

TÜRKİYE’DE YÜZYILLIK GÜNDEM: FEDERALİZM

Cenk REYHAN*

Bu incelemede, ondokuzuncu yüzyıldan yirmibirinci yüzyıla değin Türk siyasi-idari yapısına dair değışmeyen bir gündem maddesi irdelenmektedir. İmparatorluk döneminde emperyal-büyük güçlerin hizmetinde “adem-i merkezîyet” olarak literatüre giren kavramın, bugün emperyal-Avrupa Birliği/ABD hizmetinde “federalizm” olarak yeniden üretilip gündemin temel maddesi olmaya devam ettiği belirtilmektedir. İncelemede tarihle güncel arasında bağlantı kurarak bu durumun tasvirini sunulmaktadır.

Anahtar kelimeler: : Adem-i Merkezîyet, Federalizm, Osmanlı İmparatorluğu, Türkiye Cumhuriyeti, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Reform Tasarısı Taslağı, Kalkınma Ajansları, Yönetişim.

Günümüz yirmibirinci yüzyılın Cumhuriyet Türkiye’sinde siyasi-idari tartışmaların merkezinde yer alan “üniterizm” ve “federalizm” kavramsal tartışmalarının karşılığını; Osmanlı’da, II. Meşrutîyetin ilanı döneminde “merkezîyetçilik” ve “adem-i merkezîyetçilik” tartışmalarında da bulabiliriz. II. Meşrutîyetin ilan edilme sürecinden başlayıp günümüze kadar dönem dönem gündeme gelip-giden bu tartışmalar yirmi birinci yüzyılın ilk çeyreğinde yeniden canlanmaya başladı. Bu canlanmada BM, AB, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların Türkiye’nin yerel yönetim sistemini kapsamlı bir reforma tabi tutmaya yönelten baskılarının da etkisi bulunmaktadır. Nitekim bu tartışmalar ve baskılar sonucunda, son birkaç yılda “Acil Eylem Planı” başlığı altında kapsamlı bir yasama faaliyetine girişildi ve bu kapsamda bazı önemli yasalar meclisten geçirildi. Bu yasalar arasında en kapsamlı olanı, 59. hükümetin, 25 Nisan 2003 tarihinde “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı”¹ başlığı ile gündeme getirildi. Meclis tarafından kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa’ya aykırılık gerekçesiyle veto edilen bu tasarı, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini tamamen tersine çevirmeyi öngörmekteydi. Buna göre; halen, Anayasa’nın, idarenin temel ilkelerinden biri olarak belirlediği, “merkezi yönetimin genel yetkili, yerel yöne-

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Tarih Bölümü öğretim üyesi.

¹ 5227 no’lu yasa ile 03.08.2004 tarihinde yasaladı; ancak yasa olarak yürürlük kazanma sürecini tamamlayamadı.

timlerin ise sınırlı yetkili olması” ilkesi tersine çevrilerek, “merkezi yönetimin sınırlı yetkili, yerel yönetimlerin ise genel yetkili kılınması” amaçlanıyordu. Böylece federalist/adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışını uygulamaya geçirme çabaları, Cumhurbaşkanının vetosu nedeniyle, ancak kısmi bir biçimde uygulamaya geçirilebilmiş oldu. Tasarı'nın gerekçesinde şu ifadeler yer almıştı:²

“Kamu yönetimi zihniyeti, yaklaşım ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören bu kanun tasarısı, kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde ‘iyi yönetim’ ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir.”

Gerçekten de Türkiye’deki, özellikle 59. hükümetin iktidarı dönemindeki bütün yapısal dönüşüm programları “ulusal devletten” (merkeziyetçi/merkezi olan devletten) “yönetişimci devlet”e geçişin temel argümanlarını ortaya koymaktadır. Yönetişimci devleti, adem-i merkeziyetçi geleneğin günümüzdeki daha teknik, daha kapsamlı idari örgütlenme biçimi olarak algılamak mümkündür.³

Elbette, federalist/adem-i merkeziyetçi anlayışla yürütülen reform çabaları sona ermiş değildir. Bunun örneklerinden biri bölge kalkınma ajanslarının kuruluşudur. Cumhurbaşkanınca geri gönderilen ve bir daha TBMM gündemine getirilemeyen ‘temel ilkeler’ metninin ilk taslaklarında 25. madde bölge kalkınma ajansları başlığını taşımaktaydı. Sonraki taslaklarda ortadan kalkan bu madde, daha sonra ayrı bir yasa konu oldu. Sürecin bir aşaması olarak, 19 Ocak 2005’de “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” durup kalkmalı bir yasama süreci sonunda yasalaştırıldı. Tasarısı, 25. maddesini “Bölgesel Kalkınma Ajansları”nın kuruluşu başlığına ayırmıştı.

Son onyıllarda yürütülen bu taslaklar-tasarılar-kanunlar vb. Türkiye’de üniter ile federal devlet tiplerinden hangisine yönelik bir projenin parçasıdır? Siyasi-idari merkeziliği varsayan üniter devlet yapısı içinde merkezden taşraya doğru kademeler arasındaki yetki paylaşımını ifade eden “yerel yönetimi güçlendirmek” mi amaçlanmaktadır yoksa üniter devlet yapısını çözen ve yetkinin bir parçasında hüküm-

² Hakan Reyhan ve M. Gürsan Şenalp, “Emperyalizmin Kurumsallaşma Süreci: Küresel Yönetişim, Yönetişimci Devlet ve STK’laştırılan Sendikal Hareket”, *Siyaset ve Toplum*, Yaz 2005, s. 137.

³ *a.k.*, s.137-138.

ranlığı üstlenen “federalizme doğru evrilmek” mi⁴ Sorunun cevabı Türkiye Cumhuriyeti’nin tarihsel tecrübesinde bulunabilir. Aşağıda, olayların ayrıntısına girmeden, konuya dair tarihsel ile güncel arasında paralelliklere vurgu yapan genel bir kavramsal çerçeve sunmaya çalışacağız.

Tarihsel hafızamızı tazelersek, Berlin Antlaşması’nın (1878), Osmanlı Devleti’nin Avrupa vilayetlerinde bazı reformların yapılmasını öngören 23. maddesi gereğince, büyük güçler Osmanlı Devleti’nden, adem-i merkezileştirici şu idari reform taleplerinde bulunmuşlardır:⁵

“Bu antlaşma ile kendileri için hususi teşkilat oluşturulmamış olan sair Rumeli Eyaleti’nde dahi Girit’e vergi bakımından tanınmış olan muafiyet haricinde olmak üzere ona benzeyen ve mahalli ihtiyaçlara uygun düzenlemeler yapılacaktır. Bâb-ı Âli her eyalette işbu yeni düzenlemelerin ayrıntısını, görüşmeler düzenleyerek, azasının çoğunluğu yerli ahalden oluşan özel komisyonlar oluşturacaktır.

Bu komisyonların görüşmeler sonucunda düzenlenecek teşkilat layihaları Bâb-ı Âli’nin incelemesine sunulacaktır ve Bâb-ı Âli dahi bunları yürürlüğe koymadan önce Doğu Rumeli için oluşturulan Avrupa Komisyonu’na danışacaktır.”

Osmanlı’nın Sevr’i olarak nitelenebilecek Berlin Antlaşması’ndaki bu talepler, Rus General İgnatiev’in “eserlerinin en değerlisi” olduğunu ve diplomatın 1868’de Rus Prens Gorçakov’un Doğu siyasetini açıkladığı sırada “otonomi veya anatomi/Autonomie ou anatomie” demiş olması, yani, “ya Hıristiyan milletlere idare özerklikleri verilmeli ya da Osmanlı Devleti paylaşılmalı”⁶ düşüncesini dile getirmesi ile ilişkilendirildiğinde yüzyıllık emperyal projenin ve bugünün gündeminin tarihsel kökenleri de bulunmuş olur.

Ahmed Bedevi Kuran, yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde, 1910’da, Prens Sabahaddin ile Dr. Nihad Reşad Belger’in adem-i merkeziyet prensibini uygulamak gayesi ile vilayetlerin taksimi ve idare usulünü köklü biçimde değiştirecek taslak bir “İdari Islahat Projesi”nden bahseder. Buna göre, vilayet hudutları iklim şartlarıyla iktisadi bağlılık şartlarına göre küçültülüp, merkezler yine aynı şart ve imkanlar dikkate alınarak yeniden belirlenecek; “iktisadi bölge birlikleri” kurulup

⁴ Bu soruya hasredilmiş bir makale için bkz. Birgül A. Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (2) Nisan 2000, s. 14-29.

⁵ Antlaşmanın Türkçeleştirilmiş tam metni için bkz. Mahmud Celâleddin Paşa, *Mir’at-ı Hakikat*, (Tarihî Hakikatlerin Aynası), (Haz., İsmet Miroğlu), Kuşak Ofset, İstanbul, 1983, s. 685-698.

⁶ Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, (Çev. Ali Reşad), Kaknüs, İstanbul, 1999, s. 379.

bir kaç vilayeti kapsayacak şekilde “umumi valilikler” oluşturulacaktı. Metindeki ifade ile:⁷

“Vilâyet hudutları, iklim şartlarıyla iktisadi bağılılık zaruretlerine göre küçültülecek, merkezler yine aynı şart ve imkânlar göz önüne alınarak yeniden tespit edilecek; iktisadi bölge birlikleri vücuda getirilerek birkaç vilâyeti içine alacak şekilde umumi valilikler ihdas olunacaktı.”

Projenin bir başka önerisi de ekonomik ve kültürel konularda “umumi valilik bölgeleri halkına” mahalli çalışma imkanı ile mahalli seçim hürriyeti vermek ve böylece imparatorluğu oluşturan çeşitli unsurları hükümet işleri ile ilgilendirip menfaat birliği duygusu ile ortak vatan bilincini yaratmaktı. Kuran, eleştirel bir dille, metinde ifade edilen kanaatlerin İttihat ve Terakki rüesasınca kabule şayan görülmediğini de belirtir. İşin aslına bakılırsa talepler idari yapılanma ve topluluk yönetimi anlamında özerkleşmenin yolunu açmaktadır. Berlin Antlaşması’ndaki madde ile birlikte düşünüldüğünde ve Avrupa komisyonunun denetimleri de göz önüne alındığında üniterist İttihatçı rüesanın kaygıları anlaşılabilir. Kaldı ki, konu hukuk mütehasısları tarafından derinlemesine tartışılmaktaydı. “Kırmızı Kitap: İttihat ve Terakki-Adem-i Merkeziyet”te dönemin farklı görüşten ve etnik kökenden gelen kişi, gazete ve dergilere, adem-i merkeziyet hakkındaki kanaatleri sorulmuştu:⁸

“Memleketimizde adem-i merkeziyyet tatbik ve teklifi dolayısı ile tab’ ve neşr etmekte olduğumuz Kırmızı Kitap’a tezyil edilmek (eklenmek) üzere atideki zevatın mütalaat-ı vatanpervanelerini -ve o cümle-i hakimiyeye kadar muhtasar olsun- sual ettiğimiz gibi zat-ı alilerinizin de mütalaat-ı hakimanelerine müracaat ediyor ve ricamızın isafını istirham eyliyoruz efendim.

Kırmızı Kitap Heyet-i Umumiyyesi namına Bedri.”

Kırmızı Kitap’ta, sonuçta, bir hayli hissi rivayetler uyandırmış olan adem-i merkeziyet iddialarının anlaşılma ile anlaşılmama arasında belirsizliğine değinilerek; bunun yanında, o gün itibariyle öne sürülen teklifler ve düşüncelerden ümitlenildiği vurgulanır.

Daha sonraki yıllarda Nihad Reşad, hatıralarında; “zaten tevsi-i mezuniyet namı altında İttihat Terakki programında da bir madde-i

⁷ Ahmed Bedevi Kuran, *İnkılâp Tarihimiz ve İttihat ve Terakki*, Tan Matbaası, İstanbul, 1948, s. 263. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz. Cenk Reyhan, *Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik – Adem-i Merkeziyetçilik*, İmge, Ankara, 2007, s. 43. Bu kısım bu kitabımızdan alıntı.

⁸ M. Bedri, *Kırmızı Kitap: İttihat ve Terakki-Adem-i Merkeziyet*, Der-saadet, 1330, s. 45.

mahsusa mevcut idi”⁹ demektedir. Prens Sabahaddin’in bu konudaki görüşleri şöyledir:¹⁰

“Binâen aleyh adem-i merkeziyyet idari unvanı altında öteden beri isteye-geldiğimiz ıslahat, vali ve diğer memurların salahiyetini artırmak, meclis-i umumiyyeyi bir an evvel açtırmak ve bu suretle ahalimizi verdiği verginin mahall-i sarfını en muvafık bir surette tayin ve teftişe alıştırmaktan ibaret kalıyor. Bundan dolayı adem-i merkeziyyete müteallik neşriyatımızda da-ima Kanun-ı Esasi’nin 108. maddesine istinad ettiğimiz, daha doğrusu bu maddenin ehemmiyyet-i azimesini efkâr-ı umumiyyeye izaha çalıştığımız gibi İttihad ve Terakki Cemiyeti programının aynı esasa müstenid bulunan maddesini de ciddi bir memnuniyetle kabul ettik. Şu halde adem-i merkeziyyet, tevsî-i mezuniyyet ve tefrik-i vezaiften başka bir şey değil; yalnız tevsî-i mezuniyyet, adem-i merkeziyyet-i idarinin ismi değil, tarifidir. Bu iki tabir arasında hiç bir mübayenet (farklılık) bulunmamakla beraber matbuatımızda ekseriyyetle tabirle tarif karıştırıldığı için ezhan (zihinler) umumiyye teşvişe (kargaşaya) düşüyor. Ümid ederim ki artık bu izahattan sonra olsun su-i tefehhüme meydan kalmaz. Erbab-ı vicdanın vazifesi, lüzum ve faidesine kanaat getirdikleri efkârın neşrine çalışmaktır. Biz, imkân derecesinde bu vazifeyi ifaya çalışıyoruz. Müdafaa edegeldiğimiz efkârın mahiyetini tedkik ettikten sonra kabul edib etmemek, efkâr-ı umumiyyeye aid bir keyfiyet! Yalnız erbab-ı insafdan edeceğimiz bir rica varsa o da hiçbir delile istinad etmeyen isnadat-ı gayr-ı meşrua-yı kable’-t-tahkik kabul etmemeleridir.^{11(*)}

Bu satırların neşr olunduğu zamandan beri galiba üç senelik bir zaman geçti. Geçenlerde, “Tanin”in (7 Kanun-ı Evvel 1326) Vilayat Kanunu’na dair neşr ettiği bend-i esasiyi samimi bir memnuniyetle okurken yukarıki satırların vazıh ve lüzûmlu bir mütemmimi olacak aşağıki fikralarını buraya aynen geçirmek arzusundan kurtulamadım.”

Fakat, tartışmaların zaten tevsî-i mezuniyet kavramından değil adem-i merkeziyet kavramından, merkeziyetçilik ile adem-i merkeziyetçilik taraftarlarının ona yüklediği anlam farkından çıktığı düşü-

⁹ Reşad Belger, “İttihad Terakki’nin Muhalifleri İle Temasları”, *Cumhuriyet*, 22 Kasım 1948, s.2.

¹⁰ Cenk Reyhan, *Türkiye’de Liberalizmin Kökenleri: Prens Sabahaddin ve Eserleri*, (Taslak Başlık) Ek VI., İttihad ve Terakki Cemiyetine Açık Mektublar Mesleğimiz Hakkında Üçüncü ve Son Bir İzah 8. Mektub. (Vurgu C. R.) (Yayımlanmamış Kitap).

^{11(*)} Aynı ricayı, namus-ı şahsimiz hesabına olduğu kadar namus-ı vatanımız namına da tekrar ediyorum. Hiçbir tahkike lüzum görmeden yekdiğerimiz aleyhindeki isnadati bir taraftan alıb, öbür tarafa satmakta gösterdiğimiz müsaraat kadar çirkin, mülevves, muceb-i şeyn ve hacalet bir musibet tasavvur edemem. Taun ve veba gibi salgın hastalıklara karşı nasıl müctemian ilan-ı harb etmek lazımsa bu salgın maraz-ı ahlakî mikroblarına karşı da erdab-ı vicdan, sıhhat-i umumiyye-i ahlakıyyemizi müdafaaaten daimî bir harb açmalı, elden gelen bütün gayret-i sarf etmelidir. (dpt. Prens Sabahaddin’e ait.) Cenk Reyhan, *a.g.e.*

nülürse, merkezîyetçi-İttihad ve Terakki Cemiyeti programında böyle bir maddenin olması bir anlam ifade etmez.¹² Bu konuda, adem-i merkezîyetçi-Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkezîyet Cemiyeti'nin birinci maddesindeki ifadeye göre, Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirilecek siyasi ıslahatın sınıf ve tebanın istisnasız bütününe kapsamak üzere varolan vilayetlerin "adem-i merkezîyet ve tevsi-i mezuniyet" yöntem ve ilkeleri ile yönetilmesi esasına dayanacaktır. Adem-i merkezîyet ve tevsi-i mezuniyet, Kanun-ı Esasi'nin 108. maddesinde yer alan seçim ilkesi üzerine kurulacaktır. Yine 1. maddede Kanun-ı Esasi'nin dahi gerektiğinde değiştirileceği de öngörülmektedir:

"Madde 1- Memalik-i Osmaniyye'de tatbik edilecek ıslahatı siyasiyye, sınıf ve tebanın bilâ- istisna kâffesine şümûlü olmak üzere vilâyat-ı mevcudenin adem-i merkezîyet ve tevsi-i mezuniyyet usûl ve kaidesiyle idaresi esasına müstenid olacaktır. Adem-i merkezîyet ve tevsi-i mezuniyyet usûlü 1876 senesinde neşr olunan Kanun-ı Esasi'nin 108. maddesinde münderic bulunan kaide-i intihab üzerine müesses olacak ve bu Kanun-ı Esasi dahi ahval ve vakıa-yı muhtelifede lüzumu hissedildikçe tadilata uğrayacaktır."

Yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde, II. Meşrutîyet dönemi tartışmalarında Prens Sabahaddin, önerdiği "adem-i merkezîyet" kavramının "federalizm" olarak algılanmasından ve buna karşı gösterilecek tepkiden duyduğu kaygılarla, bu kavramı 1876 Anayasasının, 108. maddesindeki "tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif" ifadeleri ile eşdeğerlendirme girişiminde bulunmuştu. Zira 108. maddede "adem-i merkezîyet" tabiri bulunmayıp, "tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâif" kavramları bulunmaktadır, ki bu iki kavram, Sabahaddin'in anlamlandırdığı gibi federalizmin değil üniter devletin idari organlarıdır ve Sabahaddin'in adem-i merkezîyet ile aynı anlam vermesinin aksine ondan farklı kavramlardır.¹³ Hüseyin Cahid'in bakışıyla "adem-i merkezîyet=tevsi-i mezuniyet" ise bu tabir zaten anayasanın 108. maddesinde de yer almaktadır. O halde, tekrar tekrar buna vurgu yapmanın anlamı nedir? Söylenmek istenen şeyin, tevsi-i mezuniyetin, söylenmeyip; yerine,

¹² Bu açıdan bakıldığında İttihad ve Terakki'nin 1913 tarihli düzenlemeleri bir üniterist algılamaya ile çelişkili bir uygulama, 35 yıllık bir mücadelede bir ödün vererek geri çekilmek olarak yorumlanmayabilir. Krş. Tevfik Çavdar, "1329 (1913) İdare-i Vilayat Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri", *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (1), Mart 1983, s. 3'ten aktaran, Birgül A. Güler, *a.g.m.*, s. 19, dpt. 11.

¹³ Prens Sabahaddin'in, adem-i merkezîyeti taşra genel yönetiminin yetkilerinin artırılmasını içeren "yetki genişliği" ve il genel meclislerinin etkinliğini arttıran "görev ayırımı" ilkeleri bütünü olarak tanımladığına dair bkz. Birgül A. Güler, *a.g.m.*, s. 15.

icat edilen bir kavramın, adem-i merkeziyetin ısrarla söylenmesinden ve fikir hayatına sunulmasından tedirgin olan Cahid şöyle der:¹⁴

“Adem-i merkeziyet tabiri ile vilâyet meclisleri teşkili, Nevahi Nizamnamesi'nin tatbiki isteniyorsa hiç itirazımız yoktur. Zira bu yolda kanunumuz vardır. Bu kanunun memleketimize hakikaten faydası olacağından eminiz. Vilâyet ve Nevahi Nizamnamesi taşralara bizim için kâfi derecede salahiyet veriyor.”

Cahid'in asıl tedirginliği, bu kelimenin, özellikle azınlıklar arasında, sözlük anlamından daha geniş yorumlarla imparatorluktan ayrılma taleplerin besleyeceğidir. Midilli'nin, Sakız'ın vesair adaların hep birer Girit olması, hep Yunan aguşuna (kucağına) atılması için bir hazırlık demek olan adem-i merkeziyet,¹⁵ Cahid'e göre;

“Kanunun çizdiği daireden hariçte, daha fazla bir salahiyet tazammun edecektir.”¹⁶

108. madde'de; vilayetlerin yönetiminin “tevsi-i mezuniyet” ve “tefrik-i vezaif” ilkelerine göre yasa ile düzenleneceği belirtilmektedir:¹⁷

“Vilâyatın usul-ı idaresi tevsi-i mezuniyyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olup, derecatı nizam-ı mahsus ile tayin kılınacaktır.

[Vilayetlerin idari şekli yetki genişliği ve görevler ayırımı kaidesine göre kurulup, dereceleri özel düzenleme ile belirlenecektir]”

Yusuf Hikmet Bayur'un açıklaması da konunun çözümlenmesine terminolojik katkı sağlamaktadır. Ona göre, Kanun-ı Esasi'nin ilanı sırasında yapılan Fransızca tercümede Türkçe'deki tevsi-i mezuniyet

¹⁴ Hüseyin Cahid, “Adem-i Merkeziyet”, *Tanin*, 22 Ağustos, 1324, s.1.

¹⁵ Hüseyin Cahid, “İntihab Entrikaları”, *Tanin*, 26 Teşrin-i Sani, 1324, s.1.

¹⁶ Birgül A. Güler, *a.g.m.*, s. 16.

¹⁷ *Düstur*; 1. Tertip, c. IV, s. 18. Krş. 1921 Anayasası, madde: 11, 1924 Anayasası, madde: 91. Maddeler için bkz. Şeref Gözübüyük, Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)*, Türkiye İş Bankası, Ankara, 2000, s. 101, 139. Tevsi-i mezuniyet=yetki genişliği, tefrik-i vezaif=görevler ayırımı kavramları ile ilgili olarak yönetim bilimleri terminolojisince şu açıklama yapılmaktadır: “Görev ayırımı ilkesi, il genel yönetimi başındaki valilerin “yetki genişliği” ilkesince hareketleri ile birlikte, 1876'dan 1961 yılına kadar anayasalarda yer almıştır. Bu iki ilke adem-i merkeziyet ya da yerinden yönetim uygulamalarının *içeriği*, *somutlama biçimleri* olarak tanımlanırken, yetki genişliği valilerin yerinden yönetim çerçevesini belirleyen ilke olarak ortaya koyulmuştur. Görev ayırımı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görevlerin birbirinden ayrılması olarak tanımlanırken, yetki genişliği valilerin yerinden yönetim çerçevesini belirleyen ilke olarak ortaya koyulmuştur. Zaman içinde ilkelerin tanımlanışı değişmemiş ancak, adem-i merkeziyetin algılanışı ya da *içeriği* zaman içinde farklılaşmıştır. Tevsi-i mezuniyet ya da yetki genişliği adem-i merkeziyetin değil merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır.” Birgül A. Güler, *a.g.m.*, s. 19-20.

ve tefrik-i vezaif tabiri, pek doğru olmayarak décentralisation yani adem-i merkeziyet diye tercüme edilmiştir. Tercümedeki asıl manayı bu suretle zorlamaktaki amaç İstanbul Konferansı'nda büyük devlet temsilcilerine hoş görünmek isteği olabilir.¹⁸ Esasen, “adem-i merkeziyet” kelimesinin Türkçe karşılığı, Cumhuriyet döneminde, yönetim terminolojisinin “yerinden yönetim”, yani 20. yüzyıl başlarında kitaplara giren tanımıyla “çok sayıda özerk birimin belli bir merkezden yönetilme usulü” anlamından farklı olarak, II. Meşrutiyet döneminde, merkeziyetsizlik=merkezsizlik tabirine karşılık gelir. Bu tanım, bir merkezin varlığını ön koşullandıran “yerinden yönetim” kavramının aksine, bir idare merkezinin bulunmadığı “merkezsizlik” anlamıyla yüküldür. Zira, Osmanlı zihinsel algılaması ile “-iyet=aidiyet” eki, yani “merkez+iyet=merkeze ait olan” ve “adem=yokluk=-sızlık” ise, adem-i merkeziyet=merkeziyetin yokluğu, kısaca, merkeziyetsizlik→federalizm demektir.

Kuran'a dönersek, bahsettiği taslakta dile gelen “İdari İslahat Projesi”nde belirtilen “İktisadi Bölge Birlikleri”, tam da Türkiye Cumhuriyeti'nin yirmibirinci yüzyılın ilk çeyreğinde, AB ile uyum sürecinde “İdari Reform Paketleri”nde yer alan “Bölge Kalkınma Ajansları”ndan beklentilerle örtüşmesi bakımından günceli tarihten okumaya yönelik önemli bir veridir. Konumuzla ilgili olarak, Faruk Ataay'ı izleyerek, AB ile uyumun paketlerinden olan kanunun dayandığı iki temel varsayımın olduğunu söylemek mümkündür.¹⁹

1- İlk varsayım, küreselleşme sürecinin dünya piyasalarındaki rekabeti önemli ölçüde arttırdığı ve küreselleşme sürecine uyum çabalarının da asıl olarak rekabet gücünün arttırılmasını hedef alması gerektiğidir. Bu anlayış, küreselleşme sürecinin toplumlara ve yerel/bölgesel ekonomilere tehditler yöneltmenin yanı sıra bazı fırsatlar da sunduğu, bu tehditlerden sakınmak ve fırsatları değerlendirebilmek için, küreselleşmenin ortaya çıkardığı rekabet ortamına uyum çabasına girilmesi, bunun için de rekabet gücünü arttırmaya yönelik politikalar geliştirilmesi gereği görüşü ile tamamlanmaktadır.

¹⁸ Yusuf Hikmet Bayur, *Türk İnkılâbı Tarihi: Fikir Cereyanları, İnkılâp Hareketleri, İç Didişmeler, Birinci Genel Savaşın Patlaması*, T.T.K., Ankara, 1991, c. II, k. IV, s. 21-22, dpt. 23.

¹⁹ Faruk Ataay, “Kalkınma Ajansları Kalkınmayı Sağlayabilir mi?”, *Memleket-Mevzuat*, Şubat 2006, c. VIII, s. 36.

- 2- İkinci varsayım, günümüz dünya ekonomisinde adem-i merkezileşme eğilimlerinin hakim olması sonucunda, ülkelerarası rekabetin ikinci plana düşüp, kentler ve bölgeler arası rekabetin ön plana çıktığıdır. Bu saptamadan ulaşılan sonuç ise, günümüz koşullarında rekabet gücünü arttırmaya ve kalkınmaya yönelik politikaların, “ulusal/ülkesel” ölçeği değil, “yerel” ve “bölgesel” ölçeği esas alınması gerekliliği olmaktadır.

Kavramsal tanımlama problemleri, yirmibirinci yüzyılın ilk çeyreğinde, Cumhuriyet dönemi tartışmalarında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı'nda da kendini göstermektedir. Birgül Ayman Güler'in konuyla ilgili yorumu açıklayıcıdır:²⁰ 2005'de, İktidar, taslağı parlamentoya sevk ederken taslaktaki “bölge” sözcüğünü düşürüp İngilizce orijinal adlandırmada (regional development agency) kullanılan “agency” karşılığı ajans sözcüğünü ısrarla korumuştur. Kurulmak istenen yeni birime “Bölge Kalkınma İdaresi” yerine “Bölge Kalkınma Ajansı” denmesi “bölge yönetimi sistemi”nden başlayarak “eyalet sistemi mi?” tartışmalarının yeniden alevlenmesini önleme arzusu olarak değerlendirilebilir. Türk idare sisteminde oldukça sınırlı bir kullanım alanı olan “ajans” kelimesi her ne kadar, Türk Dil Kurumu'ndan da izlendiği kadarıyla, gerçekten de ajans sözcüğünün kullanılmasını haklı çıkaracak bir bölgesel yönetim sistemi öngörmekteyse de; tasarı, kurduğu ajanslara “kamu kudretli yetkiler” vermektedir:²¹

- 1- Kurulan birimler tüzel kişilik sahibidir; ama ne özel ne de kamu tüzelkişisi olarak adlandırılmıştır. Tasarı'da ayrıca belirtilmedikçe, kuruluşun çalışmaları özel hukuk hükümlerine bağlanmıştır.
- 2- Kurulan birimlerin görevi, bölgeye yabancı yatırım çekmektedir; bunun için tanıtım organizasyonu olarak çalışacaktır.
- 3- Kurulan her ajans, bölgede yatırım yapacak olan kişi ve şirketlerin başvuru işlemlerini takip edecek, işlemlerin hızla sonuçlanmasını sağlayacaktır.
- 4- Çalıştırılacak personel İş Kanunu'na göre çalışacak, söz konusu olursa adli hükümlere göre yargılanacaktır.

Ve bunları ancak “memurlar” aracılığı ile gördürebilecektir:²²

²⁰ Birgül Ayman Güler, “Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?”, *Memleket-Mevzuat*, Şubat 2006, c. VIII, s. 25-26. Konu hakkında ayrıntı için bkz. Menaf Turan (Der.), *Bölgesel Kalkınma Ajansları: Nedir Ne Değildir?*, Paragraf, Ankara, 2005.

²¹ Birgül Ayman Güler, *a.g.m.*, s. 26.

²² *a.k.*, s. 26.

- 5- Yatırımcı, ajansın illerde kuracağı “tek durak ofisleri”ne başvuruda bulunduğunda, bu başvuru “devlet makamı”na yapılmış sayılacaktır.
- 6- Ajansın gelirlerinin bir bölümü, yerel idarelerin başına gelir kalemini oluşturan “ulusal vergi gelirleri toplamı”ndan ayrılacak paydan sağlanacaktır. (Üstelik yerel yönetimler ulusal vergi gelirleri “tahsilat toplamı”ndan pay almakta iken, bunlar -eğer “tahsilat” sözü unutulmamışsa tahakkuk toplamından pay alabilecektir.)
- 7- Ajanslarda, halihazırda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar görev alabileceklerdir. Bunlar görevlerine dönerlerse, ajansa geçmiş süre, memurlukta geçmiş gibi sayılacaktır.
- 8- Her ne kadar yasanın maddelerinde açıkça yazılmamışsa da, genel gerekçede birkaç kez dile getirildiği üzere, ajansları bölgenin kalkınma planını “hazırlayacak” kuruluşlardır. Bölge kalkınma planı, hem hazırlanışı hem de uygulanması bakımından tartışmasız bir kamu görevidir. Kamu görevinin “kamu tüzelkişiliği” sahibi olmayan bir “ağırlama-tanıtma ajansı” tarafından görülmesi, hem anayasal olarak olanak dışıdır hem de kamunun varoluş nedenlerine aykırıdır.

Bu bakımdan, “kalkınma ajansı” yapısının gerçekte “bölge idaresi” adını daha çok hak ettiği söylenebilir. Bu model, bölgedeki iktisadi-idari iktidarı toplumsal sınıflardan birine, bir azınlığa devrederek anti-demokratik süreçleri derinleştirmektedir. Bu yönü ile, modelin toplumsal varlığa dönük sakıncaları olduğu söylenebilir. Model aynı zamanda ülkenin iktisadi yaşam birliğinin zeminini oynatarak siyasal birliğin maddi özünü boşaltmaktadır. Bu yönü ile de ulusal varlığa yönelik sakıncalarından söz edilebilir.²³

Sonuç Yerine

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, ülkemizde siyasi-idari tartışmaların da en önemli başlıklarından biri olmak özelliğini yirmibirinci yüzyılın ilk çeyreğinde de sürdürüyor. Günümüz Türkiye’sinde bu tartışmalar yapılırken ve “reform” çalışmaları ve bu reformlara yönelik muhalefet devam ederken, bu tartışmaların tarihteki kökenlerine, yirminci yüzyılın ilk çeyreğine uzanmanın yararlı olacağı açıktır.

²³ a.k., s. 27.

Zira, tarih toplumların hafızasıdır. Şayet boşuna yaşanmış bir deneyim değil ise. Bu bakışla, yirminci yüzyılda, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan "tarihsel hafıza", yirmibirinci yüzyılda, Türkiye Cumhuriyeti'nde "günceli anlamak" için yardımcı olabilir. Şöyle ki, ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında, kolonyalizm=emperyalizm çağında Osmanlı siyasi-idari literatürüne "adem-i merkezîyet" kavramının girmesi ve bu doğrultuda, "Avrupa Komisyonu"nun gözetim ve denetiminde yapılan "idari reform paketleri"nin Osmanlıyı büyük güçlerin nüfuz bölgelerine bölmesi gibi; günümüzde yirmibirinci yüzyılda, küreselleşme=globalleşme çağında da Türk siyasi-idari literatüründe bu kavramın yine-yeniden tartışılması ve yine bu doğrultuda, "Avrupa Birliği"nin gözetim ve denetiminde hazırlanan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı" ile kamu yönetim yapısının yeniden düzenlenmeye çalışılması dikkat çekici bir özelliktir. Bir farkla ki; sömürgeleşen Osmanlı İmparatorluğu'nda "düvel-i muazzama'nın denetimi ve müdahalesinde "batılılaşma projesi" ile yürütülmüş olan bu düzenlemeler, bağımsız Türkiye Cumhuriyeti'nde Avrupa Birliği'nin denetimi ve müdahalesinde "uyum paketleri" şekline dönüşmüş olarak halen yürütülmektedir.

KAYNAKÇA

- Ataay, Faruk, "Kalkınma Ajansları Kalkınmayı Sağlayabilir mi?", *Memleket-Mevzuat*, Şubat 2006, c. VIII, s. 36-38.
- Bayur, Yusuf Hikmet, *Türk İnkılâbı Tarihi: Fikir Cereyanları, İnkılâp Hareketleri, İç Didişmeler, Birinci Genel Savaşın Patlaması*, T.T.K., Ankara, 1991, c. II, k. IV.
- Belger, Nihat Reşad, "İttihad Terakki'nin Muhalifleri ile Temasları", *Cumhuriyet*, 22 Kasım 1948,
- Düstur*, 1. Tertip, c. IV.
- Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, (Çev. Ali Reşad), Kaknüs, İstanbul, 1999.
- Gözübüyük, Şeref ve Kili, Suna, *Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)*, Türkiye İş Bankası, Ankara, 2000.
- Güler, Birgül Ayman, "Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?", *Memleket-Mevzuat*, Şubat 2006, c. VIII, s. 25-27.
- Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezîyetçilik mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (2) Nisan 2000, s. 14-29.
- Hüseyin Cahid, "Adem-i Merkezîyet", *Tanin*, 22 Ağustos, 1324.
- Hüseyin Cahid, "İntihab Entrikaları", *Tanin*, 26 Teşrin-i Sani, 1324.
- Kuran, Ahmed Bedevi, *İnkılâp Tarihimiz ve İttihat ve Terakki*, Tan Matbaası, İstanbul, 1948.
- Mahmud Celâleddin (Paşa), *Mir'at-ı Hakikat, (Tarihi Hakikatlerin Aynası)*, (Haz., İsmet Miroğlu), Kuşak Ofset, İstanbul, 1983.

- Reyhan, Cenk, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkezîyetçilik – Adem-i Merkezîyetçilik*, İmge, Ankara, 2007 .
- Reyhan, Cenk, *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri: Prens Sabahaddin ve Eserleri*, (Yayımlanmamış Kitap).
- Reyhan, Hakan ve Şenalp, M. Gürsan, “Emperyalizmin Kurumsallaşma Süreci: Küresel Yönetişim, Yönetişimci Devlet ve STK'laştırılan Sendikal Hareket”, *Siyaset ve Toplum*, Yaz 2005, s. 126-152.
- Turan, Menaf (Der.), *Bölgesel Kalkınma Ajansları: Nedir Ne Değildir?*, Paragraf, Ankara, 2005.