

ARAP BAHARI SONRASINDA İKTİDARIN PAYLAŞILMASI: Bir Çözüm Yöntemi Olarak Adem-i Merkeziyetçilik

Mart 2017 | **Intissar Kherigi**



ALSHARQ FORUM RAPOR

ARAP BAHARI SONRASINDA İKTİDARIN PAYLAŞILMASI



**Bir Çözüm Yöntemi Olarak
Adem-i Merkeziyetçilik**

Intissar Kherigi

Bu yazının içeriği ile ilgili bütün sorumluluk müellif(ler)ine aittir.

Telif hakkı © 2017, Al Sharq Forum
Her hakkı saklıdır.
Tasarım: Jawad Abazeed
Türkiye'de basılmıştır.

Bu yayının tüm hakları Al Sharq Forum'a aittir. Al Sharq Forum'un izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt, bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Adres: Yenibosna Merkez Mahallesi, 29 Ekim Caddesi.
İstanbul Vizyon Park A1 Blok, Kat:6 No.:52 34197
Bahçelievler / İstanbul / Türkiye.
Telefon: +902126031815
Faks: +902126031665
E-posta: info@sharqforum.org



İçindekiler

Yönetici Özeti	4
Giriş	6
Adem-i Merkeziyetçilik Nedir?	9
Neden Adem-i Merkeziyetçilik?	11
Merkeziyetçi Arap Devletleri	13
Arap Dünyasındaki Adem-i Merkeziyetçi Reformlar:	
Bir Saptırmanın ve Tahrifin Tarihi	18
Otoriteryanizmi Bypass Etmenin Bir Yolu	
Olarak Adem-i Merkeziyetçilik	21
Adem-i Merkeziyetçilik Arap Dünyasında İşler mi?	23
Adem-i Merkeziyetçiliği İşleyecek Şekilde Tasarlamak	24
BÖLÜM 2: TUNUS – BÖLGELERİN DEVRİMİ	27
2011 Sonrası Yerel Yönetimler ve Yenilik	30
Yeni Tunus Anayasasında Yerel Yönetim	33
Yeni Yerel Yönetimin Kodları-	
Devrim Niteliğinde mi Hayal Kırıklığı mı?	34
Adem-i Merkeziyetçi Bir Yönetim Biçimini Uygulamak-	
Emsalsiz Bir Mücadele	37
Sonuç	39
Referanslar	42
Yazar Hakkında	45
Al Sharq Forum Hakkında	45



Yönetici Özeti

■ Arap devletleri, dünyanın en merkezi devletleri arasında kabul edilmektedir. Merkezileşmiş bir siyasal ve ekonomik model, iktidarı merkezi hükümette ve dolayısıyla başkentte toplar ki bu da devasa boyutlara varan köyden kente göç ve bölgeler arası eşitsizlik gibi sonuçlar doğurarak toplumsal entegrasyona ve istikrara zarar vermektedir. Nitekim istihdam konusunda merkezdeki devlet yapısına bağlı bir şekilde gerçekleşen merkezi bir gelişme modelinin, ekonomik fırsatlardan mahrum kalmış yeni jenerasyonların taleplerini karşılama imkânı da yoktur.

■ Arap dünyasındaki yerel ve bölgesel otoriteler genel itibarıyla lokal bir iktidardan yoksunlar ve yerel nüfusun ihtiyaçlarını karşılaması gereken kaynaklar ile kalifiyeli elemanlara ciddi anlamda ihtiyaç duyuyorlar ki bu durum ulusal kurumların üzerinde büyük bir baskı oluşturmaktadır.

■ Neticede Arap dünyası, on yıllar içerisinde gün geçtikçe derinleşen ve esas olarak devlet-toplum ilişkisinden doğan krizlerden mustarip durumdadır. Gücün merkezde, yani tek elde toplanmasıyla baş gösteren sıkıntılar; yoksulluğu, ayrımcılığı, öfkeyi ve aşırıcılığı beslemektedir. Bir yanda birçok grup ve silahlı örgüt, merkezi devletin iktidar tekeliyle rekabete girerken iktidar paylaşımının reddedilmesi de birçok ülkede pratikte bir iktidarın paylaşılmasına ya da parçalanmasına yol açmaktadır. Arap devletleri, toplumdaki farklı grupların ihtiyaçlarını karşılayabilecek, daha büyük ve kapsayıcı bir gelişmeyi sağlayabilmek için iktidarı ve ulusal kaynakları merkezden yerele doğru orantılı bir biçimde dağıtmalı ve yerel otoritelerin yerel planlama ve yönetimde daha büyük bir rol üstlenmesine müsaade etmelidir.

■ Adem-i merkeziyetçilik, ulus devlete ve zaten kırılgan olan mevcut hükümet sistemlerine yönelik bir tehdit olarak algılandığı için bölgede adeta yok sayılmaktadır. Ancak zaman içerisinde adem-i merkeziyetçiliğin devleti daha “esnek” ve şoklara karşılık verebilir kıldığı ve dolayısıyla devleti güçlendirdiği şeklindeki birtakım emareler gün yüzüne çıkmaktadır. Bu emarelerin ortaya koyduğu üzere herhangi bir ülke, siyasal birliğini cebre başvurmak (zor) suretiyle korku ile empoze etmekten yana tutum takındığında muhtemelen sonunu hızlandırmaktadır; çünkü merkezi devletler, bölgesel farklılıklara ve

otonomiye yönelik taleplere uyum sağlayan devletlere nazaran daha zayıf bir temele sahiptir.

- Dahası adem-i merkeziyetçilik, yerel kaynakları ve yatırımı harekete geçirerek ve kalkınma politikalarını tüm bölge ve yerel birimlerin ihtiyaç ve önceliklerine göre dizayn ederek gelişimi teşvik edebilir.
- İktidarı yerel yönetimlerle paylaşmak daha büyük bir özerklik talebinin en azından bir kısmını karşılamakla kalmaz, yerel toplulukların kendi hayatlarına etki eden bazı meselelerde karar almalarını mümkün kılarak vatandaş ve devlet arasındaki kapanmayan açığı da iyileştirebilir.
- Serbest yerel seçimlerin olmadığı otoriter bir zeminde bile adem-i merkeziyetçilik, örneğin katılımcı yerel kalkınma planlama süreçleri ile daha büyük bir toplumsal katılım için potansiyel bir kanaldır. Yerel yönetimler için daha fazla yetki talep etmek, merkezi hükümet seviyesinin toplumsal katılıma tamamen kapalı olduğu bir zeminde vatandaşlar için harekete geçecek ve “küçük kazanımlara” ulaşacak sınırlı bir alan açabilir.

Giriş

Arap devletlerinin sahip olduğu aşırı merkezileşmiş yapısı bugün, emsali olmayan bir meydan okuma ile karşı karşıyadır. Bölgenin bütününde özerklik taleplerinin sesi yükselmektedir –bunlar kâh daha iyi bir yaşam yahut medeni ve siyasal haklar talep eden kentli genç protestocular olmakta kâh kalkınma ve daha fazla otonomi isteyen, marjinalleştirilmiş bölgeler olmaktadır. Arap dünyası ölçeğinde, bölgedeki mevcut yönetim modelinin değişmesi gerektiğine ilişkin taleplere ve dışlanmış ya da marjinalleştirilmiş geniş toplumsal kesimlerin ihtiyaçlarına ve onların gerçekliklerine hitap edebilmek için daha kapsayıcı bir yönetim modeline ihtiyaç olduğuna dair oldukça yaygın bir kanaat hâkimdir.

İktidarın paylaşılmasına dair çağrılar tüm bölgede duyulabilmektedir. Michel Foucault'a göre "İktidar, ancak özünde olanı gizledikçe hoş görülebilir. Nitekim iktidarın başarısı, kendi mekanizmalarını saklamasıyla doğru orantılıdır." Öyle görünüyor ki Arap rejimleri ve siyasi elitleri gün geçtikçe toplumsal açıdan rızayı üretmiş gibi yapmaktan ve doğrudan çıplak güç uygulamaktan vazgeçiyor ki bu durum da onları çıplak kuvvet uygulama yöntemlerine ve iktidar üzerinde kendi tekellerini savunmak için hiç olmadığı kadar dar sosyal bir tabana bağımlı kılmaktadır.

Siyasi elitlerin iktidarı paylaşmak ve diğer toplumsal kesimlere karşı taviz vermek hususundaki başarısızlığı, merkezi devletleri güçlendirmekten ziyade zayıflatmaktadır. Örneğin Irak'ta gördüğümüz üzere, devletin nüfusun geniş bir kesimini ve özellikle de Sünnileri dışlayan mezhepçi politikaları, Şii gruplara ve militanlara daha fazla tolerans gösterilmesine yol açarak devlet kurumlarını zayıflatmış ve Sünni topluluklar nezdinde bir dizi sıkıntıları da doğurarak Irak Şam İslam Devleti'nin (İŞİD) yükselişine katkıda bulunmuştur. Dolayısıyla Irak merkezi hükümeti, yerelden yükselen talepleri görmezden gelerek ülkenin parçalanmasına da katkıda bulunmuştur.

Bu makale Arap dünyasında gün geçtikçe derinleşen problemleri çözmek için, iktidarın merkezden dışarı doğru paylaşılması gerektiğini öne sürmektedir. Arap Baharı, görece marjinalleşmiş gruplar tarafından gücün tek bir elde toplandığı, son derece merkezileşmiş siyasi ve ekonomik sistemlere karşı gözü kara bir yardım çılgılığıydı. Protesto dalgalarının bir başkent yerine Tunus'un



yoksul ve kırsal bir bölgesinde yaşanan bir hadise sonucu başlaması ise hiç şüphesiz tesadüf değildi. İlk Tunuslu protestocuların öfkesi, yaşamlarını idame ettir(eme)dikleri sefil ve 'lanetli' buldukları bu coğrafya ile derinden ilişkiliydi. Çünkü onlar, toplumun çeperlerinde doğup büyümüş ve merkezle bağlantısı olmaksızın ötekileştirilmiş; çok zayıf altyapı sistemlerinin ve kamu hizmetlerinin bulunduğu ve merkezi hükümet tarafından terk edilmişliğe dair derin bir hissin hüküm sürdüğü kırsal bölgelerde bir iş bulup hayata tutunma mücadelesi veren periferik muhitlerdeki genç sosyal tabakalardı.

Yerel talepler ve bölgesel şikayetler, Arap Baharı'nı anlamak için ayrıca önem taşımaktadır. Merkezdeki analiz birimi olarak genel itibarıyla ulusal seviyelere ve Tahrir Meydanı ile Taghyeer Meydanı gibi merkezlere odaklanılması, bölgeler arası eşitsizliklerden ötürü on yıllar boyunca yavaşça sorunların biriktiği ötekileşmiş ve zamanla gettolaşmış bölgeleri gözden kaçırmamıza neden olmuştur. Merkez ve "ötekiler" arasındaki bu gerilimler, Arap Baharı ülkeleri boyunca görünen bir şablondur –doğu bölgesinin uzun süredir ötekileştirilmekten şikâyet ettiği Libya'da Hirak bölgesi ile Güneyli Ayrılıkçı Hareketi'nin mevcut çatışma süresince güç kazandığı Yemen'de de benzer bir duruma rastlanmaktadır.

Arap Baharı, görece marjinalleşmiş gruplar tarafından gücün tek bir elde toplandığı, son derece merkezileşmiş siyasi ve ekonomik sistemlere karşı gözü kara bir yardım çılgılığıydı

Şimdi ise merkezi devlet takıntımızı yeniden düşünmenin ve dikkatimizi yerele yönlendirmenin vaktidir. Çünkü bu hem hükümetler hem de muhalif aktörler için geçerlidir. Arap siyasası, başkent salonlarına ve toplantı odalarına hapsolmuş durumdadır ve büyük şehirler dışındaki gelişen muhalif hareketlerin de buralara erişimi sınırlıdır. Ancak yine de muhalif toplumsal hareketler, sonraları devrimlerin olduğu birçok ülkede geniş kitleleri harekete geçirmiş; çünkü tam da alışıldık siyasi aktörlerin ötesine geçip ülke çapında sıradan insanları mobilize edebilmiştir. Adem-i merkeziyetçilik sadece rejimler için değil, Arap muhalefeti için de bir motto hâline gelmelidir. Çünkü yerele odaklanmak, muhalefet için daha güçlü sosyal tabanlar oluşturmayı ve yerel yönetimler için seçildikleri yerlerde ulusal düzeyde yönetimi devralmadan önce daha küçük ölçekte yönetim tecrübesi edinmeyi mümkün kılacaktır.



İktidarın bölgesel ve yerel düzeyde paylaşılması, Arap dünyası ölçeğinde devrimcilerin en önemli taleplerinden biri olmalıdır. Merkeziyetçilikten uzaklaşmak, gücün devredilmesiyle birlikte iktidarın sorumluluklarının ve kaynakların paylaşılmasını öne çıkarmakta ve bu durum siyasi rekabet için yeni bir imkân sunmaktadır. Bilhassa uzun yıllar “kazanan her şeyi alır” tarzı bir yönetim modelinin empoze edildiği ülkelerde adem-i merkeziyetçi bir yönetim mekanizmasının kurulması, siyasi aktörlerin yerel ve bölgesel düzeyde uğruna rekabet edebilecekleri yeni ödül mekanizmaları ortaya çıkarmaktadır ki bu da ulusal düzeyde güç kaybına neden olan maliyet ve riskleri azaltmaktadır.

Esasında, Arap dünyasında ulusal seviyeden yerel **İktidarın bölgesel ve yerel düzeyde paylaşılması, Arap dünyası ölçeğinde devrimcilerin en önemli taleplerinden biri olmalıdır** seviyelere doğru iktidarın paylaşılması geçtiğimiz on yıl içerisinde başlamıştır. Lübnan’da 1998’den beri yerel seçimler yapılıyor ve 2007’de de Ürdün’de yapılmaya başlandı. Iraklılar ve Yemenliler de sırasıyla 2009 ve 2008’de kendi valilerini ve bölge konseylerini seçtiler. Suudi Arabistanlılar, 2005’ten bu yana kendi belediye konseylerinin üyelerini seçiyorlar ve 2015’te ilk kez kadınlar da seçime dahil olabildi. Filistinli belediyeler, 19. yüzyılın ikinci yarısından bu yana vatandaşlara, işgal ve bölgesel parçalanmışlık ortamında hizmet sunma konusunda kritik bir rol oynamaktadır.

Yerel otoriteler genelde çatışmaların ve taleplerin ön cephesinde yer almaktadırlar. Libya ve Suriye’de gördüğümüz gibi toplumsal taleplerle ve protestolarla yüzleşenler, çatışmaların ve kamu hizmetlerinin çökmesinin yükünü omuzlayan ve vatandaşlara fiziki olarak en yakın devlet kurumları olarak yerel otoriteler olmuştur. Yerel otoritelerin yaşadıkları yeni zorluklar, bölge çapında yenilikleri de arttırmıştır. Devrim sonrası Tunus’ta, yerel otoriteler kalkınma planlamasına yerel sakinleri dahil etmek hususunda inisiyatif almış ve katılımcı demokrasi için yeni mekanizmaları uygulamaya koymuşlardır. Savaşın zarar görerek harabeye dönmüş olan Suriye’de muhaliflerin ellerinde tuttıkları bölgelerde rejimin çekilmesiyle doğan “egemenlik boşluğu”, yerel hizmetleri temin eden ve yerel güveni ve desteği kazanan yeni aktörlerin (silahlı gruplar, siyasi partiler, klanlar, dini otoriteler, vatandaşların oluşturduğu gruplar ve gençlik ağları) yerel konseylerin ve koordinasyon komitelerinin yükselişine de zemin hazırlamıştır (Khalaf 2015).

İktidarın yerel düzeyde paylaşılması hususunda Tunus, diğer Arap ülkelerinden daha önde gelmektedir. İktidar yalnızca ulusal düzeyde devletin üç koluna dağılmamış, ayrıca 2014'te kabul edilen yeni anayasa ile merkezdeki devlet yapısından bölgesel ve yerel otoritelere doğru da dağılmıştır. Bu makale, karar alma mekanizmalarını kökten bir biçimde yeniden şekillendiren bu devrimci adımı incelemekte ve adem-i merkeziyetçiliğin, devletin meşruiyetini arttırmak suretiyle istikrarı sürdürerek siyasal alanı, dışlanmış grup ve azınlıklara açmak

suretiyle bu modelin Arap devletlerinin karşı karşıya oldukları ve kökleri geçmişe dek uzanan derin yönetim sorunlarının çözümü olabileceğini öne sürmektedir. Bu anlamda adem-i merkeziyetçilik, Arap devletlerini zayıflatmaktan ziyade onları daha güçlü, daha esnek ve değişimlere daha ayak uydurabilir bir hâle getirebilir.

İktidarın yerel düzeyde paylaşılması hususunda Tunus, diğer Arap ülkelerinden daha önde gelmektedir. İktidar yalnızca ulusal düzeyde devletin üç koluna dağılmamış, ayrıca 2014'te kabul edilen yeni anayasa ile merkezdeki devlet yapısından bölgesel ve yerel otoritelere doğru da dağılmıştır

Bu makalede, Tunus'taki adem-i merkezileşme sürecine katılmış aktörlerle yapılan mülakatlara başvurulacaktır. Bu aktörler; hükümet yetkililerini (ulusal ve daha alt seviyede), parlamenterleri, eski yetkilileri, devletin araştırma enstitülerinde yer alan araştırmacıları, akademik uzmanları, sürece katkıda bulunan uluslararası örgütlerin temsilcilerini ve profesyonel ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcileri kapsamaktadır.

Adem-i Merkeziyetçilik Nedir?

Adem-i merkeziyetçilik, gücün ve sorumlulukların ulusal-altı seviyelere aktarılması suretiyle hükümeti halka daha yakın hâle getirmeye çalışılmaktadır.

Bu anlamda adem-i merkeziyetçiliğin çeşitli bileşenleri vardır: Siyasi anlamda adem-i merkeziyetçilik, karar alma sürecini en üst birimlerden başlayarak aşağıya doğru paylaştırırken yani yerel seviyeye aktarırken

idari olarak adem-i merkeziyetçilik yerel hizmetleri sağlama erkinin ve sorumluluğunun yerel idareye aktarılmasını ve mali adem-i merkeziyetçilik de gelirleri arttırma yetkisinin yerel idarelere aktarılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla adem-i merkeziyetçilik, yetki devri prensibini esas alır. Yönetimin en alt seviyede yer alan fakat halka en yakın olan kademesi, etkili bir şekilde icra edebildiği müddetçe idari fonksiyonları yerine getirmelidir.

Adem-i merkeziyetçilik son yıllarda oldukça popüler bir kavram olagelmıştır; çünkü dünyanın farklı yerlerindeki birçok ülke iktidarın merkezden yerele doğru paylaştırılması gerektiğine dair farklı şekillerde girişimlerde bulunmuştur (Manor 1999). Bugün dünyadaki demokrasilerin yaklaşık yüzde 95'i ulusal-altı düzeydeki idareler için seçimlere gitmektedirler (Dünya Kalkınma Raporu 1999/2000). Bunun 2 açıdan artılarının olduğu görülmektedir: İlki yerel ihtiyaçları benimseyen bir kalkınmayı sürdürme, kamu hizmetlerini buna göre geliştirme yönünde iken, diğeri de yerele özgü faaliyetlerin idaresine katılımı arttırarak ve karar alma süreçlerini vatandaşlara daha yakın hâle getirerek yönetimi geliştirdiği yönünde olmuştur. Bu savlar, adem-i merkeziyetçiliğin kamu kurumları ve harcamalarının üzerinde yerel kontrolü güçlendirmesi, yerel hizmetleri geliştirmesi ve hesap verilebilirliği daha etkin kılması, şeffaflığı ve kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki diyalog zeminini geliştirip öne çıkararak yolsuzluğu en azami seviyeye düşürmesi gibi öncüllere dayanmaktadır. Nitekim vatandaşlar ve onların temsilcileri yahut resmi görevliler arasında karar alma süreçlerinin birbirinden bağımsız ve idari katmanların da kendi aralarındaki kopukluğu vatandaşlar açısından daha az hesap verebilirlik durumunu da beraberinde getirmektedir. Tüm bunlara ek olarak adem-i merkeziyetçilik, azınlık gruplarının temsilinin güçlendirilmesinin de bir yolu olarak görülmektedir.

Bununla beraber, bazı ülkeler idarelerini geliştirmek dışındaki birtakım sebeplerden ötürü de adem-i merkeziyetçiliğe yönelmektedirler. Örneğin, Şili'nin eski devlet başkanı Pinochet, yerel yetkililerin etkili bir biçimde güçlenmesini engellemek için yerel seçimleri kısıtlarken, ulusal mali zararı azaltmak amacıyla finansal harcamaları ulusal seviyeden yerel seviyeye kaydırmak için mali özerkliği uygulamaya koymuştu. (O'Neill, 218). Adem-i merkeziyetçiliği teşvik eden bir diğer sebep ise adem-i merkeziyetçi politik reformları yapar gibi gözüküp yerel seviyeye etkili bir iktidar aktarımı yapmayı

benimsemeyen merkezi hükümetlere uluslararası destekçileri tarafından yapılan baskılardır.

Neden Adem-i Merkeziyetçilik?

Adem-i merkeziyetçilik birçok fayda sağlayabilir ki bunları iki kategoriye ayırabiliriz:

a Kalkınmayı Desteklemek

Adem-i merkeziyetçiliğe dair esas argüman, yerel ihtiyaçlarla daha çok örtüşeceği düşünülen politikalar üretmek daha büyük bir yerel kalkınmayı sağlayacaktır. Araştırmaların da gösterdiği üzere adem-i merkeziyetçilik insani gelişimi arttırabilmekte (Habibi et al. 2003), temel toplumsal hizmetleri ve altyapıyı geliştirebilir ve yerele özgü gelir kaynaklarından faydalanarak daha fazla yerel kaynak üretimini sağlayabilmektedir (Klugman 1994). Yerel düzeyde seçilmiş liderler ve hükümetler, yerel halkları ve onların tercihleri ile önceliklerini, yüzlerce kilometre ötedeki ulusal hükümetlerden daha iyi bilmektedir. Yerel yönetimlere yerel politikaları şekillendirmede ve ulaşım, birincil sağlık hizmetleri, eğitim ve iskân gibi yerel hizmetleri idare etmede daha fazla güç aktararak söz konusu başlıkların tümü yerel ihtiyaç ve önceliklere uygun hâle getirilebilmekte ve karar alma süreci, merkezi hükümetin hemen her kararı almasına ihtiyaç duyulan durumdan daha hızlı hâle getirilebilmektedir. Ayrıca, son araştırmalar da göstermektedir ki yerel yetkililer ve topluluklar, yoksul kesimleri belirlemede ve onlara ulaşmada merkezi hükümetten daha başarılıdır ve bu durum da toplumsal destek programlarını daha verimli hâle getirmektedir (Alderman 2002, Gadenne and Singhal 2014).

b Daha İyi Bir İdareyi Desteklemek

Karar Alma Süreçlerine Daha Büyük Bir Erişim

Birer yurttaş olarak insanların büyük bir çoğunluğunun kendi ulusal parlamentolarına ya da yürütme erki olan başkentteki bakanlıklarına erişimi yoktur. Fakat belediyelere veya yerel birimlere ulaşmak oldukça basittir. Karar alma sürecini yerel seviyeye kaydırmakla bu süreç, vatandaşların erişimine daha açık hâle gelir ve toplumun, yaşantısına etki eden kararlara daha fazla dahil olabileceği noktalar yaratılır. Tunus bu durum için iyi bir örnek teşkil ediyor. Her belediyenin bir yerel kalkınma planı vardır (Plan d'Investissement Communal veya "PIC") ve bu planlar bir sonraki yıl için altyapı, şehir

planlaması, yerel ekonomik projeler ile kültürel ve toplumsal aktiviteler gibi yerel yatırımlara dair programları ve bütçeleri belirlemektedir.

Tarihi olarak belediyelerin, yerel kalkınma planları üzerindeki otoritesi oldukça zayıf olagelmıştır. Nitekim bu kararları alan, planları hazırlayıp onları onaylayan ve uygulamasını takip eden bildiğimiz manadaki İçişleri Bakanlığı idi. Şimdi ise yeni adem-i merkeziyetçi çerçevede, yerel kalkınma planlarını hazırlama sorumluluğu öncelikli olarak belediye konseylerine devredilmiş durumda ve bu konseylerin de söz konusu planları hazırlarken sürece yerel halkı dahil etmesi gerektiği bilinmektedir. Bu da kendi alanlarının ihtiyaçlarını ve önceliklerini bilen yerel halkın hangi yerel projelerin uygulanması ve yerel bütçenin nasıl harcanması gerektiğine dair doğrudan karar alma sürecine katılacağı anlamına gelmektedir. Karar alma süreçleri ile böyle bir temas ise; teorik olarak vatandaşların söz konusu kararlar alınırken daha iyi bilgilendirileceği ve yetkilileri daha fazla denetleyebileceği anlamına da gelmektedir. Böylelikle devletler de yerel yönetimler aracılığıyla vatandaşlarına daha yakın ve daha görünür hâle gelerek onların gözünde daha büyük bir meşruiyet kazanmaktadır (Faguet 2012).

Çeşitliliğin Tanınması ve Çatışmadan Kaçınmak

Adem-i merkeziyetçilik, belli bölgelerdeki gruplara güçlü bir olanak sağlayarak ve onlara yaşantılarına etki eden belli başlı konularla ilişkili olarak karar alma gücünü vererek gerilimlerin yatışmasına ve çatışmaların önlenmesine katkı sağlamaktadır (Lijphart 1996, Schou and Haug 2005). Birçok çalışmanın da gösterdiği üzere “ulusal altı seviyede görece daha fazla harcama ve istihdam ile geleneksel adem-i merkeziyetçilik politikaları, etnik çatışma olasılığı ile yakından ilişkilidir.” (Siegle and O’Mahony 2006). Adem-i merkeziyetçilik ise gücü paylaştırarak ve farklı toplumsal grupların ve azınlık gruplarının kendi çıkarlarını koruyabileceği farklı kanallar yaratarak çatışmaları azaltmaktadır.

Gücün Tek Elde Toplanmasını Engellemek

Adem-i merkeziyetçilik, siyasal anlamda rızanın gerektiği birçok alan yaratmak suretiyle gücün tek bir grubun (parti veya bir kişi) elinde toplanmasını engellemektedir. Örneğin; birçok Güney Amerika ülkesi otoriter dönemlerden geçmelerinin ardından, merkezdeki yönetici elitlerin aşırı bir güç kazanması

gibi durumların yinelenmemesi için adem-i merkeziyetçi uygulamaları devreye sokmuştur (De la Cruz 2004). Bu yanı sıra adem-i merkeziyetçilik, siyasi süreci “ulusal, tavandan tabana ve birkaç büyük şehirde yer alan sosyo-ekonomik bir elitin tekeline ait bir formdan ayrıştırarak birçok spesifik ve yerel alanı kucaklayan üst bir alana dönüştürmektedir” (Faguet et al 2015a, 11).

Politik Elitin Yenilenmesi

Adem-i merkeziyetçilik, yeni liderlerin ortaya çıkabileceği alanlar yaratarak politik elitlerin yenilenmesine de yardımcı olabilir ki bu, on yıllar boyunca süren liderlik boşluğundan ötürü Arap dünyasının büyük anlamda ihtiyaç duyduğu bir duruma karşılık gelmektedir. Dolayısıyla yerel politikalar sayesinde yeni aktörler, bir öğrenme süreciyle değerli tecrübeler kazanma imkânı sağlayabilmekteledir.

Nitekim Arap Baharı, Arap dünyasındaki birçok muhalefet partisinin kırılğan bir politika deneyimi olduğunu ortaya koymuştur. Açık, rekabetçi bir siyasi alanın yokluğunda, muhalefet partiler; idareye, koalisyon kurulmasına ve güç paylaşımına dair daha az tecrübeye sahiplerdir. Buna karşılık risklerin ulusal hükümete kıyasla daha düşük olduğu yerel seviyelerde bunu ortaya koymak ise; kamusal alanın kendi içerisindeki başkaca partileri test etmesine ve performansla dayalı olmak kaydıyla daha bilinçli bir siyasi referans geliştirmesine yol açarken siyasi liderlere de idare tecrübesi hususunda değerli bir zemin sunmaktadır.

Merkeziyetçi Arap Devletleri

Arap devletleri dünyadaki en merkeziyetçi devletler olarak kabul edilmektedir (Harb and Atallah 2014). Arap dünyasındaki yerel yönetimlerin ulusal giderler içerisindeki payı ortalama %5 dolaylarında iken Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) üyesi ülkelerde bu oran %35 aralığındadır (CGLU 2010). Ancak şüphesiz ki mevcut tablo her zaman böyle değildi. Koloni döneminden önce Arap dünyasının çeşitli yerlerinde yaşayan birçok yerel topluluk, adem-i merkeziyetçi bir yapı içerisinde kendi hayatlarını idame ettirmekte, merkezi yönetime oldukça minimum ölçekte bir bağımlılık göstermekte ve tabir-i caizse kendi kendini yönetmekteydi. (Harb and Atallah 2014). Kolonyal dönemde ise merkeziyetçi devlet fikri öne çıkmış; çünkü koloni yönetimleri, genelde başkentten görece uzakta yer alan zenginliklerden ve dolayısıyla yeraltı/yer üstü kaynaklardan yararlanmak hususunda iştah kabartarak bu bölgeleri devletin kontrolü altına alıp iktidarın merkezde toplanmasına kaynaklık etmişlerdir (Oxhorn et al. 2004).

Gelişmekte olan birçok devlet bağımsızlığını elde ederek halihazırda merkeziyetçi devletlerin sınırlarını büyük ölçüde genişletmişler ve bunu ulusal eğitimi, sağlık hizmetleri ve diğer hizmetleri, sanayileşme politikaları ve büyük bir merkezi bürokratik yapıyı devreye sokmak suretiyle güçlü modern kurumlar inşa etmek ile ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak için yapmışlardır. Nihayetinde bu devlet inşa süreci, iktidarın merkezdeki bir avuç elitin elinde toplanmasına ve merkeziyetçiliğin kuvvetlenmesine yol açmıştır.

Öte yandan 1980'lere kadar gelişmekte olan devletler gücü; yerel ve bölgesel yönetimlere dağıtmaya başlamıştır. Afrika, Asya ve Latin Amerika'nın tümü, iç ve dış baskıların arifesinde büyük adem-i merkeziyetçi dalgalara şahit olmuştur. Bilhassa 1970'lerdeki ekonomik çöküntü, tek partili ve merkeziyetçi rejimlerin sorgulanmasına yol açarak ve yine bu rejimlerin meşruiyetlerinin temelini sarsarak bölgedeki birçok ülkeye darbe vuran ekonomik ve idari krizleri ortaya çıkarmıştır. Bu da yeni idari yaklaşımlara ve adem-i merkeziyetçiliğe doğru hamle yapmaya yönelik bir arayışa kapı aralamıştır (Ndegwa 2004). Diğer ülkeler demokratikleşme süreçlerini takiben adem-i merkeziyetçi reformları benimsemişlerdir ki bu da Brezilya ve Arjantin örneklerinde olduğu gibi, iktidarın paylaşılması yönünde bir ivme yaratmıştır (Eaton 2004).

Buna karşın Arap ülkelerinin çoğu demokratikleşme ve adem-i merkeziyetçi bir idareyi benimseme yönündeki baskılara karşı bir dizi ayrıştırıcı ve baskıcı politikalarla adeta akıntıya karşı kürek çekmeyi tercih etmiştir. Bahse konu Arap devletleri sadece yüksek derecede merkeziyetçi olmamakla birlikte kendi yurttaşlarının yaşamlarının her alanını denetleme hakkına sahip olduklarını düşünmeye ve bunda ısrar etmeye devam etmekteledir. "Rantlara" ulaşmak, devlet bürokrasisi üzerinde nüfuz sahibi olmak ve geniş yelpazede ekonomik faaliyetler için bir dizi işlere, sözleşmelere ve izinlere ulaşmak anlamında devlet ve devlete erişmek; refahın anahtar belirleyicileridir. Bu anlamda devlet aynı zamanda birinci elden esas işveren konumundadır, yani patronudur. Örneğin; Suriye'de, iç savaş patlak vermeden önce nüfusun neredeyse yarısı devlet tarafından sağlanan sabit bir gelirle yaşamaktaydı (Abu-İsmail & El Laithy, 2005). Devletin kaynakları dağıtmada üstlendiği bu asli rol, Arap dünyasındaki merkeziyetçi devletleri iktidarın paylaşılmasına karşı daha da dirençli hâle getirmektedir.

Birçok Arap ülkesindeki yerel yönetimlerin yetkisi oldukça azdır ve bu idareler çok sınırlı kaynaklar ile gelirlere sahiptir. Kendilerine ait bazı vergi yetkileri (Filistin hariç) yanı sıra merkezden kaynak transferi genelde siyasi bağlılık koşuluyla sağlanmaktadır (Harb and Atallah 2014). Bazı ülkelerde ise yerel yönetimler tam olarak kullanmaları gereken vergi yetkilerini dahi siyasi bağlılığı arttırmak için vergi mükelleflerine muafiyetler sağlayarak kullanmama yoluna gitmektedir. Harb and Atallah'a göre, "Ürdün'de 2003 yılında belediye gelirlerinin yüzde 40'ı toplanmamıştır. Bu yanıyla Ürdün'deki yerel yöneticiler, kendi seçmenlerini kızdırmaktansa merkezi yönetim ile bütçe aktarımı konusunda pazarlık etmeyi tercih ediyor gibi görünmektedir. Fas'ta da seçmenleri kaybetme korkusu, kayırmacılık ve kamusal finansmana duyulan güvensizlik; yerel yöneticileri vergileri toplamaya isteksiz hâle getirmektedir. Yemen'de de benzer bir şekilde yerel konseyler, tatmin etmeleri gereken seçmen tabanını "kırmayı" istememektedir. (Harb and Atallah 2015, 233).

Yerel yönetimler ayrıca yetersiz insan kaynağından ve kalifiyeli eleman eksikliğinden de mustarıptır. Nitekim bugüne dek birçok rejim, yerel yönetimlere yapılan işe alımları, yalnızca işsizliği düşürmek ve siyasi gerilimleri gidermek için kullanmıştır. Örneğin Fas İçişleri Bakanlığı, 1990'larda birçok şehirde patlak veren protestolara yanıt olarak birçok genç yurttaşı işe almıştır. Bu kitlesel işe alım politikasının bir sonucu olarak da merkezi idare bütçesinin yüzde 43'ünü maaşları ödemeye ayırırken taşradaki idarelerde bu oran yüzde 55'e yükselmiştir. Buna rağmen kalifiyeli eleman oranı yüzde 19,54'te kalmış ve dolayısıyla kalifiyeli eleman eksikliği problemi de çözülememiştir (Bouabid and Iraki, 2015).

Aşağıdaki tablo, Arap ülkelerindeki yerel yönetimlere dair genel bir bakışı sunmaktadır:

Ülke	Siyasi Sistem- Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişki
Cezayir	Kısıtlı bir otonomi mevcut olmakla birlikte yüksek derecede merkezi bir yapıya sahiptir. Yerel otoriteler vilayet ve belediyelerden oluşmaktadır. Vilayetin valisi devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Seçilmiş belediyeler bulundukları kenti temsil etmektedir ve birer belediye başkanı tarafından yönetilmektedir. Yerel seçimler ise iktidar partisi tarafından sıkı bir şekilde kontrol edilmektedir.
Mısır	Yüksek derecede merkezi bir yapıya sahiptir. Her bölge, cumhurbaşkanı tarafından atanan birer vali ve yürütme komitesi tarafından idare edilmektedir. Belediyeler, merkezi hükümet tarafından atanan yürütme komiteleri tarafından kontrol edilmektedir. Komite üyelerinin yüzde 95'i iktidardaki Ulusal Demokratik Parti üyelerinden oluşmaktadır. Bölgesel ve vilayet düzeyinde seçilmişlerden oluşan halk konseyleri var olmakla birlikte bunların yürütme kurullarına kıyasla yetkileri oldukça azdır.
Ürdün	Karma bir sistem mevcuttur. Yerel yönetimleri güçlendirme süreci 1988'de başlamıştır ve 2005'te Kral tarafından tekrar uygulanıma konmuştur. Vilayetlerdeki valiler merkezi hükümet tarafından atanmaktadır. Belediyeler, seçilmiş konseyler tarafından yönetilmektedir. Bu konseyler resmi olarak finansal ve idari açıdan bağımsızdır ancak hükümet tarafından her zaman feshedilebilir kırılganlıktadır. Hukuken de geniş bir sorumluluk alanına sahip olmakla birlikte gerçekte kapasitelerinin yetersizliğinden ötürü finansal ve idari işlerin çok azını yerine getirebilmekteledir. "Kuvvetli merkeziyetçilik ve Kralın doğrudan müdahaleci pozisyonu, yerel düzeyde bağımsız hareket imkanlarını engellemektedir." (Harb and Atallah 2015, 8).
Kuveyt	Yüksek derecede merkezileşmiş bir hükümet ile Emir tarafından atanan bölge valilerinin bir arada bulunduğu bir sisteme sahiptir fakat seçilmiş belediye konseyleri yolların yapımı, şehir planlaması ve iskân gibi birçok kamu hizmetini yürütmektedir.
Lübnan	Yerel yönetimler konusunda bir geçmişe sahip olsa da iç savaş, merkezi-yetçiliğin kuvvetlenmesi ve belediyelerin sahip oldukları birçok yetkiyi kaybetmesi gibi neticeler doğurmuştur. Yerel yönetimi güçlendirme reformları 1990'larda başlamıştır ve yerel seçimler 1998 yılında tekrar uygulamaya konmuştur. Mevcut mevzuata göre belediyelerin sağlık hizmetlerinin yürütülmesi, altyapı çalışmaları vb. geniş yetkileri vardır. Ancak kaynak ve kapasite eksikliği çekmekteledir. Belediyelerin, merkezi hükümetin toplam geliri arasındaki payı, 2008 yılı verilerine göre yüzde 9'un altındadır. (Harb and Atallah 2014).

Fas	Karma bir sistem mevcuttur. Yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik reformlar 2002 yılında, “daha ileri bir yerelleşme” politikasıyla uygulanıma konmuştur. Yeni anayasa resmi olarak gücü bölgesel ve yerel otoritelere dağıtmaktadır. Her bölgenin merkezi hükümete sorumlu olan bir valisi ve bir bölgesel konseyi mevcuttur. Yerel yönetimlerin, bilhassa şehirlerde; su temini, elektrik ve ulaşım gibi kamu hizmetleri konusunda ciddi yetkileri vardır. Ancak yerel yönetimler, birçok kararda olduğu gibi öncelikli olarak valilerin ve İçişleri Bakanlığının onayını almak zorundadır. 2009 yılında yerel harcamaların toplam ulusal harcamalar arasındaki payı yüzde 14,25 olup bu oran, Arap coğrafyasına kıyasla yüksek bir orana karşılık gelmektedir. (Bouabid and Iraki 2015).
Suudi Arabistan	Yüksek derecede merkezi bir yapıya sahiptir. İçişleri Bakanı'na karşı sorumlu olan birer valiye sahip 13 ayrı bölge mevcuttur. Bölge konseylerinin, kendi bölgelerinin ihtiyaçlarının karşılanmasında çok sınırlı bir rolü vardır.
Sudan	1991'den bu yana federal bir devlettir. Hükümetin üç katmanı mevcuttur (federal hükümet, federe devletler ve yerel topluluklar). Her federe devletin valisi, mevzuatı ve idari yönetimi vardır. Valiler, devlet başkanının yerel liderlerle istişare edip aday gösterdiği dört kişi arasından ve yasama konseyi tarafından seçilmektedir. “Mahalliyah” isimli yereldeki yönetim, idari yapıyı belirleyen bir yasama konseyini seçmektedir. Tüm altyapı hizmetleri ve eğitim de dahil olmak üzere sosyal hizmetler, federe devletlere devredilmiştir.
Suriye	Yüksek derecede merkezi bir yapıya sahiptir. 14 vilayet, İçişleri Bakanlığı tarafından atanan valilerce yönetilmektedir. Yerel Halk Konseyleri kâğıt üstünde seçilmişlerden oluşsa da iktidar partisi tarafından domine edilmiştir. Merkezi yönetimdeki yüksek bürokratlar karar alma süreçlerinde baskındır. Yereldeki yetkililerin ise uzmanlık ve eğitim seviyeleri düşüktür.
Tunus	Yüksek derecede merkezi bir yapıya sahiptir. Bölge valileri, merkezi hükümet tarafından atanmaktadır. Seçilmiş yerel konseyler ise merkezi hükümet tarafından oluşturulabilir ya da feshedilebilir. 2011 Devrimi öncesinde bu konseyler katı bir şekilde iktidar partisinin kontrolü altındaydı. Kırsal bölgelerde yerel yönetim teşkilatı yoktur. Yerel otoriteler oldukça düşük gelirlere ve kaynaklara sahip olmanın sıkıntısını çekmekteydiler. 2011 yılında yerel yönetimlerin harcamaları, ulusal bütçenin yalnızca yüzde 3,7'si civarındaydı. (Turki and Verdeil 2015).

Yemen	Tarihi olarak merkeziyetçi olmayan bir yapıya sahiptir ve yerel kabileler ulusal politikayı domine etmektedir. Adem-i merkeziyetçiliği güçlendirmeye dair yasalar 1991'de hazırlanmıştır ve yerel konseylere yatırım ve kalkınma konusunda geniş yetkiler veren yerel yönetimlere dair yasa 1994 ve 2000 anayasalarında uygulamaya konmuştur. Yerel seçimler düzenlenmektedir ve “büyük ölçüde” (Hallaj 2015) serbesttir. Her vilayetin bir valisi ve seçilmiş bir konseyi vardır. Valiler, 2008'den bu yana yerel düzeyde seçilmektedir ve kayda değer bir güce sahiplerdir. Ancak iktidar partisinin adayları bir vilayet dışında tüm vilayetleri kazanmıştır.
-------	--

Arap Dünyasındaki Adem-i Merkeziyetçi Reformlar: Bir Saptırmanın ve Tahrifin Tarihi

Gelişmekte olan ülkelerin kendilerini bir anda adem-i merkezileşme dalgası içerisinde bulduğu 1990'lar boyunca birçok Arap ülkesi -Birleşmiş Milletler (BM) ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların da desteğiyle- merkeziyetçiliği azaltmaya dair reformlar yapmıştır.

Ancak bu “reformlar”, rejimlerin reform ve değişim yapıyor imajı yaratıp böylece dikkatin idari problemlerden uzaklaşmasını sağlamasına müsaade ederken siyasi statükoyu mümkün olduğu kadar az bir biçimde dönüştürecek şekilde tasarlanmıştır.

Nitekim birçok araştırmanın da gösterdiği üzere Arap ülkelerindeki çok sayıda adem-i merkeziyetçi reform, yeni yasalarla yerel yönetimlere gücün aktarıldığı görüntüsünü sergilerken bir yandan da yerel yönetimlerin gücünü ciddi bir şekilde sınırlamış ve engellemiştir. Lübnan Siyaset Araştırmaları Merkezi'nin (LCPS) yakınlarda yayımladığı bir araştırma, birçok Arap rejiminin “merkeziyetçiliğin tonunu düşüren reformları benimserken aynı zamanda bu reformların tam olarak uygulanmasını engellemenin yollarını bularak” ve yerel yönetimlerin gerçek bir bağımsız karar verme gücüne sahip olabilecekleri finansal ve idari güce sahip olmalarının önünü keserek esasen, reform yapıyormuş gibi gözükmeyle yetindiğini ortaya koymaktadır (Harb and Atallah 2015, 230).

Dolayısıyla birçok rejim aslında adem-i merkeziyetçi adımların atılması için sağlanan uluslararası fonlardan yönü saptırılmış reformlar ortaya koymak suretiyle yararlanmakta ve bunu kendi güçlerini tahkim etmek, kendilerine

sadık yerel liderleri ödüllendirmek ve yerel yönetimleri daha da güçsüzleştirmek için kullanmaktadır. Örneğin LCPS'nin araştırması, Lübnan İçişleri Bakanlığının, adem-i merkeziyetçi programlar için ayrılmış uluslararası fonları nasıl kendi iç eğitimi ve hizmetleri için kullandığını açık bir şekilde ortaya koymaktaydı. Sylvia Bergh'ün Fas'ı baz alan Ulusal İnsani Gelişimi Destekleme Projesi Girişimi'nin (INHD) -Dünya Bankası ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası bağışçılar tarafından finanse edilen ve yoksul ülkelerde yerel katılımı arttırmak yoluyla kalkınmayı sağlamayı hedefleyen bir program- öncülük ettiği bir araştırma, bu programın İçişleri Bakanlığı temsilcilerinin gücünün daha da arttırdığını ve kayırmacılığın güçlenmesine ne derece katkı sağladığını ortaya koymaktaydı (Bergh 2012).

Myriam Ababsa'nın araştırması da Ürdün'deki adem-i merkeziyetçi programların kraliyet ailesine yakın kabile liderlerini güçlendiren ve yerel yönetimleri zayıflatan bir etkiye sahip olduğunu göstermekteydi (Ababsa, 2015).

Arap Baharında dalga halinde yayılan isyanlar, Arap dünyası içerisinde iktidarın paylaşımına dair tartışmaları da alevlendirmiş ancak bu protestoların başlıca etkileri ülkeden ülkeye farklılıklar arz etmekteydi. Bu anlamda söz konusu protestolara verilen karşılıklar üç kategoride tasnif edilebilir. Birinci kategoride; siyasi rekabet alanını daraltmak, özgürlükleri kısıtlamak, sivil toplumu tasfiye etmek, kamu harcamalarını arttırıp toplumsal huzursuzluğu en azami düzeye çekmek ve iletişim ile medya organlarını kontrol etmek için yeni sofistike stratejiler geliştirmek, yani Steven Heydemann'ın tabiriyle "otoriterliği arttırmak" suretiyle gücünü daha da merkezileştiren ve bir anlamda pekiştiren devletler yer almaktadır (Heydemann 2007).

Bu, birçok Arap monarşisinin verdiği karşılık tipine örnektir. Hüsnü Mübarek'in düşüşünden sonraki bir ay içerisinde Suudi Arabistan Kralı Abdullah, muhalefeti tasfiye ederken sosyal harcama bütçesine 130 milyar dolar eklemeye yapılacağını, asgari ücretin arttırılacağını ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde 60,000 kişinin işe alınacağını ilan etmiştir. Katar ise kamu sektöründeki maaşları yüzde 60 ile 120 arasında değişen oranlarda yükseltmiştir ki bu da 2,75 milyar dolara mal olmuştur. Birleşik Arap Emirlikleri (BAE), vatandaşları için 2 milyar dolar tutarında bir konut kredisi programını başlatacağını duyurmasının yanı sıra protestoları

sert bir şekilde bastırmış ve belirtildiği kadarıyla (Human Rights Watch (HRW), 2016) kitlesel gözetleme teknolojilerine ciddi bir yatırım da yapmıştır. Dolayısıyla artan toplumsal ve siyasi baskılar karşısında söz konusu rejimler, merkeziyetçi devleti güçlendirmeyi ve karar alma süreçlerini yerel düzeye yaymaya dair tüm girişimlere karşı direnmeyi tercih etmişlerdir.

İkinci kategoride yer alan ülkeler ise çatışma yolunu seçen devletlerdir. Bunları Libya, Yemen ve Suriye olarak sıralanabilmektedir. Bu devletlerde merkezi yönetimin zayıflaması parçalanmalara, bazı bölgelerde kontrolün kaybedilmesine ve bölgesel ve/veya etnik temelde iktidar paylaşımı taleplerinin su yüzüne çıkmasına neden olmuştur. Libya'da, doğu ve batı bölgeleri arasındaki geçmişten gelen ayrılıklar ve bölgesel düzeyde bu kez daha yüksek bir sesle işitilen otonomi çağrıları tekrar gündeme gelmiştir. Zaten parçalanmış bir devlet olan Yemen ise Husiler ve Hırak gibi bölgesel temelli iktidar odaklarının belirli bölgeler üzerinde kontrollerini tesis etmesiyle daha derin bir parçalanmayla karşı karşıya kalmıştır. Suriye'de ise Demokratik Birlik Partisi (PYD) gibi yeni bölgesel aktörler kendi otonom bölgelerini kurmayı hedeflemektedirler. Adı geçen devletler adem-merkeziyetçiliğin kontrol dışı ve fiili bir biçimine tanıklık etmektedir, çünkü geniş çaplı bölgeler merkezi yönetimin kontrolünden çıkmış ve bu bölgelerde farklı yönetimler tesis edilmeye başlanmıştır.

Son kategoride ise “demokratikleşme/adem-i merkezileşme” seçeneğini tercih eden ve yerel seçimleri güçlendirmenin yanında bazı yerel yönetimi güçlendirici unsurları devreye sokan devletler yer almaktadır. Bu devletler de Tunus, Fas ve bir dereceye kadar Lübnan ile Ürdün şeklinde sayılabilir. Tunus, yeni anayasasında merkeziyetçi olmayan bir idari modeli öngörürken Fas da vatandaşlarının, yerel ve bölgesel temsilcilerini doğrudan seçmesine ilk kez müsaade etmiştir. Aynı zamanda Lübnan da Ürdün'de olduğu gibi yerel yönetimleri güçlendirecek yeni bir yasa taslağını tartışmaktadır. Hükümet, bu yasanın topluma karar alma süreçlerinde daha büyük bir rol vermek suretiyle halkın kendi bölgesel konseylerini seçmelerini mümkün kılacak şekilde tasarlandığını söylemektedir. Bu devletlerdeki merkezi yönetimler, iktidarın yerel düzeyde paylaşımına ve daha âdem-i merkeziyetçi bir yapıya doğru evrilerek toplumsal ve siyasi gerilimi azaltmanın bir yolu olarak aşamalı reformları devreye sokmak gibi bir sorumluluğu taşımaktadır.

Otoriteryanizmi Bypass Etmenin Bir Yolu Olarak Adem-i Merkeziyetçilik

Arap dünyasında adem-i merkeziyetçi yapılar kurmanın önündeki en büyük engel hiç şüphesiz rejimlerin büyük çoğunluğuna hakim olan otoriter yönetim modelidir. Otoriter rejimlerin yerel yönetimleri güçlendirmemesi için bin türlü gerekçesi vardır; çünkü aksi halde güçlü bir yerel yönetim aynı zamanda birbiriyle rekabet eden alternatif iktidar odakları oluşturacaktır. Demokratik olmayan Arap rejimleri ise yerel düzeydeki güçlerini ya yerel liderleri doğrudan merkezden atayarak ya da kaynakların eşitsiz bir şekilde dağıtımı yoluyla yerel elitlerle iş birliği yaparak korumaktadır.

Fakat adem-i merkeziyetçi bir yapı, otoriter bir bağlamda imkansız mıdır? Araştırmalar, mali sınırlar içerisinde adem-i merkeziyetçilik ile demokrasi arasında bir bağ olduğunu ortaya koymaktadır: Ulusal altı düzeydeki yönetimlerin ulusal bütçe içerisinde daha fazla pay sahibi olduğu ülkeler bir otokrasi olmaktan ziyade demokrasi olma eğilimi göstermektedir. Pierre Landry'ye göre, ulusal altı yönetimlerin gelir döngüsü içerisindeki yüzdelik payı ile rejimlerin türleri analiz edildiğinde, "otoriter rejimlerin, demokratik rejimlerden %11 oranında daha sınırlı bir adem-i merkeziyetçi karaktere sahiptir" (Landry, 2008, 9).

Adem-i merkeziyetçiliğin, merkezi hükümetin güç temelli tahakkümünü aşamalar halinde etkisizleştirerek küçük adımlarla demokratikleşmeye doğru giden bir değişimi sağlamanın yolu olabileceği söylenebilir

Öte yandan adem-i merkeziyetçi olup fakat aynı zamanda otoriter bir niteliğe haiz olan rejimler de vardır. Landry, ulusal altı bütçenin toplam bütçe içerisindeki oranının %30'u aştığı 11 otoriter rejim tespit etmektedir. Çin buna bir örnektir. Çin'de yerel yönetim harcamaları toplam harcamanın

%70'ine karşılık gelmektedir ve yerel yönetimlerin siyaset alanında ciddi bir kontrolü söz konusudur. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerine çalışan akademisyen Tulia Falletti de genel itibarıyla askeri cuntaların yönetimde yer aldığı Güney Amerika ülkeleri ölçeğinde adem-i merkeziyetçi reformlar üzerine kapsamlı yazılar kaleme almıştır. Falletti, örneğin Arjantin'deki askeri cuntanın, okul öncesi eğitimin ve ilköğretimin sorumluluğunu hiçbir kaynak transfer etmeksizin de olsa bölgesel yönetimlere aktarmasıyla adem-i merkeziyetçi bir hamlede bulunduğunu söylemektedir. Bu hamle, neo-liberal reformların bir parçası olarak "devleti küçültüp milleti büyütme" sloganı altında yapılan ve

ulusal bütçedeki açığı kapatmayı hedefleyen bir hamledir. Diktatörlük yönetimi altında yapılan bu ani hamle pekâlâ büyük bir yerel otonominin doğmasını sağlamasa da daha adem-i merkeziyetçi bir atmosfer yaratmış ve uzun vadede demokratikleşmeye katkıda bulunmuştur.

Böylece adem-i merkeziyetçiliğin, merkezi hükümetin güç temelli tahakkümünü aşamalar halinde etkisizleştirerek küçük adımlarla demokratikleşmeye doğru giden bir değişimi sağlamanın yolu olabileceği söylenebilir.

Landry'nin işaret ettiği gibi yerel yönetimlerin güçlendirilmesi “aşamalar halinde siyasi anlamda bir muhalefet kaynağına dönüşebilecek güç odakları yaratarak” doğrudan ve ekonomik gelişmenin zeminini hazırlayarak dolaylı bir şekilde otoriteryanizmi aşındırmaktadır” (Landry, 2008, 10). Mona Harb'ın, Arap dünyasında adem-i merkeziyetçilik üzerine yaptığı çalışma da adem-i merkeziyetçi politikaların ürkek ve sınırlı olmalarına rağmen nasıl “daha gelişmiş hizmet temini ve şehir yönetimi sağladığını ve toplumsal ve siyasi değişime yol açtığını” göstermektedir (Harb and Atallah, 2014).

Otoriter yönetimlerde dahi gücü yerel yönetimlere doğru aktarmak, toplumun karar alma süreçlerine katılacağı alanlar yaratabilir. Bu sebeple adem-i merkeziyetçilik, Arap dünyasında gelişmiş bir idare anlayışı ve demokratik değişim için bir başlangıç noktası olarak kabul edilebilir. Çünkü bu durum organize siyasi partilerin kendilerini var edemediği veya genç nüfusun muhalefet partilerine olan inancını kaybettiği ülkelerde dahi gerçekleşebilir.

Dahası Arap rejimleri gün geçtikçe ekonomik baskılarla ve kısıtlamalarla karşı karşıya kalmaktadır ve bu sebeple ulusal bütçedeki açığı azaltmak, hizmet temini yükünü kaydırmak ve halkın değişim taleplerine karşılık “reform yapmış olmuş olmak” için bile olsa ilgi çekici bir seçenek olarak yerel yönetimleri güçlendirmeye ikna olabilir. Bu şekilde yapılacak reformlar küçük çaplı reformlar olsa da başkaca iktidar odaklarını güçlendirerek muhalif aktörlerin siyasi rekabete girebileceği yeni alanlar yaratarak ve siyasi öğrenme süreçleri için yeni fırsatlar oluşturarak uzun vadede daha büyük çaplı bir iktidar paylaşımına yol açabilir.

Adem-i Merkeziyetçilik Arap Dünyasında İşler mi?

Arap dünyasında herhangi bir başlıkta dahi olsa “değişim” adı altında yapılan her tartışma istikrarsızlık, kaos ve Sykes-Picot Anlaşması doğrultusunda egemen güçler tarafından oluşturulmuş siyasi düzenin bozulması tehdidini gündeme getirmektedir. Gerçekten de 2011’de bölgenin dört bir yanında görülen protesto dalgaları, devasa boyutta insani, sosyal ve ekonomik maliyetleriyle beraber büyük bir devlet baskısına ve yıkımına yol açmış fakat aynı zamanda pandoranın kutusunu da açmışa benzemektedir.

Arap Baharı’nı güçlü bir biçimde destekleyenler arasında bile ülkelerinin mevcut ahvalinden yönetilmesi daha güç ve istikrarsızlığa yol açacak şekilde küçük parçalara ayrılmasına neden olabilecek etnik ve bölgesel gerilimlere dair ciddi korkular besleyenler vardır. Nitekim Suriye’yi Esad ve Suriyeli muhalifler tarafından yönetilen alanlara bölme önerileri ve Kürt ayrılıkçı grupların otonomi elde etmek için mevcut çatışmadan faydalanması da demokratikleşme çağrısı yapan birçok kesimi rahatsız etmiştir.

Sykes-Picot mirası ile birlikte yakın tarihteki Irak Savaşı da benzer şekilde ‘dış güçlerin’ etnik ve bölgesel ayrılıkları, gerilimleri arttırmak ve ulusal birliği bozmak için kullandıklarına dair şüpheler gün geçtikçe artmaktadır.

Böylesi bir korkunun hâkim olduğu atmosferde asıl sorun ise demokratikleşmeye dair herhangi bir çağrının ulusal birliğe ve toprak bütünlüğüne ciddi bir meydan okuma olarak algılanıyor olmasıdır. Adem-i merkeziyetçiliğin kesinkes siyasi çözülme anlamına gelmesi için hiçbir sebep yoktur. En geniş anlamıyla adem-i merkeziyetçilikte (federalizm) dahi belli bölgelerin otonomiye kavuşması gerekmemektedir. Dünyanın en büyük federal devleti olan Hindistan’da merkezi hükümet, ulusal altı hükümetler üzerinde ciddi bir nüfuz sahibi olmaya devam etmektedir.

Arap rejimleri gün geçtikçe ekonomik baskılarla ve kısıtlamalarla karşı karşıya kalmaktadır ve bu sebeple ulusal bütçedeki açığı azaltmak, hizmet temini yükünü kaydırmak ve halkın değişim taleplerine karşılık “reform yapmış olmuş olmak” için bile olsa ilgi çekici bir seçenek olarak yerel yönetimleri güçlendirmeye ikna olabilir

Yine adem-i merkeziyetçilik ulus devletin çözülmesi anlamına da gelmemektedir. Esasında ise tam tersi bir etkiye bile sahip olabilir. Eğer merkezi bir sistem içerisinde belli bölgeler ve gruplar güç paylaşımından dışlanırlarsa, o sistemin meşruiyet kazanmasının olasılığı çok daha düşüktür. Diğer yandan, bölgelere ve belediyelere karar alma süreçlerinde daha fazla rol verilmesi ve yerel düzeydeki birimlere kendi temsilcilerini seçme hakkının tanınması daha geniş bir siyasi alan yaratabilir ve yurttaşların o sistem içerisinde güven kazanmasını daha muhtemel hâle getirebilir. Bu yanıyla adem-i merkeziyetçilik, ülkeyi parçalara bölmekten ziyade her bölgeye, gruba ve yurttaşla aynı sistem içerisinde bir pay vererek ülkenin bir arada kalmasına yardımcı olabilir.

Aslında adem-i merkeziyetçilik, görece bölünmüş ülkelerde siyasi istikrarın korunması için sıklıkla bir çözüm olarak sunulmaktadır. Son araştırmalar, adem-i merkeziyetçiliğin merkezi hükümetin halk ve toprak üzerindeki otoritesini ve siyasi meşruiyetini pekiştirdiğini ortaya koymaktadır. Yanı sıra adem-i merkeziyetçilik, devleti “birbiri üstüne binen iktidar alanları ile karmaşık bir bütünlük ilişkisini esas alan ve hükümetin ülkenin herhangi bir yerinde hatalar yapmaya daha meyilli olduğu basit bir hiyerarşik yapıdan” dönüştürerek güçlendirmektedir (Faguet et al. 2015b, Brancati 2009). Güney Afrika ve Uganda gibi gelişmekte olan ülkelerde deneyimlenen süreçler bu savları doğrulamaktadır. Kendisini kaba kuvvet ve baskıyla ayakta tutan ülkelerin, merkezi devletin zayıfladığı ilk anda çözülmesi çok daha olasıyken, iktidar paylaşımı taleplerine belli bir derecede otonomi sunarak yanıt veren ülkelerin benzer şekilde merkezi hükümetin zayıflaması neticesinde dahi bir arada kalması daha olasıdır.

Adem-i Merkeziyetçiliği İşleyecek Şekilde Tasarlamak

Şüphesiz ki adem-i merkeziyetçilik tıpkı herhangi bir reformda olduğu gibi bazı riskleri de beraberinde getirmektedir. Adem-i merkeziyetçilik, yerel ölçekteki elitlerin kendi nüfuz alanlarını oluşturmalarına fırsat tanıdığı gibi, otokratik yerel liderlerin de güçlenmesine ve kendi iktidar alanlarını inşa etmelerine kapı aralamaktadır. Fakat iktidarın ve kaynakların herhangi bir denetim mekanizmasının incelemesine tabi tutulmadan yerele doğru aktarımı yolsuzluğu da arttırabilir. Dahası adem-i merkeziyetçi bir sistemde yerel yönetimlerin merkezi hükümetin sahip olduğu oranda kaynağa ve imkana sahip olmamasından ötürü hizmet kalitesi de düşebilir. Ayrıca yerel yönetimlere bağlı

bölgelere ve birimlere daha fazla özerklik tanınması, merkezi hükümet ile yerel yönetim arasındaki makasın açılması riskini de beraberinde getirir çünkü görece zengin bölgeler kaynaklara ulaşmak bakımından daha ayrıcalıklı olacak ve dolayısıyla yüksek bir gelire sahip olacaklardır.

Ancak söz konusu riskleri yönetmek için belli başlı önlemlere başvurulabilir çünkü adem-i merkeziyetçiliğin etkisi esasen nasıl tasarlandığına bağlı olarak değişiklikler göstermektedir. Adem-i merkeziyetçi politikalara büyük ölçüde kargaşa dönemlerinde başvurulmaktadır. Fakat reformların dikkatlice tasarlanması ve doğru bir düzende uygulanması hayati öneme sahiptir. Adem-i merkeziyetçilik, gücün ve kaynakların paylaşılması hususunda sınırları önceden belirlenmiş kurallara dayanmalı ve ulusal ile yerel elitlerin çıkarlarının örtüşeceği şekilde uygulanmalıdır. Herhangi istikrarlı bir kurallar bütününe olduğu gibi tüm taraflar daha kazançlı çıkacaklarına inandırılarak kuralları ihlal etmektense dikkate almayı için tercih etmeye yöneltilmeli ve iş birliğine teşvik edilmelidir.

Adem-i merkeziyetçilik deneyimleri, belli bir silsileyi takip etmenin ne derece önem taşıdığını göstermektedir: Sözgelimi mali kuralların esasları, gücün yerel yönetimler arasında paylaşılmasından hemen önce esaslı bir biçimde ortaya konmalıdır. Rusya bu durumun risklerini göstermesi bakımından son derece iyi bir örnektir. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra dahi Sovyetler Birliği'ne özgü mali yapı (ulusaltı hükümetler tarafından hem bölge hükümetlerinin hem de merkezi hükümetin vergiye tabi tutulduğu mali yapı) varlığını sürdürmekteydi fakat buna rağmen siyasi liberalleşme hamleleri yapılagelmiştir. Dolayısıyla bölgesel hükümetler otonomilerini kazandıklarında o güne dek tabi oldukları vergileri merkezi hükümete transfer etmeyi reddettiler ki bu da mali bir kriz yaratmıştır. Sözün kısası Sovyetler Birliği deneyimi bize, iktidarın devredilmesinden önce gücün ve sorumlulukların paylaşılmasına dair net kurallar konulmasının önemini açıkça ortaya koymaktadır.

Aşağıda, adem-i merkeziyetçiliğin pozitif etkilerinin maksimize ve risklerinin ise minimize edileceği şekilde tasarlanması için bazı yöntemler yer almaktadır:

Ulusal Birliği Korumak:

Ulusal güvenlik ve güç kullanımı gibi başlıklar her daim merkezi hükümetin kontrolü altında olmasını gerektirmektedir. Nitekim dünya üzerinde çok az ülke bu alanlarda karar alma yetkilerini yerel yönetimlere devretmiştir.

Etnik ve dini aidiyetler temelinde ayrışmaların güçlenmesinden kaçınmak için iktidarın bilhassa belli bir etnik yahut dini grupla bağlantılı hiçbir yerel birime devrolunmayacak şekilde yerel düzeye transfer edilmesi gerekmektedir. Örneğin, belli bir etnik topluluğun yoğun olduğu bir bölgeyi birkaç yere birime ayırmak veya yerel birimler tanzim etmek şeklinde olabilir.

Yolsuzluğu Sınırlamak:

Diğer kamu kurumları gibi yerel yönetimler de almış olduğu kararların hukukiliği bakımından ulusal hükümet tarafından denetlenmeli ve ulusal mahkemeler önünde hesap verebilmelidir. Yerel düzeyde denetimi sağlayan mekanizmalar (vatandaşların oluşturduğu yapılar, sivil toplum örgütleri vb.) önemli olmakla beraber, yerel yönetimlerin eylemlerinin merkezi hükümet tarafından denetlenmesi de kritik öneme sahiptir.

Güçlü bir seçim finansmanı kanunu da dahil olmak üzere açık bir siyasi rekabetin önünü açacak seçim yasalarının tasarlanması ve uygulanması da yerel düzeydeki aktörlere alan açmak bakımından önem taşımaktadır.

Kamu Hizmetlerinin Kalitesini Muhafaza Etmek:

Sorumluluklar net bir şekilde tanımlanmalı ve koordinasyon problemlerinin en azami düzeye indirgeneceği şekilde bir iş bölümüne gidilmelidir. Ayrıca yerel yönetimlerin sorumluluklarını yerine getirecek kaynaklara sahip olması gerektiği gibi gerekli insan kaynağı şayet sağlanamıyorsa yine merkezi hükümet tarafından temin edilmelidir. Bu, kamu personellerinin merkezi hükümet tarafından tayin edilmesi ve yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması sürecinde teknik destek verilerek gerçekleştirilebilir. Bu anlamda merkezi hükümet, kamu hizmetlerine dair gözlemci rolünü de korumalıdır.

Bölgesel Eşitsizlikleri Sınırlamak:

Fazlasıyla yerelleştirilmiş mali sistemlerde eşitliği sağlamak için az gelirli mahalli idarelere genellikle yıllık bazda yardımlar yapılır.¹ Örneğin Kanada ve Almanya'da merkezi hükümet destekleri sayesinde her bir bölgenin temel hizmetler için asgari ölçüde kişi başı milli gelir seviyesini elde etmesini güvence altına alınmıştır.

Denetlenebilirliği Desteklemek:

Doğrudan seçilen yerel yöneticilerin mahalli reformları başlatması ve statükoyla mücadele etmesi merkezden atanan yerel yöneticilere kıyasla çok daha olasıdır (World Development Report 1999/2000). Aynı zamanda gücün belirli iktidar odaklarının tekeline olmasını önlemek için güçlü yerel konseylerin veya yasama organlarının mevcudiyeti de önemlidir. Denetlenebilirliği arttırmak için yerel yönetimlerin, bölgedeki mukim sakinleri ve sivil toplum örgütlerini karar alma süreçlerine (katılımcı bütçe gibi yöntemlerle) dahil etmesi merkezi hükümet tarafından teşvik edilmesi gerekir.

BÖLÜM 2: TUNUS – BÖLGELERİN DEVRİMİ**Tunus'un Bölgesel Eşitsizliklere Dair Uzun Geçmişi**

2010-11'deki Tunus devrimi, yoksullaştırılmış, tabiri caizse kenara itilmiş ve periferi bir iç bölge olan Sidi Bouzid'de başlamıştır. Protestolar ilk olarak bir sebze satıcısı Mohamed Bouazizi ile bir yerel yönetim memuru (zabıta) arasındaki bir münakaşa sonrasında Bouazizi'nin kendisini bölge valiliğine ait bir çalışma ofisinin önünde ateşe vermesiyle kıvılcım almıştır. Bu nedenledir ki Bin Ali'nin ülkeyi terk etmeden önceki son protesto dahi ülke içindeki tüm şikayetlerin başlıca sorumlusu olarak görülen ve uzun süredir yerel yönetimleri, vatandaşları disipline etmek için bir anlamda gözü kulağı gibi kullanarak istismar eden İçişleri Bakanlığının önünde gerçekleşmiştir.

Bu anlamda Tunus devriminin özünde bölgesel eşitsizliklerin olduğunu rahatlıkla söylenebilir. Tunus'un bu unutulmaya yüz tutmuş hinterlandında 2010 yılında patlak veren isyan bir anlamda diktatörlük yönetimi tarafından uzun süredir ört bas edilen bir meseleyi de gün

1- Mahalli emlak vergisi gelirlerindeki eşitsizlikleri azaltmak için merkezi hükümetin az gelirli mahalli idarelere yaptığı yıllık yardıma karşılık gelir bu.

yüzüne çıkarmıştır: Bölgeler arasındaki derin eşitsizlik ve Tunus'taki merkezi yönetimin yoksullaşmış/yoksullaştırılmış periferiler üzerindeki baskısıdır. Nitekim bahse konu olan benzer iç bölgelerdeki memnuniyetsizliklerin dışa vurumu ilk kez tanıklık edilen bir durum değildir. Tunus “Bey”ine karşı gerçekleşen 1864-7 İsyanı’ndan, 2008 yılında Gafsa maden bölgesinde gerçekleşen protestolara ve 2009 yılında ülkenin güneydoğusundaki Ben Guerdane’de gerçekleşen protestolara kadar modern Tunus tarihindeki tüm kitlesel protestolar bu bölgelerde patlak vermiştir. Zira Sidi Bouzid sonrasında başlayan 2010 protestoları önce diğer kırsal iç bölgelere daha sonra ise sahil bölgelerine ve başkent Tunus’a sıçramıştır (Allal et al. 2013).

Bu “sosyo-mekânsal” tezat, on yıllardır süregelen sosyo-ekonomik uçurumun ve bunu doğuran politikaların bir ürünüdür. Önceki rejimin 2010-11’deki son yatırım bütçesinin sadece yüzde 18’i iç bölgelere ayrılmışken, yüzde 82’si sahil bölgelerine ayrılmıştır. İç bölgeler ciddi bir altyapı eksikliği sıkıntısı da çekmekteydi. Başkent Tunus’taki hanelerin yüzde 99,9’u içme suyuna sahipken bu oran, iç-batı bölgesi Kasserine’de sadece yüzde 62 ve Sidi Bouzid’de yüzde 50 idi. 2014 ulusal nüfus tahririne göre, Tunus’ta 468 kişiye bir doktor düşüyorken bu sayı iç-batı bölgesinde 2,149 kişiye karşılık 1 doktor şeklindeydi.

Söz konusu bölgesel eşitsizliğin altında birden fazla karmaşık sebep yatmaktadır. Bu sebeplerin kökeni ise iç bölgelere kıyasla sahil bölgeleri lehine sürdürülen ve bölgesel eşitsizlikleri derinleştirip sistematik bir şekilde arttıran kolonyal bir içerime sahip ekonomi politikalarda aranabilir. Beatrice Hibou bu durumu, sahil bölgelerinde görece yüksek bir değere sahip olan tarım ürünlerinin yetiştirilmesini gözetken “kapitalizmin coğrafi dinamiği” ile açıklamaktadır (Hibou 2015). Bu yanı sıra iç bölgeler yalnızca ham madde temini için istifade ya da istismar edilen yerler olarak işlev görmektedir. Dolayısıyla söz konusu kolonyal yönetimler, dış pazarlara ihraç edilebilecek daha değerli ürünlere dönüşmeleri için yerelden temin edilen ham maddeleri sahil bölgelerine transfer etmekteydi.

Bu asimetrik ekonomi politik, yerli ve milli sanayiye kurmayı hedefleyen sanayileşme hamlelerinin devreye sokulmasıyla ülkenin bağımsızlığını elde etmesinden sonra da sürdürülmüştür. Kamu yatırımları ve banka finansmanları sanayiye (yine sahil bölgelerinde yer alan) yönlendirilirken birçok iç bölgenin bağımlı olduğu tarım sektörü, 1970'ler boyunca banka kredilerinin sadece yüzde 7 ile 9'unu alabilmiştir. Tarım sektörüne olan kamu yatırımları 1970'lerde yüzde 20 bandındayken 1980'lerin sonuna gelindiğinde bu oran yüzde 10'a dek gerilemiştir (Ben Hammouda 2012). Bu politikalar AB'nin 1962 yılında Ortak Tarım Politikasını (CAP) ve ortak pazarı devreye sokmasına denk gelmiştir. Bu durumun neticesinde AB'ye mal ihraç etmek daha zor hâle gelmiştir ve dolayısıyla Tunus da dahil olmak üzere Kuzey Afrika ülkesi bu durumdan ciddi bir biçimde etkilenmiştir. Tarım sektöründeki düşüş kırsal bölgede yoksulluğu dramatik bir şekilde arttırmış ve iş arayışı için şehirlere kitlesel göçlerin de önünü açmıştır. Sonuç olarak iç bölgelerde iş gücü de erimekteydi.

Tunus'taki bölgesel eşitsizliği derinleştiren en önemli faktörlerden biri de şüphesiz Tunuslu yöneticiler ile ülkenin kıyı şeridindeki elitler arasındaki siyasi ittifaktır. Nitekim Tunus'un ilk Cumhurbaşkanı olan Habib Burgiba ve başkanlık ettiği Neo-Destour Partisi'nin seçmen tabanı büyük ölçüde sahil bölgelerinin kırsallarındaki elitlerden, devlet memurlarından ve sanayi işçilerinden oluşmaktadır. Bilhassa sahil bölgelerindeki toprak sahipleri, iktidar partisi içerisinde de nüfuz sahibiydiler. Öte yandan bu toprak sahipleri 1960'lar boyunca geçmişte el konulmuş yahut kamulaştırılmış vakıf topraklarından ve kamu veya özel sektör kredilerine erişmek hususunda kendilerine tanınan ayrıcalıklardan faydalandılar ve daha sonra da 1970'lerdeki ekonomik liberalleşme politikalarından ciddi manada yararlanabilme fırsatına sahip oldular (Anderson 1986). "Politika ve ekonomi arasındaki bu ensest ilişki", asimetrik bir ekonomiyi ve iç bölgelerin nazaran büyük ölçüde sahil bölgelerinin lehine olan bütçe politikalarını da beraberinde getirmiştir (Hammouda 2012).

2011 Sonrası Yerel Yönetimler ve Yenilik

Devrimin hemen öncesinde Tunus; 24 bölge (vilayet), 264 belediye ve 2,073 köy idaresinden oluşmaktaydı ve bunların tümü, merkezi hükümetin sıkı kontrolü altındaydı. Yerel yönetimler, merkezi hükümet ve iktidar partisi ya da en genel anlamıyla en yetkili otoritenin gözü kulağı olmak gibi bir role sahipti. Dolayısıyla yerel yönetimlerin işlevleri, yerele büyük bir güvensizlik besleyen ve otonom bölgelere “ulusal birliğin inşası şiarıyla empoze edilmiş ciddi kısıtlamalar” koyan yüksek derecede merkezileşmiş bir sistemi muhafaza etmek ve pekiştirmek şeklinde seyretmekteydi (Ben Ltaief 2008).

Devrimden sonra ise bahse konu olan yerel yönetimler kendilerini toplumsal öfkeyle, ihtilaflarla vesiyasi, sosyal ve ekonomik taleplerle karşı karşıya bulmuşlardır. Belediye konseyleri meşruiyetlerini tamamen kaybetmişler ve 2011’in başlarında merkezi hükümet tarafından ilga edilmişlerdir. Geçici “özel delegeler”, henüz gerçekleşecek olan askıdaki seçimler için yerlerini almışlardır. Bu “özel delegeler” siyasi partilerin, ticaret birliklerinin ve sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilerinden oluşan karma ekiplerdir. Ülkedeki bu özgün formülasyon yoluyla tesis edilen özgürlük alanı, yerel konseylere vatandaşları katılımcı yöntemleri kullanmaya yöneltmek ve bu deneyimi yaşamak için emsalsiz bir fırsat sunmaktaydı.

Aşağıdaki kısa özetler, geçtiğimiz altı yıl içerisinde uygulamaya konan katılımcı yönetim deneyimlerine kısa bir bakış sunmaktadır:

Sayada: Açık Yönetim Deneyimi

Tunus'ta pek de bilinmeyen bir balıkçı kasabası olan Sayada, tüm resmi belgelerini (toplantı notlarından bütçelere ve proje sözleşmelerine kadar) internet ortamına aktararak yurttaşlarının erişimine açan ilk Tunuslu belediye olarak ulusal ve uluslararası manşetlere adını taşımıştır. Dahası Sayada Belediyesi, erişime açık olmakla birlikte belediye sakinlerinin belediyenin internet sitesi aracılığıyla fikir ve şikayetlerini beyan ettikleri ve yerel projeler ile belli başlı meselelere dair görüşlerini paylaşılabildikleri, serbest bir kurum içi ağ kampanyasını da başlatmıştır.

Kasabanın belediye başkanı ve bir matematik profesörü olan Lotfi Farhane, bu girişimin belediyenin devrim sonrasında karşı karşıya kaldığı finansal zorluklara karşılık olarak ortaya konduğunu açıklamıştır. Yerel sakinlerin güvenini kazanmak ve onları vergilerini ödemeye ikna etmek için yerel konseyler, hesaplarının boş

olduğunu gösteren tüm belgeleri internet ortamında göstermekteydi. Ayrıca belediye konseyi toplantıları da kamuya açılmıştı ve her ne kadar devrim öncesindeki düzenlemeler buna izin vermese de katılanların konseye ve belediye başkanına soru sormasına müsaade edilmekteydi.

Mini-Mahdia

Mini Mahdia konsepti, Ulusal Tunus Kentleri Federasyonu (Fédération Nationale des Villes Tunisiennes) ile Uluslararası Alman Ortaklığı Girişimi (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit- GIZ) arasında ve Almanya'nın Bonn kentinde bir çocuk simülasyon kenti olan "Mini-Beule" ortaklığıyla geliştirilmiştir. Belediye başkanı ve konsey üyeleri bir seçim kampanyası sonrasında seçilmekteydi. Seçmen izleme birimi yerel seçimlerin organizasyonu için tayin edilmişti. Ayrıca kentte resmî belgelerin, haritaların ve sağlık kartlarının vb. dağıtımından sorumlu idari bir ofisi mevcuttu.

Genç gönüllüler, katılımcı demokrasinin temel kavramları konusunda eğitilmekte ve daha sonra beş günlük bir program kapsamında çocukları eğitmektedirler. Çocuklar dört çalışma grubuna bölünmüştü: İdari kurumlar, hizmet sağlayıcılar, iş dünyası ve boş zaman aktiviteleri.

İş dünyası grubundaki katılımcılar bir alan seçip maaş karşılığında bu işi yapmaktalardı. Vergi ödemeyi, parayı bankalarına yatırmayı ve nasıl birikim yapacaklarını öğrenmekteydiler. Katılımcılar, paralarını eğlence aktiviteleri için kullanabilmekteydiler. Katılımcılar ayrıca, kamuya ait bahçelerin düzenlenmesi gibi sivil gönüllülük aktivitelerine günde en az 1 saat katılabilmekteydiler.²

Fikirlerin Rekabeti: "CoMun Gençleri"

2013 yılında Tunus'taki 5 yerel yönetim, GIZ CoMun ağının desteğiyle 15-29 arasındaki yaş grubuna dönük, gençlik için gençler tarafından yürütülecek proje tekliflerini sunma çağrısı yapmıştır. Jendouba, Midoun Djerba, Gabes, Gafsa ve Monastir belediyelerinden 35 adet proje başvurusu yapılmıştır. Bağımsız bir jüri tarafından 9 proje seçildi ve vatandaş gazeteciliği, seçim gözetimi, çevre, şehir mirası ve belediye hizmetleri gibi farklı konulara dair 7 proje nihayetinde başarılı bir şekilde uygulanmıştır.

2- <http://www.co-mun.net/tunisie/promotion-des-jeunes/participation-des-jeunes>

Basın Birliği Kulübü Proje Müdürü ve Vatandaşlık İçin Genç Bloggerlar Projesi'nin yöneticisi Yassine Ben Abdallah konuşmasında; "Belediye yöneticileri ile bizler arasında artık bariyerler olduğunu hissetmiyorum. Bir ilişki kuruldu. Fikirlerimizi önerebilmeye ve farklılıkları tartışabilmeye başladık. Daha önce bu imkansızdı, belediye başkanı fildişi kulelerindeydi... Şimdi bir etkileşim ve fikir teatisi olduğu gerçeği, bu eğitimin en önemli kazanımı" demıştır.³

Menzel Burgiba: Bir Katılımcı Bütçe Deneyimi

Ocak 2014'te Bizerte'deki Menzel Burgiba Belediyesi ile birlikte La Marsa, Tozeur ve Gabes Belediyeleri, halihazırda dünyada 2,700 yerel yönetim tarafından uygulanan bir yöntem olan katılımcı bütçe uygulamasını başlatan ilk Tunuslu belediyeler olarak tarihe geçmişlerdir. Bu belediyeler, 2015 bütçesinin miktarını belirleme sürecine vatandaşları dahil etmek için bir Tunuslu sivil toplum kuruluşu (STK) ile birlikte çalıştı ve diğer partnerlerinin de desteğini almıştır. Örneğin Menzel Burgiba Belediyesi, 2015 yılı bütçesinden 100,000 dinarlık bir kısmı bu uygulamaya ayırmıştır.

2014 yılının Mart ve Nisan ayları arasında 1000 vatandaş, bu dört belediye tarafından organize edilen 22 kamuya açık toplantıya ya da "halk forumuna" katılım göstermiştir. Her forum bir hafta sonu boyunca sürmüş ve katılımcıların sunduğu projeler oylanmıştır. İlk turda 63 proje seçilmiş ve 63 delege (üçte biri gençlerden oluşan 20 kadın ve 43 erkek) bir sonraki turda kendi belediyelerini temsil etmeleri üzere seçilmiştir. Mayıs ayında her bir belediyede bunu takip eden birer forum organize edilmiş ve bu forumlarda delegeler, belediye personelinin teknik desteğiyle 29 öncelikli projeyi belirlemişlerdir.

Birçok yenilikçi proje uygulanmıştır: Mesela Al Marsa'da vatandaşlar yerel parkların ışıklandırması için güneş enerjisinin kullanılması için oy vermiş, Tozeur'da çöl bölgesinde yolların yapılması tercih edilmiş, Gabes'te yeşil alanları ve çocuk oyun alanı olan bir parkın inşa edilmesi istenirken Menzel Burgiba'da vatandaşlar, çöp probleminin çözülmesi için belediye sınırlarındaki tüm ana yollar boyunca çöp kutularının yerleştirilmesini

3- <http://www.co-mun.net/tunisie/promotion-des-jeunes/concours-d-idees>

istemıştır (44,500 dinar). Bu dört belediyedeki özel delegeler, toplam tutarı 1,400,000 dinar olan 29 projeyi onaylamışlardır.

Yeni Tunus Anayasasında Yerel Yönetim

2011 ve 2014 yılları arasında seçilen Ulusal Anayasa Meclisi tarafından hazırlanan anayasa taslağında, bölgesel kalkınma ve yerel yönetimler birincil konuma sahipti. Anayasa, bir bölümünün tamamını yerel yönetimlere ayırmıştı. Yedinci Bölüm, devletin “yerel yönetimlerin güçlendirilmesini desteklemesi ve tüm ulusal topraklarda bunu benimsemesi” gerektiğini belirterek Tunus’un katı merkeziyetçi yönetiminden ciddi bir kopuşa işaret etmekteydi. (Madde 14). Bu bölümün amacı sadece politikaları değiştirmek değil, ayrıca karar alma yapılarını ve devlet içerisindeki güç paylaşımını merkezden uzak ve yerele yakın bir biçimde derinlemesine yeniden şekillendirmektir.

Anayasayı yazan seçilmiş temsilciler yerel yönetimleri güçlendirmeyi, bölgesel eşitsizlik sorununu dair yapısal ve radikal bir çözüm olarak görmüşlerdir. Yedinci Bölüm, gücün merkezdeki devlet otoritelerinden, yerel ve bölgesel kalkınmaya dair kendi politikalarını belirleyebilmeleri için seçilmiş bölgesel ve yerel otoritelere aktarılmasını gerekli kılmaktaydı. Bu da üç yeni kavramı ortaya çıkarıyordu: Yerel otonomi, yetki devri ve nihai denetim. Yerel otoriteler, “finansal ve idari otonomiye” ve “özgür idare” ilkesine göre yerel işleri idare etme gücüne sahip olacaklardır (Madde 129). İktidar, yetki devri ilkesi uyarınca devletin farklı katmanları arasında paylaşılmalıydı. Örneğin, devletin hangi katmanı vatandaşa daha yakın ve en kısa yoldan hizmeti vatandaşa götürebiliyorsa, yetki sahibi olan da o katman olmalıydı (Madde 134). Nihayetinde, yerel otoriteler sadece nihai denetime tabi olacaklardı. Bu da herhangi bir yerel veya bölgesel otoritenin karar almadan önce artık bölge valisinden ya da merkezi hükümetten yetki almak zorunda olmak zorunda olmayacağı anlamına gelmekteydi. Yargısal denetim, merkezi ve yerel otoriteler arasındaki ihtilaflarda hüküm verme yetkisine sahip olan yargı organları tarafından yapılacaktır (Madde 138 ve 142).

Bu, Tunus’ta 1858 yılında ilk belediyenin kurulmasından bu yana belediyelerin hem tarih boyunca içerisinde bulunduğu vaziyetten hem de mevcut durumdan radikal bir kopuştur. Tunus’taki belediyeler, “son derece merkeziyetçi olan ve gücün tepeden aşağı uygulandığı bir ülkede yüksek otorite tarafından katı

bir şekilde kontrol altında tutulan” ve itaat etme durumunda olan yapıları (Pellegrin 1955).

Bu bölüm ayrıca, demokratik bir adem-i merkeziyetçilik için yeni bir çerçeveyi devreye sokmaktaydı. Bu çerçevede sadece güç yerel yönetimlere aktarılmamakta, ayrıca bunların yerel sakinlere karşı sorumlu olmaları gerektiği de vurgulanmaktaydı. Bu maksatla anayasa, temsili demokrasinin yeni mekanizmalarını devreye sokuyordu. Madde 133’te belediyelerin ve vilayetlerin; genel, serbest, doğrudan, gizli oyla, adil bir şekilde ve gençlerin katılımının güvence altına alınacağı, şeffaf seçimlerle” seçilmiş konseyler tarafından yönetilmesi öngörülüyordu. İlk defa, belediye konseyleri ve yerel konseyler serbest ve adil bir şekilde seçilecekti ve geniş yetki ve sorumluluklarla donatılacaktı.

Anayasadaki bu bölüm, vatandaşın katılımının önemine yaptığı vurguyla temsili demokrasinin de ötesine gitmekteydi. Madde 139, yerel yönetimlerin “kalkınma programlarının hazırlanmasında ve toprak idaresinde, ayrıca yasaya uygun uygulamaların yapılıp yapılmadığının izlenmesinde vatandaşların ve sivil toplumun geniş ölçekte katılımını güvence altına almak için katılımcı demokrasi ve açık yönetim ilkelerine uygun mekanizmaları benimsemelerini” gerekli kılıyordu. Bu anayasanın bütününde de ortaya konan, devleti hukukun üstünlüğüne tabi kılan ve devletin, temsilcilerini sadece düzgün bir şekilde seçmekle kalmayıp karar alma süreçlerine de eşit düzeyde katılma hakkına sahip olan vatandaşlar tarafından denetlenebilirliğini öngören normatif ideale de uygundu. Böylelikle yeni çerçeve, sadece devletin kendi içerisindeki kurumlarla olan ilişkisini değil, ayrıca vatandaşları ile olan ilişkisini otonomi ve katılımı esas alan iki önemli başlığı dikkate alarak dönüştürmeyi hedeflemekteydi.

Yeni Yerel Yönetimin Kodları- Devrim Niteliğinde mi Hayal Kırıklığı mı?

Hükümet, Anayasanın Yedinci Bölümü’nü uygulamak için yerel yönetimlere ve yeni bir yerel seçim yasasına dair yeni bir temel kanun taslağı hazırlamış ve söz konusu taslak parlamentoda tartışılmıştır. Yerel Yönetimler Departmanı (İçişleri Bakanlığının bir birimi) tarafından hazırlanan, yerel yönetimlere yönelik taslak; bölgeler üstü, bölgesel ve belediye düzeyindeki konseylerin kompozisyonunu, sorumluluklarını ve yetkilerini düzenlemekteydi.

Taslak, yerel yönetimlere çok az yetki vermek ve merkezi yönetimin güç üzerindeki tahakkümünü korumakla eleştirilmiştir. İlk taslak, bölge valilerine (merkez tarafından atanmaktadır) dair oldukça geniş ve müphem bir lafzı korurken yerel yönetimlere çok az yetki vermektedir. Hangi politika alanlarının yerel yönetimlere aktarılacağını spesifik olarak belirtmemektedir. Bunun yerine İçişleri Bakanlığı, sorumlulukların 30 yıl boyunca ve sektörel bakanlıklarla (ulaşım, iskân, eğitim, sağlık vs.) yapılacak müzakereleri esas alarak aşamalar halinde yerel yönetimlere aktarılacağı bir sürecin ortaya konacağını ilan etmiştir. Bir başka deyişle yerel yönetimleri güçlendirme süreci, parlamentodan ziyade bakanlıkların ve merkezi bürokrasinin elinde, dar bir çerçevede kalacaktı ki bu birimler de yerel yönetimleri güçlendirme sürecinden en çok yetki kaybına uğrayacak mercilerdir. Her şeye rağmen, taslak kanun birçok olumlu noktayı ihtiva etmektedir, özellikle de toplumsal katılıma dair. Bunların bazıları aşağıda özetlenmiştir:

Şeffaflık ve Bilgiye Erişim

Taslak kanun, yerel yönetimlerin tüm süreçlerde ve işlerinde şeffaf olmalarını (Madde 34) gerektirmekle birlikte konsey üyelerinin seçildikten hemen sonra mal varlıklarını ilan etmeleri yükümlülüğünü de getirmiştir. Bu da vatandaşlara belgeler, toplantı notları, sözleşmeler ve yerel yönetimlerin bütçeleri gibi bilgilere ulaşma hakkını vermektedir. Taslak kanun ayrıca vatandaşlar talep etmeseler dahi, bu bilgileri bir şekilde yayımlama yükümlülüğünü yerel yönetimlere yüklemektedir. Yerel yönetimler taslak düzenlemeler ile kararları yayımlamakla mükellef olup bunları konseyde tartışmadan en az 15 gün önce (internet sitelerinde veya konsey merkezlerinde) kamuya paylaşmaları gerekmektedir. Yerel yönetimler etkinlikleri hakkında yıllık bir rapor hazırlayıp bunu internet sitelerinde yaymakla da mükelleflerdi. Vatandaşlar veya sivil toplum örgütleri, yerel konseyin başkanına belli harcamalara dair yazılı sorularını iletebileceklerdi. Eğer iki ay içerisinde bu sorulara yanıt verilmezse, ilgili bilgi ve belgeleri talep etme yetkisi olan Denetim Mahkemesi nezdinde bir şikâyetle bulunabilecekti (Madde 152).

Toplumsal Katılım

Taslak kanun, her yerel konseyin “Katılımcı Demokrasi ve Açık Yönetim Komitesi” (Madde 208) kurmasını ve yapacağı işlerde, kamu hizmetlerinin ve tesislerinin idaresinde (Madde 210) katılımcı demokrasi mekanizmalarını benimsemesini gerektirmektedir (Madde 72). Ayrıca yerel yönetimlerin, yerel kalkınma programlarının her bir safhasında (hazırlık, uygulama ve değerlendirme) yerel sakinlere ve tüm sosyal gruplara “gerçek ve kapsamlı bir katılım” zemini sunması gerekmektedir (Madde 30). Kamunun katılımını sağlama yükümlülüğü yerine getirilmediği takdirde, yerel yönetimlerin kalkınma programı taslaklarını yerel konseylerin onayına sunması yasaklanmaktaydı.

Kamuya Açık Toplantılar

Taslak kanun, yerel sakinlere özel bir şekilde kaydedilen kamuya açık toplantılara katılım görüşlerini aktarma hakkını vermektedir (Madde 31). Yerel sakinlerin yorumlarının, önerilerinin ve şikayetlerinin bir özeti her konsey toplantısının başında sunulmalıdır. Konsey başkanı, bu özeti en başta okumalıdır.

Olağanüstü Toplantı Çağrısı Yapma

Taslak kanun, yerel sakinlere yerel konseyi olağanüstü toplantıya çağırma hakkı vermektedir. Eğer bu çağrı, seçmenlerin yüzde 10'u tarafından desteklenirse konsey toplantı yapmak zorunda olacaktır (Madde 35). Bu toplantıda, diğer konuların yanı sıra konseyin finansal idaresi, kamu sözleşmeleri, düzenlemeler ve kararlar, kalkınma programları, şehir planlama kararları ve yerel birliklerin finansmanı gündeme getirilebilir.

Yerel Referandum

Taslak kanun, yerel yönetimlere şehir planlama ile sosyal ve ekonomik kalkınmaya dair konularda ya konsey başkanının ya da konsey üyelerinin üçte birinin girişimiyle yerel bir referandum düzenleme hakkı vermektedir.

Yerel seçmenler, kendi bölgelerindeki seçmen sayısının yüzde 10'u kadar imza toplamaları durumunda kendi bölgelerine dair herhangi bir meseleye dair yerel bir referandum talep etme hakkına sahip olacaklardı. Eğer asgari düzeyde imzanın toplanması durumunda referandum ancak yerel konsey üyelerinin en az üçte birinin bu talebi onaylaması durumunda gerçekleşecektir. Fakat bölge

valisinin, ulusal güvenliğe olumsuz etkisinin olacağını düşünmesi durumunda referandum kararını bozma yetkisi vardır.

Kamu Tesislerinin İdaresini İzleme Komisyonu

Taslak kanun, yerel yönetimlere kamu tesislerinin idaresini denetlemek için bir yerel komisyon kurma yetkisini vermektedir. Bu komisyon, vatandaşlardan şikayetler alma ve bu şikayetleri araştırma, ayrıca halkı bilgilendirici düzenli toplantılar yapma gibi mükellefiyetlere sahiptir (Madde 71). Bu uygulama, toplumsal katılımı sağlama konusunda yasanın ortaya koyduğu en güçlü mekanizma olma potansiyeline sahiptir. Taslak kanun, “sivil toplumdan” bir talep gelmesi durumunda yerel yönetimlerin, yerel kamusal tesislerin idaresinin denetlenmesi için sivil toplum temsilcilerini (toplam sayının en az üçte biri) de içeren bir komisyon kurmasını zorunlu kılmaktadır. Bu, iyi kullanıldığı takdirde yerel karar alma süreçlerini halka açma ve yereldeki harcamaları denetleme konusunda güçlü bir mekanizma fırsatı sunmaktadır.

Yerel konseyler ayrıca kamu tesislerini nasıl idare ettiklerine dair bir değerlendirmeyi görev sürelerinin son yılında ortaya koymalı ve bu rapor bağımsız bir uzman tarafından hazırlanıp konseyin internet sitesinde yayınlanmalıdır (Madde 74).

Adem-i Merkeziyetçi Bir Yönetim Biçimini Uygulamak- Emsalsiz Bir Mücadele

Yerel yönetimi güçlendirme süreci, Tunus devriminin başarısının merkezinde yer almaktadır. Bin Ali'nin devrilmesinden 6 yıl sonra, Tunuslular geçmişte emsali olmayan bir özgürlük alanına sahiptir ancak ekonomik kapsayıcılığa ve esaslı işler ortaya konmasına dair temel taleplere hâlâ tam olarak cevap verilememiştir. İç ve kıyı bölgeler arasındaki derin eşitsizlikler haritası henüz çok küçük bir ölçüde değişmiştir. Tunus'taki tüm ekonomik ve siyasi karar alma süreçlerini yöneten merkeziyetçi model bariz bir şekilde işlememektedir. Merkezin dışındaki büyük altyapı projeleri ve ekonomik girişimler merkezdeki bürokrasi tarafından icra edilmektedir ve bunun sebebi ya tüm kararların başkent Tunus'ta alınması zorunluluğudur ya da yerel ve bölgesel yönetimlerin büyük çapta projeleri yürütecek kapasiteden yoksun olmasıdır. Ancak, yerel ve bölgesel yönetimler güçlendirilmeden, Tunusluların (tüm bölgeler) kaliteli bir hayat sürmeye dair talepleri tam olarak yerine getirilemeyeceği de açıktır.

Tunus'taki yerel yönetimleri güçlendirme süreci birçok zorlukla karşı karşıyadır. Yerel yönetimlerin ağır bir yükün altında ezilmeyeceği, yerel hizmetlerin daha da zayıflamayacağı veya politik bir açmazın ortaya çıkmayacağı bir şekilde güçlendirilmesi sürecinin güvence altına alınması için dikkatli bir şekilde planlanan ve uygulanan bir ulusal strateji ortaya konmalıdır. Karşı karşıya olunan zorluklar aşağıda sıralanmıştır:

a. Politik Açmaz

Yeni anayasanın kabulünden sonraki iki yıl boyunca, bölgesel ve yerel seçimler hâlâ yapılmamıştır. Parlamento, ilk taslağı 2015'in sonunda hazır olmasına rağmen yerel seçimler kanununu bu senenin başında (2 Şubat'ta) aylarca süren siyasi tartışmaların ardından nihayet kabul etmiştir. Bu kanunun gecikmesindeki temel mesele, güvenlik kuvvetleri ve ordu mensuplarına oy hakkı verilmesiydi. 1956'da bağımsızlığın elde edilmesinden bu yana bu gruplar hiçbir zaman bu hakka sahip olmamışlardı ve hükümet tarafından teklif edilen kanunun ilk hâlinde, yaptıkları işin hassas doğası gereği ve yine yaptıkları işin katı bir siyasi tarafsızlık gerektirmesi ve güvenlik kurumlarının siyasi çatışmalara ve kampanyalara çekilmemesi esasına dayanarak her zamanki yaklaşım korunmuştur. Ancak meclisteki birçok parti, güvenlik kuvvetleri mensuplarının oy verebilmesi hususunda ısrarcı olmuştur. Polis kuvvetlerinin eski rejimi destekleyerek onun suç ortağı olduğu ve Bin Ali'nin baskıcı polis devletinin uygulamalarını yürüttüğü göz önüne alınırsa bu mesele bilhassa hassas bir hâle gelmekteydi. Siyasi partiler tarafından anlaşmaya varılan ise güvenlik kuvvetleri ve ordu mensuplarına oy hakkının verilmesi ancak seçimlerde aday olmalarına müsaade edilmemesi şeklinde olmuştur.

b. Toplumsal Çözülme

Yerel seçimler, bir çözümlenmeye yaşayan toplumun gün geçtikçe ilgisini kaybettiği demokratik süreçleri canlandırmak için oldukça kritiktir. Bu, özellikle de gençler için geçerlidir. Son zamanlarda yapılan bir araştırma, gençlerin yüzde 36'sının son seçimlerde oy vermek için kayıt yaptırırken (IWatch 2015), bir başka araştırma gençlerin yüzde 6'sının bir sivil toplum örgütünde ve sadece yüzde 4,1'inin bir siyasi partide aktif olarak faaliyet gösterdiğini ortaya koymaktaydı (UNDP 2014). Henüz derin bir siyasi değişim sürecinden geçen bir ülkede bu denli düşük oranlar şaşırtıcıdır. Birçok genç için, siyasi çözümlenme ekonomik

dışlanma ile birlikte artmaktadır çünkü gençler iş piyasasında kendilerine yer bulmak için mücadele etmektedir ki bu da demokratik süreçlere dair sosyal dışlanmayı ve hayal kırıklığını arttırıp gençler arasında aşırıcılığın yayılması endişelerine yol açmaktadır. Yerel seçimlere dair taslak kanun tüm seçmen listelerinin en üst sıradaki üç adayından en az birinin 35 yaş altında olmasını mecbur kılmaktadır. Bunun, genç bireylerin siyasi aktörler olarak sisteme dahil olmasına yardımcı olacağı ve yerel düzeyde yeni ve daha genç bir liderliğin ortaya çıkması için fırsatlar sunacağı umulmaktadır.

c. Zayıf Yerel Yönetim Kapasitesi

Diğer bir mesele ise yerel yönetimlerin, yeni yetkiler ve sorumluluklar alabilme kapasiteleridir. Mevcut durumda, yerel yönetimlerin genel bütçeye oranı Fas'ta yüzde 14, Türkiye'de yüzde 30 ve diğer OECD ülkelerinde yüzde 30 iken Tunus'ta bu oranın yüzde 3,6 olmasından ötürü yerel yönetimler finansman yetersizliği yaşamaktadır. Ayrıca insan kaynağı hususunda da sıkıntı yaşanmaktadır. Belediye çalışanlarının sadece yüzde 7'sinin üniversite mezunu veya daha ileri bir seviyede iken yüzde 68'i sadece ilkökul mezunudur. Bu kurumsal ve idari kapasite eksikliği hâlihazırda Adem-i Merkeziyetçilik için Eğitim ve Destek Merkezi (Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation) tarafından yürütülen eğitim programlarıyla aşılmaya çalışılmaktadır ancak yapılan çalışmalar, gerekli olan kapasite inşa çalışmalarının yanında güdük kalmaktadır. Dolayısıyla gücün yerel yönetimlerle paylaşılması ile birlikte yeterli insan kaynağının ve mali kaynağın da paylaşılmasını sağlamak için daha büyük bir finansman ve destek gereklidir.

Sonuç

Arap dünyasındaki idari düzenin işlemez bir vaziyette olduğu bir süredir kolayca gözlemlenebilmektedir. 2016 yılında yayınlanan en son Arap İnsani Gelişme Raporu ile ilk raporun yayımlandığı zamandan bu yana geçen on yıl boyunca yapılan reformlara rağmen, Arap rejimleri sadece oyalanmakta ve yakın bir zamanda istikrarsızlık tehlikesiyle karşı karşıya kalmaya oldukça yakın görünmektedir. Ekonomik fırsatların azalması ve devletlerin halkın taleplerine cevap vermemesi her geçen gün daha fazla insanı çaresizliğe ve aşırıcılığın farklı biçimlerine iterken; şehirli, eğitilmiş orta sınıfın ortaya çıkması, iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması ve bir anlamda "gençlerin kendini göstermesi"

sayesinde Arap dünyasında siyasi gücün daha geniş çapta paylaşımı için yeni baskı unsurlarının ortaya çıkmasını da beraberinde getirmektedir.

Tüm bunlara karşılık şu ana kadar birçok Arap rejiminin stratejisi yeni üyeler tayin etme, zorlama ya da her ikisinin birleşimi yoluyla bu baskılara direnmek şeklinde olmuştur. Ancak devletler bu şekilde zaman kazanabilseler de nihayetinde giderek sesi yükselen bir koronun yükselen talepleri ile karşı karşıya kalmak noktasına geleceklerdir. Bir başkanın ya da kralın elinde ve bölgesel anlamda da farklı bölgelerden uzak tek bir merkezde gücün toplandığı son derece merkeziyetçi bu model her geçen gün daha büyük bir baskı altındadır.

Adem-i merkeziyetçilik, yerel yönetimlere dair yaşanan sıkıntıların bir panzehiri olabilir. Nitekim Arap Baharı eylemcilerinin talepleri özünde iki yönlüydü: Daha kapsayıcı bir ekonomik kalkınma çağrısı ve insanların hayatını etkileyen politikalarda ve karar alma süreçlerinde daha fazla söz hakkı talebi. Birçok ülkede, adaletsiz ekonomik ve sosyal politikaların doğurduğu bölgesel eşitsizliklere duyulan öfke, yaşanan sıkıntıların temelini oluşturmaktaydı.

Adem-i merkeziyetçilik, dünyanın farklı yerlerindeki birçok ülke tarafından tam da bu sıkıntılara bir çözüm olarak benimsenmiştir. Ekonomik düzeyde adem-i merkeziyetçilik insani gelişimi artırıp yoksulluğu azaltabilir. Bu modelde yerel yönetimlerin, bölgelerinin spesifik ihtiyaçlarına ve yerel sakinlerin önceliklerine göre hizmet sunmasının ve politikalar oluşturmalarının yolu açılmaktadır. Siyasi düzeyde ise adem-i merkeziyetçilik, karar alma süreçlerini vatandaşlara daha yakın hâle getirerek toplumsal katılımı arttırabilir.

Adem-i merkeziyetçilik, genelde birçok Arap ülkesinde şüpheyle karşılanmakta ve toprakların bölünmesi ve devletlerin parçalanması ile bağdaştırılmaktadır. Ancak Arap dünyasında son birkaç yılda deneyimlenenler, merkeziyetçi rejimlerin otoritelerine karşı meydan okumalar karşısında çökmeye ve parçalanmaya yüz tuttuğunu ve buna karşılık güç üzerindeki tahakkümünü korumak için baskıcı önlemlere başvurdıklarını açık bir şekilde göstermektedir. Üçüncü bir yolu seçip siyasi reformları devreye sokan ülkeler ise (Tunus, Lübnan ve Fas gibi) bu sıkıntılara çözüm olması için bir yanıyla adem-i merkeziyetçiliği güçlendiren politikalar izlemişlerdir.

Öte yandan, gücün merkezden yerele doğru paylaştırılmasının karşısındaki en büyük zorluk, merkezi hükümetlerin gücü tekellerinde tutma konusundaki kararlılıklarıdır. Araştırmanın bize gösterdiği, adem-i merkeziyetçiliğin faydalarının ancak buna yönelik siyasi bir iradenin ortaya konması durumunda ve siyasi ve mali yetkilerin eş zamanlı olarak (birlikte) paylaşılması halinde görülebileceği şeklindedir. Adem-i merkeziyetçilik, yönetim modelini merkezi hükümetin en aşağı seviyelere kadar politikalarını dikte edebildiği bir “emir ve kontrol” yapısından çıkarıp birçok aktörün üst üste binen yetkilere sahip olduğu bir “koordinasyon ve iş birliği” modeline dönüştürmektedir. Bu da devletin daha esnek ve uyum sağlayabilir olmasını, ayrıca daha fazla “erişime” açık olmasını mümkün kılarken alternatif güç odakları da yaratmaktadır ki bölgedeki rejimlerin çoğu bunu pek uygun görmemektedir.

Kaçınılmaz olandan kaçmak yerine, Arap rejimlerinin yönetimlerinin meşruiyetini arttıracak ve siyasi baskıyı azaltacak kontrollü adem-i merkeziyetçi reformları uygulaması gerekir. Nitekim merkezi devletler, reform çağrılarını görmezden gelerek direnmek ve taviz vermeyi reddetmek suretiyle uzun vadede hayatta kalma şanslarını zayıflatıyor olabilirler.

Referanslar

- Ababsa, Myriam. "Jordanie: La décentralisation par décision centralisée et la démocratie par volonté royale." In *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, Mona Harb ve Sami Atallah tarafından düzenlendi, 139-188. Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.
- Abu-Ismaïl, Khalid, Ali Abdel-Gadir ve Heba El- Laithy. *Poverty and Inequality in Syria (1997-2007)*. UNDP, 2005.
- Alderman, Harold. "Do Local Officials Know Something We Don't? Decentralization of Targeted Transfers in Albania." *Journal of Public Economics* 83 (2002): 375-404.
- Alderman, Harold. "Multi-Tier Targeting of Social Assistance: The Role of Intergovernmental Transfers." *The World Bank Economic Review* 15(1) (2001): 33-53.
- Allal, Amin and Thomas Pierret, ed. *Au Coeur des Revoltes Arabes, Devenir Revolutionnaires*. Paris: Armand Colin, 2013.
- Anderson, Lise. *State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830-1980*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986.
- Ben Hammouda, Hakim. *La Tunisie: Economie Politique d'une Revolution*. Bruxelles: De Boeck Superieur, 2012.
- Ben Letaief, Mustapha. "Les politiques urbaines en Tunisie." *Métropoles* 4(2008). Erişim tarihi: 25 Ağustos, 2016 <http://metropoles.revues.org/3492> Bergh, Sylvia I. "Introduction: Researching the Effects of Neo- Liberal Reforms on Local Governance in the Southern Mediterranean." *Mediterranean Politics* 17(2012): 303-321.
- Bouabid, Ali ve Aziz Iraki. "Maroc: Tensions Centralisatrices." In *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, Mona Harb ve Sami Atallah tarafından düzenlendi, 47-92. Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.
- Brancati, Dawn. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Cités et Gouvernements Locaux Unis. *Lefinancement des collectivités locales: Les défis du 21ème siècle, Résumé Exécutif 2010*. Barcelona: UCLG, 2010. Erişim Tarihi 15 Aralık 2016. [http:// www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/ gold_report_2/2010%20RESUME%20EXECUTIF%20 baja.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20RESUME%20EXECUTIF%20baja.pdf).
- De la Cruz, Rafael, Macmillan, P., Mannheim, Carlos Pineda and Pöschl, Caroline, (ed.) *The Local Alternative: Decentralization and Economic Development*. New York: Palgrave-MacMillan, 2011.
- Eaton, Kent. *Politics beyond the capital. The design of subnational institutions in South America*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.
- Faguet, Jean-Paul. *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2012. Faguet, Jean-Paul, Ashley M. Fox ve Caroline Pöschl. "Decentralizing for a Deeper, More Supple Democracy." *Journal of Democracy* 26(4) (2015a): 60-74.
- Faguet, Jean-Paul, Fox, Ashley M. and Poeschl, Caroline. "Does Decentralization Strengthen

or Weaken the State? Authority and Social Learning in a Supple State.” In *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, Jean-Paul Faguet ve Caroline Poeschl tarafından düzenlendi, 129-162. New York: Oxford University Press, 2015b.

Gadenne, Lucie, and Monica Singhal. “Decentralization in Developing Economies.” *Annual Review of Economics*. 6 (2014): 581-604.

Habibi, Nadir, Cindy Huang, Diego Miranda, Victoria Murillo, Gustav Ranis, Mainak Sarkar ve Frances Stewart. “Decentralization and Human Development in Argentina.” *Journal of Human Development*. Cilt. 4, No. 1 (2003): 73-101.

Hallaj, Omar Abdulaziz. “Yemen: Between Tides of Unity and Tribal Approval.” In *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, Mona Harb ve Sami Atallah tarafından düzenlendi, 93-138. Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.

Harb, Mona ve Sami Atallah. *Decentralization in the Arab World Must Be Strengthened to Provide Better Services*. Beirut: Lebanese Center for Policy Studies, 2014.

Harb, Mona ve Sami Atallah (ed.). *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*. Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.

Heydemann, Upgrading Authoritarianism in the Arab World, Analysis Paper Number 13, Ekim 2007, Washington DC, Brookings.

Institution. Erişim tarihi: 30 Kasım, 2016. [https://www.brookings.edu/wp-content / uploads/2016 /06/10arabworld. pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10arabworld.pdf).

Hibou, Beatrice. “La formation asymétrique de l’État en Tunisie. Les territoires de l’injustice.” In *L’état d’injustice au Maghreb*, edited by Béatrice Hibou, Irene Bono, Mohamed Tozy et Hamza Meddeb. Karthala, 2015.

Human Rights Watch. “United Arab Emirates: Events of 2015.” *World Report 2016*. 5 Aralık 2017. <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/united-arab-emirates>.

IWatch and ActionAid. *Tunisian Youth Perceptions of Participatory Democracy*. 2015.

Khalaf, Rana. “Governance Without Government In Syria: Civil Society And State Building During Conflict.” *Syria Studies Journal*. Cilt. 7, No. 3 (2015):37-72.

Klugman, Jeni. *Decentralization: A Survey of Literature from a Human Development Perspective*. Occasional Paper 13, UNDP Human Development Report Office 1994 Occasional Papers, 1 Eylül 1994.

Landry, Pierre, F. *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party’s Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. Cambridge & New York: Cambridge University Press, 2008.

Lijphart, Arend. “Puzzle of Indian Democracy.” *American Political Science Review*. 90 (1996): 258-268.

Manor, James. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. World Bank, Mart 1999.

Mehmood, Rashid ve Sara Sadiq. “Impact of Fiscal Decentralization on Human Development: A Case Study of Pakistan.” *IDEAS Journal*. Cilt. 49, No. 4 (2010): 513-530. 4 Ocak 2017. [https:// ideas. repec.org/a/pid/journl/v49y2010i4p513-530.html](https://ideas.repec.org/a/pid/journl/v49y2010i4p513-530.html).

Ministry of Interior, Republic of Tunisia. *Code des Collectivités Locales*. Erişim tarihi: 2 Ocak

2017. http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/ccl_27juin2016.pdf Ndegwa, Stephen N. and Brian Levy. "The Politics of Decentralization in Africa: A Comparative Analysis." In *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, Brian Levy, Sahr John Kpudneh tarafından düzenlendi, 283-321. World Bank Institute, 2004.
- O'Neill, Kathleen. *Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power in the Andes*. New York: Cambridge University Press, 2005. Oxhorn, Philip, Joseph Tulchin ve Andrew Selee. *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia and Latin America*. John Hopkins University Press, 2004.
- Pellegrin, Arthur. *Histoire illustrée de Tunis et de sa banlieue*. Tunis: Editions Saliba, 1955.
- Tunus Cumhuriyeti Anayasası. İngilizce tercümesi Jasmine Foundation tarafından yapılmıştır- http://www.jasminefoundation.org/doc/unofficial_english_translation_of_tunisian_constitution_final_ed.pdf.
- Schou, Arild ve Haug, Marit. *Decentralization in Conflict and Post-Conflict Situations*. Working paper 139, Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo, 2005.
- Siegle, Joseph ve O'Mahony, Patrick. *Assessing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy*. USAID's Office of Democracy and Governance için hazırlanmış makaledir, Washington, 2006.
- Turki, Sami Yassine ve Eric Verdeil. "Tunisie: La Constitution (du Printemps) Ouvre le Débat sur la Décentralisation." In *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization in the Arab World*, Mona Harb ve Sami Atallah tarafından düzenlenmiştir, 93-138. Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies, 2015.
- UNDP. *Enquête sur les attentes des jeunes à l'égard du processus constitutionnel et de la transition démocratique en Tunisie*. Tunis. 2014. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). Division for Public Administration and Development Management (DPADM). *State of Kuwait Country Profile*. Eylül 2004. 3 Aralık 2016. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpano23178.pdf?q=kuwait>
- Von Braun, Joachim, and Ulrike Grote. "Does Decentralization Serve the Poor?" Paper presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization, Washington DC, November 20-21, 2000. Erişim Tarihi.
- 7 Ocak 2017. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/vonbraun.pdf>
- White, Gregory. *A Comparative Political Economy of Tunisia and Morocco: On the Outside of Europe Looking in*. New York: State University of New York Press (2001).
- World Bank. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 2000. 1 Aralık 2016. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5982/9780195211245_ch05.pdf.

YAZAR HAKKINDA

Intissar Kherigi, Tunus'ta vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı, genç nüfusun bireysel özgürlükler noktasında geliştirilmesi üzerine çalışmalarını sürdüren ve ayrıca toplumsal meselelere yaratıcı çözümler üreten akademik araştırmaların uygulanması konusunda ihtisaslaşmış bir düşünce ve uygulama kuruluştur olan Jasmine Foundation'ın Eş Kurucularındandır. Londra'da Lordlar Kamarası'nda, New York'ta BM Güvenlik Konseyi'nde ve Brüksel'de de Avrupa Parlamentosu'nda çalışmıştır. Halihazırda Paris'teki Sciences Po'da Karşılaştırmalı Siyaset Sosyolojisi alanında doktoraasını yapmaktadır. Akademik araştırmaları Adem-i merkeziyetçilik, Bölgesel Eşitsizlikler ve devrim sonrası Tunus'ta Yerel Yönetim Reformları üzerinedir.

AL SHARQ FORUM HAKKINDA

Al Sharq Forum; amacı, Şark bölgesi halklarının siyasal gelişimi, sosyal adalete kavuşması ve ekonomik refaha erişmesi için tarafsız araştırmalar yapıp buna dönük uzun vadeli stratejiler geliştirmek olan, bağımsız ve uluslararası bir kuruluştur. Al Sharq Forum bu hedefini; demokratik katılım ideali, bilinçli vatandaşlık, çok taraflı diyalog, sosyal adalet ve kamu yararını gözetken araştırmaları teşvik ederek gerçekleştirmektedir.

Adres: İstanbul Vizyon Park A1 Plaza Kat:6
No.:68 34197 Bahçelievler / İstanbul / Türkiye
Telefon: +902126031815
Faks: +902126031665
E-posta: info@sharqforum.org

sharqforum.org

    / SharqForum

 / Sharq-Forum

**الشرق
سوق**
ALSHARQ FORUM

Arap Baharı Sonrasında İktidarın Paylaşılması: Bir Çözüm Yöntemi Olarak Adem-i Merkeziyetçilik

Arap devletleri, dünyanın en merkezi devletleri arasında kabul edilmektedir. Merkezileşmiş bir siyasal ve ekonomik model, iktidarı merkezi hükümette ve dolayısıyla başkentte toplar ki bu da devasa boyutlara varan köyden kente göç ve bölgeler arası eşitsizlik gibi sonuçlar doğurarak toplumsal entegrasyona ve istikrara zarar vermektedir. Nitekim istihdam konusunda merkezdeki devlet yapısına bağlı bir şekilde gerçekleşen merkezi bir gelişme modelinin, ekonomik fırsatlardan mahrum kalmış yeni jenerasyonların taleplerini karşılama imkânı da yoktur.



www.sharqforum.org