yerel yönetim birimlerinin özerkliği alanında tartışmalı konuların olduğu gözlemlenebilecektir. Örneğin, il genel meclisi tarafından yürütmeyle ilgili alınan kararların tümünün vali tarafından onaylanması ve belediye bütçesinin belediye meclisi tarafından kabul edilmesinin ardından mülki yönetim amirinin onayının alınması zorunluluğu gibi hususlar yerel yönetimlerin gerçek anlamda yerel bir özerkliğe sahip olmadıkları sonucunu ortaya çıkarmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin idari ve mali yönden özerk kurumlar olduklarını kabul etmektedir. Buna rağmen uygulamada bu iki yerel yönetim biriminin gerçekleştirmiş oldukları faaliyetlerin birçoğunun en üst mülki yönetim amiri tarafından onaylanması gerekliliği ve zorunluluğu merkezi yönetimin bu yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayetinin sürmekte olduğunu göstermektedir (Çağdaş, 2011, 413-414). Bununla birlikte kanımca böyle bir durumun varlığı yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk bir yapıda olup olmadıklarını tartışmaya açmaktadır veya en azından özerk olduklarının ifade edilmesini zorlaştırmaktadır.

5. Federe Devletlerin Anayasal Özerkliği

Anayasal özerklik bir bütünü oluşturan parçalardan her birinin (*federe devlet*), çoğunluğun oluşturmuş olduğu bir kurulda kanun yapma yetkisine sahip olması

anlamına gelmektedir. Oluşturulan bu kanunlar diğer sıradan kanunlardan farklılık göstermektedir. İçerik olarak değerlendirmek gerekirse, anayasal özerklik sıradan bir yasama faaliyeti değil, anayasal düzeyde kendisini oluşturan (kuran) birimlerin (parlamento, yürütme organı veya diğer organlar) yasama yöntemidir. Diğer bir deyişle anayasal özerklik yerel yönetim, denetleme ve kontrol ve temel haklar gibi alanlarda kanun çıkarabilme gücüdür. Bu sebepten dolayı anayasal özerklik bütünün parçalarının kanun yapma gücü üzerinde belirli bir öneme sahiptir. Federal anayasa yüksek bir hukuk normu olmasından dolayı federe devletlerin anayasaları federal anayasa ile uyum içerisinde olmak zorundadır. Federe devletlerin anayasal özerklikleri federal anayasa ile sınırlandırılmış durumdadır. Kanun yapma yetkisi belirli alanlar ile sınırlandırılabileceği gibi, federal anayasayı etkilemeyen bütün alanlarda da sınırlandırma yapılabilmektedir. Anayasal özerkliğin varlığı federal anayasanın tekrarı veya uygulama detayları anlamına gelmemektedir. Anayasal özerklik federe devletlere federal anayasanın çözüme kavuştur(a)madığı ve belirli alanlarda kanun yolu ile düzenleme yapmadığı veya yapmayı ihmal ettiği durumlarda kendi sorunlarını çözüme kavuşturabilme imkânını tanımaktadır (Gamper, 2005, 1312).

Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde elli eyaletin konumu ve yetkileri federal anayasa ile güvence altına alınmıştır. Anayasa federe devletlerin faaliyetlerine müdahale edebilmek için federal hükümete sınırlı düzeyde yetki vermiştir. Amerikan kolonilerinin İngiltere'ye karşı bağımsızlıklarını ilan etmeden önce dahi bazı yeni yönetsel birimlerin anayasa yapımı işlerine başlamış oldukları bilinmektedir. On dokuzuncu yüzyılın başlarında anayasa yapımı süreci standart bir hale gelmişti (Tarr, 2001, 3).

Federe devletlerin anayasalarının özel hüküm içermesi ve belirli konuları ele alması hakkında federal anayasanın herhangi bir baskı yapma yetkisi bulunmamaktadır (Tarr, 2001, 5). Buradan da federe devletlerin anayasal olarak bir özerkliğe sahip olduğu ifade edilebilmektedir.

Ancak federal anayasa ile federe devletlerin anayasaları uyum içerisinde olmak zorundadır. Federal anayasanın kısıtlayıcı unsurları ve hükümleri federe devletlerin anayasa yapımı sürecinde etkin bir rol oynamaktadır. Özetle, federe devletlerin bir takım temel hakları (veya anayasal özerkliği) federal anayasa ile garanti altına alınmıştır (Tarr, 2001, 5).

6. Özerklik ve Federalizm Kavramlarının Karşılaştırılması

Özerklik yönetime tanınmış bir özgürlük biçimi olarak merkezden yönetimin ve bürokrasinin ortaya çıkarmış olduğu sakıncaları gidermek veya en aza indirmek için kullanılmaktadır. Özerklik yönetime karar alma ve aldığı kararları uygulama hakkı vermektedir. Yerel yönetimlerin karar alma organlarının seçim yolu ile göreve gelmesi, faaliyetleri kapsamında dışarıdan müdahale edilememeleri ve tüzel kişiliğe sahip olmaları özerk kuruluşlar olmaları için gerekli niteliklerdir.

Özerklik, yerel bir topluluğa yerel nitelik taşıyan bütün ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için mali kaynaklara sahip olma ve faaliyetlerde bulunma hakkını tanımaktadır (Ökmen ve Parlak, 2008, 41). Bu hak kendisine otoritenin "bahşetmesi" veya ihsanda bulunması sonucunda verilebileceği gibi, doğal süreç içerisinde sosyolojik bir gerçek olarak da kendisini gösterebilmektedir (Şengül, 2011, 15).

Bağımsızlık ile özerklik farklı tanımları içermesinden dolayı yerel yönetimlerin özerk kurumlar olmaları bağımsız oldukları anlamına gelmemektedir. Merkezi yönetim yerel yönetimlere sınırlı bir alanda ve yalnızca yerel nitelik taşıyan hizmetler için belirli bir oranda hareket ve karar alma serbestliği tanımaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler açısından özerkliğin bağımsızlık yerine, hareket serbestliği olarak tanımlanması daha gerçekçi bir sonuç verecektir. Hareket serbestliğinden amaçlanan yerel yönetimlerin merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi ihtiyaçlarını kendi imkânları ile karşılamalarıdır (Ökmen ve Parlak, 2008, 41). Dolayısıyla, yukarıda da bahsedildiği gibi, özerk yerel yönetimler hareket serbestliğine sahip olmalarına rağmen, belirli sınırlar içerisinde bulunmak zorundadırlar.

Özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime hiyerarşik bir biçimde bağlı olmasını ifade etmediği gibi, yerel yönetimlerin otoritenin dışında siyasi bir bağımsızlık içerisine girmesi anlamına da gelmemektedir (Şengül, 2011, 15).

Yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkelerinde merkezi yönetimin varlığı temel unsurdur. Bu ilkeler merkezi yönetim olmadan hiçbir anlama gelmemektedir. Merkezi yönetim sahip olduğu bazı yetkilerini çevresine dağıtmaktadır. Kuramsal olarak bu yetkilerin gerçek sahibi olan merkezi yönetim istediği zaman yetkileri kendi üzerinde toplayabilmektedir. Bunun aksine federalizmde, birleşmeden önce özerklikleri bulunan siyasal otoriteler birleşmeden sonra da özerkliklerini korumaktadırlar. Dolayısıyla üniter devletler ile federasyonlarda geçerli olan özerklik kavramı arasında fark bulunmaktadır. Üniter devlet kamu yönetimi sistemine dâhil olan alt yönetim birimlerini kendisi özerkleştirmektedir. Oysa federasyonlarda önceden de özerkliğe sahip olan siyasal otoriteler özerkliklerini koruyarak bir bütün haline gelmektedirler (Nalbant, 2012, 40).

Federalizm merkezi yönetim ile yerel/bölgesel yönetimler arasında iktidarın paylaştırılması üzerine kurgulanmış bir ilkedir. Federalizmde kurucu gücün coğrafi alan içerisinde sınırlı olmasından dolayı iktidar da coğrafi sınırlar içerisinde paylaştırılmıştır. Böylece merkezi otoritenin yanında yerel iktidarlar ortaya çıkmıştır (Yıldız, 2010, 63).

Federalizmin siyasi bir örgütlenme biçimi olarak temel faydası, geniş ve merkezileşmiş bir devlet ile katılımcı yönetimde eş zamanlı olarak yer alan yerel otoriteler arasında paylaştırıcı bir yönetim tarzı olmasıdır. Mazeret ne olursa olsun federalizme geçiş her zaman için aynı sebepten kaynaklanmaktadır: "Ulusaltı

Özerklik". Bu federalizmi adem-i merkeziyetçilik anlayışından uzaklaştırmaktadır. Çünkü temel ayrım noktası ulusaltı öğelerin "özerkliği"dir. Diğer bir deyişle ulusaltı öğelerin özerkliği, yönetimin her kademesinde bu öğelerin kendi tanımlanmış kalıpları içerisinde özerk bir yönetime sahip olmalarıdır. Dolayısıyla özerkliğin bu anlamı itibarıyla federalizm yönetimin her düzeyinde kendi kuralları ile örgütlenmiş yönetim kademelerinden oluşmaktadır (Gardner, 2013, 4).

Merkezi yönetimin hiyerarşisi içerisinde yer alan özerk yerel yönetim anlayışından, "Ulusaltı Özerklik"[1] anlayışına geçiş kanımca özerklik kavramı üzerinde de bir değişikliği beraberinde getirmektedir. Şunu da ifade etmek gerekir ki "Ulusaltı Özerklik" federalizm konusu altında değerlendirilmesi gereken bir kavramdır.

"Ulusaltı Özerklik" yerel halkın kendi dilini kullanabilmesini, yerel kültürün özgürce yaşanabilmesini ve dini mezheplerin ve inanışların korunabilmesini içermektedir. Her durumda eleştirici değişken unsur, kanun yapma yolu ile veya samimiyetini ispatlama yönünde devletin bu konuları gerçekleştirme yeteneğidir (Gardner, 2013, 5).

Federalizm, federe devletlerin özerkliğinin kurulmasından ve sürdürülmesinden güç almaktadır. Federalizmin tesis edilmesinde yaşanan hükümetler arası çekişmeler veya rekabet özgürlüğün korunmasında yaygın bir değer olarak ortaya çıkmaktadır. Özgürlük en iyi biçimde yalnızca bölünmüş güçler tarafından korunabilmektedir. Oysa gücün anayasal bir bağış şeklinde bölünmesi gerçek anlamda bir bölünmeyi de ifade etmemektedir. Çünkü, "güç hakları çiğneyici bir doğaya sahiptir." (Gardner, 2013, 7).

Federalizm, bir ülkede güçlerin yatay bir biçimde yasama, yargı ve yürütme olarak ayrılmasının zorluğuna karşılık federe ve ulusal olmak üzere farklı düzeydeki yönetimlerin birbirlerini sürekli olarak gözlemleyerek yönetsel sorunların aşılması şeklinde bir cevap olarak var olmuştur. Farklı yönetimler birbirlerini kontrol edebilecekleri gibi, aynı zamanda bu hükümetlere kendi kendilerini yönetme hakkı verilmiştir (Gardner, 2013, 7).

Yerel özerklik ile federalizm aynı anlamda kullanılabilen iki farklı kavram değildir. İkisinin arasında farklılıklar bulunmaktadır. Yerel özerklik merkezi devlet ile bir veya birden fazla yerelin arasındaki ilişkilerin düzenlendiği bir ortamda söz konusu olabilecek bir kavramdır. Yerel özerklik, bölgesel azınlıkların yerel bir alanda yoğunlaştığı ve öncelikle yerel ihtiyaçlarının karşılanması taleplerinin olduğu durumlarda federalizme tercih edilebilmektedir (Papagianni, 2006, 52).

Federalizm sayesinde iktidar ve mali kaynaklar yerel otoritede yoğunlaşmakta ve böylece yerel kendisini ifade ve temsil etme konusunda bir özgürlüğe kavuşmuş

olmaktadır. Bu durum yerel özerkliğin günümüzde uygulandığı ve tanımlandığı biçiminden farklı bir sonucu ortaya çıkarmaktadır (Rodriguez, 2007, 3).

7. Federal Sistemi Ortaya Çıkaran Nedenler

Büyük devletlerin sahip olduğu özellikleri ve imkânları küçük devletlere göre oldukça fazladır. Genel olarak küçük devletlerde toplumsal huzur kolaylıkla sağlanabilmekle birlikte, büyük devletlere özgü olan hareketli bilimsel ve kültürel yaşam tarzı, kentleşme seviyesinin yüksek olması ve fikirsel ortamların varlığı küçük devletleri büyük devletler karşısında geride bırakmıştır. Ancak küçük ve büyük devletler arasında yapılabilecek en önemli ayrım kendisini savunma yeteneğinde somutlaşmıştır. Küçük devlet ve büyük devlet kavramları kendilerini dış etkenlere karşı savunabilme yeterliliği ile ölçülebilmektedir. Dolayısıyla güç unsuru bir devletin kendisini tehdit eden unsurlara karşı direnebilme ölçütü olarak ortaya çıkmaktadır (Yetiş, 2006, 300).

Federalizm küçük ve büyük devletlerin farklılıklarını, sahip oldukları üstünlüklerini bir araya toplamak yoluyla birleştirerek daha etkin ve verimli bir yönetim yapısının ortaya çıkmasına imkân tanımaktadır. Özellikle siyasal özgürlüklerin teminat altına alınarak demokratik bir yapının kurulması konusunda federalizm önemli görevler üstlenmektedir. Federalizm milliyetçi düşüncelerin aşırı dokunulmazlığını bir dereceye kadar kaldırarak, vatandaşların daha soyut bir ulusal birlik altında yaşamasını olanaklı kılmaktadır (Yetiş, 2006, 300).

Federalizm karmaşık bir yönetim biçimi olmakla birlikte, federal sistemi uygulayan ülkeler arasında farklılıklar da görülebilmektedir. Bu nedenle federalizmin bir yönetim biçimi olarak kabul edilmesinin sebeplerini incelemek gerekmektedir. Bu sebeplerden en önemlileri siyasi farklılıkları olan toplumları "bir araya getirme" ve diğeri ise "bir arada tutma" isteğidir. Federalizm çok uluslu, çok dilli, çok kültürlü ve çok dinli devletlerin bir arada tutunabilme isteğine cevap verebilecek bir yönetim biçimidir (Linz, 1997, 8-11).

Federalizm uygulandığı ülkeye göre değişmekle birlikte temel olarak bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması ve toplumsal bölümlenme sorunu ile mücadele etme gibi iki önemli amaç kapsamında kullanılmaktadır. Örneğin, federalizm ABD'de "grup pluralizminin" ve bireysel özgürlüklerin korunması, İsviçre'de yerel özgürlüklerin garanti altına alınması, Hindistan'da dini grupları oluşturan bireylerin özgürlüklerinin ve haklarının korunması ve Venezuella'da ise adem-i merkeziyetçilik anlayışının yönetim sistemine kazandırılması amacı ile bir araç olarak kullanılmıştır (Yıldız, 2010, 93).

Toplumsal farklılıkların yaşandığı bir ülkede, farklılıkların bir çatışma unsuru yaratmayacak bir biçimde uzlaştırılması için kullanılabilecek en uygun araçlardan biri federalizmdir. Toplumsal farklılıkların uzlaşmacı bir kimlik adı altında

çözümlenmesi arayışları federalizm olgusunu da beraberinde getirmektedir (Yıldız, 2010, 94).

Tarihsel olarak federalizmin kurulduğu ülkelerin devlet yapıları incelendiğinde üniter bir yapıya sahip olmadıkları ve bölünmüş bir halde bulundukları görülecektir. Aynı coğrafya üzerinde küçük devletlerin varlığı, bir bütün oluşturma düşüncesinden sonra federalizme geçişi kolaylaştırmıştır. Aynı zamanda bu küçük devletlerin kendilerini dış tehditlere karşı koruyabilecek güçte olmamalarından kaynaklanan endişeden dolayı kendileri gibi aynı durumda bulunan diğer devletler ile birleşilmesini zorunlu kılmıştır (Gözler, 2012, 177).

Ülkenin üzerinde kurulduğu toprak parçasının geniş bir alanı kaplaması üniter devlet yapısının uygulanmasını oldukça zorlaştırmaktadır. Ülkenin yüzölçümü genişledikçe devletin tek bir merkezden sorunsuz bir biçimde yönetilmesi beklenemez. ABD, Kanada, Rusya ve Avustralya'nın yüzölçümünün geniş olması ile federalizm arasında bir yakınlık bulunmaktadır. Bunun aksine İsviçre'nin federal yapısı coğrafi genişlik kavramı ile açıklanamaz. Dolayısıyla coğrafi genişlik tek başına federalizmi zorunlu kılan bir etken değil, federalizmi kolaylaştıran bir unsurdur. İsviçre'nin federal yapısı ise toplumun din, dil ve etnik köken açısından bölünmüşlüğü ile açıklanabilmektedir. İsviçre'de *Fransızca, Almanca, İtalyanca* ve *Romansça* olmak üzere dört farklı dil konuşulmaktadır. Benzer biçimde toplum dini inanış yönünden *Katolik* ve *Protestan* olarak ikiye ayrılmış durumdadır (Gözler, 2012, 177).

Yaklaşık son otuz yıldır federal devletlerin sayısında bir artış yaşanmaktadır. Federal sisteme geçen ülkeler arasında sanayileşmiş ülkeler bulunmakla birlikte, gelişmekte olan ülkeler de federal sisteme geçiş yapmaktadırlar. Örneğin, Etiyopya federal sistemi çoktan benimsemiştir. Aynı zamanda Irak ve Sudan da federal sisteme geçiş konusunda önemli aşamalar kaydetmişlerdir. Benzer biçimde Uganda, Endonezya ve Sri Lanka da ilerleyen dönemlerde federal sisteme geçişlerini tamamlayacakları düşünülmektedir (Freille, Haque ve Kneller, 2008, 2).

Sonuç itibarıyla federalizm toplumsal yönden bölünmüşlük yaşamayan bir ülke için gerekli bir ilke değildir. Ayrıca federalizm tecrübe edilebilmek amacıyla ortaya çıkmış bir yönetim biçimi de değildir. Uygulandığı ülkelerde federalizm toplumun içerisinde var olan farklılıkları bir bütün haline getiren bir yönetim biçimi olarak benimsenmiştir (Gözler, 2012, 178).

8. Federalizmin Yararları ve Sakıncaları

Federalizm anayasal bir kurum olarak bazı yararları ve sakıncaları bulunmaktadır (Gözler, 2012, 180). Dolayısıyla federalizm olgusu değerlendirilirken yararları ve sakıncaları göz önünde bulundurulması daha gerçekçi sonuçlara ulaşılmasını sağlayacaktır.

Federalizm özgürlükler, yerel ve bölgesel farklılıkların kabul edilmesi açılarından değerlendirildiğinde merkezi devletlere göre daha demokratik bir yönetim biçimidir. Devlet iktidarının federal devlet ile federe devlet arasında bölüştürülmesi sonucunda tek bir kişinin otoritesi tehlikesi de ortadan kalkmaktadır. Böylece devlet iktidarı vatandaş lehine sınırlandırılmış olmaktadır. Aynı şekilde federalizm vatandaşların hak ve hürriyetlerinin korunması için etkili bir araç niteliğindedir (Gözler, 2012, 180). Federalizm halkın yönetime katılımını da kolaylaştırmaktadır. Yerel halk kendileri açısından en yetkili yönetimin kendilerine en yakın yönetim olmasından dolayı karar alma ve uygulama konusunda oldukça fazla imkâna sahiptir (Öztürk, 1992, 71).

Federalizm, federe devletler aracılığıyla çeşitlilik gösteren yerel ihtiyaçlara cevap verebilmek için ülkenin diğer bölgelerinde uygulanan siyasi politikalardan farklı bir politika izlenmesine imkân tanımaktadır (Öztürk, 1992, 69; Eryılmaz, 2012, 115). Bu da bölgesel farklılıkların esnek bir biçimde ortadan kaldırılmasına ve çözümlenmesine katkıda bulunurken bu farklılıkların bir çatışma unsuru olarak ortaya çıkmasına engel olmaktadır (Öztürk, 1992, 69).

Federalizmde otoriteden kaynaklanan gücün merkez ve yerel düzeyde paylaştırılmasından dolayı toplumun hiçbir kesimine baskı yapılamaz ve haklarına müdahale edilemez. Federalizm toplumda bir denge unsuru olarak yer almaktadır. Herhangi bir baskı girişiminde güçlerin birbirlerine muhalefet etmesi sonucunda denge sağlanmış olmaktadır (Öztürk, 1992, 69).

Federalizm siyasi, kültürel, dini ve hatta ekonomi gibi farklı unsurları bir araya getirebilen bir olgudur. Bununla birlikte federalizm ülkede yaşayan farklı dini, siyasi ve etnik köken kimliğine sahip insanlara belirli bir oranda siyasi özerklik vermektedir. Böylece aynı coğrafya üzerinde farklılıkların yaşanmasına imkân verilmekte (Eryılmaz, 2012, 115-116) ve ayrılık ve ayrımcılıkların yaşanmasına fırsat verilmemiş olmaktadır.

Yüzölçümü açısından geniş topraklara sahip olan ülkelerde halkın temsili için federalizm en uygun yönetim biçimlerinden birisidir. Çünkü yönetim tek bir merkezde değil, birçok alt yönetim birimlerinde toplanmıştır. Bu da daha çok insanın en kolay bir biçimde temsil edilmesini ve halkın yönetime katılımını kolaylaştırmaktadır (Eryılmaz, 2012, 116).

Federal sistemde çok sayıda alt yönetim birimleri bulunmaktadır. Her vatandaş mutlaka bu alt birimlerin sınırları içerisinde yaşamaktadır. Federal sistemde vatandaşların kendilerine hizmet sunulması için ödedikleri vergilerin hangi amaçlarla kullanıldığını ve nerelere yatırım yapıldığını denetleme imkânları üniter yapıya sahip olan bir ülkelerin vatandaşlarından daha fazladır. Kabul etmedikleri veya memnun kalmadıkları bir hizmetin değiştirilmesi, tekrardan sunulması ve tamamen kaldırılması yönünde yönetime baskı yapma imkânları üniter sistemin işleyiş düzenine göre oldukça kolaydır. Yönetimin tutumunu değiştirmemesi ise

bir sonraki seçimlerde görevi başkasına devretmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bundan dolayı yönetimin vatandaşların isteklerine önem vermesi ve bu konuda çaba göstermeleri sıradan bir durumdur (Öztürk, 1992, 70).

Federalizmin yararlarının yanında sistemi kilitleyebilecek olması gibi sakıncaları da bulunmaktadır. Federalizm üniter sisteme göre daha kapsamlı ve karışıktır. Uygulanmasında ve karar alma aşamasında bazı düzensizlikler yaşanabilir; uzun bir süre karar alma konusunda bir sonuca varılamayabilir. Benzer şekilde yetkiler federal devlet ile federe devletler arasında paylaştırıldığı için ülke genelinde alınması gereken önemli karar veya uygulamaya geçirilmesi gereken önemli bir düzenleme aşamasında anlaşmazlıklar çıkabilmektedir. Sorumluluğun çoklu olarak paylaştırılmasından dolayı federal devlet yöneticileri ile federe devlet yöneticileri önemli karar aşamalarında birbirlerini adres göstererek sistemin işleyişini tıkayabilmektedirler (Gözler, 2012, 180-181). Diğer bir deyişle hükümetler arasında koordinasyonsuzluk sorunları yaşanabilmektedir. Hükümetlerin sayısının çok olması farklı amaçların gerçekleştirilmesi taleplerini ortaya çıkarabilmektedir. Böyle bir durumda da yönetimin koordinasyonu sağlaması oldukça zorlaşmaktadır (Öztürk, 1992, 72).

Federalizmde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında federe devletin bulunması oluşan bu üçlü yapıyı federal devlet açısından karmaşıklaştırmaktadır. Yetkilerin federal devlet ve birçok alt yönetim ile paylaştırılması sonucu yönetimde "sorumsuzluk riski" ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2012, 115-116).

9. Federalizm Bir Ayrışma mı, Farklılıkları Birleştiren Bir Unsur mu?

Federalizm ortak bir devlet adı altında birbirlerinden ayrı yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip federe devletleri bir arada tutmaktadır. Bu federe devletler anayasal olarak federal devletin kapsamı içerisine alınmışlardır (Yıldız, 2011, 176).

1809-1865 yılları arasında yaşamış olan "ilk liberal sosyalist, sosyolog, iktisatçı ve anarşist bir düşünür" ve federalizm konusunda ilk bağımsız eserin sahibi Pierre-Joseph Proudhon'un bakış açısı ile federalizm, yasaların veya gerçekleşmesi istenilen düşüncenin özgürlükler ile otorite arasındaki çelişkiden hareket ederek bir denge noktasını yakalamaya çalışan bir olgudur. Bu amaçla farklılıkların göstereceği rıza sonucunda bir sözleşme ile federe birimler kurularak federalizm adı altında birleşik bir yapı ortaya çıkmış olmaktadır (Özdemir ve Aktaş, 2013, 1993-1994).

Federalizm farklı siyasi görüşlerin ortak sorunlar için çözüm üretmek, ortak politikalar belirlemek ve ortak bir karar almak yönündeki siyasi bir gruplaşmayı ifade etmektedir. Aynı zamanda federalizm farklılaşmış grupların ortak olmayan ve kendi sorunları için bağımsız bir biçimde çalışarak çözüm yolu bulması amacıyla kullanılan en uygun araçlardan birisidir. Ortak ihtiyaçlar, değerler,

inançlar ve menfaatler yerel bir düzeyde değerlendirilebilecekse de ortak olmayan menfaatler, inançlar ve değerlerin temsil edilmesi ihtiyacı federalleşmeyi kendiliğinden ortaya çıkarmaktadır. Daha açık bir ifadeyle bir ülkede farklı gruplar farklı değer, inanç, kişilik ve kökenlerinden dolayı birbirleriyle kaynaşamaz veya kaynaşmak istemezlerse, ancak ortak ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için bir arada durmaları gerektiğinin de farkına varırlarsa federalizm tek seçenek olarak görülebilmektedir. Böyle bir durumun varlığı federalizme olan ihtiyacı kendiliğinden ortaya çıkarmaktadır (Friedrich, 1999, 85-86).

Federalizm olgusu belirli bir bölgede yaşayan insanların kültürel özelliklerinin, kimliklerinin, hak ve yetkilerinin korunması amacını taşıyan bir ilke üzerinde durmaktadır. Dolayısıyla federalizm kendi kimliğini ve kültürel özelliklerini koruyup, kendi özünden uzaklaşmadan yaşamak isteyen topluluklar için uygun bir yönetim ilkesidir. Federalizm bu kapsamda değerlendirildiğinde bir "yurttaşlık kültürü" olarak da tanımlanabilmektedir. Federalizmden söz edebilmek için farklı etnik toplulukların kendi yönetimlerini özerk bir yapılanma içerisinde sürdürebilmelerini sağlayan "demokratik çoğulculuk" olgusunun var olması gerekmektedir (Keleş, 2012, 121-122).

Federalizm, Cass Sustein'in çalışmasından hareketle Güney Afrika'da ki gibi yaşanan ırk ayrımı olaylarının sonrasında, demokratik bir anayasanın yapımında önemli bir rol oynayabilmektedir (Field, 1993, 445). Sustein federalizmi bir toplumun zenginliği olarak tanımlamaktadır. Birçok hükümetin, katılımcının ve farklı düşüncelerin yer aldığı bu sistem hükümetin çeşitli kamu hizmetlerinin farklı düzeydeki mahkemeler tarafından denetlenmesi veya yasama, yargı ve yürütme organlarının tek bir yerde toplanmaması ve yönetimde adem-i merkeziyetçilik ilkesinin benimsenmesi sonucunu meydana getirmektedir. Aynı zamanda federalizm ekonominin de yerelleşmesini sağlamaktadır. Bu unsurların tümü bir bütün halinde değerlendirildiğinde bir ülkenin zenginliğine katkıda bulunmaktadır. Kısacası Sustein, federalizmin demokrasiye katkı sağlaması, ırksal, etnik köken ve diğer gerilim yaratan unsurlarının kontrol altına alınması ve ekonomik zenginlik olmak üzere üç temel amacının olduğunu vurgulamaktadır (Field, 1993, 445; Sustein, 1993, 422).

Federalizm yerel hükümetler vasıtasıyla siyasi katılmayı teşvik ederken, değerlerine aykırı olan düşüncelere karşı çıkma özgürlüğünü de tanıyarak demokrasi ve toplumsal zenginliğe katkıda bulunmaktadır (Sustein, 1993, 422).

10. Yerel Demokraside Federalizmin Denge Unsuru Olarak Görülmesi Tartışması

Ortaçağ komünlerinden günümüze kadar geçen süre içerisinde yerel yönetimler, demokratik kavramlar olarak ifade edilebilecek eşitlik, katılım, özgürlük ve temsil gibi unsurlarla bir arada anılır olmuştur. Bu sebepten dolayı yerel yönetimler ile

demokrasi arasında kuvvetli bir ilişkinin varlığı her zaman için kabul edilmiştir (Görmez, 2000, 814). Merkezi devlet yapılanmasında demokrasi merkezi yönetimin kurum ve kuruluşlara bir bağışı şeklinde anlamlandırılmaktadır. Böylece yerel yönetimleri demokrasi konusunda yok sayarak, demokratik bir ortamın yaratılacağı inancı içerisine girilmektedir. Dolayısıyla merkeziyetçilikten taviz vermeden demokrasinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu noktada demokrasi konusunda yaşanan yanılgı yerel yönetimlerin dışlanması ve merkeziyetçiliğin bir sonucu olan vesayetçi anlayışın devam ettirilmesidir. Böyle bir anlayış ile demokrasinin sağlanabilmesinin ve sağlansa dahi sürdürülebilmesinin olanağı yoktur (Aykaç, 1999, 4-5).

Siyasal iktidarın sınırlandırılarak toplumun tamamına yayılması, ancak yerel düzeydeki toplumsal farklılıkların tanınarak yerel halkın kendi yönetimlerini kendilerinin sağlayacağı bir özgürlük ortamının varlığında mümkün olabilecektir. Etnik yapı olarak farklı unsurları bünyesinde barındıran ülkelerde yaşayan azınlıklar kendi kültürleri içerisinde yaşamak, kendi inançlarını savunabilmek, kendi dini inançlarının gereklerini yerine getirebilmek ve kendi dillerini her alanda kullanabilmek imkânlarına kavuştukları zaman demokrasi açısından önemli bir adım atılmış ve toplumsal barış sağlanmış olacaktır. Bu düşüncelerin uygulamaya geçirilmesi açısından kullanılabilecek yönetsel yaklaşım iki farklı tür olarak ortaya çıkmaktadır: Bölgeler halinde yapılanma ve federalizm. Ancak bu yaklaşımların ifade ettiği yapılanmanın hangisi olduğu ayrı bir tartışma konusu (Yıldız, 1996, 12) olmakla birlikte kanımca yukarıda bahsedilen değerler federalizmi çağrıştırmaktadır.

11. Sonuç

Yönetimin temel unsurunun insan olmasından dolayı soyut bir kavramdan somut gerçeklere geçiş sürecinde insanın farklılıkları, istekleri, inançları, yaşam tarzı ve siyasi görüşleri önemli bir görev üstlenmektedir. Her şeyin insan için yapıldığı bir dünyada yönetim açısından insanın gerek bireysel gerekse de toplumsal olarak yok sayılması kabul edilemez. Yerel yönetimlerin varlığı da bu gerçeklik ile açıklanabilmektedir. Her insanın, grubun veya topluluğun kendisini özgürce ifade edebilmesi için imkânlar yaratılması arayışları yerel yönetimleri ortaya çıkarmıştır. İlerleyen zaman içerisinde yerel yönetimlerin sahip olduğu yönetsel ve mali bağımsızlığı siyasi bağımsızlık talepleri karşısında anlam kaybına uğramıştır. Yerel yönetimlerin anayasal düzeyde ve çıkarılan kanunlar kapsamında özerk kurumlar oldukları kabul edilmekle birlikte gerek uygulamada gerekse Anayasa'nın 127. maddesinde ifade edildiği gibi vesayetçi zihniyet ile bu özerkliğin ne anlama geldiği tartışmalıdır.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin kuruluş şekillerinin, görevlerinin ve yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesi kapsamında ve bu ilkeye uygun olarak kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca, hem 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun hem de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3.

maddelerinde bu kuruluşların idari ve mali özerkliğe sahip oldukları belirtilmiştir. Dolayısıyla, Türkiye'de yerel yönetim kuruluşları olan İl Özel İdaresi ve Belediye'nin özerk olduğu kabul edilmektedir.

Aynı zamanda Anayasa'nın 127. maddesinde de ifade edildiği gibi yerel yönetim kuruluşlarının vesayete tabi olması, karar organlarının atama ile değil, seçimle işbaşına gelmesi ve organlarının devletin yürütmesi tarafından kesin bir biçimde görevden alınamaması gibi hususlar özerkliğe işaret etmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin anayasal düzeyde özerk kurumlar oldukları kabul edilmekle birlikte uygulamada vesayetçi zihniyet ile bu özerkliğin ne anlama geldiği tartışmalıdır. Dolayısıyla özerk yerel yönetim yapısı farklılıkların birleştirilmesi ve kendi kendini yönetme ilkesi açısından yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizliğe bir cevap olarak federalizm öne sürülebilmektedir. Ancak federalizm yanlış anlaşılan ve çoğu zamanda mesafeli yaklaşılan bir olgudur.

Federalizm farklı inanç, görüş ve düşünüşleri birleştiren bir olgu olarak kabul edilebileceği gibi, bu farklılıkları birbirinden daha fazla uzaklaştırabilecek bir yapılanma olarak da anlaşılabilmektedir. Gerçek şu ki, federalizm güçlü bir devletin parçalanarak küçük devletçikler haline gelmesini ifade etmemektedir. Bununla birlikte federalizm aynı coğrafya üzerinde yaşayan ve güçsüzde olsa bir devlet olma özelliklerine sahip olan yapılanmaların birleşerek güçsüzlük dezavantajlarını bir bütün olarak avantaja çevirebilme fikrinden ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla federalizm temelde bir ayrışmanın değil, bir birleşme ihtiyacının ürünüdür. Ancak zaman içerisinde federalizm güçlü ve güçsüz devlet kavramlarından uzaklaşarak farklılıkları aynı ortamda birleştiren ve bütünleştiren bir olgu olarak anılmaya başlanmıştır. Bu olgu yerel özerklik kavramından daha fazlasını ifade etmektedir.

Daha öncede belirtildiği gibi çalışmada federalizm olgusu yerel özerkliğin bir üst modeli olarak kabul edilmiştir. Elbette ki federalizm çok boyutlu ve farklı açılardan değerlendirilebilir. Ancak yerel özerklikten yerel bir federalizm anlayışına geçiş yapmak farklılıkların bütünleştirilmesinde önemli bir rol oynayabilecektir. Bu amaçla çalışmada federalizm tek bir boyuttan değerlendirilmiştir. Dolayısıyla asıl vurgulanmak istenen unsur federalizmin bölgesel değil, yerel (lokal) birimler olarak uygulamaya geçirilmesinin olabilirliğidir.

Sonuç olarak federalizm bir sebep değil, diğer farklılıkların yanı sıra siyasi farklılıklarında ortaya çıkarmış olduğu bir sonuçtur. İnsanın kendisini en huzurlu hissedebileceği ve kaderini kendisinin oluşturabileceği bir yönetim biçiminde parçalanma veya birleşme kavramlarının çok fazla bir anlam ifade etmediğini söylemek gerekmektedir. Şayet yönetim insan için varsa, insanın hangi yönetim biçiminde yaşayacağına kendisi karar vermesi gerekmektedir. Aşırı merkeziyetçi bir anlayış ile bu sonuca varılması oldukça güçtür. Aynı şekilde aşkın bir devlet yapılanmasında ne demokrasi, ne insan hakları ne de özgürlüklerden

bahsedilebilmektedir. Bunları sağlayabilmek için de federalizmi bir parçalanma olarak gören anlayıştan bütünleştirici bir olgu olarak gören anlayışa geçiş yapılması ve özerk yerel yönetim sisteminden federalizme geçiş sürecinin iyi bir biçimde değerlendirilmesi suretiyle muhtemel olumsuzlukların da ortadan kaldırılarak yönetim için yönetim değil, insan için yönetim anlayışına kavuşulması gerekmektedir.

Kaynakça

Acartürk, E. ve Özgür, H. (2004), Yerel Özerklik Ve Demokrasi İlişkisi, *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri,* Azerbaycan Belediyelerinin Dünü, Bugünü, Yarını Uluslararası Sempozyum Bildirileri Bakü, 12 Aralık 2002 ve Desantralizasyon Ve Azerbaycan Belediyeleri Uluslararası Konferans Materyalleri Bakü, 9-10 Nisan 2003, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü, 111-138.

Arısoy, A. (2010), Avrupa'da Federalizm Geleneği ve Avrupa Bütünleşmesinde Federalist Akımlar, *Ege Akademik Bakış Dergisi,* 10(4), 1195-1206.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403723.pdf (Erişim Tarihi: 14 Aralık 2013).

Avrupa Antlaşmaları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm (Erişim Tarihi: 17 Aralık 2013).

Aykaç, B. (1999), Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 1(1), 1-12.

Coşkun, C. (1996), Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 5(3), 35-47.

Çağdaş, T. (2011), Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 30(1), 391-416.

Çelik, A. (2013), Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 17-28.

Çevikbaş, R. (2008), Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik Ve İdari Vesayet, *Yerel Siyaset Dergisi*, 3(32), 74-86.

Çoker, Z. (1996), Yerel Yönetimler ve Anayasa, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(6), 19-27.

Elazar, D. J. (1995), *Federalism: An Overview (Federalism Theory & Application)*, 1.Baskı, South Africa: Human Sciences Research Council (HSRC) Publishers, Pretoria.

Eryılmaz, B. (2012), *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Field, M. A. (1993), The Structures Of Federalism, *American University International Law Review (Am. U.J. Int'l L. & POL'Y)*, 8(2-3), 445-453.

Freille, S., Haque, M. E., ve Kneller, R. A. (2008), Federalism, Decentralisation and Corruption, http://ssrn.com/abstract=951110; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.951110 (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2013).

Friedrich, C.J. (1999), *Sınırlı Devlet,* 1.Baskı, (M.Turhan, Çev.), Ankara: Gündoğan Yayınları.

Gamper, A. (2005), A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State, *German Law Journal*, 6(10), 1297-1318.

Gardner, J.A. (2013), The Myth of State Autonomy: Federalism, Political Parties, and the National Colonization of State Politics, *Journal of Law and Politics*, 29(1); SUNY Buffalo Legal Studies Research Paper No. 2013-21. http://ssrn.com/abstract=2191150; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2191150 (Erişim Tarihi: 14 Aralık 2013).

Görmez, K. (2000), Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 81-88.

Gözler, K. (2012), *Devletin Genel Teorisi Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı,* 4. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın ve Dağıtım.

İnaç, H. ve Ünal, F. (2007), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de Belediyeler, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 17, 1-24.

Keating, M. (2007), Federalism And The Balance Of Power in European States, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), *OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)*, France.

Keleş, R. (1992), Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 1(2), 9-14.

Keleş, R. (1995), Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,* 4(6), 3-19.

Keleş, R. (2012), *Yerinden Yönetim ve Siyaset,* Genişletilmiş 8. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi.

Linz, J. J. (1997), Democracy, Multinationalism and Federalism, *Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones,* http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1997_103.pdf (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2013).

Muratoğlu, T. (2011), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türk Hukuku, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 737-776.

Nalbant, A. (2012), *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye,* 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayınları.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2008), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, 1. Baskı, İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.

Özdemir, Y. ve Aktaş, E. (2013), Federalizmi Anlamak, *Turkish Studies (International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic),* 8(8), 1989-1999.

Öztürk, N. K. (1992), Federalizm ve Türkiye, *Amme İdaresi Dergisi*, 25(4), 65-76.

Papagianni, K. (2006), Accommodating Diversity: Federalism, Autonomy and other Options, *The Oslo Forum Papers,* pp. 49-58, http://www.osloforum.org/sites/default/files/AccomodatingDiversityFederalismAutonomyandOtherOptions.pdf ; http://www.osloforum.org/retreats/oslo-forum-06-annual-mediators-retreat (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2013).

Rodriguez, A. M. G. (2007), Rethinking Federalism In the Light of Social Justice, *Caucus of Development NGO Networks,* http://code-ngo.org/home/images/stories/pdf/Constitutional_Reform_and_Federalism.pdf (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2013).

Sezgin, M. (2008), *Türkiye'de Belediyeleşme Süreci (1854-1997)*, 1. Baskı, Konya: Tablet Yayınları.

Sunstein, C. R. (1993), Federalism In South Africa? Notes From The American Experience, *American University International Law Review (Am. U.J. Int'l L. & POL'Y)*, 8(2-3), 421-444.

Şengül, R. (2011), *Yerel Yönetimler,* Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Tarr, G. A. (2001), Federalism, Subnational Constitutionalism, and The Protection of Minority Rights in the United States, *Federal Arrangements, Subnational Constitutions, and the Protection of the Rights of Minorities in Europe Conference*, Seiseralm-Alpe di Suisi, July 27-28, 2001, Italy. http://camlaw.rutgers.edu/statecon/publications/aver2.pdf (Erişim Tarihi: 15 Aralık 2013).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (Erişim Tarihi: 17 Aralık 2013).

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009), Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 12(21), 259-287.

Uygun, O. (1996), *Federal Devlet Temel İlkeler Kurumlar ve Uygulama,* 2. Baskı, Ankara: İtalik Yayınları.

Yetiş, M. (2006), Tocqueville ve Merkeziyetçilik Sorunu, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,* 61(3), 279-308.

Yıldız, A. (2010), *Ulus Devletin Bunalımı Federalizm ve Kürt Meselesi,* İstanbul: Etkileşim Yayınları.

Yıldız, M. (2011), İspanya Yönetim Sistemi'ndeki Tekçilik Ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 29(2), 175-191.

Yıldız, M. (1996), Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4), 3-15.

Notlar

Not 1. Gardner, J.A. (2013), The Myth of State Autonomy: Federalism, Political Parties, and the National Colonization of State Politics, *Journal of Law and Politics*, 29(1), SUNY Buffalo Legal Studies Research Paper No. 2013-21, 4.