

ÜNİTER YAPIDAN FEDERASYONA YUMUŞAK GEÇİŞ

Jeopolitik Dergisi, Eylül 2006

Yıldırım Koç

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında 5449 sayılı Kanun 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edildi ve 8 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Kanun tasarısı 2 Temmuz 2005 günü TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmeye başlandı. İlk 25 maddesi hızla kabul edildi. Ancak kamuoyunda başlayan bazı tartışmalar sonrasında tasarının görüşülmesi durduruldu. Tasarı 2006 yılı Ocak ayında yeniden ele alındı ve 25 Ocak 2006 günü kabul edildi.

Tasarının ilk ortaya çıkışında “bölge kalkınma ajansı” kavramı kullanılıyordu. Tartışma sürecinde “bölge” sözcüğü çıkarıldı. Ancak, yasa dikkatle okunduğunda ortaya çıkan tablo, yaşamın her alanında “ulusal” düşünmek yerine “bölgesel” düşünme ve davranma alışkanlığını yerleştirme çabasıdır. 5449 sayılı Yasayla öngörülen düzenleme, Türkiye Cumhuriyeti’nde üniter yapıdan federasyona yumuşak geçiş çabalarının bir unsurudur. Federasyon ise Türkiye’nin parçalanmasının ilk adımıdır.

Yasanın teknik içeriği Dergide yer alan başka yazılarda ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Bu yazı, kalkınma ajanslarını genel bir stratejinin neresinde yer aldığını incelemeyi amaçlamaktadır.

Yasa bu açıdan incelendiğinde iki özellik öne çıkmaktadır:

- Merkezi idare zayıflatılarak yerel yapılanmalar güçlendirilmektedir;
- Bölgesel düzeydeki faaliyetlerin finansmanında Avrupa Birliği kaynakları önem kazanmaktadır.

Yasa, ulusal düzeyde planlamanın fiilen ortadan kaldırıldığı bir dönemde, bölgesel planlamayı temel almaktadır. Ayrıca, “Ajansın Görev ve Yetkileri” başlıklı 5. maddede, bölge merkezli bir çabanın ön planda olduğu açıkça görülmektedir. Görev ve yetkilerde yer alan geniş tanımlı düzenlemeler, kalkınma ajanslarının çok geniş yetkiler kullanabilmesine olanak tanımaktadır. Amaç, üniter yapı içinde merkezi idarenin yerine getirmesi gereken görevlerin yerel düzeydeki yapılara devridir.

Bu süreçte Avrupa Birliği fonlarından yararlanılması önemli bir unsurdur. Böylece, Türkiye’nin kalkınma öncelikleri yerine, Avrupa Birliği’nin Türkiye politikaları uygulanacaktır. Kaynak sağlayan Avrupa Birliği’nin görevlileri de yerel düzeydeki faaliyetlerin her aşamasında hazır bulunacaklar, istihbarat toplayacaklar, kurdukları ilişkiler ve ellerindeki mali imkanlar aracılığıyla müdahaleler ve yönlendirmeler yapacaklardır. Avrupa Birliği, Türkiye’de azınlık yaratma çabalarında böylece çok geniş olanaklara kavuşacaktır.

Bu noktada sorulması gereken ilk soru, kalkınma ajansları düzenlemesinin hangi dinamiklerin sonucunda gündeme geldiğidir.

Ulusal yapılar yerine yerel ve bölgeler yapılar oluşturmanın veya üniter yapı yerine federasyonlaşmanın araçlarından biri olan kalkınma ajansları, hem Avrupa Birliği’nin, hem de laik cumhuriyete karşı olanların stratejilerinin bir parçasıdır. Bu noktada da emperyalist güçlerle laik cumhuriyet karşıtlarının bir ittifakı söz konusudur.

Emperyalist güçler Türkiye’yi parçalamaya çalışmaktadır. Laik cumhuriyete karşı olan yasadışı örgütlenmeler de amaçladıkları düzeni kurmada bu hedefe uygun hareket etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasında merkezîyetçilik ve devletçilik kullanılmıştır. Laik ve demokratik bir cumhuriyet olan Türkiye Cumhuriyeti'ne saldıranlar da merkezîyetçilik yerine yerelleşmeyi, devletçilik yerine özelleştirmeyi hedeflemektedir.

Osmanlı İmparatorluğu merkezi feodal bir yapıydı. Çok farklı kökenlerden oluşan bir halkı vardı. 19. yüzyılın ikinci yarısında yarı-sömürgeleşmişti ve emperyalist güçler artık Osmanlı İmparatorluğu'nun paylaşılmasına karar vermişti. Halk, dini kimliğe göre belirlenmiş "millet"lerden oluşuyordu. Diğer bir deyişle, "mozaik" gibi bir yapıya sahipti; birbiriyle bağlantılı; ancak bütünleşmemiş bir yapı. Yarı-sömürgelik, ülke ekonomisinin emperyalist sistemin uzantısı olması anlamına geliyordu. Bütünleşmiş bir iç pazar yerine, içe dönük yerel ekonomik birimler ile emperyalizmle bütünleşmiş yapılar iç içeydi. Emperyalistler Osmanlı'yı paylaşma kararını verince, henüz çağdaş bir "millet" in oluşmadığı ülkede çeşitli etnik ve dini yapılanmalar arasında kolayca çelişkiler yaratabildiler ve işbirlikçiler bulup Osmanlı'ya karşı ayaklanmalar örgütleyebildiler.

Devleti kurtarmaya çalışan insanlar, emperyalizmin bu çözücü etkisine karşı "Osmanlıcılık"ı geliştirmeye çalıştı. Amaç, farklı kökenlerden ve inançlardan insanlardan çağdaş bir "Osmanlı milleti" yaratmaktı. 19. yüzyılın ikinci yarısındaki bu girişimler başarılı olamadı; çünkü bu toplumsal ve siyasal süreci tamamlayacak bir ekonomik altyapı yoktu. Ayrıca, kamu hizmetleri sınırlıydı ve bunlar ağırlıklı olarak yerel yönetimler eliyle sunuluyordu.

İttihat ve Terakki de ilk başlarda Osmanlıcı idi. Ancak gerek bu girişimlerin özellikle Ermeni ve Rumlardan gelen ihanetle başarısızla sonuçlanması, gerek Türkçülüğün bu dönemde gelişmesi, bu politikadan vazgeçilmesine yol açtı. İttihat ve Terakki, Osmanlıcılıktan Türkçülüğe geçti ve Türklük temelinde bir millet yaratmaya çalıştı. Türkçülüğün geliştiği en önemli merkez olan Türkocakları 1912 yılında kuruldu. Ancak bu Türkçülük, soy temelinde bir bütünlük olarak algılandı ve hareket içinde Turancılığa kaymalar da yaşandı.

Bir milletin yaratılmasında ekonomik altyapının önemini kavrayan İttihat ve Terakki önderleri, "milli iktisat" uyguladılar; bir yerli burjuvazi yaratmaya çalıştılar. Ancak anti-emperyalist mücadelenin ön planda olmadığı bir yarı-sömürge bir yerli (ve milli) burjuvazi yaratma ve bu yolla ülkede iç pazarı bütünleştirerek bir milletin oluşumu için altyapı oluşturma girişimleri başarısızlıkla sonuçlandı.

Atatürk'ün en büyük katkısı, Osmanlıcılığın yapamadığını başarmasıdır. Osmanlıcılar, farklı köken ve inançlardan insanlardan bir millet yaratmaya çalışmışlardı; başaramamışlardı. Atatürk, farklı köken ve inançlardan insanlardan bir millet yarattı. Bilindiği gibi, Atatürk'ün Türk milleti tanımı şöyledir: Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran Türkiye halkına Türk milleti denir.

Atatürk'ün, dehasının ötesinde ilk şansı, emperyalizmin açık saldırısı ve işgali oldu. Milletin oluşmasında "ortak düşman" önemlidir. Anadolu ve Trakya'nın farklı kökenlerden ve inançlardan insanlarını birleştiren "ortak düşman" emperyalizmdi. Düşman somuttu ve saldırgandı. İşgalcilerin yaptıkları zulüm, kitle iletişim araçlarının gelişmediği bir dönemde bile hızla duyuluyordu. Mustafa Kemal Paşa, Osmanlıcılığın hiçbir zaman sahip olmadıkları bu avantajı, yerel direnişleri ulusal bir hareket içinde bütünleştirerek çok iyi değerlendirdi. Yerel direniş örgütleri, Sivas ve Erzurum Kongrelerinde bütünleştirildi ve bir milletin yaratılmasında ilk adım atıldı.

Atatürk'ün Türk milletini yaratmadaki ikinci şansı, İmparatorluğun son dönemlerinde Ermenilerin çoğunun ve 1919 yılından itibaren de ülkedeki Rumların çoğunun emperyalistlerle işbirliği ve vatana ihanetleriydi. Tehcir ve mübadele sonrasında halk içindeki farklılıklar göreceli olarak azalmıştı.

Atatürk, Türk milletinin oluşturulmasında ekonomik altyapının ve merkezi idare eliyle kamu hizmeti götürmenin önemini çok iyi bilincindeydi. Başarılı bir Bağımsızlık Savaşı'nın sağladığı güç ve itibarı da kullanarak, daha savaş döneminden başlayarak savunduğu devletçiliği gündeme getirdi. Bu tercihte, büyük olasılıkla, Almanya'nın ve Japonya'nın sanayileşmesinde devletin rolü,

Almanya'da Birinci Dünya Savaşı sırasında uygulanan planlama ve dönemin stratejik müttefiki Sovyetler Birliği'nin uyguladığı politikaların da etkisi oldu. Ancak bunların ötesinde, yeni bir milletin oluşturulmasında burjuvazinin girişimlerine güvenilemeyeceğini İttihat ve Terakki deneyiminde yaşamış olan Atatürk'ün bu rolü devletçiliğe vermiş olduğu da düşünülebilir ¹.

Ayrıca, emperyalist güçlerin Osmanlı'nın sömürgeleştirilme ve yıkılış sürecinde ve İstiklal Savaşı sırasında etnik kimliği de kullanmış olmaları, kamu hizmetlerinin sağlanmasında merkezi idarenin rolünü de öne çıkarttı.

1921 Anayasasında en temel kamu hizmetlerinin yerel yönetimler eliyle yerine getirilmesi öngörülüyordu. 1921 Anayasasının 11. maddesi aşağıda sunulmaktadır:

“Vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer’i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebet ve hükümetin umumi tekalifi ile menafii birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz’ edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi Vilayet Şuralarının salahiyeti dahilindedir.”

İç isyanlar sonrasında bu anlayış değiştirildi. 1924 Anayasasında merkezi idarenin yetki ve sorumlulukları belirleyici oldu.

Atatürk, yerel yönetim mi, merkezi idare mi? sorusuna, “merkezi idare;” özel sektör ve yabancı sermaye mi, devletçilik mi? sorusuna da “devletçilik” yanıtını vererek Türk milletini yarattı.

Farklı etnik kökenlerden ve inançlardan insanlardan Türk milletinin yaratılmasında iki konuda önemli bir tercih yapıldı:

- Devlet, yerel yönetimler temelinde değil, merkezi idare temelinde inşa edildi ve en önemli kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından halka sunulması kararlaştırıldı.
- Ekonomide, sağlık hizmetlerinde, eğitimde ve diğer en önemli alanlarda, yerli özel sektör veya yabancı sermayeye değil, devletçiliğe önem verildi.

Mustafa Kemal Paşa, bu politikalara daha 1921-22 yıllarında karar verdi ve zaman içinde istikrarlı bir biçimde uyguladı.

Türkiye gibi dünyanın en önemli jeostratejik konumlarından birine sahip bir ülkede farklı kökenlerden ve inançlardan insanlardan Türk milletinin yaratılmasında, merkezi idareye dayalı devlet yapısı ve devletçilik belirleyici rol oynadı.

Ancak, ulusötesi sermaye ve Türkiye'ye saldıran emperyalist güçler (ABD emperyalizmi ve AB emperyalizmi), 1980'li yıllardan itibaren hem devletçilik yerine özelleştirme, hem de merkezi yönetim yerine yerelleşme saldırısını başlattı. Sovyetler Birliği'nin varlığını sürdürdüğü ve emperyalizmin Türkiye'de bu nedenle etkili olduğu 1991 öncesi dönemde, özelleştirme ve yerelleşme girişimleri sınırlı kaldı. Ancak 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin çökmesi ve Türkiye'nin ABD emperyalistleri tarafından Ortadoğu'da kullanılmasına izin verilmemesi üzerine, emperyalistlerin özelleştirme ve yerelleştirme yoluyla Türkiye'yi parçalama girişimleri aniden yoğunlaştı. Bu girişimler, özellikle AKP iktidarları döneminde çok etkili bir biçimde uygulandı ².

¹ Türk milletinin oluşumunda devletçiliğin rolü konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Yıldırım Koç, **Özelleştirme, Türkiye'yi Parçalamanın Bir Aracı**, Kaynak Yay., İst., Aralık 2005.

² Yerelleşme ile de özelleştirme ile birlikte gelişmek zorunda değildir. Yerelleşme (veya eyaletleşme) sağlandıktan sonra, bazı hizmetler belediyeler tarafından kamu hizmeti olarak sağlanabilir. Merkezi devletin elindeki kamu hizmetleri (devletçilik) ulusu bütünleştirirken, belediyelerin elindeki kamu hizmetleri, ulusu bölmede etkili bir biçimde kullanılabilir.

AKP'nin yerelleşme doğrultusudaki en önemli adımı, 2003 yılı Aralık ayında gündeme geldi. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasa tasarılarında sağlığın yanı sıra eğitim hizmetlerinin de yerleştirilmesi öngörülüyordu³. Gelen tepkilerin ardından tasarıda bazı değişiklikler yapıldı ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun 17 Temmuz 2004 tarihinde kabul edildi. Sayın Cumhurbaşkanımız bu kanunu 7 Ağustos 2004 tarihinde bir defa daha görüşülmesi amacıyla TBMM Başkanlığı'na geri gönderdi. Ancak AKP'nin yerelleştirme girişimleri parça parça kararlı bir biçimde sürdürüldü.

10.7.2004 gün ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile, büyükşehirlerin belediye sınırları 50 kilometreye kadar genişletildi ve İstanbul ve Kocaeli'nde ise illerinde tüm arazi belediyelerin denetimine devredildi.

6.1.2005 gün ve 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesine Dair Kanun ile, SSK sağlık tesisleri Sağlık Bakanlığı'na devredildi. Cumhurbaşkanımızın TBMM Başkanlığı'na iade ettiği 5227 sayılı Kanunda Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatının yerel yönetimlere devredilmesi öngörülüyordu. Halen üzerinde çalışılan bir tasarıya göre, bu düzenleme yeniden gündemdedir ve devlet hastaneleriyle birlikte eski SSK sağlık tesisleri de yerel yönetimlere devredilecek; ulusal bütünlük açısından son derece önemli olan sağlık hizmetleri yerelleştirilecektir.

13.1.2005 gün ve 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırıldı ve personeli ve araç-gereçleri yerel yönetimlere devredildi (İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyelerine, 79 ilde il özel idarelerine).

22.2.2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile merkezi idarenin bazı görevleri il özel idarelerine devredildi.

26.5.2005 gün ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yerel yönetimlerin bölgesel birlikler kurabilmeleri düzenlendi. Aynı kanunla, **köylere hizmet götürme birlikleri** kurulmaya başlandı. Köylere hizmet götürme birliklerine ilişkin maddede 29 Aralık 2005 gün ve 5445 sayılı Kanunla bir değişiklik de yapıldı. Maddenin halen yürürlükte bulunan biçimine göre (Madde 18), "İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir. Bakanlar Kurulu kararıyla çeşitli yörelerde köylere hizmet götürme birlikleri kurulmaktadır. Böylece, köye hizmet götürme iyice yerleştirildi.

Bu çalışmalara paralel olarak, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde KÖYDES (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi) gerçekleştirildi. KÖYDES'in ifade edilen amacı, "köylerin ve bağlılarının içmesuyu ve yol sorunlarının, Vali ve Kaymakamların önderliğinde, İl Özel İdareleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri aracılığı ile mahalli imkan kabiliyetlerin en verimli bir şekilde kullanılarak, kısa sürede ve en düşük maliyetle çözümlenmek"tir.

KÖYDES projesi, 2005 yılı Nisan ayından beri uygulanmaktadır. Yüksek Planlama Kurulu'nun 1 Mart 2006 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/3 sayılı Kararı, önümüzdeki dönemde köye yönelik hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda önemli bir yeniden yapılanmanın gündemde olduğunu göstermektedir. 2006 yılında köylere hizmet götürülmesi için 2 katrilyon lira (2 milyon YTL) aktarılmaktadır. Bu paranın yarısı köy yollarının yapımında, 600 bin YTL'lik bölümü köy içmesuları için, 340 bin YTL'lik bölümü toprak ve küçük su kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla ve 60 bin YTL'lik bölümü de köy kanalizasyonları için kullanılacaktır. Yüksek Planlama Kurulu

³ Tasarılarla ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Y.Koç, "Yerel Yönetimler Reformu: Devleti Yeniden Yapılandırmak mı, 81 Eyaletle Parçalamak mı?", **Jeopolitik**, Bahar 2003, Yıl 2, Sayı 6, s.102-119.

kararına göre, tahsis edilen ödeneklerin Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) aracılığıyla kullanılması veya kullandırılması esastır.

Yerelleşme ve bölgeselleşme konusunda başka girişimler de gündemdedir.

Ankara Sanayi Odası Başkanı Zafer Çağlayan 28 Haziran 2008 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'a sunduğu bir raporda asgari ücretin her bölgede farklı belirlenmesini istedi. Aynı talep 2006 yılı Temmuz ayı başlarında, ABD ve AB'nin denetimindeki IMF'den de geldi ⁴.

Elektrik üretim, iletim ve dağıtımında da özelleştirme ve ulusal düzeydeki düzenlemelerden bölge esaslı düzenlemelere geçiş çalışmaları sürdürülmektedir.

25.1.2006 gün ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un yerelleşme doğrultusundaki düzenlemeleri bu gelişmeler ışığında değerlendirilmelidir.

Yerelleşme ve özelleştirme, Türkiye'de devleti zayıflatacak, devlet-ulus ilişkisini gevşetecek, farklı kökenlerden oluşan Türk milletinin bütünleşmesine büyük darbe indirecektir. Kalkınma ajansları bu genel saldırının bir unsuru olarak değerlendirildiğinde daha da büyük bir önem kazanmaktadır.

⁴ Bkz. 12 Temmuz 2006 günlü gazeteler.