



# International JOURNAL of SOCIAL and HUMANITIES SCIENCES RESEARCH (JSHSR)

Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi

**Received/Makale Gelis**

19.12.2022

<http://dx.doi.org/10.26450/jshsr.3469>

**Published /Yayınlanma**

28.02.2023

Research Article

**Volume/Issue (Sayı/Cilt)-ss/pp**

10(92), 326-339

ISSN: 2459-1149



**Prof. Dr. A. Menaf TURAN**



<https://orcid.org/0000-0001-2345-6789>



Van YYÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Van / TÜRKİYE



**Dr. Adil Omar ALİ**



<https://orcid.org/0000-0001-9830-0017>



Van YYÜ, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Van / TÜRKİYE

## IRAK'TA ADEMİ MERKEZİYETÇİ YÖNETİMDEN KAYNAKLANAN SORUNLARIN BELÇİKA, İSPANYA VE İTALYA ÖRNEKLERİ PERSPEKTİFİNDEN ANALİZİ

### ANALYSIS OF THE PROBLEMS CAUSED BY DECENTRALIZED ADMINISTRATION IN IRAQ FROM THE PERSPECTIVE OF THE EXAMPLES OF BELGIUM, SPAIN AND ITALY

#### ÖZET

Federal bir yönetim şeklinde olan Irak Cumhuriyeti'nde uygulanan adem-i merkeziyetçilik ilkeleri yönetim yapısının hem içinde hem de idaresinde vardır. İdari adem-i merkeziyetçiliğin uygulandığı yerler arasında bir bölgeye dahil olmayan iller olurken, siyasi adem-i merkeziyetçilik ise bölgelerde görülmektedir. İspanya yönetim sisteminde ise anayasal monarşi ve üniter bir yapı vardır. Ayrıca yarı federal yönetim olarak anılmasının nedeni geniş bir özerlik hakkı verilen yerel yönetimlerdir. Ülke yönetiminin çok katmanlı olması ve kendi içlerindeki ilişkiler nedeniyle Belçika karmaşık bir görünüme sahiptir. İtalya'da da yerel ve bölgesel özerkliklerin öneminin üzerinde duran Avrupa Birliği politikaları olmuştur.

Tek merkezde toplanan otoritenin önüne geçmek için ülkeler köklü bir yapısal değişikliğe yönetim yapısında gitmiş burada önemli bir gelişme göstererek illerin yönetimini adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre belirlemiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Irak, Adem-i Merkeziyetçilik, Irak Yerinden Yönetim Sistemleri, Bölgesel Yönetim.

#### ABSTRACT

The principles of decentralization applied in the Republic of Iraq, which is a federal form of government, exist both in the administrative structure and in its administration. While there are provinces that are not included in a region among the places where Administrative Decentralization is applied, political decentralization is seen in the regions. In the Spanish administrative system, there is a constitutional monarchy and a unitary structure. In addition, the reason why it is referred to as a semi-federal government is the local governments that are given wide autonomy. Belgium has a complex appearance due to the multi-layered nature of the country's administration and the relations between them. In Italy, too, there have been European Union policies that emphasize the importance of local and regional autonomy.

In order to prevent the authority from being gathered in a single center, countries have undergone a radical structural change in their administrative structure, showing an important development here and determining the administration of the provinces according to the principle of decentralization.

**Keywords:** Iraq, Decentralization, Iraqi Decentralization Systems, Regional Administration.

#### 1. GİRİŞ

Adem-i merkeziyetçilik kavramı, merkezi olmayan, merkezden çevreye yönlendirilmiş, etrafında örgütlenmiş ve benzeri anlamlarına gelmektedir. Adem-i merkeziyetçilik, kamu işlevlerine ilişkin yetki ve sorumluluğun merkezi hükümetten ikincil veya yarı bağımsız hükümet kuruluşlarına veya özel sektöre devri olarak tanımlanabilir (Rondinelli, 1999: 2). Klasik anlamda merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, sorumluluk ve kaynak aktarımını ifade eden bu kavram, merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde belirleyici bir role sahip olmuştur (Eryılmaz, 2011). Otoritenin merkezden tali uçlara devri olarak ifade edilen bu kavram hem kamu yönetiminde merkez teşkilatı dışındaki alanların daha etkin ve verimli yönetilmesi hem de bu alanların demokrasi anlayışı açısından güçlendirilmesi açısından önemlidir. Hizmet-ihtiyaç uyumunun sağlanması gibi konulara tüm dünyada artan ilgi, kararların halka en yakın birim tarafından alınmasının önemi ve bürokratikleşmenin azalması yerel bölgelerde merkezi olmayan sistemlerin uygulanmasını bir zorunluluk haline getirmiştir.

Adem-i merkeziyetçilik bir süreçtir, bir dizi devlet reformudur. Devletin üst kademelerinden alt kademelerine sorumlulukların, kaynakların ve yetkilerin devrini amaçlayan bir dizi siyasi reformdur. Adem-i merkeziyetçilik, devlet dışı aktörler arasında yetki devrini içermez. Ancak yerinden yönetim ve demokratikleşme aynı anlama gelmediği için yerinden yönetim reformları hem otoriter hem de demokratik ortamlarda gerçekleşebilir (Falleti, 2004). Merkeziyetçi ve otoriter olarak nitelendirilen siyasal sistemler bile yapılarını ve işlevlerini adem-i merkeziyetçilik çerçevesinde yeniden düzenleyebilmektedir (Bardhan, 2002).

Adem-i merkeziyetçiliğin siyasi, idari ve mali boyutları vardır. Siyasi boyut, devlet idaresinin, yasama yetkisinin ve yargı özerkliğinin yerel yönetimlere devrini içerir. İdari boyut, devletin bazı klasik işlevlerinin özerk kamu kurumlarına devredilmesini ifade etmektedir (Köse, 2004: 6). Mali boyut, anayasal ve yasal vergilendirme, bütçe ve harcama haklarının federal devlet içindeki federal birimlere verildiği ülkelerde hükümetler arası mali ilişkileri içerir.

Adem-i merkeziyetçilik günümüzde birçok devlet yapısında uygulanmakla beraber bu devletlerden biri de Irak'tır. Irak, tarih dönemi boyunca içinde pek çok yapıyı içinde barındıran bir ülke olmuştur. Yeni yapılar içinde adem-i merkeziyet kavramı ilk kez Irak içinde üniter yapıdan sonra görülmüş bu da bölge içinde pek çok yerel yönetim biriminin oluşmasına sebep olmuştur. Tarih boyunca içindeki karışıklık ve bilinmezliklerle dolu bir ülke olan Irak ayrıca büyük bir medeniyete sahip olan bir ülke olmuştur. Son yıllarda ülke kendisini büyük bir karışıklık içinde bulmuştur. Bunun temel nedenleri arasında dini topluluklar ve bunların dış etkenlere kolayca kapılabileceğidir. Bu yapıların önemli bir kısmı yerel yönetimler ile Irak içinde kendine has bir yönetim sistemi oluşturmuştur. Bölge halkı pek çok yapıyı kendi içinde barındırmaktadır. Bu yapılar gerçekleştirdikleri faaliyetleri ile ülke içinde karışıklığa neden olmaktadır. Sonuç olarak bu yönetim içinde Irak'a bakıldığında adem-i merkeziyetçiliğin bir ülkeyi ne kadar etkilediği ve yapı içinde nasıl değişikliklere yol açtığı görülmüştür. Irak'ın ABD tarafından işgal edilmesinin ardından ülke hem siyasi hem de idari açıdan büyük bir değişime uğramıştır. 2003 öncesi ve sonrasında Irak içinde yaşanan yerinden yönetim durumları, bunların yaşadığı sorunlar, olumlu ya da olumsuz karşılaşmalar tespit edilmiş bu Irak'la ilgili yerinden yönetim durumu bazı ülkeler ile karşılaştırılmıştır. Her ülkenin idari ve siyasi yapısı farklı olduğu için Irak da ve benzer yönetimlerin görüldüğü diğer bölgelerde her kurum aynı şekilde çalışmamaktadır. Bu içindeki dini yapılar ve siyasi yapıların oluşumu ile ilgilidir.

Siyasi ve idari adem-i merkeziyetçiliğin etkinliği, özgürlüğü, hesap verebilirliği, katılımı ve temsili teşvik ettiğine yaygın olarak inanılmaktadır (Richard, 2010). Ancak, tarih, oldukça merkezi yönetim sistemlerine sahip kırılğan devletlerin, neredeyse her zaman, hizmet sunumu, ekonomik fırsat, refah ve meşruiyet dahil olmak üzere istikrar ve refahın temel unsurlarını olumsuz etkileyebilecek olan, adil ve kapsayıcı kaynak tahsisini sağlamakta başarısız olduğunu göstermiştir. Irak bunun açık bir örneğidir. Irak on yıllardır giderek daha kırılğan hale gelmiştir ve istikrarsızlık, savaşlar ve sosyal çatışmalarla boğuşmaktadır (Brinkerhoff ve Johnson, 2009).

Irak, 2005 yılında hem toplumsal bir sözleşme hem de ulus inşası için bir yol haritası işlevi görecektir şekilde tasarlanmış demokratik bir anayasayı kabul etmiştir. Ancak on beş yıl sonra, Irak'ın kırılğanlığı daha da kötüleşerek ve mevcut gidişatına bırakıldığında daha da kötüye gitmeye mahkum gibi görünmektedir. Irak'ın kırılğanlığının ve alışlagelmiş şiddet içeren çatışmalarının ana itici güçlerinden biri, devletin merkez-çevre gerilimlerini yönetemeyen, bölgeleri ve azınlıkları daha büyük yönetimlere entegre edemeyen ve herkese kamu malları ve hizmetleri sağlayamayan oldukça merkezileşmiş ancak yetersiz kurumsallaşmış yönetim sistemidir (Brinkerhoff ve Johnson, 2009). Ülke vatandaşları, uzun bir şikayet, güvensizlik ve şiddetli çatışma geçmişi olan etnik, dini ve mezhepsel gruplarda giderek kutuplaşmıştır. Sonuç olarak, Irak'ın hükümeti, çeşitli toplulukları ve bireysel vatandaşları işbirliği, uzlaşma veya uzlaştırma konusunda her zamankinden çok daha düşük bir kapasiteye sahiptir (Isakhan ve Mulherin, 2018).

Irak'ın yönetişiminin, özünde adem-i merkeziyetçiliği benimseyen demokratik anayasası doğrultusunda yeniden inşa edilmesi, bu nedenle istikrar, yeniden yapılanma ve nihayetinde sosyoekonomik iyileşmeye geçiş yolunda önemli bir adımdır. Kanıtlar, yerel yönetimlerin, devletin güvenliğini, idaresini, ekonomisini ve siyasetini yönetmek de dahil olmak üzere temel işlevlerini yerine getirmede vazgeçilmez roller oynayabileceğini göstermektedir (Brinkerhoff ve Johnson, 2009).

Dolayısıyla bu çalışmamızda "Irak'ın idari adem-i merkeziyetçilik deneyiminin Belçika, İspanya ve İtalya örnekleri üzerinden karşılaştırmalı analizi" yapılmıştır. 1991 yılında yaşanan Birinci Körfez Savaşı'nın ardından Irak merkezi yönetiminde tedrici olarak başlayan adem-i merkeziyetçilik eğilimi somut olarak üç bölgeden oluşan yeni bir devlet sisteminin ortaya çıkması ile neticelenmiştir. Bu oluşumlardan biri de Irak Bölgesel Kürt Yönetimi olmuştur. Burada idari adem-i Merkeziyetçilik deneyiminin daha iyi anlaşılması bakımından Belçika'nın federal bir ülkeye dönüşmesi ile İtalya ve İspanya'da bölgesel devlet modeline

geçilmesi arasında kimi benzerliklerin ve farklılıkların ortaya konması gerekmektedir. Çalışmanın temel amacı adem-i merkezileşme sürecinin farklı ülkelerde nasıl geliştiği, hangi koşullar altında ve tür yapısal değişiklikler bu süreçlere geçildiğini ortaya koymaktır.

## 2. ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK KAVRAMI

Adem-i merkezileşme, merkezi hükümet yetkilerinin, faaliyetlerinin, haklarının ve sorumluluklarının uzaktaki tabandan gelen idari birimlere bölünmesi ve dağıtılmasına yönelik idari reformdur. Adem-i merkezileşme, yönetim becerisini ve hizmet sunumunu güçlendirmek için etkili idari araçlardan biridir. Adem-i merkezileşme, düzenleyici yaklaşımları kolaylaştırmak için hükümet stratejilerinin temel bir parçasıdır (Bannink ve Ossewaarde, 2012).

Adem-i merkezileşme, önemli sayıda ülkede yaygın olarak uygulanması ve yönetim yolundaki derin sonuçları nedeniyle yönetimin çok önemli bir süreci olarak kabul edilmektedir (Faguet, 2014). Adem-i merkezileşme, iyi yönetim ve büyümenin kritik bir bileşeni olarak büyük ölçüde takdir edilmektedir (White, 2011). Böylece yerinden yönetim çeşitli özelliklerle donatılmıştır. White' e (2011) göre dikkate değer özelliklerden bazıları aşağıda açıklanmıştır:

**Yönetim oluşturma:** Adem-i merkezileşme, yönetim için geniş yollar açar. Yerinden yönetim, insanların katılımını, hesap verebilirliğini ve şeffaflığını sağlar ve yönetimin ilerlemesini teşvik eden merkezi hükümetin otokrasisini ve üstünlüğünü ortadan kaldırır.

**Yerel yönetimin tetiklenmesi:** Adem-i merkezileşme, yetkiyi yerel makamlara devrederek yerel yönetim sistemini güçlendirir. Tabandan gelen insanlar, yönetim sistemine katkıda bulunma fırsatlarını alırlar.

**Yerel kaynakları kullanmak:** Bir ülkenin uzak kaynakları, yönetim desteği nedeniyle kullanılmadan kalır. Adem-i merkezileşme, bir ulusun yerel kaynaklarının kullanılmasını için fırsatlar yaratır.

**İdari matrise katkıda bulunma:** Yerinden yönetimin yararı ile yerel düzeydeki yetkililer ve taban ve insanlar, ülkenin örgütsel faaliyetlerine katkıda bulunma fırsatı elde eder.

**Örgütsel yönetim:** Adem-i merkezileşme, yetki ve sorumluluğu bölgeselleştirerek ve devrederek yönetsel faaliyetleri geliştirir. Adem-i merkezileşme yönetimin önündeki düzenleyici engelleri ortadan kaldırır.

**Uzak bölge ile iletişim:** Merkezi ve yerel yönetim, hükümetin yerinden yönetimi desteğiyle hızlı ve sık iletişim kurabilir. Etkili iletişim, daha iyi idari ve hizmet yönetimine yol açar.

Adem-i merkezileşme, yönetim düzenlemelerinin diğer özellikleri arasında çok dinamik bir bileşendir ve devletin özerkliğini azaltır (Bardhan, 2002; Faguet, 2014). Adem-i merkezileşme, çeşitli bölgelerde, siyasi ve ekonomik kontrolü empoze etmek veya yeniden sağlamak, demokratik sistemi güçlendirmek, çatışma veya ihtilafları en aza indirmek, kamu olanaklarını genişletmek veya bölgesel farklılıkları artırmak gibi çeşitli amaçlarla uygulanmaktadır (Ahmad ve Brossio, 2006; Streeten, 1999). Yerel düzeyde olan mesafeleri nedeniyle, merkezi hükümet uzak yerleşim birimleriyle tatmin edici bir tanışıklığa sahip olmayabilir; bu nedenle, birçok eyalette adem-i merkezileşme getirilmiştir (Ahmad ve Brossio, 2006).

Benzer şekilde, hükümet organlarının adem-i merkezileşmesi, merkezi hükümeti yerel ihtiyaçlara daha duyarlı hale getirir ve erişilemeyen bölge sakinlerinin kamu meselelerinde seslerini duyurmasını sağlar. Falletti (2004), adem-i merkezileşmenin bürokratik, yukarıdan aşağıya yönetim sistemini kendi kendine özerkliğe dayalı, katılımcı bir sisteme doğru yönlendirdiğini öne sürer. Böylece adem-i merkezileşme demokratik uygulamayı güçlendirir, topluluk katılımını artırır ve sonuç olarak hükümetin etkinliğini artırır. Buna göre adem-i merkezileşme, vatandaşları çıkarlarının devlet stratejisi ve kolaylıklarında ifade edilmesini sağlama konusunda güçlendirir (Falletti, 2004). Gücün bölgeselleşmesi, toplumun politika oluşturma sürecine siyasi katılımının kilidini açar. Ayrıca, idari sistemin adem-i merkezileşme yoluyla devredilmesi, eşitliği teşvik eder, maliyet etkinliğini sağlar, hesap verebilirliği geliştirir, yolsuzluğu azaltır ve etkili yönetim kurar. Bardhan (2002), adem-i merkezileşmenin yetki devrinin tek amacı olmadığını, aynı zamanda yerel düzeyde yönetimi önemli ölçüde sağladığını öne sürer. Gücü ve kaynakları hükümetin daha alt seviyelerine devrederek, adem-i merkezileşme, sosyal gerilimleri ve topluluk kızgınlığını en aza indirir.

Adem-i Merkezileşme, Turan'a göre üniter devlet modeli içerisindedir. Turan, üniter devlet modelini: merkezi üniter devlet ve adem-i merkezi üniter devlet olarak nitelendirmiştir. Bu bağlamda bakıldığında günümüz devlet modelleri 3'e ayrılabilir. Bunlar: üniter devlet, federal devlet ve bölgeselleşmiş devlettir. Buna göre yetkinin tek bir merkezde toplandığı, yasama gücünün paylaştırılmadığı, siyasal birliğin tek yasama ekseninde sağlandığı, tek ve eşit yasa ilkesinin mevcut olduğu ve devletin ülkesi ve milleti ile

bölünmeyen bir bütün ilkesini yürüttüğü siyasi rejimler üniter yapıli devletler olarak değeriendirilebilir (Turan, 2018).

Yetkilerin tek elde toplanması yerine dağıtılması ve yetkileri artırılan yerel yönetimler adem-i merkeziyetçilikte var olan maddelerden biridir. Burada unutulmaması gereken önemli konulardan biri de adem-i merkeziyetçiliğın oluşumunun siyasi mi yoksa idari mi yapılacağıdır. Çünkü siyasi adem-i merkeziyet, devlet gücünün muhtelif devletçik veya devlet nüvelerini tarafından eşit bir şekilde paylaşıldığı; federe yapıların birleşerek federal bir üst organ, devlet çatısı oluşturdukları yapıyı ifade ederken; idari adem-i merkeziyet siyasi merkeziyet altında uygulamadaki zaruretlenden kaynaklanan bir takım hizmetlerin taşradaki organların yetkilendirilmesi veya yetkilerinin genişletilmesi yoluyla çözüme kavuşturulmasıdır (Fesler, 1965).

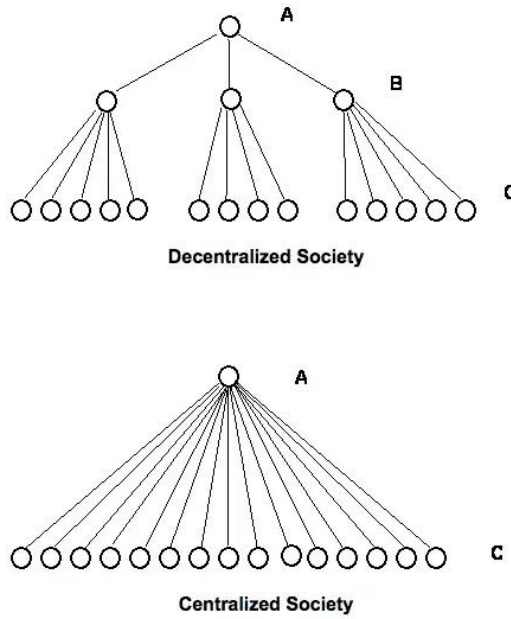
## 2.1. Adem-i Merkeziyetçiliğın Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Literatürde yerinden yönetimin birçok olumlu ve olumsuz yönünden söz edilmektedir. Olumlu yönlerinin sıralanışı şu şekilde yapılabilir:

1. Yerinden yönetim, hizmet sunumunda tercih özgürlüğünü ve çeşitliliği artırır.
2. Yurttaşların, kamu politikalarının oluşturulmasında söz sahibi olmalarını sağlar. Ancak, yerel kamu politikalarının oluşturulmasına yerel halkın etkin ve daha geniş katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi ve sayılarının artırılması önem arz eder.
3. Yerel yönetimler, siyasal eğitim ve yurttaşlık eğitimi için uygun bir ortam sunarlar. Yerel Yönetimler siyaset için bir nevi okul mahiyetindedir.
4. Yerinden yönetim, yerel halkın taleplerine daha uygun hizmet üretilmesini sağlar.
5. Yerinden yönetim, yerel halkın yönetime daha kolay erişebilme, yönetimden daha kolay bilgi edinme ve hesap sorabilmesi için de uygundur. Bu sebeplerden dolayı, halkın hizmetlerin maliyetine duyarlılığı, bu maliyetlere katlanma ve yönetimi denetleme arzusu da artar.
6. Yerel halkın kendi sorunlarını sahiplenerek, çözüm üretmesinin, yerel işbirliği potansiyelinin ve yerel girişimciliğın güçlenmesinin de önünü açar.
7. Aşırı merkeziyetçi, hantal ve bürokratik yapılarının olumsuzluklarının azalmasına yardımcı olur, Böylece kırtasiyeciliğın azalmasını sağlayarak, yerel ihtiyaçlara daha hızlı ve iyi yanıt verilmesini sağlar. Yerinden yönetimin olumsuz yönleri ise her ülkenin içinde bulunduğu siyasal ve ekonomik koşullarla, ülkenin ya da yerel yönetimlerin bulunduğu yörenin gelişmişliği veya etnik yapısı ile yakından ilgilidir (Gözübüyük, 2010).

Sancakdar'a (2011) göre yerinden yönetim ilkesinin olumsuz yönleri şöyle sıralanabilir:

1. Yerel yönetim açısından karşılaşılan en önemli sorun, bu kuruluşların yeterince mali olanaklarının bulunmamasıdır.
2. Yerel yönetim kuruluşları, teknik eleman sıkıntısı çekmektedirler.
3. Yerel yönetim kuruluşlarının güçlenmesi durumunda, ülkenin siyasal birliğinin bozulacağından korkulur. Genel yönetim, çoğu kez, yerel yönetim konusunda çekingen davranmaktadır.
4. Yerel yönetim kuruluşlarına bırakılan kamu hizmetlerinin yurt düzeyinde, eşit bir şekilde yürütülmesi olanağı bulunmamaktadır.
5. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, genel yönetimin bütçe ve denetimi dışında kalma eğilimi gösterirler. Bunların mali yönden denetiminde güçlük vardır.
6. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri, içlerinde kötü geleneklerin oluşmasına neden olmaktadır.
7. Partizanca uygulamalara yol açabilme tehlikesi bulunmaktadır (Sancakdar, 2011).



Şekil 1: Merkezi ve Adem-i Merkezi Olmayan Toplulukların Karşılaştırılması, **Kaynakça:** URL1

### 3. IRAK'TA ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİĞİN SORUNLARI

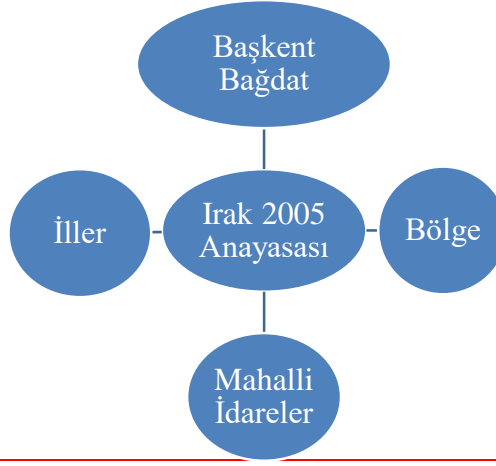
Irak'ta adem-i merkezîyetçiliğin gerekçesi son 15 yılda gelişmiştir. Yerelleşme gündemi, 2003'ten sonra Irak'ta başka bir otoriter rejimin yükselişini hafifletecek bir iç güç dengesi yaratmanın bir zorunluluğu olarak ortaya çıkmıştır. 2003 sonrası ilk dönemde, federalizm birçok kişi tarafından başka bir otoriter rejimin yükselişini hafifletmek için her derde deva bir çare olarak görülmüştür. Son yıllarda, yetkilerin alt-ulusal oluşumlara devredilmesi hem yerli hem de yabancı aktörler tarafından, etno-mezhepsel çatışmayı kontrol altına almaktan giderek hoşnutsuzlaşan bir nüfusun taleplerini ele almaya kadar ülkenin sayısız zorluklarını ele almak için siyasi bir araç olarak reçete edildi (Nair,2018).

Bu dönem boyunca, Bağdat'ın gücünü ne ölçüde elinde tutması ve yansıtması gerektiği konusunda tartışmalar devam etmiştir. Güçlü bir merkezi hükümetin destekçileri, ülkeyi bir arada tutan güçlü bir sermaye olmadan, kuzeydeki ayrılıkçı eğilimler ve ülkenin etnik-dini bileşenleri arasında uzun süredir devam eden gerilimler nedeniyle Irak'ın kaçınılmaz olarak parçalanacağını iddia etmekteydi. Koridorun diğer tarafında, pek çok kişi Irak'ın birliğinin ancak gücü dağıtarak ve yerel düzeyde insanları üniter bir devlete bağlı kalmaya yetecek kadar sahiplenmelerini sağlamak için güçlendirerek korunabileceğini iddia etmekteydi (Eland, 2005).

Tarihsel bir perspektiften bakıldığında, Irak'ın adem-i merkezîyetçilik deneyimi büyük ölçüde çağdaş bir olaydır, ancak 1969'da Bağdat'tan emir alan Baas Partisi yetkilileri tarafından kontrol edilse de yerel yönetimlerin kurulmasına ilişkin 159 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Körfez Savaşı'nın ardından yarı özerk Kürdistan Bölgesi kuruldu ve böylece fiili bir asimetrik federalizm biçimi dayatıldı. Kuzey Irak, Bağdat'tan görece özerkliğe sahipken, Irak'ın geri kalanı sıkıca Saddam'ın otoriter rejiminin sıkı kontrolü altında kaldı. Ancak 2005 yılında yeni anayasa, ülke çapında yapılan bir referandumla onaylandığında, federalizm nihayet resmi bir güç paylaşımı düzenlemesi olarak kutsanmıştır. Anayasa'nın 116. Maddesi, "Irak Cumhuriyeti'ndeki federal sistem, merkezi olmayan bir başkent, bölgeler ve vilayetler ile yerel yönetimlerden oluşur" demektir (Nair, 2018).

Anayasa, başka yerlerde merkezi hükümetin münhasır yetkileri ve bölge ve illerin imtiyazları üzerinde genişlerken adem-i merkezîyetçilik ilk olarak bir Bölgeye Dahil Olmayan Eyaletler Kanunu olarak bilinen 21. kanunda kodlanmıştır. 10 yıl boyunca, Kanun 21, en son Nisan 2018'de olmak üzere üç kez değiştirilerek illerin yetkileri konusunda daha fazla netlik sağlandı ve il meclisleri ve valiler dahil yerel aktörlere daha fazla idari ve mali yetki verilmiştir. Ancak gerçekte, bazı federal bakanların yasalaşmasına isteksiz olması nedeniyle adem-i merkezîyet süreci kötü bir şekilde yürütüldü ve IŞİD'e karşı savaş ve ardından gelen 2014-2015'teki mali kriz, adem-i merkezîyetçilik girişimlerini önemli ölçüde engelledi. Bu sorunlar, yaygın yolsuzluk, petrol gelirlerinin siyasi olarak yönlendirilen dağılımı ve devlet varlıklarının ve kaynaklarının kötü yönetimi gibi diğer birçok temel yapısal endişe tarafından daha da kötüleştirildi. (Fleet, 2019: 1-2).





Şekil 2: Irak 2005 Anayasasına Göre İdari Yapısı

Adem-i merkeziyetçiliğe ilişkin tartışmalar tipik olarak yetki devrinin idari ve mali yönlerine odaklanırken, Irak örneğinde, adem-i merkeziyet mantığının daha geniş parametrelerini anlamak için güvenlik konuları kritik öneme sahiptir. Güvenlik korkularının nasıl giderileceğine dair başlayan tartışma, sonunda idari, yasal ve mali yetki transferleri hakkında çok daha kapsamlı bir tartışmaya dönüştü. 2017'nin ikinci yarısına gelindiğinde, IŞİD'e karşı savaş doruk noktasına ulaşırken ve son toprak parçaları Irak güçleri tarafından geri alınırken dikkatler, adem-i merkeziyetçiliğin hizmet sunumunu nasıl iyileştirebileceğine kaymıştır. Musul'u geri alma operasyonlarının başlamasından bu yana ülke çapında güvenlik hızla artmaya başladı. Örneğin, Bağdat'ta toplu ölümlü saldırıların sayısı düştü. Güney illerinde güvenlik olayları daha da az yaygındı. İnsanların dikkati IŞİD'in varoluşsal tehdidinden kişisel geçim kaynaklarına kaymıştır. Petrol fiyatlarındaki düşüşün neden olduğu mali krizin etkilerini hâlâ hisseden sıradan Iraklılar, iş ve yeterli temel hizmet eksikliğinden giderek daha fazla endişe duymaktadırlar.

Genel olarak bakıldığında, adem-i merkeziyetçiliğin kentleşen Irak'a önemli faydalar sağlayabileceğini vurgulanmaktadır. Merkezi olmayan yönetimin bir faydası, hizmetlerin sunumunun daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesidir. Irak şehirlerindeki nispeten yüksek gelirlere rağmen, şehirlerde artan nüfus hizmet sunumuna büyük bir yük getirmekte ve kentsel alanlarda hizmet sunumu zayıf olarak görülmektedir.

Adem-i merkeziyetçilik, toplum temelli grupların birinci basamak sağlık hizmetleri, eğitim ve düşük gelirli için barınma gibi hizmetlere daha fazla erişim için lobi yapması için daha fazla fırsat sağlayarak daha iyi hizmet sunumu sağlayabilir. Bir hizmet için talep tabanına yakınlık, yanıtı daha etkili hale getirir ve kaynakların daha rasyonel kullanımını teşvik eder ve bu yakınlık, aynı zamanda, kendilerine hizmet etmesi amaçlanan projelerin yararlanıcı popülasyonu tarafından daha yakından izlenmesine olanak tanır. Vakaların çoğunda adem-i merkeziyetçilik, yerel düzeyde iyileştirilmiş hizmet sunumu, bu nedenle kanıtlar karışık olsa da ezici bir çoğunlukla merkezi olmayan hizmet sunumundan yanadır (Fleet, 2019).

Gelişmekte olan ülkelerdeki deneyimler, başarılı yerelleşmenin doğru bileşenleri, uygun zamanlamayı, büyük ölçüde sabrı ve bir dereceye kadar deneyi gerektirdiğini göstermektedir. Basit bir süreç değil. ILGA başkanı Wafa'a Fadhil'in dediği gibi: "Adem-i merkeziyetçilik iki ucu keskin bir kılıçtır: eğer onu doğru bir şekilde kullanabilirsek, gerekli hedeflere götürür, ancak kullanmazsak, hizmetlerin sağlanmasını zayıflatır." Öncelikle Irak'ın doğru bileşenlere ihtiyacı var: güçlü ve kararlı siyasi liderlik aracılığıyla, merkezi hükümet yetkilileri gücü, otoriteyi ve mali kaynakları paylaşmaya istekli ve bunu yapabilmelidir. Yerel yetkililerin merkezi olmayan işlevleri etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için, işlevlerin ve kaynakların transferine eğitim ve yerel kapasite geliştirme programları eşlik etmelidir (Nair, 2018).

Irak'ın hükümet düzeylerinin her biri, farklı yetkilere sahip farklı hükümet organlarından oluşmaktadır. Irak'ın yerinden yönetim vaadini gerçekleştirme yolundaki ilerlemesini yavaşlatan şey, bu farklılıkları anlamadaki başarısızlık ve bunları analiz etmenin bir yolunun olmamasıdır.

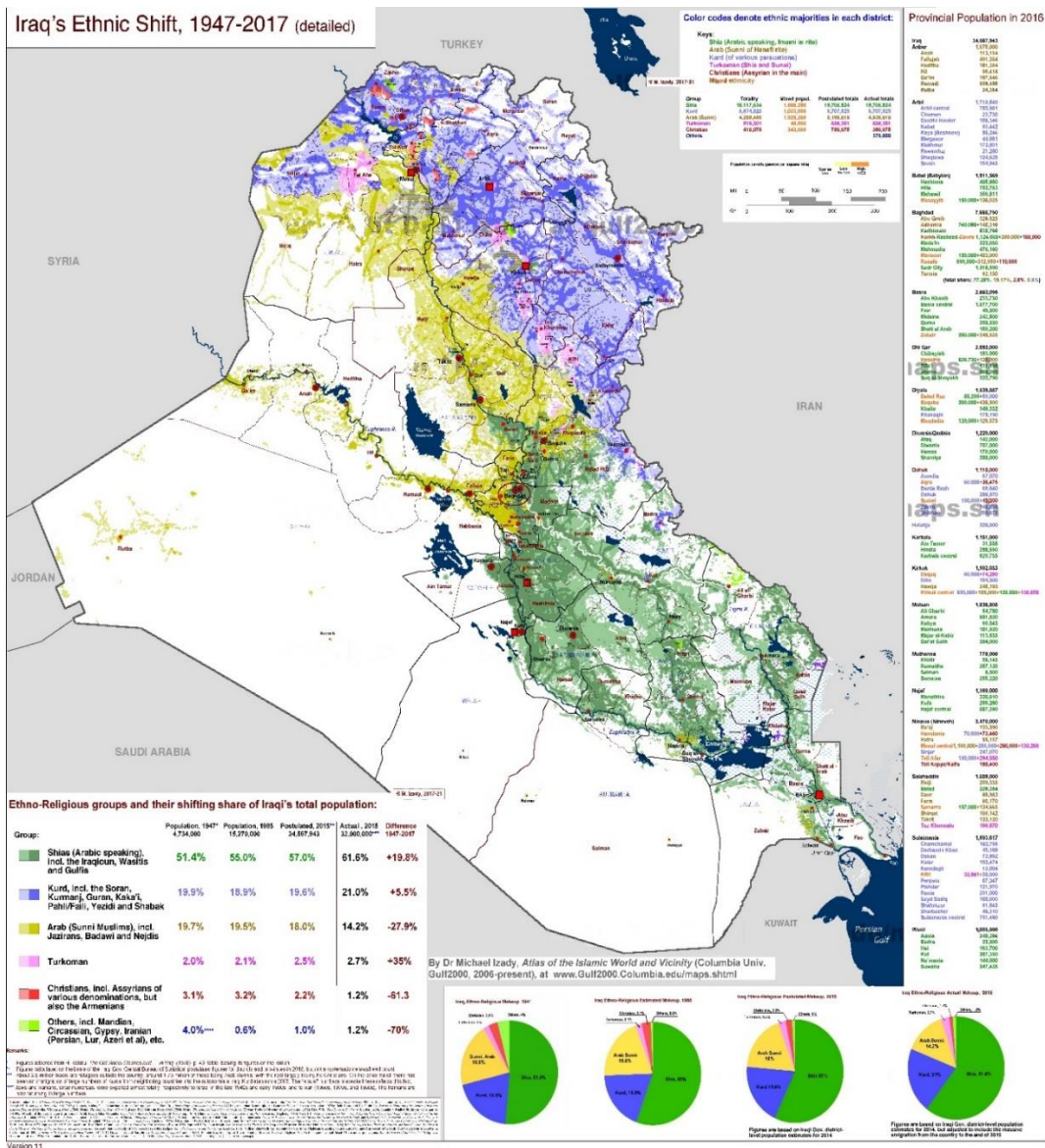
Bazı kesimlerin ön plana çıktığı Irak'ta Saddam Hüseyin'in devrilmesi ile görülmüştür. Kürt Siyasi Partileri bu kesim içinde en önde gelenlerin arasındadır. Saddam Hüseyin rejimi, Irak halkının bileşenlerine çok zulüm ve baskı uygulamıştır. 2004 Geçici Anayasası'nda ve 2005 Anayasası'nda bu durum iyice anlaşılmıştır. Kerkük ve Türkmen bölgelerinde daha önce Saddam rejiminde uygulanan politikanın adı Araplaştırma politikasıdır. Başka bölgelere göç ettirmeye zorlanan Türkmen ve Kürt ailelerin arazilerinin ellerinden alınması bu politikanın sonuçları arasındadır. Mali yardımlar bu Arap vatandaşlar için bu göç ettirildikleri yerlerde sağlanmıştır (Van Der Stoel, 1995). Kerkük'ten bu dönem göç ettirilenlerin sayısı 12

bin Türkmen ve Kürt asıllı vatandaş olarak bilinmektedir. Burada bulunan en önemli yerel problemlerin başında ise tartışmalı bölgeler ve Kerkük gelmektedir. 2003 sonrası yapılan demografik girişimlerden dolayı bu duruma karşı çıkanlar Türkmenler ve Araplar olmuştur. Referandum ya da nüfusun normalleşmesi bu nedenle bu dönemlerde oluşmamışken yakın dönemde bir referandum İKBY gerçekleşmiştir.

Tek merkezde toplanan otoritenin önüne geçmek için Irak köklü bir yapısal değişikliğe yönetim yapısında gitmiş burada önemli bir gelişme göstererek illerin yönetimini adem-i merkezizetçilik ilkesine göre belirlemiştir. Önemli bir adımın otorite tarafından atıldığı adem-i merkezizetçilik uygulamasında ve dağılımda maalesef görülmektedir. Birçok yetki ve görevler anayasada illere verilmiş yerel yönetimlerin uygulanması istense de halen merkezi hükümet bunu elinde tutmaya devam etmektedir.

Federal ve yerel yetkileri halen kullandığı merkezi hükümetin anlaşılmaktadır. Bununla birlikte gelişme ve ilerleme sağlanmayan bir durum ise varlığı anayasada da bilinen ortak yetkiler hakkındadır (Hamdani, 2004). Alışılmış olan durumdan ve uygulamalardan ayrılmak istenmemesi bu durum da uzun süre katı bir merkezizetçilik ile yönetilmesi ile ilgilidir.

Mali ve idari konularda halen eski rejimden kalma problemlerin olması merkez ve yönetimler arasında devam ettiği bilinmektedir. Bu durum yerel işlerin dağılımını engellemekte ve karmaşık bir hale getirmekle birlikte adem-i merkezizet ilkesine aykırıdır. Uyumlu bir değişim bu dönemde federal bakanlık yasalarında ve yeniden yönetim anlayışında görülmüştür. Bazı bakanlıkların yetki ve sorumlulukları paylaşılmasında önem vermediği bir durum yerel yönetimlerdir. Yetki çatışmaları sorunlar ayrıca krizler burada merkez ve yerel yönetim arasında gerçekleşmektedir.



Şekil 3: Irak'ın Etnik Haritası, Kaynakça: URL2

## 4. BELÇİKA, İSPANYA VE İTALYA ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

### 4.1. Belçika'da Adem-i Merkeziyetçilik

Belçika'da ortaya çıkan üç eğilim; Flamanların daha fazla kültürel özellikler talep etmesi, sonrasında Valon'ların daha fazla sosyal ve ekonomik özerklik talepleri ve yerek yönetimdeki yapının rasyonelleştirilmesi arzu olmuştur. Bu eğilimler sonucunda birtakım anayasal ve yasal reformlar meydana gelmiştir. Ayrıca dönem içerisindeki kültürel talepler, 1970'te dilsel boyutta üç topluluğun meydana gelmesinde öncülük etmiştir. Bu topluluklar Flamanca, Fransızca ve Almanca konuşan topluluklardır. Bu toplulukların meydana getirilmesi ile birlikte başlangıçta yalnızca kültürel işlerden sorumlu olmaktadır, sonrasında eğitim ve sosyal politika hususunda da sorumluluk ve yetkiler kazanmışlardır. 1980'li yıllarda ise bölgeler ekonomik ve sosyal talepler doğrultusunda oluşturulmuş, ilk olarak Flaman ve Valon bölgeleri, sonrasında Brüksel-Başkent bölgesi kurulmuştur (Husson, Mahieu ve Sägesser, 2017: 47-75).

Irak'ta ise Federal Devletin kurulmasında kültürel yapı ve ırksal farklılıkların yanında din etkili olmuştur. Şiiler, Sünniler, Kürtler ve Türkmenler olarak dört farklı grup meydana gelmiş, süreç içerisinde bu gruplar arası çatışmalar yaşanmıştır. Süreç içerisinde Sünni Araplar'ın Federal Sisteme karşı çıktığı görülmektedir. Federal sistem içerisinde birçok değişik görüşler ileri sürülmüştür. Şii Araplar, devletin İslami bir devlet olarak tanınması, federalizm ve ülkenin "Baas" olarak bilinen, tek bir çatı altında toplanılması görüşünden arındırılmasını talep etmiştir. Kürt gruplar ise anayasanın hazırlanmasında federalizmin korunması, yetkilerin genişletilmesi ve Kerkük bölgesinin Kürt bölgesine dahil edilmesini talep etmişlerdir. Belçika'dan farklı olarak Bölge yetkileri ve Anayasa, çoğunluk baskıları ve talepleri doğrultusunda şekillendirilmiştir. Ayrıca Geçiş Dönemi Devlet İdaresi Kanunu'nda yetkilerin etnisite, "mezhep, ulus ve ırk bazında değil; tarihi, coğrafi koşullar ve güçler ayrılığı standartlarına göre olacaktır" ifadesi yer almaktadır (Talib ve Radam, 2005: 18).

Belçika'da Federal Devlet savunma, adalet, finans ve dış ilişkiler olarak yetkilendirilmiş, sosyal, güvenlik ve halk sağlığı politikalarının yanında işlerinde de önemli yetkileri elinde bulundurmıştır. Belçika'da Federal Parlamento, Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi'nde seçim bölgelerinden seçilen 150 milletvekili, Senato'da ise 50 topluluk parlamentoları tarafından belirlenen 60 senatör bulunmaktadır. Bu senatörlerin 29'u Hollandaca konuşan topluluklar, 20'si Fransızca konuşan topluluklar, 1'i Almanca konuşan topluluklardan belirlenmektedir. 10'unu ise diğer senatörler oluşturmaktadır. Ayrıca Kral'ın çocukları yasa gereği senatör olmamaktadır (Husson vd., 2017: 47-75). Irak'ta Millet Meclisi ve Fedral Meclis bulunmaktadır. Millet Meclisi'nin tüm halkı temsil eder bir nitelik taşımasının yanında üye sayısı her 100 bin kişiye bir üye olmak kaydı ile belirlenmiştir (Irak Cumhuriyeti Anayasası, 2005: 49).

Günümüzde Belçika'da Senato'nun devlet işlerindeki rolü azaltılmıştır. Senato yılda yalnızca sekiz kez toplanmakta, bu toplantıda anayasal hususlar ya da reformlar konu edilmektedir. Seçimler beş yılda bir yapılmakta, Federal, Avrupa Düzeyleri, Bölgesel ve Almanca konuşan topluluklar ile ortaklaşa yapılmaktadır. Belçika'daki toplumsal demokrasi, farklı topluluklardan oluşan partilerin koalisyon olarak başa geçmesiyle beraber sağlanmaktadır. Ayrıca bu sistemde orantılı bir temsil bulunmakta, temsilciler arası bir uyum ve uzlaşmaya dayanmaktadır. 2014 yılı sonrası her iki Meclis çoğunluğunun olmasına ihtiyaç duyulmamakta, Temsilciler Meclisi'ndeki çoğunluk ile belirlenmektedir. Yani Fransızca ve Hollandaca konuşan topluluktaki çoğunluk tercih edilmekte, fakat bu durum zorunlu olmamaktadır. Belçika Anayasası'na göre çifte dilbilim hassasiyeti bulunan bazı özel yasalardaki oylanmada bu durum geçerlidir (Husson vd., 2017: 47-75). Irak'ta milletvekili seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır. Ayrıca Millet Meclisinde kadın temsilci sayısı meclisin %25'inden az olmamak kaydı ile belirtilmiştir. Irak'ta hükümet, Millet Meclisi tarafından seçilmekte, hükümetin devamlılığı da bu meclisin güvenoyu doğrultusunda olmaktadır. Irak'ta Federal Meclis, 2005 Anayasası ile oluşturulmuştur. Meclis, bölge ve vilayet temsilcilerinden oluşmakta, 2/3 oranında oy çokluğu gözetilerek yasa çıkarılmaktadır (Irak Cumhuriyeti Anayasası, 2005: 65).

### 4.2. İspanya'da Adem-i Merkeziyetçilik

İspanya'da özerk toplulukların tüzüklerinin kabulü sonrası hizmet merkezleri hükümetten özerk topluluklara aktarılmıştır. Bu aktarım sonrası ekonomik kaynaklar da topluluklara aktarılmaya başlanmıştır. Parlamentolar ve topluluk yöneticilerinin seçilmesi adına seçimler yapılmış, parlamentolar hızlı bir şekilde yasama görevlerine katılım yapmıştır. Örneğin Katalonya, 1979 yılının aralık ayında Özerk statüsü elde etmiştir. Seçimler ise 1980 yılının mart ayında yapılmıştır. 1983'te sistem tamamen kurulup işlemeye başlamıştır. Hizmet transferlerinin tüzük onayı sonrası geçmesi öngörülmekteyken, bu transfer kademeli bir



şekilde gerçekleşmiştir. 1897 yılında geçiş tamamen gerçekleşmiş, adem-i merkeziyetçilik politikası kurulmuş ve konsolide edilmiştir (Pi-Suñyer, 2010: 16).

Adem-i merkeziyetçilik ile birlikte merkezi ve bölgesel yönetim arası yetkinliklerin temel bölünmesi, anayasal olarak çözülmüş, parlamento ve başkanların yasama/yürütme ofisleri seçilmiş, ofis sahipleri sadece bölgesel seçmenler karşısında sorumlu olmuşlardır. Bu sistemde merkezi ve bölgesel yönetimlerin birbirleri arasında yaşanan problemlerin çözümü Anayasa Mahkemesinde gerçekleşmektedir. Özerk Devlet, 17 Parlamento'nun yanında Ceuta ve Melilla Özer Şehirlerinden meydana gelmiştir. Zaman içerisinde Parlamentolar, özellikle bölge sakinlerinin refahının etkilendiği, oldukça çeşitli olan bölgesel kamu mal ve hizmetlerinden sorumlu olmuşlardır. Bu sorumlulukların içerisinde şehir ve köy planlaması, konut, bayındırlık, altyapı, ulaşım, çevre, kültür ve turizm, tarım, spor gibi hizmetlerin yanında eğitim, sağlık gibi kamu hizmetleri yer almaktadır. Eğitim ve sağlık hususunda ilk olarak az sayıda Parlamento'ya yetki verilmiş, bu durum diğer parlamentolar arası bir ayırım olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca her topluluk hapisane ve polis yönetimi gibi yetkilere sahip olmamış, yalnızca bir kısmına bu yetki verilmiştir. Günümüzde İspanya'da devlet, harcamaların %50'sinden sorumlu olmaktadır, parlamentolar %35, yerel yönetim ise %15 oranında sorumlu olmaktadır (Monasterio Escudero ve López Laborda, 2006: 8).

Irak'ta Federal Yönetimin yetkilerinin ve Bölgesel Yönetimin yetkilerinin paylaşılmasına müteakip bu yetkilerin dışarısında yer alan yetkiler, Bölgesel Yönetim yetkilerine dahil edilmiştir. Yani dış politika belirlemeleri, milletlerarası anlaşmalar yapılması, sınırların korunması, güvenlik, maliye ve gümrük politikalarının belirlenmesi, vatandaşlık ile ilgili hususların düzenlenmesi, su kaynakları ile ilgili politikaların belirlenmesi, genel bütçe hazırlanması gibi hususlar, Federal Yönetim yetkisinde gerçekleşmektedir. Bölgesel yönetim'de ise kendi yasaları, bütçe ve yargı yetkilerin yanında polis ve güvenlik güçleri bulunmaktadır. Ayrıca diğer ülkelerden farklı olarak, bir Bölgesel Yönetimin yasalarının Federal Yönetim yasalarıyla çelişmesi durumunda üstün olan yasa, Bölgesel Yasalar olmaktadır (Çetinsaya, 2006:22).

İspanya'da parlamentolar yetkilerini tamamen serbest bir şekilde kullanmasa da bayındırlık, altyapı ve ulaşım gibi devletin diğer kademelerinin müdahale etme gereksinimi bulunmayan hizmetlerde sınırsız yetkilere sahiptirler. Çevre ve çiftlik politikaları, AB Direktifleri ve Asgari Çevresel Kalite Standartları doğrultusunda yetiştirilecek ürün türleri belirlenmektedir.

İspanya'da bulunan en önemli sınırlama, eğitim ve sağlık gibi alanlardadır. Her ne kadar Parlamentolar'ın yönetimine bırakılsa da paylaşılan yetkinlikler olması sebebiyle Merkezi Hükümet tarafından hizmetlerin sağlanması adına kullanıcı erişimi, temel koşul ve düzenleyici kuralların yanında yapılmayan diğer hususlar belirlenmektedir. Kısıtlamalar, hizmet koşullarının ulusal düzeyde temelini aynı olması amacıyla yapılmaktadır. Parlamentoların kendi bölgelerinde geçerliliği bulunan bölgesel yasa çıkarma hakkının yanında hizmet yönetimi ve sağlanan koşulların iyileştirilmesi yetkisi bulunmaktadır. Parlamento ve başkanlar, temel standartları düşüremezler. Parlamento ve başkanların gelirleri ve harcamalarının asgari bir bölümünü temsil eden parlamento ve bölgesel yönetimin haricinde, parlamentolara ve başkanlara atanan tüm yetkiler, resmi bir şekilde merkezi yönetim bütçe finansmanını sağlayan gelirlerden ve bölgesel bütçelere aktarılan hizmetlerden devredilmektedir (Monasterio Escudero ve López Laborda, 2006: 9).

Irak'taki Anayasa'da sembolik bir şekilde görülen Cumhurbaşkanı, güçlü bir kabineyi oluşturmaktadır. Bakanlar kurulu ise Irak Parlamentosunu oluşturmaktadır. Seçilen temsilcilerinin sayısı her yüz binde bir milletvekili sayısı olacak şekilde belirlenmektedir. Irak halkını temsil niteliği bulunan meclis, Millet Meclisidir. Bir bölgeye dahil olmayan vilayetlerin yer aldığı meclis ise Federal Meclistir. Yetkiler farklı şekillerde dağıtılmış olsa da ortak yetkilerinin olduğu bazı durumlar bulunmaktadır.

İspanya'da toplulukların oluşumunda dil, vergi rejimi ve özel medeni hukuk gibi yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Anayasa, Merkezi Devletin farklılıkları yasaklama ya da hor görme gibi eşitsizlikleri önlemek adına farklılıklardaki belirli özellikleri tanımaktadır. Bu farklılıklar ile Otonom Tüzükler, bir veya başka bir Özerk Topluluk arasındaki farklılaşmış kişiliklerdeki bir parça olarak, temel yönlerini temsil etmektedir. İspanyol Anayasasında bazı Özerk Topluluklarda farklılık gösteren tarihsel ve politik kişilik unsurlarının anayasal ve yasal bir şekilde tanımlanması ile kurum içi nesnel bir temel oluşturan farklı olgu kavramlarını vurgulamaktadır. Ayrıca Anayasa'da topluluklar, diğerleri ile paylaştıkları genel özyönetim gücünden farklı olarak kişiliklerini koruma ve geliştirme hakkına sahiptir (Montero, 2009: 23). Irak'ta yalnızca bir özerk bölge bulunmaktadır. Bu bölge Kürt Bölgesidir. Kürt Bölgesi, 2005 yılından sonra özellikle tanınan haklar hususunda geniş haklara sahiptir. Kürt Bölgesi ve Irak Devleti'nin yeraltı kaynakları ile ilgili problemlerinin olduğu bilinmektedir. Irak'ta İspanya'da olduğu gibi topluluklarda belirli bir farklılık bulunmaktadır.

İspanya'nın adem-i merkeziyetçilik süreci başarılı bir şekilde olmasının yanında kısa bir süre içerisinde merkeziyetçi bir siyasi sistem ve politik olarak merkezi olmayan bir sistem oluşturulmuştur. Sistem ilk yıllardan itibaren başarılı bir şekilde uygulamaya konmuş ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Güçler, hizmetler ve ekonomik kaynaklar devredilmiş, 17 bölgesel siyasi liderlik sistemi oluşturulmuştur. Her ne kadar başarılı bir görüntüsü olsa da sistemin geçirdiği on yıllık süreç içerisinde bazı sorunlar meydana gelmiş ve darbe girişimleri olmuştur. İspanya'da demokratikleşme süreciyle adem-i merkeziyetçilik süreci eş zamanlı yapılmıştır. İspanya'nın uluslararası durumu, Güney Avrupa diktatörlüklerinin son bulması, Avrupa Birliği'ne katılım, demokrasi kültürünün bulunması, iç savaş hatıraları sebebiyle barışçıl geçiş daha kolay olmuştur. İspanya'nın adem-i merkeziyetçi sistemi kuruluşu itibarıyla tartışmaların odağında olmuştur. Özellikle bazı bölgeler kendi kendini yönetme iddiasında bulunmuştur. Her ne kadar belirli görüş ayrılıkları olsa da adem-i merkeziyetçiliğin İspanya'ya sağladığı katkı göz ardı edilmemelidir. Her özer topluluktaki ekonomik ve sosyal gelişim ayrılıkları beraberinde getirmemiş, aksine birçok farklı siyasi düşüncedeki partinin kurulmasına zemin hazırlamıştır. 2000'li yıllarda yapılan araştırmalar halkın büyük bir bölümünün adem-i merkeziyetçiliği değil demokratik sistemi istediği yönündedir (Pi-Suñyer, 2010: 20).

### 4.3. İtalya'da Adem-i Merkeziyetçilik

21. Yüzyıl öncesi İtalya, büyük ölçekli anayasal reformlar ile federalizm doğrultusunda adımlar atmıştır. Kuzey sınır bölgelerinde yer alan etnik ve dilsel azınlıkların yanında Sicilya ve Sardunya'dan ayrılıkçı baskıların olması, İtalya'da yeni bir merkeziyetçilik anlayışının olmasına sebebiyet vermiştir. Kurucu meclis içerisinde yeni bir adem-i merkeziyetçilik biçimi olarak "Siyasi Bölgeselcilik" anlayışı kabul görmüştür. İtalya'daki ana partiler, merkeziyetçilik anlayışında yer alan temel fikirden vazgeçilmeden, kurumsal bir değişim adına anlaşma sağlamıştır. Bu anlaşmanın sağlanması ise bu partilerin strateji ve inançları ile sistemin daha tutarlı olması sebebiyle olmuştur. Anayasaya eklenen yeni hükümet sistemi, mevcut olan kurumsal kültürü tamamıyla değiştirmemiştir. Yasama gücündeki devir ile bölgesel bir devlet tasarısı meydana gelmiş, mali özerklik ise federal bir devletten daha üniter bir yapıda olmuştur.

Anayasal değişikliklere katılımın da içerisinde yer aldığı temsiliyet, bölgelere verilmiş ve bölgeselleşmenin çoğunlukla merkezi kurumlarca olması istenmiştir. Ülkede beş özel bölge, iki büyük ada ve azınlıkların bulunduğu üç bölgeye yetkiler verilmiştir. Ayrıca seçimli Bölgesel Meclislerden kalan (özel bölgeler harici) 15 sıradan bölgenin yetkileri diğer bölgelere oranla daha sınırlı hale getirilmiştir (Baldini ve Baldi, 2014: 87-108).

İtalya'da 2 Haziran 1946 yılı itibarıyla Demokratik Cumhuriyet yönetimi bulunmaktadır. 1 Ocak 1948'de yürürlüğe giren anayasa ile İtalya'nın Cumhurbaşkanı, Irak'tan farklı bir şekilde ulusal meclis ve bölgesel temsilciler tarafından yedi yıllık süre ile seçilmektedir. İtalya'nın Cumhurbaşkanı, Irak Cumhurbaşkanı'nın olduğu gibi ülkenin tarafsız bir şekilde beraberliğini ve birliğini temsil etmekle sorumludur. Benzer bir şekilde yasama, yürütme ve yargı organları arası uyumun sağlanması da görev ve sorumlulukları içerisinde yer almaktadır. Yönetici atanması ve yargıya başkanlık edilmesinin yanında ordunun başkomutanlığını yapmak gibi yetkileri de bulunmaktadır. Seçim ile başa gelen partilerin içerisinde seçilen Başbakanın görevlendirilmesi, Irak'tan farklı olarak Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. İtalya Cumhurbaşkanı, Başbakanı kabinesinin kurulması adına vazife vermekte, kabinesinin onaylanması ise Ulusal Meclisin onayına bağlıdır. İtalya'da meclis, Irak'ta olduğu gibi ikili sistem şeklindedir. Fakat bazı farklılıkları bulunmaktadır. İtalya'daki ikili sistem; Temsilciler Meclisi ve Senato olmaktadır. Meclis üyeleri halk oyu ile seçilmektedir. Senato'nun üye sayısının 315 olmasına karşın Halk Meclisinde toplam 630 üye bulunmaktadır. Senato'da yer alan seçilmiş üyelerin haricinde, sayıları az da olsa ömür boyu üyelik yapan temsilciler de yer almaktadır. Temsilcilerin seçiminde oy kullanma yaşı en az 18 olmalıyken, bu yaş sınırı senato üyesinin seçiminde 25 olmaktadır. İki meclis temsilcilerinin görev süreleri de beş yıldır. Her ne kadar olağan durumlarda böyle olsa da olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı'nın meclis feshi yetkisi bulunmaktadır. İtalya dışında ikamet eden İtalyanların da mecliste temsil edildiği bir sistem bulunmaktadır. Bu sistem, seçilen Ulusal Meclis temsilcilerinin 12'sinin ve senato temsilcilerinin 6'sının yurtdışında ikamet eden vatandaşlarca seçildiği bir sistemdir (Boschetti, 2013: 21-22).

Merkezi yönetimin temel politika belirleyicisi seçilmiş organlar olmaktadır. Seçilmiş organlar; Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, Başbakan ve Münferit Bakanların birbirleri arasındaki komisyonları olmaktadır. Hükümetler tarafından hazırlanmış olan tüzükler, yönetmelik gibi düzenlemeleri içermekte, hukuki denetim mekanizmalarından geçirilerek yürürlüğe girmektedir. Merkezi yönetim, İtalya'daki genel politika belirleyicisi olmaktan sorumlu bir teşkilat olarak nitelendirilmektedir. Bu teşkilat, dış ve iç politika, savunma ve adalet gibi ulusal hizmetlerin yerine getirilmesi ile sorumludur. Verilen yetkilerle birlikte geçmişteki

sorumluluklar bölgelere, illere ve belediyelere verilmiş, yalnızca sayılan yetkiler Merkezi Yönetim sorumluluğunda kalmıştır (Küçük, 2019: 8).

Merkezi Yönetimin taşra idaresi, valiliklerce yönetilmektedir. Vali, devlet ve hükümeti il düzeyinde temsil etmektedir. İllerde yapılan hizmetlerin koordinasyonu, denetimi, kamu güvenliği ve düzenin sağlanmasının yanında seçimlerin düzeninin sağlanması ve düzenli bir şekilde yapılması adına sorumlulukları bulunmaktadır. Yerek ve bölgesel yönetimlerin zaman içerisinde güçlü bir hale gelmesi ile valiler tüm unsur koordinatörlüğünü yitirmiş, İçişleri Bakanlığı'nın illerde yer alan bir yöneticisi halini almıştır. İtalya'nın 20 bölgesinin 5'inin diğerlerine oranla daha fazla özerkliği bulunmaktadır. Bunun neticesinde "özel" sıfatı ile değerlendirilmektedir. İtalya'da bölgelerde, Meclis, Encümen ve Başkan yer almaktadır. Bölge meclisindeki üye sayıları nüfus bazında değişiklik göstermektedir. Bölge yönetiminde karar meclis tarafından verilmektedir. Bölgeyle ilgili sınırlı düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Meclis, yönetim birim ve büroların kurulması, eğitim ve öğretim adına okul ve yardım yapılması, sağlık ve hastane yardımı yapılması gibi alanlar ile sorumludur. Ayrıca encümenliğin yetkisi olmayan idari kararların kabulü, meclise kanun tekliflerinin hazırlanması, bölge ve vilayet sınır değişimleri hususunda görüş bildirimini, bütçe onayı ve değişikliği, bölge vergilerinin kararlaştırılması, bölgede idari bir organizasyon oluşturulması, gerekli birimlerin kurulması, kamu iş planlarının onayı, komisyon ve üye tespiti, encümen ya da ulusal yasaların yürürlüğe konması esnasında görüş verme yetkilerini elinde bulundurmaktadır. Bölgelerin alt yönetim birimlerini iller ve belediyeler oluşturmaktadır.

İtalya'da belediyeler, yerel yönetimlerin en küçüğü olmaktadır. Yaklaşık sekiz bin belediye bulunmaktadır. Belediyenin başkanı ve konsey üyeleri seçimle belirlenmektedir. Ayrıca belediyeler, klasik görevlerinden farklı olarak evlenme, nüfus kaydı tutma ve ölüm ve doğumla görevlendirilmiştir. Valiliğin ve devlet polisinin bulunmadığı bölgelerde Başkan, o bölgedeki kamu güvenlik sorumlusu olmaktadır. 2008 yılından itibaren belediye başkanlarına güvenlik hususunda geniş yetkiler verilmiştir. Kamu güvenliği ile alakalı problemlerin önlenmesi veya tehditlerin ortadan kaldırılması hususunda kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. 2008 yılı itibarıyla kentsel dönüşüm, gecekondular, kamu malının zarar görmesi, kamu malları ve trafik problemi gibi hususlarda kararname çıkarabilmektedir.

İtalya'da Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin acil ve geçici olarak çıkarabileceğini öngörmüş ve sınırlandırmıştır. Ayrıca belediye başkanı tarafından çıkarılan kararnamelerin valilik bilgisine sunulması gerekmektedir. Valinin bu kararnameleri değişiklik ve iptal isteği doğrultusunda geri çevime yetkisi bulunmaktadır (Boschetti, 2013: 10). Irak'ta olduğu gibi İtalya'da da valilerin büyük bir önemi bulunmaktadır.

Belediyeler, şehir planlaması, sağlık sığınma evleri, yerel ve yol ağı güvenliği, anaokulu, ilkokul, meslek okulu, kültür, kırsal bölgelere eczane yardımı, sakatlık yardımıyla görevlendirilmiştir. İllerin görevleri yol ağı güvenliği, taşımacılık, evsel atıklar, kültürel mirasın korunumu, mesleki eğitim, belirli sağlık hizmeti, işçi ve iş bulma hizmeti ve ekonomik gelişim olmaktadır. Bölgeler ise hastane ve sağlık merkezleri, toplumsal sağlık, mesleki eğitim, kültür ve şehir planlamasının yanında tarım, yol ağı ve tren ulaşımı, sosyal hizmetler, eğitim ve çevre korumasıyla görevlendirilmiştir.

İtalya'da çeşitli bir kolluk yapısı bulunmaktadır. Ülkede birlik ve beraberliğin sağlanmasına müteakip Sicilya haricinde ülke genelinde polis birimleri kurulmuş, Sicilya'da polisin yerine atlı askeri birlik kurulmuştur. İtalya'da ulusal kamu güvenlik sorumluluğu İçişleri Bakanlığı'nda bulunmaktadır. Bakanlığa bağlı Müsteşar ve Kamu Güvenliği Genel Müdürü bu hususta yardımcı olmaktadır. Genel Müdür, bakanlık önerileri doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile göreve gelmektedir. Şehirlerde sorumluluk polisteyken, kırsal bölgeler ve kritik illerin sorumluluğu jandarmadır. İtalya'da bu iki kurum arası görev bölgesi ayrımı yapılmamıştır (Çevik, Taşçı ve Aydın, 2005: 134).

Genel olarak bakıldığında, federal bir yönetim şeklinde olan Irak Cumhuriyeti'nde uygulanan adem-i merkeziyetçilik ilkeleri yönetim yapısının hem içinde hem de idaresinde vardır. İdari adem-i merkeziyetçiliğin uygulandığı yerler arasında bir bölgeye dahil olmayan iller olurken, siyasi adem-i merkeziyetçilik ise bölgelerde görülmektedir. İspanya yönetim sisteminde ise durumun biraz daha değişik olduğu biliniyor olmakla birlikte burada anayasal monarşi ve üniter bir yapı vardır. Yarı federal yönetim olarak anılmasının nedeni geniş bir özerlik hakkı verilen yerel yönetimlerdir. Eskisinden farklı olarak "Özerk Topluluklar Devleti" olarak anılan bu yapıda görüşüne bakılan İspanya Anayasa Mahkemesi ise ülkenin federal ve üniter olarak harmanlanarak toplulukları oluşturduğunu söylemektedir.

İlkesi üniter devlet olan İspanya'da parlamenter monarşi ile yönetim yapılmakta olup kral da devletin başındadır. Anayasal reformların artırıldığı 2001 yılına gelindiğinde İtalya da bölgesel yönetimlere önemli güç verilmiştir. Hükümetin gücü idari kesimlere verilmiş olsa da Roma da halen bulunmaktadır. Genel hükümler söylenmiş ve bununla birlikte Irak'ta federal yönetimleri belirtilmiştir. Yerinden yönetim konuları ulusal parlamentonun istekleri doğrultusunda yasalar ortaya konacaktır.

Çıkarılan yasalar yerel yönetim işlerini düzenlemiş olmakla birlikte federal anayasanın tersinde bir durum oluşturmaması gerekmektedir. İtalya'da yerel ve bölgesel özerkliklerin öneminin üzerinde duran Avrupa Birliği politikaları olmuştur. İdari yapının bir altında ortaya çıkan unsur yerel yönetim yapısında görülmektedir. 1980 yılında anayasada yapılan değişikliğe göre federal bir yapıya kavuşmuş, topluluklar ve bölgelerden oluşmuştur. Üç topluluktan oluşmakla birlikte bunlar: Flanders Topluluğu, Fransız Topluluğu ve Almanca Konuşanlar Topluluğudur (Boschetti, 2013).

Özel kanunları kullananlar ülkede özerk topluluklarda olabilirler. İdari yapı, sorumluluk ve yasaları her özerk toplum için üzerinde tekrar durulmaktadır. Özerk toplulukların kendi aralarında bir federasyon kurmaları İspanyol Anayasasında net bir şekilde kabul edilmemiştir. Hepsinin bir arada oluşturulduğu Irak'ta kullanılmak istenen siyasi ve idari haklardan dolayı mahalli idarelerden Bağdat, bölgeler, bir bölgeye dâhil olmayan iller ve Türkmenler ile Hristiyanlar (Keldani ve Asuriler)den oluşturulmaktadır.

## 5. SONUÇ

Osmanlı devletinden sonra oluşturulmuş yeni Irak'ta birçok Osmanlı yönetim ve sivil hayat etkisi görüldüğü söylenebilir. Uzun yıllar boyunca Osmanlı hakimiyetinde kalmanın bölgeye etkisi çok büyük olmuştur. Bu dönemin hemen sonuna da İngiliz mandater bir yapı içinde yönetimde bulunmak da Irak'ı gelişmişlik açısından oldukça etkilemiştir.

İngiliz yönetim şekli bir dönem etkili olmasına rağmen meydana gelen askeri darbeler Irak yönetimini kontrol altına almıştır. Cumhuriyetin ilanı ise bu askeri darbelerden birinde olmuştur. Sürekli olarak askeri birimlerin yönetimde olmasından dolayı her gelen komutan yeni bir anayasa getirmiş ve kullanılmasını istemiştir.

Eski rejim zamanında da birtakım değişikliklere gidilmek istense de bu dönemde tam bir değişim 2003 yılında gerçekleşmiştir. Sürekli olarak yoğun bir merkeziyetçilik anlayışının bulunması üzerine Irak'ta iç problemler son bulmamıştır.

Âtıl duruma gelen yerel yönetimde vatandaşlar sürekli olarak mağdur edilmiş ve devlet vatandaşlarının isteklerini sürekli olarak ertelemek durumunda kalmıştır. Adem-i merkeziyetçilik ilkesinin gelişmesi ve görülmesi özellikle cumhuriyetten sonra olmuştur.

Adem-i merkeziyet, son yirmi yılda dünya genelinde yönetim gündeminin önemli bir özelliği olmuştur. Orta ve Doğu Avrupa'da yetki devri ve yerel yönetim özerkliği, 1989 sonrası demokratikleşme sürecinin temel unsurları olmuştur. Ancak başka yerlerde, adem-i merkeziyetçiliğin nedenleri daha karışık ve sonuçlar da çok çeşitlidir. Adem-i merkeziyetin vatandaş memnuniyeti, demokratik hesap verebilirlik, hizmet sunumu, yoksulluğun azaltılması, yolsuzluk üzerindeki etkilerine dair kanıtlar karışık ve tartışmalıdır.

Adem-i merkeziyetçiliğin gelişmekte olan dünyaya somut faydalar sağladığı, maddi refahı artırdığı ve merkezi ve modernleşen bürokrasilerle karşılaştığında geleneksel toplumların yabancılaşmasını azalttığı yönünde bir görüş vardır. Teoride bu makuldür, ancak pratikte adem-i merkeziyetçilik nadiren verdiği sözleri yerine getiriyor görünmektedir. Nitekim yalnızca güçlü devletler gerçekçi bir dizi yetkiyi devredebilecek konumdadır. "Başarılı" adem-i merkeziyetçilik, genellikle devlete karşı bilinçli muhalefette gerçekleşir ve bu nedenle kısa ömürlü olması muhtemeldir. Adem-i merkeziyetçilik, bir ülkenin gelişmesi için koşuldur. Dahası, adem-i merkeziyetçilik, yönetim, finans ve iletişimde şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlayabilir. Merkezi yönetimler, adem-i merkeziyetçiliği sağlarken tedarik zinciri yönetimi, mülkiyet hakları, sözleşmeye dayalı anlaşmalar ve dijital kimlik gibi sektörler, merkezi olmayan teknolojilerden büyük ölçüde yararlanabilir. Genel olarak, adem-i merkeziyetçiliğin, iyi yönetim, küresel sürdürülebilirlik ve ekonomik kalkınmada önemli bir role sahip olduğu açıktır.

Irak açısından adem-i merkeziyetçilik değerlendirildiğinde ise kanunların âdem-i merkeziyetçilik için çıkarılmış olması bunun uygulanabildiği olarak anlaşılmalıdır. Çünkü eski rejim, birçok kanun ve düzen getirmeye çalışsa da kurduğu yoğun baskılar rejimi geri plana atmıştır. BM'nin savaş nedeniyle uyguladığı ambargodan sonra demokrasi hiçbir zaman istenilen seviyeye gelmemiştir. 2003 yılında dışarıdan bir müdahale ile rejim değişikliğine gitmek zorunda kalan Irak büyük problemler ile karşılaşmıştır.



Bu döneme gelene kadar ülkede yönetim üniter bir yapı şeklindeyken bu yapı federal bir sisteme haline gelmiştir.

Federal sisteme geçiş sürekli üniter bir halde yaşayan Irak halkı için bir sorun ve problem olarak görülmüştür. Bu sistemde ülke bölünecek endişesine düşülmüştür. Ancak ilerleyen zamanda 2004 ve 2005 anayasalarında bu durumdan bahsedilmiş bununla ilgili pek çok adım anayasalar'da atılmış ve ülke bütünlüğü korunmaya çalışılmıştır. Irak birçok yapıyı içinde bulunduran bir birleşimler ülkesidir. İdari ve siyasi olarak adem-i merkezizetçiliğin olumlu ya da olumsuz yönleri Irak'ta görülmektedir.

#### KAYNAKÇA

- Ahmad, E. & Brosio, G. (2006). *Introduction. In: Ahmad E, Brosio G (eds) The political economy of decentralization*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Massachusetts, USA.
- Baldini, G. & Baldi, B. (2014). Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization. *Regional & Federal Studies*, 24(1), 87-108.
- Bannink, D. & Ossewaarde, R. (2012). Decentralization: new modes of governance and administrative responsibility. *Adm Soc* 44(5),595–624
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*, 16(4), 185-205.
- Boschetti, L. (2013). *Improvement of Civilian Oversight of Internal Security Sector Project*. Italy Study Tour Report, 21-22.
- Brinkerhoff, D.W. & Johnson, R.W. (2009). Decentralized local governance in fragile states: Learning from Iraq. *International Review of Administrative Sciences*, 75(4), 585-607.
- Çetinsaya, G. (2006). *SETA Irak Dosyası: Irak'ta Yeni Dönem, Ortadoğu ve Türkiye*. [https://www.researchgate.net/publication/306239948\\_Irakta\\_Yeni\\_Donem\\_Ortadogu\\_ve\\_Turkiye](https://www.researchgate.net/publication/306239948_Irakta_Yeni_Donem_Ortadogu_ve_Turkiye)
- Çevik, H.H., Taşçı, A. ve Aydın, Y. (2005). İtalyan Kolluk Yönetimi. *Polis Bilimleri Dergisi*,7(4), 117-142.
- Eland, I. (2005). The way out of Iraq: Decentralizing the Iraqi government. *International Journal on World Peace*, 39-81.
- Eryılmaz, B. (2011). *Public Administration-Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Faguet J.P (2014). Decentralization and governance. *World Dev* 53,2-13.
- Fesler, J.W. (1965). Approaches to the Understanding of Decentralization. *The Journal of Politics*, 27(3), 536-566.
- Falleti, T.G. (2004). *A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: Latin American cases in comparative perspective*.
- Fleet, M. (2019). Decentralization and its Discontents in Iraq. *Policy*, 1-18.
- Gözübüyük, Ş. (2010). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Hamdani, K. (2004). *Al-Esas fi El-Ulum El-Siyasiye "Siyasi Bilimler Temeli"*. Amman: Dar Al-majid Yayınları.
- Husson, J. F., Mahieu, C. & Sägesser, C. (2017). Federalism and decentralisation in Belgium. In *The Palgrave handbook of decentralisation in Europe* (pp. 47-75). Palgrave Macmillan, Cham.
- Isakhan, B., & Mulherin, P. E. (2018). Shi'i division over the Iraqi state: decentralization and the Islamic Supreme Council of Iraq. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 47(3), 361-380
- Köse, A.K. (2004). -The Case of Local Government and Rise in the Globalization Process-Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, *Sayıstay Journal-Sayıstay Dergisi*, 52, 3-42.
- Küçük, H. (2019). Yerel yönetim sistemlerinde İtalya örneği. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 2(1), 1-26.

- Monasterio Escudero, C., López Laborda, J. (2006). *Regional Decentralization in Spain: Vertical Imbalances and Revenue Assignments*. Georgia State Univ., Andrew Young School of Policy Studies, 8.
- Montero, M. (2009). Proceso de descentralización y autonomías: España y Bolivia en perspectiva comparada. *Santiago de Chile: Universidad de Chile*.
- Nair, S. (2018). School block grants as a model of financial decentralization in Iraq. *International Journal of Comparative Education and Development*, 20(3/4), 165-175.
- Pi-Suñyer, C. V. (2010). *The transition to a decentralized political system in Spain*. Ottawa: Forum of Federations.
- Richard, C.S. (2010). Decentralization and development. *Virginia Law Review*, 96(8),1837-1910.
- Rondinelli, D. (1999). "What is Decentralization?" in J. Litvack and J. Seddon (eds.) *Decentralization Briefing Notes* (Washington, DC: World Bank Institute).
- Sancakdar, O. (2011). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Streeten, P.P. (1999). Governance. *Pak Dev Rev* 38(4, Part 1),355–384.
- Talib, M. A., & Radam, B.A.H. (2005). *Şarih Dustor Cumuhriyet Al-Irak Liam*, 18.
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Van Der Stoel, M. (1995). *Violation of Human Rights in Iraq - Turkomans, Special Rapporteur of the UN Commission on Human Rights in Iraq*. Irak Milli Türkmen Partisi Yayını, 1-32.
- White, S. (2011). *Government decentralization in the 21st century*. In: A report of the CSIS program on crisis, conflicts, and cooperation. Centre for Strategic and International Studies, Washington, DC.
- URL1 <https://medium.com/postcards-from-2035> Erişim: 12.12.2022
- URL2 <https://gulf2000.columbia.edu/maps.shtml> Erişim: 12.12.2022