İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği: Fonksiyonları Ve İşleyişindeki Değişim

Doktora Tezi

Öznur Yavuz

Haziran 2024

İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği: Fonksiyonları Ve İşleyişindeki Değişim

Doktora Tezi

Öznur Yavuz

Danışman

Prof. Dr. Hamza Ateş

Haziran 2024

TEZ JÜRİSİ ONAYI

Öznur Yavuz tarafından hazırlanan "Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği: Fonksiyonları ve İşleyişindeki Değişim" başlıklı bu Doktora Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ **İMZA**

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Hamza Ateş

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üyeler:

Prof. Dr. Ahmet Nohutçu

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Prof. Dr. Yaşar Bülbül

İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Doç. Dr. Fatih Akbulut

Kocaeli Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Betül Hande Gürsoy Haksevenler

Marmara Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: 24/06/2024

BEYANLAR

Yazım ve Kaynak Gösterme Kılavuzu Beyanı

Danışmanlığımda yazılan bu tezin APA 7 yazım ve kaynak gösterme kılavuzunda belirtilen kurallara uygun olarak yapılandırıldığı ve bu kılavuzun metin içi kaynak gösterme standartlarının bu tezde tutarlı olarak uygulandığı tarafımdan incelenerek teyit edilmiştir.

Prof. Dr. Hamza Ateş

Etik İlkelere Sadakat Beyanı

Hazırladığım bu tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi beyan ederim.

Öznur Yavuz

ÖZET

Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği: Fonksiyonları ve İşleyişindeki Değişim

Yavuz, Öznur

Doktora Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Hamza Ateş

Haziran 2024

Bu çalışmada; Fransız/Napolyon sisteminden model alınan mülki idare sisteminin, Anglo-Amerikan yönetim modelinin birçok unsurunun ve ilkelerinin standart haline geldiği günümüzde işlevini ne ölçüde yerine getirebildiğinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu sebeple çalışmada; kökenini Anglo-Amerikan yönetim geleneğine dayanan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımının ilkelerinin mülki idare ve mülki idare amirlerinin (MİA) üzerindeki etkileri incelenmiştir. Köklü bir devlet geleneğine sahip olan mülki idare sistemi günümüzde varlığını halen sürdürmekle birlikte, yaşanan paradigma değişimi sonucunda; reformların etkileri, mülki idarenin yerel yönetim yasaları ile görev ve yetkilerinin azaltıldığı, seçimli valilik, yerelleşmenin mülki idare üzerindeki etkisi, mülki idare amirlerinin vesayet yetkisinin azaltılıp azaltılmadığı, merkez-yerel ilişkileri, 6360 sayılı Kanunun mülki idare üzerindeki etkileri, İl İdaresi Kanununun ele alınması gerekliliği, mülki idarenin yapılandırılması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde (CHS) mülki idare amirlerinin konumu gibi konular gündeme gelmiş ve varlığı sorgulanmaya başlanmıştır. Dolayısıyla çalışma bu başlıklar üzerinden ivme almaktadır. Çalışmanın geçerlik ve güvenirliliğinin yüksek düzeyde olmasını sağlamak amacıyla çalışmada; nitel ve nicel araştırma tekniklerinin bir arada kullanıldığı karma yöntem kullanılmıştır. Nitel araştırma deseni olarak fenomenoloji kullanılmıştır. Veri toplama araçları olarak yarı yapılandırılmış mülakat, elit mülakat ve anket yöntemleri kullanılmıştır. Karma yöntem araştırma tasarımı; 347 anket yanıtı ve 25 yarı yapılandırılmış görüşme kullanılarak uygulanmıştır. Araştırma sonucunda; mülki idare amirlerinin yaşanan paradigma değişiminin farkında oldukları, değişimin ekonomik ve sosyal yapıları değiştirdiği gibi mülki idareyi de etkilediği, mülki idarenin görev alanlarında bir daralma yaşansa da bu daralmanın olumsuz bir şekilde gerçekleşmediği, görevlerindeki daralmanın olması gerektiği gibi gerçekleştiği görülmüştür. Sistemin doğası gereği mülki idarede bürokratik yapının devam etmesine rağmen, kimi zaman bu yapının

dışına çıkıldığı, vatandaş odaklılığın benimsendiği, hesap verebilir ve şeffaf bir yapıya sahip olunduğu, sonuç odaklılık, kuralcılık, rekabetçiliğin ve risk almanın kişilere göre değiştiği saptanmıştır. Mülki idarenin gelecekte de varlığını devam ettireceği, mülki idarenin özellikle kriz dönemlerinde daha fazla ön plana çıktığı, gelecekte eş güdüm, temsil, istişare, hakemlik görevlerinin öneminin daha fazla ortaya çıkacağı anlaşılmıştır. Bununla birlikte mülki idareye iklim değişikliği, göç yönetimi, sosyal hizmetlere dair yeni görevler verilebileceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare, Mülki İdare Amirleri, Değişim, Yeni Kamu Yönetimi, Anglo-Amerikan Yönetim İlkeleri, Mülki İdarenin Geleceği

ABSTRACT

Future Of The Provincial Administration In Turkey: Change In Functions and Operating Procedures

Yavuz, Oznur

Ph. D. Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Supervisor: Prof. Dr. Hamza Ates

June 2024

This study aims to reveal the extent to which the provincial administration system modeled after the French/Napoleonic system can fulfill its function today, when many elements and principles of the Anglo-American administration model have become standard. For this reason, the study examines the impact of the principles of the New Public Management (NPM) approach, which has its roots in the Anglo-American administrative tradition, on the civil administration and civil administrators (MİA). Although the civil administration system, which has a deep-rooted state tradition, still exists today, the paradigm shift has led to questioning its existence. Issues such as the effects of reforms, the reduction of duties and authorities of the civil administration by local government laws, elective governorship, the impact of localization on civil administration, whether the supervisory authority of civil administrators has been reduced, central-local relations, the impact of Law No. 6360 on civil administration, the necessity of addressing the Provincial Administration Law, the structuring of civil administration, and the position of civil administrators in the Presidential Government System have come to the fore. Therefore, the study gains momentum through these topics. To ensure a high level of validity and reliability of the study, a mixed-method approach combining qualitative and quantitative research techniques was used. Phenomenology was employed as the qualitative research design. Semi-structured interviews, elite interviews and questionnaires were used as data collection tools. Mixed method research design was applied using 347 questionnaire responses and 25 semi-structured interviews. As a result of the research, it was observed that the civil administrative chiefs were aware of the paradigm shift, that the change affected the provincial administration as it changed the economic and social structures, that although there was a contraction in the duties of the civil administration, this contraction did not occur in a negative way, and that the contraction in their duties was realized as it should be. Although the bureaucratic structure continues in the provincial administration due to the

nature of the system, it is found that this structure is sometimes deviated from, citizen-oriented, accountable and transparent, result-oriented, rule-oriented, competitiveness and risk-taking vary according to individuals. It is understood that the provincial administration will continue to exist in the future, that the provincial administration is more prominent especially in times of crisis, and that the importance of coordination, representation, consultation and arbitration duties will become more important in the future. In addition, it is thought that the provincial administration may be assigned new tasks related to climate change, migration management and social services.

Keywords: Provincial Administration, Civil Administrators, Change, New Public Management, Anglo-American Administrative Principles, Future of Provincial Administration.

Değerli Anne ve Babam ile

Sevgili Yeğenime

İÇİNDEKİLER

ÖZET vi
ABSTRACT viii
İÇİNDEKİLER ix
TABLO LİSTESİ xvii
KISALTMALAR xxi
GİRİŞ 1
BÖLÜM I: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE 19
1.1. TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE 19
1.2. FRANKOFON – NAPOLYONİK YÖNETİMDE İL YÖNETİMİ 22
1.2.1. Frankofon – Napolyonik Yönetimin Temel Özellikleri 25
1.2.2. Fransa'da Mülki İdare ve Mülki İdare Amirleri 32
1.2.2.1. Mülki İdare Kademeleri 32
1.2.2.2. Bölge Düzeyinde Vali 35
1.2.2.3. İl Düzeyinde Vali 36
1.2.2.4. Kaymakam 42
1.2.3. Diğer Frankofon Ülkelerde Yönetsel Yapı ve Taşra Örgütlenmesi 44
1.2.3.1. Yunanistan 44
1.2.3.2. İspanya 46
1.2.3.3. İtalya 50
1.2.3.4. Portekiz 52
1.3. ANGLIKAN – ANGLO-AMERİKAN YÖNETİM ANLAYIŞI 57
1.3.1. Anglıkan – Anglo-Amerikan Yönetimin Temel Özellikleri 57
1.3.1.1. Devlet ve Toplum Ayrılması 59
1.3.1.2. Siyaset-Yönetim Ayrımı 60
1.3.1.3. Yönetim & Hukuk Vurgusu 61
1.3.1.4. Çeşitlilik 62
1.3.1.5. Sosyal Aktörlerle Bağlantılar 62
1.3.1.6. Siyasi Hesap Verebilirlik 62
1.3.2. Amerika-İngilterede Yönetim 62
1.3.2.1. Amerika 63

1.3.2.2. İngiltere 64
1.4. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı 65
1.4.1. Yeni Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkış Sebepleri 65
1.4.2. Yeni Kamu Yönetiminin Kuramsal Temelleri 69
1.4.2.1. Yeni Kurumsal İktisat 70
1.4.2.1.1. Kamu Tercihi Kuramı 70
1.4.2.1.2. Asıl-Vekil Kuramı 75
1.4.2.1.3. İşlem Maliyetleri Kuramı 75
1.4.2.2. İşletmecilik 76
1.4.2.3. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri 76
1.4.2.4. Yeni Kamu Yönetiminin Evrenselliği ve Eleştiriler 86
BÖLÜM II: EYALETTEN VİLAYETE TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARENİN GELİŞİMİ 88
2.1. OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA MÜLKİ İDARE SİSTEMİ 91
2.1.1. Osmanlıda Kuruluş ve Klasik Dönemden (1300-1600) Tanzimat Dönemine Kadar Taşra Yapısı 91
2.1.2. Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra Yapısı 98
2.1.3. Talimatname ve Nizamnameler Işığında Tanzimat Fermanı Sonrası Dönemde Taşra Yapısı 102
2.1.3.1. 1849 Tarihli Eyalet Meclisleri Talimatnamesi 102
2.1.3.2. 1852 Tarihli Ferman 104
2.1.3.3. 1858 Tarihli Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat 106
2.1.3.4. 1861 Tarihli Cebel-i Lübnan Nizamnamesi 109
2.1.3.5. 1864 Tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi 111
2.1.3.6. 1871 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi 114
2.1.4. Meşrutiyet Döneminde Taşra Yapısı (1876-1878,1908-1920) 118
2.1.4.1. 1876 Tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi 118
2.1.4.2. 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) 120
2.1.5. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati 123
2.2.CUMHURİYET DÖNEMİNDEN BUGÜNE TAŞRA YÖNETİMİ 125
2.2.1. Mülki İdare Sistemini Düzenleyen Anayasal İlkeler ve Kanunlar 126
2.2.1.1. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) 126
2.2.1.2. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu 133
2.2.1.3. 1961 Anayasası 134

2.2.1.4. 1982 Anayasası 135
2.2.1.5. Bölge Valiliği Kurulması Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname 136
2.2.1.6. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği 144
2.3. 2000 SONRASI MÜLKİ İDARE 145
2.4. TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARENİN TEŞKİLATLANMASI 146
2.4.1. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatlanması 146
2.4.1.1. İl Yönetimi 146
2.4.1.1.1. Vali 146
2.4.1.1.2. Diğer Mülki İdare Amirleri (Mülkiye Müfettişi, Şahsa Bağlı Kadroda Vali, Vali-Mülkiye Başmüfettişi) 150
2.4.1.1.3. İl İdare Şube Başkanları 151
2.4.1.1.4. İl İdare Kurulu 152
2.4.1.2. İlçe Yönetimi 153
2.4.1.2.1. Kaymakam 153
2.4.1.2.2. İlçe İdare Şube Başkanları 154
2.4.1.2.3. İlçe İdare Kurulu 154
BÖLÜM III: TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE MÜLKİ İDARENİN FONKSİYONU VE İŞLEYİŞİNDEKİ DEĞİŞİMLER 155
3.1. YEREL YÖNETİM KANUNLARI İLE YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ KANUNLARDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİLERİ 155
3.1.1. Kısa Bir Bakış: 1854-2002 Yılları Arasındaki Dönem 156
3.1.2. Yerel Yönetim Kanunları Yapılmadan Önce Gerçekleşen Kanun Çalışmaları: 2003-2004 Yılları Arasındaki Dönem 160
3.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 164
3.1.4. 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanununun Görevleri, Organları Açısından Getirdikleri 170
3.1.4.1. Kanunun İl Özel İdaresinin Görevleri Açısından Getirdikleri 170
3.1.4.2. İdari ve Özerk Yapıya Kavuşma 171
3.1.4.3. Kanunun İl Özel İdaresinin Organları Açısından Getirdikleri 172
3.1.5. 5393 Sayılı Belediye Kanunu 180
3.1.6. 5335 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 183
3.1.7. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 186

3.1.8. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 187
3.2. YASAL DÜZENLEMELERİN MÜLKİ İDAREYE ETKİLERİ..... 188
3.2.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) 188
3.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu..... 189
3.2.3. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Mülki İdare Sistemi Üzerindeki Etkileri..... 190
3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ 192
3.4. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER..... 194
3.4.1. Mülki İdare Amirlerinin Adli Görevlerinin Sonlanması 194
3.4.2. Mülki İdare Amirlerinin Koyduğu Karar ve Önlemlere Uymayanlar İçin Belirlenen Hapis Cezasının Kaldırılması..... 195
3.4.3. Bakanlıkların Teşkilat Yapılanmasında Gerçekleşen Değişikliklerin Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Görevlerine Etkisi 196
3.4.4. İl İdaresi Kanunu ve Kolluk Teşkilatı..... 197
3.4.5. Valinin Atamalarda Görüşünün Alınmaması 200
3.4.6. Valinin Siyasi Yürütme Vasıtası Sıfatının Kaldırılması..... 201
3.5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI KAPSAMINDA TAŞRA TEŞKİLATINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN UYGULAMALAR..... 201
3.5.1. Muhtar Bilgi Sistemi Projesi..... 202
3.5.2. Performans Değerlendirme ve İzleme Sistemi (PERDİS)..... 203
3.5.3. İzleme ve Değerlendirme Sistemi (İZDES)..... 204
3.5.4. E-Otoban Projesi..... 205
3.5.5. İl Yatırım Takip Sistemi Projesi (İLYAS)..... 206
BÖLÜM IV: MÜLKİ İDARENİN FONKSİYONLARI VE İŞLEYİŞİNDEKİ DEĞİŞİM KONUSUNDA BİR ALAN ARAŞTIRMASI..... 207
4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI..... 207
4.2. ARAŞTIRMANIN ALT AMAÇLARI..... 207
4.3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ..... 208
4.3.1. Alana Katkısı Açısından Önemi 208
4.3.2. Yöntem Açısından Önemi 214
4.3.2.1. Nitel Çalışma Açısından Önemi..... 215

4.3.2.1.1. Çalışma Nitel Yöntem Desenlerinden Fenomenoloji Kullanılmasının Önemi 216
4.3.2.2. Nicel Çalışma Açısından Önemi 216
4.3.2.3. Karma Yöntem Kullanılması Açısından Önemi 216
4.4. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI 217
4.5. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI 217
4.6. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ 218
4.6.1. Araştırma Modeli (Deseni) 220
4.6.2. Evren ve Örneklem 220
4.6.3. Veri Toplama Araçları 222
4.6.4. Verilerin Toplanması 222
4.6.5. Verilerin Analizi 225
4.7. Geçerlik ve Güvenilirlik 225
4.7.1. Nitel Verilerin Geçerlik ve Güvenirliği 225
4.7.2. Nicel Verilerin Geçerlik ve Güvenirliği 225
4.8. Katılımcılara Dair Genel Bilgiler 228
4.8.1. Nitel Verilere Dair Katılımcıların Genel Demografik Profili 228
4.8.2. Nicel Verilere Dair Katılımcıların Genel Demografik Profili 231
4.9. Verilerin Normalliği 236
BÖLÜM V: NİTEL VE NİCEL VERİLERİN BULGULARI, BULGULARIN ANALİZİ VE TARTIŞMASI 238
5.1. GİRİŞ 238
5.2. ARAŞTIRMA BULGULARININ ANALİZ SONUÇLARINDA VE SONUÇLARIN TARTIŞILMASINDA DİKKAT EDİLEN NOKTALAR 240
5.3. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ VE FONKSİYONLARINDAKİ DEĞİŞİM 243
5.3.1. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim ve Mülki İdare 243
5.3.2. Yasaların Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirlerinin Görev ve Rolleri Üzerindeki Değişime Etkileri 253
5.3.2.1. 2000'li Yıllardan Sonra Yerel Yönetim Yasalarında Yapılan Değişikliklerin Mülki İdare ve Mülki İdare Amirlerine Etkileri 255
5.3.2.1.1. Yerel Yönetimlerin Ön Plana Çıkması ve Mülki İdare Amirlerinin Vesayet Yetkileri 256
5.3.2.1.2. Mülki İdarenin Güçlenmesi ve Yeniden Merkezileşme Eğilimi 266

5.3.2.1.3. Asli ve Sürekli Görevler Üzerinden Mülki İdare ve Mülki İdare Amirleri 272
5.3.2.2. 6360 Sayılı Kanun ve Kanun Sonucunda Yaşanan Değişikliklerin Mülki İdare Ve Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkileri 275
5.3.2.2.1. 6360 Sayılı Yasa Hakkında Mülki İdare Amirlerinin Görüşleri 275
5.3.2.2.2. 6360 Sayılı Yasanın Etkileri 279
5.3.2.2.3. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Tasfiyesi 280
5.3.2.2.4. Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması 282
5.3.2.2.5. Büyükşehirlerde YİKOB'ların Kurulması 289
5.3.3. Mülki İdare Amirlerinin Yetki Kaybı 292
5.3.3.1. Mülki İdare Amirlerinin Belediyelerin Yazışmalarından Çıkartılması 292
5.3.3.2. 5018 ve 4734 Sayılı Kanunların Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkileri 295
5.3.3.3. Mülki İdarenin Belediyeler ve Diğer Kurumlar Üzerindeki Denetimi 303
5.3.4. Bazı Hizmetlerin Gerçekleştirilmesinde Mülki İdarenin Tercih Edilmesi 305
5.3.5. Mülki İdarenin Hizmetlerinin Görünürlüğü 308
5.4. YENİ KAMU YÖNETİMİNİN MÜLKİ İDARE SİSTEMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ 310
5.4.1. Örgütsel Tutum: Bürokratik & Esnek Yönetim Modeli Üzerinden Bir Değerlendirme 311
5.4.2. Vatandaş Odaklı Yönetim 322
5.4.3. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik 326
5.4.4. Performans Ölçütlerinin Belirlenmesi 336
5.4.5. Sonuç Odaklılık 341
5.4.6. Kuralcılık 344
5.4.7. İnisiyatif/Risk Alma 348
5.4.8. Rekabet ve Girişimcilik 352
5.4.9. Müşteri Odaklılık Algısı 357
5.4.10. Yönetişim 364
5.4.11. Alternatif Hizmet Sunumu 368
5.4.11.1. Özel Sektör Tekniklerinin ve Değerlerinin Kamuda Uygulanması 369

5.4.11.2. Kamuda Hizmetlerin Sözleşme Yoluyla Özel Sektöre Gördürülmesi 378
5.4.12. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Kapsamında Gerçekleştirilen Uygulamalar 383
5.4.13. Hizmette Yerellik İlkesi 384
5.4.14. Yeni Kamu Yönetimi İlkelerinin Mülki İdarede Uygulanabilirliği 386
5.5. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN GELECEĞİ 392
5.5.1. Mülki İdare Amirlerinin Kamu Bürokrasisi İçindeki Yeri 392
5.5.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Mülki İdare Amirlerinin Konumu 395
5.5.3. Seçimli Valilik 399
5.5.4. Vali Atamaları 405
5.5.5. Günümüzde Mülki İdare Sisteminin Önemini Sürdürüp Sürdürmediği 406
5.5.6. Mülki İdare Sisteminin Kaldırılması 408
5.5.6.1. Mülki İdare Sisteminin Kaldırılarak Yerini Seçimle Gelen Organlara Bırakması 413
5.5.6.2. Refahın Dağıtımında Mülki İdare Sistemi Yerine Başka Araçların Kullanılması 420
5.5.6.3. Küçük İllerde Mülki İdarenin Kaldırılması 425
5.5.6.4. Valilik Ve Kaymakamlıkların Kaldırılarak İl Ve İlçe Müdürlüklerinin Kendi Teşkilatlarını Kurması 429
5.5.7. Mülki İdarenin Görevleri: Günümüz & Gelecek 429
5.5.7.1. Mülki İdarenin Gelecekte Üstlenebileceği Görevler 429
5.5.7.2. Mülki İdare Gelecekte Sadece Koordinasyon Ve Güvenlikten Sorumlu Bir Makam Haline Dönüşebilir Mi? 438
5.5.7.3. Mülki İdareden Yerel Yönetimlere Devrolamayacak Görevler 445
5.5.7.4. Mülki İdareden Yerel Yönetimlere Devrolabilecek Görevler 448
5.5.7.5. Görev-Yetki Örtüşmesine Yol Açan Görevlerin Yerel Yönetimlere Devri 450
5.5.8. Günümüz Koşulları Dikkate Alınarak Mülki İdare Sisteminde ve İl İdaresi Kanununda Reform Çalışması Yapılması 452
5.6. İDEAL BİR İDARİ YAPILANMA NASIL OLMALIDIR? 461
SONUÇ 467
GELECEKTE YAPILABİLECEK ÇALIŞMALARA DAİR ÖNERİLER 476
KAYNAKÇA 478
EK1 ETİK ONAY BELGESİ 525

EK2 BAKANLIK ÜST YAZI 526
EK3 MÜLAKAT SORULARI 527
EK4 METİN İÇİ MÜLAKATLARDA YER VERİLMEYEN SORU 529
EK5 ANKET SORULARI VE TOPLU CEVAPLARI 531

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: 3360 ve 5302 ve sayılı Kanunlarda il genel meclisinin karşılaştırılması (Başkan, görevlerdeki değişim ve meclis toplantı sayıları) 173
Tablo 2: 3360 ve 5302 ve sayılı Kanunlarda il genel meclisinin kararlarına dair karşılaştırma 175
Tablo 3: Örnek boyutu, güven seviyeleri ve örnekleme hatası (Evren bilindiğinde kuramsal örneklem büyüklükleri) 221
Tablo 4: Güvenilirlik istatistikleri 226
Tablo 5: Madde toplam istatistikleri 226
Tablo 6 : Mülakat yapılan katılımcılara dair bilgiler 228
Tablo 7: Katılımcıların genel demografik profili 231
Tablo 8: Cinsiyete göre unvan tablosu 234
Tablo 9: Cinsiyete göre eğitim tablosu 234
Tablo 10: Cinsiyete göre mezun olduğu okul tablosu 234
Tablo 11: Cinsiyete göre yaş tablosu 235
Tablo 12: Cinsiyete göre mesleki deneyim tablosu 235
Tablo 13: Yaşa göre mesleki deneyim tablosu 236
Tablo 14: Normallik testi 237
Tablo 15: Son dönemde yapılan değişiklikler mülki idarenin zayıflamasına sebep olmuştur önermesi (cinsiyet, unvan, eğitim, yaş, mesleki deneyim) 260
Tablo 16: Yerel yönetim reformu ile MİA'nın görevleri kolaylaşmıştır önermesi (unvan) 262
Tablo 17: Yerel yönetim reformu ile MİA asli görevlerine daha fazla odaklanabilmiştir önermesi (unvan) 262
Tablo 18: Büyükşehirlerde köylerin mahalleye dönüştürülmesi yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır önermesi (unvan) 277
Tablo 19: İl özel idarelerinde meclis başkanının il genel meclisi üyelerinden seçilmeye başlanması il özel idarelerini gerçek bir yerel yönetim birimi haline getirmiştir önermesi (genel) 285
Tablo 20: Vali, il özel idaresinden tamamen ayrılarak genel gözetim vazifesini yürütmelidir önermesi (genel) 286
Tablo 21: Vali, il özeli idaresinden tamamen ayrılarak koordinasyon vazifesini yürütmelidir önermesi (genel) 286
Tablo 22: Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır önermesi (unvan) 287
Tablo 23: Bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır önermesine dair MİA'nın görüşleri (genel) 315
Tablo 24: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Bölge ve bürokratik örgütlenme açısından) 316
Tablo 25: Görev yapılan bölge ve bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır önermesi çapraz tablosu (Bütün içindeki dağılım) 316
Tablo 26: Daha esnek bir yönetim benimsenmelidir önermesi 317
Tablo 27: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Unvan ve esnek yönetim açısından) 317

Tablo 28: Unvan ve daha esnek bir yönetim benimsenmelidir önermesi çapraz tablosu 318
Tablo 29: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Mesleki deneyim ve daha esnek bir yönetim açısından) 319
Tablo 30: Mesleki deneyim ve daha esnek bir yönetim benimsenmelidir önermesi çapraz tablosu (Bütün içindeki dağılım) 319
Tablo 31: Yönetim anlayışı, vatandaş odaklı yönetim anlayışına doğru evrilmiştir önermesi 324
Tablo 32: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Unvan ve vatandaş odaklı yönetim anlayışı açısından) 324
Tablo 33: Unvan ve mülki idarenin vatandaş odaklı yönetim anlayışına evrilmesi önermesi 325
Tablo 34: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Yaş ve vatandaş odaklı yönetim anlayışı açısından) 325
Tablo 35: Yaş ve mülki idarenin vatandaş odaklı yönetim anlayışına evrilmesi önermesine dair tablo 326
Tablo 36: Mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı olup olmadığına dair tablo (Genel) 329
Tablo 37: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Unvan ve şeffaf yönetim anlayışı açısından) 329
Tablo 38: Unvan ve mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı vardır önermesi çapraz tablosu 329
Tablo 39: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Eğitim ve şeffaf yönetim anlayışı açısından) 330
Tablo 40: Eğitim ve mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı vardır önermesi çapraz tablosu 330
Tablo 41: Unvan ve kamuda adına harcama yapan kişilerin halka hesap verme sorumluluğu bulunmalıdır önermesi çapraz tablosu 331
Tablo 42: Faaliyet raporları, yönetsel hesap verme sorumluluğunun temel aracıdır önermesi 332
Tablo 43: Unvan ve ‘bilgi edinme hakkının kullanılmasının kamu kurumlarının hareket alanını kısıtlamaktadır’ önermesi çapraz tablosu 332
Tablo 44: Unvan ve ‘bilgi edinme hakkı ile ilgili amirin takdir yetkisi olmalıdır’ önermesi çapraz tablosu 333
Tablo 45: Unvan ve mülki idarenin faaliyetleri hakkında bilgilere kolayca erişilmektedir önermesi çapraz tablosu 334
Tablo 46: Kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanması hizmet kalitesini artırır önermesi (genel) 338
Tablo 47: Kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanmasının hizmet kalitesini artırmasına dair MİA’nın tutumları (bölge) 339
Tablo 48: Mülki idarede net çizgilerle belirlenmiş bir performans değerlendirme sistemi vardır önermesi (genel) 339
Tablo 49: Kamuda girdilerden çok çıktılara göre performans ölçümü yapılmalıdır önermesi (genel) 340
Tablo 50: İş ve işlemlerde yasalara uygunluğun yanı sıra sonuçlar da önemlidir önermesi (genel) 343

Tablo 51: Kurumları kurallardan ziyade misyonları yönlendirir önermesi (genel) . 347
Tablo 52: Kural ve prosedürlere uygun hareket eden amir sorumluluğunu yerine getirmiştir önermesi (genel) 347
Tablo 53: Hizmetin kalitesinden çok kurallara uygun olarak yapılıp yapılmadığı önemlidir önermesi (genel) 348
Tablo 54: Mülki idare amirleri bireysel sorumluluk alırlar önermesi (genel) 351
Tablo 55: Gerekli durumlarda yasalar MİA'nın risk alabilmelerine imkân tanımalıdır önermesi (genel)..... 351
Tablo 56: İyi bir kamu yöneticisi; girişimci ruha sahip kişidir önermesi (genel).... 355
Tablo 57: İyi bir kamu yöneticisi; girişimci ruha sahip kişidir önermesi (cinsiyet, unvan, eğitim, yaş, mesleki deneyim, görev yapılan bölge) 355
Tablo 58: Kamuda "müşteri odaklılık", hizmet kalitesinin artırılması için bir gerekliliktir önermesi (genel)..... 363
Tablo 59: Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin iş birliği ile mümkündür önermesi (genel) 367
Tablo 60: Toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılması kamu yararını olumsuz etkiler önermesi (genel)..... 367
Tablo 61: Toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılması yönetime müdahale edilmesidir önermesi (genel)..... 368
Tablo 62: Sivil toplum ve özel sektör ile kamu ortaklığını koordine edebilecek tek sistem mülki idaredir önermesi (genel)..... 368
Tablo 63: Özel sektör teknik ve yöntemleri kamuda uygulanmalıdır önermesi (genel) 373
Tablo 64: Özel sektör yönetim ilkeleri kamuda uygulanmalıdır önermesi (genel) . 373
Tablo 65: Kamu hizmetlerinde amaç kâr etmektir ve Kamu hizmetlerinde amaç ihtiyaçların karşılanmasıdır önermeleri (genel) 374
Tablo 66: Bazı hizmetler, özel sektör tarafından sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir önermesi (genel)..... 382
Tablo 67: Kamudaki hantallık özelleştirmeler ile giderilebilir önermesi (genel).... 382
Tablo 68: Kamu bürokrasisi içinde Mülki İdare Amirliği mesleğinin statüsü aşınmıştır önermesi (genel)..... 394
Tablo 69: MİA'dan devlet içerisinde daha fazla yararlanılmasına dair görüşler..... 394
Tablo 70: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Mülki İdare Amirleri daha güçlü konuma gelmiştir önermesi 398
Tablo 71: Büyükşehir belediye başkanının tüm ilin oylarıyla seçilmesi seçimli valiliğin önünü açmıştır önermesi (genel)..... 404
Tablo 72: Mülki idare kırsal toplumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere biçimlenen bir yapıdır önermesi (genel) 408
Tablo 73: Mülki idare şehirleşen bir toplumda yeterli fonksiyon gösterememektedir önermesi (genel)..... 408
Tablo 74: Mülki idare, merkezle yerel arasında bir denge görevi görmektedir önermesi (genel)..... 412
Tablo 75: Son dönemde yerel yönetimler mülki idareye alternatif hale gelmiştir önermesi (genel)..... 420
Tablo 76: Refahın ülke topraklarına eşit dağıtılmasında tek aktör mülki idare değildir önermesi (genel)..... 424

Tablo 77: Yerel nitelik taşıyan hizmetler halka en yakın olan kurumlara yaptırılmalıdır önermesi (genel) 425
Tablo 78: Mülki idarenin koordinasyon sağlama fonksiyonuna halen ihtiyaç duyulmaktadır önermesi (genel) 442
Tablo 79: Mülki İdare Amirleri sadece denetim ve koordinasyon fonksiyonlarını üstlenmelidir önermesi (genel) 442
Tablo 80: Mülki idarenin gelecekte sadece güvenlikten sorumlu olacağına dair MİA'nın görüşleri 443
Tablo 81: Mülki idarenin varlığını devam ettirebilmesi için geleneksel rollerinin dışına çıkması gerekliliğine dair MİA'nın görüşleri (unvan) 443
Tablo 82: Mülki idarenin varlığını devam ettirebilmesi için geleneksel rollerinin dışına çıkması gerekliliğine dair MİA'nın görüşleri (Mesleki deneyim) 444
Tablo 83: Mülki idarenin icrai görevlerinin dışındaki görevler yerel yönetimlere devredilmelidir önermesi (genel) 447
Tablo 84: Mülki idarenin yalnızca icrai görevleri üstlenmesi hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırır önermesi (genel) 447
Tablo 85: Taşra teşkilatı tarafından yapılan tüm hizmetler yerel yönetimlere devredilmelidir önermesi (genel) 447
Tablo 86: Kamuda desantralizasyon (yerelleşme) ön plana çıkarılmalıdır önermesi (genel) 449
Tablo 87: İl özel yönetimin çağın şartlarına uygun hale getirilmesi gerekliliğine dair MİA'nın görüşleri 457
Tablo 88: İl genel yönetimin çağın şartlarına uygun hale getirilmesi gerekliliğine dair MİA'nın görüşleri 458
Tablo 89: Mülki idare sistemi güçlendirilmelidir önermesi 459

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AK PARTİ	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
IMF	: Uluslararası Para Fonu
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CEMR	: The Council of of European Municipalities and Regions
CHS	: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
CODER	: Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
G. D. Anadolu (tablolarda)	: Güneydoğu Anadolu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
K. Adayı (tablolarda)	: Kaymakam Adayı
KHGB	: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KYTKT	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
KYTİYYHK	: Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun
Km^2	: Kilometrekare
MBS	: Mevzuat Bilgi Sistemi
MEHTAP	: Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi
MİA	: Mülki İdare Amiri
MİAR	: Mülki İdare Araştırma Grubu
OECD	: Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
Ort.	: Ortalama
RG	: Resmi Gazete

s.	: Sayfa
SODES	: Sosyal Destek Programı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TİAV	: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi
TİD	: Türk İdareciler Derneği
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
V. Yrd. (tablolarda)	: Vali Yardımcısı
vb.	: Ve benzeri, ve bunun gibi
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı

GİRİŞ

Merkezi yönetim tarafından alınan kararların ülke topraklarında tam ve eksiksiz şekilde uygulanması, büyük devlet olmanın bir gereğidir. Bu sebeple mülki teşkilatlar devletler için önem taşımaktadırlar. Devletler, geçmişten günümüze mümkün olduğunca mülki teşkilatlarının güçlü olmasını sağlamaya çalışmışlar, mülki teşkilatlarını devletin yapısı, toplumun ihtiyaçları ve coğrafi koşullara uygun bir biçimde düzenlemişlerdir. Osmanlı Devleti'nin tarihte önemli bir güç olarak bilinmesinin ve anılmasının ardında hiç şüphesiz onun güçlü bir merkezi ve taşra teşkilatı oluşturma başarısı yatmaktadır. Bu sayede kanunlar ülkenin en ücra yerlerinde dahi özenli bir şekilde hayata geçirilmişlerdir (Gül, 2016, s. 133-134).

Osmanlı Devleti'nde taşra idaresi başlangıçta eyalet düzeyinde uygulanmaktaydı. İlk olarak Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliği şeklinde gerçekleştirilen bu sistem, zamanla devletin bütün topraklarına yayılmıştır. 19'uncu yüzyıla gelindiğinde Batılılaşma etkisi ile devletin teşkilatlanmasında yeniden düzenlemelere gidilmiş, taşra teşkilatında daha önceki sistemlerden farklı bir yapıya geçilmiştir. 1860 yılında Lübnan'da yaşanan gelişmelerin ardından Cebel-i Lübnan Nizamnamesi ile ilk defa eyalet yapılanmasının dışına çıkılmış, 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile Balkan'larda ilk vilayet yönetimine sistematik bir geçiş yapılmış ve vilayet teşkilatı yeniden düzenlenmiştir (Parlak ve Doğan, 2018, s. 43).

Osmanlı vilayet sistemi Fransız "*departemente*" sisteminden model alınmıştır (Kubilay, 1998, s. 111; Ortaylı, 2016, s. 430).[1] Ancak vilayet sistemi bu sistemden bile daha merkeziyetçi bir nitelik taşımıştır (Ortaylı, 2016, s. 430). Tam da bu noktada Osmanlı'da mülki idare sisteminin tesis edilmesindeki en önemli amacın; merkezi otoritenin ülke genelinde eşit düzeyde dağıtılması ve merkezileşmenin sağlanması olduğunu vurgulamak gerekmektedir (Apan, 2015a, s. 3). Sistem, sonraki bütün süreçlerde de tatbik edilen bir model olarak[2] Cumhuriyet döneminde de bazı değişiklikler ile birlikte uygulanmaya devam edilmiştir (Başa, 2007, s. 6; Parlak ve Doğan, 2018, s. 43).[3] Yeni devlet, egemenliği altında bulunan topraklardaki hâkimiyetini ve savaşlar sebebiyle yitirdiği merkezi otoritesini mülki idare sistemi

[1] Apan (2023, s. 205)'a göre sistem 1864 yılında kurulmasına rağmen öncesinde de benzer biçimde düzenlenmiştir.
[2] Apan (2023, s. 205)'a göre Türkiye Cumhuriyeti ilk başta Osmanlı İmparatorluğu'nun mülki idare sistemini aynen kabul etse de sistem süreç içerisinde değişime uğramıştır.
[3] Cumhuriyet döneminde İttihat ve Terakki kadrolarının ciddi bir bölümü yönetici olarak devralınarak mülki idare sistemi kabul edilmiş ve devam etmiştir (Apan, 2015a, s. 15).

sayesinde yeniden sağlamış, merkezileşme mülki idare ile güçlendirilmiştir (Apan, 2015a, s. 3).

Mülki idarenin, hem Osmanlı'da hem de Cumhuriyet döneminde merkezi otoritenin sağlanması ve güçlendirilmesinde bir araç olarak kullanılmasının yanı sıra aynı zamanda mülki idare; merkezin, taşra olarak adlandırdığımız topraklara hâkim olmasına ve bu toprakların tümüne eşit şekilde hizmet götürme amacının gerçekleştirilmesine de olanak sağlamıştır. Mülki idare; başlangıçta güvenlik, devletin faaliyetlerini sürdürmesi için gereken kaynağı sağlama ve güçlü bir ordu tesis etme gibi görevleri üstlenmiş ve aynı zamanda mülki idarenin görevleri zaman içerisinde artarak çeşitlilik göstermiştir. Sonraki dönemlerde ise mülki idarenin ekonomik alana ilişkin görevleri elinden alınsa da yerine yenileri eklenmiştir. Bu bağlamda, mülki idarenin görevlerindeki farklılaşmanın, devletin dönüşümü ve devletin sunduğu hizmetlerin niteliğindeki değişimle paralel olarak şekillendiğini söyleyebiliriz. Bu durum, devletin ekonomik alandan çekilmesi ile beraber mülki idarenin de ekonomiye ilişkin görevlerinde çözülmeler yaşanması veya devletin görev sahasına katılan yeni görevlerin Türk kamu yönetimine güçlü bir şekilde entegre edilmesi sürecinde mülki idareye ihtiyaç duyulması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Geçmişten günümüze mülki idarenin, taşra yönetiminde daha çok sorunlu alanlarda, devletin bu alanlarda etkili olmasını sağlamak için bir araç olarak kullanıldığı da görülmektedir. Örneğin savaş dönemlerinde yiyecek karnelerinin dağıtılması, halkın beslenme ve barınma gibi temel ihtiyaçlarının giderilmesi, ihtilal dönemlerinde MİA'nın belediye başkanlıklarını üstlenmeleri ve Avrupa Birliği (AB)'ne uyum sürecinin taşra kısmının yürütülmesi, köylerin alt yapılarının iyileştirilmesi gibi hizmetler mülki idare üzerinden gerçekleştirilmiştir (Apan, 2014, s. 6-7; Apan, 2015a, s. 8). Bu noktada mülki idarenin tarihimizde her dönem önemli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Mülki idarenin, Osmanlı döneminde devletin bozulan düzenini yeniden inşa etmeyi ve merkezin otoritesini sağlamayı amaçladığı, Cumhuriyet döneminde de yeni bir devlet var olurken devletin otoritesini sağlamak adına pek çok önemli fonksiyon üstlendiği görülmektedir (Apan, 2014, s. 1).

Mülki idarenin bu fonksiyonları gerçekleştirmek üzere kullandığı ve mülki idare sistemini düzenleyen kanun; 10 Haziran 1949'da yürürlüğe giren 5442 sayılı İl

İdaresi Kanunudur.[4] 1949 yılından bu yana iki Anayasanın yürürlüğe konması, Anayasaların kimi hükümlerinde değişiklik yapılması ve hatta bazı hükümlerinin mülga olmasına karşın İl İdaresi Kanunu hâlen yürürlüktedir (Apan, 2015a, s. 3-4). Kanunun adı, 1956 senesinde "tatbik kabiliyeti olmayan kanun ve nizamlar" arasında geçmektedir (Bedük, 2011b, s. 31; Turgut, 2014, s. 44). Kanuna 75 yıldır dokunulmaması "Garip olan şu ki haklı olarak herkes 657 sayılı Kanun'u eleştiri yağmuruna tutarken bu 5442 sayılı Kanun'a laf eden bir kişi çıkmaz ve bu kanunun değiştirilmesi gündeme bile gelmez. Acaba gerçekten çok güzel bir kanun mu? Yoksa zaman ilerledikçe gençleşen bir özelliğe mi sahip? Birilerinin bu soruların cevabını vermesi gerekiyor. Modern kamu yönetimi kurallarını işleteceksek 1949 tarihli bir kanunla bu işi yapamayacağımız bu kadar tecrübeden sonra herhalde anlaşılmıştır." (Ünlü, 2017) sözleriyle eleştirilmektedir. Oysaki İl İdaresi Kanununun, yürürlüğe girdikten daha on yıl sonra, döneme dair sorunları çözemediği için tartışmaya açılmış olması da Kanunun işlerliği hakkında bizlere fikir vermektedir (Çimen, 2012, s. 19). Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'nde de 5442 sayılı Kanunun günün şartlarına uygun hale getirilerek mülki idare bölümlerine ilişkin kanunlar ve diğer mevzuat arasındaki çelişkilerin ortadan kaldırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur (TODAİE, 1991, s. 167). Kanunun mülki idare sisteminin temel yasası olması ve üzerinden yıllar geçmesine rağmen yürürlükte kalması, hakkında önemle düşünmemiz gerektiğini ortaya koymaktadır (Bedük, 2011b, s. 31; Turgut, 2014, s. 44). Yine devlet teşkilatı ile yerel yönetimlerin işlev ve yetkilerinin belirlendiği ilgili kanunlarda bazı düzenlemeler olmasına karşın, devletin taşra teşkilatını düzenleyen 5442 sayılı Kanunda detaylı bir değişikliğe gidilmediği görülmektedir. Başa'ya göre Kanunda yapılan bazı değişiklikler ise il idaresini zayıflatan bir nitelik taşımaktadır (2008, s. 39). Bunun nedeni olarak sonradan çıkartılan pek çok kanun ile 5442 sayılı Kanunun bütünlüğünün bozulması gösterilmektedir (S. Doğan, 2016, s. 32; A. Özer, 2007, s. 5).[5] Dolayısıyla son yıllarda Kanun üzerinde yapılan düzenlemeler, Kanunun uygulanması noktasında tartışmalara ve çeşitli değerlendirmelere yol açmıştır. Çünkü çeşitli kanunlar ile İl

[4] Kanun, mülki idare bölümlerinin kurulmasına, merkezi idarenin ülke düzeyinde örgütlenmesine dair ana ilkeleri koyan, MİA'nın görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen, bunların diğer kamu kurum ve kuruluşlar ile ilişkilerini düzenleyen ve bu şekliyle taşra örgütlerin bütünü için görev, yetki, ilişki düzeni meydana getiren temel bir kanundur. 1924 Anayasasına benzer şekilde merkezi idarenin ülke düzeyinde il sistemine göre örgütlenmesini ve illerin yetki genişliği esasına göre yönetilmesini öngören bir düzen kurmuştur (Yüksel, 1995a, s. 251).

[5] S. Doğan (2016, s. 32)'a göre Kanunun birçok maddesi bazı yasal düzenlemeler ile işlevselliğini kaybetmiştir.

İdaresi Kanununun uygulama alanı da daraltılmıştır. Daha somut bir ifade ile Türkiye'de yönetimde reform denildiğinde, genellikle sadece yerel yönetimler hatırlanırken, merkezi idarenin taşra örgütlenmesi ve mülki idare sisteminin yeniden düzenlenmesi konusuna yeterince önem verilmemiştir. Hâlbuki asıl üzerinde durulması ve güçlendirilmesi gereken, yüzyılı aşkın süredir Türk idare tarihimizde varlığını sürdüren mülki idare sistemidir (Başa, 2008, s. 39-41). Zira zamanın koşulları ile zamanın gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan bir idare mekanizmasının, değişen koşullar ve artan talepleri giderme, ihtiyaçları karşılama noktasında her dönem yeterli olamayacağı açıktır. Bu yüzden idarenin sürekli incelenerek gelişen şartlara ve taleplere göre düzenlenmesi gerekmektedir (Sürgit, 1968, s. 2). Ayrıca bu temel Kanun, MİA'nın görev ve yetkilerini de düzenlemektedir. Bununla beraber diğer mevzuatlarla da MİA'ya çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Yine 5442 sayılı Kanuna göre MİA'ya verilen birçok görev ve yetki de "*özel kanun genel kanun ilişkisi*" kapsamında diğer kanunların hükümleriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ortadan kaldırılmıştır.[6] Sonuç olarak mahalli idare mevzuatının yenilenmesi için sergilenen çaba mülki idare mevzuatının yenilenmesi için gösterilmemiştir. Bu sebeple pek çok kişiye göre Kanun güncelliğini kaybetmiştir (Bulgan, 2011, s. 55).

Öte yandan yönetsel kültür durağan bir olgu niteliği taşımamakta, iç dinamikler ve dış etkenlerle değişmekte/değiştirilebilmektedir (Nohutçu, 2005, s. 140). Aslında yönetimle ilgili yapılan çalışmaların çoğu, günümüzdeki hızlı değişime vurgu yaparak başlamaktadır. Bunun temel nedeni, çevremizde neredeyse sürekli olarak tanık olduğumuz değişimin en çok etkilediği alanlardan bir tanesinin yönetim alanı olmasıdır (M. A. Özer, 2012, s. xv). Türk yönetim yapısı da binlerce yıldır süregelen bir yönetim geleneği ve devlet anlayışı üzerine inşa edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kamu yönetimi sistemi, örgütlenme ve işleyiş bakımından Osmanlı Devletinden miras olarak alınan toplumsal ve siyasal yapıya uyarlanarak meydana getirilmiştir. Sistem, hem uluslararası düzeyde yaşanan paradigma değişimlerinden hem de iç dinamiklerden etkilenerek yaşanan gelişmelere uyum sağlamıştır. Türkiye'deki reform süreçlerinde ise genellikle dış etkenler belirleyici olmuşlardır. 1923-1945 yılları arasında Türkiye'de yapısal ve işlevsel anlamda, aynı zamanda idare hukuku disiplini bağlamında Fransa ve Almanya esas olmak üzere Kıta

[6] Bu duruma; ilçe memurlarının atanmasında kaymakamın hiçbir tasarruf yetkisinin kalmamış olması örnek olarak verilebilir (Bulgan, 2011, s. 55).

Avrupası etkili olurken, II. Dünya Savaşının ardından yeni bir dünya düzeni kuran Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Birleşmiş Milletler (BM), bir disiplin olarak kamu yönetiminin Türkiye'de gelişmesinde önemli rol oynamışlardır (Yıldız ve Ateş, 2023, s. 61). 1980 sonrasında devlet ve kamu yönetimi, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, küreselleşme, neoliberal politikalar, Yeni Sağ, yerelleşme ve YKY yaklaşımları gibi faktörlerin etkisiyle köklü değişimlerden geçmişlerdir. Bu dönüşümler, devletin örgütsel yapısında ve işlevlerinde önemli etkiler yaratmışlar; dünyada yaşanan bu düşünsel ve kurumsal değişimlerin etkisiyle Türkiye'de de kapsamlı reformlar hayata geçirilmiştir (K. C. Doğan, 2014, s. 123-124). 1990 ve 2000 yılları arasında, kamuda etkinlik ve verimlilik arayışları ön planda olmuştur. Bu süreçte, "yönetişim", "iyi yönetim", "toplam kalite", "katılımcılık" gibi kavramlar, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmaya yönelik yaklaşımlar olarak dikkat çekmişlerdir. Aynı zamanda, bilgi toplumu süreci başlamış, açık toplum ve açık yönetim anlayışları kamu yönetiminde önemli unsurlar haline gelmişlerdir (Turgut, 2014, s. 42-44). Diğer taraftan küreselleşen dünyanın, tüm ülkelerde neredeyse her alanda ortak davranış, yöntem, yönetim biçimleri meydana getirdiği de bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır (Bulgan, 2011, s. 55).

Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabalarının köklü bir tarihe sahip olduğu yaygın olarak bilinmektedir. Bu hareketler 1930'lu yıllarda başlamış, 1950'li yıllarda sürdürülmüş, 1960 sonrasında başta Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) olmak üzere birtakım çabalar ile bu hareketlere devam edilmiş, 1988 yılı VI. Plan hazırlıklarına yönelik KAYA projesi ile de belirli bir düzeye ulaşmıştır. KAYA Projesi ilk kez AB ile uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getirmesi bakımından ayrıca önem taşımaktadır (TBMM, 2003c, s. 1). 2000'li yıllarda ise AB odaklı reformlar uygulanmıştır (Yıldız ve Ateş, 2023, s. 61). 2001-2005 dönemini kapsayan VIII. Plan kapsamında da yönetimde yeniden yapılandırmanın bir ihtiyaç olduğu ifade edilerek bu saikle özel ihtisas komisyonları tarafından çalışmalar yürütülmüştür (TBMM, 2003c, s. 1). Türkiye'deki idari düzenlemelerin 1980'lere kadar kapsamının dar ve daha çok örgütsel problemleri içerdikleri görülmekte iken, 1980'li yıllardan sonraki süreçte bu reformların daha kapsamlı ve köklü değişimleri içerisinde barındırdıkları görülmektedir (Mamur Işıkçı, 2017, s. 167).

Buradan hareketle kamu yönetiminde yeniden yapılanma girişimleri; yönetim paradigmasının değişmesi ve bu paradigmaya göre biçimlenen teşkilatlanmanın; tarz, muhteva ve örgüt kültürü üzerinden tekrar düzenlenmesi biçimindeki süreçleri içermektedir (D. Demirel, 2011, s. 98). Bu sebeple, Türk kamu yönetiminde geçmişten günümüze var olan reform çalışmaları mülki idare için de söz konusudur (Apan, 2015a, s. 3). Nitekim günümüz dünyasında yaşanan ekonomik, sosyal ve kültürel değişiklikler ile bilgi çağının getirdiği yenilikler, mülki idare sistemini de değişime zorlayan bazı sebepler yaratmaktadırlar (Turgut, 2014, s. 42-44). Ülkemizde mülki idare sistemi üzerindeki tartışmalar 19'uncu yüzyıldan itibaren başlamış olup, 21'inci yüzyılda da güncelliğini koruyarak devam etmektedir (Önen ve Reyhan, 2011, s. 11). Aslında Türk kamu yönetimindeki reform çalışmaları, 1980 yılına kadar mülki idarede önemli etkiler ortaya çıkarmamıştır. 1980 yılı öncesinde taşra yönetimine ilişkin klasik reform taslakları hazırlanırken köklü bürokratik teşkilat yapısı sebebiyle yerelleşmeyi sağlamak adına mülki idarenin yetkilerinin artırılması önerilmiştir. Çünkü valinin il özel idaresi ile yakın çalışması, yerel nitelikli hizmetlerin merkezi devletin teşkilatından ve personelinden yararlanılarak yürütülmesi, bu idarelerin mülki idarenin birer parçası olarak düşünülmelerine sebep olmuştur. Keza kaymakamın köy ile olan yakın ilişkisi de benzer bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimleri güçlendirme hedefi klasik reform taslaklarında vali ve kaymakamların güçlendirilmesine yönelik öneriler ile sonuçlanmıştır (Apan, 2015a, s. 4).

Asıl olarak mülki idare sistemindeki çözülmeler ve değişimler 1980'li yıllara rastlamaktadır (Gökpınar, 2014, s. 52). Özellikle bu dönemde hem dünyada hem de ülkemizde hemen her alanda meydana gelen hızlı değişimlerin sonucunda Türk kamu yönetimi ile geleneksel devlet anlayışı ve yapılanmasında ciddi etkiler gözlenmiştir. 1980 yılından itibaren Türkiye'de önemli bir ekonomik model değişimi yaşanmış (Başa, 2007, s. 7), ithal ikameci ve içe dönük kalkınma stratejisinden ihracata dayalı ve dışa dönük bir stratejiye geçilmiştir. Bu doğrultuda piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik politikalar uygulanmış, ekonomide serbestleşme süreci başlatılmıştır (O. Balcı, 2015, s. 1; Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 13-14). Askeri yönetim tarafından yeni bir Anayasa yapılmış, geleneksel yönetim anlayışından kopmalar yaşanmış ve merkezi yönetim yapısında köklü değişiklikler olmuştur. Kamu hizmetlerine dair önemli aşınmalar yaşanmış (Başa, 2007, s. 7), uluslararası finans kuruluşları ile yapılan anlaşmalar doğrultusunda "bankacılık, sosyal güvenlik

kurumları, mali yapı ve bütçe sürecinin iyileştirilmesi" gibi konularda yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Bu süreçte, Türkiye'nin yönetim yapısına "düzenleyici kurul ve kurumlar" eklenmiş (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 13), klasik bakanlık örgütlenmelerinin yerini bu yeni yapılar almıştır. Devlet-vatandaş ilişkileri yeniden tanımlanmaya başlanmış, "vatandaş" kavramı yerini "müşteri" kavramına bırakmış ve yerelleşme ile özelleştirme süreçleri daha güçlü bir şekilde vurgulanmıştır. Ayrıca stratejik yönetim, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, esnek istihdam, bilgi edinme hakkı, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etik ilkeler, insan hakları, etkin devlet, vatandaş odaklı yönetim, YKY gibi kavramlar daha sık gündeme gelmeye başlamıştır (Başa, 2007, s. 7). Bu dönemde Türkiye, neoliberal düşüncenin yansıması olarak ortaya çıkan YKY ve yönetişim yaklaşımlarından etkilenmiş ve bu doğrultuda devlet örgütlenmesi (Çapar, 2014) ile işlevlerinin yönetsel bölüşümünü yeniden biçimlendirme yoluna gitmiştir (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 68). Şüphesiz yönetim yapısı üzerinde meydana gelen değişim; YKY anlayışı, değişen sosyal, ekonomik, kültürel çevre, eski alışkanlıkları ve yönetim geleneklerini de ciddi bir biçimde tartışmaya açmaktadır (Çimen, 2012, s. 18). Ayrıca vatandaşlar üzerinde etkili olan ekonomik ve toplumsal krizler, artan yolsuzluklar, suç oranlarının yükselmesi ve gelir dağılımındaki dengesizlikler, hem vatandaşlar ile devlet arasında hem de devletin üst kademelerinde güven krizine yol açmıştır. Bu gelişmeler, halkın devlete ve kamu kurumlarına yönelik bakış açısını yeniden şekillendirmiştir (Başa, 2007, s. 7). Tüm bu dinamikler, devletin ve kamu yönetiminin rol ve sorumlulukları ile kamu yönetiminin sahip olduğu anlayışı da değiştirmiştir (O. Balcı, 2015, s. 1-2). Devlet ve kamu yönetiminde yaşanan bu değişiklikler ile devletin rolünde yaşanan değişimler mülki idarenin de işlevsel dönüşümüne sebep olmuştur (Gökpınar, 2014, s. 52). Bu dönüşümle birlikte 1980'li yıllardan sonraki süreçte il ve ilçe sayılarında artışlar gözlemlenmiştir. Aslında bu durum mülki idare sisteminin önemindeki artışın bir işareti olarak görülebilir. Bu dönemde sosyal yardımlaşma, insan ve tüketici haklarının güvence altına alınması, kırsal alt yapının desteklenmesi gibi konularda mülki idare ile ilişkili idari mekanizmalar meydana getirilmiştir. İl sınırlarını aşan bölgesel nitelikteki örgütlenmelerden olan kalkınma ajansları da MİA ile irtibatlı biçimde yapılandırılmışlardır. Dolayısıyla devletin düzenleyici ve denetleyici işlevleri açısından değerlendirildiğinde, bu dönem mülki idarenin ön plana çıktığı bir dönem olmuştur (Çapar, 2014). 1990'lı yıllarda kamuda yeniden yapılanma gereksinimi

daha yüksek sesle ifade edilmiş, ancak o dönemdeki koalisyon yapıları, yararsız tartışmalar, ekonomik sorunlar gölgesinde gerekli çalışmalar yapılamamış ve Türkiye, diğer ülkelerin ortaya koydukları reformların gerisinde kalmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 14). Başa ve Yıldız (2011, s. 37) ile Kayhan (2015, s. 47)'a göre özellikle 1990'lı ve 2000'li yıllarda, mülki idare sistemi Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki etkinliğini ve statüsünü büyük ölçüde kaybetme noktasına gelmiştir.

Yine tüm dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri önemli düzeyde etkileyen hızlı değişim ve dönüşüm süreci, 20'nci yüzyılın son çeyreğinden başlayarak 21'inci yüzyılda da devam etmiş ve bu süreç, diğer alanlarda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde de derin izler bırakmıştır (TBMM, 2004b). 21'inci yüzyılda kamu yönetimi, özellikle gelişmiş ekonomilerde ve aynı zamanda gelişmekte olan dünyanın birçok yerinde dramatik[7] bir değişim yaşamaktadır (Robinson, 2015, s. 4). Bu süreç neyin nasıl yapılması gerektiğinden hareketle; devletin görevleri, iş yapma yöntemleri ve kamunun rolünün yeniden tanımlanmasını tartışmaya açmıştır. Bu tartışmalar kamu yönetiminin demokratikleşmesi isteklerine de yol açmıştır. Geleneksel yönetimde temsilin yeterli düzeyde olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin gerekli unsurları arasında yer alan; yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, sorumluluk ilkelerinin hayata geçirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (TBMM, 2004b). Bu değişimin arkasındaki temel itici güçler; küreselleşme ve hizmet sunumunun çoğullaşmasıdır. Hükümetlerin karşı karşıya kaldığı politika sorunları, geçmişteki gibi basit ve ulusal odaklı olmaktan çıkmış, giderek daha karmaşık ve küresel bir boyut kazanmıştır (Robinson, 2015, s. 4). Diğer taraftan, küreselleşmenin etkisiyle kentler ve bölgeler giderek daha fazla ön plana çıkmış, bu durum ulus devlet yapılarını tartışmaya açık bir konuma getirmiştir (Akbulut, 2011, s. 35). Buradan hareketle; yine bu yıllarda tüm devlet yapılanması; farklı mevzuatlar kapsamında uygulamaya geçirilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ombudsman, Kalkınma Ajansları, Yerel Yönetim yasaları ile değişikliğe uğramıştır. Klasik devlet yapılanması artık "*merkezden yerele değil, yerelden merkeze doğru*" yeniden oluşturulmaya başlanmıştır. Bu dönemde bilhassa yerel yönetim yasaları ile

[7] Denhardt ve Denhardt (2003, s. 3) toplumu yönlendiren kural ve düzenlemeler ile program ve süreçlerin geliştirilme biçiminde yaşanan dramatik değişikliği, günümüz siyasi hayatındaki en önemli gelişmelerden biri olarak değerlendirmektedir.

kalkınma ajanslarına ilişkin tartışmalar yaşanmıştır. Yaşanan tartışmalardan biri olan birtakım bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması gibi yasa tasarıları, meclis gündemine her geldiğinde tekrar alevlenmiş ve süreç halen devam etmektedir (Başa, 2007, s. 7).

Tarih olarak değerlendirdiğimizde Fransa, mülki idare sistemini 1982 reformu ile dönüştürürken ülkemizde ise mülki idarenin dönüşümü 2002 sonrasında köklü bir şekilde gerçekleşmiştir (Apan, 2015a, s. 5-6). 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Tasarısı) (KYTİYYHK) kanunlaşmamış, ancak Kanunun ulaşmayı arzu ettiği pek çok hedefi içeren birçok hüküm yerel yönetim kanunları aracılığı ile uygulama alanı bulmuştur (Başa, 2007, s. 177). Lamba (2014, s. 135), yaptığı çalışmada; KYTKT ile çerçevesi belirlenen reformların YKY'nin temel ilkeleri ile uyumlu olduğunu saptamıştır. Apan (2015a, s. 4; 2015b, s. 307)'a göre de mülki idarenin işlevsel dönüşümünde en önemli ve köklü değişime yol açan sürecin başlamasına neden olan reformlar; 2002 yılı sonrasında görülen reformlar ile yerel yönetim reformlarıdır.

Türkiye'de son yıllarda yaşanan yönetsel anlamdaki reformlar sonucunda merkezi ve yerel yönetimler üzerinde yaşanan ciddi yapısal ve işlevsel dönüşümler; başta devlet-toplum arasındaki ilişkiler olmak üzere merkez ve yerel arasındaki ilişkileri de yeniden biçimlendirmiştir (Gülenç, 2018, s. 50-51). Bir grup, merkezi devlet yapısının sorunlara çözüm üretme kapasitesinin zayıfladığını ve yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluk verilmesinin problemlerin çözümünde kritik bir rol oynadığını, bunun aynı zamanda "demokratik siyasal düzenin" bir gereği olduğunu savunurken, diğer bir grup ise yerelleşmenin devletin üniter yapısını zayıflatacağı ve demokratikleşme sürecinin önemli bir adımı olarak görülen bu yerelleşmenin, aslında "emperyalist sömürü mekanizmalarının" yerel yönetimler aracılığıyla daha etkili hale gelmesine yol açacağı gerekçesiyle karşı çıkmaktadır (Önen ve Reyhan, 2011, s. 11). Erbay (1998, s. 305)'a göre de yerelleşme, milletler açısından, küreselleşmeye karşı kendi kültürlerini koruma aracı olurken, aynı zamanda etnik mikro milliyetçilik akımlarını tetikleyerek ulus-devlet anlayışını da tehdit edebilmektedir. Merkezden yönetim mi? Yerinden yönetim mi? sorularına konu olan tartışmalar, yerel yönetimler için yeni reformların gündeme geldiği dönemlerde tekrar gün yüzüne çıkmaktadırlar (Önen ve Reyhan, 2011, s. 11). Anayasa yapım sürecinde de ülkemizin idari teşkilatlanmasında adem-i merkeziyetin mi? yerelleşmenin mi? hâkim olması gerektiği tartışmaları güncelliğini korumaktadır. Pek çok düşünce

kuruluşu yeni hazırlanacak olan Anayasa'da ülkemizin yönetim yapısının adem-i merkeziyet ilkesine dayandırılması gerektiğini belirtmiştir. Kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülürken; merkezi yönetimin savunma, asayiş, güvenlik, adalet gibi hizmetleri yürütmesini önermektedirler. Bakanlıkların taşra teşkilatlarının belediyeler ile birleştirilmesi görüşünü savunanlar da bulunmaktadır (K. Esen, 2013, s. 77). Merkezi yönetim ile yerel yönetim rollerinin yeniden biçimlendiği reform süreçleri "*bitmeyen senfoni*" olarak adlandırılmaktadır (Azaklı ve Tek, 2016, s. 234). 1982 Anayasasının 123'üncü maddesinde ülkemizde idarenin merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayandığı belirtilmektedir. Dolayısıyla her iki yönetim arasında bir denge kurulmalıdır. Ancak bu denge hiçbir zaman kurulamamaktadır (K. Esen, 2013, s. 80).

Mülki idarenin dönüşümüne etki eden gelişmelerden biri de AB'dir. AB'nin yerelleşme ve bölgeselleşmeye yönelik eğilimleri Türk kamu yönetiminde de değişikliklere sebep olmuştur. İlerleme raporlarında bahsedilen hususlara uyum paketleri ile cevap verilmiş ve sonrasında kapsamlı reform kanunları ile Türk kamu yönetimi ciddi bir dönüşüm yaşamıştır. Dönüşümden önemli derecede etkilenen alanların başında mülki idare sistemi gelmektedir. Yerelleşmeye yapılan vurgu; yerel yönetimlerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin, mülki idareye alternatif yapılar haline gelmesine sebep olmuştur (Apan, 2015b, s. 305). Apan (2015a)'a göre AB'ye yönelik gerçekleştirilen reform düzenlemeleri ile yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetin azaltılması, özerkliğin artırılması ile merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan mülki idarenin zayıflatılması amaçlanmıştır (s. 247).

Mülki idare sistemi son yıllarda yapılan yasal değişikliklerden de etkilenmiştir. Bu değişiklikler; yerel yönetim reformu ile demokratikleşme ve insan hakları konularında yapılan değişiklikler, kamu mali yönetim sisteminde yapılan yenilikler, bölgesel teşkilatlanmalar ve büyükşehir yasası sonucu il sınırlarının büyükşehir sınırları olmasıdır (Turgut, 2014, s. 43). 6360 sayılı Kanun ile il sistemi ve valililerin konumlarında değişimler yaşanmıştır (Sönmez, 2016, s. 211). Kanunla yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuş, büyükşehir belediyelerinin görev alanları il mülki sınırlarına genişlemiştir. İl özel idareleri büyükşehirlerde kaldırılmıştır (Çimen, 2012, s. 17-18). İlin alt kademesi olan bucaklar da kaldırılarak il ve ilçeden oluşan iki kademeli bir yönetim sistemine geçilmiştir (Sönmez, 2016, s. 211). İller yalnızca bir yönetim kademesi değil, aynı zamanda il özel idareleri kapsamında

değerlendirildiğinde bir yerel yönetim birimidirler (Ertürk Keskin, 2008, s. 90).[8] Yeni büyükşehir uygulamasında büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesi ile illerin bütün bir il'e hizmet sağladığı göz önünde bulundurulduğunda, il'e mülki yönetim kademesi olarak belirleyici bir görev yüklenmiştir (Parlak ve Doğan, 2018, s. 43). İller, vali denetiminde yetki genişliğine göre yönetilirken yeni yasa ile illerin idaresi yerinden yönetimi esas alan belediyelere verilmiştir. Bu durum; valilerin yerel kamu hizmetlerini sunma konusunda güçlük yaşamalarına, belediye başkanlarının valilerle eş tutulmalarına, bütçe açısından değerlendirildiğinde de; valilerin bütçe konusunda önemli kayıplar yaşayarak belediyelerin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Sönmez (2016)'e göre; 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile il sisteminin zayıflatılması ve valilerin güç kaybetmesi; üniter yapıyı da tartışmaya açmıştır. Kapsayıcı valilikten, sınırlı valiliğe doğru bir geçiş olduğu ve seçimli valiliğin tartışılır hale geldiği de ifade edilmektedir (s. 211). Çimen (2012, s.18), birçok kişinin, 6360 sayılı Kanunun, mülki idarenin geçmiş yönetimlerden devraldığı sistemin geleceğe taşınmasında ciddi bir kırılma noktası oluşturduğunu ve bununla birlikte kamu yönetimi ilkeleri ve teşkilatlanmasında yeni bir sürecin başlamasına da yol açtığını düşündüklerini belirtmektedir. Ayrıca, sadece bu Kanun değil, yeni gelişmeler ve dinamiklerin de mülki idare sistemini günümüzde ciddi zorluklarla karşı karşıya bıraktıkları ifade edilmektedir. Pek çok somut gelişmenin, mülki idare sisteminin geleceği için bir tehdit oluşturmakla kalmayıp, mevcut durumda da geleneksel görev ve yetkilerinin yerine getirilmesini zorlaştırdığı vurgulanmaktadır.

Öte yandan Cumhuriyetin kuruluşuyla beraber Fransız bürokratik yapısını model alan Türkiye'nin, 1980'lerden sonra YKY yaklaşımından etkilendiği görülmektedir (Tozlu, 2014, s. 59). İdari geleneklerdeki değişim, kamu yönetimine ilişkin değerlerin ve yaklaşımların yayılması yoluyla gerçekleşmektedir. Anglo-Amerikan geleneğine dayanan YKY, son yıllarda en belirgin yayılma özelliği gösteren bir yaklaşım haline gelmiştir ve her ne kadar farklı sonuçlar doğurmuş olsa da neredeyse tüm idari sistemlere nüfuz etmiştir (Rogers, 2003). YKY, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi finans kuruluşlarınca da desteklenmektedir (Drechsler, 2009, s. 11). Lane (2000, s. 304)'e göre YKY; devletin işleyişini, hizmetlerin nasıl

[8] İl'in merkezi yönetim birimi olarak kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. İl, coğrafi sınır itibarıyla aynı alanda hizmet veren ve başında valinin olduğu bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresine sahiptir. Bu durum, ilin kendi bünyesinde ayrı bir kamu tüzel kişiliği barındıran bir yapı olduğunu göstermektedir (T.C. Adalet Bakanlığı, t.y., s. 27).

düzenlenip, hangi yötemlerle vatandaşlara sunulacağını ele alan genel bir teoridir. Mülki idare de merkezi hükümetin taşradaki temsilcisi olarak onun politikalarını ve hizmetlerini uygulamaktadır. Hizmetleri organize edip vatandaşlara sunma noktasında günümüzde artık yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları (STK) diğer aktörler olarak ortaya çıkmışlardır. Ateş (1999, s. 272)'e göre, Türkiye'deki kamu yönetimi reformları da tıpkı Anglo-Amerikan yönetim geleneğine sahip ülkelerde olduğu gibi, makroekonomik ve mali krizler, küreselleşmenin etkileri ve gereklilikleri, uluslararası rekabet, gelişen bilgi teknolojileri, devletin aşırı büyümesi, bürokratik verimsizlik ve Yeni Sağ ideolojinin devlet ve kamu yönetimi üzerindeki etkileri gibi faktörlerle şekillendirilmiştir. Bunda etkili olan hiç şüphesiz Anglo-Amerikan idari geleneğin tanımlayıcı özelliklerinden bir tanesinin kurumsallaştığı zamandan bu yana son derece uyarlanabilir olmasıdır (Peters, 2010, s. 116). Ayrıca, kamu yönetimi reformlarının kapsamını, şeklini ve hızını etkileyen ülkeye özgü bir dizi faktör bulunmaktadır. Bunlar arasında artan ulusal borç ve dolayısıyla uluslararası para kuruluşlarına bağımlılık, geleneksel idari reform yaklaşımlarının başarısızlığı, bazı politikacıların liderliği ile yeni ortaya çıkan yönetici elitler bulunmaktadır. Bu baskılar arasında, uluslararası kuruluşların rolü; reformlar üzerindeki geniş etkisi ve Türkiye'de YKY türü reformların gelişimine imkân sağlaması nedeniyle özel dikkat gerektiren önemli bir dış dinamik olarak öne çıkmaktadır. Bu sebeple çalışmada anlayış olarak YKY'nin kullanılması uygun bir izlenim vermektedir.

Yine temelini yönetim sorumluluğunun ilkelerinden alan Anglo-Amerikan model günümüzde halen etkin olarak varlığını sürdürmektedir. Bu modelin en belirgin özelliği; yetkilerin yerel yönetimlere devredilmiş olmasıdır. Merkezde ise bakanlıklar ve diğer kamu idareleri standartları belirlemekte ve koordinasyonu sağlamaktadırlar Anglo-Amerikan ülkelerin ortak özelliği; resmi ya da gayri resmi hizmetlerde güçlü bir merkezi otoritenin bulunmamasıdır. Bu ülkelerde yerinden yönetim o kadar güçlenmiştir ki, halk denetçisine dahi kentlerdeki kamu hizmetlerinden sorumlu olan yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisi verilmemiştir (Akıncı, 1999, s. 352'den ak. Yıldırım, 2014, s. 207; Atay, 1997, s. 56). Özellikle Anglo-Amerikan ülkelerde Keynesyen düşünceden tanımlanan ve Weberyen bürokrasi yaklaşımı ile desteklenen ekonomik ve sosyal alt sistemlerin artık bir fonksiyon gösteremediği düşüncesi yaygınlaşmıştır (Ateşoğlu ve Özkan, 2010, s. 55). Bu noktadan hareketle çalışma; Fransız sisteminin bir unsuru olan mülki idarenin, Anglo-Amerikan yönetim

modelinin ilkelerinin ve YKY yaklaşımının birçok unsurunun standart haline geldiği günümüzde işlevini ne ölçüde yerine getirebildiği sorusundan hareketle bu kapsamda mülki idarenin dönüşümünü ortaya koymak, mülki idareye nasıl bir rol biçildiğine açıklık getirmek ve geleceğine ilişkin öngörülere yer vermeyi amaçlamaktadır.

Tüm bu dinamikler bağlamında temel literatürü incelediğimizde; Apan (2014, s. 1)'a göre mülki idarenin dönüşümü düzenli ve planlı bir ilerlemeden ziyade devletin/yönetenlerin sergilediği davranış şekilleri ve dönemsel olaylara göre biçimlenmiştir. Kartal (2013, s. 1), Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan ve günümüze kadar ulaşan mülki idarenin verimsiz bir döngü içerisinde süregeldiğini ve sistemde kısa aralıklar ile yapılan düzenlemelerin olduğunu belirtmektedir.

Mülki idareye ilişkin yapılan araştırmalar ve alanda gerçekleştirilen akademik çalışmaları incelediğimizde mülki idareye ilişkin farklı bakış açılarına rastlanılmaktadır. Bunlardan birincisi, mülki idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin eleştirisidir. Bu görüşe göre yerel, merkezi idare karşısında güçlenmelidir. İkinci görüş ise, mülki idarenin yerel yönetimler karşısında yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarından kaynaklanan bir güç kaybına uğradığı görüşüdür (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 64). 2013 yılında Türk İdareciler Derneği (TİD) tarafından yapılan ve 700 MİA'nın katıldığı "Mülki İdare Amirleri Anket Çalışması" başlıklı araştırmada MİA'nın da %91'i son dönemde yaşanan değişikliklerin mülki idareyi zayıflattığı görüşünü paylaşmaktadırlar. MİA; devleti temsil, asayiş, koordinasyon, denetim ve sosyal politikaya ilişkin görevlerini; kendilerinin temel fonksiyonları olarak görmektedirler. Ancak, MİA'nın yasal, toplumsal ve finansal durumlarda diğer geleneksel meslek gruplarına göre de dezavantajlı duruma düştükleri görüşü hâkimdir (Turgut, 2014, s. 43).

Diğer taraftan, aynı araştırmada; MİA'nın %93'ü mülki idare sisteminde değişiklik yapılması gerektiğini vurgulamaktadır (Turgut, 2014, s. 43). Yine son yıllarda "Valilik" ve "Kaymakamlık" yapılarının artık güncelliklerini yitirdikleri, AB ilkeleri ile çeliştikleri yönünde eleştirilerin arttığı, valilerin seçimle göreve gelerek valilik ve kaymakamlık görevlerinin belediye başkanlıklarıyla entegre olması/birleştirilmesi görüşleri ortaya atılmıştır (K. Esen, 2013, s. 76). Ancak Avrupa ülkelerindeki sistemlerde ister atanmış ister seçilmiş olsun devleti taşrada temsil eden kamu görevlilerinin mevcut olduğu ve bu görevlilerin etkili bir şekilde faaliyet gösterdikleri de görülmektedir (Turgut, 2014, s. 44). Ülkemizde de bir siyasal varlık

oluşturma sürecinde, mülki idare sistemi ve mülki idare kavramsallaştırmasının her zaman varlığını sürdürdüğü, devletin işlevlerinde dönemsel değişiklikler olsa da, mülki idare kavramının faklı boyut ve şekillerde kendini gösterdiği, her koşulda mülki idare anlayışının varlığını koruduğu görülmektedir (Erdil, 2019, s. 32).

Alan yazınına baktığımızda da büyük çaplı bir konsensüs köklü ve kadim bir devlet geleneği içerisinde günümüze kadar uzanan, bu süreçte gelişen ve değişen (Bedük, 2011b, s. 29), ülke topraklarının yönetiminin temel yapıtaşını oluşturan mülki idare sisteminin işlevsel değişime uğramakla birlikte kolayca vazgeçilecek bir yapı ve sistem olmadığını belirtmektedirler (Çapar, 2014).

O. Balcı (2015), vali, vali yardımcıları ve kaymakamlarla yaptığı yarı yapılandırılmış mülakat ile anket çalışması sonucunda; 2000 yılı sonrasında yerel yönetimlerin güç kazanmaları sebebiyle vali ve kaymakamların geleneksel rollerinin sekteye uğradığını ve zayıfladığını belirtmektedir (s. 1,5). O. Balcı'ya göre; bir yandan MİA'nın devleti ve hükümeti temsil, asayişi sağlama, kamu düzenini gerçekleştirme, diğer kurumlarla iş birliği gibi geleneksel rolleri zayıflarken (s. 109-110), diğer taraftan MİA'ya insan hakları, sosyal politikaların yürütülmesi, kriz yönetimi gibi yeni rollerin verildiği görülmektedir (s. 163-164). Ancak MİA'nın kendilerine verilen bu yeni rollerin farkında olmaları varlıklarının devamı için yeterli değildir. Türk kamu yönetiminde varlıklarını sürdürebilmeleri için; devlet ve toplumda meydana gelen dönüşüme ayak uydurarak kendilerine verilen yeni rolleri içselleştirmeleri gerekmektedir. O. Balcı, ülkemizin üniter ve merkezi yapısı var olduğu sürece adları ve görevleri değişse de MİA'ya ihtiyaç duyulacağını belirtmektedir (s. 295-296).

Kösecik ve arkadaşları da Batı ülkelerinde 1980'lerin ortalarından bu yana geleneksel kamu yönetimi modelinden YKY'ye doğru yaşanan paradigma değişiminin, küreselleşmenin devletler için yarattığı fırsatlar ve zorluklarla birleştiğinde, kamu çalışanlarını YKY ilkelerine uyum sağlamalarını gerektiren bir yol ayrımına getirdiğini ifade etmektedirler. Kösecik ve arkadaşlarına göre özellikle yüksek profilli kamu kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin artık kendilerini yeni bir kamu yöneticisi karakteristiğine göre uyarlamaları gerekmektedir (2003, s. 105).

Apan (2015a, s. 8)'a göre ise mülki idarenin yeni görevler üstlenmesi mülki idarenin güçlendiği anlamına gelmemektedir. Mülki idare bu görevlerin Türk kamu yönetimine uyum sağlamasına kadar yürütülmesini gerçekleştirmiştir. Süreç tamamlandıktan sonra merkezi yönetim ya yeni bir yapı kurarak ya da bu görevleri

yerel yönetimlere devrederek görevlerin mülki idare tarafından yapılmasını sonlandırabilmektedir.

Özdemiray (2018, s. 236), üniter bir devlet yapısına sahip olan Türkiye'nin, Fransa'da olduğu gibi hem merkeziyetçilik hem de adem-i merkeziyetçiliği aynı anda barındırabileceğini ifade etmektedir. Bu durum, Türkiye'nin yönetim yapısında her iki unsurun da dengeli bir şekilde bir arada bulunabileceği anlamına gelmektedir. Ancak devletin toprak üzerindeki örgütlenme biçimi olan il sisteminin varlığını ve önemini gelecekte de sürdürebilmesi için MİA'nın yaşanan değişimlere ayak uydurması gereğini ortaya koymuştur.

Diğer bir görüş ise; son yıllarda mülki idareyi sarsan en büyük olgunun; yeni büyükşehir modeli olduğudur (Başa, 2014, s. 31). Yeni büyükşehir modelinin ülke geneline yaygınlaştırılması sonucu mülki idarenin tamamen kaldırılarak işlevsel sisteme geçileceği düşüncesi hâkimdir. Ya da ildeki seçmenlerin oyunu alarak seçilen belediye başkanının ilin idaresini üstlenmesi ve böylelikle seçimli valiliğe geçişin önünün açılması gibi görüşler mevcuttur. Valinin seçimle gelmesi ise mülki idare sisteminin kökten değişmesi anlamını taşımaktadır (Apan, 2015a, s. 319).

Başa (2014); 1980'li yıllardan itibaren birtakım düzenlemeler sebebiyle mülki idare sisteminin özgün yapısının giderek yok olduğunu belirtmektedir. Başa'ya göre; Anayasa, İl İdaresi Kanunu ile Bakanlıkların Merkez ve Taşra Örgütlenmesi Kanunlarından referans değerini alan mülki idare sistemi, etkinliğini yitirme noktasına itilmektedir (s. 30). TİD'in 2013 yılında yapmış olduğu anket çalışmasında, ankete katılanların %58'i mülki idare amirliği mesleğinin de etkinliğini yitirdiğini belirtmektedirler (TİD, 2013, s. 13).[9]

Bu sebeple mülki idarenin gelecekteki muhtemel durumunu değerlendirmek için; Türkiye'de özellikle son yıllarda merkezi yönetim ve yerel yönetim alanında gerçekleştirilen reform hareketlerini incelemek gerekmektedir (Çimen, 2012, s. 17). Çünkü yerel yönetimler adına düşünülen reform çabaları aslında genel olarak kamu yönetiminde yapılması amaçlanan reformların bir parçasıdır (Mengi, 1997, s. 510). Bu bağlamda; AB'ye üyelik sürecinde yapılan girişimleri, küreselleşmenin sahip olduğu yeni durumu, demokratikleşme sürecinde vatandaşın geçirdiği değişimi ve bunun sonucunda devlet ve vatandaş ilişkisinde kazanılan yeni boyutları, iletişim, ulaşım, teknoloji alanlarında ortaya çıkan değişim ve bu değişimin kamu yönetimi

[9] Ankete katılanların %26'sı bu görüşe katılmamakta, %16'sı ise bu konuda kararsız kalmıştır (TİD, 2013, s. 13).

kavram ve yöntemlerine izdüşümü gibi faktörleri de göz önünde bulundurmak gerekmektedir (Çimen, 2012, s. 17).

Yıldız ve Avcı (2023, s. 384)'ya göre ise mülki idarenin yapısal, işlevsel ve kurumsal dönüşümü demokratikleşme süreci ile gerçekleşmeye başlamıştır. Çünkü mülki idarenin rol, işlev, hizmetlerinin değişmesi ve çeşitlenmesi demokratik süreçlerle birebir gitmektedir. Dolayısıyla bu süreç mülki idarenin geleneksel yapısının dışına çıkarak değişim ve dönüşümüne sebep olmaktadır.

Buradan hareketle bu tez çalışmasında; Anglo-Amerikan yönetim ilkeleri ve YKY yaklaşımı noktasında mülki idarenin dönüşümü ve geleceği tartışılacaktır. Çalışma Fransız/Napolyon sisteminin bir unsuru olan mülki idarenin, Anglo-Amerikan yönetim modelinin birçok unsurunun standart haline geldiği günümüzde işlevini ne ölçüde yerine getirebildiği temel sorusu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu sebeple çalışmada; mülki idarenin görevlerindeki değişim, mülki idare-yerel yönetimler arasındaki güç paylaşımı, mülki idarenin elindeki kaynaklar (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) v.b.) ile kamu hizmetlerini doğrudan nasıl sağladığı, yerelleşme eğiliminin mülki idarenin fonksiyonlarını ne şekilde etkilediği, küreselleşme ile yönetişimin sisteme etkisi, valilerin seçimle göreve gelmesi ve mülki idarenin kaldırılması gibi mülki idareyi etkileyen unsurlara değinilecektir.

Bu problemden yola çıkarak mülki idarenin yapı, fonksiyonları ve işleyişindeki değişim eğilimleri ile ilgili yapılacak gerekli yazın ve literatür taramasının; MİA'ya yönelik yapılacak olan anket uygulaması, derinlemesine görüşme, yarı yapılandırılmış ve elit mülakatlar ile desteklenecek ciddi analizler ile izlenmesi amaçlanmıştır. Çalışmanın sonucunda mülki idarenin geleceğine ve gelecekteki rolüne ilişkin tespit ve öngörülere yer verilecektir.

Bu çalışma, giriş ve sonuç hariç beş bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın giriş bölümünde; "*hangi problem incelendi?*" sorusuna cevap verilmiştir. Bu bölümde temel literatür kısa bir şekilde verilerek geçmişte konuyla ilişkili yapılan diğer çalışmalara değinilmiştir.

Birinci bölümdeki amaç; mülki idarede yaşanan değişimi daha iyi saptayabilmek ve karşılaştırma yapabilmek için her iki sistemin temel yönlerini analiz etmektir. Bu bağlamda; Frankofon/Napolyonik ve Anglikan/Anglo-Amerikan yönetimin özellikleri belirtilerek Fransa, Yunanistan, İspanya, İtalya, Portekiz ile Amerika ve İngiltere'deki örnekler incelenmiştir. YKY, Anglo-Amerikan ülkelerin kamu sektörü

reformları ile meydana gelmiştir (Pollitt, 1990). Bu sebeple bu bölümde YKY'nin ortaya çıkış sebepleri, kuramsal temelleri ve temel özellikleri incelenmiştir. Bununla birlikte YKY kapsamında girişilen reformlara Fransa da ülkemizde olduğu gibi direnç göstermiştir. Bu reformların neden başarısız olduğu ve bu reformlara neden bu kadar direnç gösterildiğini anlayabilmek için Fransız reform süreci önemli bir örnektir. YKY bağlamında düşünüldüğünde Fransa'daki reform hareketleri başarısız olsa da Anglo-Sakson ülkeler ile kıyaslama yapmaya imkân tanıması ve ülkemizdeki reform sürecinin daha iyi anlaşılmasına katkı sağladığından (Al, 2008, s. 265), tezin çeşitli bölümlerinde Fransa örneğine yer verilmiştir.

Öte yandan birey, toplum ve yönetim unsurları değer yargısı oluşturma konusunda karşılıklı iletişim içerisindedirler (H. Özkan, 2022, s. 233-234). Dolayısıyla bir toplumun sosyal ve iktisadi teşkilat yapısı o toplumun idari sisteminin biçimlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Osmanlı'daki klasik idare şeklini ve idarede yaşanan değişimleri anlamak için dönemin toplumsal yapısının koşullarını ortaya koymak gerekmektedir (Sencer, 1984a, s. 21). Günümüze ve geleceğe daha geniş bir perspektiften bakmak için de tarihe değinmek zorundayız (Eryılmaz, 2017a, s. 10). Selçuklu tecrübesi, altı yüz yılı aşkın Osmanlı'dan alınan bilgi, görgü ve kılgı, yüz yıllık Cumhuriyet serüveni olan bir sistemin ve mesleğin, geçmişini bilmeden ve günümüzdeki sosyo-politik konjonktürde hangi dinamikler üzerinde bulunduğunu anlamadan geleceğine ilişkin bir yargıya varmak mümkün görünmemektedir (Çimen, 2012, s. 17). Bu sebeple mülki idarede yaşanan değişimi görmek ve geleceğine ilişkin öngörüde bulunmak için sistemin geçmişini ve ortaya çıkış koşullarının neler olduğunu ve aynı zamanda geçmişten günümüze gelişimini incelemek gerekmektedir (Apan, 2015a, s. 19). Bu itibarla; Türkiye'de mülki idarenin tarihsel gelişimi başlıklı ikinci bölümde; öncelikle mülki idare sisteminin ortaya çıkmasındaki etkenler, değişimi körükleyen, kırılma yaratan noktaların neler olduğu, yaşanan sürecin hangi etkenler üzerinden gerçekleştiği incelenmiştir.

Çalışmanın değişim kısmını içeren üçüncü bölümünde; yaşanan paradigma değişimi karşısında mülki idare sisteminin nasıl şekillendiği, yasaların mülki idareye etkileri, MİA'nın gelecekte üstleneceği roller, konumları, CHS'ne geçiş sürecinde yaşanan değişim ve YKY yaklaşımı ile mülki idarede uygulamaya konulan projeler incelenmiştir.

Alan araştırmasının yer aldığı dördüncü bölüm; araştırmanın amacı ve alt amaçları ile başlamaktadır. Araştırmanın amacı kısmında; araştırmanın niçin araştırılmaya

değer olduğu noktasından hareketle, neden bu çalışmaya ihtiyaç duyulduğuna ve çalışmanın amacına kısaca yer verilmiştir. Sonrasında araştırmanın önemi; nitel, nicel ve literatürde her ikisinin birleşimi olarak tanımlanan, ancak bundan çok daha fazlası olan karma yöntemin kullanılması başlıkları üzerinden açıklanmıştır. Bu bölümde araştırmanın varsayımları ve sınırlılıkları da ayrıca belirtilmiştir. Araştırmanın yöntemi bölümünde "*problem nasıl incelendi?*" sorusuna cevap verilmiştir.

Araştırmanın beşinci bölümünde nitel ve nicel bulgulara yer verilmiştir. Yine aynı bölüm içerisinde yer alan tartışma bölümünde "*bulguların anlamı nedir?*" sorusuna cevap verilmiştir. Bu bölümde bulguların sonuçları yorumlanmış, önemi üzerinde durulmuş, sonrasında saptanan gerçekler arasındaki bağlantılar, literatüre katkısı, önceki çalışmalar ile uyumluluğu ya da hangi yönüyle farklılaştığı ve farklı ise bu farklılaşmanın muhtemel sebepleri açıklanmış, çalışmanın eksiklikleri de dürüstçe belirtilmiştir.[10]

Sonuç bölümünde "*neler bulundu?*" sorusu cevaplanmıştır. Öncelikle araştırmacı hangi konuyu, hangi teorik çerçevede hangi bilimsel yöntemleri kullanarak incelediğini belirtmiştir. Sonuç kısmının pek çok akademisyenin de belirttiği gibi mevcut çalışma bulgularına dayandırılması gerektiğinden[11] bahisle bulguların çıktıları araştırmacı tarafından özlü bir şekilde tekrara kaçmadan verilmiştir. Sonrasında araştırmacı hangi sonuçlara vardığını belirtmiştir. Tüm bunlardan hareketle araştırmacılar için gelecekte çalışılmasının alandaki boşluğu dolduracağı ve alana katkı sağlayacağı düşünülen konu önerilerine yer verilmiştir.

[10] Pek çok akademisyen bilimsel çalışmalarda; konunun hangi probleme cevap aradığı, daha önceden konu ile ilgili yapılan çalışmalar, neyi bilmek istediğimiz, çalışmanın literatüre ne kattığı ve eksikliklerinin belirtilmesi gerektiğini ifade etmektedirler (Uluoğlu, 2008, s. 98).
[11] Bkz. Alexandrov, 2004, s. 135.

BÖLÜM I: KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARE

Mülki idare kavramı, oldukça derin bir tarihi geçmişe ve önemli kazanımlara sahiptir. Bu kavramın, ana metinlerden kutsal metinlere kadar uzanan bir çerçevede var olduğu; coğrafyalar üzerinde kurulan yönetim, siyasal örgütlenme ve teşkilatlanmalarla birlikte şekillenen bir sürece ve derinliğe dayandığı bilinmektedir. Üstelik mülki idare kavramının devlet olgusunun ortaya çıktığından beri var olduğu ve devlette siyasal gücün kurumsallaşmasında mülki idareden yararlanıldığı ifade edilmektedir. İslam öncesi dönemlerde görülen ana metinlerde mülki idareye dair bazı referansların bulunduğu görülmekte ve hatta İslam dininin bir devlet çatısı altında veya devlet şeklinde örgütlenmesi sürecinde de mülki idarenin örneklerine rastlanmaktadır (Erdil, 2019, s. 31-32). Hz. Muhammed (s.a.v.)'in 628 yılında Yemen Valisini San'a'ya atadığı, 630 yılında Mekke'ye Attab Bin Esid'i komutan olarak atadığı, yeni bir sistemin uygulanmasında mutlaka vali ve kaymakamların öngörüldüğü (Bedük, 2019, s. 39), Hz. Ali (r.a.)'nin Mısır Valisini atadığı zaman düzenlediği metinde; günümüzdeki modern anlamda valiler ve kaymakamlar çerçevesinde örgütlenmiş bir mülki idare disiplininin belirgin özelliklerini görmek mümkündür (Erdil, 2019, s. 32).

Osmanlı Devletinin de altı yüz yılı aşkın bir süreçte tarih sahnesinde varlığını devam ettirme başarısının altında kuşkusuz onun devlet anlayışı ve yönetim sisteminin etkisi yatmaktadır. Osmanlı Devleti'nin kurumsallaşmasında önceki devletlerin tecrübelerinden önemli oranda fayda sağlandığı gibi (Bedük, 2018, s. 16; Çapar, 2014; H. Özkan, 2023, s. 345), Türkiye Cumhuriyeti'nin de Osmanlı Devleti'nden miras aldığı bazı kurum, yapı ve sistemler bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi de mülki idare sistemidir (Bedük, 2018, s. 16; Çapar, 2014).

Mülki idare kavramını açıklamak için öncelikle "mülk" sözcüğünü açıklamak gerekmektedir. Mülk kelimesi dilimize Arapçadan geçmiş olup, taşınmaz mal ve ülke toprakları anlamına gelmektedir (Sönmez, 2014, s. 245). Mülk, "devletin egemenliği altında bulunan arazinin bütünü, ülke" (Özçağlar, 2005, s. 4; TDK, 2020), "siyasî hâkimiyet ve iktidar" (Kenanoğlu, 2020, s. 539) şeklinde ifade edilmektedir. Mülki; "ülkeyle ilgili olan, ülke yönetimine ilişkin, asker sınıfı dışında kalan" demektir (Sönmez, 2014, s. 245; TDK, 2020). Mülki idare de "ülke yönetimi"

demektir (Apan, 2020, s. 760; Çiner ve Karakaya, 2013, s. 67). TODAİE'nin "Kamu Yönetimi Sözlüğü"nde mülki idare; "ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş, il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları[12] eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresidir" şeklinde tanımlanmaktadır (Bozkurt ve ark., 2008, s. 176).

Genel olarak mülki idare; "ülke topraklarının bölümlenmesi[13], bu bölümlerin kendi içlerinde kademelenmesi, bu kademelerde devletin tüzel kişiliğini temsil eden, merkeze ilişkin yetkileri merkez adına kullanan mülki amirlerin görevlendirilmesi" (Çapar, 2014) ile ülke topraklarında merkezi yönetimin otoritesini tesis etme görevini üstlenen bir örgütlenme şeklidir (Kutlu ve ark., 2016, s. 256; Özdemiray, 2018, s. 43). Dolayısıyla mülki idare; merkezi devletin, hükümran olduğu topraklar üzerinde yaşayan kişi ve var olan yapıları kendisine tabi kılmak, merkezin otoritesini ülkenin en ücra köşesine kadar ulaştırmak amacıyla oluşturduğu bir taşra örgütlenme sistemidir (Apan, 2015a, s. 3; Ulucak, 2010, s. 2). Böylelikle merkezi otoritenin varlığı ülke genelinde hissedilmektedir (Bedük, 2018, s. 16). Bu bağlamda; mülki idare; merkezi yönetimin taşradaki uzantısıdır/ gölgesidir (Çoker, 1995, s. 178-179).

Merkezi yönetimin yerine getirmek zorunda olduğu bazı hizmet ve görevler bulunmaktadır. Merkezi yönetim bu görevleri gerçekleştirmek için 1982 Anayasasının 126'ncı maddesinde yer alan coğrafi durum, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre il biçiminde örgütlenmiştir. Bu yapıya "mülki yönetim", başında bulunanlara da "mülki yönetici" denilmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 152). II. Meşrutiyet Döneminde mülki idare amirliği yapmış Bedi Nuri mülki yöneticiyi/mülki idare amirliğini; "insanların oluşturdukları toplum kitlelerinin düzenini ve hatta bir dereceye kadar ilerlemesini, refah ve mutluluk sebeplerini sağlamak; bunu hazırlayan araçlara başvurmak" şeklinde tanımlamaktadır (Ertürk Keskin, 2010, s. 183; Ertürk Keskin, 2019, s. 38).

[12] Merkeziyetçi devlet anlayışının yansıması olarak vali, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile merkezi yönetimin ildeki ajanı ve denetleyicisi rolünü üstlenmiştir (Parlak, 2005, s. 180).

[13] Devletin ülke toprakları üzerinde kendi egemenliğine dayalı bir yönetim sistemi oluşturması "yönetsel bölümlenme" ve "yönetsel kademelenme" üzerinden olmaktadır. Devlet, ülkesi üzerinde egemenliğini kurmak ve hizmetleri yerine getirmek için bir örgüt oluşturmaktadır. Oluşturulan bu örgütün faaliyet ve yetki alanlarını belirlemek üzere bölümlere ayrılması "yönetsel bölümlenme" anlamına gelmektedir (Göreli, 1952, s. 3). Ülke topraklarının dikey yönetsel bölümlere ayrılması bir başka deyişle merkezi yönetimin merkez örgütlenmesi dışında kalan coğrafi yönetsel parçalar bütünü "yönetsel kademelenme" olarak adlandırılmaktadır. Ülkemizde yönetsel bölünüş anayasa ile düzenlenirken, yönetsel kademelenme yasa ile düzenlenmiştir (Ayman Güler, 2013, s. 237).

Öte yandan Anayasaya göre merkezi yönetimin taşrada temel örgütlenme birimi il'dir. Bakanlıklar, genellikle her ilde bir hizmet birimine sahiptir. Bu doğrultuda, iller merkezi yönetimin başkentteki örgütlenmesinin daha küçük ölçekli bir yansıması olarak değerlendirilebilir (Eryılmaz, 2014, s. 152). Dolayısıyla mülki idare; "devletin kimi işlevlerinin coğrafi alanda somutlaşmış biçimidir" (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 67-68; Sönmez, 2014, s. 246). Apan (2015a, s. 3)'a göre de mülki idare; "geçmişte saltanatın, günümüzde devletin taşradaki somutlaşmış halidir". Mülki idare; merkezden yönetim ilkeleri kapsamında ülke topraklarının yereldeki idaresidir. Mülki idare işlevsel olarak merkezi iken, yetki sınırı açısından yerel nitelik göstermektedir (Çiner ve Karakaya, 2013, s. 67-68; Sönmez, 2014, s. 246). Buradan hareketle, mülki idare sistemi merkezden yönetim ilkesinin gerek tüm ülke düzeyinde uygulanmasına imkân veren, gerekse merkezden yönetimin pek çok engelini yok eden bir işlev üstlenmiştir (Emre, 2002a, s. 219).

Günümüzdeki mülki idare; 1789 Fransız İhtilalinin ardından Napolyon'un ihtilal öncesi müfettişlerini andıran, merkezin yetkisi altında görev yapan bir vali ile onun görev alanını meydana getiren illerin üstünde inşa edilen, illerin altında da mülki birimlerin bulunduğu bir sistem olup, Fransa'dan alınmıştır (Apan, 2014, s. 1).[14] O dönemde Osmanlı'nın sosyo-ekonomik, merkeziyetçi, bürokratik yapısı ile Fransa'nınki benzerlik gösterdiğinden Osmanlı Fransa'dan etkilenmiştir. Çünkü Kıta Avrupası'nda siyasal birliği en iyi şekilde gerçekleştiren ülke Fransa olmuştur (Sönmez, 2016, s. 212). Dolayısıyla bu adım; Fransa'ya öykünmekten ziyade,[15] o dönem Fransız idare sisteminin Osmanlı geleneğine daha yakın bulunması ve Fransız merkezciliğinin taşrada yapılan düzenlemeler için biçilmiş kaftan olarak görülmesinden kaynaklanmaktaydı. Aksi takdirde İngiltere ve benzer devletlerin adem-i merkeziyetçi uygulamalarının örnek olarak alınması uygun düşmezdi (Ortaylı, 1999, s. 98).[16] Bu gerçeklikle beraber mülki yönetim; Fransız örneğinde

[14] Türkiye, mülki-mahalli yönetim sistemi açısından Fransız modeli içinde yer almaktadır. Bu iki yönetsel yapı, ülke toprakları üzerinde yan yana varlığını sürdürerek işlevlerini yerine getirmektedirler (Ayman Güler, 2013, s. 239).

[15] Ortaylı (1999, s. 98, 110)'ya göre; Tanzimat dönemi reformcularının Fransa'yı model olarak tercih etmeleri, ihtilal Fransa'sına ya da monarşiye özenilmesi ile ilgili değildi. Dolayısıyla Tanzimat dönemi bürokrasisinin Fransa'ya yönelik özel bir eğilimi bulunmamakla birlikte, Fransa'nın merkeziyetçi yapısının Osmanlı reformlarına uygun olması sebebiyle Fransız hukuki ve siyasal düşüncesi pratik nedenlerle benimsenmiş bazı hukuki düzenlemeler aracılığıyla Osmanlı İmparatorluğu'na girmiştir.

[16] Birleşik Krallık günümüzde bile merkezi ulus ve etrafında toplanan çevre ulusların birliği şeklinde bir imparatorluk görünümü sergilemektedir. Fransa'da tüm bölgesel ve yerel farklılıklar, merkeziyetçilik ile yok olmuştur. Fransa'da devlet hukuksal ilişkilere dâhil olabilen hukuksal bir

merkezin taşra örgütlenmesidir (Ayman Güler, 2013, s. 239).[17] Bu sebeple ülkemizdeki il modeline "Napolyon Sistemi" de denilmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 160). Bununla birlikte yönetimin yerel halkın temsilcilerine bırakıldığı yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. İngiliz modelinde ise mülki ve yerel yönetim ayrımı yapılmadan yönetsel bölümler halkın temsilcilerine verilmiştir. Aynı zamanda bu bölümler merkezin taşra işlerini de yürütmekle görevlendirilmişlerdir (Ayman Güler, 2013, s. 239).

1982 Anayasasına göre ülkemizde yönetsel bölünme bölge üzerinden değil, il üzerinden gerçekleşmektedir. 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında da bu şekilde düzenlenmiştir. Merkez ile il arasında bölge teşkilatlanması yoktur. İllerin alt kademelerinin ne olacağı 1921 ve 1924 Anayasalarında sayılmışken, 1961 ve 1982 Anayasalarında sayılmamış ve bu anayasalarda yönetsel kademelenme yasal düzenlemelere bırakılmıştır. İl sistemi ya da mülki sistemin kaynağını 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu oluşturmakta olup, illerin idaresi bu Kanun ile düzenlenmiştir. Yasa ile illerin ilçelere bölündüğü hükmü getirilmiştir (Ayman Güler, 2013, s. 240-241). 5442 sayılı Kanun değişikliğe uğramakla birlikte özü itibarıyla varlığını sürdürmektedir (Yiğit, 2015, s. 143). Dolayısıyla mülki idare sistemi sosyo-ekonomik koşulların etkisiyle çeşitli değişimlere uğramış olsa da, temel yapısını koruyarak günümüze kadar varlığını sürdürmüştür (Çapar, 2014).

1.2. FRANKOFON – NAPOLYONİK YÖNETİMDE İL YÖNETİMİ

Fransa, tarihsel süreç içerisinde hemen hemen bütün düzen ve sistemlerin uygulandığı bir ülke olmuştur (Eroğul, 2013, s. 59). 1789 Devriminden[18] başlayarak günümüze kadar geçen süreçte on beş anayasal rejim[19] yaşamıştır (Karahanoğulları, 2004, s. 31). 16'ncı ve 18'inci yüzyılları kapsayan dönemlerde Fransa, mutlak

varlıktır ve devlete tüzel kişilik atfedilmiştir. Bu sebeple Osmanlı'da ulusal bütünlüğün önünde bir mani oluşturan din ve dil birliğinin sona erdirilerek türdeş bir yapının oluşması için devlet ön plana çıkartılarak devlete önem yüklenmiştir (Sönmez, 2016, s. 212).

[17] Fransa'nın model alınması ve etkileşim sonucunda; her iki ülkenin ulus devlet ve üniter yapıya sahip olmaları, merkezi yönetim esas alınarak idarelerini yapılandırmaları, idari yargı sistemini kabul etmeleri, idarenin bütünlüğü, il sistemi, adem-i merkeziyet, yetki genişliği ilkelerini benimsemeleri örnek olarak gösterilebilir (Sönmez, 2016, s. 212).

[18] Fransız Devrimi, sosyal ve ekonomik gelişmelerin bir bireşimidir. Burjuva sınıfının politik güç kazanmasında devrime kadarki çalışmaların en başarılı çıktısı olarak görülmektedir. Büyük Fransız Devrimi, Yeniçağ'dan Yakınçağ'a geçişte önemli bir dönüm noktasıdır. Monarşik, teokratik devlet yapısını, egemenliğe ve milliyetçiliğe dayanan süreçten ayırmaktadır (Loules, 1991, s. 283-284).

[19] Devrim sonrası Fransa; mutlakiyet, anayasal monarşi, başkanlık, parlamenter cumhuriyet gibi rejimlere sahip olmuştur (Al, 2008, s. 267).

monarşi ile yönetilmiş, merkeziyetçiliğe dayalı çok güçlü bir devlet haline gelmiştir (Eroğul, 2005, s. 141).

Fransız yönetim modeli, Napolyon'un seferleriyle gittiği her ülkeye ihraç edilmiş (Nitas, 2003, s. 236) ya da model olmuştur (Gökpınar, 2019, s. 39). Fransa ile Türkiye arasındaki benzer modernleşme süreci ve Türkiye'nin Fransa'yı örnek alması, pek çok konuda ortak anlayış ve yapıların meydana gelmesine sebep olmuştur (Al, 2008, s. 265). Ülkemizde Osmanlı yönetim sistemini modernleştirmeyi arzu eden Tanzimat reformlarında Fransa'nın oldukça etkisi görülmektedir. Danıştay, Sayıştay, il özel idaresi, belediye gibi örgütlerin teşkilinde Fransa örnek alındığı gibi 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi'nde de Fransa ile yüksek düzeyde etkileşim yaşanmıştır (Gökpınar, 2019, s. 39).[20] Yine Türk teftiş sistemi, Türk kamu yönetiminde olduğu gibi Fransa model alınarak yapılandırılmıştır (Soyupek, 2015, s. 316). Dolayısıyla 19'uncu yüzyıldan itibaren örgütlenme, kurumlaşma ve idare hukuku alanında Fransa'dan ciddi düzeyde etkilenme olduğunu söyleyebiliriz (Karasu, 2004, s. 13). Türkiye'nin devlet yapılanmasında bakanlıkların oluşturulmasından, belediye teşkilat yapılarına ve vilayet idaresine kadar Fransa model alınmıştır (Bozan, 2017, s. 24). Hem ülkemizde hem de Fransa'da devletin taşrada örgütlenmesi mülki idare ve yerel yönetimler olmak üzere iki düzeyde gerçekleşmektedir. İki ülkenin de devlet biçiminin Cumhuriyet olmasının yanında, üniter/tekçi[21] ve hiyerarşik yapıları, kamu yönetimlerinde Napolyoncu yönetim modelini benimsemeleri (Gökpınar, 2019, s. 38), yetki genişliği ilkesini temel almaları (Kayıkçı, 2003, s. 23), birbirine benzemektedir (Gökpınar, 2019, s. 38). Fransa, idare hukukuna bu sebeple de idare anlayışına kaynaklık eden bir ülkedir. Bu durum Fransa'nın hem Türkiye'yi etkilemesi hem de devletin idare olarak algılanması bakımından önem taşımaktadır (Al, 2008, s. 304). Türkiye, idari yapısını Fransa'dan ilham alarak meydana getirmiştir (Kayıkçı, 2003, s. 22). Başlangıçta da belirtildiği üzere her iki ülkenin mülki idare sistemi geleneğine sahip oldukları görülmektedir (Gökpınar, 2019, s. 38). Her iki ülkede vali atamaları, görev, yetki ve sorumlulukları ile statüleri de oldukça benzerlik taşımaktadır (Köksal, 2015, s. 115). Bu durumun sebebi hiç şüphesiz yönetim yapısının üniter olması sebebiyle ülkemiz il

[20] Rivero ve Waline (2000, s. 1)'ye göre Türkiye'deki il (valilik) sistemi olarak adlandırılan teşkilatlanma tamamen Fransız sisteminden esinlenerek meydana getirilmiştir.

[21] Fransa'da, üniter ilkesine devrimden sonraki ilk anayasa olan 1791 Anayasasında yer verilmiş ve 1875 dışındaki bütün anayasalarda üniter devlet yapısı değişikliğe uğramadan korunmuştur (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 7).

sistemini en çok etkileyen ülkenin Fransa olmasıdır (A. Özer, 1993a, s. 25). Fransa 1982 yılına kadar merkeziyetçi bir yapıya sahipken, 1982 reformu ile adem-i merkezileşme süreci yaşamış ve yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güç kazanmışlardır (Kayıkçı, 2003, s. 22). Türkiye'de ise merkeziyetçi yönetim geleneği şemsiyesinin altında yerelleşme çabaları Tanzimat'a kadar uzansa da yerelleşme politikaları iç ve dış faktörler sebebiyle 1980 sonrası süreçte tartışılmaya başlanmıştır. Yerelleşme politikalarının uygulamaya geçmesi ise özellikle 2000'lerin başında olmuştur (Erkan Arslan, 2019, s. 43). Türkiye'de 2000 sonrasında gerçekleştirilen reformlar ile de mülki idarenin yerel karşısında zayıfladığına dair görüşler hâkimdir. Türkiye, Fransa ile bu noktada farklılaşmaktadır. Çünkü Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra başlayan, Fransa'da ise 1982'de gerçekleşen yerelleşme reformu ile Fransa'da valiler daha güçlü ve gerçek anlamda merkezin bir temsilcisi konumuna gelmişlerdir. Ancak Zagrodzki ve Tek Turan (2015, s. 3)'a göre her iki ülke merkezi yönetime göre yetkileri daha çok "sınırlandırılmış yerel yönetimlere" sahip üniter devletlerdir. Bu yönüyle Türkiye ve Fransa yine benzeşmektedir.

Bu bölümde ana ülke olarak Fransa'nın ele alınmasının diğer sebepleri; Fransa'nın, erken dönemde ulusal birliği kuran ve "ulusal merkezi monarşiye" erişen ilk devletlerden biri olması nedeniyle yönetim tarihinde ayrıcalıklı bir yere sahip olması, Napolyon'un oluşturduğu merkeziyetçi yönetim modelinin başta Türkiye olmak üzere dünyada birçok ülkenin yönetim ve hukuk sistemleri açısından öncü bir özellik taşıması, önemli bir değişikliğe tabi tutulmadan uygulanan modelin, bir yönetim sisteminde sosyo-ekonomik ve siyasal değişimleri ortaya koymak amacıyla nasıl kullanılması gerektiğine işaret eden başarılı bir örnek olmasıdır (Nitas, 2003, s. 231).

Tüm bunlardan hareketle bu çalışmada; Türkiye'deki reform süreci ile neoliberal politikaların, YKY'nin ve Anglo-Amerikan yönetimin ilkelerinin hâkim olduğu süreçte Fransa'dan yüksek düzeyde etkilenilerek model alınan sistemin mevcut durumunun ortaya konulması ve işlevini bu yeni eğilimler çerçevesinde ne ölçüde gerçekleştirebildiğinin saptanması amaçlandığından, çalışmanın bu bölümünde Fransa örnek ülke olarak alınarak Napolyon yönetim modeli ve taşra örgütlenmesi incelenmiştir.

Yunanistan, İspanya, İtalya, Portekiz gibi diğer frankofon ülkelerin de Napolyon yönetim modelinden örnek aldıkları özellikler, model açısından uğradıkları

değişimler ile taşra yönetimlerine çalışmada değinilmiştir. Bu ülkelerin ele alınmasının başlıca nedeni; Güney Avrupa ülkelerinin hem ülkemiz hem de ülkemiz haricindeki ülkelerde karşılaştırmalı yönetim incelemelerine yeterli düzeyde konu olmamasıdır. İkinci neden; bu ülkelerin başlangıçta merkeziyetçi Napolyon modelini örnek alarak örgütlenmelerini gerçekleştirirken, günümüzde desantralizasyon anlayışına sahip yerel yönetim sistemlerinin olmasıdır. Üçüncü neden ise; Nisan 1974'te Portekiz'de askeri devrim, Temmuz 1974'te Yunanistan'da albaylara karşı darbe, Kasım 1975'te İspanya'da Franco'nun ölümü sonrasında otoriter diktatörlüklerin ortadan kalkması ve demokrasiye geçişin ardından, bu ülkelerde yönetim bilimine olan ilginin artmasıdır. İtalya ve İspanya'nın, Anglo-Sakson devlet modelinden önemli ölçüde farklılaşması (Kickert, 2007, s. 26-27) da gelecek bölümlerde Anglo-Sakson modelin ele alınacak olması ve karşılaştırma yapılması bakımından bu ülkelerin çalışmanın bu bölümünde yer almasında etkili olmuştur.

Napolyon yönetim modelinin temel özellikleri ele alınırken, Peters'ın 2008 yılında yaptığı çalışmadaki idari sistemi anlamak için geliştirdiği bir dizi boyuttan yararlanılmıştır. Bu bölümde yer alan Fransa, Yunanistan, İtalya, İspanya gibi Napolyonik yönetim sisteminden etkilenmiş ülkeler ele alınırken Peters tarafından belirlenen bu çerçeve takip edilerek anılan ülkeler; devlet ve toplum arasındaki ilişki, idarenin temel görevlerini tanımlayan şeyin yönetim mi hukuk mu olduğu, kariyer ve kariyer sistemine bağlı kamu hizmeti, yönetim ve siyaset, bürokrasi başlıkları altında incelenmiştir.

1.2.1. Frankofon – Napolyonik Yönetimin Temel Özellikleri

Napolyon modelin kökeni, Fransa'da yüzyıllar boyunca süregelen devletin oluşum sürecine, özellikle de mutlakiyetçi Bourbon monarşisinin Fransız Devrimi tarafından ortadan kaldırılmasına ve sonrasında anayasal demokratik hukuk devletinin (Rechtsstaat) kurulmasına kadar gitmektedir (Kickert, 2007, s. 27). Fransa'da yönetim hukuku 1789 devrimine değin örf ve adetlere dayanan kurallardan meydana gelmekteydi (Sanal, 2000, s. 103). I. Napolyon[22] tarafından geliştirilen, Napolyon yönetim geleneği ise kamu kesimi/sektörü modeline dayanmaktadır (Peters, 2008, s. 121). Model, "Fransız ya da Napolyon Modeli" (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 82),

[22] Napolyon, gittikçe Fransız halkının kendisine desteğini artırmış, 1804 yılında halk oylaması ile yeni bir anayasa benimsenmiş, rejim, imparatorluğa dönüşmüş ve Napolyon'un, I. Napolyon Fransızların İmparatoru unvanını almasına karar verilmiştir (Ankara Üniversitesi, t.y., s. 4). Bu sebeple bu kısımda I. Napolyon unvanı kullanılmıştır.

“Napolyon Valilik Modeli”, (OECD, 1997, s. 30), “Napolyonist” model, “Bonapartist”, kapsayıcı olduğu düşünülerek “Güney modeli” (M. Genç, 2022, s. 198; Soyupek, 2015, s. 315) ve “Jakoben” olarak anılmaktadır (Bevir ve ark., 2003, s. 15). Devrimci süreç ve bu noktada oluşan Jakoben gelenek, güçlü bir merkezi idareyi gerektirmektedir (Al, 2008, s.270). Fransa’da süregelen kargaşa dönemi, Napolyon ile simgeleşen otoriter bir yapı ile giderilmeye çalışılmıştır (Ankara Üniversitesi, t.y., s. 2). Bu bağlamda Fransa’da hâkim olan merkezi yönetimin Napolyon’un eseri olduğunu söyleyebiliriz (Cobban, 1946, s. 52). Napolyon, önemli kanunlar çıkartarak hukuk, maliye ve idari örgütlenme alanlarında yeni düzenlemeler yapmıştır (Ankara Üniversitesi, t.y., s. 3). Napolyon yönetim modeli, valilik sisteminin oluşturulması, taşra örgütlenmesinin uygulanması ve devletin yeniden yapılandırılmasında önemli bir süreçtir (Nitas, 2003, s. 236). Fransız yönetim sistemi, Fransız Devrimi ve sömürgecilik gibi sebeplerle dünyada birçok ülkeye etki ederek kamu yönetimi ve idare sistemini etkilemiştir (Çapar, 2016, s. 119). Napolyon geleneği sadece Fransa'da değil, İspanya'da ve hatta diğer Güney Avrupa ülkelerinde de görülmektedir (Painter ve Peters, 2010b, s. 21; Peters, 2008, s. 121). Güney Avrupa ülkelerinde, idare hukukuna dayalı bir kamu kültürü varlığını sürdürmektedir. Örgütsel yapıları da başta Fransa’dan etkilenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 114). İspanya haricinde Bulgaristan, Yunanistan, Romanya, İtalya ve Portekiz’in yönetsel özelliklerinde de Fransa ile ortak özellikler bulunmaktadır (M. Genç, 2022, s. 198). Her ne kadar Fransız idari sistemi bu geleneğin örneği olarak kalsa da, diğer ülkeler de kamu yönetimine ilişkin aynı fikir ve yaklaşımların çoğunu benimsemişler (Peters, 2008), kamu yönetim ve idare sistemleri Fransa’dan etkilenmiştir (Soyupek, 2015, s. 315). Bu model, Avrupa kıtasının ana modeli olarak kabul edilmektedir (Tekdere, 2018, s. 152). Yaygın olarak kullanılan bu model, süreç içerisinde toplumların ekinsel ve toplumsal örgüsüne uygun şekilde çeşitli değişimler yaşamıştır (Sanal, 2000, s. 114). Bu noktada bu gelenek; çağdaş yönetimde kimi zaman olumlu kimi zaman da olumsuz olarak yaygın bir etkiye sahip olmaya devam eden geçmişin güçlü bir mirasıdır (Peters, 2008).

Bu model; bürokratik elitlerin, merkeziyetçi eğilimleri yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirdiği, karar mekanizmalarında askeri bürokrasinin rol aldığı, yürütmenin yasama karşısında üstün olduğu bir devlet biçimi yapılanmasıdır (M. Genç, 2022, s. 198). Bu gelenekte devlet; milletin egemenlik hakkını kullanabilmesi için teşkil edilmiş bir yapıdır. Ülke, milletin mülküdür (Nitas, 2003, s. 236). Bununla birlikte

Napolyon, demokrasiden daha çok idare/hükümet ile ilgilenmiştir. İlk başta kamu yönetimi mekanizması kurularak bu mekanizmanın üzerine siyasi demokrasi giydirilmeye çalışılmıştır. Bu noktada Fransa'da devlet, toplum üzerinde egemendir (Al, 2008, s. 269). Bu yönetim modeline dair uygulamalar; "küçük mülkiyet, güçlü hükümet, kadir-i mutlak bürokrasi, ruhban etkinliği ve milli onurun simgesi yenilmez ordu" şeklinde beş esasa dayanmaktadır. Devletin ekonomiyi kontrol etmesi ve gerektiğinde bu alana müdahale etmesi görüşü benimsenmiştir (Nitas, 2003, s. 236).

Napolyon modelinde ulus-devlet birdir ve devlet, genel çıkarlara hizmet etmektedir. Bu gelenekte yönetim; Anglo-Sakson modelinden oldukça tezdüze/tek tipçi, tekçi, bütüncül, hesap verebilir, kontrollüdür (Kickert, 2007, s. 26-27). Bu anlayış 1958 Anayasasında kendisini "Cumhuriyet ve Birlik" olarak göstermiş (Al, 2008, s. 269), Anayasanın 1'inci maddesinde "Fransa, bölünmez, laik, demokratik sosyal bir Cumhuriyettir." Şeklinde vurgulanmıştır (Conseil Constitutionnel, 1958, s.4; B. N. Esen, 1948, s.1). Napolyonik yönetimde örgütlenme; hiyararşik, merkezi ve bölünmez Jakoben Cumhuriyet (Painter ve Peters, 2010b, s. 20) ve üniter biçimde gerçekleşmektedir. Üniter devlette yasama, yürütme ve yargının tek olması ile devletin birliği ve bütünlüğünün korunması amaçlanmıştır (M. Genç, 2022, s. 198). Napolyon devleti son derece hukukçudur (Kickert, 2007, s. 26). Bu yapıda adli ve idari yargı birbirinden kesin çizgilerle ayrılmaktadır (M. Genç, 2022, s. 198). İdare hukuku, kapsamında idarenin ve yöneticilerin eylemlerini güçlü bir şekilde yönetmektedir (Kickert, 2007, s. 26). Yargı, yürütme erki üzerinde diğer gelenekler ile kıyaslanmayacak şekilde etkili bir rol oynayarak egemenlik kullanımında söz sahibi olabilmektedir. Yasal düzenlemeler, yönetsel fonksiyonları belirleyen, biçimlendiren ve denetleyen bir etkiye sahiptir (M. Genç, 2022, s. 198). Örneğin Fransa'da yönetsel gerçeklik, hukuksal bir yaklaşım ve hukuksal kalıplar ile değerlendirilmektedir. Hukuksal ilişkiler hukuk mantığı çerçevesinde kurulmaktadır. Toplumsal sorunların hukuksal yaklaşım ile giderilmesi öncelenmektedir (Çapar, 2015, s. 81). Fransız idare hukuku yalnızca idarenin örgütlenmesinde uygulanmaz aynı zamanda idarenin kişilerle olan tüm ilişkilerinde ilke hukuk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda diğer Avrupa ülkelerine göre Fransa'da kendisine geniş bir varlık alanı bulmaktadır (Karahanoğulları, 2004, s. 64). Örneğin Fransa'da idare hukuku; idarenin tek yanlı işlemlerini değil, aynı zamanda idari sözleşmeleri ve idarenin sorumluluğunu da içeren genişliğe sahiptir (Çapar, 2015, s. 81).

Napolyon gelenekte organik bir devlet anlayışı benimsenmektedir.[23] Organik devlet anlayışında; devletin ortaya çıkmasından itibaren devletin toplumla bağlantılı olduğu ve her iki varlığın birbirinden bağımsız bir anlamı olmadığı varsayılmaktadır. Devlet, toplumu bütünleştirmenin bir aracı olarak görülmektedir. Bu anlayışta; topluma ve vatandaşlara daha az özerk bir rol atfetme eğilimi hâkimdir ve devletin toplumu savunma yükümlülüğü vardır. Sonuç olarak devlet merkezli bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu yetkinin kullanılması için öngörülen usuller vardır. Ancak yetkinin kendisi devlete içkindir. Bu sebeple sözleşmeci bir anlayışta hakların vatandaşa ait olması eğilimi sergilenirken, devlet merkezli görüşte bu haklar doğal olarak devlete aittir. Bu nedenle, reform açısından değerlendirildiğinde devlet merkezli pozisyon vatandaş odaklı reformların hayata geçirilmesini engelleyebilmektedir (Peters, 2008, s. 121-122).

Napolyon'un devlet anlayışının esas dayanak noktalarından bir tanesi kamu görevlileridir (Karasu, 2004, s. 2). Devrimden sonra özellikle askeri alan başta olmak üzere bazı bilim insanları bürokratik sıfatlarla hükümet bünyesinde görevlendirilmişlerdir (Erat, 2018, s. 252). Bu modelde idare, profesyonel birlik şeklinde örgütlenmiş, yüksek eğitimli ve vasıflı memurlardan oluşmaktadır (Kickert, 2007, s. 27). Napolyon, Roma İmparatorluğundaki gibi ussal bir yönetim arayışına girişmiştir (Karasu, 2004, s. 2). Buradaki amaç; devrim ile beraber değişikliğe uğrayan devlet ve kamu görevlisi kavramlarının üzerine Roma yönetim sistemini oturtmak ve bu sistemi yasal yapı ile güçlendirmektir (Nitas, 2003, s. 236). Bu sebeple kamu teşkilatlanması ve kamu görevlilerinin statüsüne dair birçok alanda köklü reformlar gerçekleştirilmiştir. Fransız kamu yönetimcilerinin de 19'uncu yüzyılda kamu personel sistemine önem verdikleri görülmektedir. Bonnin'e göre Fransız kamu görevlisi milletin hizmetkârıdır ve aynı zamanda vatandaşın refahı için bir güvencedir. Yasaların uygulanmasında ve kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde yürütmenin ajanıdır. Bundan dolayı yürütmenin başı tarafından atanması gerekmektedir. Bu uygulama kayırma değil, denetlenebilirlik ilkesinin uygulanabilmesi içindir (Karasu, 2004, s. 2-3, 8). Kickert (2007, s. 28) da benzer bir ifade ile mutlak monarşide devlet görevlilerinin kralın kişisel hizmetkârları olduğunu ifade etmektedir. Ancak liberal anayasal demokrasinin gelişiyle birlikte devlet görevlileri, kralın kişisel hizmetkârları olmaktan çıkarak kişisel olmayan, devletin

[23] Painter ve Peters (2010a, s. 6)'a göre Almanya ve Fransa, devletin en organik halinin belirgin şekilde görüldüğü kıtasal politik sistemlerdir.

hizmetkârlarına dönüşmüşlerdir. Devlet yetkilileri, uygun uzmanlığa sahip, uygun şekilde eğitilmiş ve böylelikle eğitilmiş profesyoneller haline gelmiştir. Güney Avrupa'da ise 20'nci yüzyılın sonlarında genellikle kamu sektöründe yeni göreve başlayan alt kademe çalışanların işe alınmasına sebep olan geleneksel kişiden kişiye kayırmacılığın yerini bürokratik kayırmacılık almıştır (Lyrintzis, 1984). Klientalizm, bakanlıkların ve kamu işletmelerinin alt kademelerindeki işe alım uygulamalarıyla da sınırlı kalmamış aynı zamanda bakanlıkların ve kamu kurumlarının üst kademelerinde de yer almıştır. Göreve yeni gelen her hükümet döneminde üst düzey idari makamlarda yönetici seçkinlerin atadıkları kişiler yer almaktadır. Bu atamalarda devlet memuru olmak gözetilmemekle birlikte kariyer sahibi memurlara ayrılmış üst düzey görevlerde dahi siyasi parti müdahalesi görülmektedir. Bürokrasinin yukarıdan siyasi kontrolü tek başına Güney Avrupa'ya özgü bir nitelik değildir. Örneğin ABD'de her başkanlık döneminde yaklaşık on bin pozisyon el değiştirmektedir. Diğer Avrupa bürokrasilerindeki üst düzey devlet memurları geleneksel olarak siyasallaştırılmıştır.[24] Ancak Güney Avrupa'ya özgü olan durum, bürokrasiye yapılan siyasi atamaların kapsamının oldukça geniş ve öngörülemez olmasıdır (Sotiropoulos, 2004, s. 409-411).

Weber tarafından geliştirilen ve kendisini en iyi askeri organizasyonlarda yansıtan modern bürokrasinin nitelikleri en fazla Napolyon uygulamalarında kendisini göstermiştir (Al, 2008, s. 268). Fransa'da yüksek nitelikli profesyonel bürokrasiye dönüşüm de yine Napolyon rejimi altında gerçekleşmiştir. Liberal anayasal demokrasilerin kuruluşu aynı zamanda modern profesyonel bürokrasinin de başlangıcını işaret etmekteydi. Fransızların mutlak monarşiden anayasal parlamenter demokrasiye giden yolu dolaylı gerçekleşmiştir. Bourbon monarşisinin devrimle ortadan kaldırılmasını on yıl sonra Napolyon İmparatorluğu izlemiş ve ardından monarşi, yalnızca anayasal olarak da olsa yeniden kurulmuştur. Liberal anayasa, devlet ve yönetim konusunda hukuk devleti düşüncesini getirmiştir. Parlamento devletteki en yüksek egemen otorite, yasama ise devletin ve idarenin temeli haline gelmiştir. İdarenin hukukun üstünlüğüne dayanması görüşü hâkimdir. Anayasa, kanunlar ve yönetmelikler idari işlemlerin tek kaynağı haline gelmiştir. Devletin ve idarenin temel görevleri yasama ve kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasıyla

[24] Sotiropoulos (2004) örnek olarak Belçika Kabineleri ve Alman siyasi bürokratlarını vermektedir (s. 410).

sınırlandırılmıştı. İdare yalnızca mevzuatı uygulamak ve kanuna dayalı kural ve düzenlemeleri yönetmekle sınırlıydı (Kickert, 2007, s. 28).

Modelin bir başka özelliği de memurların/yetkililerin devlet idaresinde resmi olarak tanımlanmış bir görevi, ömür boyu süren bir atama ile beraber yerine getirmeleriydi. Siyasi yöneticilerin devlet görevlilerinin işleyişi üzerindeki kişisel etkilerini daha da azaltmak amacıyla, memurların yönetim hiyerarşisindeki kariyerleri kıdeme göre belirlenerek kariyerlerinin bir kralın ya da başka bir siyasi yöneticinin takdirine bağlı olması sona ermiştir. Kariyerleri kesin ve öngörülebilir bir nitelik kazanmıştır. Bu durum yirminci yüzyılın başlarında Weber'in inşa ettiği ideal tip bürokrasi modelinin özellikleriyle örtüşmektedir. Weber bürokrasideki memurların konumlarını tarihsel taslakta olduğu gibi profesyonel eğitim ve uzmanlık, kişisel olmayan resmi konum, hiyerarşide kariyer nitelikleri üzerinden tanımlamıştır (Kickert, 2007, 29).

Napolyon, otorite ve sorumluluğun kişiselliğinde ısrar etmektedir. Napolyon, merkezi düzeyde devlet başkanının, bakanlık düzeyinde bakanın, il düzeyinde valinin, komün düzeyinde belediye başkanının şahsen sorumlu olmasını istemektedir. Bu yapı Chapman'ın belirttiği gibi kum saatini andırmaktadır. Her taşra kademesinde en alttan başlayarak en üste kamu güvenliğini, kamusal ahlakı, kamusal sağlığı korumak ile görevli bir devlet otoritesi yer almaktadır. Burada Napolyon, kendisinin atadığı, kendisine karşı sorumlu olan kişilerin kendisi tarafından belirlenen politikaları örgüt düzeyinde uygulanmasını beklemektedir (Nitas, 2003, s. 236).

İdari gelenekleri tanımlayan diğer bir özellik de idarenin temel görevlerini tanımlamak için yönetim ve hukuk arasında gerçekleştirilen seçimdir. Bu kavramlar, idari sistemler arasındaki farklılığın önemli bir boyutunu ortaya koymaktadır. Kamu yöneticisinin temel rolünü tanımlamanın bir yolu, onu kamu hukukunu yönetmekle görevli olarak görmektir. Bu hukukçu kamu yönetimi anlayışı, hukukun kolayca anlaşılabilir olduğunu ve tüm bireysel idarecilerin, hukuku, vakalara uygulaması gerektiğini varsaymaktadır. Esasen Weberci olan bu yönetim dünyasında iyi yönetim, kamusal amaçlara ulaşmak için hukukun uygun ve etkili bir şekilde kullanılmasıdır. Hiç şüphe yok ki, devlet hiyerarşisinde yükseldikçe kanunun uygulanması güçleşmektedir. Devlet memurunun rolü bağlamında politika oluşturma daha önemli hale gelmektedir. İdari hiyerarşinin daha yüksek seviyelerinde siyasi konular daha ağır basmaktadır. Ancak üst düzey yetkililer arasında o zaman bile temel hukuksal anlayış çok az değişmektedir. Bir devlet memurunun işine ilişkin bu

görüş, yasalara uymanın önemini inkâr etmez, ancak kıdemli kamu görevlisinin ilk sorumluluğunun işleri halletmek ve sorumlu olduğu organizasyonun gerektiği şekilde çalışmasını sağlamak olduğunu ima eder. Bu noktada, yönetimsel çabaların yasayı uygulamaya yönelik olduğu ve yönetimin bu amaca yönelik bir araç olduğu göz önüne alındığında, devlet memurunun rolüne ilişkin iki anlayış bir dereceye kadar birleşmektedir. Hukuk, yönetsel kamu yönetimi için bitiş noktasından ziyade başlangıç noktasıdır. Literatürde aynı zamanda devletin her kademesindeki memurlara tanınan takdir yetkisinin derecesini ve dolayısıyla kanunun memurlar için kesin bir rehber olmadığını göstermektedir. Tüm bunlardan hareketle, kamu görevlisinin rolüne ilişkin yönetimci anlayış geçmişe kıyasla daha yaygın hale gelmektedir (Peters, 2008, s. 122-123).

Napolyon modelini benimsemiş ülkelerde yerel yönetimler anayasa ile güvence altına alınmışlardır. Ancak yerel yönetimler, yasal düzenlemeler ile merkezi yönetimin direktifleri ve onun aldığı kararlar çerçevesinde çalışmaya yönlendirilmişlerdir (Koyuncu, 2000, s. 101). Bu grupta, yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerini sunmaları için merkezi yönetimin taşra birimlerinin yardımına ihtiyaçları vardır. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin varlık nedenleri işlevsel olmaktan çok siyasidir. Yerel yönetimlerde halkın kendi kendini yönetmesinden ziyade o yer ile bütünleşmiş olması önemlidir. Anayasa yerel yönetim birimlerine eşit bir statü tanır. Bunların hepsi merkezi yönetimin taşrada temsilcisi olan valinin vesayeti altındadır. Vali yerel yönetimler üzerindeki bu gözetim ve denetimini merkez adına kullanmaktadır. Sistemin diğer bir özelliği de yerel yönetimlerin belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği görevleri ile milletvekilliği görevinin bir kişide birleşmesine imkân sağlaması ile merkezi yönetim üzerinde fiilen etkin olabilecek bir statüye sahip olmalarıdır (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 82-83).

Yerel yönetimlerin sağladıkları gelirler açısından da Napolyon gelenekteki ülkeler diğer ülkelerden ayrılmaktadırlar. Fransa, İtalya ve İspanya'da merkezi yönetimlerin elde ettikleri gelirler bir hayli yüksek ortalamaya sahiptir. Bu noktada Napolyon geleneğine sahip ülkeler kendi elde ettikleri kaynaklar ile değil, merkezi yönetimden kendilerine pay edilen vergi gelirleriyle işlerini yürütmektedirler. Yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük oranda merkezi yönetimden sağlanması bunun doğal bir sonucu olarak merkezi idareye bağımlılıklarını artırmaktadır (M. Genç, 2022, s. 209-210).

1.2.2. Fransa'da Mülki İdare ve Mülki İdare Amirleri

1.2.2.1. Mülki İdare Kademeleri

Fransa'da devlet taşrada; bölge, il ve ilçe şeklinde kademelenerek örgütlenmiştir (Çapar, 2016, s. 133; Kayıkçı, 2003, s. 23). Bölge; "en üst kademe otoriteler", il; "adem-i merkezileştirilmiş yönetimin orta kademesi", belediye; "yönetimin en düşük coğrafi düzeyi" olarak adlandırılmaktadır (Kayıkçı, 2003, s. 25).

Fransız mülki idare sisteminde ülkemizden farklı olarak il kademesinin üzerinde bölge kademesi yer almaktadır (Çapar, 2016, s. 133). Fransa'da sosyo ekonomik gelişmelere etki eden şey liberal politikalar olmuştur. Bu sebeple II. Dünya Savaşı sonrasına değin devletin bu alana çok fazla karışmasına gerek kalmamıştır. Ancak savaş sonrasında başlatılan ikinci sanayileşme döneminde bölgeler arası gelişmişlik ayrımları artmaya başlamıştır. Ekonomik mekân ile ekonomik gelişme arasındaki ilişki geri kalmış bölgelerin halkında çeşitli şikâyetlere sebep olmuştur. Ülkede 1945 yılından itibaren Ulusal Kalkınma Planı uygulanmıştır. Bu plan, ülke kalkınmasına dair temel politikaları tayin etmiş, ancak planın hazırlanma aşamasında taşra teşkilatının görüş ve önerileri alınmamıştır. Bunun bir sonucu olarak da söz konusu plan, hem yönetim kademesindeki yöneticiler hem de yerel halk tarafından gerektiği kadar kabullenememiş ve bu beisi giderebilmek için bölgesel planlama görüşü yaygınlaşmıştır. Bu bağlamda; bölgelerin hangi ölçekte tasarlanacağı, bölgelerin planlaması, bu planların kapsamı, nitelikleri, bölge düzeyinde nasıl bir teşkilatlanmaya gidileceği, planın uygulanmasından ve koordinasyonundan sorumlu olacak kişiler, bu kişilerin hangi yetkilere sahip olacakları gibi soruların yanıtlarının cevaplarının bulunması gerekmiştir. Buradan hareketle 1955 yılından itibaren bölgesel planlama çalışmalarına başlanmış, planın gerçekleştirilmesi için bazı reformlar yapılmıştır. Fransa, yirmi iki bölgeye ayrılmış ve her bölge için ayrı ayrı faaliyet programı hazırlanması kararlaştırılmıştır. Bu bölgelere 1956'da tüzel kişilik verilmiştir. Ancak program çalışmalarını gerçekleştirilecek koordinatör belirlenmemiştir. Bölgesel kuruluşların merkezi düzeydeki var olan teşkilatlanmaları ilgili bölgelere kaydırılmıştır. Bölge düzeyinde örgütlenebilmek için Bakanlar Kurulunun kararı gerekmektedir. Bölge düzeyindeki koordinasyondan ise üst yönetici olarak Koordinatör Valilikler meydana getirilmiştir. Koordinatör valiliklerin ilk başta bölge kapsamındaki il valileri tarafından sırayla yapılması belirlenmiştir. Ancak uygulamada bu durumun sakıncaları görülünce her bölgenin en gelişmiş ilini

yöneten vali, koordinatör vali olarak görevlendirilmiştir. Bu sistem 1964 yılına kadar uygulanmış, yetkilerin az olması, uzman personelin yeterli olmaması gibi sebeplerle beklenen düzeyde başarılı olunamamış, yeni sistem arayışları ortaya çıkmıştır. Bu arayış bölge dilimi şeklinde adlandırılan yeni plan ile son bulmuştur. Yatırımlar, ulusal, bölgesel, il düzeyinde gruplara ayrılmıştır. Koordinatör valiliğin uygulaması kaldırıldığından bölge düzeyindeki yatırımların yönetimi bölge merkezindeki ilin valisine verilmiştir. Başbakanlık genelgesinde il ve devlet arasında yeni bir kademe oluşturulmadığı ifade edilmesine rağmen uygulamada bölge valisi il valisinin üzerinde bir konuma sahiptir (Sanal, 2000, s. 104-105).

1960'lı yıllardan beri il yerel yönetimlerin ekonomik politikaların uygulanması açısından uygun bir ölçek olmadığı yüksek sesle ifade edilmeye başlanmış ve bu politikaların etkili bir şekilde yürütülmesi için daha geniş ölçekli birimler gerekli görülmüştür. Bu sebeple bölge yönetimlerinin ön plana çıkarılması amaçlanmıştır (Montain-Domenach, 1995'ten akt. Şengül, 2014, s. 51). Fransa'nın bütününde yirmi yedi, anayurt Fransa'da yirmi iki bölge vardır. Genellikle 3-4 il bir bölge meydana getirmektedir (Çapar, 2015, s. 102). Bölge yönetimleri 1964 yılında oluşturulmuş (Çapar, 2016, s. 133-134), 27 Nisan 1969 tarihli referandumda bölgenin yerel yönetim birimi olarak oluşturulması önerilmiştir (Tek Turan, t.y., s. 7), 1972 yılında tüzelkişilik kazanmıştır (Çapar, 2016, s. 134). 5 Temmuz 1972 yasası ile bölge kamu kurumları teşkil edilmiştir (Tek Turan, t.y., s. 7). Bölge 1982 senesine kadar kendisine verilen vazifeleri gerçekleştiren bir kamu kurumu iken, 1982 reformuyla birlikte yerel bir yönetim birimi haline gelmiştir (Kayıkçı, 2003, s. 22-23). Bölgelere tüzel kişilik kazandırılmış, genel bütçeden ayrı bütçeleri olan kamu kuruluşuna dönüştürülmüştür. Bölge valilerinin görev ve yetkileri artırılmıştır (Sanal, 2000, s. 105). 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği ile de bölge, anayasal güvence kazanmıştır (Çapar, 2016, s. 133-134). Fransa'da deniz aşırı topraklar ile beraber on sekiz bölge bulunmaktadır (Çapar, 2016, s. 143).

Fransa'da il; ilçenin üzerinde kademelenen ilçeyi kapsayan idari bir bölümdür. Fransız Devrimi sonrasında eski rejim sürecindeki sadakat bağlarının zayıflatılması amacıyla eski yönetim bölümleri kaldırılarak, bu bölümlerin yerini ulusal birlik ve bütünlüğü güçlendirmek amacıyla 1970 yılında tarihî ve kültürel isimlerden çok, Fransa'nın coğrafi yapısını hatırlatan modern iller oluşturmuştur. Bu illerin sınırlarının belirlenmesinde; geniş ülke topraklarında hâkimiyetin sağlanması ile güvenliğin sağlanması esas alınarak ilk olarak homojen bir ulus oluşturma saikiyle

eski yönetim bölümleri parçalanmıştır (Çapar, 2016, s. 138). İl sınırları belirlenirken dikkat edilen ikinci nokta; bir kimsenin at sırtındaki yirmi dört saatlik yolculuğu ile il merkezine ulaşabilmesidir. Buradan il merkezinin ildeki en büyük şehir olmasına gerek olmadığını (Çapar, 2019a, s. 18), ulaşım ve haberleşmeye önem verildiği anlaşılmaktadır. Bu sebeple il merkezleri arasındaki mesafenin 40 km.'yi aşmaması amaçlanmıştır. Fransa'daki mevcut il merkezleri arasındaki uzaklık 50-60 km.dir. Fransa'da iller 1811 tarihinden sonra yönetsel bağımsızlıklarını kazandılar. 1831-1833 yılları arasında çıkarılan yasalar ile il genel ve belediye meclisleri için seçim yapılması esas alındı. 1940-1944 yılları arasındaki Vichy Hükümeti ile birlikte merkeziyetçiliğe tekrar geri dönüldü. II. Dünya Savaşının sonlarına doğru Fransız taşra yönetimi yasa gücünde kararnameler ile gerçekleştirildi. İllerin yönetimi bakımından esas yasal düzenleme, 10 Ağustos 1871 tarihli Kanun ile gerçekleşmek ile birlikte, 2 Mart 1982 tarihli Kanun ile yapılan ve buna dayalı olarak 7 Ocak, 22 Temmuz 1983 ile 10 Haziran 1985 tarihli yetki değişikliğine dair Kanunlar ile gerçekleştirilen reformlardan sonra Fransız il yönetim sistemi merkeziyetçilikten uzaklaşarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesine kaymıştır (Sanal, 2000, s. 103-105). Fransa'da yüz bir il, üç yüz kırk iki ilçe bulunmaktadır. Üç-dört ilden bir bölge, iki-üç ilçeden bir il meydana gelmektedir (Çapar, 2016, s. 143).[25] Fransa'da iller ve bölgeler hem merkezi idarenin hem de taşra teşkilatının örgütlendiği hem de yerel yönetim birimi şeklinde örgütlenen birimlerdir. Fransa'da il ve bölge anayasal güvenceye sahiptir (Kayıkçı, 2003, s. 22-23).

Fransa'da ilçeler 1800 yılında eski yönetim bölgelerinin yerine kurulmuşlardır. Genel olarak iki ya da üç ilçe bir ili meydana getirmektedir. Fransa'da ilçe sayılarında çok bariz artış ya da azalış görülmemektedir. 1960 yılında 314 ilçe mevcutken (Çapar, 2015, s. 113), 2015 yılında bu sayı 333'tür (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 16). Bir ilçenin merkezi kaymakamlık olarak anılmaktadır. Her ilçenin merkezinde bulunan ilçe merkez ilçe olarak bilinmektedir. Bu sebeple merkez ilçenin hem valilik hem de kaymakamlık olarak bir pozisyonu vardır. Merkez ilçeler, kaymakam yerine bulundukları ilin genel sekreteri tarafından kaymakam sıfatı ile yönetilmektedirler. Merkez ilçeler için teşkil edilen bir kaymakamlık ya da hizmet

[25] Türkiye'deki ilçe sayısı beklenilenin üstündedir. Fransa ile karşılaştırıldığında ülkemizdeki ilçe sayılarının iller arasında eşit olmayan bir biçimde bölüştürüldüğü görülmektedir. İstanbul'da otuz dokuz ilçe varken, Bayburt'ta ilçe sayısı ikidir. Özellikle 1987 ile 1990 yıllarında yaşanan ilçe yapma furyasının siyasi amaçlar ile gerçekleştiği ve rasyonel temellerden uzak olduğu görülmektedir (Gökpınar, 2019, s. 39).

binası bulunmamaktadır. Bu nedenle merkez ilçeler ilçe statüsü taşımalarına rağmen hizmet ve teşkilatlanma bakımından kaymakamlık statüsüne sahip değildirler. İlleri ilçelerinin yanı sıra metropolitan belediyelerin de merkez ilçeleri vardır. Paris, Lyon ve Marsilya'da toplam kırk beş metropolitan ilçe bulunmaktadır. Bu ilçelerin hukuki yeterlilikleri ve kendilerine ait bütçeleri yoktur. Fransa'da ilçe olarak anılsalar da bu ilçeler belediyelerin alt birimi gibi bir pozisyondadırlar ve mülki idare sisteminin dışında tutulmaktadırlar (Çapar, 2015, s. 113).

1.2.2.2. Bölge Düzeyinde Vali

Bölge valiliği unvanı ilk kez 14 Mart 1964 tarihli kararnamede geçmiş (Çapar, 2016, s. 133), bölge düzeyindeki valilik makamı 29 Temmuz 1964 kararnamesi ile oluşturulmuştur.[26] Bu makam, 10 Mayıs 1982, 29 Nisan 2004, 16 Şubat 2010 kararnameleri ile güçlendirilmiştir. Bölge valileri; bölge başkentinde[27] görev yapan il valileridir. Bu sebeple de hukuki statüleri il valisi ile bütünüyle aynıdır. Bölge ve il valilerinin görevleri benzer olmakla birlikte özellikle 2010 kararnamesi ile bölge valilerine il valileri üzerinde gittikçe artan yetkiler verilmiştir (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 16). Bölge valisi, bölgede devletin yetkilerine sahip olması sebebiyle ulusal çıkarların korunması ve kanunlara/kurallara itaati sağlama görevleri vardır (Çapar, 2015, s. 102). Kendi bölgesinde hükümeti temsil etmekte ve bu sayede siyasal boyut taşımaktadırlar (Tek Turan, t.y., s. 9). Ayrıca başbakanın ve ayrı ayrı her bir bakanın bölgedeki temsilcisidir. Bölge valisi, devletin yetki genişliğine dair hizmetlerinin bölgede yürütülmesinden sorumludur. Bu konuda il ölçeğinde haiz olduğu yetki ne ise bölgede de aynı şekilde bu yetkiye sahiptir. Bölgesel ya da iller arası bütün hizmetlerde; hizmetlerin örgütlenmesi, personel ile kamu mallarının ve araçlarının yönetiminde bölge valisi sorumludur (Çapar, 2015, s. 102). Ayrıca bölge valisi, ulusal politikaların bölge düzeyinde eş güdümünden ve ulusal yasaların kendi bölgesinde uygulanmasından sorumludur. Tarım, eğitim, sanayi, ulaştırma alanlarında bazı öncelikleri belirleyen Ulusal Strateji Planının ve bu öncelikler doğrultusunda hükümetçe belirlenen politikaların yerel kamu kuruluşları arasındaki

[26] Tek Turan'ın (tarihsiz) çalışmasında; Vichy Fransa'sında çıkartılan 19 Nisan 1941 tarihli yasa ile ekonomik alanda ve özellikle polis bağlamında bazı özel yetkilere sahip altı bölge valiliği oluşturulduğu ifade edilmiştir. Tek Turan'a göre 14 Mart 1964 tüzüğü ile bölge valiliği kurumsallaşmış ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonu (CODER) kurulmuştur (t.y., s. 7). 2015 yılında Tek Turan'ın Zagrodzki ile yaptığı çalışmada bölge valiliklerinin 1964 yılında oluşturulduğu belirtildiğinden ve bu çalışmanın daha güncel olması sebebiyle bu valiliklerin oluşturulması tarihi ana metinde 1964 olarak alınmıştır.

[27] Çapar (2015, s. 102) çalışmasında bölge başkenti ifadesi bölge merkezi olarak geçmektedir.

eş güdümünden sorumludur. Bununla birlikte bölge valilerinin il düzeyinde sahip olunan kamu güvenliği yetkileri bulunmamaktadır (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 16).

AB kapsamında bölge yönetimleri fonksiyonellik açısından güç kazanmışlardır. Bölge yönetimleri, "Bölgeler Komitesi" kurumsal kimliği altında AB düzeyinde resmi temsil olanağında sahip olarak AB fonlarından yararlanma hususunda avantajlı duruma geçmişlerdir (Şengül, 2014, s. 55). Bu sebeple yerel yönetimlere verilmeyen AB yapısal fonlarının idaresi bölge valilerine verilmiştir (Çapar, 2015, s. 102). Bölge valileri bu fonların kullanımında zor durumda bulunan halk veya bölgelerin ihtiyaçlarına öncelik verilmesine dikkat etmektedirler. Fonlar, özellikle ekonomik ve sosyal çıktıları büyük olan faaliyet ve projeleri desteklemek için kullanılmaktadır (Tek Turan, t.y. s., 30).

2 Mart 1982 tarihli "Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa" valinin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkilerini kaldırmıştır. Bölge kademesi, yerel yönetim birimi kabul edilerek ilde valinin sahip olduğu güç genel meclise geçmiştir (Kayıkçı, 2003, s. 23).

1.2.2.3. İl Düzeyinde Vali

Fransa'da merkezi yönetim, devletin egemenliğini güçlendirmek, kanunların uygulanmasını temin etmek ve yönetim fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla taşrada temsilciler bulundurmaktadır. Bu görev, Orta Çağ'da kralın görevlendirdiği kişiler tarafından gerçekleştirilirdi. Mutlak monarşi sürecinde bu görev, idare memurları tarafından yerine getirilmekteydi (Gralon, 2012'den akt. Çapar, 2016, s. 131). 1789 Fransız Devrimi/İhtilalinden beş ay sonra "25 Pluviose VIII" tarihli Kanun ile geçmişteki rejimin yönetim görevlisi geleneği devam ettirilerek bütün yönetimin şefi ve hükümetin temsilcisi olarak ilin başına vali getirilmiştir. Napolyon valilere çok önem verdiğinden vali atamalarını yaparken kişilerin seçimini de kendi yapmaktaydı (Rivero ve Valine, 2000, s. 1). İçişleri Bakanı, Napolyon'a sunmak üzere tüm valiler hakkındaki görüşlerinin bir özetini hazırlıyordu. Bakanın yaptığı değerlendirmeler; her bir valinin idari kabiliyeti, çok yaşlı veya çok genç olması, yöneticileriyle ya da çeşitli gruplarla ilişkileri, saygı görüp görmediği, ne tür zorluklar yaşadığı, terfi ettirilmesi gerekip gerekmediği, yerinin değiştirilmesi, görevden alınması, emekli edilip edilmeyeceği gibi konulardaki görüşleri yer alıyordu. Bu değerlendirmeler, bir bakanın diğer bir yöneticiye dair kendi duygu ve

düşüncelerini yansıttığı, subjektif görüşlerdir. Diğer taraftan bir bakanın, kendisine bağlı en yakın astları hakkındaki raporları/değerlendirmeleri, valilerin birçoğunu şahsen tanıyan, onların raporlarının birçoğunu okumuş olan ve bakanın kişisel görüşlerinden etkilenmesi muhtemel olmayan bir yöneticiye sunması son derece profesyoneldir. Pek çok valinin terfi ettirildiği veya görevden alındığı bu profesyonel raporlarda yer almaktadır. Dolayısıyla bu raporlar hükümetin onların kalitesine ilişkin görüşü hakkında yararlı bir yorum sağlamaktadır (Whitcomb, 1974, s. 1117).

Napolyon döneminde il hem bir temsil organı hem de yönetsel fonksiyonlar üstlenecek bir örgüt olarak düşünülmüştü. Bu anlamda vali, hem merkezi yönetimi temsil etmekte hem de ilin yürütme organı olarak görev yapmaktadır (Kayıkçı, 2003, s. 24). Valinin halk temsilcilerinden teşkil olan il genel meclisi ile hukuk danışmanı ve yargısal görev yapan il yönetim kurulu olmak üzere iki organdan yardım görmekteydi (Rivero ve Valine, 2000, s. 1). Vali, ilde merkezi otoriteyi doğrudan temsil eden, devlet gücünün emanet edildiği, ilde hükümet yetkilerini kullanan kişidir. 1982-1988 yılları arasındaki süreçte vali unvanı yerine, "Hükümet Komiseri"[28] unvanı kullanılmıştır. 1988 yılından sonra ise yine vali unvanı kullanılmıştır (A. Özer, 1993a, s. 25).

Valinin statüsünden kaynaklanan siyasal[29] ve yönetsel iki niteliği vardır. Siyasal kimliği hükümetin temsilcisi olmasına, yönetsel kimliği idari görevlerinin yaygınlığına dayanmaktadır. Dolayısıyla valinin statüsü; değişken bir politik yönü ve "statik yönetsel yönü" şeklinde iki niteliği içinde barındırmaktadır (Rivero ve Valine, s. 2). Vali, istihdamı hükümetin takdirine bağlı memurlar arasında bulunmaktadır. Bu durum, geniş bir atama serbestisini içinde barındırmaktadır. Özel statüleri Danıştay tarafından belirlenmektedir. Vali, Başbakan ve İçişleri Bakanının teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadır. (A. Özer, 1993a, s. 26).

29 Temmuz 1964 tarihli kararname ile genel kural haricinde, kamu hizmetlerine girme hakkı ile medeni ve siyasi hakları kullanma yeterliliğine haiz olması ve başka bir özel şarta ise gerek duymadan çok sınırlı düzeyde vali atamalarına imkân verilmiştir (Rivero ve Valine, 2000, s. 3). Bu kadroların beşte birine kamu görevlisi olup olmamasına bakılmaksızın serbestçe atama yapılabilmektedir. Valilik

[28] Şengül (2012, s. 17)'ün çalışmasında bu unvan, "Cumhuriyet Komiseri" olarak geçmektedir.
[29] Valinin siyasal niteliği genel bilgi toplamaya ilişkindir. Hükümetin temsilcisi olarak hükümeti kamuoyu gelişmeleri hakkında bilgilendirir. Hükümetin genel politikası hususunda kamuoyunu yönlendirir (Rivero ve Valine, 2000, s. 4).

kadrolarının en az beşte dördüne kaymakamlar ve "sınıf üstü"[30] kadrolarda bulunan yöneticilerden atama yapılmaktadır. Başka sınıftan olup, geçmişte devlet memuru olan kişilerden seçilen valiler, asli görevlerinden alınarak diğer bir kurumda görevlendirilebilirler. Valiler, ilin haricinde vali olarak daha üst görevlerde çalıştırılabilirler (A. Özer, 1993a, s. 26-27). Yüz validen altısı hükümetin görev alanında bulunan yerlerde üst düzey yöneticilik de yapabilir (Köksal, 2015, s. 102). İki yıl görev yaptıktan sonra başka kurumlarda il valiliği dışındaki hizmetlerde de çalıştırılabilirler (A. Özer, 1993a, s. 27). Valiler doğrudan görevden alınabilirler. Beş yılı geçmemek şartıyla merkeze çekilebilirler. Bu önlem bir disiplin cezası olmamakla birlikte vali bu durumda görevinden yoksundur ve maaşında da belirli bir azalma olmaktadır (Rivero ve Valine, 2000, s. 3). Valiler, süresi üç ila beş arasında değişen "özel izinli" statüsüyle kadrolarından ayrı da tutulabilirler. Bu süre zarfı sonunda vali için kendiliğinden emekliye ayırma işlemine geçilir. Valiler, kamu haklarından yararlanmaları haricinde hizmet yararına da görevlerinden alınabilirler. Emekli hakları saklı kalmak suretiyle bulundukları kadrolardan çıkarılarak da görevlerine son verilebilir (A. Özer, 1993a, s. 27). Diğer kamu görevlilerinin yararlandıkları bazı güvencelere valiler sahip değildir (Rivero ve Valine, 2000, s. 3). Valiler, ülkede hiçbir vazife için seçime giremezler, sendikal haklardan yararlanamazlar. Yalnızca dernek kurma hakları bulunmaktadır. Valinin görevi gereği ilinde hazır bulunması gerekmektedir. İçişleri Bakanlığının izni olmadan vali ilinden ayrılamamaktadır (A. Özer, 1993a, s. 27).

Valiler illerde "déperments", Türk valiler ise ilde "taşrada" hükümeti yerel düzeyde temsil eden devlet memurlarıdır (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 3). Vali, İçişleri Bakanının emri altında olmakla birlikte ayrı ayrı her bakana karşı sorumludur. İlde emrindeki tüm devlet memurlarının faaliyetlerini koordine etmektedir (Rivero ve Valine, 2000, s. 3-5).[31] Vali, varlığı Anayasa tarafından belirlenen tek üst düzey kamu görevlisidir (Çapar, 2016, s. 131).[32] Bu bağlamda; Fransız idari sisteminde görevleri anayasa ile tespit edilmiş tek birim; valiliklerdir (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 16). Fransız Anayasasının 72'nci maddesinde

[30] Önemli illerden bir tanesine yapılan atamalara ayrılan sınıf; sınıf üstü olarak tanımlanmaktadır (Rivero ve Valine, 2000, s. 3).

[31] 1982 ve 1992 tarihlerinde çıkarılan kararnameler ile vali ildeki memurların sadece koordinasyonundan sorumlu değil, aynı zamanda ildeki tüm kamu kuruluşlarını yöneten kişi haline gelmiştir (Rivero ve Valine, 2000, s. 6).

[32] 1982 Anayasasında ise üst düzey kamu görevlisi olarak hiçbir mülki idare amiri pozisyonu yer almamaktadır. Mülki idare bölümü olarak ise sadece il kademesi anayasamızda yer almaktadır (Gökpınar, 2019, s. 40).

valinin hem tanımı hem de görevleri; "Cumhuriyetin yerel ve bölgesel makamlarında, ayrı ayrı hükümetin her üyesinin ve devletin temsilcisi olarak, ülke çıkarlarının korunmasından, idari denetimden ve yasaların uygulanmasını sağlamaktan sorumludur" şeklinde ifade edilmektedir (Çapar, 2016, s. 131; Gökpınar, 2019, s. 40; A. Özer, 1993a, s. 26; Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 16). Valinin, anayasada ifade edilen ülke çıkarlarını koruma, idari denetim, yasaların uygulanması şeklindeki sorumlulukları oldukça geniş kavramlardır. 1964 ve 1982 yılında çıkartılan 64 ve 250 sayılı kararnamelerde bu konuda genel bir çerçeve çizilerek valinin bu sorumluluğu "devlet kamu görevlilerinin faaliyetlerinin genel yönetimi" olarak belirlenmiştir. Vali, ilde diğer tüm makamların yetkilerine müdahale edebilmektedir. Bununla beraber valilerin diğer mevzuattan kaynaklanan pek çok görevi bulunmaktadır. Bu görevler, yetki genişliği ilkesinin yaygınlaşması ile giderek artmaktadır. 13 Kasım 1970 tarihli kararname gereği devlet yatırımlarına dair kararlar illerde alındığından yine valinin görevlerinde artışlar yaşanmaktadır. Görevler merkez ve yerel arasında bölüştürülse de 1 Temmuz 1992 tarihli kararnamede yer alan "yetki genişliği şartı" sebebiyle valilik makamının da bu yetki ile iş görmesi sebebiyle valilerin sorumluluğu artmıştır. Vali, devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapar, devlet mülkünün idaresine karışır, devleti mahkemede temsil eder, kamu maliyesinden faydalanan kurumlar karşısında hazinenin temsilcisi, bütçe uygulamalarında alacaklılara karşı devleti temsil eden, ikinci derece ita amiridir. Büyük illerde valiye, görevlendirilecek bir başka vali yardımda bulunabilmektedir (Rivero ve Valine, 2000, s. 4-7).

Vali bölgede ya da ilde, merkezi hükümetin yerinden yapılması gereken polis, tarım, bayındırlık, sağlık, dayanışma, çevre, istihdam gibi hizmetleri yerine getirmektedir. Yürütme dışında kalan yargı gibi hizmetler ile belirli bir hiyerarşik yapıya haiz eğitim-öğretim faaliyetleri (Kayıkçı, 2003, s. 23), bunların personel yönetimi, okul binalarının teşkilatlanması, idaresi, vergi matrahının belirlenmesi ve toplanması, iş hukuku mevzuatının uygulanmasının denetlenmesi, Sayıştay'ın görev alanındaki mali denetimler, adalet bakanının görev alanına giren hizmetler (Gökpınar, 2019, s. 40), fabrika denetimi hizmetleri valinin yetkisi altında değildir (Kayıkçı, 2003, s. 24). Bunlar haricindeki diğer tüm kuruluşlara dair karar alma ve yeni yetkiler kullanma hakkı yalnızca valiye aittir (Rivero ve Valine, 2000, s. 6). 2 Mart 1982 tarihli yasa ile valilere yerel yönetim temsilcileri ile iş birliği konusunda bazı görevler yüklenmiştir. İl genel meclisi başkanı ile belediye başkanları

faaliyetlerine dair validen gerekli bilgiyi isteyebilmekte bununla birlikte valinin de talep ettiği bilgileri valiye sağlamak durumundadırlar. Vali, her yıl il genel meclisi ile bölge meclisine bağlı kuruluşların işlemleri hakkında bilgi vermektedir. Yine bağlı kuruluşlar arasında iş birliği içinde çalışmalarını sağlamak için il genel meclisi başkanı ile anlaşmalar yapmaktadır. 6 Şubat 1992 tarihli yasa ile mahalli idareler ve vali arasında sözleşmeler yapılmak suretiyle il kuruluşlarının yerel yönetimlerin hazırladığı ekonomik, kültürel, sosyal projelerin gerçekleştirilmesinde yardımcı olmalarına imkân sağlamaktadır (Rivero ve Valine, 2000, s. 5). Ayrıca vali, AB hukukunu ilde hayata geçiren kişidir (Köksal, 2015, s. 106).

Valiler bu görevlerinin yanı sıra yerel yönetimlerin eylemleri üzerinde hukuki ve mali olarak idari denetimde bulunmaktadırlar (Kayıkçı, 2003, s. 24). Vali, hukuka uygunluk bakımından olan yetkisini doğrudan Fransız anayasasından almaktadır. Yasalara aykırı bir karar çıktığında bunun sorumlusu yerel yönetimler değil, devlet olmaktadır (Çapar, 2016, s. 153). 22 Temmuz 1982 tarihli Kanun yerel yönetimlerde reform olarak nitelendirilen ciddi yenilik ve değişiklikler getirmiştir. Bu değişikliklerden biri de Anayasanın 72'nci maddesinde yer alan yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisidir. Bu değişiklik 28 Mart 2023 tarihli Kanun ile de devam etmiştir. Geçmişte yerel yönetimlerin işlemleri valiye bildirilmesini izleyen tarihten itibaren, eğer belediye idaresi organlarınca yapıldıysa on beş gün, belediye genel meclisi kararlarında on gün süre ile yürürlüğe girebiliyordu. Vali, belediye organlarınca tesis edilen işlemleri iptal edebiliyordu. Belediye genel meclislerinde yapılan işlemlerin iptali için de hükümete başvurma hakkı vardı (Kaplan, 2005). 1982 yılında gerçekleştirilen yerelleşme reformu kapsamında valinin yerel yönetimlerin aldıkları kararlarda onay yetkileri kaldırılmıştır. Devlet yerel yönetimlerin yaptıkları işleri gözetim altında bulundurmamakta ve ön denetim yapmamaktadır (Çapar, 2016, s. 153). 2003 tarihli Kanuna göre yerel yönetimler tarafından alınan kararlar usulüne uygun şekilde ilan edildiğinde veya bildirildiğinde kendiliğinden yürürlüğe girmektedir. Ancak Kanunda belirtilen ve sayısı bir hayli fazla olan önemli görülen bazı işlemlerin yürürlüğe girebilmesi için kararların valiye gönderilmesi gereken bazı istisnalar da bulunmaktadır. Valinin bu işlemler üzerinde iptal etme, değiştirme, yürürlüğünü durdurma gibi yetkileri olmamasına karşın, valinin işlemin yasallığı açısından bir sebeple idari yargıya başvurarak işlemin iptalini isteme yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla valinin yetkisini kullanıp kullanmayacağı noktasında karar vermesi için bazı işlemlerin valiye bildirilmesi

gerekmektedir. Buradaki amaç; önemli görülen bu istisnaların valinin bilgisi ve kontrolünde olmasıdır. Valiye bildirilmesi zorunlu olan işlemler; (i) yerel yönetim birimlerinin hem kurul halinde almış olduğu kararlar hem de bu kurullar yetki devrinde bulunduğu zaman yetki verilen kişilerce alınan kararlar, (ii) belediye başkanı ile bölge genel meclisi başkanının kolluk yetkisini kullanırken gerçekleştirecekleri bireysel veya düzenleyici işlemler, (iii) yerel yönetim kuruluşlarında görev yapan personele dair yapılan atama işlemleri, (iv) uyarma, kınama, derece yükselmesi, göreve son verme dışındaki diğer disiplin cezalarının verilmesine ilişkin işlemler, (v) ihale, borçlanma ile "kanun hizmetlerinin" yürütülmesine dair imtiyaz ve iltizam sözleşmeleri, (vi) yerel yönetim otoritelerinin diğer tüm hususlarda gerçekleştirecekleri düzenleyici işlemlerdir. Dolayısıyla geçmişte vali tarafından yapılan ve kimi zaman yerindeliği de içeren vesayet denetimi yerini yasallık denetimine bırakmıştır. Yerel yönetim bütçeleri meclis tarafından kabul edildiyse valiye bildirildiğinde doğrudan yürürlüğe girmektedir. Bütçenin uygulanacağı mali yılda 31 Mart tarihine göre kabul edilmesi gerekmektedir. Bütçe onaylanmış olsa dahi eğer gelir-gider dengesi varsa, zorunlu giderler bütçede bulunmuyorsa, bir önceki yılın bütçesi açık vermiş ve yeni bütçede bu açığı giderecek düzenlemelere yer verilmemiş ise vali bölgesel sayıştaya başvurabilmektedir. Sayıştay'ın görüşünden bağımsız olarak ilgili yerel yönetimi uyararak gerekli her türlü tedbiri alma ve değişiklik yapma yetkisine haizdir (Kaplan, 2005).

1982 Kararnamesi 1964 Kararnamesi ile oluşturulan sistemi devam ettirmekle birlikte, bu kararname, 1964 Kararnamesine göre valiler için yeni düzenlemeler taşımaktadır. 1982 yılına değin il özel idaresinde hem merkezi idarenin temsilcisi hem de il özel idaresinin yürütme organı olan valinin 1982 Kararnamesi ile il özel idaresinde merkezi idarenin temsilcisi olma statüsü devam ederken il genel meclisi başkanının artık meclis içinden seçilmesi ile vali, ikinci statüsünü kaybetmiştir. Vali artık ilde tam manasıyla devletin bir temsilcisi durumuna getirilmiştir. Aslında vali, 1964 kararnamesine göre daha da güçlü hale gelmiştir. Ayrıca 1982 Kararnamesi ile valinin ekonomik alandaki yetkileri artırılmış ve vali yardımcılarına bırakılacak olan yetkiler tekrardan tayin edilmiştir (A. Özer, 1993a, s. 25-26). Vali, karar alma yetkilerinin bazısını vali yardımcısı ya da kaymakamlara devredebilir (Rivero ve Valine, 2000, s. 6).

Hem Türkiye'deki hem de Fransa'daki vali kendisinin sorumluluğunda bulunan yerlerde kanunların ve ulusal politikaların gerçekleştirilmesini sağlamaktadırlar. Valiler bu yerlerde ulusal kuruluşların ve ulusal kuvvet olan İç Güvenlik Kuvvetlerinin başı ve gözeticisidir. Kamu düzenini ve güvenliği sağlama yükümlülükleri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin ise güvenlik alanında ya hiç yetkiler yoktur veya yetkileri çok sınırlıdır. Her iki ülke valileri yerel güvenlik politikaları ve kamu düzenine dair uygulamaların tam ortasında bulunmaktadırlar. Ülkemizde illerde Fransa'da departmanlarda olayların önlenmesinden sorumludurlar. Ayrıca isyan, protesto, felaket gibi hadiselerde güvenlik güçleri arasında eş güdüm sağlama konusunda sorumludurlar. Ancak Fransa ile kıyaslandığında ülkemizde kamu düzeni ve ulusal güvenlik bakımından vurgu daha fazladır (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 3).

Fransa ve Türkiye'deki valiler güvenlik sorularına dair bilgileri merkezileştirmektedirler. Fransa'da valinin yardımcısı olan, bilgileri toplayan, İç Güvenlik Kuvvetleri ile günlük iletişim içinde olan, günlük raporları alan, valiye gerekli ve önemli gördüğü bilgileri ileten "Valilik Müsteşarı" bulunmaktadır. İç Güvenlik Kuvvetleri haberdar oldukları önemli hadiseleri valilere iletmekle sorumludurlar. Acil bir durumda ne yapılması gerektiğini valilere sormak ve bilgi almak zorundadırlar. Her iki ülke valileri polis ve jandarma müdahaleleri, kazalar, tutuklamaların tümü hakkında günlük rapor almakta ve İç Güvenlik Kuvvetleri ile emirlerini iletmek, yapılacak işleri tartışmak için toplantılar düzenlemekte eş deyişle beraber işler koordine edilmektedir (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 3).

Türkiye'deki vali ve Fransa'daki vali kıyaslandığında Fransa'da il ve bölge valiliği kurumunun daha etkili olduğu, üniter yapıdan ödün verilmediği, AB, ekonomik kalkınma, yatırım hususları ile hükümet politikalarını uygulama ve uygulamayı denetleme konularında Fransız valilerin Türkiye'ye göre daha ön planda oldukları görülmektedir (Sönmez, 2016, s. 211).

1.2.2.4. Kaymakam

Kaymakam, kariyer meslek grubu içerisindedir ve ayrı bir memuriyet sınıfında yer almaktadır. Kaymakamlar, İçişleri Bakanı ve Başbakanın önerisi ile Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Gökpınar, 2019, s. 41). Kaymakam, 29 Nisan 2004 tarihli kararnameye göre valilerin ilçedeki temsilcisidir (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 27).

Kaymakamın başta gelen görevlerinden ilki; valiye görevlerini gerçekleştirilmesinde yardımcı olmaktır. Kaymakam, valinin emri altındadır. Kaymakamın ilçe dışında da görevleri mevcuttur. Bu görevler: (i) valinin doğrudan ilk yardımcısı ve özel kalem müdürü olması, (ii) vali görevinde olmadığında valiye vekâlet etmesi, (iii) vali yardımcısı olarak valilik hizmet birimlerini yönetmesi ve valinin verdiği görevleri yürütmesidir, (Rivero ve Valine, 2000, s. 7). Kamu güvenliğine dair dosyaların takibi ve personelle ilgili gizli iş ve işlemlerin değerlendirilmesinde valinin en yakın yardımcısı olarak kaymakamlar görevlendirilirler (Sönmez, 2003, s. 236).

Kaymakam ilçede devlet kapısı olarak görülmektedir. Aynı zamanda yerel seçilmişlerin arabulucusu konumundadır. İlçedeki mülki hizmet birimlerinin izlenmesinde ve eş güdümünün sağlanmasında görevleri mevcuttur. İlçede yasaların ve idari düzenlemelerin uygulanmasını sağlar. Aynı zamanda yerel kalkınmada önemli bir aktördür ve bağlamda yerel seçilmişler ile devlet kurumlarından ortakları ile uyum ve yakın iş birliği içerisinde çalışmakla yükümlüdür. Bu sebeple yerel düzeyde dayanışma ve iş birliğini güçlendirmeye ilişkin çalışmalar yapmaktadır (Çapar, 2015, s. 115-116).

Türkiye'de kaymakamlar iç güvenliği idare etmede doğrudan kilit rol üstlenirken, yetkileri kanunla tanımlanırken ve ilçe güvenliği açısından en yetkili kişi iken, Fransa'da kaymakamların güvenlik konusundaki vazifeleri belirgin değildir. Fransa'da 29 Nisan 2004 tarihli kararnamede "kaymakam, asayiş ve güvenliğin sağlanmasından sorumludur" şeklindeki tanımlama son derece muğlaktır. Vali, ildeki emniyet müdürünü veya jandarmayı değerlendirebiliyorken, kaymakamlar emniyet mensuplarını değerlendiremezler. Fransa'da kaymakamın ilçe iç güvenliğini yönetmesi valinin iradesine ve bölgenin durumu ile ilintilidir. Valinin ve vali müsteşarının güvenlik konusundaki yetkilerini kaymakama devredip devretmeme kararına göre pozisyon alınmaktadır. Ancak vali ilde olmadığında, uygun olmadığı zamanlarda, kendisine ulaşılamadığında, doğal afet, ciddi bir suç, ayaklanma v.b. durumlarda ilk karar verme mercii kaymakamlardır. Böyle durumlarda polisin, jandarmanın, itfaiye ve kurtarma ekiplerinin faaliyetlerinin idaresi ve denetlenmesinden kaymakam sorumludur. Ancak Fransa'da gerçek sorumlu valiler olduğundan kaymakam vali ve vali müsteşarını konudan haberdar eder etmez valinin işlemleri yönetmesine izin vermek zorundadır. Genel olarak iç güvenlik konusunda kaymakamın görevini valilik müsteşarları üstlenmektedirler. Kaymakamlar, ilçede

güvenlik güçleri ile daima iletişim halindedirler. Bu sebeple valinin güvenlik sorunlarıyla ilgilenemediği ya da yoğun nüfuslu kentsel bölgelerde kaymakamlar önemli rol oynamaktadırlar. Fransa'daki coğrafi uzaklık valilerin bir meseleye hemen müdahale etmelerini zorlaştırmaktadır. Bu durum da kaymakamların valinin temsilcisi olarak önemli kararlar verme sorumluluğunu kaymakamlara vermektedir. Kaymakamların yerel güvenlik politikalarında geniş yetkileri olmasına karşın ilçe güvenlik kuvvetlerini denetleme yetkileri bulunmamaktadır. Dolayısıyla güvenlik kuvvetlerini değerlendirme, ödüllendirme, yaptırım uygulama yetkisi yoktur. Bir başka deyişle Fransa'da kaymakamların, bir polis ya da jandarmanın meslek hayatında ancak vali vasıtasıyla etkisi olmaktadır (Zagrodzki ve Tek Turan, 2015, s. 4, 27-28).

1.2.3. Diğer Frankofon Ülkelerde Yönetsel Yapı ve Taşra Örgütlenmesi

Dünyada gelişmişlik seviyesi yüksek olan ülkelerde dahi mülki idare sistemi görülmektedir. İster üniter devlet ister federal devlet olsun her devlet farklı biçimlerde ülke topraklarında örgütlenmeye gitmektedir (Bedük, 2018, s. 15). Bu bölümde Napolyon yönetim sistemini uygulayan Yunanistan, İspanya, İtalya, Portekiz ele alınacaktır.

1.2.3.1. Yunanistan

Osmanlı İmparatorluğundan bağımsızlığını kazandığı 1830 yılından bu yana[33] Fransız idare ve hükümet sisteminin varlığının, devlet yapılanmasının her düzeyinde hissedildiği Yunanistan,[34] üniter bir devlet yapılanmasına sahiptir ve bu yapı

[33] Yunanistan'da 1840 yılına kadar "mutlak monarşi", 1843 yılından 1923 yılına kadar "anayasal monarşi" hâkimdir. 1924-1935 yılları arasında krallık feshedilmiş, ancak 1935-1974 yılları arasında yeniden varlığını sürdürmüş, bu dönem içinde (1967-1974) "Albaylar Cuntası" olarak bilinen askeri diktatörlük dönemi yaşanmıştır. 1975 yılında "parlamenter cumhuriyet"e geçiş olmuştur (Tunç ve Pak, 2017, s. 1190).

[34] 19'uncu yüzyılda Avrupa'nın pek çok ülkesinde görülen reform ve kültürel gelişmeler sosyo-ekonomik yapıyı büyük oranda etkilemiş ve sonuç olarak Fransız İhtilalini hazırlamıştı. Bu yapı modern üretim ilişkileriyle ilgiliydi. Bu sayede Balkanlarda küçük bir burjuvazi sınıfı meydana gelmişti. Yine bu dönemde birçok okul açılmış, bu okullarda klasik ve dini bilgilerin öğretilmesi sınırlandırılırken, doğa bilimleri öğretilmeye başlanmıştır. Helen eğitim sistemini modernleştirme gayreti, Yunan milliyetçiliğini ve kendi kendini yönetme fikrini güçlendirmişti. Bu durum Fransız İhtilalinin ilkelerinin Yunanlılar arasında yayılmasına sebep olmuştu. Balkanlarda, Fransız devrimcilerinin ideolojilerine esas teşkil eden "İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi" ulusal kurtuluş hareketlerinde itici güç olmuştur. Fransız Devriminin etkileri Yunanistan'ın ekonomik gelişmesinde ve özellikle deniz taşımacığında yaşanmıştır. Yunan bir yazar; "Fransız Devrimi, Yunanlıların baskı altında olan ruhlarını yeniden kurmalarına ve ticareti arttırmalarına katkıda bulundu. Bunlardan, Batı Avrupa'ya göç edenlerden bir kısmı bilgi toplamış, diğerleri ise servet edinmişlerdi. Bu birikimlerini idealleri için ülkelerine döndüklerinde kullanmışlardır." demiştir. Dolayısıyla Yunan burjuva sınıfının

1830'dan beri korunmaktadır. Yunanistan üniter devlet yapısına sahip olmasına rağmen anayasal olarak kamu yönetiminde bazı istisnalar taşımaktadır (Tunç ve Pak, 2017, s. 1189-1190 ve 1197).

Yunanistan'da merkezi yönetimin yerel yönetimlere karşı oldukça güçlü olduğu bir devlet anlayışı yaygındır. Yunanistan'da, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde her zaman denetimi ve kontrolü mevcuttur. Merkez, yerel karşısında güçlü bir konumda yer almaktadır. Üniter devlet yapısı içerisinde adem-i merkeziyetçi yönetim zayıf kalmıştır. Yunanistan'da 1975 yılında parlamenter cumhuriyetin oluşturulmasından sonra 1986 yılında yerel yönetimleri güçlendirme çabası başlamıştır. Yerel yönetimlere dair reformlar 1997 yılı Kapodistrias reformu ve 2011 yılı Kallikratis reformu ile gerçekleştirilmiştir (Tunç ve Pak, 2017, s. 1189-1190).

Anayasada devletin idaresinin adem-i merkeziyet ilkesine göre düzenleneceği belirtilmektedir (md.101/1). Ülkenin idari bölünmesinin ise ekonomik coğrafya, sosyal ve ulaşım şartlarına göre yapılacağı ifade edilmektedir (md.101/2) (Hellenic Parliaments, 2008, 113). Dolayısıyla yer yönünden yerinden yönetim anlayışının kabul edildiği görülmektedir (Tunç ve Pak, 2017, s. 1197). Ülkenin toprakları; bölgeler, iller, belediyeler ve topluluklardan meydana gelmektedir (Toker, 2003, s. 394).

Devletin bölgesel idareleri, kendi bölgelerine dair hususlarda genel karar yetkisine sahiptirler. Merkezi idare, bölgesel idarelerin kanunda belirtilen işlemlerinin hukuka uygunluğunun genel olarak yönlendirilmesi, koordinasyonu ve denetlenmesi hakkına sahiptir. Anayasaya göre kanun koyucu ve kamu idaresinin, düzenleyici yetkileri içinde hareket ederken, ada ve dağlık alanların kalkınmasını önemseyen özel koşulları dikkate alması gerekmektedir (Hellenic Parliaments, 2008, 113-114). 1986'dan bu yana ülke 13 (on üç) yerel yönetim bölgesine ayrılmıştır (Erbay ve Akgün, 2024). Bunun dışında, yirmi rahip tarafından yönetilen, ekümenik patrikliğin doğrudan yargı yetkisinde bulunan, toprakları kamulaştırmadan muaf, kendi kendini yöneten, özerk bölge olarak bilinen Athos Dağı bulunmaktadır. İdari sistemde, Athos Dağının manastırlarının sayısında, hiyerarşik sıralarında, onların alt bağımlılıklarına konumlarında hiçbir değişikliğe izin verilmemektedir. Devletin belirtilen bu

---

da maddi desteği bu konuda etkiliydi. Öte yandan bir Yunan aydını olan Rhigar'ın hazırladığı anayasa Fransa'daki benzerlerinden etkilenmiş ve öneri sunduğu marş, Fransız Devrimi dizelerinden çıkartılmıştı. Bütün Balkanları içeren çok uluslu ve devrimci hareketleri düzenleme planları Fransa'nın politik gücü ve ideolojik yapısı ile de uyuşuyordu (Loules, 1991, s. 283-290). Bu bağlamda Yunanistan'ın Fransa'dan oldukça etkilendiği görülmektedir.

yetkileri, hakları ve görevleri yasalara göre belirlenecek bir vali aracılığıyla kullanılmaktadır. Bölge idarenin bütünlüğü kapsamında idari bakımdan merkezi yönetime bağlıdır (md.105) (Hellenic Parliaments, 2008, 119-120).

Yunanistan'ı personel açısından incelediğimizde; Yunanistan'da kamu personelinin çoğu merkezi idareye bağlı olarak çalışmaktadır. Kamu personel miktarının toplam iş gücüne oranı da fazladır. Napolyon geleneğine sahip ülkeler karşılaştırıldığında Yunanistan bu yönleriyle ikinci sıradadır. Merkezi hükümet çalışanlarının sayısı, bölgesel ve yerel yönetim personeline göre daha fazladır (M. Genç, 2022, s. 199,212).

Yunanistan'da hiç kimsenin yasa ile belirlenmeyen bir konuma atanamadığı görülmektedir. Özel statüler bulunmak ile birlikte bu statüler önceden öngörülemeyen hallerde geçici olarak özel hukuk sözleşmesi ile çalıştırılan personel için geçerlidir. Uzmanlık gerektiren işlerde çalışanlar için de özel hukuk sözleşmesi yapılmaktadır. Devlet memurlarının görüşü alınmadan yerlerinin değiştirilmesi, görev yaptığı pozisyonun kaldırılması konseyin üçte ikisinin oyuna bırakılmıştır. Yerel yönetimlerde görev yapan kişilerin yargılanması için ön izin koşulu bulunmamaktadır. Özel hukuk sözleşmesi ile çalıştırılan kişilerin görevlerinin daimi memurluğa dönüştürülmesi veya sözleşmelerin süresiz hale getirilmesinin yasayla düzenlenmesi anayasa tarafından yasaklanmıştır.

1.2.3.2. İspanya

Yönetim yapısı bir noktada ülkemize benzeyen birkaç Kara (Kıta) Avrupası ülkesinden bir tanesi İspanyadır (Keleş, 1993, s. 11). Modern İspanyol bürokrasisi, 19'uncu yüzyılın başlarında merkezileşme ve hiyerarşiyi temel alan Fransız Napolyon modeli üzerine kurulmuştur (Heywood, 1995, s.125). İspanya'nın yönetim yapısı 1812 tarihli anayasaya dayanmaktadır (Keleş, 1993, s. 11). İspanya, bazı özel niteliklere sahip olmasına karşın, diğer Güney Avrupa ülkeleri ile çok sayıda ortak özellik taşımaktadır (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 114). İspanya, üniter bir devlet yapısına sahiptir. Ancak her ne kadar üniter devlet yapısına sahip olsa da, ülke için bölgesel yönetimlerin ön plana çıktığı "bölgeselleşmiş devlet" kavramı kullanılmaktadır. Devlet teşkilatı bakımından değerlendirildiğinde İspanya'da; merkezi yönetim, bölgesel yönetimler ve yerel yönetimler faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bölgesel, özel ve yerel yönetimlerin geniş yetkilere haiz olması İspanya'da adem-i merkeziyet anlayışının varlığının bir göstergesidir. Bu bağlamda

İspanya kamu yönetiminde desantralizasyon düzeyinin yüksek olduğunu söyleyebiliriz (Usta ve Bilgiç, 2017, s. 132-136).[35] İspanya'da sistem merkezileşmiş bir devletten çok bir federasyon gibi işlemektedir (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 114). Painter ve Peters (2010b, s. 20)'a göre İspanya'da, yönetim örgütlenmesi yarı federal nitelik taşımaktadır. Keleş (1993, s. 13)'e göre ise İspanya Anayasasında özerklikten bahsedilse de bu durum İspanya'yı federal bir devlet konumuna sokmamaktadır.

Napolyon modeli örnek alınarak meydana getirilen sistem; il ve belediye şeklinde örgütlenerek 1978 yılına değin devam etmiştir. İl sistemi, Bourban'lar döneminde (1876-1923) de, sanayi ve plancılığın ön plana çıktığı 1960'dan 1975'e kadar olan dönemde de merkeziyetçi yapısını korumuştur. Bu bağlamda; İspanya, uzun bir süre otoriter ve merkeziyetçi bir döneme sahip olmuştur (Keleş, 1993, s. 11). 1978 tarihli İspanya Anayasasının 137'nci maddesinde ülkenin il, belediye ve otonom/özerk bölgelere ayrıldığı, her birinin kendi çıkarları doğrultusunda tam bir özerkliğe sahip oldukları yer almaktadır (Bosch Roca, 1988, s. 41; Tortop, 1994, s. 57). İspanya'da on yedi özerk topluluk ya da kendi kendisini yöneten bölge bulunmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 114). Bunlar merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kalan yönetimlerdir (Tortop, 1994, s. 57). On yedi özerk bölge, merkezi yönetimin işleyişinde meydana gelen köklü değişikliği simgelemektedir (Subirats, 1990, s. 5). Bu sebeple Loughlin ve Peters'a göre ise İspanya 1978'den önce napolyonik, 1978'den sonra ise Alman yönetim geleneğine sahiptir (Loughlin ve Peters, 1997). Çünkü Alman geleneği; desantralize ve birbirinden farklılaşan yönetim düzeylerini barındırmaktadır (M. Genç, 2022, s. 175).

İspanya'da il sistemi, 1833 yılında Napolyon modeli örnek alınarak kurulmuştur. Bu sistemde il, merkezi yönetimin taşradaki basamağıdır. Devlet tarafından belirlenen politikaların ülke topraklarında eşit şekilde uygulanması için illerin başında merkez tarafından atanan valiler bulunmaktadır. Valiler, 1882'ye kadar ulusal birlik ve bütünlüğün en önemli koruyucuları olarak görev yapmışlardır. 1882'den sonra ise Katalonya ve Bask bölgelerinde ulusalcılık akımları güçlenmiş, halktan destek bularak illerin yeniden tanımlanması zaruri olmuştur. İller yerel yönetim birimi olmuş, ancak merkezin taşradaki uzantıları olma özelliklerini de korumuşlardır. 20'nci yüzyılda Katalonya bölgesindeki ulusalcı ve bölgeci siyasal

[35] İspanya'da bölge yapılanması sebebiyle adem-i merkeziyet, diğer Napolyon geleneğine sahip ülkelere kıyasla daha yüksek düzeydedir (M. Genç, 2022, s. 200).

hareketlerin ve bu hareketleri temsil eden siyasi partilerin kuvvetlenmesi ile birlikte "mancomunitat" adında ilk özerk bölge örgütü kurulmuştur. Bu bölge örgütü; eğitimden kültüre, ulaşımdan imara devletin ve yerel yönetimlerin kendisine verdiği yetkileri kullanmaktaydı. Varlığı, 1923 darbesi ile sona ermiştir. 1930'lu yılların başında yerel toplulukların yerinden yönetilmesi, ulusal ve bölgesel topluluklara özerklik tanınması konusunda önemli adımlar atılmıştır. Yerel yönetimlere kendilerini ilgilendiren tüm konularda anayasa ile en geniş yetkiler tanınmıştır (Keleş, 1993, s. 12). Franco, 1939 yılında devletin tüm sivil yapısını askerileştirmiştir. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri tek bir kişide toplanmıştır. 1955 tarihli bir yasa ile tüm yerel birimler üzerinde merkeziyetçi bir denetim sistemi kurulmuştur (M. Yıldız, 2011, s. 178). Valilere yerel yönetimler üzerinde önemli denetim yetkileri verilmiştir. Bu denetim ayrıca mali kaynaklar yoluyla da sağlanmaktaydı (Keleş, 1993, s. 13). Franco'nun 1975 yılında ölümüyle birlikte İspanya'da yeni bir dönem başlamıştır. Anayasa, İspanya'yı demokratik bir monarşi olarak tanımlamış, bu demokratikleşme hareketi ise yerinden yönetim ilkesinin yeniden gündeme gelmesini sağlamıştır (M. Yıldız, 2011, s. 178). Devlet, tekçi/üniter bir yapıda olmakla birlikte yer yönünden çoğulculuk ilkesine uygun şekilde örgütlenmiştir. İspanya anayasasına göre "Devlet bölgesel olarak şehir, il ve kurulabilecek Özerk Topluluklar halinde teşkilatlanmıştır. Bütün bu organlar, kendi işlerinin yönetimiyle ilgili özyönetim hakkına sahiptir." (md. 137) Denilmektedir. İl, belediye ve özerk topluluklar yerinden yönetim ilkesine uygun bir biçimde yerel toplulukların yararını korumak ve işlerini yönetme gücüne haizdirler. Parlamentonun dahi yerel birimlerin bu yetkilerine müdahale etmesi mevzubahis değildir. Merkezin yerel üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmıştır. İl özel yönetimlerin önemi azalırken, belediyeler ve özerk topluluklar önemli birer yerinden yönetim kuruluşları olmuşlardır. Yerel yönetimler yerinden yönetim ilkesine göre idare edilseler de, yerel düzeyde yerinden yönetimin genel çerçevesini merkezi yönetim ve bölge yönetimleri tanımlamaktadır. Bölgeler ise belediye ve illerden farklılaşmaktadır. Bölgelerin aldıkları kararlar ve koydukları kurallar yasa gücündedir (Keleş, 1993, s. 13-14). Merkezi hizmetlerin gerçekleştirilmesi ve yerel yönetim birimleri ile eş güdümün sağlanması için özerk yönetim bölgelerinde bir hükümet temsilcisi bulunmaktadır (Pıtırlı, 2000, s. 29).

İspanyol Anayasasının 141'inci maddesinde il, "Devletin faaliyetlerini yerine getirmek için, şehirlerin bir araya gelmesiyle ve bölgesel bölümleme ile belirlenen,

kendi tüzel kişiliği olan yerel bir oluşumdur." Şeklinde tanımlanmaktadır (https://www.boe.es, 1978, s. 40). Bu maddeye göre pek çok Kara Avrupası ülkesinde olduğu gibi İspanya'da da iller, birden fazla belediye yönetimini içeren, devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kişiliğe sahip, hem merkezin taşra uzantısı hem de bir seçim çevresi olarak yerel yönetim birimleridir. Ülke genelinde elli il yönetimi görev yapmaktadır. Herhangi bir yerel yönetim biriminin il yönetimi sayılabilmesi için en az 500 bin nüfusu aşmış ve sosyo-ekonomik düzeyinin ili meydana getirecek biçimde gelişmiş olması gerekmektedir. İllerin teşkili ve kaldırılması parlamento tarafından çıkarılan yasa ile gerçekleşmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016, s. 118). İl sınırları; tarihsel, coğrafi, kültür, dil, din özellikleri üzerinden belirlenmiştir. İlde devleti temsil eden kişi validir. Vali, Bakanlar Kurulu tarafından süresiz olarak atanmaktadır. Vali, merkezi yönetimin ildeki birimlerinin çalışmalarını idare etmekte ve koordinasyon sağlamaktadır. İllerin önemi ise diğer yerel birimlere oranla azalmıştır (Keleş, 1993, s. 17).

İspanya'da özerk yönetim idareleri, iller ve belediyelerin yanında; (i) ulaşım hizmetlerinden, su dağıtımına, kanalizasyon, atık toplama, arıtma hizmetlerinden arazi sulama işlerine kadar sorumlu olan metropoliten alanlar, (ii) özerk yönetim idarelerinin ya da birkaç belediyenin kendi yörelerinin ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaklaşa kurdukları alt yönetim bölgeleri, (iii) köyler gibi en uç noktadaki geleneksel yönetim birimi olan belediye alt yönetim idareleri ve belediye birlikleri bulunmaktadır (Pıtırlı, 2000, s. 29).

Napolyoncu anlayış, İspanya'da bölgeselleşme ve hatta belki de gerçek anlamda federalleşme yönündeki hareketlerle birlikte aşınmaya başlamıştır. Bu değişiklikler, devletin toplumun organik bir temsili olmasından ziyade insan tasarımının bir ürünü olduğu fikrini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü sık sık yapılan anayasa değişiklikleri ve seçim yasaları gibi temel yasalarda yapılan değişiklikler; kalıcı, organik devlet kavramını bir şekilde sorgulanır hale getirebilmektedir (Peters, 2008, s. 121).

İspanya'da Napolyon modelinin diğer bir özelliği olan, eğitimli ve nitelikli uzmanlardan oluşan profesyonel bir "birlik" de tanıtılmıştır (Kickert, 2007, s. 42). 1833 yılında profesyonel bürokratik görevlerin kalıtsal olduğu şeklindeki geleneksel uygulama kaldırıldı. Yeni anayasal rejim, insanların genellikle otuz yaşını epey geçtikten sonra memur statüsüne ulaşana kadar uzun yıllar süren bir eğitim sürecinden geçtiği, farklı ama yine de katı hiyerarşik bir idari yapı getirdi (Heywood, 1995, s. 125).

İspanya'da anayasanın kabul edilmesinden otuz yıl sonra özerk bölge kamu çalışanlarının sayısı, merkezi yönetimdeki toplam kamu çalışanı sayısını geçmiş ve hatta iki katını da aşmıştır. Bunun sebebi İspanya'nın bölge düzeyli bir yapılanmaya sahip olması ile adem-i merkeziyet seviyesinin diğer Güney Avrupa ülkelerine kıyasla daha yüksek olması şeklinde gösterilmektedir (M. Genç, 2022, s. 199-200).

1.2.3.3. İtalya

İtalya devleti, 1861 yılında kurulmuştur. Başlangıçta İtalya, birbirinden farklı ve bağımsız beş eyaletten oluşmuştur. Bu eyaletlerden Piedmont eyaletinin güçlenmesi ile beraber federal devlet yapısı hakkında muhtelif tartışmalar yaşanmıştır. Bu eyalet haricindeki bağımsız eyaletlerin de üniter devleti devam ettirme görüşleri kabul görmemiştir. 1848 yılında "Statuta Albertino" adıyla anılan anayasada "Piedmont modeli" olarak tanımlanan yönetsel yapı oluşturulmuştur. Bu yapı öncülüğünde Fransız merkezi yönetim modeli benimsenmiştir (Sanal, 2000, s. 108). 19'uncu yüzyılda federalizmin savunucuları olsa da devletin birlik ve bütünlüğünün sağlanmasının daha ağır basması, federalizm v.b. siyasi ve idari adem-i merkeziyetçi yönetim şekillerinin hayata geçirilmesi engellenmiştir. İtalya'nın merkeziyetçi bir rejimi kabul etmesinin diğer bir sebebi de toplumdaki sosyal gruplar ve bölgelerarası dengesizliklerin merkezi bir otorite ile giderilebileceğine olan inançtır. Günümüzde ise İtalya'da yerinden yönetim ve yetki genişliği ağırlık kazanmıştır (Türker, 2003, s. 530).

Fransa ve Türkiye'de olduğu gibi İtalya'da da merkezi yönetimin taşra teşkilatı valiler tarafından yürütülmektedir. Vali devletin il düzeyindeki gözü ve kulağıdır. İldeki devlet hizmetlerinin denetlenmesi ve koordinesi valinin sorumluluğu altındadır. Vali, kamu güvenliğinin sağlanmasından, il ve belediye düzeyindeki seçimlerin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesinden sorumludur. İtalya'da zaman içerisinde valinin yetki ve sorumlulukları azalmıştır. Türkiye'deki valinin aksine merkezi yönetimin taşradaki bütün unsurlarının koordinatörü ve denetleyicisi olmaktan çıkmıştır. Vali bir anlamda İçişleri Bakanlığı'nın ildeki yöneticisi konumuna gelmiştir. Bu durumun sebepleri; İtalyan hükümet yapısının karmaşık bir hal alması ve bakanlık sayısındaki artışın bir sonucu olarak çeşitli bakanlıkların kendi taşra birimlerini kurmaları ile yerel ve bölgesel yönetimlerin ağırlık kazanmasıdır. Özellikle 1970'li yıllarda bölgesel yönetimler kurularak geçmişte

merkezi yönetimin taşra teşkilatı tarafından yerine getirilen birçok hizmet yerel ve bölgesel idarelere devredilmiştir (Türker, 2003, s. 530-531).

İtalya'da taşra yönetimi; bölge, il ve belediyelerden oluşmaktadır. İl ve belediye ayrıca merkez ve bölge yönetimlerinin taşra düzeyindeki birimleridir. Merkezi yönetim anayasa ile kendisine verilen birtakım idari görevler ile yerel nitelikli görevlerinin yürütülmesini bu birimlere devredebilmektedir. Bölge idaresinin yürütme organı encümendir. Encümen, bölge meclisi tarafından seçilen bir başkan ile bölgenin nüfusuna göre değişen sayıda üyelerden teşkil olmaktadır. Encümenin görev süresi beş yıldır. Bölgeyi başkan temsil eder, bölge hükümetinin üyelerini seçer, yasaları ilan eder, bölge meclisi tarafından verilen görevlerin yanı sıra merkezi yönetim tarafından bölgelere verilen görevleri kendisi ya da ortak şekilde yerine getirir. İl idaresinin yürütme organı il encümenidir. İl encümeni, bir başkan ve sayıları il meclisi üye sayısının beşte birini geçmeyen üyelerden oluşmaktadır. İl encümeni üyeleri başkan tarafından atanır ya da üyelikleri sona erer. İl encümeninin görev süresi dört yıldır. İl'in başkanı yerel hizmetlerin görülmesinde, bağlı il birimlerinin sorumlularının atanmasından, il encümeni, yerel yönetim sorumluları ve hükümet temsilcileri arasındaki eş güdümün sağlanmasından sorumludur. Belediye idaresinin yürütme organı belediye encümenidir. Belediye başkanı belediye meclisi için kullanılan oy pusulaları ile beraber seçilir. Encümen üyeleri belediye başkanı tarafından seçilir ya da görevden alınırlar. Görev süreleri dört yıldır. Belediye başkanı belediyenin hem siyasi hem de idari sorumlusudur. Başkanın encümene başkanlık etmesinin yanında belediye teşkilatının çalışmasının düzenlenmesi, belediye meclis kararlarının uygulanması, kendisine yasalar ile verilen, merkez ve bölge yönetimleri tarafından devredilen görevleri tek başına ya da encümen ile ortaklaşa şekilde yapmak gibi görevleri vardır. Merkezi yönetimin temsilcisi olarak seçim, askerlik, nüfus, istatistik işlemleri ile kamu düzeninin sağlanması, sağlık, hijyen, adli polis konularında da sorumlulukları bulunmaktadır. Bölge, il ve belediyelerin karar organlarına baktığımızda; bölgelerin karar organı bölge meclisi iken, illerde il meclisleri belediyelerde belediye meclisleridir. Yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde meclislerin geniş yetkileri vardır. Bölge yasalarının anayasaya uygunluğunun denetimi bölge valisince yapılmaktadır. Bu yasalar bölge valisinin onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bölge idarelerinin iş ve işlemlerinin yasal denetimi bölge valisinin başkanlığında, yargıçlardan ve uzman kamu görevlilerinden teşkil olan bir komisyon tarafından gerçekleşmektedir. Komisyon bölge meclisi kararlarını

yirmi gün içinde iptal etmez ise kararlar yürürlük kazanır. İl ve belediyelerin işlemleri üzerindeki denetim bölge meclisi tarafından seçilen hukukçular ve uzman kişiler tarafından yapılmaktadır. Duruma göre bu konuda valiler de devreye girebilmektedirler (Pıtırlı, 2000, s. 31-32).

İtalya'da hemen hemen il sistemi bütünüyle terk edilmiştir. Taşra örgütlenmesinde yerel yönetimler sistemin odağında yer almaktadır. İller, eyaletlere dönüştürülmüş ve geleneksel niteliklerini kaybetme sürecine girmişlerdir. İtalya'da illerin yönetimsel bakımdan daha küçük çevrelere ayrılması veya bağlılıklarının değişmesi için referandum yapılması ve bölge meclisinin görüşünün alınması gerekmektedir (Sanal, 2000, s.114).[36]

1.2.3.4. Portekiz

Tarihsel süreç içerisinde Napolyon ordularının Portekiz'deki varlığı kısa ömürlü ve aralıklı olurken, Portekiz'in İngiliz müttefiklerinin ise ülkenin ekonomik ve sosyal yaşamı üzerindeki etkisi güçlüydü. Bu sebeple Portekiz kamu yönetimi üzerinde Napolyon'un gerçekten bir etkisinin olup olmadığı çalışmalara konu olmuştur. Corte-Real yapmış olduğu çalışmada; diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Portekiz'de de yeni bir liberal ve anayasal devlet inşa etme sürecinde Napolyon mirasının ve Fransız etkisinin olduğunu, bu durumun Jorge Miranda ve Freitas do Amaral gibi Portekizli anayasacılar ve idare hukuku profesörleri tarafından da kabul edildiğini ifade etmektedir (Corte-Real, 2008, s. 205-207). Bennett çalışmasında; Belçika, Hollanda, İtalya ve Portekiz gibi birçok Avrupa ülkesinin bazı düzenlemeler ile birlikte Napolyon yönetim anlayışını benimsediğini belirtmektedir (Bennett, 1993'ten akt. Köksal, 2015, s. 103). M. Genç (2022, s. 198)'e göre Portekiz'deki yönetsel tarz ile Fransa arasında benzerlikler bulunmaktadır. Napolyon modeli güçlü bir merkezi hükümet, merkezi düzenleyici otoritenin yaygın kabulü ve güçlü merkezi bürokrasisi ile bilinmektedir. Kuhlmann ve Wollmann (2019) bu sınıflandırmalara ve tipolojilere dayanarak, Portekiz'in Kıta Avrupası Napolyon modeline ait olduğunu ifade etmektedirler. Pollitt ve Bouckaert (2011 ve 2017)'a göre Portekiz, hukuk odaklı Rechtsstaat kültürünün bir alt kategorisi olarak kabul edilen Napolyon geleneğine aittir.

Portekiz'de ilk anayasal hareketler 19'uncu yüzyılda başlamıştır (Bilgin ve ark., 2022, s. 70). 1820'deki liberal devrimin ardından kral, Fransız etkisinin tüm

[36] Fransa'da bu yetkiyi merkezi otorite kendisi kullanmaktadır (Sanal, 2000, s.114).

Avrupa'ya getirdiği liberal ideallerden ilham alan yeni anayasayı (1822 Anayasası) kendi iradesi dışında desteklemeye mecbur kalmıştır. Hukuk profesörü olan Sousa tarafından detaylandırılan yorumda; "1820 devrimi ile birlikte, anayasal devletin çerçeve ilkeleri, İngilizce yerine Fransızca versiyonu ile Portekiz'e ulaşmıştır" denmektedir. Portekiz idari sisteminde hukukun üstünlüğü; 1836 yılında ilk idare kanununun kabul edilmesiyle açıkça tesis edilmiştir. Aynı zamanda Portekiz, oldukça merkezi olan Napolyon idari organizasyonu ve yönetim tarzını benimsemiştir (Corte-Real, 2008, s. 207). Tüm bunlardan hareketle; Portekiz üzerinde Napolyon yönetim geleneğinin izlerinin olduğunu söyleyebiliriz.

Kurucu Meclisin kabul ettiği 1822 Anayasası ile başlayan anayasal monarşi döneminin ardından, parlamenter rejimi öngören 1826 Anayasal Şartı; 1828-1834 yılları arasında mutlakiyetçi eski rejimi kurma girişimine bağlı iç savaş dönemi ve 1838-1842 yılları arasındaki başka bir anayasa ile kesintiye uğramış ancak 1910 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Portekiz, 1910'a kadar monarşi ile yönetilmiş, 1910 Devrimi ile Cumhuriyet yönetimine geçmiştir. Liberal özellikteki 1911 Anayasası parlamenter sistemi öngörmekteydi (Bilgin ve ark., 2022, s. 70). Liberalizmin ilerleyişi; Portekiz, İspanya ve İtalya olmak üzere farklı ülkelerde çeşitli kanunların kabul edilmesine yol açmıştır. Bu durum bu ülkelerde Fransız etkisine tanıklık ettiğimizin bir göstergesidir (Corte-Real, 2008, s. 207). 1910'dan sonra yönetimde, kısa süreli zayıf yönetimler yer almış, 1926'daki isyan sonrasında askeri rejim idareyi devralmış ve Salazar dönemi başlamıştır. 1974'teki "Karanfil Devrimi" ile ordu, bir yıl içinde seçimlerin yapılarak sivil demokratik yönetime geçileceği sözü ile yönetimi devralmıştır. 25 Nisan 1975 tarihinde Kurucu Meclis seçimlerinde çoğunluğu sağlayan koalisyonun, Devrim Konseyi Başkanının temsil ettiği ordu ve diğer siyasi partiler ile uzlaşması sonucunda yeni Anayasa kabul edilerek 25 Nisan 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Bilgin ve ark., 2022, s. 70-72). Portekiz Anayasasının 2'nci maddesine göre Portekiz Cumhuriyeti, "hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik devlet"tir (Assembleia da República, 1976, s. 9).

Napolyon yönetim geleneğinin özelliklerini taşıyan Portekiz, anayasasının 6'ncı maddesinde; kendi özyönetim kurumlarına sahip iki özerk bölgeyi içeren üniter bir devlet olarak tanımlanmaktadır (Madureira, 2018, s. 823) : "Devletin yapısı üniterdir ve özerk ada özyönetim sistemine ve katmanlı yetki ilkesine, yerel yönetimlerin özerkliğine ve kamu yönetiminde demokratik yerinden yönetim ilkesine saygı çerçevesinde örgütlenir ve fonksiyonunu yerine getirir." (md.6/1) denilmektedir

(Assembleia da República, 1976, s. 10). OECD'nin ülke profili raporunda Portekiz üniter devlet kategorisinde yer almaktadır (OECD, 2016, s. 1). Gözler (2019, s. 130)'e göre de Portekiz üniter bir devlettir. Portekiz üniter bir devlet olarak kabul edilse de fiili olarak bölgesel bir yapılanmanın varlığı görülmekte, ayrıca yerel düzeyde de yasama gücü bulunmaktadır (Tekdere, 2018, s. 155). Portekiz'in üniter devlet ile federal devlet arasında bir yapılanma olarak bilinen "bölgesel devlet" şeklinde sınıflandırıldığına ilişkin de pek çok görüş vardır. Bu bağlamda Portekiz "üniter/bölgesel devlet" sınıflandırması içerisinde yer almaktadır.

1976 tarihli Portekiz Anayasasında yerel yönetim ve adem-i merkeziyetçilik ilkesinin kabul edilmesine (OECD, 2016, s. 1), yetki devri ilkesine, yerel yönetimlerin özerkliğine, siyasi ve kurumsal yeniden yapılanma açısından yerelleşmenin kilit bir rol oynamasına rağmen ülkedeki derin bölünmeler ile kaynakların ve gelirin dengesiz dağılımı, gücün ve idari organların başkentte yoğunlaşmasını kolaylaştırmıştır. Refah devleti ve siyasi sistemin demokratikleşmesiyle ilgili pek çok önemli konu ele alınamamış ve devlet, politika oluşturma konusunda 1974 öncesi döneme benzer şekilde oldukça merkezi ve baskın olmaya devam etmiştir (Madureira, 2018, s. 823). Portekiz kamu yönetimi; merkeziyetçi, siyasallaşmış üst düzey idari kademelerin bulunduğu (bürokrasiye yapılan siyasi atamaların kapsamının oldukça geniş olması), kamu sektörüne alımlarda kalıcı patronaj kalıpları, kamu sektörü içerisinde insan kaynağının eşit olmayan bir şekilde dağılımı, aşırı kanun üretimi ve bunların çoğu zaman uygulanmaması, tipik bir Avrupa idari elit sınıfının yokluğu (İspanya dışında) olarak sıralanmaktadır (Sotiropoulos, 2004, s. 405). Genellikle Kıta Avrupası ülkelerinde görülen normatif model, Yunanistan, İspanya, İtalya'nın yanı sıra Portekiz'de de görülmektedir. Normatif idari sistemlerin genel özellikleri; parlamenter sistem ile idare edilen, Napolyonik/merkezi, yasal formaliteleri önceleyen, kural odaklı, kamu hukuku temelli, patronaj ilişkilerinin geliştiği, planlı ekonomi geçmişine sahip olmasıdır (M. Genç, 2022, s. 71-72).

Portekiz, merkezi ve yerel yönetimler üzerinden örgütlenmiştir. Merkezi yönetimde; Cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu, bakanlar ve bağlı kuruluşlar yer almaktadır (Soyupek, 2015, s. 325). Portekiz, Azor Adaları ve Madeira olmak üzere iki özerk bölge ve 308 (üç yüz sekiz) belediyeden oluşan iki kademeli bir yerel yönetim sistemine sahiptir (OECD, 2016, s. 1). Anayasanın 6'ncı maddesinde "Azor Adaları ve Madeira takımadaları kendi siyasi ve idari statüleriyle ve özyönetim

kurumları ile özerk bölgelerdir." Denilmektedir (md.6/2). Her özerk bölgenin özyönetim organları Yasama Meclisi ve Bölgesel Hükümettir (md.231/1). Bölgesel Hükümetler, kendi organizasyonları ve işleyiş tarzlarıyla ilgili konularda sınırlı yetkiye sahiptirler (md.231/6). Özerk bölgelerin yasama meclisleri üyelerinin seçimini düzenleyen yasalar ile yerel yönetim organlarındaki görevlilerin seçimine dair yasalar Cumhuriyet Meclisi tarafından gerçekleştirilmektedir (md.161/b, 164/j-l). Özerk bölgelerin yasama meclisleri üyelerinin seçimine dair siyasi ve idari tüzük taslakları yasama meclisleri tarafından hazırlanmakta ve bu taslaklar görüşülmek, kabul edilmek ya da reddedilmek üzere ise Cumhuriyet Meclisine gönderilmektedir (md.226). Azor Adaları ve Madeira özerk bölgeleri de mahalle ve belediyelerden oluşmaktadır (md.236/2) (Assembleia da República, 1976, s. 10, 62-64, 86, 89, 91). Anayasada 2004 yılında yapılan değişiklik ile Madeira ve Azor Özerk bölgelerinde geniş idari ve siyasi yetki aktarımı yapılmıştır (Bilgin ve ark., 2022, s. 72). Özerk bölgelerin; sağlık, eğitim, ulaşım, ekonomik kalkınma, çevre, kültür, bölgesel planlama, su, turizm gibi kapsamlı görevleri bulunmaktadır. Bununla birlikte bu bölgeler, belediyelerin organizasyon, finansman ve denetim gibi işlerinden de sorumludurlar (OECD, 2016, s. 1).

Anayasanın 236'ncı maddesinde "Anakaradaki yerel yönetimler mahalleler, belediyeler ve idari bölgelerdir." (md.236/1) denilerek (Assembleia da República, 1976, s. 90) yerel yönetim birimlerinin; mahalle (freguesias), belediye (municípios) ve idari bölgelerden oluştuğu belirtilmiştir (The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), t.y., s. 38). Mahalle meclisi; mahallenin bir konuyla ilgili fikir alışverişinde bulunmasını sağlayan organdır. Meclis, orantılı temsil sistemi ile genel oy sonucunda dört yıl için seçilen meclis üyelerinden oluşmaktadır. Yürütme komitesi mahallenin yürütme organıdır. Üyeler, mahalle meclisi tarafından ve meclis içinden dört yıllığına seçilmektedir. Yürütme komitesi, mahalle meclisi kararlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumludur. Dört yıllığına seçilen başkan, yürütme kuruluna başkanlık eder (CEMR, t.y., s. 38). Mahallelerin fonksiyonları çok sınırlı, kaynakları yetersiz, teknik ve idari kapasiteleri azdır (Madureira, 2018, s. 823).

Bölgesel organizasyonun ana düzeyi, Roma döneminden beri yürürlükte olan belediye yerel yönetim sistemidir. Belediyeler, kaynaklar açısından merkezi devlete bağımlı olmalarına rağmen bu bağlamda tarihsel olarak istikrarlı ve Portekiz kimliğiyle bağlantılı olan en önemli bölgesel aktörlerdir (Madureira, 2018, s. 823).

Belediye meclisi, her belediyenin yetki alanında bulunan mahallelerin başkanlarından ve dört yıllık bir süre için doğrudan genel oyla seçilen üyelerden oluşmaktadır. Meclis, yürütme konseyinin faaliyetlerini denetlemektedir. Yürütme konseyi, belediyenin yürütme organıdır. Dört yıl için doğrudan genel oyla seçilen üyelerden oluşur. Üyeler belediye meclisine müdahale edebilir ancak oy kullanamazlar. Yürütme konseyi, özellikle belediye planlaması ve bayındırlık işleri gibi alanlarında belediye hizmetlerini organize eder ve uygular. Belediye başkanı dört yıllığına seçilir. Yürütme konseyi seçimleri sırasında en çok oyu alan liste başı aday olarak seçilir. Yürütme kuruluna başkanlık eder (CEMR, t.y., s. 38). Görüldüğü üzere yerel yönetimlerin organizasyon yapısı, karar alma yetkisine sahip seçilmiş bir meclis ve meclise karşı sorumlu olan ortak bir yürütme organından oluşmaktadır (md.239/1) (Assembleia da República, 1976, s. 92). Belediyeler görevlerini belediyeler arası kuruluşlara ve mahallelere devredebilmektedir. Sorumlulukları paylaşmak için merkezi hükümetle ortaklık anlaşmaları da yapabilmektedir. Belediyenin temel yetkileri arasında; yerel yollar, toplu taşıma, ilköğretim, kültür, eğlence, spor, belediye merkezleri aracılığıyla yapılan sağlık hizmetleri, kreşler, barınma, çevre, su temini, atık yönetimi, yerel ekonomik kalkınma, mekânsal planlama, kentsel gelişim yer almaktadır (OECD, 2016, s. 1).

Bölgesel yönetimler de anayasada öngörülmek ile birlikte henüz oluşturulmamıştır (Soyupek, 2015, s. 325). Madureira (2018, s. 823)'ya göre bunun nedeni sınırlı bölgesel talepler ve bölgeselleşmeye karşı çıkmadır. Anayasaya göre büyük kentsel alanlarda ve adalarda kanun, kendi özel koşullarına uygun olarak başka bölgesel yerel yönetim örgütlenmesi biçimleri oluşturabilmektedir (md.236/3) (Assembleia da República, 1976, s. 91). İdari bölgelerin eksikliği, belediyeler üstü kurumlar ve sınırlı yetkiye sahip, merkezi olmayan bölgesel organlar gibi belediyenin üzerinde yapıların kurulmasıyla dengelenmektedir (Madureira, 2018, s. 823).

Portekiz'de politika oluşturma veya siyasi karar alma söz konusu olduğunda STK'ların, vatandaşların veya diğer paydaşların kurumsal etkisi çok sınırlıdır. Vatandaşların daha fazla katılımı anlamında yeni ve alternatif modellerin geliştiği görülmek ile birlikte ve vatandaşların kamusal konulara artan ilgisi olsa bile Portekiz, istişare ve henüz vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı konusunda çok açık bir devlet değildir. Yerel yönetimler düzeyinde katılımcı bütçelerin oluşmaya başladığı görülse de vatandaşlar yerel yönetimlerin bütçelerinin küçük bir

kısmının nasıl harcanması gerektiğine karar verebilmektedirler. Teorik olarak siyasal iktidar ile yönetim arasındaki ilişki açıktır: Hükümet kamu politikalarını tanımlar ve kamu yönetimi de bunları uygular. Portekiz örneğinde siyasetin yönetime müdahalesi geleneği mevcuttur. Yine de siyasi güç, üst düzey yetkililerin ve üst düzey yöneticilerin, siyasi makam üyelerinin veya akademisyenlerin uzmanlığından yararlanmaktadır (Madureira, 2018, s. 833-840).

Portekizli kamu çalışanlarının en sembolik yükümlülükleri arasında devlete itaat ve sadakat görevleri yer almaktadır. Portekiz çoğu OECD ülkesiyle karşılaştırıldığında kariyer temelli bir sisteme sahip olmaya devam etmektedir. Bununla birlikte, arkadaşları, aile veya siyasi arkadaşları tercih etme geleneği de önemli bir ağırlığa sahip olmaya devam etmektedir. Portekiz'de 1926'dan 1974'e kadar süren diktatörlük sebebiyle diğer AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında hiyerarşi daha yüksek düzeyde görülmektedir. Normlar Portekiz vatandaşlarının hayatında olduğu kadar kamu çalışanlarının iş performansında da oldukça yüksek bir ağırlığa sahiptir Kamu görevlileri özel sektör çalışanlarının sözleşmeleriyle pek çok yönden benzer olan bir sözleşme imzalamaktadırlar. Portekiz'de kamu görevlilerinin rakamsal değerine baktığımızda; Aralık 2005 ile Eylül 2013 arasında kamu çalışanlarının sayısının ortalama %24.64 oranında azaldığı görülmektedir. Burada "Daha az devlet, daha iyi devlet" ilkesini benimseyen YKY'nin de etkisi bulunmaktadır. 2011 yılında merkezi yönetimin genel devlet istihdamı içindeki payı %71,01 olarak görülmektedir. Bu durum son yıllarda merkezi yönetimde kamu çalışanlarının daha fazla yoğunlaştığını göstermektedir. Dolayısıyla Portekiz'de insan kaynaklarının organizasyonu ve yönetimi açısından önemli derecede merkezileşmenin olduğunu söyleyebiliriz (Madureira, 2018, s. 816-837).

YKY ilkelerinin bazılarının Portekiz idaresinde uygulanmasına rağmen, pratikte sonuçlardan ziyade yasal kurallara ve süreçlere dayanan bürokratik yönetim mantığı halen hâkimdir (Madureira, 2018, s. 834-835).

1.3. ANGLIKAN – ANGLO-AMERİKAN YÖNETİM ANLAYIŞI

1.3.1. Anglıkan – Anglo-Amerikan Yönetimin Temel Özellikleri

Bu grup Birleşik Krallık, İrlanda, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, (İngiliz) Kanada ve Yeni Zelanda'dan oluşmaktadır (Painter ve Peters, 2010b, s.21). Ortak kökenlere rağmen Birleşik Krallık ile diğer "Westminster" sistemleri ve ABD

arasındaki farklılıklar nedeniyle, Anglo-Amerikan geleneğin tanımlanması karmaşık ve zordur (Peters, 2021, s. 116). Napolyon yönetim geleneği, belirli bir figür veya üsluba dayandırılabilirken, Anglo-Amerikan idari geleneği zaman içinde farklı etkiler altında gelişmiştir. Bu gelenek önemli ölçüde Birleşik Krallık deneyimine dayanmaktadır. Özellikle Kanada gibi ülkelerde kolayca tanımlanabilmektedir. Aynı zamanda gelenek, Britanya İmparatorluğu'nun bir parçası olan diğer ülkelerle birlikte Filipinler gibi Amerikan İmparatorluğunun bir parçası olan ülkeler tarafından da bir dereceye kadar paylaşılmaktadır (Peters, 2010, s. 114-116).

Anglo-Amerikan gelenekte; sözleşmeci bir devlet anlayışının olduğu, siyaset ve idarenin ayrılığına vurgu yapıldığı, kamu yöneticilerinin rolünün tanımlanmasında; hukuktan ziyade yönetime odaklanıldığı ve tekdüzeliğe daha az bağlılığın, çeşitliliğin olduğu görülmektedir. Şüphesiz bu ortak değerler her ülkede farklı şekilde yorumlanmakta, uygulanmakta ve kendi gerçekliğini bulmaktadır. Örnek vermek gerekirse; ABD, çoğu Westminister sisteminden daha gelişmiş bir idare hukuku sistemine sahiptir. Bununla beraber, tüm bu idari sistemler YKY fikirlerine diğer devletlerden daha açık olmuştur. ABD ve Kanada bu fikirlerin çoğunu YKY geliştirilmeden çok önce uygulamaya koymuştur (Peters, 2021, s. 116).

Anglo-Amerikan geleneğini diğerlerinden ayıran unsurlardan bir tanesi bu gelenekte iyi gelişmiş bir devlet kavramının bulunmamasıdır. Bu durum aynı zamanda Anglo-Amerikan sistemin devletsiz geleneği ile (Halligan, 2003, s. 3) devletin her zaman ağırlık merkezi olduğu Kıta Avrupası'nın devlet geleneği arasındaki karşıtlığı da oluşturmaktadır (Stillman, 1997). Bu gelenekte devlet, hükümetten farklı olarak hukuk veya politika söyleminin bir parçası değildir (Rutgers, 2001, s. 229).

Anglo-Amerikan gelenekte devlet ile toplum arasındaki sınırlar belirgin değildir. Piyasa ile sivil toplum önemli bir rol oynamaktadır (Painter ve Peters, 2010b, s.20). Fransız düşüncesinde; devletin genel olarak toplum karşısında özerkliği fikri etkili iken, İngiltere'de devlet ve toplum arasındaki ilişkiye dair daha değişken bir görüş hâkimdir. ABD'de devletin toplumla olan bağı diğer ülkelere kıyasla daha güçlüdür (Laborde, 2000, s. 540).

Kıta Avrupası geleneğinde "iyi, güçlü ve adil yönetim" amaçlanırken, Amerikan geleneğinde bu amaç yerini "verimli, etkili yönetim için akılcı ve bürokratik örgütlenme"ye bırakmıştır. Temel amaç verimliliğin sağlanmasıdır. Verimlilik kaygısı ile hareket eden yaklaşımların bir bölümü "insan psikolojisi ve örgüt içi

dayanışma, rekabeti", bir bölümü de "makinevari, rasyonel-ussal ve biçimsel örgüt boyutunu" vurgulamıştır (Kalfa, 2011, s. 413).

Anglo-Amerikan geleneğindeki hesap verebilirlik mekanizmaları, hukuki yaklaşımlardan ziyade siyasi yaklaşımları vurgulama eğilimi sergilemektedir (Painter ve Peters, 2010b, s.21).

Anglo-Amerikan geleneğinde, kamu yönetiminde profesyonellik Kıta Avrupası sistemlerinden farklı olarak, çoğunlukla hukukla değil, yönetim ve politikayla ilgilidir (Painter ve Peters, 2010b, s.21).

Anglo-Amerikan yönetimde yerinden yönetim hakkı anayasal güvence altına alınmamıştır. Oluşturulmaları yasa ile parlamento vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Uygulama açısından yerel yönetimler, Napolyon yönetim modelinden daha fazla özerkliğe sahiptirler. Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetimi hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır (Tekdere, 2018, s. 153).

Tüm bunlardan hareketle; kamu yönetiminde Anglo-Amerikan geleneğinin birkaç önemli özelliği bulunmaktadır. Bu özellikler; "Devlet ve Toplum Ayrılması, Siyaset ve Yönetim Ayrımı, Yönetim & Hukuk Vurgusu, Çeşitlilik, Sosyal Aktörlerle Bağlantılar, Siyasi Hesap Verebilirlik" şeklinde çeşitli gruplara ayrılmaktadır (Peters, 2010, s. 116-117).

1.3.1.1. Devlet ve Toplum Ayrılması

Anglo-Amerikan düşüncesinde tanımlanan devlet modeli sözleşmeye dayalı bir model niteliği taşır. Bu devlet teorisinin kökenleri; Thomas Hobbes, John Locke gibi İngiliz siyaset felsefesinin yanı sıra Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi gibi erken dönem siyasi belgelere kadar gitmektedir (Peters, 2010, s.116).

Batıdaki devletler arasında egemen olan paradigmada, devlet geleneklerini ilk etapta sivil toplumla olan ilişkiler şekillendirmektedir. Bu ilişki devletin ortaya çıkması ve devlet oluşumlarına merkezin politik düşünce kalıplarının yansıtılması şeklinde gerçekleşmektedir. Anglo-Sakson gelenekte devletin oluşumuna dair düşünce yapısında güçlü şekilde sözleşmeye dayalı unsurlar bulunmaktadır. Bu anlayışa göre devlet, toplum içinde toplumun kendi yönetimi için yapılan gizli veya açık bir anlaşmanın sonucudur. Bu sözleşme sınırlıdır ve devletin görevi kötüye kullanması veya yerine getirmemesi durumunda feshedilebilir (Painter ve Peters, 2010a, s. 6). Montesquieu ve Locke'u takip eden liberal sosyal sözleşme teorileri geleneğinde devletin kavramsallaştırılması; eşitlik, mülkiyet ve bireysel özgürlük

gibi temel ve devredilemez haklar üzerinden gerçekleşmiştir. Bu anayasal ilkelerin korunması, ABD'deki siyasi örgütlenmenin temel nedeni olarak kabul edilmektedir (Sager ve ark., 2012, s.130). Bu örgütlenme biçimi, "kadın ve erkeklerin kendilerini kendi özel çıkarları ve değerlerinin peşinden gitmekte özgür gördükleri" sivil bir örgüt gibidir. Onları siyasi bir grup olarak birbirine bağlayan şey, herhangi bir ortak amaç veya hedef kümesi değil, belirli davranış kurallarının ortak olarak tanınması veya kabul edilmesidir. Buradan hareketle bir sivil örgüt içindeki devletin rolü herhangi bir belirli amacı teşvik etmek değil, mevcut davranış kurallarını uygulamak ve bireyler ile gruplar arasında ortaya çıkan çatışmalar için bu kuralları uygun şekilde değiştirmektir. Bu nedenle, hükümet "bir yöneticiden çok bir hakem gibi" yorumlanmakta ve kamu yönetimi açıkça kamu çıkarının koruyucusu olarak tasarlanmamaktadır (Oakeshott, 1991).

Sözleşmeci devlet anlayışının aksine, devlet ile toplum arasındaki sınırların neredeyse imkânsız olduğu ve ikisinin iç içe geçtiği daha organik bir bakış açısı da mevcuttur. Fransa ve Almanya'da görülen bu bakış açısına göre devlet organik bir varlık olarak kabul edilir ve toplumla olan herhangi bir belirli anlaşmadan bağımsız olarak var olabilir. Bu nedenle, bu perspektife göre devlet, doğal güçlere sahip bir aktör olarak kabul edilir ve bu güçleri kamunun adına kullanma hakkına sahiptir (Painter ve Peters, 2010a, s. 6). Anglo-Amerikan yönetim sisteminden farklı olarak bu (amaçlı) örgüt; "bireylerin kendilerini bazı tutarlı ilişkiler dizisinin ortak arayışı için birleşmiş veya birbirine bağlı olarak tanıdıkları amaçlı birlik türü" şeklinde tanımlanmaktadır. Böyle bir devletteki bireyler kendilerinin ve eylemlerinin devletin amaçlarına ulaşmasında bir araç olduğunu kabul ederler (Oakeshott, 1991).

1.3.1.2. Siyaset-Yönetim Ayrımı

Yönetim geleneğinde devletin önemi bakımından üstün olduğu Kıta Avrupası'nda kamu yönetimi, siyaset bilimi ve idare hukuku ile ilişkili olarak görülmektedir. Anglo-Amerikan geleneğinde kamu yönetimi teknik özelliğiyle öne çıkan bir disiplindir. Disiplinin yönetim teknolojisi düzeyinde ele alınarak evrensellik ve normatiflik ile şekillendirilmesi, yönetimin siyasetten ayrılarak tanımlanmasının sonucudur (Görmez, 2015, s. 25). Siyaset-yönetim ayrımının ortaya çıkışına baktığımızda hem Anglo-Amerikan kültürde hem de Kıta Avrupasında bu düşüncenin kökenine rastlanmaktadır (Karakoç, 2021, s. 413).

Wilson'un düşüncelerini takip eden bilimsel yönetim yaklaşımının da etkisiyle yönetim, siyaset ve hukuktan kopuk, işletme disiplininin egemenliği altında görülmeye başlanmıştır (Kalfa, 2011, s. 408).

Anglo-Amerikan yönetim modelindeki temel varsayım, yönetim sürecinde siyaset ve idarenin ayrı faaliyetler olması gerektiğidir. Siyasi liderlerin kendi örgütü içinde alınan kararlardan sorumlu olduğu düşüncesi ile karakterize edilmektedir (Peters, 2010, s. 116).

Anglo-Sakson devlet geleneği tarihsel olarak siyaset ve yönetimin net bir şekilde ayrıldığını varsayarken, diğer birçok gelenekte siyasi aktörler ile bürokrasi arasında çok daha yakın bir etkileşim vardır. Almanya'da kamu hizmetinin üst kademelerinin belirgin politik bağlılıkları bulunmaktadır. Siyaset ve idare arasındaki ilişki yalnızca devlet memurlarının hükümet programlarına bağlılıklarını etkilemez, aynı zamanda idari yeterlilik düzeyini de etkiler. Kilit soru, yönetimde teknik (liyakat) kriterlerin mi yoksa siyasi kriterlerin mi hâkim olduğudur. İdeali her ikisinin de dengeli olmasıdır ancak bu dengeyi sağlamak zorlayıcı olabilir ve bağlılık ile yeterlilik arasında gerçekçi bir denge kurulmasına yol açabilir (Painter ve Peters, 2010a, s. 7).

1.3.1.3. Yönetim & Hukuk Vurgusu

Bazı idari geleneklerde hâkim düşünce tarzı; kamu yöneticisinin özünde hukuksal bir figür olmasıdır. Kamu yöneticisinin rolü; kamu eylemlerinin hukuki dayanağını belirlemek ve kanunu uygulamaktır. Bu noktada kamu görevlisi alımında hukuk eğitimi önemlidir (Painter ve Peters, 2010a, s. 6). Örneğin Kıta Avrupası'nda devlet memuru için hukuk; gerektiğinde siyasal iktidara karşı çıkma yetkisini bile verebilecek sürekli ve öncelikli iletişim aracıdır (König, 2003, s.452). Ancak yönetime vurgu yapma yönünde bir değişim vardır. Buradaki temel idari amaç; programların verimli ve etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Yönetimin yasal bir çerçeveyi takip etmesi gerekmekle birlikte, odak noktası programın organize edilmesi ve yönetilmesidir (Painter ve Peters, 2010a, s. 6). Anglo-Amerikan gelenekte kamu yöneticisinin rolü, Kıta'daki veya diğer birçok idari gelenekteki bir memur olmaktan ziyade "yönetici" olarak tanımlanmaktadır. Anglo-Amerikan gelenekte de hukukun önemli olmasına karşın, bu gelenekte üst düzey kamu görevlisi rolünü; hukuka sıkı sıkıya bağlı kalmaktan ziyade olayların gerçekleşmesine, sonuçlanmasına odaklanma bakımından tanımlamaktadır (Peters, 2010, s. 116).

1.3.1.4. Çeşitlilik

Anglo-Amerikan gelenekte; yönetim biçimlerinde ve hatta hukukta bile çok fazla çeşitliliği tolere etmiştir. Yönetim tarzı uyarlanabilir özelliktedir. Örneğin, diğer bazı gelenekler bir dizi federal çözümler kullanıyor olsa da Anglo-Amerikan sistemlerindeki federalizm daha çok idari ve politika çeşitliliğine izin verme eğilimi göstermektedir (Peters, 2010, s. 116-117). Örneğin ABD ve Kanada'da, ülkenin bazı bölümlerinin Fransız mirasına sahip olması, bu bölgelerdeki yönetim içeriği ve tarzında belirgin farklılıklara yol açmaktadır (Peters, 2003, s.19)

1.3.1.5. Sosyal Aktörlerle Bağlantılar

Anglo-Amerikan gelenekteki devlet; genellikle özerk, kendi başına yasa yapan ve uygulayan devlet olarak kavramsallaştırılmıştır. Hükümet dışı aktörlerin dâhil olması, belirli bir katılım hakkına sahip olduklarından kaynaklı değil, kamu sektörünün talebi üzerine gerçekleşmiştir (Peters, 2010, s. 117).

1.3.1.6. Siyasi Hesap Verebilirlik

Devletin idari yapılanmasında, iki temel alanda sorunlar ortaya çıkmaktadır: Yönetsel düzeyde, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik arasındaki dengeyi kurma zorluğu, siyasal düzeyde ise yönetme yetkisini elde etmedir (Keskin, 2007, s. 9). Anglo-Amerikan gelenekte hesap verebilirlik; bakanın örgütün tüm eylemlerinden sorumlu olması yönünde gerçekleşmektedir (Peters, 2010, s. 117). Bu modelde hukuki sorumluluk mekanizmalarından ziyade siyasi hesap verebilirlik mekanizmalarını önceleme eğilimi vardır (Bleiklie ve Michelsen, 2017, s.228).

1.3.2. Amerika-İngilterede Yönetim

Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri'nin "Anglo" kamu hizmeti gelenekleri pek çok ortak noktaya sahip olmakla birlikte, kısmen daha geniş, biraz heterojen, siyasi-idari sistemlerinin ve kurumsal kültürlerinin bir işlevi olarak 20’nci yüzyılın sonlarında kamu yönetimi reformları dalgasına verdikleri özel tepkiler nedeniyle önemli açılardan da farklılaşmaktadırlar (Nunberg, 2022, s.48). Bu kısımda Birleşik Krallık ve ABD arasındaki hem benzer hem de ayırt edici unsulara odaklanılarak değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1.3.2.1. Amerika

Anglo Varyantı'nın Amerikan Modelinde Amerikan kamu hizmeti modeli, kökü liyakate dayalı uygulamayı ve siyasetten uzak profesyonelliği vurgulayan Anglo-Weberci geleneğe dayanmakla birlikte, çok düzeyli bir ortamda insan kaynaklarını yönetme konusunda İngiliz öncülünden oldukça farklı bir yol izlemiştir. ABD'de insan kaynakları yönetimi yaklaşımlarının çeşitliliği çok büyüktür (Nunberg, 2022, s. 50).

Devlet memurları rekabetçi hizmet, istisnai hizmet ve üst düzey yönetici hizmeti olmak üzere üç kategoriye ayrılmaktadır. Rekabetçi hizmet; açık, liyakate dayalı, rekabetçi bir işe alım süreci yoluyla seçilen kamu hizmeti pozisyonlarını içermektedir. Üst Düzey Yönetici Hizmeti; Kabine üyeleri, büyükelçiler gibi kariyer çalışanlarını veya siyasi atamaları kapsayan, rekabetçi olmayan üst düzey liderlik pozisyonlarına yönelik sınıflandırmadır. İstisnai hizmet; güvenlik ve istihbarat işlevleri (örneğin, CIA, FBI, Dışişleri Bakanlığı), stajyerler, dış hizmet uzmanları, doktorlar, avukatlar, hâkimler ve diğerleri gibi kolaylaştırılmış bir işe alma sürecine sahip işleri içerir. İstisnai hizmet yetkilerine sahip ajanslar kendi işe alım politikalarını oluşturur ve çoğu atama, ücret ve sınıflandırma yasasına tabi değildirler (Nunberg, 2022, s.50). Dolayısıyla Amerikan kamu bürokrasisi, alt düzeyde oldukça profesyonelleşmiş ve politik olmaktan uzak nitelikte bir kamu hizmeti ile kamu kuruluşlarının tepesinde son derece politikleşmiş ve geçici bir dizi memurun karışımından oluşmaktadır. Bu karışım, genellikle iki grup arasında kolayca iş birliği yapılamayabileceği için politika yapma sürecinde çatışma ve verimsizlik yaratmakla birlikte yürütme organının yönetimine hem istikrarın hem de politik duyarlılığın bazı unsurlarını sağlamaktadır. Bu yönüyle Amerikan idari geleneği, özellikle diğer Anglo-Amerikan gruplarından oldukça farklıdır. Amerikan idari sistemi, aynı anda daha politize ve daha hukuki bir niteliğe sahip oduğundan, daha doğrudan kamu katılımına izin verme eğilimindedir. Bu görünüşte çelişkili niteliklerin bir araya gelmesi, büyük ölçüde siyasi geleneğin bir ürünüdür (Peters, 2010, s. 117-120).

ABD'deki yönetimin Avrupa'daki ve bir dereceye kadar da diğer Anglo-Amerikan sistemlerden ayıran temel yönü; devletten yapması beklenen unsurların çok farklı olmasıdır. Örneğin ABD'de hizmet sunumunun çoğu eyalet ve yerel yönetimler tarafından yapılmaktadır. ABD hükümetinin, bireysel özgürlükleri korumak için

hukuki kısıtlamalara sahip olmasının yanı sıra, piyasada sınırlı bir rolü ve ekonomik, sosyal düzenlemeler için küçük bir etki alanı bulunmaktadır (Peters, 2010, s. 118).

Yönetime güçlü vurgu yapılmasına rağmen, diğer Anglo-Amerikan sistemlerle karşılaştırıldığında kodlanmış idare hukukuna daha fazla odaklanılmıştır. Amerikan sisteminde mevcut olan hukukçuluk kısmen Anayasanın merkezi rolünden kaynaklanmaktadır. Kamu yönetimindeki yetki devri ve personel yetkileri gibi bazı önemli konular zaman zaman anayasal düzeye yükseltilmiştir (Peters, 2010, s. 121).

Eyaletlere verilen merkezi yetkilerin yanı sıra ilçeler, belediyeler, kasabalar ve köyler de dâhil olmak üzere çok çeşitli yerel yetki alanlarına sahip federalist bir sistemdir (Nunberg, 2022, s.50).

1.3.2.2. İngiltere

Dyson'un Anglo-Sakson geleneğindeki 'devletsiz toplumları', devlete ve devletin rolüne ilişkin farklı alışkanlıklardan ortaya çıkarmaktadır. Burada özel dünya devletten önce gelmektedir. Vatandaşlar her zaman öncelik taşıdığı için devlet ile toplum arasında organik bir ilişki yoktur ve dolayısıyla kamusal dünya ile onun özel ortamı arasındaki sınırlar açık ve belirgin kalır. Bu toplumlarda kamu hizmeti etkili olmakla birlikte ona anayasal bir rol verilmemiştir (Peters, 1994).

İngiltere'de personel yönetimini tayin eden bir hukuki metnin olmaması sebebiyle tüm kamu kurumları için standart uygulamaların varlığından söz edilememektedir. Ancak kamu kurumları personel politikalarını tespit ederken bütünüyle özgür de hareket edememektedirler. Kamu kurumları kendilerine gösterilen merkezi bir kapsamda hareket etmektedirler. Kamu kurumlarının personel istihdamında açıklık, liyakat ve eşitlik ilkelerine dikkat etmeleri gerekmektedir. İngiltere'de kamu personel yönetimi yerelleşmiş, personel yönetimi anlayışı insan kaynakları anlayışına evrilmiştir (Ekşi Uğuz, 2010, s.146-147). Birleşik Krallık'ın, hükümet genelinde merkezi olmayan ücret kararlarına dayalı bir maaş ödeme sistemi benimsemesi; Weberci kariyer modelinden uzaklaşarak, hem merkezi hem de yerel düzeyde çok sayıda merkezi olmayan, yarı özerk kurumun yaratılmasını savunan YKY insan kaynakları performansına dayalı yaklaşımlara doğru kaydırmak için yaptığı önemli atılımların bir göstergesidir (Nunberg, 2022, 49).

Weberci, liyakate dayalı insan kaynakları modeli de Birleşik Krallık'ta hükümetteki siyasi atamaların artmasıyla aşınmıştır. İngiliz sisteminde geleneksel olarak bakanlık seviyesinin altında siyasi atamalara nadiren rastlanmakta ve güçlü

üst düzey devlet memurları iktidara karşı doğruları söylemeleri ile tanınmaktaydı. Siyasi atamaların bu rolü, İngiliz kökenlerinden bir dizi açıdan farklılık gösteren Anglo yönetiminin Birleşik Devletler versiyonunu anımsatmaktadır (Nunberg, 2022, s. 49).

Yöneticinin organizasyon yapısı, Daire Başkanlıkları ve Bakanlıklar ile diğer organizasyonel birimlere yönelik raporlama hatları ve hesap verebilirlik düzenlemelerini ve bunların sorumluluklarının belirlenmesini ifade eder. Anglo-Commonwealth terimlerinde buna "hükümet mekanizması" denir (Manning ve Parison, 2003, s. 18).

Merkezileştirme önemli ölçüde şekillendirilebilirlik sağlar. Yetkiyi anayasal olarak hükümet seviyeleri arasında paylaştıran eyaletlerdeki hükümetler, kapsamlı ve tek tip reform programlarını hayata geçirme konusunda daha az başarılıdır. Üst düzeydeki siyasi tarafsızlık aynı zamanda şekillendirilebilirliği de teşvik eder, çünkü üst düzey kamu görevlisi pozisyonlarının çoğunluğu siyasallaştığında ve bunun sonucunda hükümet değişikliğinin ardından yüksek düzeyde personel değişimi gerçekleştiğinde, bir reform çabasını sürdürmek daha zordur. Cermen ve geleneksel İskandinav Devleti gelenekleri bir miktar hukuki katılık sağlamaktadır. Buna karşılık, Anglo-Sakson devlet geleneği özellikle son zamanlardaki reform çabalarıyla uyumludur. Bu gelenekteki hükümetler, her zaman hesaba katılması gereken gerekli bir kötülük olarak kabul edilir. Kanun arka plandadır ve memurların çalışmalarında prensip olarak kanunun uygulanması açık olmaktan ziyade zımnidir (Manning ve Parison, 2003, s. 37).

1.4. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

1.4.1. Yeni Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkış Sebepleri

1930'lu yıllardan beri gelişmiş ülkelerde hâkim olmaya başlayan Keynesyen ekonomi politikaları, hükümetlerin ekonomide ve sosyal politikalarda daha aktif rol oynamasına sebep olmuştur. Bu politikalar, kapsamlı sağlık ve eğitim programları, sosyal güvenlik harcamaları, yaşlılara, çocuklara, öğrencilere, ailelere ve konuta dair sosyal hizmetlerdir. Bu politikalar ile devletin yapı ve faaliyetleri genişlemiştir. Bu durum da refah devletini ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2014, s. 48). Bu bağlamda; yirminci yüzyıla kadar devletler, klasik devlet anlayışı çerçevesinde; adalet, savunma ve güvenlik alanlarında etkinlik gösterirken, II. Dünya Savaşından sonra sosyal ve

refah devleti anlayışlarının bir çıktısı olarak değişen ekonomik, sosyal ve siyasi koşullara uygun bir şekilde eğitim, kültür, sağlık, ekonomi, ticaret gibi çeşitli alanlarda da etkinlik göstermeye başladılar. 1970'lere gelindiğinde birçok devlette kamusal hizmetler ve faaliyetler tarihin hiçbir periyodunda olmadığı kadar tür ve yaygınlık açısından artış gösterdi. Bunda hiç şüphesiz devletlerin toplum hayatının her alanına karışması ve hizmetlerin en ücra yerlere kadar götürülmesi yatmaktadır (Bilgiç, 2013, s. 27). Devlet çok fazla alanda vatandaşa hizmet götürmek için kendisini ön plana çıkarmıştır. Keynesyen ekonominin egemen olduğu bu dönem 1970'li yılların ortalarına kadar sürmüştür (Usta ve Bilici, 2021, s. 2341). 1970'lerin ortasında ise petrol krizi meydana gelmiştir. Petrol krizinin kamu harcamaları ve bu durumun küresel ekonomide ortaya çıkardığı olumsuz etkiler, bütçe açıkları, bu açıkların kapatılması için borçlanmaya gidilmesi, hükümetleri köklü tedbirler almaya zorlamıştır (Eryılmaz, 2014, s.48). Dünya çapında yaşanan ekonomik krizler ile gelinen noktada tartışmalar; genellikle başta devlet kavramı ile devletin yapısı ve rolleri üzerinde olmuştur (N. T. Arslan, 2010, s. 21). Bu sebeple 1970'lerin sonlarında kamu sektörünün performansı, işleyişi, büyüklüğüne dair eleştiriler yapılmıştır (Eryılmaz, 2014, s.48). Yavaş yavaş oluşturulan "çok devlet", "çok kamu" krizin temel nedeni olarak görülmüştür (Aksoy, 1998, s. 3-4). Bu yıllarda refah devleti sorgulanarak devletin yüksek düzeydeki kamu harcamaları, sübvansiyonlar ve transfer harcamalarına dayalı refah anlayışı sarsılmaya başlamış, devletin bu harcamaları gerçekleştiren kapasitesinde ciddi anlamda düşüşler ortaya çıkmıştır. Refah devleti anlayışının çıkmaza girmesiyle birlikte liberal çözümler tekrar odak noktası olmuştur (Uzun, 2009, s. 2). Liberalizmin tekrar etkinliğinin artması sonucu kamusal faaliyet ve hizmetlerin, bu ciddi yüklenmelerden dolayı devlette bazı problemler oluşturdukları görülmüştür. Bunun sonucu olarak da yap-işlet-devret, doğrudan özelleştirme ya da ihale yöntemi ile hizmetlerin kamunun denetim ve gözetiminde özel sektör eliyle gördürülmesi (Bilgiç, 2013, s. 27), devletin ekonomik alandan çekilmesi, mevcut kamu hizmetlerinin bazılarından vazgeçmesi, eğer kamu hizmetleri bu haliyle devam edecekse bu hizmetlerin finansmanı için hizmetlere zam yapılması, vergi oranlarının yükseltilmesi şeklindeki çözüm önerileri üzerinde konuşulmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2014, s. 48). Aslında bu dönem devletin ve kamunun faaliyet alanının tamamen daraltıldığı, bazı hizmet alanlarının tamamının yok edildiği bir "çerçeve sistem" oluşturulmaya çalışılmaktadır. Yeni sağ, yeni dünya düzeni, yeniden yapılanma olarak adlandırılan bu dönüşümde; gelişmiş

ülkelerce, gelişmekte olan ülkelere verilen borç para ve faizlerin geri alınmasının amaçlanmasının da önemli bir etken olduğu unutulmamalıdır. Yeni sağ, öncelikle gelişmiş kapitalist ülkelerin problemlerini çözmeyi hedeflemektedir. Bu problemlerin çözümü az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin, öngörüldüğü sınırda araya girmelerini, küreselleşen sermayeye ulusal ve yerel düzeyde eklemlenmelerini gerekli kılmaktadır. Bu eklemlenme IMF ve Dünya Bankası tarafından uygulanmakta ve denetlenmektedir (Aksoy, 1998, s. 4).

1970'li yılların sonlarında İngiltere ve ABD'de devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak üzere Yeni Sağ partiler olarak bilinen İngiltere'de Margaret Thatcher, ABD'de Ronald Reagon, kamu sektörünün yapısını, devletin faaliyet alanını, idarenin iş görme yöntemlerini inceleyerek Yeni Sağ politikalar olarak nitelendirilen politikaları hayata geçirmeye başladılar. Bunlar, devletin yapı ve işleyişinde köklü bir değişim başlatarak refah devletinin sonunu getirmiştir (Eryılmaz, 2014, s. 49). 1970'lerden sonra tüm dünyada yaşanan ekonomik kriz sonucunda devletin örgütlenmesinin liberal düşünceler üzerinden olması gerektiği belirtilmiştir. Neo-liberal ekonomik anlayışa uygun biçimde devlet yeniden tanımlanarak dünyadaki gelişmiş ülkeler, reform adıyla birçok düzenleme yapmıştır (N. T. Arslan, 2010, s. 21). Neo-liberal yaklaşımlar devletin küçültülmesini, hizmetlerin etkinliğinin artırılması, devletin ekonomideki etkinliğinin azaltılması, piyasanın tüm sorunları kendi kendine çözeceğini, kaynak dağılımında etkinlik sağlanacağını savunmaktadır (Öztürk, 2006, s. 24). Dolayısıyla neo-liberal yapılanma süreci temel özelliği sebebiyle ekonomik olmakla beraber toplumsal, siyasal ve yönetsel bütün alanları kapsamaktadır (Güzelsarı, 2003, s. 17).

Örgütsel değişimin hem dış hem de içsel belirleyicileri üzerine yapılan çalışmalarda; iktisadi ve bütçesel kısıtlamalar ortak unsurlar olarak ortaya çıkmıştır (Wise, 2002, s. 556). Dolayısıyla iktisadi, ideolojik ve siyasi sahada meydana gelen değişimlerin bir çıktısı olarak 1980'li yılların başından itibaren, kamu yönetimi gelişmiş olan birçok ülke, büyük bir değişim içerisine girmiştir. Kamu yönetimi alanında hâkim olan geleneksel hiyerarşik bürokratik yapı değişerek yerini esnek, piyasa odaklı bir anlayışına bırakmıştır. Bunun sonucunda vatandaş ve devletin rolleri yeniden tanımlandığı için yönetim işlevini gerçekleştirme metotlarında da değişiklikler yaşanmıştır (Gözel, 2003, s. 195). 1980'lerde başlayan kamu yönetimi reform dalgası genellikle YKY olarak adlandırılmaktadır (Bevir, 2003, s. 1; Hood,

1989, s. 349). YKY, bilim adamları tarafından; Al (2002, s. 108)[37], Denhardt ve Denhardt (2003, s. 4)[38], Eryılmaz (2014, s. 48)[39], Hood (1991, s. 3); "yeni kamu yönetimi", Hood (1991, s. 3); "yeni kamu işletmeciliği", Osborne ve Gaebler (1992, s. xix); "girişimci hükümet", Lan ve Rosenbloom (1992); "piyasa temelli kamu yönetimi" gibi farklı biçimlerde adlandırılmaktadır. Bu yaklaşımlarda YKY'nin halen devam eden bir reform hareketi olduğu görülmektedir.[40] YKY, belirli bir kurucusu olan, formel bir teori üzerinden üretilmekten çok yaşanan deneyimler ile meydana getirilen, teorik gelişmesini halen devam ettiren idari reform hareketidir (Tortop ve ark. 2012, s. 318). Bir başka deyiş ile statik bir olgu değil, gelişen bir olgudur (Osborne ve McLaughlin, 2002, s. 11). Bu bağlamda; YKY, 1980'li yılların sonundan 1990'ların başı ve günümüze kadar birçok ülkede kamu yönetimi pratiğinde bir dizi reform hareketi ile birlikte gelişmiştir (Üstüner, 2000, s. 20). 1980'lerin başında Başbakan Thatcher ile İngiltere'de başlayan ve o zamandan beri tüm dünyaya yayılan YKY, Avustralya ve Yeni Zelanda'da önemli reformlar yapılmasına sebep olmuştur. ABD'de bu terim hiç kullanılmamakta, ancak YKY yöntemleri "devletin yeniden keşfi" şeklinde uygulanmaktadır. YKY artık üçüncü dünya ülkelerine de yayılmıştır (Lane, 2000, s.304). 1980'lerde Türkiye'de, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983); Türk devlet geleneğinin merkeziyetçi-otoriter yaklaşımıyla belirlenen genelde devletin, özelde ise kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısının, teknolojik ve yönetimsel tekniklerdeki yeni gelişmeleri benimsemediği ve bunun da kamu yönetiminin işleyişini engellediği ileri sürülmekteydi. Ateş'e göre verimliliğe, etkinliğe, kurumların amaçlarının ve yapılarının yeniden düzenlenmesine, idari reform için merkezi bir otoritenin kurulmasına yaptığı vurgu ve önceki türlerine kıyasla teorik tutarlılığı ile Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, YKY yaklaşımının Türk idari sistemindeki ilk tezahürü olarak görülebilir. Plan hazırlanırken Özal, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı görevini de vekâleten yürütmekteydi. Kamu sektörünün verimliliğini ve

[37] Al, çalışmasında; "New Public Management" kavramının karşılığının "Yeni Kamu İşletmeciliği" olduğunu belirterek ancak çalışmada bu kavramın karşılığı olarak "Yeni Kamu Yönetimi" kavramını kullanacağını belirtmiştir (2002, s. 108).

[38] Denhardt ve Denhardt çalışmalarında kavramın; profesyonel işletmecilik "managerialism,", "ekonomik rasyonalizm", "devletin yeniden keşfi/icat edilmesi", "yeniden icat hareketi" şeklinde pek çok isimle anıldığını belirtmektedir (2003, s. 4).

[39] Eryılmaz (2014, s. 48)'ın çalışmasında YKY'yi kullanmasındaki neden; YKY'nin daha kapsayıcı bir kavram olmasıdır.

[40] Çevik (2022, s. 42) YKY'nin farklı tanımlara sahip olmasını kavram üzerindeki tartışmaların devam etmesine bağlamaktadır.

etkililiğini artırma ihtiyacı, başta Özal hükümeti olmak üzere farklı yönelimdeki hükümetler tarafından çok önceden hissedilmiş olmasına rağmen, YKY teknikleri Türk kamu hizmetlerinde ancak 1980'lerin ortasından beri benimsenmiştir (Ateş, 1999, s. 5 ve 72-73). AB'ye üyelik sürecinde AB, Türkiye'nin israfın azaltılmasına ve kamu kaynaklarının yönetiminin, verimliliğinin ve etkinliğinin geliştirilmesine daha fazla önem vermesi gerektiğini tespit etmiştir. Tüm bunlardan hareketle YKY şeklindeki uygulamaların hayata geçirilmesi aniden olmamış, ihtiyaç ve şartların bir sonucu olarak adım adım gerçekleşmiştir. Geçmişte israfın önlenmesi ve verimlilik üzerinde durulmuş, sonrasında piyasa tipi mekanizmalar devreye sokulmuştur. Türkiye bakımından YKY'yi hatırlatan uygulamalara özellikle Özal döneminde rastlanılmaktadır (Sözen ve Shaw, 2002, 478). Dolayısıyla bu süreçte Reaganizm, Thatcherizm ve Özalizm olarak adlandırılan uygulamalar gerçekleştirilmiştir (N. T. Arslan, 2010, s. 21).

YKY'nin ortaya çıkması dünya çapında devlette yaşanan gelişmelere, devletin yeniden icat edilmesi/tanımlanması görüşüne, kamu tercihi teorisine dayanmaktadır. 1970 ve 1980'li yıllarda yaşanan mali krizler, "daha az maliyetle daha iyi çalışan devlet" yaratmaya yönelik çabalara yol açmıştır. Bu sebeple sorun önemli ölçüde ekonomik terimlerle çevrelenmiştir. Sonuç olarak, mali kemer sıkma önlemleri, kamu üretkenliğini artırma çabaları, ihaleler ve özelleştirme dâhil alternatif hizmet sunum mekanizmalarıyla ilgili deneyimlerin tümü, ekonomik analize dayalı devlet sorunlarına çözüm bulma çabası olan ekonomik rasyonalizme dayanmaktaydı (Denhardt ve Denhardt, 2003, s. 5). YKY'de yönetimin teknik bir süreç olarak ele alınması, devlet-vatandaş ilişkilerinin üretici-tüketici (müşteri) konumunda düşünülmesi, kamu hizmetlerinin bedelsiz olmaktan çıkartılması, piyasa-özel sektör ayrımının belirsizleştirerek piyasa mekanizmalarının kamuda yer almasına vurgu yapılması, YKY'nin neo-liberal ideoloji ve onun siyasal-yönetsel projeleri ve söylemleri üzerinden yükseldiğini göstermektedir (Güzelsarı, 2004, s. 9).

1.4.2. Yeni Kamu Yönetiminin Kuramsal Temelleri

YKY, iki farklı fikir akımının evliliğinden doğmuştur. Bunlardan birincisi; "Kamu Tercihi", "İşlem Maliyetleri" ve "Asıl-Vekil" gibi iktisat kuramları üzerine inşa edilen "Yeni Kurumsal İktisat" teorisi, ikincisi; "işletmecilik (manageralism)" ve "profesyonel işletmecilik" anlayışıdır (Hood, 1991, s. 5; Kaboolian, 1998, s. 190). F. N. Genç (2010, s.146) ve Aucoin (1990, s. 116-117)'e göre ise YKY'nin teorik

arka planı; "Kamu Tercihi Teorisi" ile "İşletmecilik" anlayışıdır. Aucoin (1990, s. 116)'a göre YKY ve reformları, temsili hükümetin bürokrasi üzerindeki önceliğini yeniden tesis etme ihtiyacına odaklanan; KTT ile yönetim ilkelerinin bürokrasi üzerindeki önceliğini yeniden tesis etme ihtiyacına odaklanan; işletmecilik yaklaşımlarından etkilenmiştir.

1.4.2.1. Yeni Kurumsal İktisat

Hood (1991, s. 5) ve Üstüner (2000, s. 20-21)'e göre YKY'nin ortaya çıkışında etkili kuramsal temellerden ilki olan yeni kurumsal iktisat yaklaşımı; rekabete dayalı, kullanıcıların (müşterilerin) tercih özgürlüklerinin olduğu, şeffaf, inisiyatif sahibi bir bürokrasi oluşturmaya dönük bir dizi reform hareketini beraberinde getirmiştir.

1.4.2.1.1. Kamu Tercihi Kuramı

1929 Dünya Ekonomik Bunalımının bütün dünyayı etkilemesi sonucunda piyasaların işleyişinde bir sorun olduğu ve bunun devlet müdahalesini gerektiren bir şey olduğunu (Howitt, 1986, s. 631), devletin ekonomiye müdahalesinin kaçınılmaz olduğunu savunan Keynes'in "Genel Teori"si[41] (Keynes, 1936) başta Amerika olmak üzere dünyadaki pek çok gelişmiş Batı ülkesi tarafından benimsenmiştir. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında kamu sektörünün aşırı büyümesi, bütçe açıklarının ve enflasyonun artış göstermesi neticesinde Keynesyen politikaların uygulanmasına dair ekonomik ve siyasi arenada tartışmalar başlamıştır. Avrupa Hükümetleri farklı arayış içerisine girmiş (Uzun, 2009, s.1), bunun sonucunda "Piyasanın Başarısızlığı" teorisine karşılık "Devletin Başarısızlığı" teorisini ortaya koyan KTT (Yolal, 2018, s. 161) gündeme gelmiştir. Dolayısıyla KTT'nin üzerinde durduğu nokta; piyasanın başarısızlığını gerekçe göstererek devletin piyasaya müdahale ederek büyümesidir (Kılınç Adanalı, 2016, s. 287).

Brennan ve Buchanan, KTT'yi; "modern iktisadın teorik yöntem ve tekniklerinin politik süreçlerin incelenmesine uygulanması" olarak tanımlamaktadırlar (1988, s. 179). Kamu tercihi teorisi, iktisat teorisinin araç ve yöntemlerini alarak bunları politikaya, siyaset bilimine ve kamu ekonomisine uygulamaktadır. Bu teori; siyasi karar alma ve oylama mekanizmalarının analizini yapan bir kuramdır (Buchanan, 2009, s. 13). Bu bağlamda kamu tercihi teorisini; "siyaset bilimini iktisat araçları ile açıklamak" (Kul ve Yüksel, 2018, s. 89), "politik bilimin ekonomik analizi".

[41] Genel Teori hakkında daha fazla bilgi edinmek için bkz; (Howitt, 1986),

şeklinde kavramsallaştırmak mümkündür (Aktan, 2000). Teoride; politik karar alma süreci piyasa sürecinin yerini alırken, politik sürecin aktörleri olan seçmenler, bürokratlar, politikacılar ve baskı grupları piyasadaki aktörlerin yerlerini almaktadırlar (Özer ve Kartal, 2018, s. 46). Bunun yanı sıra KTT ile karar alma süreci içinde yer alan bu aktörlerin davranışları incelenmiş ve analiz edilmiştir (Uzun, 2009, s. 1).

Buchanan'a göre refah ekonomisinin temeli olarak bilinen piyasanın başarısızlığı, yerini devletin başarısızlığına bırakmıştır. Harcamalar, büyüme, bürokrasi ve iktidarın kullanımı devletin başarısızlık nedenleri olarak görülmektedir. Bürokrasi, siyasal mekanizmanın aldığı kararları uygulamasına rağmen, bürokrasinin devletin başarısız olmasında ciddi etkisi bulunmaktadır. Bu sebeple kamu görevlilerinin her zaman kamunun menfaatini önceleyerek hareket ettikleri düşüncesini tekrar değerlendirmek gerekmektedir (Kılınç Adanalı, 2016, s. 287). KTT'ye göre devletin ekonomideki etkinliği arttıkça, müdahaleci devlet anlayışı geliştikçe yönetimdeki yozlaşma da giderek artmaktadır. Bu bağlamda ekonomik sorunların artmasında devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılmaması yatmaktadır (Özer ve Kartal, 2018, s. 51). KTT müdahaleci devlet anlayışını sorgulamakta ve devletin piyasa üzerindeki müdahalesinin hukuksal vasıtalarla sınırlanmasının gerektiğini savunmaktadır (Uzun, 2009, s. 2). KTT, devletin sahip olduğu hak, yetki, güç ve sorumlulukların net bir biçimde belirlenmesi gerektiğini savunmaktadır (Yolal, 2018, s. 161).

KTT'nin "Metodolojik bireycilik/bireyselcilik", "rasyonalite ve maximand" ile "politik mübadele" ilkesi olmak üzere üç temel ilkesi bulunmaktadır. (Kızılboğa, 2012, s. 94). Metodolojik bireycilikte bireyin önemi vurgulanarak toplumda bütün ekonomik ve sosyal kararların bireylerin tercihlerine göre belirlendiği ifade edilmektedir. Devleti meydana getiren organların kararları birey tercihlerinin bir çıktısı olarak oluşmaktadır (Aktan, 2000). Ancak teoriyi eleştiren kamuda esas olanın birey değil, toplum olduğu noktasında birleşmektedirler (Kızılboğa, 2012, s. 105). "Rasyonalite ve maximand" ilkesinde bireyler rasyonel ve tutarlı tercihlere sahiptirler. Bu sebeple faydalarını en üst düzeye çıkartacak tercihlerde bulunmaktadırlar. Özel ekonomide olduğu gibi kamu ekonomisinde de "özel çıkar maksimizasyonu" ilkesi geçerlidir. Bu sebeple KTT, kamu ekonomisinde temel amacın kamu ya da toplumsal çıkarın maksimize edilmesi olduğu görüşüne karşı

çıkmaktadır (Aktan, 2000). Burada KTT, kamu çıkarına öncelik vermediği noktasında eleştirilmektedir. (Kızılboğa, 2012, s. 105).

İktisat malların ve hizmetlerin değiş tokuşunu incelemektedir. KTT kuramcıları iktisadın esas ögesi olan "mübadele" kavramının siyasal alanda da yaygınlaştırılması gerektiğini belirtmişlerdir (Uzun, 2009, s.15). Buchanan, politika oyunu ve bu oyunun aktörlerini analiz etmek için "politik mübadele" kavramını kullanmaktadır. Bireyler bir malı diğer bir mal ile mübadele etmek için piyasaya girmektedirler. Politikada da bireyler mübadelenin içindedirler. Bireylerin bu süreçte amacı; mevut yapı içinde sağlayamadıkları amaçlarını mübadele yoluyla sağlamaktır. Mübadele örneksemesi her iki tarafın kendi çıkarlarını gerçekleştirmek için bu işlemi gönüllü olarak kabul ettiklerini varsaymaktadır. Mübadele politik süreç içinde gerçekleşiyorsa süreç içinde; seçmen, siyasal iktidar, bürokrasi, muhalefet ve baskı grupları bulunmaktadır. Örneğin siyasal iktidar ile seçmen arasındaki mübadele; oy ve kamusal hizmetlerden yararlanma şeklinde gerçekleşmektedir. Seçmenler kamusal hizmetlerden daha fazla yararlanmak isterken siyasal iktidar da daha fazla oy alabilmek için daha fazla kamusal hizmet vaadinde bulunmaktadır (Kılınç Adanalı, 2016, s. 287-288). Ya da ihtiyacımız olan bir malı almak için nasıl daha az ihtiyacımız olan bir maldan vazgeçiyorsak, devletten aldığımız hizmetlerde de ihtiyacımız olanları alabilmek amacıyla hizmetlere yaptığımız katkı arasında mübadelede bulunuruz. Dolayısıyla bireyler politik alanda/piyasada tercihlerini yaparken rasyonel beklentilerden hareket edecekler, kendileri için en iyisi olduğunu düşündükleri politik tercih noktasında karar vereceklerdir. Dolayısıyla KTT ile devletin ekonomik kararlar alırken yüksek politik beklentilerin kararları etkilemesine engel olacağı düşünülmektedir (Uzun, 2019, s. 15).

Bürokrasi-siyasal iktidar arasındaki politik mübadele ise bürokrasinin sahip oldukları imkânları genişletmek üzerine kuruludur. Politik mübadele başarısız olduğunda devlet de başarısız olmuş demektir. Buchanan'a göre devletin başarısız olmasının sebebi; bireylerin hak ve özgürlüklerini kollamak için anayasal sözleşme kapsamında ortaya çıkarılan koruyucu devlet anlayışının ortadan kalkarak, devletin emniyet ve adalet hizmetlerinin yanında diğer kamusal mal ve hizmetleri de sunmaya başlamasıyla birlikte ortaya çıkan üretken devlettir. Yani devletin büyümesidir. Burada koruyucu devlete karşı üretken devlet ve aynı zamanda aşırı devlet ile sorumlu devlete karşı aşırı devlet söz konusudur. Her iki devlet sınıflandırmasında da devletin, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin koruyucusu rolünden kişisel çıkar

güdüsü ile büyüyerek hantal ve aşırı bir yapıya evrilmesi vardır. Bununla birlikte bu süreçte bireyin menfaatini koruması her durumda kötü değildir. İyi yönetilmesi halinde kaynak kullanımı etkinleştirilebilecektir. Bu sebeple refah devleti anlayışı devletin başarısızlığına yol açıyorsa devletin, toplumun güvenini sağlayacak, yasal süreçleri gerçekleştirecek kadar büyük ve fakat adaletsizliğe ve bireysel özgürlüklerin kısıtlanmasına da fırsat vermeyecek şekilde küçük olmasının sağlanması gerekmektedir. Tüm politik aktörlerin sebep olduğu politik yozlaşma ile devlet başarısızlığını sonlandırmak için devletin güç, yetki, görev ve fonksiyonlarının sınırlandırılması gerekmektedir. Ayrıca yetersiz bir politikacının yetenekli olan ile değiştirilmesi de sorunu çözmeyecektir. Önemli olan sınırların ve kuralların oluşturulmasıdır. Çünkü devletin başarısızlığı; politikacı, seçmen ve kamu sektörünün işleyişi ile aralarındaki ilişkilerde kuralların yeterli ve sınırlayıcı olmamasından kaynaklıdır. Kamu tercihi teorisine göre tüm bu olumsuzlukların giderilebilmesi için kamunun hareket alanı belirlenmelidir. Aksi takdirde tüm politik aktörler çıkar maksimizasyonu ile hareket edecektir. Hareket alanı ve sınırların belirlenmesi ile bürokrasi asli fonksiyonlarına dönecektir. Bürokrasinin asli işlevine dönmesi de siyasi dejenerasyonu ve yolsuzluğu azaltacak, demokratik işlemlerin sürmesi sağlanacaktır (Kılınç Adanalı, 2016, s. 287-289).

Bununla birlikte KTT; piyasa mekanizmasının her koşulda çok iyi çalışmaması, fazlasıyla bireysel akılcılığı öne çıkarması, kamu yararına yönelik davranışları yok sayması, özel ve kamu sektör bölüşümünde çok fazla problemin olması sebebiyle eleştirilmektedir (M. A. Özer, 2006, s. 15).

KTT, kamu sektöründe rekabete odaklı, müşteri/vatandaşın tercih hakkına sahip olduğu, açık ve sorumluluk üstlenen bir yönetim anlayışıdır (Al, 2006, s. 190). KTT'yi kamu yönetimi ve YKY kapsamında değerlendirdiğimizde; KTT, devletin müdahalesini; tekelleri teşvik etmek, girişimci davranışı bastırmak, tercihleri sınırlamak, gereksiz hizmetleri aşırı üreterek israfı ve verimsizliği teşvik etmek olarak tanımlamaktadır. Piyasalar ise rekabeti teşvik eder, seçim ve özgürlüğü en üst düzeye çıkarır, verimliliği artırır, parçalanmış faaliyetleri fiyat mekanizması yoluyla koordine eder ve girişimci davranışın gelişmesi için koşullar yaratır. Bunlar devletin ve idarenin bir rolü olarak kabul edilmekle birlikte devletin piyasa sistemleri için bir "kolaylaştırıcı" ve "minimalist düzenleyici" olması gerekmektedir. Bu sebeple kamu yönetiminin, mümkün olduğunca iç ve dış pazarların yaratılmasını teşvik eden yapılara ihtiyaç duyduğu görülmektedir. Bu da özelleştirme ve sözleşmeci devlete

kadar uzanan bir dizi seçeneğin araştırılması anlamına gelmektedir (Gray ve Jenkins, 1995, s. 84). Öte yandan KTT, hiyerarşiyi önemsizleştirmekte ve ekonomiklik ve verimliliği merkeze alan bir teori üretmektedir (Tosun ve Dülgar, 2019, s. 159). KTT'nin argümanları ağırlıklı olarak bürokrasinin azaltılmasına yöneliktir. KTT teorisyenleri genel olarak en iyi sonucun; piyasa güçlerine maksimum, yönetime minimum rolün verildiğinde gerçekleşeceği sonucuna varmışlardır. Bu görüş çoğunlukla ideolojik olsa özel sektörün kamu sektöründen daha iyi olduğuna dair önemli oranda kanıt bulunduğunu ileri sürmektedirler. Eğer yönetimin mal ve hizmet tedarikindeki rolü azaltılabilirse, ekonominin tamamı bundan faydalanacaktır. Kimseye hesap vermeyen bir bürokrasinin aksine, piyasaların hesap verebilirlik konusunda daha iyi mekanizmalara sahip olduğu da iddia etmektedirler. Ayrıca KTT, rekabete ve tercihe izin vermek ve mümkün olduğu kadar çok faaliyetin özel sektöre geri dönmesi şeklinde alternatifler sağlamıştır (Hughes, 2003, s. 11, 41). Bu bağlamda KTT'nin kamu yönetimine önerileri; yönetimin etkinliğinin gerçekleştirilmesi için şeffaf olunması, her alanda rekabetin olması ve her alanda fayda-maliyet analizlerinin yapılması, fayda ve maliyetin dağılımının pazar şartlarına yaklaştırılması, etkin bir bürokrasi için ekonomik teşvik sisteminin geliştirilmesi, performansa dayalı ücretlerde farklılaşmaya gidilmesidir. KTT'nin bu önerileri YKY kapsamında 2003 yılında başlatılan yönetsel reform çalışmaları ile de desteklenmiştir. Başbakanlık tarafından hazırlatılan Dinçer ve Yılmaz'ın hazırladığı "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" adlı raporda değişime parçalardan değil, sistemin bütününden başlanarak hareket edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu noktada; kurum içi denetimi verimli bir şekilde kullanan, şeffaf, hesap verebilir, açık, faaliyet ve performans raporları ile kurumun takip edilme fırsatını kamuya veren bir yapıya bürünülmüştür. Kamunun yükünün azaltılması kapsamında özelleştirmeler yapılarak kamunun asli görevlerine dönmesi hedeflenmiştir. Bu hedefleri gerçekleştirmek için gerekli yasal düzenlemeler yapılmış, yeni bir yönetim biçimi kazandırılmaya çalışılmıştır (Kızılboğa, 2012, s. 107). KTT ile yönetişim arasında da bir ilişki bulunmaktadır. Her iki açılım da 1980'lerin başında devletin büyümesinin sebep olduğu problem sonucu ortaya çıkmıştır. Hedefler bakımından benzerlikler ve zaman zaman ayrışmalar bulunsa da her iki yapılanmada esas amaç; devletin küçültülmesi ve siyasal iktidarın yetkilerinin daraltılmasıdır. Devletin küçültülmesi devletin asli işleyişine dönmesini sağlayacaktır. Siyasal iktidarın yetkilerinin daraltılması kamu tercihinde anayasal düzenleme ile yapılırken, yönetişimde bu

daralma yetkilerin toplumdaki çeşitli gruplarla paylaştırılması ile gerçekleştirilmektedir (Kaplan, t.y.).

1.4.2.1.2. Asıl-Vekil Kuramı

Demokrasilerde, vatandaşlar asıl (anahtar kişi) olarak kabul edilir ve onların adına temsilcileri (vekil) seçerler. Ancak seçilmiş yetkililer, vatandaşların talep ettiği tüm kamu çalışmalarını gerçekleştiremez ve tüm hizmetleri ve malları üretemezler. Bu nedenle, vatandaşların taleplerini karşılamak için kendi acenteleri olarak kamu çalışanlarını işe alırlar. Asıl-Vekil Teorisi, bu durumda kamu yöneticilerinin demokratik bir siyasi sistemde mandantların, yani vatandaşların acenteleri olduğunu iddia eder. Ayrıca, hükümetin yasama ve yürütme kolları, vatandaşları temsil etmek üzere onlar tarafından seçildikleri için kamu yöneticilerinin de mandantları olarak düşünülebilir. Mandat-Mandant Teorisi'ne göre, eğer ajanlar iyi performans göstermezse, mandantlara yani vatandaşlara karşı yakın ve sürekli bir takip gereklidir. Kamu tercihi teorisi de NPM'nin temelini oluşturur. Bu teori, politikaların çoğunluğun isteklerini yansıtması ve çoğunluğun çıkarlarını hizmet etmesi gerektiğini belirtir, çünkü vatandaşlar kendi çıkarlarına sahip müşterilerdir. Eğer piyasa sinyalleri takip edilirse, kamu sektörü yöneticileri çoğunluğun ne istediğini belirleyebilir; bireysel müşterilerin çıkarlarının birikimi, hükümetin genel çıkarları tahmin etmesine olanak tanır. Eğer kamu yönetiminin merkezileşmesi çoğunluk müşterileri için sorunlara neden oluyorsa ve yerel konular daha önemliyse, yönetimi merkezileştirmek gerekebilir.

Bu teoride asil; tüketiciyi, vekil; hizmet sağlayan örgütleri temsil etmekte olup, devletin asil mi yoksa vekil mi olduğu tartışmaya açılmaktadır. Geleneksel güçlü devlet modelinde devlet vekil, vatandaşlar asil statüsündeyken günümüzde devlet asil ya da vekil olabilmektedir. Devlet asil konumunda iken özelleştirme, program ve projeleri gerçekleştirmekte, vekil konumunda ise topluma, vatandaşlara, otorite kaynaklarına sorumluluk üstlenmekte ve hesap verebilirlik rolünü üstlenmektedir (Guston, 1996).

1.4.2.1.3. İşlem Maliyetleri Kuramı

Bu teori; ömür boyu istihdam, kıdeme göre terfi, kamu istihdamının koşulları, geleneksel hesap verebilirlik, hatta bürokrasi gibi bazı kamu yönetimi ilkeleri, zayıf

teoriye dayandıkları ve iyi bir performans için yeterli katkı sağlamadıkları gerekçesiyle sorgulanmaktadır (Hughes, 2003, s. 13).

Bu teoride kamu yönetimi kapsamında; kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda ihale usulü uygulanmaktadır. Rekabet sağlandığı takdirde bazı işlem ve faaliyetlerin maliyetlerinin azalacağı vurgulanmaktadır (Kavanoz, t.y., s. 5).

1.4.2.2. İşletmecilik

Hood (1991, s. 5)'un bahsettiği YKY'nin ortaya çıkmasındaki ikinci süreç; kamu sektöründe özel sektör modelini temsil eden ekonomik yönetim modeli (işletmecilik) uygulanmasıdır. Pollitt (1990, s. 2-3) tarafından işletmecilik şu şekilde tanımlanmıştır: (i) verimlilikte sürekli artış, (ii) "gittikçe daha karmaşık" teknolojilerin kullanımı, (iii) üretkenlik için disipline edilmiş bir işgücü, (iv) profesyonel yönetim rolünün net bir şekilde uygulanması, (v) yöneticilere yönetme hakkı verilmesi. İşletmeciliğinde ideal dünyasında "hedefler açıktır", "personel yüksek motivasyona sahiptir", "parasal maliyetlere dikkat edilir" ve bürokrasilerin ortadan kaldırılması gerekir. Bu da özel sektörde bulunan "iyi iş uygulamalarının tanıtımı" ile gerçekleştirilebilmektedir.

Bu yaklaşımda; kamu sektörünün performansının ölçülmesi ve verimliliğin artırılması için özel sektör yöntem ve tekniklerinden daha fazla yararlanılması gerekliliği öngörülmektedir. Bu sayede yöneticiler performanslarından da sorumlu tutulabileceklerdir. Özel sektör işletme yöntem, kavram ve tekniklerinin kamu sektöründe uygulanması piyasa ilkelerine, bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, sonuç odaklı, girişimciliğe vurgu yapan bir anlayışı getirmektedir (Kavanoz, t.y., s.5).

1.4.2.3. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri

YKY yaklaşımı, geçmişte iyi bir iş görmek ile birlikte, yeni ortaya çıkan gelişmeler ile önemini kaybetmiş, günümüzde ise verimsizlik, hantallık, kırtasiyecilik ile özdeşleştirilen, Weberyen anlayış dediğimiz 21. yüzyılın egemen klasik yönetim anlayışına tepki ve alternatif olarak ortaya çıkmıştır (N. T. Arslan, 2010, s. 27; Bilgiç, 2013, s. 36; Gözel, 2003, s. 197; Sözen, 2005, s. 5; Yamamoto, 2003, s. 3). YKY, Weber'in ideal bürokrasi olarak tanımladığı, kapitalist üretim tarzına dayalı ulus devletlerin kamu hizmeti sunumundaki örgütlenme modelini eleştirmektedir. Klasik bürokrasinin hantallığı, merkeziyetçi yaklaşımı, karmaşık

kuralları, beklentilere cevap verememesi gibi özellikleri de eleştirilmektedir. Bu yapı kaynakları israf ettiğinden, hizmetleri ucuz olmadığından, katı bir merkeziyetçiliğe sahip olduğu için değişmelidir (N. T. Arslan, 2010, s. 23). YKY'nin geleneksel kamu yönetiminin rekabetçi piyasa ekonomisinin taleplerine uyum sağlama konusundaki sınırlamalarına bir tepki olarak ortaya çıktığı da belirtilmektedir (Osborne, 2006). YKY'nin ortaya çıkardığı yönetsel değerler, neredeyse tüm dünyada etkili olmuş, dünyadaki kamu yönetimlerinde oldukça önemli dönüşümlerin yaşanmasına sebep olmuştur (Çamur ve Aydın, 2022, s. 148). Yirminci yüzyılın büyük bölümünde hâkim olan geleneksel kamu yönetimi modeli, 1980'lerin ortasından itibaren esnek, piyasaya dayalı bir kamu yönetimi biçimine doğru evrilmiştir. Dolayısıyla bu sadece bir reform veya yönetim tarzındaki küçük bir değişiklik değil, devletin toplumdaki rolünde ve vatandaşlarla olan ilişkisindeki bir dönüşümdür (Hughes, 2003, s. 1). YKY'nin ilkeleri genel olarak çıktı kontrollerine vurgu, geleneksel bürokratik organizasyonların ayrıştırılması, piyasa ve yarı piyasa mekanizmalarının tanıtılması ve müşteri odaklı hizmetlerle karakterize edilmektedir (Hood, 1991, s. 4-5).

Hood (1991, s. 3)'a göre YKY'nin yükselişi dört yönelim ile ilişkilendirilebilir: (i) kamu harcamaları ve personel alımı açısından azalmaya giderek devletin büyümesini yavaşlatma veya tersine çevirme, devletin küçültülmesi (ii) hizmet üretimi ve sunumunda yetki devri vurgusu ile beraber klasik kamu kurumlarının iş görmesi yerine devlet haricinde ikincil kaynakların kullanılması ve özelleştirme/yarı-özelleştirmeye doğru kayma, (iii) kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında bilgi teknolojileri özelinde otomasyonların geliştirilmesi, (iv) devletler arası iş birliğine giderek daha fazla odaklanan, daha uluslararası bir gündemin geliştirilmesi.

Bu ilişkilendirmenin gerçekleşmesi için YKY, yedi temel doktrin[42] üzerinde birleşmektedir: YKY'ye göre; (i) üst düzey yöneticilere daha çok yetki verilmelidir. Yöneticilerin görevleri açık ve net bir biçimde tanımlanmalıdır. Ancak bu sayede inisiyatif alma ve eylemleri için hesap verme kapasiteleri artırılmış olacaktır. (ii) Örgüt için standartları ve performansı değerlendirmek için ölçütler geliştirilmelidir. Amaçların niceliksel terimler ile başarı ölçütlerinin tanımlanması gerekmektedir. Hesap verebilirlik; hedefleri net bir biçimde tanımlamayı, verimlilik ise hedefleri gözetmeyi gerektirir. (iii) Süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır. Kaynak

[42] YKY'nin farklı savunucuları doktrinin farklı yönlerini vurgulamış (Hood, 1991, s. 4) ve YKY'nin kavram olarak anlamı ve kesin doğası üzerine bir tartışma olmuştur (Dunleavy ve Hood, 1994, s. 9). Yedi örtüşen öğenin çoğu YKY tartışmalarında karşımıza çıkmaktadır. YKY'nin yol gösterici bu yedi ilkeleri temel olarak bilim adamları arasında kabul edilmiştir (Hood. 1991, s. 3).

tahsisinde performans esas alınmalı, kaynaklar başarılan sonuçlar dikkate alınarak dağıtılmalıdır. (iv) Üretim ve hizmet sunumu birbirinden ayrılmalıdır. Kamu sektöründe parçalı yapıya geçilmelidir. Bu süreçlerde özel sektör ile iş birliği yapmak daha verimli olacaktır. (v) Kamu sektöründe rekabet şartları belirlenmelidir. Rekabet anlayışı daha düşük maliyetlere ve daha iyi, yüksek standartlara ulaşmamızı sağlayacaktır. (vi) Kısa vadeli iş sözleşmelerinin kullanılması, kurumsal planların geliştirilmesi, performans anlaşmaları yapılması şeklindeki özel sektör tarzı yönetim teknikleri benimsenmelidir. (vii) Kaynak kullanımında disiplinli ve tutumlu olunmalıdır. Kamu sektörünün kaynak talepleri kontrol edilmeli ve daha az kaynak ile daha fazla iş yapılmalıdır (Hood, 1991, s. 4-5; 1995a, s. 96).

YKY'nin iki temel amacı vardır. Bunlardan birincisi; devletin rolünün ve yürüteceği hizmetlerin yeniden belirlenmesidir. İkinci amaç ise kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde etkinlik ve verimliliğin artırılmasıdır (Boztepe, 2018, s. 194). YKY anlayışında devlet; rekabeti geliştiren, vatandaşa yönelik, vatandaşı güçlendiren, girdilerden çok çıktılara önem veren, vatandaşı müşteri olarak gören, otoriteyi aşağı birimlere indiren, piyasa kurallarını önceleyen bir rol üstlenmelidir (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 20). YKY'ye göre devlet faaliyet alanı bakımından küçültülmelidir. Bu bağlamda devlete yüklenen roller: (i) devletin kendisinin doğrudan doğruya üretici olmak yerine, mal ve hizmet üreten kuruluşlara bilgi ve deneyimi sunmalı, (ii) firmalar arasındaki rekabeti geliştirmeli, (iii) bürokrasi vatandaş tarafından denetlenebilmeli, (iv) performans ölçümünde girdilerden çok çıktılar öncelenmeli, (v) vatandaşlar müşteri olarak algılanmalı ve onlara çeşitli opsiyonlar sunulmalı, (vi) sorunlar ortaya çıkmadan önce bir sonuca bağlanmalı, (vii) tüketmenin ve harcamanın yanında kamuda kazanma ögesi ön plana çıkarılmalı, (viii) piyasa mekanizması tercih edilmeli, (iv) katılımcı anlayış ile desantralizasyon teşvik edilmelidir (Hood, 1991, s. 4-5).

YKY anlayışının ilkeleri literatürde farklı şekillerde yer almaktadır. Bu ilkeler; (i) yerelleşmeye önem verilmesi, (ii) kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetim haricinde yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması, (iii) özerk yapılar oluşturması, (iv) yetkilerin örgütün alt birimlerine aktarılması, (v) istihdam ve planlama gibi alanlarda özel sektör uygulamaların örnek alınması, (vi) yöneticilerin özel sektör anlayışına uygun profesyonel yönetim becerilerine sahip olması, (vii) üst düzey yöneticilere daha rahat hareket edebilme olanağı sunma, (viii) tasarruf ve verimliliğe daha fazla önem verme, (ix) rekabet ortamı oluşturmak ve böylelikle

maliyetleri azaltmak, (x) girdilerden çok çıktıların önemli olması (xi) süreçten ziyade sonuca odaklanmak, (xii) performans değerleme, (xiii) açıklık (N. T. Arslan, 2010, s. 27-28), (xiv) bürokrasinin azaltılması, (xv) özelleştirme (Hays ve Kearney, 1997, s. 11),

Osborne ve Gaebler (1992) kamu yönetiminin; (i) birebir hizmet etmek yerine yönlendirmek, çeşitli kesimlerin çalışmalarına katalizörlük etmek, (ii) toplumun kamu hizmetlerine katılımını sağlamak, (iii) hizmet sunumuna rekabeti getirmek, (iv) kural yönelimli kuruluşlardan misyon yönelimli kuruluşlara dönüşmek, (v) girdiler yerine çıktılara sonuçlara odaklanmak, (vi) bürokrasi yerine müşterinin ihtiyaçlarını karşılamak, (vii) harcamaktan ziyade gelir yaratmak, (viii) sorunları ortaya çıkmadan önce önlemek, (ix) merkeziyetçi yapıyı terk ederek katılımcı ve takım çalışmasına dayanan anlayışına yönelmek, (x) piyasa mekanizmalarını kamu hizmetlerinde kullanmak şeklinde aynı zamanda YKY'yi de tanımlayan bu rolleri üstlenmesi gerektiğini belirtmiştir.

Aşağıda araştırmada mülki idareye yansıması kapsamında inceleyeceğimiz YKY'nin ilkeleri açıklanmıştır.

Bürokrasiyi azaltmak: YKY'de bürokratların en iyisi; emirleri sorgulamadan yerine getiren, mevcut yapıyı da en iyi koruyan kişidir. YKY anlayışı, esnek hiyerarşi ve örgüt yapısı ile dar merkez, yatay çevre ve yerinden yönetim ilkelerini savunmaktadır (Bilgiç, 2013, s. 36).

Esnek yönetim: YKY'nin temel değişkenlerinden biri de esnek yönetimdir. Bu modelde, kamu yönetiminin tek tip katı formalist örgütsel yapılarından imkânlar dâhilinde vazgeçilerek daha esnek bir anlayış benimsenmektedir (Dinçer, 1998, s. 261). Bilişim teknolojisinin örgütler üzerindeki etkisi klasik teknolojik değişmelerin etkisinden farklı şekilde gerçekleşmiştir. Bu teknoloji yalnızca teknik alanları değiştirmek ile yetinmemiş, aynı zamanda iletişim yollarını, karar verme işlevini ve mekanizmasını, güç dengesini ve denetimi de değiştirmektedir (İzci ve Arslan, 2004, s. 36). Örgütler dikey yapılanmadan ziyade yatay yapılanmaya, personele yapılan yetki devri ya da personelin güçlendirilmesi ile örgüt yapısındaki kademeler azaltılarak basık örgüt yapıları oluşturulmuştur (Aksay, 2015, s. 111). Bu bağlamda esnek yönetimin temel özellikleri; hiyerarşik ayrımların ortadan kalkması, örgütler arasındaki sınırların flu olması, daha "bütünsel", daha az "uzmanlaşmış" örgütsel yapı meydana getirilmesi (Dinçer, 1998, s. 261), hiyerarşinin azalması, orta kademelerin aradan çıkartılması, daha çok adem-i merkeziyetçiliğe ve katılıma yer

veren yönetim yapıları (İzci ve Arslan, 2004, s. 36) şeklinde gelişmiştir. Bu sebeple çevredeki gelişme ve değişimleri tam vaktinde yakalayabilmek için örgütlerin esnekliği etkili olmaktadır (Dinçer, 1998, s. 261).

Profesyonel yöneticilerin yönetimi: İngilizce'deki Latince kökenli "*administration*" ve "*managemen*t" kavramları anlam bakımından birbirleri ile yakından ilişkili olmakla birlikte iki kelimenin Latince kökenleri önemli farklılıklar gösterdiğinden bu kelimeler özünde aynı anlama gelmemektedir (Ömürgönülşen, 2003a, s. 54). "*Administration*" kavramı "*minor*" ve "*ministrar*e" kelimelerinden gelmekte olup, "hizmet etmek ve dolayısıyla daha sonra yönetmek" anlamını taşımaktadır (Hughes, 2003, s. 6; Glare, 2016, s. 1223). Oxford Latince Sözlüğünde "*manus*" kelimesi, "el" anlamına gelmektedir (Glare, 2016, s. 1183). "*Management*" kavramı da "*manus*" kelimesinden gelmekte olup, "kontrol etmek" anlamına gelmektedir. Anlamdaki temel fark "hizmet etmek" ile "sonuçları kontrol etmek veya elde etmek" arasındadır (Hughes, 2003, s. 6). Geçmişte bu yakın ilişki sebebiyle birbirlerinin yerine de kullanılan "*idare*" ile "*yönetim*" kavramları 1980'li yıllardan sonra farklı anlamlarda kullanılmaya başlanmışlardır (Erkan, 2008, s. 39). "İdare" kavramı; talimatları ve hizmetleri takip etmeyi içerirken, "yönetim" kavramı; sonuçların elde edilmesi ve elde edilen sonuçlara ilişkin yöneticinin kişisel sorumluluğunu içermektedir (Hughes, 2003, s. 6). İdare; önceden belirlenmiş kural, proses ve prosedürlerin görev, yetki ve sorumluluklar kapsamında uygulanması iken, yönetim; görev ve faaliyetlerin ortak amacın etkili ve etkin şekilde gerçekleştirilmesi doğrultusunda yürütülmesidir (Ömürgönülşen, 2003a, s. 54). Hood'a göre YKY'nin ilkelerinden bir tanesi "aktif rol oynayan profesyonel yönetime geçilmesi"dir. Bunun anlamı; yöneticilere etkin ve özgür şekilde yönetebilme hakkının verilmesidir (1991, s. 4). Kamu yöneticilerine onları sonuçlardan sorumlu tutmak için yönetme serbestliği verilmesi; idareci pozisyonundan yönetici pozisyonuna geçmeleri anlamına gelmektedir (Sözen, 2005, s. 89). Kamu sektöründe belli kuralları uygulamakla görevli idareciler yerine, belli hedefleri yakalama sorumluluğunu üstlenen ve bu hedefleri gerçekleştirmek için yetkilendirilmiş profesyonel yöneticilere ihtiyaç duyulduğu YKY yaklaşımının temel ilkelerindendir (Erkan, 2008, s. 39). YKY'de yöneticilere yetki vererek kaynaklar ve kararlar noktasında yöneticilerin inisiyatif sahibi olmaları hedeflenmektedir (Sönmez, 2005, s. 89). Dolayısıyla yönetim kavramı; profesyonelliği, kaynakları amaçlara uygun kullanmayı ve yetkilerini bu yönde kullanma şeklinde ifade edilmektedir (Erkan,

2008, s. 39). Profesyonel yönetim hem özel sektörde hem de kamu sektöründe uygulanabilmektedir ve teknik uzmanlıktan üstündür (Özmen, 2012b, s. 48).

Vatandaş odaklı yönetim: Özel sektör yönetimindeki "müşteri odaklılık" olarak adlandırılan müşteriyi önceleyen yaklaşımın, kamudaki yansıması "vatandaş odaklılık" olarak karşımıza çıkmaktadır (Türkyılmaz, 2013, s. 55-56). Türkiye'de "vatandaş odaklı" olmayı ilk kez gündeme getiren VI. Plan hazırlıkları kapsamında 1991 yılında yayımlanan KAYA raporudur (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 13). Bu anlayışta bürokratların yönlendirdiği değil, vatandaşların yönlendirdiği bir kamu yönetimi anlayışı mevcuttur (Gökçe, 1999, s. 63). Vatandaş hizmetlerin gerçekleştirilmesinde daha aktif rol oynamakta, kararların verilmesi sürecine katılım sağlamaktadır (Toy, 2021, s. 318). Vatandaş odaklı yaklaşımda halk merkeze alınmaktadır. Bu anlayışta hizmet sadece bir gruba, bir zümreye değil, halkın tamamı için verilmektedir (Ateşoğlu ve Özkan, 2010, s. 55). Vatandaş odaklı yönetimin amacı; kırtasiyecilik ve bürokrasinin arttığı, hizmetlerin sunulmasında vatandaşın ihtiyaçlarının göz ardı edildiği, zaman ve kaynak israfının olduğu bir yapıdan, vatandaşın istek ve düşüncelerinin öncelendiği bir yönetim anlayışına geçilmesidir (Kutlu ve ark., 2009, s. 508). Buna göre kamusal hizmetlerin dağıtımından denetimine kadar vatandaşların talepleri dikkate alınmaktadır. Şeffaf, adil, hesap verebilir, etkin, katılımcı, verimli, hızlı, erişimi kolay bir yönetim anlayışı vatandaş odaklı yönetim anlayışıdır (Uysal Şahin, 2014, s. 35). Bu anlayışta en önemli amaç; hizmetlerin kaliteli, verimli, etkin bir şekilde vatandaşa sunulmasıdır. Vatandaş da daha saydam ve şeffaf bir yönetim anlayışı talep etmektedir (Toy, 2021, s. 318).

Hesap Verebilirlik: Devlet kurumlarının halka karşı hesap vermeleri gerekmektedir. Vatandaş ile devlet arasındaki ilişki bir tür asil/vekil ilişkisi olarak değerlendirilebilir. Çünkü vatandaşlar başka birinin kendi adına yönetmesine rıza göstermiş bulunmaktadır. Dolayısıyla bunu kabul ettikten sonra kendi çıkarlarına hizmet edildiğinden emin olmaları gerekir. Devlet ile vatandaş arasındaki ilişki; devlet kuruluşunun işlevini yerine getirdiği ve vatandaşların da buna izin verdiği, ancak yetkilerin aşılmaması ve kurumun hesap verebilir olması şartıyla hesap verebilirlik sistemine bağlıdır. Hesap verebilirlik sistemi, hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin güçlerinin bir kısmını değiş tokuş ettiği ve her iki tarafın da diğerine ihtiyaç duyduğu bir düzenlemedir. Literatürde hesap verebilirlikle ilgili çeşitli tanımlar mevcuttur. Hesap verebilirlik; kuruluştaki bir kişinin bir karar veya eylem için suçlamayı veya övgüyü kabul edebilmesi anlamına gelmektedir (Hughes, 2003,

s. 240-241). A. Balcı (2013, s. 157) hesap verebilirliği bir kişinin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklama yapması olarak tanımlamaktadır. Nohutçu ve Balcı (2013, s. 16)'ya göre hesap verebilirlik; kamu yöneticilerinin kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı noktasında hesap verdiği ve performanslarının denetlendiği bir ölçüttür. YKY ile geleneksel kamu yönetimi arasındaki hesap verebilirlik yaklaşımı arasında bazı farklar bulunmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında hesap verebilirlik; "bürokrasinin politikacılar tarafından denetlenmesini, politikacıların da seçimler yoluyla halka hesap vermesini içermektedir." Buna göre geleneksel yaklaşım çerçevesindeki hesap verebilirlikte süreç ve hukuki kaideler önemlidir. YKY öncesi geleneksel kamu yönetiminde kamu sektörünün hesap verebilirliği, ihtiyacı karşılamayan denetim sistemleri ve kamu görevlilerini eylemlerinden dolayı sorumlu tutma ihtimalinin az olması nedeniyle kusurlu görülmekteydi. YKY'den önce idari ve profesyonel sorumluluklar arasında net bir ayrım vardır. YKY'den sonra bu ayrım giderek bulanıklaşmış ve her iki grubun da kullanıcıların ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak kaynakların verimli ve etkili yönetimi için ortak bir sorumluluk üstlenmesi gerekmiştir. YKY'den sonra ise hesap verebilirlik türleri değişerek; "politik (genel kamu sorumluluğu), finansal, profesyonel, yönetsel, örgütsel hesap verebilirlik" olmak üzere beş başlık altında toplanmıştır (Glynn ve Murphy, 1996, s.130,135). YKY'de hesap verebilirlik yönetsel ve kurumsal açıdan yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Bu yeni denetim anlayışında girdilerden ziyade çıktılar üzerinde durulmaktadır. Etkinlik ve verimliliği sağlama ile performansın artırılması üzerinde durulmaktadır (D. Demirel, 2013, s. 361).

Şeffaflık: Şeffaflık hesap verebilirlik ile ilgili bir kavramdır. Hesap verebilirlik ile şeffaflık karşılıklı ve birbirini tamamlar niteliktedir. Şeffaflık, ihtiyaç duyulan bilgiye herkesin ulaşabilmesidir. Şeffaflık için iyi çalışan bir hesap verebilirlik mekanizması, hesap verebilirlik için ise şeffaf politikaların hayata geçirilmesi gerekmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011, s. 24).

Sonuç Odaklılık ve Kuralcılık: Geleneksel kamu yönetiminde girdiler ve süreçler dikkate alınırken, YKY'de çıktılara önem verilmektedir. Sonuçlar üzerinde odaklanılmakta ve sonuçlar temel alınmaktadır (Boztepe, 2018, s. 191, Özer ve Çiftçi, 2023, s. 36; Pollitt, 2001, s. 474). Sonuca yönelme; amaçların net bir biçimde belirlenmesi, o amaçlara ulaşmak için başarı standartları ile yönetim ölçütlerinde düzenleme yapmaktır. Kurumların ürettikleri mal ve hizmetler ile verimliliklerine

göre değerlendirilmesi de sonuçlara yönelmektir (N. T. Arslan, 2010, s. 27-28,33). Sonuç odaklılıktan süreç odaklılığa yönelmenin bir nedeni kuralcılıktır. Geleneksel kamu yönetiminde personel, etkinlik ve verimlilik hedefi ile konulmuş olan kural ve teknikleri kullanarak sorumluluktan kaçabilmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 277). Böylelikle sonuç odaklı olmaktan uzaklaşılmaktadır.

İnisiyatif ve Risk alma: Weberyen bürokrasi modeli yöneticilerin risk almasını engellemekte, bu durum da kaynakların etkin kullanılması yerine israfa sebep olmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde bürokratik örgüt yapısı otoritenin üstlerde toplanmasına sebep olduğundan orta ve alt kademe yöneticilerinin inisiyatif kullanmalarına izin verilmemektedir. Bu da yazışmaların, kırtasiyeciliğin artmasına, işlemlerde gecikmeler yaşanmasına yol açmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 277,279).

Rekabet: Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu sektörü rekabetin var olduğu bir alan olarak benimsenmemiştir. Ancak kamu sektörünün yaşadığı ekonomik kriz, halkın beklentileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinlik, verimlilik, kalite olmaması ve kamu kaynaklarının ölçülü şekilde kullanılmaması rekabetin[43] kamuda da gündeme gelmesine sebep olmuştur (Eren, 2003b, s. 85). Devletin özel sektörü rekabete mecbur bırakırken, kendisini rekabetin dışında tutması bir çelişki olarak değerlendirilmektedir (Al, 2006, s. 189). Kamu sektöründe rekabet ve rekabet benzeri uygulamaların kullanılması YKY'nin önemli özelliklerinden biridir (Eren, 2003b, s. 100) YKY yaklaşımı, kamu sektöründe hizmet sunan birimler arasında rekabetin özendirilmesini benimsemektedir (Hood, 1991, s. 5; Osborne ve Gaebler, 1992).

Müşteri odaklı yönetim: Bu yaklaşımda yönetimler hizmet sundukları çevreyi "müşteri" olarak görmekte ve onlara tercihler sunmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1992).

Alternatif Hizmet Sunumu: Kamu hizmetleri konu, tür ve nitelik itibarıyla çok kapsamlı, çeşitli ve değişkendir. Bu hizmetler idare hukukunda; idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel ile teknik olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır. Süreç içerisinde devletlerin ilk ortaya çıkmasından itibaren idari görevlerin yürütüldüğü, diğer görevlerin ise Sanayi Devriminden sonra yaygın olarak görülmeye başlandığı, 1950'li yıllarda zirveye ulaştıkları, 1980'li yıllardan günümüze gelindiğinde farklı bir sürece girildiği, iktisadi, sosyal ve bilimsel ile teknik kamu hizmetleri bakımından

[43] Al (2006, s.189), rekabetin yanına "piyasa" kavramını da eklemektedir.

devletlerin yavaş yavaş geri çekildikleri, idari hizmetlerin dahi sunum metotları yönüyle değişime uğradıkları görülmektedir. Genel kamu hizmetlerinin gerçekleştirilme yöntemleri açısından değerlendirildiğinde, devletin doğrudan hizmet sunması şeklinde görülen türlerde gittikçe gerileme görülmektedir. Günümüz anlayışında doğrudan hizmet sunma yerine altyapıyı hazırlama, gözetim, denetim, vatandaş memnuniyetini sağlama gibi konulara odaklanılmaktadır (Bilgiç, 2013, s. 27-28). Kamu sektöründe günümüzde meydana gelen yeniden yapılanma ihtiyacı; özel sektörde verimliliği ve etkinliği artırmak amacı ile kullanılan yönetim tekniklerinin kamu sektörüne de uyarlanması görüşünü yoğunlaştırmıştır (Çukurçayır ve Ekşi, 2001, s. 95). YKY yaklaşımında da kamu sektörü yöneticilerinden yaptıkları işe dair yeni yöntemler bulmaları beklenmektedir. Bu sebeple birçok kamu kurumu verimliliği artırmak için alternatif hizmet sunma yöntemleri geliştirmişlerdir. YKY, özel sektörde ve piyasada geliştirilen yaklaşımların kamu sektöründe uygulanmasını devletin işletme gibi yönetilmesini, kamu yöneticilerine ise bir şirket yöneticisi gibi hareket etmeleri önerilmektedir (F. N. Genç, 2010, s. 146). Buradaki amaç kamu kurumlarının da özel sektör kurumları gibi müşteri odaklı, daha üretken, verimli, hızlı, etkili, performans odaklı, bilgi teknolojileri ile donatılmalarını sağlamaktır (Çukurçayır ve Ekşi, 2001, s. 95-96).

Özel sektör yönetim teknik ve değerlerinin kamuda kullanılması: YKY'yi bir yandan kurumsal ekonomik yapılar, bir yandan özel sektör işletme anlayışı biçimlendirmiştir. YKY'nin en önemli özelliklerinden biri özel sektör işletme yöntemlerinin uygulanmasıdır (Bilgiç, 2013, s. 39). YKY yaklaşımının, yeni tekniklerin kullanılmasının yanı sıra, önemli ölçüde özel sektörden alınmış yeni bir değerler kümesine dönüştüğü görülmektedir. YKY, kamu yönetiminin işletme gibi yürütülmesi düşüncesini bir adım daha ileri götürerek özel sektör yönetim tekniklerinin yanında özel sektör yönetim değerlerinin de uyarlanmasını benimsemektedir (Erençin, 2002, s. 27). YKY, kamu sektöründe özel sektör yönetim tercihlerinin uygulanmasını, etkililik ve verimlilik kavramlarının iktisat, işletme mantığı içinde ele alınmasını vurgulamaktadır. Kamu sektöründe değişim yapılarak sektörün hızlı bir biçimde yeni gelişmelere uygun hale getirilmesini öneren OECD, IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar YKY'yi teşvik edici politikalar oluşturmuşlardır (N. T. Arslan, 2010, s. 23,27).

Kısacası YKY, hizmette etkinliğe, verimliliğe, piyasa mekanizmasına, müşteri merkezli hizmet anlayışına, performans hedefleri ile çıktılara önem vermektedir

(Bilgiç, 2013, s. 37). Bu yaklaşım, rekabete dayalı bir sistemin kurulmasını teşvik ederek kullanıcıların tercih özgürlüğüne sahip olduğu, şeffaf ve inisiyatif alabilen bir bürokrasi yaratma amacıyla bir dizi reform hareketini beraberinde getirmiştir. (Üstüner, 2000, s. 20).

Hedeflerin açık olması, başarı standartları, amaçlara göre yönetim ölçütleri gibi hususlardaki iyileştirmeler, sonuca yönelmeyi sağlayacaktır. Yetki devri, yönetime katılma şeklindeki uygulamalar da verimliliği artıracaktır. Rekabet ortamının yaratılması ise vatandaşlara hizmet sunumunda alternatifler oluşturacaktır. Bu yaklaşım ile "müşteri" olarak adlandırılan vatandaş, ihtiyaçlarını farklı firmalardan karşılayabilecektir (N. T. Arslan, 2010, s. 28).

YKY'nın, global bir model olup olmadığına dair farklı görüşler mevcuttur. ABD, Kore, Birleşik Krallık, Portekiz, Fransa, Brezilya, Avustralya, İsveç, Yeni Zelanda ve Kanada gibi ekonomik ve politik sistemleri farklılık gösteren ülkelerde benzer kamu sektörü reformları aynı anda ortaya çıkmıştır (Kaboolian, 1998, s. 189). Son yirmi yılı aşkın sadece İngiltere'de değil, dünyanın birçok ülkesinde ortaya çıkması bu anlayışı dünya ölçeğinde bir olgu veya uluslararası bir eğilim olarak değerlendirenler bulunmaktadır (Hood, 1991; Kickert, 1997). Osborne ve Gaebler ise girişimci yönetimi çağdaş kamu işletmeciliği alanında beliren bir paradigma olarak görmektedirler. Fakat bazı bilim adamları bunun diğer reformlardan ayrı olmayıp yalnızca günümüzde moda bir kavram haline geldiğini, yeni modeller ortaya çıktığında kaybolacağını ve küresel bir paradigma şeklinde algılamanın doğru olmadığını söylemektedirler (Ferlie ve ark. 1996, s. 16; Hood, 1995b, s. 104-105). Diğer bir görüş ise bu modelin her ülkenin tarihi, kültürü, siyasal yapılarının farklı olmasının sebebi ile etkilerinin de ülkeden ülkeye değiştiği yönündedir (Pollitt ve Summa, 1997; Ridley, 1995; Walsh, 1995). Bilgiç (2013, s. 39)'e göre değişim ilk olarak Anglo-Sakson ülkelerde özellikle İngiltere'de gözlense de yeni modelin uluslararası kabul gördüğü aşikârdır. Doğal olarak ülkelerin idari ve siyasi yapılarındaki farklılıklar sebebi ile uygulamalarda bir ülkeden diğerine farklılıklar görülmektedir.

Anglo-Sakson ülkelerde gerçekleştirilen YKY reformlarının göreceli başarısı ile karşılaştırıldığında, Fransa bu tür reformların daha mütevazı örneklerini göstermektedir. İtalya ve İspanya YKY reformları açısından göreceli olarak 'başarısız' durumdadır. Bu farklılığın sebeplerinden bir tanesi; Anglo-Sakson devlet

modellerinin Napolyon modelinde olduğu şekliyle Kıta Avrupası hukuk devleti geleneklerinden farklı olmasıdır (Wunder, 1995'den akt. Kickert, 2007, s. 26).

YKY kapsamında 1980 sonrasındaki Fransız reform girişimlerinin iyi bir örnek olmadığı değerlendirilmektedir. 1980 sonrası dönemde Fransa birtakım yeni arayışlara girse de bunlar Anglo-Sakson ülkeleri ile paralellik sergilememektedir. YKY ile Yeni Zelanda, Amerika, İngiltere'de gerçekleşen bazı dönüşümlerin Fransa'da da olduğunu söylemek güçtür. Ancak Fransa'nın 1980 sonrasında gelişen YKY anlayışından hiçbir şekilde etkilenmediğini söylemek de güçtür. Geç dönemdeki yapılanmalarda yeni anlayışın izlerini görmek mümkündür. Fransa'nın tarihsel geçmişi, idari gelenekleri, siyasal yapısı YKY anlayışı kapsamında bir reform prosesinin oluşması anlamında uygun bir ortam sunmamıştır. Bu yönüyle son dönemdeki Fransız reform girişimleri başarılı bir örnekten çok başarısız bir uygulama şeklinde ortaya çıkmaktadır (Al, 2008, s. 265).

Kaboolian (1998, s. 189) YKY'yi, "eski şişede yeni şarap" olarak nitelendirmektedir.[44]

1.4.2.4. Yeni Kamu Yönetiminin Evrenselliği ve Eleştiriler

İdari sistemlere dair çağdaş tartışmaların pek çoğu tüm kamu bürokrasilerini hemen hemen aynı şekilde ele alma eğilimi üzerinden yükselmektedir. YKY anlayışı ve kamu sektörüne ilişkin diğer reformlar aynı reform gündeminin neredeyse her yerde kamu yönetimini geliştirmek için kullanılabileceğini varsaymaktadır (Painter ve Peters, 2010a, s. 3). YKY'nin yükselişi, dünya çapında birçok ülke tarafından kullanılması "kamu yönetiminde en çarpıcı uluslararası eğilimlerden biri" olarak tanımlanmasına sebep olmuştur (Hood, 1991, s. 3).

Ayrıca, Avrupalılaşma ve küreselleşme gibi değişim süreçlerinin, idari sistemler arasında bir yakınlaşmaya yol açacağı düşünülmektedir (Kettl, 2000). Uluslararası kuruluşlar da ortak bir değişim ideolojisiyle ilişkilendirilen unsurları kamu kurumlarında yaymışlardır. AB ve OECD ortak bir "Avrupa mirası" olarak gördükleri öğeleri tanımlamış ve bunu yeni AB üyelerinin kendilerini ölçmeleri gereken kriterler olarak onlara sunmuştur (Painter ve Peters, 2010a, s. 3). Nitekim

[44] Hood, YKY'nin doğuşunu ilan ettiği makalesinde Kamu İşletmeciliği Okulunun doğuşunu 1983 yılında kendisinden sekiz yıl önce ilan eden Perry ve Kraemer'in "Public Management: Public and Private Perspectives" başlıklı kitabına hiç referans vermemiştir. Bu sebeple Üstüner, bu durumun YKY için bu tezi desteklediğini belirtmektedir (Üstüner, 2000, s. 16).

Nunberg (1992, s. 6), YKY'nin bir ülkeden diğerine hızla ilerleyerek bir tür "küresel gösteri etkisi" ortaya koyduğunu belirtmektedir.

Yamamoto (2003, s. 1)'ya göre; YKY, dünya çapında kamu yönetimi için baskın paradigmalardan biri haline gelmiştir.

Torres (2004, s. 99) yaptığı çalışmada; Germen, İskandinav ve Güney Avrupa kamu yönetimi modelleri arasında güçlü benzerlikler bulunmasına rağmen, YKY modeline yönelik küresel bir eğilimin olmadığını belirtmektedir. Tores'e göre belirli YKY girişimleri bu reformların uygulanmasına ve iletilmesine ilişkin adımlar olarak atılmış olsa da, diğer durumlarda daha kapsamlı reformları engellemek amacıyla da benimsenmiş olabilir.

Bürokratların YKY'ye ilişkin olumsuz bakış açısı, Japonya'da kamu sektöründe YKY reformlarının politika değerlendirmesi ve ajanslaştırma ile sınırlandırılmasına ve daha fazla uygulanmasına bir engel oluşturmaktadır (Yamamoto, 2003, s. 1).

BÖLÜM II: EYALETTEN VİLAYETE TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARENİN GELİŞİMİ

Ülkemizde mülki idare sistemi köklü bir geçmişe dayanmaktadır (Akbıyık, 2024, s. 103; Çapar ve Yıldırım, 2016, s. 2386). Merkeziyetçi bir anlayışa sahip olan Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra yönetimi kuruluş döneminde kaza esasına göre teşkilatlanmıştır. Sınırların genişlemesi ile birlikte Osmanlı taşra teşkilatı sancak ve daha sonra da beylerbeyliği olarak teşkilatlanmıştır. Ancak 16. yüzyıla[45] gelindiğinde toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmelerin etkisi ile taşra teşkilatında değişiklikler görülmeye başlanmıştır (Çapar, 2011, s. 40; Çapar, 2015, s. ix). Sonrasında ise taşra yönetim sisteminin temelini oluşturan toprak rejimi ile tımar sisteminin bozulması ve sistemin çeşitli dinamiklerle yerini iltizama bırakması yönetimde yeni arayışları gündeme getirmiş (Başa, 2014, s. 9; Çapar, 2011, s. 36), idari ve siyasi anlamda değişime sebep olmuştur. Bu süreç ile birlikte merkezi otoritenin taşra üzerindeki etkisi azalmıştır (Çapar, 2015, s. ix).

Osmanlı'da merkezi yönetimin taşra teşkilatını açıklayabilmek ve güvenilir saptamalar yapabilmek için Osmanlı sisteminin başlıca iki özelliğini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. İlki, Osmanlı taşra teşkilatlanması ile toprak rejiminin idari ve hukuki gereklilikler sebebiyle karşılıklı olarak sıkı bir temas halinde olmasıdır. Osmanlı Devleti'nin siyasi, sosyal, askeri ve ekonomik yapısı, toprak düzeni üzerinden biçimlenmiştir. Bir başka deyişle toprak düzeni Osmanlı teşkilatının esasını meydana getirmektedir. Osmanlı farklı arazi çeşitlerine sahip olsa da devlete esas özelliğini veren miri arazi rejimidir. Miri arazi beraberinde tımar sistemini de getirmiştir (Akyılmaz, 1999, s. 127). İkinci önemli özellik, I. Bayezid döneminde başlayıp II. Mehmet döneminde İmparatorluğun tüm kurumlarına yerleştirilmeye çalışılan merkezi yönetim sistemidir (Yücel, 1974, s. 657). Merkeziyetçi yapı 17. yüzyıla kadar sürmüştür (Akyılmaz, 1999, s. 129). 17'nci yüzyılda toplumsal gruplar farklılaşmış, grupların kendilerini piyasa güçlerinin

[45] 16'ncı yüzyılın sonlarından itibaren Osmanlı Devletinde görülen toplumsal, ekonomik, siyasi alandaki dönüşümler klasik yönetim anlayışında bozulmaların gündeme gelmesine sebep olmuştur. Berkes, 17'nci yüzyılda Batı Avrupa'da yaşanan değişimlerin Osmanlı Devletini siyasal alandan ziyade ekonomik alanda etkilediğini ifade etmektedir (Berkes, 2005'ten akt. Önen ve Reyhan, 2011, s. 20). Karpat ise, Osmanlı Devletindeki iç gelişmelerin 16'ncı yüzyıldan itibaren Osmanlı Devletinin Avrupa ile ticaret alanında yaşadığı yoğun ilişkilerden etkilendiğini belirtmektedir (Karpat, 2002'den akt. Önen ve Reyhan, 2011, s. 21). Önen ve Reyhan (2011, s. 22) ise değişimin; içsel faktörlerin ve onların bu etkilenmeye izin verdiği sınırlarda ve dışsal dinamiklerle etkileşimleri sürecinde şekillendiğini ifade etmektedir.

baskılarına uydurmaya çalıştıkları bir dönem başlamıştır (Karpat, 2002'den akt. Önen ve Reyhan, 2011, s. 22). Bu dönemde merkezi yapı bozulmuş, bölgesel öğeler ağırlık kazanmış, taşrada ayanlar ortaya çıkmıştır (Akyılmaz, 1999, s. 129). Taşranın önemli bir unsuru olan ayanlar gittikçe daha da güçlenmişlerdir (Haj, 2000'dan akt. Önen ve Reyhan, 2011, s. 22). Ayanlık tanınmış bir resmi devlet kurumu olmamasına rağmen sadece maliye ve askerlik işlerinde değil, aynı zamanda siyasette de kendini gösterecek şekilde önem kazanmıştır (Berkes, 2005'den akt. Önen ve Reyhan, 2011, s. 22). Ayanların güçlenmesi merkez ile kurdukları ilişkinin farklılaşması merkez-taşra mutabakatının çözülmesine sebep olmuş, bu dönemde yeni bir mutabakat arayışını da beraberinde getirmiştir (Karpat, 2006'den akt. Önen ve Reyhan, 2011, s. 22).

Osmanlı gerek eski şaşaalı dönemlere duyduğu özlem gerek Avrupalı devletlerin yönetim sistemi ve uygulamalarında yaşanan gelişmeler gerekse iç ve dış dinamiklerin baskıları ile yönetim sisteminde değişikliğe gitmek zorunda kalmıştır (Kartal, 2013, s. 2; Özkan ve Erdem, 2023, s. 472). Tanzimat döneminde ise taşra yönetimi ülkenin ihtiyaçlarına göre yeniden biçimlenmiş ve merkeziyetçi bir eğilim göstermiştir (Çapar, 2015, s. ix). Çünkü modern devletin oluşum süreci olan Tanzimat döneminde mülki idare sistemi üzerinden merkezi otoritenin güçlendirilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi üzerinde durulmuştur (Çapar, 2011, s. 36). Yani Tanzimat döneminde taşra teşkilatı tekrardan düzenlenirken Tanzimat öncesinden daha farklı bir yapı benimsenmiş ve fakat esas hedef aynı kalmıştır. Yapılan yeni düzenlemelerle merkezi yönetimin taşra üzerinde denetim kurmasını sağlayacak araçlar oluşturulmaya çalışılmıştır (Akyılmaz, 1999, s. 129).

Mülki idare sistemine adını veren "*Beylerbeyliği*" veya "*Eyalet İdaresi*" Tanzimat Dönemi ile beraber sürekli bir gerileme döngüsü içerisine girmiştir. Geçmişte günümüz devlet başkanlarıyla eşit görevleri olan ve hatta sınır bölgelerinde diplomatik ilişkiler üstlenen Osmanlı dönemindeki Beylerbeyi/Eyalet Valileri'nin görev ve yetkileri, eyalet ordularının öneminin azalmaya başlamasıyla birlikte daralmaya başlamıştır. Eyalet Valileri, Yeniçeri Ocağı"nın kaldırılmasından sonra 1840'lı yıllarda Müşirliğe, daha sonra da defterdara dönüştürülmüş olup, sonrasında "Eyalet Valiliği" kaldırılmış ve kısa bir süre sonra bu uygulama da terk edilmiştir. Tanzimat döneminde ikinci bir görev ve statü kaybı, 1836 yılında "Umur-u Mülkiye Nezareti" ve daha sonra da "Dâhiliye Nezareti" olan günümüz İçişleri Bakanlığının

kurulması ile yaşanmıştır. Bakanlık sistemine geçiş ile daha önce Devleti taşrada temsil eden mülki idare, artık fiili olarak Bakanlığı temsil eder bir duruma gelmiştir. Devletin geleneksel yapısına ve mülki idarenin görev çerçevesine çok uymayan bu teşkilatlanma nedeniyle otuz üç yıldır 1869 yılına kadar "Dâhiliye Nezaretine" Nazır atanmamıştır. Bu görev Sadrazam tarafından yürütülmüştür (Çimen, 2012, s. 19-20).

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi ve 1871 Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilerek mülki idarenin temelleri atılmıştır (Çimen, 2012, s. 20; Özdemiray, 2018, s. 43). Bu geçiş önemli bir kırılmayı da beraberinde getirmiştir. Valiler birer memur haline gelirken, kaymakamların statü ve görev yerlerinde değişikliğe gidilmiştir. Kaymakamlar, Sancakbeyliği statüsü ve sancak görev yeri düzeyinden müdür statüsü ve kaza görev yeri düzeyine indirilmiştir. Selçuklulardan itibaren devam eden kaza yönetiminde yer alan kadılar, mülki ve beledi görevlerden alınmıştır (Çimen, 2012, s. 20).

1839 ve 1923 yılları arasındaki dönem; devlet anlayışı ve devlet idaresindeki var olan klasik sistemdeki kırılmayı ve modernleşmenin başlangıcını oluşturmaktadır (İnalcık, 1964a, s. 603). Cumhuriyet döneminde ölçek ve görev tanımlarının örtüşmesi sebebiyle Fransız taşra sistemi temel alınarak Osmanlı "*Vilayet Sistemi*" tekrar gözden geçirilerek yenilenmiştir. Bu dönemde il idare sistemi meydana getirilmiştir. "*Tuna Vilayet Nizamnamesi*"nde Fransa'dan birtakım etkilenmeler olsa da asıl etkileşim il idare sistemi ile yaşanmıştır. Osmanlının vilayetleri kaldırılarak, mevcut sancaklar il kabul edilmiştir. Osmanlıdaki "Mutasarrıflar" da "Vali" olmuştur. Bu yüzden günümüzdeki valiler ölçek olarak Osmanlı dönemindeki gibi vilayet ölçüsünde ve büyüklüğündeki toprakları yönetmemektedirler. Valiler; sancak, liva veya mutasarrıflıklar ölçeğinde mutasarrıfların yaptıkları işleri yürüttüklerinden Cumhuriyet döneminde mesleğin valilikle ilgili tarihten gelen mirasında önemli kopmalar yaşanmıştır. Çimen (2012, s. 18-20)'e göre Cumhuriyet döneminde, valilerin geçmiş dönemdeki valiliğin/mesleğin kurumsal bilgi ve deneyimlerini taşıması ortadan kalkmaya başlamıştır. Bir başka deyişle, vali ve kaymakamların Osmanlıdan aldıkları kurumsal saygınlık silikleşmeye başlamıştır.

2.1. OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

2.1.1. Osmanlıda Kuruluş ve Klasik Dönemden (1300-1600) Tanzimat Dönemine Kadar Taşra Yapısı

Osmanlı, 13'üncü yüzyılın sonlarında Kuzeybatı Anadolu'da bir uç beyliği olarak ortaya çıkmış olup, klasik dönemde[46] padişahın mutlak otoritesine dayalı merkezi bir yönetim modeli meydana getirmiştir. Modelin oluşturulmasında Osmanlıda hâkim olan İslam kültürü değerleri, eski Türk ve Ortadoğu devlet gelenekleri etkili olmuştur. Fatih Sultan Mehmet döneminde uygulanan kul sistemi sayesinde Osmanlı İmparatorluğu merkezi bir nitelik kazanmıştır. Merkezi idarenin örgütlenmesinde kullanılan kul sistemi ile taşranın örgütlenmesinde kullanılan tımar sistemi sadece askeri düzenin değil, aynı zamanda imparatorluğun idari, sosyal ve mali yapısını da belirlemiştir. Kul sistemi ile yetişen yöneticiler kendi otoritelerini devlet merkezinden imparatorluğun en ücra köşesine kadar götürmüşlerdir. Yine tımar sisteminin; idari, mali, askeri, zirai, sosyal ve ekonomik açıdan imparatorluğun gelişmesine katkısı sayesinde taşrada başarılı bir teşkilatlanma ve yönetim sağlanmıştır. Dolayısıyla Osmanlı devlet adamları kul sistemi ve taşranın büyük bir kısmında uygulanan tımar sistemi ile kendilerine özgü bir idare şekli ve devlet modeli oluşturmuşlardır (Armağan, 2011, s. 154).

Osmanlı kuruluş döneminde yönetsel yapılanmanın temel birimi kaza olup (Ortaylı, 1976, s. 8; Kubilay, 1998, s. 111), kaza; iktisadi, kültürel, toplumsal, coğrafi şartlar açısından belirli büyüklük ve özellikteki köy gruplarının yönetim merkezi niteliği kazanmış birimidir. Her kazanın başında merkezden atanmış birer subaşı ve kadı bulunmaktadır. Subaşı; askeri, mülki, mali konularda, kadı; mülki, mali ve yargı konularını kapsayan görevlerden sorumludur. Subaşı ve kadının birbirlerinden bağımsız ve fakat birbirlerini denetler konumda olmaları katı bir merkeziyetçiliğin meydana gelmesine sebep olmuştur (Keskin, 2007, s. 96-97). Klasik dönemde kaza, yönetimsel bir birim olmaktan ziyade yargı bölgesi şeklinde düzenlenmiştir. Kaza merkezi, kadı ve mahkemedeki görevlilerin yaşadıkları, görev yaptıkları, mahkemenin kurulduğu yeri ifade etmektedir (Çadırcı, 1991, s. 79'dan akt. Keskin, 2007, s. 97).

[46] Osmanlı klasik dönemi üç yüz yıllık uzun bir dönemi kapsamaktadır (Y. Bülbül, 2000, s. 172).

Osmanlı İmparatorluğunda ülke yönetiminin esas birimi ise sancaktı (Çadırcı, 1987, s. 1215).[47] Ancak sınırların genişlemesi daha büyük idari üniteleri gündeme getirmiştir (Gençoğlu, 2011, s. 30). Bu süreçte beylerbeylik yapılanması da meydana çıkmıştır. On dördüncü yüzyılın ikinci yarısına kadar sancak Osmanlı taşra idaresinin temel birimi iken, I. Murat öncelikle Rumeli Beylerbeyini atamış, 1393 yılında Yıldırım Beyazıt "Anadolu Beylerbeyliği Makamı"nı meydana getirmiştir (Ortaylı, 1976, s. 9). Sancak yönetimi, kırsal ve kentsel yerleşim alanlarını kapsayan bir alan yönetimi olarak tasarlanmıştır. Sancak; idari ve askeri yönetim bakımından bir beyin idaresine bırakılmış yönetsel bir bölge olarak da tanımlanabilmektedir (Çapar, 2011, s. 37).

Yine sınırların genişlemesi sonucunda, merkezi otoritenin varlığının taşra teşkilatında hissedilebilmesi için farklı mülki idare oluşumlarına gidilmiştir (Çapar, 2015, s. vii; Gül, 2016, s. 134). Birkaç sancağın bir araya gelerek meydana getirdiği beylerbeylik, eyalet ya da vilayet[48] olarak tanımlanan bu oluşum, bazı değişiklikler geçirerek devletin kuruluşundan günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. Bu yönetim şeklinin oluşturulmasında askeri amaçlar dikkate alınmış ve özellikleri bakımından Tanzimat'ın ilanına kadar neredeyse hiç değişmeden devam etmiştir (Gençoğlu, 2011, s. 30). Yönetim hiyerarşisi bakımından eyaletler örgütsel bir üst konumundan ziyade denetim ve eşgüdüm görevi gören destek birimi şeklinde bir fonksiyona sahipti. Çünkü eyaletlerde kadı ve defterdar bulunmamaktaydı (Ortaylı, 1976, s. 8-11). İlk etapta eyaletlerde yönetici olan beylerbeyiler[49] bölgenin hem mülki-mali hem de askeri amirleri konumundaydılar. Beylerbeyiler, eyalete merkezlik yapan "Paşa Sancağı" adı verilen şehirlerde otururlardı. Kendilerine bağlı sancakları ise beylerbeyi adına merkezden atanan, İmparatorluğun kuruluş ve gelişme dönemlerinde beylerbeyince askeri olarak denetlenen sancakbeyleri yönetmekteydi (Çadırcı, 1987, s. 1215). Beylerbeyiler, sancak beylerinin askeri şefleri/üstleri konumunda olup, idari ve mali bakımdan birbirleri üzerinde yoğun bir ilişki bulunmamaktaydı (Gençoğlu, 2011, s. 30).

Beylerbeyi, eyaletine bağlı sancaklarda bulunan tımarlı sipahilerin birinci derece şefi sayılırken, Paşa Sancağında "Bey" olmaktan öteye giden bir yetkisi

[47] Sınırların genişlemesi ile birlikte önce sancak sonra beylerbeylik üzerinden teşkilatlanmıştır (Çapar, 2015, s. vii).

[48] Osmanlı kaynaklarında 16'ncı yüzyılın sonundan itibaren eyalet tabiri beylerbeylik terimi ile birlikte kullanılmıştır (Göyünç, 1994: 431'den akt. Gençoğlu, 2011, s. 30).

[49] Beylerbeyine; "mirimiran", "emir'ül-ümera", 18'inci yüzyıldan başlayarak da vali denilmiştir (İpşirli, 1999, s. 227'den akt. Gençoğlu, 2011, s. 30).

bulunmamaktaydı. Ancak 1550'lerden sonra bu durum değişmiş olup, mali sıkıntılar yüzünden beylerbeyinin besledikleri askerleri barındırma sorununun ortaya çıkması sebebiyle beylerbeyiler hem sancakların iç yönetimine karışmaya hem de kanunda olmayan vergileri koyarak bu vergileri kendi adlarına toplamaya başlamışlardır (Çadırcı, 1987, s. 1215). On altıncı yüzyıldan itibaren taşra yönetiminde yaşanan toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmelerin etkisi ile birlikte değişimler yaşanmaya başlanmıştır (Çapar, 2015, s. vii). Taşra yönetimi, Osmanlı Devletinin kuruluş ve klasik döneminde merkeziyetçi bir eğilim gösterirken on altıncı yüzyılın ikinci yarısından itibaren merkezi otoritenin taşra üzerindeki etkisinin azaldığı bir sürece girmiştir (Çapar, 2011, s. 40). Özellikle savaş teknolojisinde yaşanan tekâmüller, Tımarlı Sipahilerin değerini yitirmesine yol açmıştır. Devlet hem ateşli silahları işletebilen hem de daimî bir ordu tesis etmeye mecbur olmuştur. "Tımarlı Sipahiler"in değer kaybetmesi tımar sisteminin de değerini yitirmesine sebep olmuştur (Batmaz, 1996, s. 39'dan akt. Gül, 2016, s. 134). Tımarlı Sipahi-Yeniçeri çekişmesi, bu çekişmenin yeniçeri lehine kayması, tımar sisteminin bozularak yerini iltizamla yönetime bırakması gibi sebepler merkezi otoritenin varlığını eyaletlerde zayıflatmıştır. Bu durum ülke yönetiminde şeklen olmasa da fiilen önemli değişikliklere sebep olmuştur (Çadırcı, 1987, s. 1215).

Tımar sisteminin bozulması, yerini iltizam sistemine bırakması ve eyalet askeri sisteminin zayıflaması sonucunda valiler 16. yüzyılın ortalarından itibaren "kapu halkı" adı verilen güvenlik birimlerini oluşturmuşlardır (Gençoğlu, 2011, s. 30). 17. yüzyıla gelindiğinde askeri güçlerin oluşumunda eyalet askerleri içinde bulunan tımarlı sipahiler yerlerini valilerin kendi imkânları ile yetiştirdikleri "kapu halkı" adı verilen ücretli askerlere bırakmışlardır (Çadırcı, 1987, s. 1216). Bunun sonucunda valiler merkezin gücü etkisinde kalmadan davranmaya başlamışlardır. Bu tarzda askeri güvenlik birimlerinin oluşturulması valilerin fiilen sancak beylerinin işlerine karışmalarına da sebep olmuştur (Gençoğlu, 2011, s. 30). O dönemde bu ücretli askerlerin sayıları ve nitelikleri valilerin güçlerini belirlemektedir. Bu gelişmeler sancak yönetimini de menfi şekilde etkilemiştir. Çünkü 17'nci yüzyılın ikinci yarısında vezir rütbesini alarak beylerbeyi veya vali olmaya hak kazanmış olan kişilerin sayılarındaki artışa karşı, eyalet sayısını artırmanın mümkün olmaması önemli bir sorun alanı olarak ortaya çıkmıştır. Bu kişilere unvanlarına uygun görevler verilememesi hükümeti başka çözüm yolları bulmaya itmiş, bazı sancaklar bağlı bulundukları eyaletlerden ayrılarak bu kişilere geçim kaynağı (arpalık) olarak

verilmiştir.[50] Kendilerine arpalık verilen üst düzey kişiler yönetimi doğrudan üzerlerine almak yerine merkezde oturarak bölgenin yönetimini önceleri "müsellim", "kaymakam" sonraları da sancak yöneticisi anlamına gelen "mütesellim" olarak adlandırılan vekilleri ile yürütmüşlerdir. Bu şekilde yönetilen sancakların sayısı 18. yüzyılda gittikçe artmıştır. Bununla birlikte klasik dönemdeki eyalet sayısı değişmemekle birlikte eyalete bağlı olan sancakların sayısındaki değişiklikler sürekli olarak devam etmiştir. Sancaklar doğrudan merkezden atanan, sancakbeyinin yerini almış mütesellimler tarafından yönetilmekteydi (Çadırcı, 1987, s. 1216). Mütesellimler genellikle o yörenin ileri gelen ailelerinden seçilmekteydi (Gençoğlu, 2011, s. 30). Tanzimatın ilanından önceki dönemde vali ve mutasarrıflar kendilerine verilen sancaklara mütesellim atamaktaydılar.[51] Bu atama iki şekilde yapılmaktaydı. Birincisi; geçici görevle başka yere giden valiler, yerlerini mütesellimlere bırakırlardı. Bu mütesellimlerin görevleri valilerin geri gelmesi ile son bulmaktaydı. İkincisi; valilerin sancağın yönetimini sürekli olarak mütesellimlere bırakmalarıdır. Mütesellimler sancakları vali ya da devlet hazineleri adına yöneten birer memurdular. Mütesellimler; sancağın hazineye ödeyeceği vergilerin toplanması ve zamanında gönderilmesi ile iç güvenliğin sağlanmasından sorumluydular (Çadırcı, 1987, s. 1230-1231). Tanzimat'a kadar süren bu uygulama ile merkezin taşra üzerindeki denetimi giderek zayıflamıştır. 18. yüzyılda voyvodalar, mutasarrıflar, muhassıllar[52] da sancak beyliği görevlerine getirilmiştir (Gençoğlu, 2011, s. 30).

18'inci yüzyılda askeri alanda yenilikler yapılmak istenmişse de başarılı olunamamıştır. Girişilen yenilikler ise çağın gerisinde kalmıştır. Ülke yönetimi hükümete bağlılıktan uzak birtakım derebeyi kişilerin elinde kötüye gitmiştir (Çadırcı, 1987, s. 1216). Merkezi yönetimin zayıflaması taşranın merkezden bağımsız olarak hareket etmesine yol açmıştır (Gençoğlu, 2011, s. 31).

III. Selim ülke yönetiminde; vali ve mutasarrıfları dürüst kişiler arasından seçmek, vergilerin kurallara uygun olarak alınmasını sağlamak ve derebeyleşmiş ailelere üst yönetimde görev vermemek şeklinde düzenlemeler yapmayı amaçlamıştır (Çadırcı, 1987, s. 1217). Valiler, görevli oldukları eyaletlerin sınırları kapsamındaki bölgenin en üst düzey sorumlusu konumundaydılar. Bu dönemdeki görevleri arasında; asker

[50] Daha önce kadılık için de başvurulan bu yöntemin, yönetimde uygulanması ülkede merkezi otoritenin yok olmasına sebep olmuştur (Çadırcı, 1987, s. 1216).
[51] Bu dönemde atanan mütesellimlerin sayısında artış görülmektedir (Çadırcı, 1987, s. 1216).
[52] Tanzimat'ın ilk yıllarında voyvodalık ve muhassıllık görevleri kaldırılmış, mutasarrıf ise 1864 "Vilayet Nizamnamesi" ile livada idareci olmuştur (Gençoğlu, 2011, s. 30-31).

yazımı, asker toplatılması, her türlü verginin toplatılarak zamanında merkeze iletilmesi, mütesellimlerin atanmaları ve denetlenmeleri bulunmaktadır. III. Selim döneminde eyaletin yetkisi altında bulunan "iltizam" ve "mukataaların" yönetimi valilere verilmiştir (Çadırcı, 1987, s. 1223).

İç ve dış koşulların hiç de iyi olmadığı bir dönemde İmparatorluğun yönetimine geçen II. Mahmud'u bekleyen sorunlar; 1789'dan itibaren yayılmaya başlayan milliyetçilik akımı ile birlikte Avrupa yakasındaki eyaletlerde ayaklanmaların çıkması ve halkı Müslüman olan bölgelerde de başka nedenlerle isyanların olmasıydı. Özellikle İmparatorluğun önemli eyaletlerinden olan Mısır'da çıkan isyan sonucunda halkı Müslüman olan eyaletin valisi Halife'ye karşı gelmiş, Osmanlı'nın ordusunun eyalet valisinin ordusuna yenilmesi içte ve dışta büyük yankı uyandırmış, vali, Anadolu'da da bazı eyaletleri alarak İstanbul için büyük bir tehlike olduğunu göstermiştir (Çadırcı, 1987, s. 1217).

Tüm bunların sonucunda II. Mahmud yönetimi, hem iç güvenliği sağlamak hem de ekonomik güçlüklerin üstesinden gelebilmek için köklü önlemler almak zorunda kalmıştır. II. Mahmud döneminde yapılan değişiklikler şeklen yapılmış gibi görünse de aslında bu dönemde yapılan değişiklikler çağdaş merkezi örgüt ile yeni bir ordunun kurulmasını sağlamıştır. Çünkü II. Mahmud, güvenilir bir ordu ile merkezi yönetimin gerçekleştirileceği ve ekonomik kalkınmanın sağlanacağını düşünmekteydi (Çadırcı, 1987, s. 1218). II. Mahmud döneminde yapılan reformlar aslında modern yönetim ilkeleri çerçevesinde devletin tekrardan düzenlenmesini esas almakta olup, taşra örgütünde de birtakım değişiklikler yapılmasına yol açmıştır.[53] (Gençoğlu, 2011, s. 29).

Birkaç sancağın bir araya gelerek oluşturduğu eyalet ya da vilayet olarak adlandırılan, önceleri beylerbeyi sonraları ise vali olarak bilinen yöneticilerin o bölgenin en üst askeri, mali, idari amiri olması II. Mahmud döneminde de hemen hemen aynı şekilde devam etmiştir. Valiler doğrudan merkez tarafından atanmaktadırlar. Vali olmanın şartları; vezir rütbesine sahip olmak, idarenin alt basamaklarında görevinde başarı göstermek, kendisine güvenilen bir sarraf ve devlet büyüklerinin emrinde çalışarak onların işlerini yerine getiren bir kimseyi kefil

[53]Ancak merkezi idarenin güç kazanmasını sağlamak için yapılan kapsamlı düzenlemeler ile taşra teşkilatındaki problemler çözüme kavuşturulamamıştır (Gençoğlu, 2011, s. 31).

bulmaktı. Atama, sadrazamın arzı padişahın onayı ile gerçekleşmekteydi.[54] II. Mahmut'un amacı; merkezi yönetimi sağlamak olduğundan eyalet yönetimini yerli ailelerden çıkan derebeyi kişilere vermek yerine eyalet yönetimini denemiş olan ve başarılı kişilere vermekti (Çadırcı, 1987, s. 1222). II. Mahmut Yeniçeri Ocağını kaldırmış ve yerine Batı modeline göre "Asakiri Mansureyi Muhammediye" adında askeri bir örgüt kurmuştur (Sencer, 1984a, s. 40). Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra eyalet yönetimi yeni orduda yer alan bazı başarılı yüksek rütbeli subaylara verilmiştir. II. Mahmud saltanatında da bütün iltizam ve mukataa gelirlerinin toplanarak hazineye gönderilmesi valiler tarafından merkezde bulundurdukları sarraflar aracılığı ile sağlanmaktaydı. Herhangi bir gecikme olmaksızın gelirlerin hazineye ulaşması ile hazinenin zarar etmesi önlenmek istenmiştir (Çadırcı, 1987, s. 1222-1223).

1826 yılından sonra tımar, zeamet ve mukataaların yönetimi valiler tarafından mütesellim ve voyvodalara bırakılmıştır. Onlar da bu gelirleri hazine adına bir başkasına iltizama vermişlerdir (Çadırcı, 1987, s. 1223).

Redif askerlerinin; eyalet ve sancak merkezlerinde güvenliğin sağlanması, vergilerin toplatılması gibi görevleri bulunmaktaydı. Ancak istenilen düzeyde fayda sağlanılamadığından Tanzimat'ın ilanından sonra askerlik alanında yeni düzenlemeler yapılırken Redif teşkilatı da payını alarak önemli değişikliklere uğramıştır (Çadırcı, 1987, s. 1221).

Redif askeri örgütünün oluşturulmasının ardından çok geçmeden ortaya çıkan sorunları[55] gidermek amacı ile ülke yönetiminde tekrar bir düzenlemeye gidilmiştir. İstanbul'da bulunan valilerin de katılımı ile oluşturulan "Meclis-i Şura"da örgütün durumu görüşülerek, 1836 yılında Redif askerlerinden daha fazla yararlanmak ve daha uygun şartlarda eğitim ve öğretim görmeleri amacıyla bu teşkilat üzerinde

[54] Valilik görevlendirmeleri bir yıl süreli olarak yapılırdı. Ancak belgelerden bir yıl içinde birkaç kez vali değiştirildiği görülmektedir (Çadırcı, 1987, s. 1227). Örneğin; 1840 yılında Edirne'de bir yıl içerisinde dört ("Nazif Paşa, Hacı Saib Paşa, Yakub Paşa, Osman Nuri Paşa"), 1843 yılında Hüdavendigar Vilayetinde üç ("Dilaver Paşa, Salih Paşa, Mustafa Nuri Paşa"), 1853 yılında üç ("İsmet Paşa, Veliddin Paşa, Çakılköylü Hamdi Paşa") yine aynı vilayette 1860 yılında üç ("Tahir Paşa, Nevres Paşa, Boşnakzade Mehmet Paşa") vali görev yapmıştır. Salnameleri incelediğimizde birçok vilayette valilerin görev süreleri iki ila altı ay şeklinde değişmektedir (Kılıç, 2009, s. 57-61). Buradan valilik kurumunda istikrar olmadığı anlaşılmaktadır (Çadırcı, 1987, s. 1227).

[55] Eyalet valileri Redif Askeri Teşkilatının kurulmasını emreden fermanı aldıklarında asker yazımını başlatarak taburları oluşturmuşlardır. Ancak uygulama ilerledikçe bazı sorunlar baş göstermiştir. İlk olarak ileri gelen ailelerin kısa zamanda askerleri eğitecek bilgileri İstanbul'da öğrenerek askerlere aktarmaları mümkün olmamıştır. Diğer bir sorun da ziraat mevsiminde sancak merkezinde yapılacak eğitimlere askerlerin katılımının sağlanmasında yaşanan zorluklardır. Yılda iki defa eyalet merkezlerinde yapılması planlanan toplu eğitime katılmak da mümkün olmamaktaydı (Çadırcı, 1988, s. 1221).

yapılan düzenlemeler sonucunda; Redif teşkilatının bulunduğu sancaklar tekrardan belirli merkezlere bağlanarak mülki bölümlenmede yeniden bir düzenlemeye gidilmiş ve valilik unvanı "müşir" olarak değiştirilmiştir. Anadolu'dan başlayarak ülke yönetim birimleri tekrardan düzenlenmiştir. Askeri amaçlarla yeni eyaletler oluşturulmuştur. Valilik/müşirlik görevi ile Redif askeri komutanlığı aynı kişiye verilmiştir. Müşirlere klasik anlayışa uygun olarak yeniden idari, mali ve askeri yetkiler verilmiştir. Ancak redif askerlerinin eğitim ve öğretiminin derebeyi kökenli kişiler tarafından verilmesi, ayan ve voyvodalıkları sona erdirilmiş kişilerin Redif taburlarının subaylıklarına getirilmeleri, sancak yöneticilerinin de müşirler tarafından bu kişiler arasından seçilmesi sebebiyle hem müşirlik hem de sancakbeyliği konusunda istenen sonuç alınamamıştır (Çadırcı, 1987, s. 1221-1228). Sonrasında valilerin yetkileri tekrardan artırılacak ve vali tekrar vilayet idaresinin başına getirilecektir (Ortaylı, 2016, s. 409).

Eyalet iş ve işlemlerinin halkın katılımı ile gerçekleştirilmesinin daha faydalı olacağını düşünen bazı valiler; kadı, mütesellim, naib, voyvoda, ayan ve sancakların ileri gelenlerinin katılımı ile her yıl bölge sorunlarının görüşüldüğü genel bir toplantı yapmaktaydılar. Bu toplantıların gündemini; eyaletlerce toplanan vergilerin ne kadarının sancaklara dağıtılacağı, iç güvenliğin sağlanması amacıyla alınması gereken tedbirler ve bunun gibi sorunlar görüşülerek karara bağlanmaktaydı. Ve toplantıda alınan kararlara uyulması zorunluluğu vardı. Merkezin isteğinden bağımsız valilerin kendi yetkilerini kullanarak düzenledikleri bu toplantılar Tanzimat ile beraber eyaletlerde oluşturulacak olan "*Eyalet Meclisleri*"nin ilk örneğini temsil etmektedir (Çadırcı, 1987, s. 1223).

Eyalet yönetiminde valinin haricinde vali ile aynı yetkilerle donatılmış "Mutasarrıf" adında yöneticiler bulunmaktaydı. Mutasarrıflık iki şekilde verilmekteydi. Birincisi; vezir rütbesini alan, fakat devletin çeşitli sebeplerle valiliğe atamadığı kişilere geçimlerini sağlamaları için arpalıkta olduğu gibi bir veya birkaç sancağın yönetiminin verilmesidir. İkincisi; hâlihazırda bilinenden farklı vazifesi bulunan paşa veya vezirlerin ek gelir elde etmeleri amacı ile az sayıda sancağın yönetiminin verilmesidir. Bu kişilerin asli görevleri başında bulunmaları gerektiğinden sancaklara mütesellim göndererek kendi adlarına sancakları yönetmektedirler. Başka görevi olmayan vezir rütbeli mutasarrıflar ise verildikleri sancaklardan birini merkez belirleyerek yönetimi kendi üzerlerine almaktaydılar. Mutasarrıfların valilerden farkları pek çoğunun kendilerine verilen sancak veya

sancaklardan bir tanesini merkez seçip orada oturmamalarıdır. Tanzimatın ilanından önce eyaletlerde sayıları az da olsa muhassıllarla karşılaşılmaktadır. Tanzimat ile birlikte görülen muhassıllık ile bu dönemde görülen muhassıllık arasında ismen benzerlik vardır. Muhassıl; ilk etapta geliri padişaha özgü hasların idaresinde görevli olurken, Tanzimat döneminde mutasarrıf gibi eyalet ya da sancağın valiliğini yapmakta ve hâsılatını toplamaktadır. Görüldüğü gibi mutasarrıflık ve muhassıllık valilik gibi hemen hemen aynı görev sorumluluğuna sahip üst düzey yönetim kurumudur. Ancak mutasarrıflık ve muhassıllık, valilik gibi genel bir yönetim biçimi olmaktan ziyade özel bir durumun ortaya çıkardığı geçici bir yönetim kurumudur (Çadırcı, 1987, s. 1226-1227).

2.1.2. Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra Yapısı

Tanzimat, düzen kelimesinden türeyen bir kelime olup, düzenleme, nizam verme anlamına gelmektedir. 1839 yılında Tanzimat Fermanının okunmasından I. Meşrutiyet'in ilan edildiği 1876 yılına kadar geçen süreç Tanzimat Dönemi olarak kabul edilmektedir (Çapar, 2011, s. 38). Üç asır boyunca tahta her çıkan sultan kendi tebaasına adaletli bir yönetim vaat etmiş ve hatta Tanzimat Fermanına benzer hatt-ı hümayunlar ilan etmiştir. Bu bağlamda ferman klasik adaletname geleneğinin devamı niteliğindedir (İnalcık, 1964a, s. 611). Ancak Tanzimat Fermanını diğerlerinden farklı kılan şey; fermanda yer alan adalet ve refahın vaat edildiği tebaanın tüm İmparatorluğun tebaası olmasıdır (Ortaylı, 2016, s. 401).

19'uncu yüzyılın başından itibaren yaşanan milliyetçi ayaklanmalar; özellikle Balkanları kışkırtan Avrupalı devletler ve Balkan tebaasının Osmanlıdan yüz çevirmesi, bölgesel isyanlar, devletin zirai ve sınaî reformlar ile endüstri çağına ayak uydurmadaki başarısızlığı ve bunun sonucunda yaşanan çöküntü, ülkenin değişen toplumsal yapısı, toprak rejiminin bozulması, merkeze başkaldıran mahalli derebeyleri devletin temellerini sarsarak kaygıya sebep olmuşlardır. Tanzimat hareketi ve ilan edilen eşitlik ilkesi; Tanzimatı savunan devlet adamları tarafından işte tam da yaşanan bu dönüşümün ortaya çıkardığı kaygılara çözüm bulmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. İlk olarak Tanzimat ile taşrada merkezi otoriteyi artırmak hedeflenmiştir. Tanzimatın ilanındaki diğer bir sebep de dış ülkelerin devletin işlerine karışmalarını engellemek için her din ve gruptan millete, eşitliğe ilişkin haklar vaat etmek veya bu hakları vermekti. Özellikle Reşit Paşa ve beraberindekiler, ayaklanmaların ıslahatlar ve özgürlüklerle azaltılabileceğine

inanmaktaydılar. Bu sebeple fermanda; her gruptan tebaaya verilen eşitlik ve vaat edilen güvenlik, kurulan kurullar ve tekrardan örgütlenme yer almıştır. Tımar sisteminin tamamen kaldırılmak istenmesi de fermanın ortaya çıkış sebepleri arasında yer almaktadır (Ortaylı, 2016, s. 402-403).

Tanzimat, 03 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Gülhane Hattı Hümayunu ile başlamaktadır.[56] Dönem, kendi içerisinde geleneksel olarak ikiye ayrılarak ilk dönem "Gülhane Hatt-ı Hümâyunu Devri", ikinci dönem (1856 – 1876) "Islahat Fermanı Devri" olarak adlandırılmaktadır (Çadırcı, 1988, s. 601). Gülhane Hattı, devlet anlayışı ve idaresinde modernleşmenin başlangıcı ve temelini oluşturmaktadır (D. Demirel, 2011, s. 97; İnalcık, 1964a, s. 203; Kılıç, 2005, s. 100). Islahatçılar karşılaştıkları engelleri yıkmak için merkezi bir idare ve bu idareye hizmet eden bir bürokrasi yaratmaya çalışmışlardır. Topluma egemen olmak ve toplumu değiştirmek amacı, merkeziyetçi ve bürokratik bir yönetim aracı ile gerçekleştirilebilirdi (Eryılmaz, 2014, s. 169). Bu sebeple dönemin mimarı Reşit Paşa devlet otoritesine ıslahatı gerçekleştirecek bürokrasiye sahip olduğunda devleti modernleştireceğini benimsemiştir. Bu sebeple Tanzimat Dönemi bir bürokrasi dönemi olmuştur (Kılıç, 2005, s. 100).

Öte yandan, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat ile Osmanlı İmparatorluğu yeni bir döneme girmiştir. Gülhane Hattı Hümayunu ile başlayan Tanzimat ile temel olarak ele alınan sorun; "ülke yönetimi sorunu"dur (Kılıç, 2009, s. 43). Tanzimat Fermanının ilan edilmesiyle beraber bu soruna yönelik olarak her alanda görüldüğü gibi merkez ve taşra idaresinde de yeni bir merkezi yapı oluşturulmaya ve yeni bir yönetim anlayışı getirilmeye çalışılmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1996, s. 67). Bu noktada pek çok alanda düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemelerin yanında vilayet yönetimi ile vilayetin yöneticisi konumundaki valilerin görev ve yetki alanlarında da değişiklikler yapılmıştır (Çadırcı, 1991, s. 225'ten akt. Kılıç, 2009, s. 43).

İdari teşkilatta yapılan değişikliklerdeki amaç; valilerin nüfuz ve yetkilerinin azaltılmasıydı. Tanzimatın ilanı ile birlikte valilerin yetkileri kısıtlanmış, valilere sadece güvenlik işleri bırakılmış (İnalcık, 1964b, s. 625) ve doğrudan mali işlere karışmaları engellenmiştir. 1840'lı yıllarda valiler, Babıali'ye karşı doğrudan

[56] Gülhane Hatt-ı Hümayunu devletin resmî gazetesi Takvim-i Vekayi'de yayınlandıktan sonra ilerleyen dönemlerde gönderilecek olan vergi ve askerliğe ilişkin maddeler hakkındaki emirlerin beklenmesi, ancak hat'ta yer alan diğer bütün esasların hemen uygulanması bildirilmiştir. Tanzimat Fermanına göre Gülhane Hattının ilk önce sancak merkezlerinde halkın ileri gelenleri ve halk önünde törenle okunması, ardından kazalara ve kasabalara birer örneğinin gönderilerek açıklanması istenmekteydi (İnalcık, 1964b, s. 623'ten akt. Kılıç, 2009, s. 44).

sorumlu olan ast memurlar ile meclis tarafından çifte denetime tabidiler (Gençoğlu, 2011, s. 31). Valiler alınan kararları yürüten üst düzey yetkili konumuna getirilmiştir. İltizam usulü kaldırılmış, eyaletlerin maliye işleri ile muhassıllar görevlendirilmiş, vergiler muhassıl adı verilen memurlar tarafından toplanmıştır (Çadırcı, 1991, s. 225'ten akt. Kılıç, 2009, s. 43). Sancak yönetimi de mütesellimlerden alınarak muhassıllara verilmiştir. Muhassılların hem sancağı yönetmesi hem de vergileri toplayarak hazineye gönderme görevleri bulunmaktaydı. Mutasarrıflara yardımcı olması için "Muhassıllık Meclisleri" kurulmuştur (Çadırcı, 2007, s. 61'den akt. Çapar, 2011, s. 38). Başlangıçta Tanzimat belirli eyaletlerde uygulanmaya başlandığından eyaletlerde de bu meclisler kurulmuştur (Kılıç, 2009, s. 45). Reşit Paşa'nın Muhassıllık Meclislerini oluşturmasının en önemli sebebi; Avrupa'ya hoş görünmenin yanı sıra valilerin yetkilerini sınırlandırarak halka zulmetmelerinin önüne geçmektedir. Bu meclisler ile valiler memur konumuna getirilmiş ve merkeze olan bağımlılıkları artırılmıştır. Hatta valiler, defterdar ve askeri kumandanın yetkisi olmadan (Engelhardt, 1328, s. 99-100'den akt. Kılıç, 2009, s. 45) idare meclisleri ile görüşmeden herhangi bir şey yapamamaktaydılar. Artık kendi adına vergi toplayan, eyaletlerdeki kaynakları kendi menfaatleri için kullanan valiler yoktu (Göreli, 1952, s. 19). Yaklaşık iki yıl süren muhassıllık uygulaması olumlu sonuç vermediğinden Mart 1842'den itibaren bu uygulama yerine tekrar iltizam sistemine dönülmüştür (Çadırcı, 1991, s. 225'ten akt. Kılıç, 2009, s. 45). Bu dönemde modern merkeziyetçi bir yönetim kurulmaya çalışılmakla birlikte, "merkez karşısında yereli de tanıyan bir anlayış" sergilenmektedir. Bu anlayış merkeziyetçi bir eğilim olmasına karşın yerelin, eşitlik ilkesi çerçevesinde güçlenmesini içermektedir (Çaha vd.,'den akt. D. Demirel, 2011, s. 102).

1842 yılındaki düzenleme ile köy ve sancak arasında yeni idari birim olarak kaza oluşturulmuştur. Osmanlı Devletinin kuruluşundan Tanzimat'a öncelikle idari-adli, sonrasında sadece adli birim olarak kaza kavramı kullanılmaktaydı (Çadırcı, 2007, s. 231'den akt. Çapar, 2011, s. 38). Kaza yöneticisi kaza müdürü olup, o yerin önde gelen isimleri tarafından seçilir, merkezin onayını aldıktan sonra göreve başlardı (Çadırcı, 2007, s. 61'den akt. Çapar, 2011, s. 38). Sancak yönetiminde muhassıl yerine kaymakam görevlendirilmiştir. Kaymakam merkezden atanmaktadır. Eyaletleri ise valiler yönetmektedir (Çapar, 2011, s. 38; Çapar, 2019b, s. 30). Ancak yine valilerin doğrudan eyaletlerin mali işlerine karışmaları istenmediğinden bu görev, her eyalete hükümet tarafından gönderilen defterdarlara bırakılmıştır (Çadırcı,

1991, s. 225'ten akt. Kılıç, 2009, s. 45). Valinin başkanlığında eyaletlerde valilerin emrinde çalışacak defterdarlar, kadı, müftü, Müslüman halkın seçtiği temsilciler ile Müslüman olmayanların dini liderleri ve temsilcilerinden oluşan "Büyük Meclis" olarak adlandırılan kurulun; idari, mali, güvenlik, bayındırlık, eğitim yanında yargısal görevleri de bulunmaktaydı. Sancakta kaymakamın yanında "Muhassıllık Meclisleri" yerine ilk etapta "Küçük Meclis" daha sonra Sancak Meclisi adı verilen kurullar oluşturulmuştur. Kaymakamın başkanlığında hâkim, mal müdürü, tahrirat ve mal başkâtipleri ile Müslüman ve Müslüman olmayan toplulukların seçerek gönderdikleri temsilcilerden oluşan kurulun idari ve yargısal görevleri mevcuttu (Çadırcı, 2007, s. 62'den akt. Çapar, 2011, s 38). Taşrada yapılan bu değişiklikler 1849 yılında çıkartılan bir yönetmelik ile kurala bağlanmıştır (Çadırcı, 2007, s. 62'den akt. Çapar, 2019b, s. 31).

1840 ve 1852 yılları arasında taşrada kalıcı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde merkeziyetçi bir yaklaşım egemen olup, öncelik vergi toplamaya verilmiştir (Çadırcı, 2007, s. 61'den akt. Çapar, 2011, s. 38). 1852 yılında valilerin yeniden güçlendirilmelerine dair düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Yerasimos, 1980'den akt. Çapar, 2019b, s. 31). 1858 yılında merkeziyetçi bir yaklaşım görülmektedir. Bu yılda yayımlanan talimat ile vali merkezi hükümetin taşradaki temsilcisi konumuna gelmiştir (Kırmızı, 2008'den akt. Çapar, 2019b, s.31).

Tanzimat ile birlikte köklü değişimler yaşanmasına rağmen, valilerin atanmasında ise çok fazla değişiklik olmamıştır. O dönemde yönetici yetiştirecek bir kurum bulunmadığı için atamalar daha önceki dönemlerde valilik yapanlar içinden seçilerek yapılmıştır. Atamalara Dâhiliye Nezareti kuruluncaya kadar Sadrazam adına Sadaret Kethüdası bakmaktaydı. Sadaret Kethüdasının hazırladığı liste Sadrazamın onayından geçtikten sonra Padişaha sunulmakta ve alınan ferman ile yürürlüğe konulmaktaydı. Dâhiliye Nezareti'nin[57] kurulması ile birlikte Sadaret Kethüdasının

[57] Dâhiliye Nezareti II. Mahmud tarafından 1836 yılında kurulmuş olup, 1839 yılında Sadarete bağlanmıştır. 1869 yılında Dâhiliye Nezaretinin tekrar açılmasına kadar bu durum devam etmiş ve dolayısıyla da 1836-1869 yılları arasında otuz yıllık kurumsal bir boşluk söz konusu olmuştur. 1869 yılında tekrar açılan Nezaret 1871 yılında yeniden Sadarete bağlanmıştır. Ve bu durum 1877 yılına kadar devam ederek 1871-1877 yılları arasında da altı yıllık kurumsal bir boşluk oluşmuştur. Nezaret, tekrar kurumsal kesintiye uğramamak üzere 1877 yılında yeniden açılmıştır. 1836 yılı başlangıç olarak alındığında, İçişleri Bakanlığı bugün yüz seksen altı yaşındadır. Bu dönemin seksen altı yılı Dahiliye Nezareti, doksan dokuz yılı İçişleri Bakanlığı olarak geçirilmiştir. Osmanlı Devletinden günümüze kadar İçişleri Bakanlığı (Dâhiliye Nezareti/Vekâleti) ile mülki idare sisteminin tarihsel gelişim aşamalarını karşılaştıran Başa, İçişleri Bakanlığı ile mülki idarenin kimi zaman birbirinden etkilenseler de kuruluş ve kurumsallaşma süreçlerinin birbirinden farklı ve bağımsız olarak ilerlediğini, milli mücadele ve Cumhuriyet Döneminde ise gelişim süreçlerinin birbirine daha paralel

görevleri kurula aktarılmış ve atama listeleri nezaretçe hazırlanmaya başlanmıştır (Kılıç, 2009, s. 45).

2.1.3. Talimatname ve Nizamnameler Işığında Tanzimat Fermanı Sonrası Dönemde Taşra Yapısı

2.1.3.1. 1849 Tarihli Eyalet Meclisleri Talimatnamesi

1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın uygulamaya konulmasıyla birlikte uygulamada pek çok sorun ortaya çıkmıştır. Osmanlı yöneticileri gerek Tanzimat ıslahatları uygulamalarının beklenen sonucu vermemesi gerekse dış baskılar sebebi ile taşra teşkilatında yeniden düzenlemeye gitmiştir (Kılıç, 2009, s. 61).

Devlet hizmetine alınmada herkesi eşit sayan Tanzimat yönetimi, meclislerde Müslüman olmayanların bulunmalarını doğal karşılarken, Müslüman halkın temsilcileri ile kimi yöneticiler bu duruma sıcak bakmamışlardır. Müslüman olmayanlara söz hakkı verilmezken kimi zaman da bu kişilerin toplantılara katılmaları engellenmiştir. Şikâyetlerin artması sebebiyle hükümet bazı önlemler alma gereği duymuştur. Meclislerin yapısı ile çalışmalarını ayrıntılı olarak belirleyen ve taşrada yapılan bu yeni düzenlemelere yönelik "Meclis-i Vala"nın hazırlayarak 01 Ocak 1849 tarihinde yürürlüğe koyduğu "*Bu defa saye-i şevket-vaye-i cenab-ı mülkdariden tertib ve teşkil olunmuş olan eyalet meclislerine verilecek talimat-ı seniyyedir*" başlıklı yönetmelik hazırlanarak kurallara bağlanmıştır. Yayınlanan

---

şekilde seyrettiğini ortaya koymuştur. Mülki idare sisteminin değişime uğradığı yıllarda Nezaretin bağımsız olmadığı, Sadaret içerisinde etkinlik gösterdiği görülmektedir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile eyaletten vilayet sistemine geçiş evresinde de Nezaretin Sadaret içerisinde yer aldığı görülmektedir. Bu sebeple Osmanlı taşra yönetiminin gelişimi ile merkezdeki Dâhiliye Nezaretinin gelişimi arasında çok uzun yıllar tam bir bütünleşme olmamıştır. Ancak 19'uncu yüzyılın sonlarına doğru nezaretlerde yaşanan kurumsallaşma yönündeki gelişim ile merkezdeki birimlerin taşra teşkilatları ile bütünleşmeye gittikleri görülmektedir. Bu dönemde Dâhiliye Nezareti vilayetler üzerinde merkezi denetim sağlamış, yazışma, maaş, terfi ve özlük gibi işlemleri yürütmüştür. Bu sayede taşra yöneticilerinin vilayetlerin gelir ve giderlerini yarı bağımsız ve müstakil olarak yönettikleri dönem sona ermiştir. Osmanlı Döneminde Dâhiliye Nezareti/Nazırlığı olarak anılan Nezaretin adı, 03 sayılı Kanunun 02 Mayıs 1920 tarihinde kabul edilmesi ile Meclis Hükümeti tarafından Dâhiliye Vekâleti olarak belirlemiştir. 1920 yılında kurulan Dâhiliye Vekâletinin teşkilatlanması 1930 yılında gerçekleştiğinden, Dâhiliye Vekâleti 1930 yılına kadar II. Meşrutiyet Döneminde çıkartılan 1913 tarihli Kanun niteliğinde Nizamname ile yönetilmiş, başka herhangi bir teşkilat yasası çıkartılmamıştır. Dâhiliye Vekâleti, 21 Mayıs 1930 tarihli ve 1624 sayılı "*Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat Ve Vazifeleri Hakkında Kanun*" ile ilk teşkilat yasasına sahip olmuştur. Kanunun adından da anlaşıldığı gibi Dâhiliye Vekâleti'nin yalnızca merkez teşkilatı için düzenleme yapılmış olup, taşra teşkilatı için herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bir anlamda 1929 yılında 1426 sayılı "*Vilayet İdaresi Kanunu*" çıkarıldığı için taşra teşkilatı için yeni bir düzenlemeye gerek görülmemiştir (Başa, 2014, s. 2-25).

yönetmelik ile eyalet merkezindeki meclisin adı "*Eyalet Meclisi*" olmuştur. Yönetmeliğin/talimatın adı "*Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat*" olarak belirlenmişse de aslında bu talimat sadece "*Eyalet Meclisleri*"ni ilgilendirmemekteydi (Çadırcı, 1993, s. 4-5). Bir giriş, dokuz fasıllı ve altmış sekiz madde şeklinde düzenlenen bu yönetmelik, 1864 "Vilayet Nizamnamesi"ne kadar yürürlükte kalmıştır.[58] Giriş kısmında Tanzimatın amacı üzerinde durulmuş, ıslahatlarda başarıyı sağlamak için Edirne eyaletinden başlanarak ülke yönetiminin tekrardan düzenleneceği belirtilmiştir (Kılıç, 2009, s. 48). Yönetmelikle, 1842 yılından itibaren yapılan değişiklikler göz önünde bulundurularak eyalet, sancak, kaza ve köy yönetimleri tekrardan belirlenmiştir. İlk defa her kademedeki yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak bir arada sayılmıştır. Yönetmelik ile "Eyalet Meclisleri"nin görev, yetki ve sorumlulukları da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre; eyalet merkezlerindeki meclislerin başkanlığı validen alınmış, doğrudan vali derecesinde merkezden atanan bir kişiye/memura verilmiştir. İki kâtip ve ulemadan bir üyeyi de hükümet belirlemiştir. Vali, defterdar, hâkim ve müftü meclisin doğal üyeleridir. Müslüman halkın seçeceği dört üye ve Müslüman olmayanların ruhani reisleri ile seçecekleri temsilciler de kurulun üyeleri arasında yer almaktadır. Böylece 1849 tarihli yönetmelik taşra idaresinde yeni bir devrin de başlangıcı olmuştur (Çadırcı, 1993, s. 5). Efe (2009, s. 95)'ye göre de 1842 yılında yapılan düzenlemelerden sonra eyalet teşkilatında gerçekleşen en önemli değişiklikler 1849 tarihinde yapılmıştır.

Yönetmeliğin "Eyalet Valisi bulunan zatın vazife-i muhavvelleri" başlıklı kısımda valilerin görevleri belirlenmiştir. "Eyalet Meclisleri Talimatnamesi"nin ekinde bulunan yönetmelikte de valilerin yapacakları işler yer almıştır. Talimatnameye göre valilerin asli görevleri; Tanzimat'ın uygulanması, güvenliğin muhafaza edilmesi, her türlü idari, mali ve beledi ıslahatların yapılması ve eyalet meclisi tarafından alınacak kararların yürürlüğe konulmasını sağlamaktır. Vali, eyaletin işlerinde asıl sorumlu ve devletin muhatabı olduğundan alınan kararları da bağımsız olarak yürütecekti. Devlet gelirlerinin miktarı, ne kadarının toplandığı, ne kadarının tahsil edilemediği defterdar ve kaymakam tarafından valiye bildirileceğinden aksaklıklardan da vali sorumlu olacaktı. Ödenen maaş ve masraflarda herhangi bir usulsüzlük yapıldığında zarar, usulsüzlüğü yapan memurdan alınacak olup, valinin de kusurlu olduğu anlaşılırsa

[58] Çadırcı (1993, s. 5)'e göre 1864 "Tuna Vilayet Nizamnamesi" hazırlanana dek bu yönetmeliğin hükümleri geçerli olmuştur.

vali bu sorumluluktan kaçamayacaktı. Halka zulmedilmeyecek, işkence ve eziyet yapıldığı saptanırsa valiler sorumlu tutulacaklardır (Kılıç, 2009, s. 48-49).

Şeriatı ilgilendiren konuları eyaletin hâkimi yürütecekti. Hukuk davalarında valiler bazı vergiler dışında, rüşvet, cerime, hediye, buyruldu harcı ve diğer adlarla para ve eşya alamayacaktı. Buradaki tüm sorumluluk valiye ait olacaktı. Yine yol güvenliğinin sağlanması valinin dikkat etmesi gereken görevleri arasında sayılmaktaydı. Çünkü valilerin başarıları; yönetimlerinde bulunan eyaletlerde güvenliği sağlamaları ile ölçülmekteydi. Eyalet merkezlerinde ve ona bağlı sancaklarda devlete ilişkin her türlü iş ve işlemlerin yürütülmesinde, kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasında eyaletlerde görevli memurlar olsa da valiler denetleme görevini üstlenmişlerdir (Çadırcı, 1991, s. 225'ten akt. Kılıç, 2009, s. 48).

Öte yandan 1849 Talimatnamesi ile vali, mütesellim, ayan, şehir kethüdası ve halkın ileri gelenlerinin kimi zaman birlikte kimi zaman da bireysel yaptıkları işler artık yasal bir kuruluş olan Meclis tarafından üstlenilmekteydi. Meclis, yönetimin her kademesindeki görevlileri denetleyecek, halkın mal, can ve ırz güvenliğini sağlayacak önlemleri aldırtacaktı. Meclis, yargı, eğitim, öğretim alanlarında da yapılması gerekenlerin yapılmasını sağlayacak, çözemediği takdirde sorunları vali aracılığı ile hükümete bildirerek yardım alacaktı. Ancak bu düzenleme istenilen sonucu vermemiştir. Artan bürokrasi işlerin bitmesine engel olmuştur. Rüşvet, hazine gelirlerinin zimmete geçirilmesi, haksızlık gibi süregelen olayların önüne geçilememiştir. Eyalet merkezlerindeki meclislerin başkanlıklarının valilerden alınarak, doğrudan vali derecesinde kişilerin hükümetçe seçilerek buralara gönderilmesi yeni sorunları ortaya çıkarmıştır. En önemli sorunlardan biri; vali ve meclis başkanları arasında yaşanan anlaşmazlıklar ve valilerin yetkilerinin daraltılmış olmasıdır. Bir diğer sorun da; hem valiye hem de meclis başkanına yapılan birinci derecede aylık ödemesinin hazineye getirmiş olduğu yüktür. 1852'de bu uygulamadan vazgeçilerek valiler tekrar eyalet meclisi başkanlığı görevini üstlenmişlerdir (Çadırcı, 1993, s. 5-6).

2.1.3.2. 1852 Tarihli Ferman

Bu dönemde, yapılan bütün uyarı ve önlemlere karşılık, uygulamada valilik kurumunda arzu edilen seviyede iyileşme gerçekleşememiştir. Tanzimat ile güçlenen merkeziyetçi sistemin sakıncaları da ortaya çıkmaya başlamıştır (Engelhardt, 1328, s. 100'den akt. Kılıç, 2009, s. 49-50). Bu aşırı merkeziyetçi anlayış, taşra ve merkez

arasındaki münasebeti iyice açmış, bürokrasinin artmasına sebep olmuş, bu durum da işlerin yürümesini engellemiştir (Kartal, 2013, s. 7). Böylece Babıali sürekli olarak İstanbul'a aktarılan sorunlardan kurtulmak amacı ile valilere daha fazla yetki tanınması gerektiğini anlamıştı (Davidson, 1997, s. 61'den akt. Gençoğlu, 2011, s. 32). Aynı zamanda bu dönemde eskiden beri devam eden rüşvet, zimmet gibi alışkanlıklar da sona erdirilememiştir. Diğer bir önemli sorun ise eyalet meclisi başkanının vali düzeyinde kişiler arasından doğrudan hükümetçe seçilmesiydi. Bu durum meclis başkanları ile valiler arasında anlaşmazlıklara sebep olmuş ve meclis başkanına da valide olduğu gibi birinci derecede aylık bağlanması hazineye yeni bir yük getirmiştir (Kartal, 2013, s. 7).

Tüm bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için 28 Kasım 1852 tarihinde bir ferman yayınlanmıştır (Engelhardt, 1328, s. 100'den akt. Kılıç, 2009, s. 49-50). Babıali'ye bağlı bir memur durumuna gelen valilere ferman ile eski yetkilerinin iade edilmesi öngörülmüştür (Kılıç, 2009, s. 50). Çünkü güçlü valiler ile eyaletlerdeki problemlerin sona erdirileceği düşünülmekteydi (Onar, 1966, s. 704'ten akt. Eryiğit ve Kalafat, 2019, s. 59; Kartal, 2013, s. 7). Bu sebeple de valilerin yetkileri artırıldı (Başa, 2014, s. 7). 1852 düzenlemesi ile merkez tarafından meclislere yapılan başkan ataması işlemine belirli yerlerde son verildi (Onar, 1966, s. 704'ten akt. Eryiğit ve Kalafat, 2019, s. 59). Valiler hem altında bulunan memurların hal ve hareketlerinden sorumlu olacak hem de onları azletme yetkisine sahip olacaklardı. Ayrıca genel güvenliğin sağlanması amacıyla valilere geniş yetkiler verilmiştir. Ancak bütün bu geniş yetkilere rağmen ülkede eşkıyalık halen önemli bir sorun olarak durmaktaydı. Hükümet merkezinden uzakta bulunan Edirne, İzmir, Trabzon gibi eyaletlerde zabıta eşkıyaya karşılık veremez duruma gelmiştir. Bunun da sebebi eşkıya ile karşılaşan askerin, eşkıya ateş açmadıkça hiçbir şey yapmamasıydı (Kılıç, 2009, s. 50). Valilere verilen yetki sayesinde herhangi bir vaka için görevlendirilen asker, ihtarını yaptıktan sonra silahını kullanabilecekti. Valilere verilen bu yeni yetki ile eyaletlerin merkeze bağımlılığının azaltılması düşünülmüştür (Engelhardt, 1328, s. 100-101'den akt. Kılıç, 2009, s. 50).

1852 tarihli fermanda ülke eyaletlere, eyaletler sancaklara, sancaklar kazalara ayrılmıştı. Bir eyalete bağlı olmayan bağımsız sancak idareleri mutasarrıflara, doğrudan doğruya eyalete bağlı olan sancakların yönetimi kaymakamlara, kazanın idaresi de müdürlere bırakılmıştır. Kazalara yeni bir müdür tayin edileceği zaman vali ve mutasarrıflar, sancak merkezi ya da yakın kazanın ileri gelenlerinden hem

adli konuları iyi bilen hem de kazayı iyi bir şekilde idare edebilecek bir kişiyi merkeze soracaklardı. Bu kişiler devlet malını zimmetlerine geçirmeyeceklerine ve Tanzimatın esaslarına aykırı hareket etmeyeceklerine dair o yörenin ileri gelenlerinden kefil göstereceklerdi (Takvim-i Vekayi, def'a: 44'den akt. Kılıç, 2009, s. 50). Eğer bu kişiler zimmetlerine devlet malını geçirirlerse bu malın bedeli onu seçen vali, mutasarrıf ya da kaymakama ödettirilecek ve suçu işleyen de sürgüne gönderilecekti. Valiler aynı zamanda müdürlerin hesaplarını kontrol etmekle mükellefti. Teftişe çıkmayan yöneticiler ise kendi altında çalışan memurların yaptıklarından sorumlu tutulacaklardı. Müdürün işlerini iyi bir şekilde yürütmesini sağlamak vali ve mutasarrıfların en başta gelen görevleri arasında gelmekteydi. Hem yolsuzlukların önüne geçmek hem de işlerin düzenlenmesi için "Meclis-i Vala"da 1852 yılında çıkan karar sonrasında (Kılıç, 2009, s. 51) memurlar da artık görevleri başında olacaklardı. Kararın öncesinde taşraya tayin olan memurların birçoğu kendi görev yerlerine gitmeyerek bazı bahaneler ile İstanbul'da oturmaktaydılar. Bu durum da işlerin gecikmesine ve yürümemesine sebep olmaktaydı. Bu karar ile sadece devletçe taşraya gitmemeleri zorunlu görülenler dışında tayin olunanlar bir ay içinde yarım maaş alacak, bir aydan sonra maaşları kesilecek, sebepsiz yere görev yerlerine gitmeyenler ise azledilecek ve yerlerine başkaları atanacaktı (Takvim-i Vekayi, def'a: 462'den akt. Kılıç, 2009, s. 51).

2.1.3.3. 1858 Tarihli Vülat-ı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat

1856 Islahat Fermanı'ndan sonra yayımlanan "Vülatı İzam ve Mutasarrıfın-i Kiram ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezaifini Şamil Talimat" adındaki 22 Eylül 1858 tarihli talimatname; vali, mutasarrıf ve kaymakamların görev ve yetkilerine ilişkin önemli hükümler içermektedir (Çankaya, 1968, s. 30-31'den akt. Kılıç, 2009, s. 52).

Talimatname ile ülkenin idari taksimatında herhangi bir değişiklik ya da düzenleme yapılması padişahın fermanına bağlanmıştır (Ortaylı, 2016, s. 428). Talimatnameden; eyaletlerin livalardan, livaların kazalardan, kazaların köylerden oluştuğu anlaşılmaktadır. Sayılan mülki bölümlerin haricinde 1852 fermanıyla kurulan müstakil sancaklar da yer almaktadır (İl Genel Yönetimi, 1972, s. 10'dan akt. Kılıç, 2009, s. 52). Eyaletlerin yönetimi valilere, livaların yönetimi kaymakamlara, kazaların yönetimi de müdürlere verilmiştir. Bir eyalete bağlı

olmayan livalar ise mutasarrıfların idaresine bırakılmıştır (Azizoğlu, 2013, s. 3; Kılıç, 2009, s. 52).

Vali; eyalette her iş için başvurulacak kişi olup, devletin özel vekili ve bütün işlerden sorumlu olan yöneticidir. Eyaletlerde hükümetin temsilcisi olması sebebiyle valilere geniş yetkiler verilmiştir. Eyaletin tüm işlerinden sorumlu olan vali, eyalette genel yürütme yetkisine sahip olup, kanun, tüzük ve emirlerin uygulanmasından sorumludur. Vali, eyaletteki kaymakam, defterdar, müdür ve diğer memurların amiridir. Mülkiye ve maliyedeki memurlar ile diğer benzer memurların görevlerini tam olarak yerine getirmelerinden sorumludur. Bu bağlamda vali memurların davranışlarını gözetim altında tutmakta, eğer kusurları varsa ihtar etmekte ya da gerektiğinde daha ağır cezalar uygulamaktadır. Mülkiye, maliye ve kolluk memurlarından görevlerinde aykırı davrananları yargılatmaya ve memuriyetten çıkartmaya yetkilidir. Vali yine kendi atadığı kaza müdürünün zimmetine para geçirmesi durumunda gerekirse parayı ödemekle de yükümlüdür. Eyaletteki haksızlıklardan da ilk olarak vali sorumludur. Yargılama sonucu verilen hükmü de vali uygulamaktadır. Vali; kişi, belediye ve yol güvenliğinden, emniyet ve asayişten de sorumlu yetkilidir. Kolluk, valinin emiri altındadır. Vali, zabıta ve mübaşirlerin halktan gayri resmî bir şey almalarına dikkat etmekteydi. Zabıta subaylarından işinde uzman olmayanları görevden almaya ve yerlerine yenilerini atamaya yetkilidir. Eski görevlerinden farklı olarak eyalette eşkıyanın dolaştıkları yerleri de korumaktadırlar. Eyalet merkezine gelen iş sahiplerinin işlerini kısa sürede bitirmelerine yardımcı olmaktaydılar. Üstlerine eyalet kolluğu, kolluk yetmediğinde mecliste görüşüldükten sonra yazılı emirle askeri birlik göndermekle yükümlüdür. Eyalet içinde oluşan haydut ve eşkıyayı yok etmek için mahalli kolluk yetmediği takdirde ve yakın yerlerde askeri birlik bulunmadığında, başkente bilgi verilmesi ve izin alınması için kullanılacak sürede eyaletin zarara uğrayacağı konusunda güçlü deliller bulunduğunda vali geçici kolluk erleri kaydederek eyaleti tehlikeden koruma hakkına da sahiptir. Vali devlet gelirinin tahsil edilmesinden ve devletin kaynaklarının gereksiz şekilde harcanmamasından da sorumludur. Tahsilatta gereksiz yere gecikme olduğunda, kaymakam veya müdür zimmetine para geçirdiğinde, meclis üyelerinin vergi, aşarlardan borçları bulunduğunda vali soruşturma yaptırıp sonucunu gerekli yerlere bildirmekle mükelleftir. Vali, mültezimlerin halkı ezmelerine ve halktan fazla vergi almalarına engel olmakta aynı zamanda mültezimlerin de haklarını ihale şartnameleri hükümlerine göre korumaktadır (Kılıç, 2009, s. 52-54).

Valilerin diğer görevleri; eyalet içindeki ekilebilir araziyi köy halkına vererek ekip biçtirmek, tarım ve ticaretin gelişmesini sağlamak, köprü yaptırmak, yolları tamir ettirmek, devlet gelirlerini artırmak için tedbirler almak, yapılması mümkün olmayan işler için Dersaadetten yardım almak, eyalet hakkında Babıali'ye rapor vermek ve memurların ticaret yapmasını engellemektir (İl Geçici Yönetimi, 1972, s. 10-13'den akt. Kılıç, 2009, s. 54).

Ali ve Fuat Paşalar 1858 yılı sonunda eyaletlerde tekrar ıslahat yapmışlardır. 22 Kasım 1858'deki Talimatname ile hem ülkenin idari bölünmesi yapılmış hem de vali, mutasarrıf, kaymakam, müdürlerin görevleri belirlenmiştir. Bu dönemde valiye geniş yetkiler verildiği görülmektedir. Valiler eyaletteki memurlar üzerinde de geniş bir denetleme ve gözetleme yetkilerine sahiptiler (Kılıç, 2009, s. 59).

Diğer taraftan devlet salnameleri incelendiğinde; 1854-1855 yıllarında yapılmış olan mülki taksimatın küçük farklarla 1859-1860 yıllarında da devam ettiği görülmektedir. Çok fazla önem taşımayan eyalet valilikleri mutasarrıflığa dönüştürülmüş, bazı livaların da bağlılıkları değiştirilmiştir. Özellikle 1858 Talimatnamesi ile eyalet işlerine daha fazla önem verildiği görülmüştür. Ancak bu talimatname bile durumun düzeltilmesi için yeterli olmamıştır. Başlıca sorunlardan biri de birçok eyaletin teşkilatının yetersiz olmasıdır. Bu durum da eyaletlerin idarelerinde karışıklığa sebep olmuştur. Eyaletlerde yaşanan yolsuzluklar, bu konudaki halkın şikâyetleri, idari işlerin çözümünde vali ve mutasarrıfların birçok konuda merkezle görüşmesi sebebiyle işlerin gecikmesi, eyaletlerde çıkan karışıklığın sebebinin kötü idare olduğu düşüncesiyle yöneticilerin sıklıkla değiştirilmeleri, valilerin görev sürelerinin pek çoğunun bir yılı dahi bulmaması ve hatta bazı eyaletlere bir yıl içinde üç ya da dört vali atanması, doğal olarak valilerin başarılı olmasını engellemiş ve hizmetlerin aksamasına sebep olmuştur. Diğer bir sorun da Osmanlının ehil kişileri göreve getirmek yerine sürekli düzenleme çabalarına girişmesidir. Art arda yayımlanan yönetmelikler, talimatnameler ve nizamnamelerden de olumlu bir sonuç alınamamıştır. Yukarıda sayılan tüm bu sebepler eyalet sisteminin yeniden düzenlenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Yaşanan aksaklıklar yine yeni düzenlemeler ile giderilmeye çalışılmıştır. 1864 yılında yapılacak olan düzenlemeye böyle bir süreç içerisinde gidilmiştir (Kılıç, 2009, s. 57-60).

2.1.3.4. 1861 Tarihli Cebel-i Lübnan Nizamnamesi

19'uncu yüzyılda Osmanlı taşra idaresindeki sorunların giderilmesi için ciddi çabalar sarf edilmiş, lakin bu sorunlar tamamen giderilememiştir. Bu sebeple Osmanlı taşra teşkilatında tekrardan yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaca 1864 ve 1871 "Vilayet Nizamnameleri" ile çözüm bulmaya çalışılmıştır. Bu sebeple anılan nizamnameleri değerlendirmeden önce taşra idaresinde yeniden yapılanmayı gerekli kılan etkenlere (Gençoğlu, 2011, s. 32-48) ve Lübnan'daki duruma bakmak gerekmektedir.

Tımar sisteminin bozulmasından itibaren Osmanlı devlet adamları uzun süre taşra teşkilatını düzene sokmak için uğraşmışlardır. Tanzimat döneminde devlet adamları arasında bir dilemma mevcuttu. Bir taraftan idari sistemin aktif ve hızlı şekilde yürütülebilmesi için yerel yöneticilere serbestlik tanınırken diğer taraftan merkezi denetimin ne şekilde sürdürüleceği problemi bulunmaktaydı. Yine aynı dönem devlet adamları homojen olmayan Osmanlı tebaasının taleplerinin aynı örgütlenme içerisinde nasıl karşılanabileceğinin yollarını aramaktaydılar (Gençoğlu, 2011, s. 48).

Bunlara karşılık Tanzimat Fermanı ile getirilen yeni yönetim anlayışında hem Müslüman hem de gayrimüslim tebaanın can, mal ve ırz güvenliğinin devletin güvencesi altında olduğu ifade edilmiştir. Ancak zaman geçtikçe fermanda ilerisi için kararlaştırılan ilkelerin yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Diğer taraftan, Rusya'nın baskısı sonucu Avrupa Devletleri destekli girilen 1854 Kırım Savaşı sonunda Rusya tehlikesi bertaraf edilmiş, Osmanlı Avrupa devletleri arasında kabul görmüştür. 1856 yılında yapılan Paris Konferansı ile bu durum kanıtlanmıştır. Fakat bununla birlikte antlaşma sonucu Avrupalı devletler Tanzimat Fermanı'nın hükümlerinin daha da genişletilerek uygulanması taleplerini Bab-ı Aliye kabul ettirmişlerdir. Bunun sonucunda Osmanlı 28 Şubat 1856'da Islahat Fermanını ilan etmiştir. Fermanın başlıca hükümleri; (i) Gayrimüslim tebaanın can, mal ve namus emniyeti (ii) kanunlar önünde eşitlik (iii) vergi konusunda eşitlik (iv) karma mahkemelerin oluşturulması (vi) gayrimüslim tebaanın hem merkezi idarede hem de vilayet ve taşra idare meclislerinde üye olarak seçilebilmeleridir (Seyitdanlıoğlu, 1996, s. 67).

"Islahat Fermanı"nın prensiplerinden yola çıktığımızda ve özellikle eyalet meclislerine ilişkin yenilikler göz önüne alındığında; yönetim, daha fazla katılımlı bir yapıya büründürülmek istenmiştir (Ortaylı, 1974, s. 33-35'ten akt. Seyitdanlıoğlu, 1996, s. 68). Aslında Tanzimatçı devlet adamları eyalet idaresinin ıslahı için mahalli

halkın idareye katılmasını istemişlerdir (Ortaylı, 2016, s. 427). Ancak gayrimüslim tebaanın koruyuculuğunu üstlenen Avrupalı devletler, bu sayede tebaa çıkarına yeni ayrıcalıklar kazanmışlardır. Böylelikle Osmanlı İmparatorluğunun iç ve dış politikasına karışma hakkını da elde etmişlerdi (Ortaylı, 1974, s. 33-35'ten akt. Seyitdanlıoğlu, 1996, s. 68).

Eşitlik ilkesinin Islahat Fermanı ile tekrar ilan edilmesi hem Müslüman hem gayrimüslim tebaa tarafından hem de gayrimüslim tebaanın kendileri arasında olumsuz karşılanmıştır. Müslüman tebaa gayrimüslim tebaa adına ferman ile getirilen eşitlikten memnun değildi (Gökbilgin, 1946). Müslüman tebaa özellikle Meclisin yeniden şekillendirileceği ve üye seçimlerinde Müslüman olmayan halkın nüfusuna göre mecliste temsil edileceği hükmüne yer verilmesinden hoşnut değildi (Çadırcı, 1993, s. 6). Gayrimüslim tebaa da ferman aracılığıyla getirilen askerlik yükümlülüğünü kendine mal edememiştir. Eşitlik gayrimüslimlerin de kendi aralarında bölünme yaşamalarına sebep olmuştur. Çünkü Rumlar Hıristiyan azınlıklar içerisinde kendilerini daha üst görmekteydiler. Ancak bu üstün pozisyonları ve çıkarlarının Fermanın sağladığı eşitlik prensibi ile etkilendiğini gören Rum tebaa fermandan memnun değillerdi. Katoliklerin Fransa tarafından Ortodoks Hıristiyanların ise Rusya tarafından kışkırtılmaları Osmanlı için sorun teşkil etmeye başlamıştı. Rumeli bölgesinde de isyanlar yayılmaya başlamıştı. Bab-ı Ali karşısında Slav tebaanın koruyuculuğunu üstlenen Ruslar, Slav tebaanın yaptığı isyanları desteklemekteydi. Balkanlar, Lübnan ve Suriye'de de Müslümanların ayaklanmaları görülmekteydi. Avrupalı devletler Niş'te çıkan ayaklanmalara karışmaya başlamışlardı. Bu sebeple, Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Paşa, Rumeli Vilayetlerini denetlemek üzere 1860 yılında Varna'ya gitmiştir. Fakat bu esnada Dürziler ve Maruniler arasında çatışmalar başlamıştı. Bu durum Avrupalı devletlerin de karışmasıyla artık bir iç sorun olmaktan ziyade uluslararası bir duruma dönüşmüştür (Gökbilgin, 1946).

Avusturya, İngiltere, Fransa, Rusya ve Osmanlı hükümetlerinin katılımı ile oluşturulan komisyon 09 Haziran 1861 Lübnan Nizamnamesi'ni hazırlamışlardır. Lübnan'da yönetimi elinde bulunduran mutasarrıf, Hıristiyanlar arasından seçilecek, Suriye ve Beyrut'taki Osmanlı valilerinden bağımsız davranabilecekti. Osmanlı İmparatorluğuna ise bağlılığı sadece bir yıl vergi ödemekten ibaret olacaktı. Aslında nizamname ile Lübnan'a bağımsızlık tanınmak isteniyordu. Avrupalı devletlerin

baskıları ile ortaya çıkan bu durum Avrupalı devletlerin Osmanlı İmparatorluğunu parçalama amacına hizmet etmekteydi (Gökbilgin, 1946).

Tüm bu süreç sonunda Osmanlı devlet adamları ülke yönetimi hakkında yeni düzenlemeler yapmak zorunda kalmışlardır. Osmanlı devlet adamlarının yapacağı ilk düzenleme Lübnan'da ortaya çıkan bu örneğin Avrupalı devletlerin yardımı ile yaygınlaşmasını önlemek olacaktı. Bu sebeple devlet adamları olumsuz gidişatı durdurmak ve Avrupalı devletleri kendi işlerine karıştırmamak için inisiyatif alarak kendi istekleriyle ıslahat yapmaya karar vermişlerdir. Aslında bu durum bir bakıma Tanzimat'tan itibaren yürütülmekte olan merkezi bir idare kurma yönünde atılmış önemli bir adımdır (Ortaylı, 1974, s. 39'dan akt. Seyitdanlıoğlu, 1996, s. 68).

2.1.3.5. 1864 Tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi

Bu konuda çalışma yapmak için görevlendirilen Ali ve Fuat Paşaların önderliğinde komisyonlar kurulmuştur. Eyalet merkezlerine teftiş heyetleri gönderilerek yerinde incelemeler yapılmıştır. 1863 yılında[59] hazırlanan taslak Tuna bölgesinde bulunan Mithat Paşaya gönderilerek görüşleri alınmış ve Tuna'da uygulanması istenmiştir (Çadırcı, 1993, s. 6). 1864'te bazı karışıklıkların yaşandığı Nis, Silistre, Vidin eyaletleri birleştirilerek bölgede Tuna Vilayeti adı ile yeni bir düzenleme yapılmış (Azizoğlu, 2013, s. 3), valilik görevi Mithat Paşaya verilmiş, yönetmelik ilk kez bu bölgede Tuna Vilayeti Nizamnamesi olarak uygulamaya konulmuştur. Yönetmelik başarılı bir şekilde uygulanmış ve kısa sürede olumlu sonuç alınmıştır. Buradan hareketle Anadolu, Arabistan ve diğer bölgelerde de yönetmeliğin uygulanmasına geçilmiştir. 1865-1866'da 1864 "Tuna Vilayeti Nizamnamesi" bütün ülkede yürürlüğe konulmuştur (Çadırcı, 1993, s. 6). 1864 "Tuna Vilayeti Nizamnamesi" iç ve dış siyasi olaylar ve bu sosyal gelişmelerin meydana getirdiği problemlerin çözülmesi amacıyla hazırlanan bir belgedir (Seyitdanlıoğlu, 1996, s. 69). Tanzimat'tan sonra taşra teşkilatında yapılan ilk sistemli düzenleme 1864 Vilayet Nizamnamesidir (Kılıç, 2009, s. 61). Nizamname ile taşra yönetiminde köklü bir idari düzenleme gerçekleştirilmiştir (Gençoğlu, 2011, s. 29). 1864 Vilayet Nizamnamesi aynı zamanda taşra teşkilatının çağdaşlaştırılmasına yönelik en önemli adımdır (Ortaylı, 2016, s. 430). Bir başka

[59] Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişin ilk adımı 1863 yılında Tuna vilayetinin kurulmasıdır. Tuna vilayetinin kurulmasını 1864 yılında Bosna vilayetinin kurulması izlemiştir. Bu vilayetlerin kurulması ile birlikte 1864 tarihli ilk vilayet sistemi idari tarihimizde yerini almıştır (Ortaylı, 1976'dan akt. Bilgi, 2002, s. 334).

deyişle; Tanzimat sonrası yenileşme ve batılılaşma politikası kapsamında il sisteminin temelleri 1864 Vilayet Nizamnamesi ile atılmıştır (Başa, 2014, s. 11; Eryılmaz, 2014, s. 160). Nizamname ile daha önce alınan palyatif tedbirlere kıyasla taşra yönetimi baştan ele alınarak kalıcı ve yeni bir vilayet teşkilatlanmasına gidilmiştir (Gençoğlu, 2011, s. 29).

Nizamnamenin düzenlenmesinde 1842 yılından itibaren uygulanmakta olan kurallardan yararlanılsa da bazı hükümlerin oluşturulmasında ister istemez Avrupa'dan etkilenilmiştir. Bu dönemde ileri gelen devlet adamları Avrupa'yı görmüş, Fransız taşra yönetimini inceleme imkânı bulmuşlardır. Ancak tamamen Fransız taşra yönetim biçiminin örnek alındığını ileri sürmek de doğru değildir. Çünkü II. Mahmud'tan bu döneme kadar merkeziyetçi bir yönetim oluşturma amacı gözetilmekteydi. 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi; "Osmanlı yöneticilerinin kendi deneyimlediklerine Batı ülkelerinde gördüklerini de ekleyerek ortaya çıkardıkları kendine özgü yanları da ağır basan bir sentezdir." (Çadırcı, 1993, s. 6-7).

"19. yüzyılda ülkenin ulaşım ağı ve dış ticaret kanalları değiştiğinden üretim ve kontrol mekanizmaları da değişmekteydi." Bu sebeple bu yüzyılda eyalet taksimatı sürekli olarak tekrar düzenlenmiştir (Ortaylı, 2016, s. 427). Nizamname ile özellikle yönetsel bölünme konusunda yeni bir düzenlemeye gidilmiştir (Kılıç, 2009, s. 61). Ülke; vilayet, sancak, kaza, karye ve köylere bölünmüştür (Davison, 1997, s. 168-173'ten akt. D. Demirel, 2011, s. 102). Bu sistemin başlıca özelliği; işbölümü yapılarak halkın, temsilcileri aracılığıyla bir nebze yönetime katılmalarının sağlanması olarak görülmektedir (Çapar, 2011, s. 39). Nizamnamede; yeni idari birimler detaylı bir şekilde tarif edilmiş, en üstten en alta kadar bütün taşra idarecilerinin görev ve yetkileri tespit edilmiş, yeni temsili kurumlar oluşturulmuştur (Gençoğlu, 2011, s. 29). Nizamname ile vali hükümetin en üst düzeyde temsilcisi ve aynı zamanda denetleyicisi konumuna getirilmiştir (Kılıç, 2009, s. 61). Böylece on sekizinci yüzyılda yaygın olarak görülen derebeyleşme tandansının önüne geçilerek vilayetler merkezi hükümetin denetimine alınmıştır. Geniş toprakları kapsayan eyaletler bölünerek küçültülmüş, vilayetler de isim değişikliğine uğramışlardır. Bu düzenleme ile kaza müdürlüğü görevi sona erdirilerek kaza yöneticisi kaymakam olmuştur. Livalara kaymakam yerine mutasarrıf görevlendirilmiştir. Vilayetlerde vali, livalarda mutasarrıf, kazalarda görev yapan kaymakam padişah tarafından atanmaktaydı (Çapar, 2011, s. 39).

Vilayet Nizamnamesi ile "merkezi denetimle yerel otoriteyi birleştirmek", eyalet başkentinde kamu hizmetlerinin yürütülmesini hızlandırmak, halkın temsil özelliğini geliştirmek amaçlanmıştır (Davison, 1997, s. 168-173'ten akt. D. Demirel, 2011, s. 102).

Nizamname ile Eyalet Meclisi yerini Vilayet Meclisi'ne bırakmıştır. Sancaklarda Liva İdare Meclisi oluşturulurken kazalarda da meclislere yer verilmiştir. Kazalarda Kaza İdare Meclisi kurulması kararlaştırılmıştır (Çadırcı, 1993, s. 7).

Ancak yeni idari düzenlemenin önünde birtakım engeller de mevcuttu. Bu engeller; personel yetersizliği, mali sorunlar ve geçmişten gelen kötü alışkanlıklardı. Devletin bu tarz kapsamlı bir idari yapılanmayı finanse edecek mali gücü bulunmamaktaydı. Taşra teşkilatının başarılı olabilmesi için yeterli sayıda nitelikli personele ihtiyaç vardı. Personel ihtiyacını karşılamak üzere eğitim konusunda çeşitli adımlar atılsa da kısa sürede personel sorununun çözülmesi mümkün görünmemekteydi (Gençoğlu, 2011, s. 48). Valiler rutin işleri yürütecek personele dahi sahip değildiler. 1848 yılında maliyede tasarruf için ihtiyaç fazla memurların işlerine son verilmesini isteyen bir sadaret hükmü yazılmıştır. Bazı vilayetler mevcut personelin dahi ihtiyaçlara cevap veremediğinden memurların tasfiye edilmesinin mümkün olmadığını cevaben bildirmişlerdir. Bu sebeple bütün sistem merkeziyetçi bir yapıya göre yenilenememiştir. Tanzimatçılar ilk olarak merkez ve taşra idaresine klasik kurum ve usullerin iyileştirilmesi ile işe başlamışlardır (Ortaylı, 2016, s. 407). Diğer taraftan eski yöneticilerin eskiden gelen kötü alışkanlıklarından kısa sürede kurtulmalarını beklemek de mümkün değildi. Bu sebeple yeni örgütlenmenin uygulanmasında Babıâli ciddi bir çıkmazla karşı karşıya kalmıştır (Gençoğlu, 2011, s. 48).

Niş, Silistire ve Vidin eyaletlerinin birleştirilmesi ile oluşturulan Tuna bölgesindeki uygulama sonuçlarının olumlu olması, Nizamnamenin uygulandığı bölgelerin genişletilmesinin de yolunu açmıştır. 1867 yılında uygulamayı yaygın duruma getirmek için yeni bir Vilayet Nizamnamesi düzenlenmiştir (Oktay, 2010'dan akt. Azaklı ve Tek, 2016, s. 235). "Tuna Vilayet Nizamnamesi"nin bütün ülkede uygulanması birtakım değişikliklerle 1867 yılında yayınlanan Vilayet Nizamnamesiyle gerçekleştirilmiştir (Çapar, 2011, s. 39).

2.1.3.6. 1871 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi

1864 ve 1867 Nizamnamelerini tamamlamak, uygulamanın işlemeyen yönlerini işler hale getirmek, görev ve yetki dağılımını daha net bir şekle büründürmek gayesi ile 1871 yılında "*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*" düzenlenerek yürürlüğe girmiştir (Oktay, 2010'dan akt. Azaklı ve Tek, 2016, s. 235).

İdare tarihimiz bakımından 1871[60] Nizamnamesi (İller Genel Yönetimi Tüzüğü) önemli bir yere sahiptir. Çünkü Vilayet sisteminin ülke çapında örgütlü duruma gelmesi 1871 Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir (Başa, 2014, s. 11). Yaklaşık yirmi beş yıllık tecrübe 1864 Vilayet Nizamnamesi ile bir araya getirilerek toparlanmış, 1871 tarihli Nizamname ile de kuruluş tamamlanmıştır (Güler, 2006'dan akt. Başa, 2014, s. 11). 1864 "Vilayet Nizamnamesi" ile sağlanan başarı, 1871 "Vilayet Nizamnamesi"nin 1864 Nizamnamesindeki sistemin büyük ölçüde kabul görmesini sağlamış (Boztepe, 2013b, s. 8), Nizamname ile ilk başta memur ve meclislerin yetkileri açıklanarak (Sencer, 1984b, s. 55) 1864 "Vilayet Nizamnamesi"nin belirsiz kısımları giderilmeye çalışılmıştır (Akyılmaz, 1999, s. 150). Nizamnamede; mülki memurların yetki ve görevleri, idare meclisleri, vilayet umumi meclisleri, vilayet, kaza, nahiye, köy idareleri ile belediye yönetimine dair maddeler yer almaktadır (Düstur, 1289, s. 625-651'den akt. Gençoğlu, 2011, s. 36). Nizamname ile valiye vilayetlerdeki askeri birlikler üzerinde olduğu gibi vilayet ve alt kademe yönetim birimlerindeki memurlar üzerinde de daha geniş yetkiler tanındığı görülmektedir. "Vilayet Genel Meclisleri"nin yetkilerinde de genişleme yaşanmıştır (Çapar, 2011, s. 39). Nizamname ile çağdaş anlamda yerel yönetim mekanizmasının oluşması, "halkın siyasi ve bürokratik süreçlere katılımının artırılması", "sivil bürokrasinin rolünün başkent haricindeki idari mevkilere yayılması" amaçlanmaktadır (Findley, 1994, s. 155'ten akt. Gençoğlu, 2011, s. 35).

1871 Nizamnamesi ile vilayetlerin sınırları daraltılmıştır. Vilayetler, livalara, livalar kazalara, kazalar nahiye ve köylere ayrılmıştır. Bütün bu anılan idari birimlerin en üst amiri valiydi. Her alt birim üst birime karşı sorumlu olduğundan idari birimler arasında dikey bir hiyerarşi bulunmaktaydı. Üst kademe astlarının karar ve faaliyetlerini denetlemekteydi. Valinin birinci vazifesi kanun ve tüzüklerin işleyişinin sağlanmasıydı. Merkezden gelen emir ve kararnamelerin uygulanmasını gerçekleştirmekteydi. Vilayetteki tüm memurları doğrudan denetleme yetkisi

[60] Nizamnamenin tarihi bazı kaynaklarda 1870 (Bkz. Akyılmaz, 1999; Sencer, 1984b) olarak geçse de pek çok kaynakta tarihin 1871 olduğu görülmektedir.

olmakla birlikte alt birimlerdeki memurları amirleri aracılığıyla da denetleme yetkisine sahipti. Valiler, yönetimi altındaki vilayetleri de üç ayı geçmeyecek şekilde yılda bir veya iki defa, olağanüstü durumlarda ise süre kısıtlaması olmadan denetleme yetkisine sahipti. Vali, "Nahiye Meclisleri"nin de toplantı vakitlerini belirlemekteydi. Bu meclislerde alınan kararlar valiye liva mutasarrıfları vasıtasıyla iletilmekteydi. Valilerin mali alanda da sorumlulukları bulunmaktaydı. Vali, vilayetteki tüm gelir ve vergilerin tahsil edilmesi ile gelirlere ilişkin anlaşmazlıklara, gelirlerin idaresine ve tahsildarların görevlerini ne şekilde yerine getirdikleri gibi konularda yetkili kişiydi. Ayrıca vali gelirde bir azalma yaratmamak ve Maliye Nezaretine bildirmek kaydıyla toplanan vergilerin düzenlemesine ilişkin karar alarak yürürlüğe koyabilirdi. Valiler, nizamnamede belirtilen "vilayetin genel ihtiyaçları ve idaresi için ayrılan bütçeden" başka, kendi isteğine göre herhangi bir harcama yapamamaktaydı. Vali, vilayetin idaresi için istisnai bir harcamaya gerek duyduğunda gerekçesiyle birlikte merkeze bildirmek zorundaydı. Burada valinin bütçe dışı bir harcama yapmasının yasaklanması ile halktan usulsüzce para toplanmasının da önüne geçmek istenmiştir. Valilerin görevleri arasında bayındırlık hizmetleri de bulunmaktadır. Valilere; hastane, okul, fabrika açtırmak, yol ve liman yaptırmak ve bunların güvenliklerini sağlamak gibi pek çok görevler de yüklenmiştir (Gençoğlu, 2011, s. 36-37).

Nizamnamede güvenliğe ilişkin konulara daha fazla yer ayrılması ise valinin bu konudaki önemini göstermektedir. Valilerin sorumlulukları; kolluk kuvvetlerini yasalarda belirtilen şekilde oluşturmak, yol ve köprülerin güvenliğinin sağlanması, devlet aleyhine yapılan olayların bastırılması, halkın huzurunun sağlanması, hem belediye hem de vilayeti denetleme, eşkıyaların faaliyetlerinin durdurulmasını kapsamaktaydı (Tural, 2005, s. 74). Görüldüğü gibi vali; idari, eğitim, bayındırlık, güvenlik ve mali işler ile hukuki işlerin yerine getirilmesinden sorumluydu. Bu noktada valilerin Tanzimat sonrası dönem ile karşılaştırıldığında bu dönemde siyasi, mali ve güvenlik alanlarındaki yetkilerinin artırıldığı gözlemlenmektedir (Gençoğlu, 2011, s. 36-37). Bu sebeple Osmanlı taşra yöneticilerinin devletin otokratik yetkilere sahip temsilcileri görünümünü almaya başladıkları söylenebilmektedir (Çapar, 2011, s. 39). Ayrıca başkent İstanbul'un vilayet örgütlenmesi olmadan doğrudan sadrazamlık tarafından yönetilmesi, Osmanlı valisinin devlet adına sahip olduğu yetkiye örnek olarak gösterilebilir (Ortaylı, 1976, s. 19-20).

Merkez liva mutasarrıf ve kaymakamlıkları ise 1871 Nizamnamesi ile kaldırılmıştır (Gençoğlu, 2011, s. 36). Ancak, kaymakam yönetiminde olan kazalarda, mal müdürü, emlak ve nüfus memurları, idare kâtipleri, zaptiye zabiti yer alacak, idare meclisi de varlığını sürdürecekti (Akyılmaz, 1999, s. 151).

1871 Nizamnamesi ile getirilen yeni düzenlemede vilayet, liva, kaza, köy biçimindeki mevcut yapı aynı şekilde korunurken (Boztepe, 2013b, s. 8). 1864 Nizamnamesinde iyi bir şekilde açıklanmayan nahiye idareleri[61], 1871 Nizamnamesi ile daha geniş bir şekilde düzenlenmektedir (Gençoğlu, 2011, s. 36). 1864 Nizamnamesinde nahiyeden; az sayıda köyün bir araya gelmesi ile meydana gelen kazalara katılan yerleşim alanı şeklindeki bir tanımlama ile bahsedilmişse de, nahiyenin ne şekilde kurulacağı ve yönetilme şekline dair bir yargı Nizamnamede yer almamaktadır (Sencer, 1984b, s. 55). 1871 Nizamnamesi ile yapılan düzenlemede; yönetim hiyerarşisinde kaza ve köy arasında yer alan, köyler ile çiftliklerin bir araya gelerek oluşturdukları yeni bir kademe olarak nahiyelerin kurulması öngörülmüştür (Boztepe, 2013b, s. 8; Sencer, 1984b, s. 55). Nahiyenin başında, vali tarafından atanan[62] ve yöre halkına mensup, yirmi beş yaşını aşmış, Osmanlı vatandaşı olan nahiye müdürü bulunmaktadır (Shaw'dan akt. Akyıldız, 1999, s. 151). Nahiye müdürü başta kaymakam olmak üzere vilayetin üst yönetim organlarına karşı nahiyenin mülki amiri olarak sorumludur. Nahiye müdürü, kendi yönetimi bünyesindeki köylerin ihtiyar meclislerinden gönderilen üyeler ile oluşturulan idare meclisine sahiptir (Sencer, 1984b, s. 55). Müdürün görevleri; yasa, tüzük ve yönetmelikler ile emir ve uyarıların yöre halkına duyurulması, ölüm, doğum, arazi kullanımına ilişkin kendisine iletilen bilgi ve şikayetlerin kaza kaymakamlarına aktarılması, muhtar ve ihtiyar heyetlerine dair şikayetlerin ise araştırılarak kaymakama bildirilmek (Türk Ansiklopedisinden akt., Akyılmaz, 1999, s. 151), vergi ve güvenlik konularında görevlilere yardımcı olmak ve nahiye meclisine başkanlık ederek kararlarını yürütmektir (Sencer, 1984b, s. 55-56). Yılda dört defa toplanan nahiye meclisleri bayındırlık ve eğitime dair konularda karar vermekteydi. Nahiye müdürü güvenlik ve mali konularda hükümetin vekili olmasına rağmen, köy ünitesi üzerinde hiçbir denetim yetkisi bulunmamaktaydı. (Boztepe, 2013b, s. 8). Nahiye

[61] Çapar (2011, s. 39) ise nahiyenin yeni bir birim olarak kariye ve kaza arasında 1871 yılında kurulduğunu ifade etmektedir.

[62] Boztepe ise nahiye müdürünün atamasının "valinin inhası Dahiliye Nezaretinin onayı" ile yapıldığını belirtmektedir (2013b, s. 8).

yönetiminin de muhtar ve ihtiyar meclisinden oluşan köy organlarının görevlerine karışma yetkisi bulunmamaktaydı (Sencer, 1984b, s. 56).

1871 Nizamnamesi, nahiyede büsbütün mahalli bir idareyi öngörmektedir. Nahiye meclislerinin, yerel toplulukları oluşturan nahiye içerisindeki köy ihtiyar meclisi arasından seçilerek kurulması, meclisin; vergilerin denetlenmesi, yolların bakım ve tamiri, nahiyelerdeki tarım, endüstri, eğitim, ticaret, sağlık ile ilgili konuları görüşecek olması, nahiyelerin bir tür mahalli idare organı olarak kabul görülmesine sebep olmuştur. Ancak İmparatorluğun o dönem içinde bulunduğu durum nahiye düzeyinde teşkilatlanmaya elverişli değildi. Bu sebeple pek çok bölgede nahiye kurulamamış ve nahiye meclisleri görev yapamamışlardır. Diğer bir sebep de, Bab-ı Ali'nin özerk yönetimli nahiyelerin Balkanlarda İhtilal Merkezlerine dönüşebileceği çekincesiydi (Akyılmaz, 1999, s. 151).

1871 Nizamnamesinde taşra teşkilatının en alt birimi; köydür. Köylerin başında seçimle gelen bir muhtar bulunmaktadır. Eğer köy yirmi haneden büyükse köye ikinci bir muhtar seçilmekteydi. Muhtar seçimlerinin kaymakam tarafından onaylanması gerekmektedir. Muhtarın yanında sekiz ya da on iki kişilik bir ihtiyar meclisi bulunmaktaydı. Meclisin görevleri; yöre halkı arasında yaşanan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturma, bunlara cemaat üyeleri arasındaki davaları sulhen çözmek de dâhil olup, temizlik, sağlık, zabıta, gece bekçiliği, vergi toplanması ise meclisin diğer görevleri arasında yer almaktadır. Bekçi, zabıta memurlarının tayinleri de meclisçe yapılabilmekteydi (Akyıldız, 1999, s. 151-152). 1871 Nizamnamesi ile valiye hem vilayet hem de alt birimlerinin görevlerine dair daha geniş yetkiler tanınarak valinin yetkileri artırılmıştır. "Meclis-i Temyiz-i Hukuk" ve "Meclis-i Cinayet" kurularak adalet işleri vilayet yönteminden kati çizgilerle ayrılmış, her türlü kamu görevinden vali sorumlu tutulmuştur. Bu durum Osmanlı idaresinde merkeziyetçiliğin yerini yetki genişliğine bırakması tandansı olarak yorumlanmaktadır (Sencer'den akt. Akyıldız, 1999, s. 151).

Öte yandan Tanzimat sonrası devlet örgütlenmesinde ülke dört ordu bölgesine ayrılmıştır. Her birinin başına birer müşir atanmıştır (Çapar, 2011, s. 39). Tanzimat sonrasında ordu bölgelerinin kurulması, vilayet yönetiminin askeri yapıdan arındırılarak vilayet yöneticilerinin sivil mülki amir konumuna gelmeleri gerçekleştirilerek mülki yöneticilik sivilleştirilmiştir (Kubilay, 1998, s. 112).

1871 Nizamnamesi bazı yenilikler getirmesine rağmen taşra yönetiminin sorunlarının çözümlenmesinde etkili olamamıştır. Yönetimdeki eksiklikler ve yolsuzluklar devam etmiştir (Akyılmaz, 1999, s. 151).

2.1.4. Meşrutiyet Döneminde Taşra Yapısı (1876-1878,1908-1920)

2.1.4.1. 1876 Tarihli İdare-i Nevahi Nizamnamesi

1871 Nizamnamesi ile kaza ve köy arasında oluşturulan nahiye yönetimi daha çok Batılı devletlerin talepleri doğrultusunda geliştirilmiştir. Bu sebeple nahiye yönetiminin kuruluşunda isteksiz davranılmış ve bunun neticesinde de uygulama alanı çok sınırlı kalmıştır. Avusturya-Macaristan ile Rusya'nın baskıları sonucunda 1876 yılında "*Nevahi Nizamnamesi*" adında bir nizamname yürürlüğe girmiştir (Sencer, 1984b, s. 56). Bu nizamname, taşra örgütü içerisinde nahiyelerin yerini tüm ayrıntıları ile açıklamıştır. Nizamnamede; nahiyelerin kuruluş koşulları, yönetimi, yöneticilerin yetkileri, köylerin nahiyelerle ilişkisine dair hususlar yer almaktadır (Şimşek, 2017, s. 53 ve 71). Nizamnameye göre; kazalara bağlı köy ve çiftliklerin coğrafi yakınlıkları ile aralarındaki ilişkiye göre birleştirilmesi neticesinde nahiye kademesi oluşturulmuştur (Özçağlar, 2014, s. 294; Reyhan, 2002, s. 107). Bu Nizamname ile nahiye müdürü ve nahiye meclisinin halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır. Müdüre, halk ile genel yönetim arasında aracı pozisyonda bir görev yüklenmiştir. Organlarının ise yörenin dini ve etnik gruplarının temsili göz önünde bulundurularak oluşturulması öngörülmüştür. Meclis iki haftada bir toplanmaktadır (Sencer, 1984b, s. 56). Nizamnameye göre meclisin görevleri; halkın geçimi için gerekli ortamın sağlanması, küçük hukuk davalarını çözmek, vergileri tahsil etmek ve tahsil edilen vergileri hükümete teslim etmek, yılsonunda tüm tahsilâtın hesabını vermekti. Bu düzenlemedeki amaç; yerel hizmetler ile devlet hizmetlerinin iyi bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktı. Merkezi bürokrasi, vergilerin taşradan merkeze düzenli bir şekilde aktarımını sağlamak amacıyla pek çok araç ortaya koymuştur. Aslında meydana getirilen nahiye örgütlenmesini de buna hizmet eden bir araç olarak düşünmek gerekmektedir. Özerk nahiye örgütlenmesine Avrupa devletlerinin destek vermesi ise bu devletlerin gayrimüslim halkı koruma şeklindeki uydurma sebeplerle Osmanlı topraklarına doğrudan etki ederek vergi kaynaklarını zorla almak amacını taşımaktadır (Eroğlu, 2016, s. 55).

Bu Nizamnameye göre; iki yüzden fazla haneye sahip köylerden oluşan nahiyeler ile iki yüz haneye kadar ve birkaç köyün birleşiminden oluşmak üzere iki şekilde nahiye oluşturulabilmektedir. Ek olarak elliden fazla haneyi içeren köylerde eğer müdür ve kâtiplere maaş ödenmesi üstlenilirse nahiye idaresinin kurulabileceği ifade edilmiştir. Ancak elliden az haneyi içeren köylerin nahiye olamayacağı, bu niteliğe sahip olan köylere, kendi aralarında birleşerek ya da mevcut nahiyeye bağlanarak nahiye olabilecekleri belirtilmiştir (Kartal, 2013, s. 16). Nizamname dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; nahiyelerin nasıl meydana geldiği ve yönetim bölümleri, ikinci bölümde; nahiyelerin yönetim şekilleri, üçüncü bölümde; nahiye müdürü, üye ve muhtarların seçilmelerinde aranan şartlar ile seçilme biçimleri, dördüncü bölümde; müdürlerin ve meclis üyelerinin görevlerine dair bilgiler yer almaktadır (Reyhan, 2002, s. 107). Bu nizamnameye göre (Kartal, 2013, s. 17; Reyhan, 2002, s. 107-111):

- Nahiyeyi meydana getiren köylerin merkez kabul edilecek yerleşim birimine üç saatten fazla uzaklıkta olmaması gerekmektedir.
- Bir köy parçalanarak nahiyeye bağlanmayacaktır.
- Nahiye tek bir köyden meydana geldiyse köyün adı aynı zamanda nahiyenin de adı olacaktır. Nahiye birden fazla köyün birleşiminden oluşuyorsa en büyük köyün adı nahiyenin adı olacaktır ve burası merkez olacaktır.
- Nahiye yönetiminin başı müdürdür. Müdür halk tarafından seçilecektir. Seçilen müdürün kim olduğu kaza kaymakamlığı tarafından liva mutasarrıfına bildirilecektir. Liva mutasarrıfının oluru ve valinin onayı ile halk tarafından seçilmiş müdürün memuriyeti de onaylanmış olacaktır. Nahiye meclisi en az dört en fazla sekiz üyeden oluşacaktır. Üyelerden bir tanesi müdürün yardımcısı olarak atanacaktır. Ayrıca mecliste görev alacak bir de kâtip belirlenecektir.
- Nahiye müdürü ile meclis üyesi olabilmek için; üyelerin nahiye ile ilgili kişiler olması, otuz ve üstü yaşta olması, yılda en az yüz kuruş vergi ödemesi, cinayetten mahkûm olmaması, Osmanlı devlet tebaasından olması şartları bulunmaktadır. Nahiye müdürünün iyi derecede okuma yazma bilmesi de şart koşulmuştur. İmam, papaz, öğretmen, memurların nahiye müdürü olmaları yasaklanmıştır.
- Nahiye müdürü, müdür yardımcısı, meclis üyeleri o nahiyenin durumuna göre şekillenecektir. Örneğin bir nahiyenin tamamı Müslüman ya da Hıristiyan ise

o nahiyenin müdürü, müdür yardımcısı, meclisi de bu sınıftan kişiler arasından seçilecektir. Nahiyenin farklı sınıf insanlardan meydana gelmesi durumunda Meclis üyelerinin yarısı Müslüman yarısı başka tebaadan seçilecektir. Böyle bir durumda müdür, nüfusça çoğunluğu kim teşkil ediyorsa o sınıftan, müdür yardımcısı ise diğer sınıftan seçilecektir.

- Nahiye tek bir köyden oluştuysa nahiye halkı belirlenen günde bir araya gelerek nahiye müdürü ve meclis üyelerini seçeceklerdir. Nahiyenin birkaç köyün birleşmesinden teşkili durumunda her köyden güven duyulan kişiler belirlenecek bu kişiler daire merkezinde toplanarak seçim işlemini yapacaklardır.
- Nahiye müdürü iki yılda bir seçilmektedir. Üyelerin ise her yıl yarısının değiştirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu değişme; hangi sınıftan değişme olduysa yerlerine gelecek kişilerin de o sınıftan olmasına dikkat edilerek gerçekleştirilecektir. Ancak müdür ve üyeler tekrar seçilebilmektedirler. Müdür ve meclis üyeliklerinde bir boşalma söz konusu ise bu kişilerin yerine seçimde oy sıralamasına göre ikinci sırada yer alan adaylar tayin edilecektir.

Yerel topluluklara bir hayli özerklik tanıyan bu Nizamname, sistemde kendisine uygulama imkânı bulamamıştır (Sencer, 1984b, s. 56). 1876 Nevahi Nizamnamesini 1921'de İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası izlemiştir. Bu Kanun Layihasında da nahiyelerin bir ya da birden fazla köyden oluşabilecekleri belirtilmektedir. 1921 Layihasının hazırlık sürecinde komün, köy, nahiye, karye gibi idari kavramların birbirleri ile karıştığı görülmektedir. Bu sebeple de nahiyeler, bir komün yönetimi biçiminde algılanmışlardır. Nahiye örgütünün köylerin birleşmesinden oluşması, köyün de bir komün yönetimi olması nahiyeyi komün örgütü yapmamaktadır. Yani nahiye kavramının oluşma sürecinde komün örgütü ile aynı olmadığı görülmektedir. Ancak 1876 Nevahi Nizamnamesi ve 1921'de İdare-i Kura ve Nevahi Kanunu Layihası ile nahiye adı altında bir komün örgütlenmesinin oluşturulması amaçlanmıştır (Özçağlar, 2014, s. 291-292).

2.1.4.2. 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi)

Türkiye tarihinde ilk anayasa; Osmanlı döneminde çıkarılan 1876 tarihli Kanun-i Esasi[63] kabul edilmektedir. Anayasada vilayet yönetimine ilişkin düzenlemeler

[63] 1876 yılında Ayan ve Mebusan'dan meydana gelen I. Meşrutiyet Meclisi tarafından kabul edilerek ilan edilmiştir (Cangir, 2011, s. 99).

önemli yer tutmaktadır (Yayla, 1982'den akt. Özmen, 2012a, s. 172). Kanun-i Esasi ilk Anayasa kabul edildiğinden (Turgut, 2011, s. 13), 1876 yılına kadar il yönetimine dair düzenlemeler anayasal temelden yoksun olarak gerçekleştirilmiştir (Sönmez, 2016, s. 214).[64]

Kanun-i Esasi, ayrılıkçı davranışların sergilendiği bir süreçte Osmanlı Devletinin merkeziyetçi yapısını tekrardan inşa etme amacı taşımaktadır (Cangir, 2011, s. 99). Anayasanın 108-112 nci maddelerinde yönetim sistemi düzenlenmiştir. Bu maddeler vilayet yönetimi ile yerel yönetimlere dair hükümler içermektedir (Başa, 2008, s. 6; Parlak ve Ökmen, 2015, s. 177). Bu maddelerin "Vilayat" yani "İller" başlığı atında yer almasının nedeni; hem merkezi yönetimin taşra teşkilatı açısından hem de yerel yönetimler açısından temel birimin il olarak düşünülmesidir (Başa, 2008, s. 6). İlk üç maddede vilayet idaresine ilişkin düzenlemeler konu edilmekte[65] ve 108 inci maddede "*Vilayatın usulü idaresi tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatınızamı mahsus ile tayin kılınacaktır*" (Gözübüyük ve Kili, 1982, s. 41) hükmü uyarınca vilayetlerin idaresinin "tevsi-i mezuniyet" (yetki genişliği) ile "tefrik-i vezaif" (iş bölümü ve görev ayrılığı) ilkelerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir (Çapar, 2011, s. 39; Eryılmaz, 1997, s. 51-52; Eryılmaz, 2014, s. 167). Eş deyişle, 1876 Anayasası, kendisinden sonra gelen anayasalarda da bulunan "yetki genişliği" ve "yerinden yönetim" şeklindeki iki esas ilkeyi benimsemişti. Yerinden yönetim (tefrik-i vezaif) ilkesi ile merkezi yönetim tarafından görülen birtakım hizmetlerin sorumluluğu yerel yönetimlere aktarılmıştır. Kamu hizmetlerinde, Anayasanın çizdiği sınırlarla ulusal ve yerel nitelikte bir ayrım bulunmaktaydı. İlin mahalli nitelikteki hizmetleri yerele bırakılmaktaydı (Keleş, 1998'den akt. Şengül, 2011, s. 39). Böylelikle "*Kanun-i Esasi*" ile ilk kez daha geniş ve gelişmiş bir yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir (Azizoğlu, 2013, s. 4). İlk defa vilayetler, yasal yönden adem-i merkeziyet yönetimi şekline getirilmiştir (Çiftepınar, 2006, s. 123). Ancak 1876 Anayasasında adem-i merkeziyet (yerinden yönetim) ilkesi yer almamaktadır (Eryılmaz, 1997, s. 52). Aslında o dönemdeki reform anlayışı adem-i merkeziyet yaklaşımını tehlikeli bulduğundan onun yerine kendine

[64] Daha önce Osmanlı Devletinde yasama ve yürütmeyi ilgilendiren emredici kurallar bütününü oluşturan bir anayasanın varlığından bahsetmek zordur. Osmanlı Devletinde şer-i ve örfi kuralların oluşturduğu bağlayıcı kuralların olduğu bilinmektedir. Yalnız "*Kanun-i Esasi*"nin öncesinde yönetim ilkelerini belirli bir metin çerçevesinde değerlendirmek bir hayli zordur (Turgut, 2011, s. 13).

[65] 112'nci madde; başkent ve taşra belediye yönetimine ilişkindir (Şengül, 2011, s. 39). Madde ile belediye idaresi yönetim birimi olarak güvence altına alınmıştır. Belediye faaliyetlerinin idaresi İstanbul'da ve taşrada seçilmiş belediye meclislerine verilmiştir (Cangir, 2011, s. 99).

mahsus bir yaklaşım ile "yetki genişliği" ve "görev ayrımı" şeklinde adlandırılan bir sistemi benimsemekteydi. Bu sistem; taşrada merkezi idarenin var olan egemenliğine göre sınırlı bir yerel temsil ilkesidir (Başa, 2008, s. 7).

Anayasanın 109'uncu maddesinde mülki taksimat; vilayet, liva ve kaza olarak belirlenmişti. Ve her düzeyde seçilmiş meclisler bulunacaktı (Şengül, 2011, s. 39).[66] Vilayet, liva ve kaza merkezlerinde, vali, mutasarrıf ve kaymakama yardımcı seçilmiş üyelerden meydana gelen sürekli nitelikte yılda bir kez toplanan "İdare Meclisleri" bulunacak ve görev yapacaktı (Cangir, 2011, s. 99; Çapar, 2011, s. 39).Vilayet, sancak ve kaza merkezlerindeki "*İdare Meclisleri*" ile yılda bir defa vilayet merkezinde toplanacak olan "*Vilayet Umumi Meclisleri (Vilayet Genel Meclisleri)*"ne üye seçimleri özel bir ile düzenlenecekti (Eryılmaz, 1997, s. 52; Parlak ve Ökmen, 2015, s. 177). 1864 ve 1871 "Vilayet Nizamnameleri"nde "*Vilayet Umumi Meclisleri*"nin seçimleri ve görevlerine dair bazı hükümlerin 1876 Anayasasında daha açık bir şekilde belirtildiği görülmektedir (Pirler vd.'den akt. Parlak ve Ökmen, 2015, s. 178). "*Vilayet Umumi Meclisleri (İl Genel Meclisi)*" ve bu Meclis'in görevleri anayasal çerçeve içerisinde 110'uncu maddede ele alınmıştı (Cangir, 2011, s. 99). "Meclisi Umumi" ve "İdare Meclisleri" olarak da bilinen bu seçilmiş meclislere imkân tanınarak temsil veya bir başka deyişle yerel demokrasinin belirli bir düzeyde uygulanması sağlanmıştır (Başa, 2008, s. 7). Günümüzdeki "*İl Özel İdareleri*"nin kaynağını oluşturan "*Vilayet Umumi Meclisleri*"nde, eğitim ve öğretimin yaygınlaştırılması, yollar ve geçitlerin yapımı, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, kredi sandıklarının oluşturulması, bayındırlık gibi konular görüşülmekteydi. Meclisin görev ve yetkileri arasında; vergilerin dağıtılması, toplanması ile başka konularda kanun ve yönetmeliklere aykırı olan durumları ilgili makamlara bildirmek, ayrıca bunların düzeltilmesini talep etmek (md.110)[67] ve yasaların uygulanmasına nezaret etmekti (Eryılmaz, 1997, s. 52; Eryılmaz, 2014, s. 167; Gözübüyük ve Kili, 1982, s. 41). Son görev haricindeki diğer görevler il özel

[66] "*Madde 109-Vilayat ve liva ve kaza merkezlerinde olan idare meclisler ile senede bir defa merkezi vilayette içtima eden Meclisi Umumi azasının sureti intihabı bir kanunu mahsus ile tevsi olunacaktır.*"(Gözübüyük ve Kili, 1982, s. 41).

[67] "*Madde 110-Vilayat MecalisiUmumiyesininvezayifi yapılacak kanunu mahsusunda beyan olunacağı veçhile turukumeabir tanzimi ve itibar sandıklarının teşkili ve sanayi ve ticaret ve felahatın teshili gibi umuru nafiaya müteallik mevad hakkında ve umuma ait maarif ve terbiyenin intişarı yolunda müzakerata şamil olmakla beraber tekalif ve mürettebatı miriyenin sureti tevzi ve istihsalinde ve muamelatı sairedekavanin ve nızamatı mevzua ahkamına muhalif gördükleri ahvalin müteallik olduğu makam ve mevkilere tebliğ ile tashih ve ıslahı zımmında arzı iştika etmek selahiyetini dahi muhtevi olacaktır.* " (Gözübüyük ve Kili, 1982, s. 41).

idarelerinin halen yürürlükte olan görevleri arasında yer almaktadır (Eryılmaz, 1997, s. 52). 111'inci maddede Cemaat Meclisleri ile yetkileri üzerinde durulmuştur. "Cemaat Meclisleri"; çeşitli vakıf gelirlerinin belirlenen şartlara uygun olarak harcanıp harcanmadığının denetlenmesi için her kazada her milletin kendi efradından yapacakları seçim sonucunda oluşturulacaklardı (Cangir, 2011, s. 99).

Öte yandan,"Kanun-i Esasi"de ele alınan vilayetle ilgili ilkelere sadık kalınarak Meclis-i Mebusan'da yeni bir yasa çıkartılması önerildi. Danıştay tarafından hazırlanan "*Vilayetler Kanunu Tasarısı*" Meclis-i Mebusan'da kabul edildi. Tasarı Ayan Meclisinin de onayından geçti. Fakat II. Abdülhamit, Kanun Tasarısını veto ederek Meclise iade etmiştir. Osmanlı-Rus Savaşı ve diğer gelişmeler sonucunda Meclis kapatıldığından tasarı tekrar görüşülememiştir (Eryılmaz, 2014, s. 168). II. Meşrutiyete kadar 1871 Vilayet Nizamnamesi uygulanmış ve vilayetlerin yönetimi bu Nizamname esaslarına göre yürütülmüştür (Eryılmaz, 1997, s. 52). 1913 yılına kadar yürürlükte kalan 1871 Vilayet Nizamnamesi sivil bürokrasinin başkent haricindeki kademelerde yaygınlaşmasında ve halkın siyasi ve yönetsel süreçlere katılımının artmasında bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir (Findley, 1994, s. 155'ten akt. Çapar, 2011, s. 39).

2.1.5. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati

1908 yılında II. Meşrutiyetin ilan edilmesi ile beraber vilayetlerin yönetimi tekrar gündeme gelmiş ve bir kanun tasarısı hazırlanarak meclise sunulmuştur. Ancak Balkan Savaşları sebebiyle Meclisin tasarıyı görüşme imkânı olmamış ve tasarı yasalaşmamıştır. Savaş sonrasında kurulan yeni hükümet, tasarı üzerinde birtakım değişiklikler yaparak tasarıyı 15 Mart 1913'te geçici yasa olarak yürürlüğe sokmuştur. Yasa geçici olsa da (Eryılmaz, 1997, s. 52; Eryılmaz, 2014, s. 168), 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa) Osmanlı'nın en uzun süreli ve son vilayet nizamnamesi olmuştur (Başa, 2014, s. 11). Mülki birimler bakımından öncekinden farklılık taşımayan yeni kanun 1929 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Bilgi, 2002, s. 334).

1913 tarihli Kanun Muvakkati ile valiler güçlü bir konuma gelmişlerdir. Kanun Muvakkati ile vilayet merkezlerinde, valinin yanı sıra, vali yardımcısı, defterdar, mektupçu, maarif, nafia, ziraat, polis, defter-i hakani, evkaf, sıhhıye, umur-u ecnebiye müdürleri, jandarma alay komutanı olmak üzere il şube müdürlerinin görev ve yetkileri belirlenmiştir. Vilayet Genel Meclisinin varlığını korumasıyla birlikte,

vilayette Vilayet İdare Meclisi adında bir meclis bulunmaktaydı. Mecliste, vali veya vali yardımcısının başkanlığında, naib, mektupçu, maarif, nafia, ziraat, maarif müdürleri, müftü gibi seçimle göreve gelen üyeler bulunmaktaydı (Eryılmaz, 2014, s. 168).

1913 Kanun Muvakkatı ile il merkezlerinde, merkez ilçe örgütü ve kaymakam olması öngörülmüştür (İçişleri Bakanlığı, 1972, s. 20'den akt. Çapar, 2011, s. 40).

İki bölümden oluşan 1913 tarihli Geçici Kanunu'nun birinci bölümü; "İdare-i Umumiye-i Vilayet (İl Genel Yönetimi)", ikinci bölümü; İdare-i Hususiye-i Vilayet (İlin Özel Yönetimi/İl Özel İdaresi)dir (Çapar, 2011, s. 40; Ertürk Keskin, 2016, s. 62). İlin genel yönetiminde 1864'te ortaya konulan vilayet yönetiminin genel esasları korunmaktaydı. Kanunun getirdiği en önemli yenilik ilin özel yönetiminde kendisini göstermiştir. Çünkü ilin özel yönetimi, vilayet ölçeğinde bir yerel yönetimi ifade etmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de il ölçeğinde gerçek anlamda yerel yönetime geçiş 1913 tarihli Kanun Muvakkatı ile gerçekleşmiştir. İlin yerel hizmetleri bu yerel idare ünitesinin yetkisine verilmiştir. İl'e tüzel kişilik verilmiş ve kendisine ait gelirleri oluşmuştur (Eryılmaz, 2014, s. 168). İl, taşınır ve taşınmaz mallara sahip, kanunla tespit edilmiş ve sınırlandırılmış özel görevleri gerçekleştirmekle görevli bir tüzel kişidir. Vilayetin iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi; devlet yönetiminin mülki taksimat dairesi olarak vilayet, ikincisi; adem-i merkeziyet birimi olarak vilayettir (Çiftepınar, 2006, s. 124).

Geçici Kanunun ilk yetmiş dört maddesi illerin genel yönetimini[68] düzenlemektedir. Yetmiş dörtten sonra gelen maddeler ise İl Özel İdarelerini düzenlemektedir (Çiftepınar, 2006, s. 124). Bu Geçici Kanun il özel idarelerine dair iki yenilik getirmiştir. Birincisi; ilk defa il özel idarelerinin tüzel kişilik kazanması, ikincisi; yürütme ve karar organlarının vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olarak net bir biçimde belirtilmiş olmasıdır (Nadaroğlu, 1994'ten akt. Parlak ve Ökmen, 2016, s. 207). 1-74. maddeler 1929 yılında yürürlükten kaldırılarak yerini 1426 sayılı Kanuna bırakmıştır. 1426 sayılı Kanun da 5442 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır (Çiftepınar, 2006, s. 124). 75'inci maddeden sonraki il özel idarelerini ilgilendiren bölüm zaman içerisinde değişikliklere uğrasa da 1987 yılında da önemli bir değişiklik göstererek 2005 yılına kadar ulaşmıştır (Azizoğlu, 2013, s. 5).

[68]İl genel yönetimi ise merkezi idarenin taşra örgütü demektir (Eryılmaz, 2014, s. 168).

2.2.CUMHURİYET DÖNEMİNDEN BUGÜNE TAŞRA YÖNETİMİ

Toplumların yönetim şekilleri üzerinde sosyo-ekonomik yapılar etkin bir rol oynamaktadırlar. Devletin de etrafındaki değişimler karşısında bir değişim süreci geçirmesi, devletin kendisi kadar eski bir olgu olarak görülmektedir. Doğal olarak bu olgu ile devletin taşra idaresinde değişimler yaşanmıştır. Osmanlı Devletinde taşra yönetim sisteminin varlık bulmasında ve yaşadığı bu değişim sürecinde ekonomik, toplumsal ve teknolojik faktörlerin ciddi düzeyde etkileri bulunmaktadır. Bu gerçeklik, mülki idare sisteminin tarihsel süreç içerisinde gelişme göstererek Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılmasına sebep olmuştur (Çapar, 2011, s. 36). Türkiye Cumhuriyetinin monarşik Osmanlı Devleti ile siyasi, sosyal ve anayasal düzen açısından benzerliği yoktu. Ancak Osmanlı mülki idare bölümleri ile Cumhuriyetin mülki idare bölümleri arasında fark da olmamıştır. Osmanlı Devletinin bütün vilayet ve sancakları Cumhuriyet devrine vilayet (il) olarak geçmiştir (Kubilay, 1998, s. 113).

Osmanlı; çok uluslu, farklı dinlere mensup kişilerin yaşadığı, geniş topraklara sahip bir devletti. Türkiye Cumhuriyeti ise daha homojen bir toplum yapısına sahipti. Ve Osmanlı ile toprak bakımından karşılaştırıldığında daha küçük sayılabilecek bir devletti. Her iki devlet arasındaki bu farklar Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı'dan aldığı sistemlerle yoluna devam etmesini güçleştirmekteydi. Bu sebeple pek çok alanda yenilikler yapılmasına gerek duyulmuştur. Yenilik yapılan alanlardan birisi de mülki idare teşkilatıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki düzenlemelerin temelini; 1921 ve 1924 Anayasaları ile yapılan düzenlemeler, 1926 tarihli "*Teşkilâtı Mülkiye Kanunu*" ve 1929 tarihli "*Vilayet İdaresi Kanunu*" oluşturmaktadır. Yasal dayanakların oluşturulmasından sonra yapılan faaliyetler vilayetlerin yeterli olup olmadıklarının sorgulanması ile devam etmiştir. Cumhuriyetin ilk döneminde yapılan kanunlarda vilayetleri tanımlayan objektif hükümlere yer verilmemesi tek parti döneminde birçok ilin kazaya, kazanın da nahiyeye dönüştürülmesine sebep olmuştur (Gül, 2016, s. 133).

2.2.1. Mülki İdare Sistemini Düzenleyen Anayasal İlkeler ve Kanunlar

2.2.1.1. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu)

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu veya 1921 Anayasası Türkiye Cumhuriyetinin ilk anayasasının[69] ilkelerini tayin eden 20 Kânunusani 1337 (20 Ocak 1921) tarihinde kabul edilen (Erol, 2016; Tekmen, 2007, s. 1; Vikipedi, 2020) 7 Şubat 1337 (1921) tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 85 numaralı (Gözler, t.y., s. 1) çerçeve anayasa niteliğinde bir belgedir (Erol, 2016; Vikipedi, 2020). Hem Osmanlı Devleti yıkılmadan önce hem de Türkiye Cumhuriyeti ilan edilmeden önce yürürlüğe giren, geçiş Anayasası olarak kabul edilen 1921 Anayasası dediğimiz Teşkilat-ı Esasiye Kanunu[70] (İ. E. Aksu, t.y., s. 1), Kurtuluş Savaşı şartlarında hazırlandığı için çok kısa tutulmuş olup,[71] yirmi üç madde (Parlak ve Ökmen, 2015, s. 178) ve bir ayrık maddeden oluşmaktadır (Vikipedi, 2020). Anayasanın yasama ve yürütmeyi düzenleyen, Büyük Millet Meclisinin oluşumu ve yetkilerini belirleyen ilk dokuz maddesi dışındaki maddeler; vilayet, kaza, nahiye yönetimleri ve genel müfettişlikleri kapsamaktadır (Kili ve Gözübüyük, 1957'den akt. Bacanlı, 2012, s. 47). 23 maddenin 1-9'uncu maddeleri arasında "*mevaddı esasiye*" (ana-esas maddeler/Teşkilat-ı Esasiye Maddeleri), 10'uncu maddesi "*idare*", 11-14'üncü maddeler arası "*vilayet*", 15'inci maddesi "*kaza*", 16-21'inci maddeleri arasında "*nahiye*", 22-23'üncü maddelerinde "*umumi müfettişlik (genel müfettişlik)*" bölümleri yer almaktadır (Gözler, t.y., s. 1-3).

Anayasacılık tarihimizde tüm anayasalarımızın temel özelliklerinden biri merkeziyetçilik olmasına karşın 1921 Anayasasında adem-i merkeziyete ve yerel yönetimlere oldukça önem verildiği gözlemlenmektedir (STGM, t.y., s. 16; Yozgat Bozok Üniversitesi, t.y., s. 2). Bu sebeple de özellikle Anayasada yerel yönetimlere geniş yetkiler verildiği görülmektedir. Ve hatta Anayasada yer alan yerel yönetimlere dair hükümler o döneme göre oldukça ileri seviyede ve önemli olarak

[69]Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Anayasa için gerekli düzgü, kabul için gerekli oy ve maddeler bakımından yeterli olmamasına rağmen (Vikipedi, 2020) Türkiye'nin ilk anayasası olarak kabul edilmiştir (F. Akın, 2006, s. 2). Nitekim 1876 Kanun-i Esasi de resmen ilan edilmemesine rağmen Osmanlı Devletinin ilk anayasası olarak kabul edilmektedir (Vikipedi, 2020). R. Akın (2014, s. 599)'a göre Teşkilat-ı Esasiye Kanunu "Anadolu'da kurulmuş ama adı konulmamış yeni devletin anayasasıdır."

[70] 1921 Anayasası 1876 Anayasasını yürürlükten kaldırmamıştır. Aynı anda 1876 Anayasası da yürürlükte kalmıştır (Yozgat Bozok Üniversitesi, t.y., s. 1).

[71] Tekmen (2007, s. 1)'e göre; "*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*" kısa ve anlamlı olmasının yanında sonraki anayasalarımız gibi "ancak" veya benzer deyişlerle daha önceden tanınan hakları sonradan sınırlayan bir Anayasa niteliği taşımamaktadır.

değerlendirilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015, s. 178). Esasen 1921 Anayasası, yerel yönetimlere hiçbir anayasanın sağlamadığı özerkliği sağlamıştır (Güneş, 2013, s. 61). Anayasa metni yirmi üç maddeden oluşmasına karşın Anayasadaki yirmi üç maddenin on iki tanesi yerel yönetim yapılanmasına ilişkindir. Otorite boşluğunu yerel yönetimlerle giderme arzusu, yerel karar vericilerin harekete geçirilmesi ve hükümetin taşra ile iletişimini sağlayarak etkinliğini artırma çabaları yerel yönetimlere tanınan hakların sebeplerini oluşturmaktadır. Anayasada hukuki anlamda yerinden yönetim ilkesi benimsenmiştir (Oktay, 2010'dan akt. Azaklı ve Tek, 2016, s. 235). Bu sebeple 1921 Anayasasının yerinden yönetim hususunda devamlılığı temsil ettiği söylenebilir (Şengül, 2011, s. 40). 1921 Anayasasının "*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet nokta-i nazarından vilayetlere, vilayet kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekküp eder*" (md.10), "*Vilayet mahalli umurda (yerel işlerde) manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir*" (md.11), "*Vilayet şuraları vilayetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir*" (md.12), "*Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir*" (md.16), "*Nahiye şurası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntehap azadan terekküp eder.*" (md.18) hükümlerinde/maddelerinde yerinden yönetim tanımlanmıştır (Erdem, 2016).[72] Bu anayasanın öngördüğü derecede bir yerinden yönetim Türkiye'de günümüzde dahi gerçekleşmiş değildir (Yazıcıoğlu, 1995, s. 40). Yerinden yönetim ilkesi açısından en güçlü anayasa 1921 Anayasası olmasına rağmen 1921 Anayasasının yerinden yönetime dair hükümleri uygulama alanı bulamamıştır. Çünkü Cumhuriyetin kurucu kadroları merkeziyetçi bir devlet anlayışını benimseyerek yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olmalarını kabul edememişlerdir. Yerel yönetimler, vatandaşların da katılımının sağlandığı yerel siyaset alanı olmaktan ziyade merkeze hizmet eden teknik ve idari birimler olarak öngörülmüşlerdir (STGM, t.y., s. 16). Ayrıca 1921 Anayasası çok kısa bir süre yürürlükte kaldığından Anayasa ile getirilen yerinden yönetimci kazanım uygulamada etkisini gösterememiştir (Şengül, 2011, s. 40).

Cumhuriyet Dönemi mülki taksimatın hukuki temelini oluşturan (Bilgi, 2002, s. 335) 1921 Anayasasının 23 maddesinden 14 maddesi (10-23 maddeleri arası) idareye (merkezi idarenin taşra teşkilatı ve yerel yönetimlere) ilişkin hükümler içermektedir (Gözler, 2005; Özmen, 2012a, s. 172; Tekmen, 2007, s. 5).

[72] Yazıcıoğlu (1995, s. 40), anayasadaki yerinden yönetime verilen önemin Birinci TBMM'de egemen olan "halkçılık" ilkesinden kaynaklandığını belirtmektedir.

İdareye dair bölümün 10'uncu maddesinde "*Türkiye coğrafî vaziyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekküp eder*" hükmü ile (Gözler, t.y., s. 2, Güneş, 2020, s. 255) ülkemiz idari kademesinin vilayetler, kazalar ve nahiyelerden oluşacağı ifade edilmiştir (Kubilay, 1998, s. 113; Özmen, 2012a, s. 173, Tekmen, 2007, s. 5). Osmanlı Devletinde sancaklar, bir başka deyiş ile liva ve mutasarrıflıklar vilayetlere bağlıysalar da mülhak sancakların yanında müstakil denilen sancaklar da doğrudan merkeze bağlıydılar. Osmanlı Devletinin son zamanlarında bu dört kademeli taşra teşkilatı TBMM Hükümeti zamanında da aynı şekilde devam etmiştir. Ancak 1921 Anayasası ile kademe sayısı dörtten üçe inmiş ve sancak/liva, taşra teşkilatı idari kademesinden çıkarılmıştır[73] (Kubilay, 1998, s. 113). 1921 Anayasasında aslında içerik olarak liva idaresi, coğrafi boyutta ise vilayet idaresi kaldırılmıştır. Mevcut livalar vilayet şekline getirilmiş, vilayetin hükümleri vilayet statüsü verilen liva ölçeğinde uygulanmaya başlanmıştır (Kartal, 2014, s. 289). 23 Nisan 1920 tarihinde milli sınırlarımız içerisinde Artvin, Hatay, Kars hariç on beş vilayet ve bu illere bağlı ya da bağımsız olarak elli üç liva bulunmaktaydı. TBMM Hükümeti döneminde çıkarılan 46, 68 ve 69 sayılı Kanunlar ile Aksaray, Giresun ve Ordu livaları ile liva sayısı elli altıya çıkmıştı. Livaların vilayet şekline getirilmesiyle de vilayet sayısı yetmiş bire çıkmıştır. 1921 yılında topraklarımıza katılarak 133 sayılı Kanun ile kurulan Artvin, Ardahan, Kars vilayetleri ile vilayet sayısı yetmiş dört olmuştur (F. Demirel, 1965, s. 86).

1921 Anayasasında illerin yönetimine önem verilmiş ve il'e bir bölüm ayrılmıştır (Güneş, 2013, s. 61). 1921 Anayasasına göre il; hem bir mülki yönetim bölümü hem de yerel yönetim birimidir. İlin sahip olduğu ikili nitelik devam etmektedir (Şengül, 2011, s. 40). 1921 Anayasasının "*Vilayet*" başlıklı bölümünün 11'inci maddesinde "*Vilâyet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir."*denilerek illerin tüzel kişiliğe sahip oldukları ve illere özerkliğe sahiplik hakkının özerklik hakkının denilebilir verildiği belirtilmiştir (Aktepe, 2015).

Aslında merkezin yetki ve görevleri ile de yerel yönetimlere özerklik kazandırılmıştır.[74] Sonrasında yerel yönetimlerin hangi noktalarda görevli olacakları belirlenmiştir (Şengül, 2011, s. 40). 1921 Anayasasının "*Vilayet*" başlıklı bölümünün

[73] Anayasa ile sancak/liva teşkilatı kaldırılsa da 1924 Anayasasının uygulamaya konulduğu 1924 yılına kadar sancak fiili olarak varlığını devam etmiştir (Bilgi, 2002, s. 335).

[74] Güneş (2013, s. 61)'e göre; 1921 Anayasası ile il mahalli yönetimlerine günümüzde cesaret edilemeyecek kadar özerklik verilmiştir.

11'inci maddesinde "*...Harici ve dâhili siyaset, şer'î, adlî ve askerî umum, beynelmilel iktisadî münasebet ve hükûmetin umumî tekâlifi ile menafii birden ziyade vilâyete şâmil 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 Vilâyet Şûralarının salâhiyeti dâhilindedir*." denilmektedir (Gözler, t.y., s. 2). Bu maddeye göre günümüzdeki il özel idarelerinin kuruluşu Anayasada yer almıştır (Tekmen, 2007, s. 5). Maddede tefrik-i vezaif (görev ayrımı) da yapılmış (Önen ve Reyhan, 2009, s. 5) iç ve dış politika, adli ve askeri konular, uluslararası ekonomik ilişkiler, hükümetin birden fazla vilayetin menfaatini ilgilendiren işler ve hükümetin koyacağı genel vergiler dışında –bu görevleri merkez teşkilatı üstlenirken- Büyük Millet Meclisince çıkarılacak yasalar çerçevesinde (Oğur, 2010) vakıflar, medreseler (ders okutulan yerler), eğitim ve öğretim sistemi, sağlık işleri, ekonomi, tarım, bayındırlık, refah ve sosyal yardım hizmetlerinin düzenlenmesi ve idaresi il genel meclislerine verilerek bu konularda yetkili oldukları anayasa hükmüne bağlanmıştır (Başsoy, 1976, s. 67; Parlak ve Ökmen, 2015, s. 178; Şengül, 2011, s. 41, Tekmen, 2007, s. 6). Maddede yer alan ekonomi faaliyetleri arasında vilayetlere vergi toplama hakkı verilmesi de yer almaktadır (Oğur, 2010). Bu bakımdan Anayasa, 1913 tarihli Geçici Kanundaki temel düzenlemeleri içermek suretiyle bu Geçici Kanun ile benzer bir anlayış sergilemiştir. 1913 tarihli Geçici Kanunda belirtilen alanların çoğu il özel idarelerinin ortak nitelikteki hizmetleri olarak benimsenmişti. Bu bağlamda değerlendirildiğinde 1921 Anayasası, il genel meclislerinin yerini yükseltmektedir. Organizasyon yönüyle değerlendirildiğinde il genel meclisleri mini bir parlamento gibi düşünülmüştü. İl genel meclislerine verilen bu önemde; önceki dönemin aşırı merkezileşmiş olması ve Osmanlı bürokrasisine duyulan tepkinin izleri görülmektedir (Şengül, 2011, s. 41).

Anayasanın 12'nci maddesinde "*İl Genel Meclisleri*"nin seçilme ve çalışma esasları yer almıştır (Oğur, 2010). 12'nci maddede "*Vilâyet Şûraları vilâyetler halkınca müntehap azadan mürekkeptir. Vilâyet Şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır*" (Aktepe, 2015; Gözler, t.y., s. 2; Güneş, 2020, s. 255; Oğur, 2010, Tekmen, 2007, s. 6) denilmektedir. Maddeye göre "*Vilayet Şuraları*" vilayet halkı tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. "*Vilayet Şuraları*"nın toplantı dönemi iki yıldır. Toplantı vakti ise yılda iki aydır. 13'üncü maddede "*İl Genel Meclislerinin/Vilayet Şuralarının*" teşkilat yapısı yer almaktadır. Anılan maddede "*Vilâyet Şûrası, azası meyanında icra amiri olacak bir reis ile*

muhtelif şuabatı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihab eder. İcra salahiyeti daimi olan bu heyete aittir." (Gözler, t.y., s. 2; Oğur, 2010) hükmü ile idarelerin yönetim kurulu yani günümüzdeki encümen belirlenmektedir (Tekmen, 2007, s. 6).

Anayasanın 14'üncü maddesinde "*Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali, yalnız devletin umumi vazaif ile mahalli vezaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.*" (Gözler, t.y., s. 2; Oğur, 2010). Bu kısımda valilik kurumu anayasal bir idari organ olarak yer almaktadır. 1921 Anayasası haricindeki hiçbir anayasada valilik kurumunun yer almadığı görülmektedir (Tekmen, 2007, s. 6). Valinin atanması yürütme organı yerine yasama organı tarafından yapılmaktadır (Şengül, 2011, s. 40). İlin başında yer alan vali, Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisidir (Parlak ve Ökmen, 2015, s. 178). Anayasa, valinin ikili görev anlayışını sona erdirmektedir. Vali, ilde devletin temsilcisi olma sıfatını korumaktadır. Ancak valinin il özel idaresi ile organik bağı kesilmektedir. İl özel idaresinin yürütme organı niteliği il genel meclisi başkanına bırakılmıştır (Şengül, 2011, s. 40). Siyasi otorite merkezde olmak üzere idari işler, yerel ve seçilmiş meclislere devredilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015, s. 178). Bir başka deyişle il idaresi içerisindeki genel idare işleri merkezden atanan valiye bırakılırken, yerel hizmet faaliyetleri seçimle iş başına gelen il meclislerine bırakılmıştır. Buradaki önemli husus il meclis başkanlarının meclisin kendi içerisinden seçilmesidir (Aktepe, 2015). Öte yandan vali protokolde en üst sırada değildir ve valinin yetkileri kısıtlanmıştır (Oğur, 2010).[75] Vali sadece genel yönetim ile yerel yönetimin faaliyetleri arasında bir çatışma meydana geldiğinde duruma müdahale edecektir (Oğur, 2010; Parlak ve Ökmen, 2015, s. 178).[76] Ancak çatışma yaşandığında olası çözümlere dair yöntemler belirsizdi (Şengül, 2011, s. 40). 1913 tarihli Geçici Kanunda vilayetlerde icra yetkisinin valiye ait olduğu görülmekte iken, Mustafa Kemal'in "*Halkçılık Beyannamesi*"nde valilerin bu görevleri ellerinden alınmıştır (Önen ve Reyhan, 2009, s. 4).

[75] Tekmen (2007, s. 6) ise 1921 Anayasasının 14'üncü maddesindeki hüküm ile valinin temsil görevi yanında devletin genel ve ortak görevlerini yapmakla görevli olduğunu, genel idare görevleri ile yerel görevler çakıştığında müdahale etme göreviyle de görevlendirilmiş bulunduğunu, bir başka deyişle valinin ek görevler de yerine getirdiğini ifade ettiğinden valinin yetkilerinin kısıtlandığı konusunda hemfikir değildir.

[76] Bunun haricindeki yetki Vilayet Meclisleri'ndeydi (Oğur, 2010).

Anayasanın 15'inci maddesi kazaya ilişkindir. 15'inci maddede "*Kaza yalnız idarî ve inzibatî cüzü olup manevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi, Büyük Millet Meclisi Hükûmeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevdudur*" denilmektedir (Gözler, t.y., s. 3). Kaza sadece idari ve güvenlik birimi olup tüzel kişiliğe sahip değildir. İlçe yönetiminin başında Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından atanan ve valinin emri altında bulunan bir kaymakam görev yapmaktadır. Bu bağlamda kaymakamın atanması valinin atanması ile aynı şekilde hükümetçe gerçekleştirilmektedir (Önen ve Reyhan, 2009, s. 4; Özmen, 2012a, s. 173; Tekmen, 2007, s. 6).

Anayasanın 16-21'inci maddelerini kapsayan kısmı nahiyeyi yani bucakları düzenlemektedir. Nahiye, "*Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevî şahsiyettir*" (Gözler, t.y., s. 3) Anayasa ile nahiyeler köy birlikleri haline getirilerek tüzel kişiliğe sahip kılınmışlardır (İçişleri Bakanlığı, 1972'den akt. Sanal, 1998, s. 181). Nahiye, 16'ncı maddeye göre bir yerel yönetim birimidir. Nahiyenin de yönetim yapısındaki yeri bakımından il gibi hem mülki yönetim kademesi hem de yerel yönetim birimi olmak üzere ikili bir statüsü bulunmaktadır (Şengül, 2011, s. 40-41).

17'nci maddeye göre "*Nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır.*" (Gözler, t.y., s. 3) hükmü ile nahiyelerin yönetici organlarının nahiye meclisi, nahiye idare heyeti ve nahiye müdürü olduğu belirtilmektedir (Tekmen, 2007, s. 7). Nahiyeye merkezi yönetimin işlerini yürütmek için bir kamu görevlisinin atanması düzenlenmemiştir. Bu sebeple nahiye müdürü hem devlet işlerini hem de yerel işleri göreceğinden ikili bir görev yapısına sahiptir. Müdür, nahiyenin yürütme organı ve merkezi yönetimin temsilcisidir (Şengül, 2011, s. 40-41). 18'inci maddeye göre "*Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntehap azadan terekküp eder*" denilmekle nahiye meclisinin nahiye halkı tarafından seçilmiş üyelerden oluştuğu ifade edilmektedir (Gözler, t.y., s. 3). Anayasada nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceği hususunda da hüküm yer almaktadır (Yozgat Bozok Üniversitesi, t.y., s. 2). Bakanların seçim usulünü düzenlemeyen Anayasada nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceğinin yer alması 1921 Anayasasında adem-i merkeziyete çok önem verildiğini göstermektedir (Gözler, 2005). 19'uncu maddeye göre nahiye müdürü ve idare heyeti nahiye meclisi tarafından seçilmektedir

(Gözler, t.y., s. 3).[77] Nahiye Meclisi ve idare heyetinin idari görevlerinin yanında kaza ile ilgili işleri ile (Tekmen, 2007, s. 7) ekonomik faaliyetleri de bulunmaktadır. Bunların derecelerinin özel kanunlarla belirtileceği hükmü amirdir (md.20) (Gözler, t.y., s. 3). 1921 Anayasası yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine önem vermesine ve hatta Anayasanın yarısından fazlasında bu birimlerin ele alınmasına rağmen kasaba ve köylerden bahsetmemiştir. Anayasada sadece nahiyenin bir ya da birkaç köyden teşkil olduğu gibi bir kasabanın da nahiyeyi oluşturabileceği ifade edilmiştir (md.21) (Gözler, t.y., s. 3).

Kaza ile nahiye idaresi kıyaslandığında önemli hususlara rastlanılmaktadır. Anayasada ifade edilen kaza idaresi sadece mülki idare birimi iken nahiye idaresi tüzel kişiliğe haiz bir yerel yönetim birimidir. Kazalarda kaymakam valinin emri altında görev yaparken ya da nahiye müdürü seçim ile iş başına gelmiştir. Bu anlamda nahiye yerel yönetim hiyerarşisinde en altta olmasına rağmen yerel demokrasinin en güzel örneklerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Aktepe, 2015).

1913 yılından itibaren faaliyette bulunan Genel Müfettişlikler 1921 Anayasasının 22 ve 23'üncü maddeleri ile anayasal güvenceye kavuşturulmuşlardır (İçişleri Bakanlığı 1972'den akt. Sanal, 1998, s. 181). Anayasada Genel Müfettişliklere bir kurum olarak yer verilmiştir (Kili ve Gözübüyük, 1957, s. 87'den akt. Bacanlı, 2012, s. 48). Anayasanın 23'üncü maddesinde tüm ülkede genel müfettişlik bölgelerinin teşkil edeceği, genel müfettişlerin kendi bölgelerinde güvenliğin sağlanmasından, bölgeye bağlı illerin ortak işlerinin uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmesinden ve denetiminden sorumlu olduğu ifade edilmektedir (Sanal, 1998, s. 183).[78] Buna göre merkezin denetimini yerine getirecek iki birim oluşturulmuştur. Bunlardan biri genel müfettişlikler, diğeri valiliklerdir. Ancak Anayasada yer almasına rağmen müfettişlik teşkilatı oluşturulamamış, Osmanlı Devletinden alınan idari sistem devam ettirilmiştir (Bacanlı, 2012, s. III). Sonrasında Umumi Müfettişlikler, 25 Haziran 1927 tarih ve 1164 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Bazı yerlerde Bakan yetkisine sahip olan Umumi Müfettiş Bölgesi içindeki vilayetler valilerin bazı kararlarını bozabilecek ve değiştirebilecekti. Buna karşın mahallin en büyük mülkiye amiri

[77] Mustafa Kemal'in "*Halkçılık Beyannamesi*"nde idare heyeti veya nahiye müdürü nahiye meclisi tarafından seçilir denilmekte iken encümenin meclise getirdiği layihada "veya" kelimesi yerine "ve" kelimesi tercih edilerek metin bu şekilde kabul edilmiştir (Önen ve Reyhan, 2009, s. 7).

[78] R. Akın (2014, s. 604)'a göre; Umumi Müfettişliklerin bir koordinasyon birimi olarak düşünülüp düşünülmediği tartışmalara sebep olmuştur.

valilerdir. Müfettişlik, vilayet üzerinde bir makam değildi. Güvenlik tedbirleri olarak kurulan ve bazı yerlere getirilen bu teşkilattan fayda görülmüş ise de vilayette en büyük mülki amirin vali olması ve bahsedilen bu durumun yedi asır bir geleneğe aykırı olması, uygulamada bazı aksaklıkların yaşanmasına sebep olmuştur. 21 Kasım 1952 tarihli ve 5990 sayılı Kanun ile Umumi Müfettişliklere hukuken son verilmiştir (Kubilay, 1998, s. 113).

1921 Anayasasında ilin yerel işlerinin ne olduğu belirlenerek il'e anayasal garanti sağlanmıştır (Şengül, 2011, s. 41).

2.2.1.2. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu

491 sayılı 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Kurtuluş Savaşı sonrasında 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiştir (Bacanlı, 2012, s. 60). 1924 Anayasası yerinden yönetim yerine merkezi yönetim sistemine göre düzenlenerek yönetimde merkeziyetçiliği esas almıştır (Azaklı ve Tek, 2016, s. 235; Erdem, 2016; Uygun, 2015, s. 7). 1920'li yıllar Türkiye'nin laik bir devlet olarak köklü reformlarla yapılandırıldığı bir dönemdir. Reformlar devlet eliyle yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirildiği için merkezileşme de kaçınılmaz olmuştur. Avrupa ülkelerinin birçoğunda yerel yönetimlere bırakılan sorumluluklar ülkemizde merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimler üzerinde katı bir vesayet politikası görülmüştür (Uygun, 2015, s. 7-8).

1924 Anayasası'nda il yönetimi ya da yerel yönetimlere dair doğrudan hüküm bulunmamaktadır (Güneş, 2013, s. 61). 1921 Anayasasından farklı olarak il yerel yönetiminin yetkilerinden bahsedilmemiş (Uygun, 2015, s. 7), vilayet ve nahiye şuraları şeklindeki yerel yönetim birimlerine yer verilmemiştir (Bacanlı, 2012, s. 60). Anayasanın 85'inci maddesinde il özel idareleri ve belediyelerden söz edilmektedir (Güneş, 2013, s. 61). Anayasada merkezi idarenin taşra teşkilatı "Mevaddı Müteferrika (Türlü Maddeler)" başlıklı altıncı bölümünde seksen dokuz ve doksan bir maddeleri arasında çok kısa olarak yer almıştır (Azaklı ve Tek, 2016, s. 235; Kili ve Gözübüyük, 1957, s. 121'den akt. Bacanlı, 2012, s. 60). Anayasanın 89'uncu maddesinde "*Türkiye, coğrafî vaziyet ve iktisadî münasebet noktaî nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasimdir ve nahiyelerde kasaba ve köylerden terekküp eder*" hükmü amirdir. 1924 Anayasasında il mülki kademesinin altındaki taşra kuruluşları ayrıntılı olarak sayılmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 8). Bu

maddeye göre Türkiye coğrafi ve ekonomik şartlar bakımından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere ayrılmaktadır. Nahiyeler ise köy ve kasabalardan oluşmaktadır. İllerin kurulması bakımından 1924 Anayasasındaki ölçütler ile 1921 Anayasasındaki ölçütler aynıdır (Sanal, 1998, s. 182).

Anayasanın 90'ıncı maddesinde "*Vilayetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmî şahsiyeti haizdir*" (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 8) hükmü ile illerin tüzel kişiliğe haiz bir yerinden yönetim idaresi olduğu kabul edilmiştir (Azizoğlu, 2013, s. 5). Anılan maddede kasaba ve köylerin de tüzel kişiliğe sahip oldukları ifade edilmektedir.

Anayasanın 91'inci maddesinde "*Vilayetler umuru, tevsiî mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur*" (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 8) denilerek illerin yetki genişliği ve görev ayrılığı esas alınarak idare edileceği belirtilmektedir. Böylece ilk defa 1876 Anayasası ile kabul edilen "*tevsiî mezuniyet ve tefriki vezaif*" ilkeleri yeni Anayasaya da aynı kavramlarla geçirilmiştir (Uygun, 2015, s. 8).

Öte yandan 1924 Anayasasının kabul edilmesinden sonra mülki teşkilatın düzenlenmesi amacıyla "*Teşkilatı Mülkiye Heyetleri*" oluşturulmuştur. Bu Heyetlerin yaptıkları araştırma ve çalışmaların sonucunda hazırlanan raporlar ile 26 Haziran 1926 tarihli ve 877 sayılı "*Teşkilatı Mülkiye Kanunu*" kabul edilmiştir (Bacanlı, 2012, s. 60). Kanun ile 11 vilayet kazaya, 27 kaza nahiyeye dönüştürülmüş, 60 nahiye kaldırılmıştır. 18 yeni ilçe kurulmuş, 17 ilçenin ise bağlılıkları değiştirilerek (TBMM, 1926, s. 932-935) mülki idare bölümlerinde oldukça geniş bir değişikliğe gidilmiştir (F. Demirel, 1965, s. 86). Kanun ile Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Genç (Bingöl), Ergani, Ardahan, Siverek, Kozan, Muş, Dersim (Tunceli) illeri kaza haline getirilmişlerdir (F. Demirel, 1965, s. 86; Ertürk Keskin, 2007, s. 145; TBMM, 1926, s. 933). Böylece il sayısı 63'e inmiştir (F. Demirel, 1965, s. 86).

2.2.1.3. 1961 Anayasası

1961 Anayasasında yerel yönetimlere geniş bir şekilde yer verilmiştir. İdarenin yerinden yönetim ve merkezden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmiştir (Azaklı ve Tek, 2016, s. 235). 1924 Anayasasında illerin alt bölümlerinin oluşumunun dayandırıldığı coğrafi durum ve ekonomik şartlara 1961 Anayasasında kamu hizmetlerinin gerekleri şartı da eklenmiş, 1982 Anayasası da 1961 Anayasasının bu ölçütlerini aynen benimsemiştir (Eryılmaz, 2014, s. 170). 1961

Anayasasında mahalli idareler için görev ayrımı kaidesi kaldırılarak idarenin bütünlüğü kaidesine yer verilmiştir (Keleş, 1998'den akt. Çiftepınar, 2006, s. 123).

1961 Anayasasından sonra idareyi düzenleme çalışmaları yoğun bir şekilde gerçekleşmeye başlamıştır. Yeniden düzenlemeye ilişkin faaliyetler; merkezi idare, merkezi idarenin taşra kuruluşları, mahalli idareler, iktisadi devlet teşekkülleri alanlarında olmuştur (Gözübüyük, 1969, s. 24).

2.2.1.4. 1982 Anayasası

1982 Anayasasında; merkezden yönetim, yerinden yönetim ilkeleri, illerin bölümlenmesi, illerin kademelendirilmesi ile yetki genişliği ilkesinden söz edilmiştir (Azaklı ve Tek, 2016, s. 235).[79] Genel idarenin taşra teşkilatına ilişkin ilkelerin yer aldığı Anayasanın 126'ncı maddesinde (A. Özer, 1993b, s. 495); "*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayırılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.*" Denilmektedir (MBS, 1982, s. 41). Anayasanın mülki idare bölümlerinin kurulmasına dair ilkeler; "teşkilat", "idare tarzı" ve "kurulma" olarak üç bakımdan ele alınmaktadır (Kubilay, 1998, s. 114; A. Özer, 1993b, s. 495). 126'ncı maddeye göre mülki idare bölümlerinin kuruluşunda; coğrafi durum, ekonomik koşullar, kamu hizmetlerinin gereklerinin dikkate alınacağı ifade edilmektedir (A. Özer, 1993b, s. 496). Anılan maddede merkezi idarenin taşra teşkilatı için; "mülki idare bölümleri" ve "bölge idareleri" olmak üzere iki tür teşkilatlanma biçimi belirlenmiştir (A. Özer, 1993b, s. 495; Sönmez, 2014, s. 249). 1924 Anayasasında illerin alt bölümlerinin neler olacağı net bir şekilde belirtilmesine rağmen, 1961 ve 1982 Anayasalarında sadece "*iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır*" denilmiş (Eryılmaz, 2014, s. 170), mülki idare bölümlerinde ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemiştir (A. Özer, 1993b, s. 495). İllerin ilçe ve (kaldırılan) bucak gibi alt bölümleri Anayasanın gerekli kıldığı mülki kademeler olmaktan çıkarılmıştır (Eryılmaz, 2014, s. 170). Bu kademeler Kanun koyucunun takdirine bırakılmış, kuruluş esaslarının kanunla yapılabileceği hükmü getirilmiştir (Azaklı ve Tek, 2016, s. 235; A. Özer, 1993b, s. 495). Bu sebeple eğer

[79]1982 Anayasası, yerel yönetimlere ilişkin maddeleri 1961 Anayasasına benzer şekilde kabul etmiştir (Azaklı ve Tek, 2016, s. 235).

uygun ve gerekli görülürse bu kademelerde değişiklik yapılması ihtimal dâhilindedir (Eryılmaz, 2014, s. 170).

Anayasanın 126'ncı maddesinde; "*(...) Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.*" (MBS, 1982, s. 41) hükmü ile il'in, merkezi idarenin taşra yönetimi bakımından temel bir örgütlenme biçimi kabul edildiği (Çoker, 1995, s. 178) ve merkezi yönetimin taşradaki en üst yönetim birimi olduğu ifade edilmekle beraber (TODAİE, 1991, s. 169), bu kuralın bir ayrıcalığı olarak Anayasada mülki idare kademeleri haricinde birden çok ili içine alan bölge idarelerinin kurulmasına da imkân sağlanmıştır (Kubilay, 1998, s. 115). Ancak il ile kıyaslandığında birden çok ili içine alan bölge, istisnai bir örgüttür (TODAİE, 1991, s. 169). Bölge idarelerinin kurulması ile bazı kamu hizmetlerinin il sınırlarına bağlı olmaksızın daha geniş bir alanda yürütülmesi ile verim ve uyumun sağlanmasının daha kolay olacağı düşünülmüştür (Kubilay, 1998, s. 115). Ancak uygulamada o kadar çok bölgesel kuruluş ortaya çıkmıştır ki, bu kuruluşlar hem işleri yavaşlatmakta hem de aşırı düzeyde mali kaynak israfına yol açmaktadır (A. Özer, 1993b, s. 495).

İllerin idare tarzına dair ilkeye baktığımızda; Anayasada, merkezden yönetim ilkesi yumuşatılarak (Sönmez, 2014, s. 249) illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı ifade edilmiştir. Aynı ilke 1961 Anayasasında bölgesel kuruluşlara da tanınmışken, 1982 Anayasasında yetki genişliği ilkesi yalnızca mülki idare için öngörülmüştür. Bölgesel kuruluşların başında bulunan bölge müdürlerinin, yetki genişliği ilkesine sahip olmalarına gerek duyulmamıştır. Buna göre valiler, ilde merkez adına serbestçe karar alıp uygularken, bölge müdürlerinin görevi, verilen emirleri kanunlar kapsamında ifa etmektir (Kubilay, 1998, s. 115; A. Özer, 1993b, s. 495-496). Bir başka ifadeyle valiler yetki genişliği ilkesi ile devletin temsilcisi olarak geniş bir takdir yetkisine sahipken, bölge müdürleri bu şekilde bir güce sahip değildirler. Yalnızca kendilerine verilen görevleri sınırlı bir yetki içinde gerçekleştireceklerdir (A. Özer, 1993b, s. 496).

2.2.1.5. Bölge Valiliği Kurulması Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren merkezi idarenin ülke toprakları üzerindeki hizmetlerinin teşkilatlandırılmasında ve yürütülmesinde yetki genişliğine dayanan il-

valilik sistemi temel alınmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 1). Merkezi idarenin taşra örgütü ve yönetiminde başlıca unsur; mülki idare bölümleri ve il idare sistemi olmakla beraber bilhassa 1950'li yıllardan sonra il sistemi dışına çıkan teşkilatlanma ve uygulamalar gerçekleştirilerek merkezi idareye bağlı pek çok kuruluş il sınırlarını aşan birden fazla ili içerisine alan bölge kuruluşları haline getirilmişlerdir (F. Demirel, 1984, s. 8). Bu kuruluşların çoğu zaman sınırları ve merkezleri birbirinden farklı olmuş, valilerin yönetimi ve denetimi dışında kalmışlardır (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 1). Sayıları gittikçe artan bu kuruluşlar 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer almışlardır (F. Demirel, 1984, s. 8). 1961 Anayasasının 115'inci maddesinde "*Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.*" denilmiştir (TBMM, 1961, s. 959). 1961'den 1982'ye kadar geçen süreçte kurulan taşra örgütlerinde bölgesel ünitelere gidilmiş, bu sebeple bölgesel örgütlerin sayısı artmış ve bu ünitelerin kurulması doğal duruma gelmiştir. 1971 yılında yapılan bir araştırmada Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekkülleri hariç çeşitli bakanlık ve dairelere bağlı otuz altı bölgesel kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların alt birimleri dâhil, altmış iki il ve sekiz ilçede merkezleri bulunmaktadır. Bunlar arasında hem bölge hem de il üniteleri bulunan teşkilatlar da bulunmaktadır. 1982 Anayasasında da 1961 Anayasasındakine benzer bir hüküm yer almaktadır (F. Demirel, 1984, s. 8). Bunun sebebi bölgelerin kuruluş esasları, alanları, yönetimdeki karışıklık ve düzensizliğin hiçbir şekilde giderilememiş olmasıdır (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 1). 1982 Anayasasının 126'ncı maddesinde "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir" denilmektedir (MBS, 1982, s. 41). Burada dikkat edilmesi gereken nokta 1961 Anayasasında 115'inci maddede yer alan ve aslında bir "sınırlandırmayı" ve "limiti" de içinde barındıran "belli" kelimesinin 1982 Anayasasının 126'ncı maddesinde yer almayarak bu kuruluşların tüm kamu hizmetleri için öngörülmüş olmasıdır (F. Demirel, 1984, s. 8).

Bölge teşkilatlarının kurulmasındaki gerekçeler genel olarak; doğrudan merkeze bağlı olma, il yönetimi dışında özgür kalma, il yönetiminden bir kaçış, (F. Demirel, 1984, s. 8-9) valilerin yönetim ve gözetiminden uzaklaşma, gerçekleştirilen hizmetlerin özelliklerine dayanan teknik ihtiyaçlar şeklinde öne çıkmaktadır (TBMM

Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 1). Ancak Demirel'e göre bölge teşkilatlarının kurulması, mülki idare bölümlerinin bazı kamu hizmetleri ve kamu örgütleri açısından uygun ve yeterli bir alan olamamalarından kaynaklanmaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı değerlendirildiğinde, daha az sayıdaki birimler ve alanlar ile yönetilmekte olan o günkü bölge teşkilatlarının o günkü il ve ilçe sayısı kadar teşkilata ayrılmaları mümkün değildir. Bu örgütlerin mülki idareye uyum sağlamaları için gereğinden fazla birimlere bölünmeleri; hiyerarşik yönetim, denetim, koordinasyon işlevleri ile kaynakların gereğinden çok parçalanarak işlevini kaybetmesine ve verimsizleşmesine sebep olacaktır. Bu sebeple, merkezi idarenin taşra örgütü geleneksel hizmetleri yürütürken, 1960'lı yıllardan sonra sosyo-ekonomik ve teknik örgütlerde daha çok bölge sistemine gidildiği görülmüştür. Bunun sonucunda, bazı konularda bölge örgütleri ile il örgütleri arasında ve hatta bölge örgütlerinin kendileri arasında işbirliği ve koordinasyon noktasında önemli eksiklikler görülmüştür. Bunun doğal bir sonucu olarak da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bazı aksaklıklar yaşanmıştır (F. Demirel, 1984, s. 8-9).

Bölge örgütlerinin sayısı arttıkça bu örgütler arasındaki eş güdümü sağlamak, bu örgütlerin gerçekleştirdikleri hizmetlerden daha fazla verim ve düzen elde etmek amacıyla 1960'lı yıllardan itibaren ya mülki idare bölümlerinde yeni bir değişikliğe gidilmesi ya da iller üstünde "Koordinatör Valilik" veya "Bölge Valiliği" şeklinde yeni makamın oluşturulması üzerinde düşünülmeye başlanmıştır (Türe, 1998, s. 71).

Türkiye'de, kamu hizmetlerinin düzenli, etkin, süratli ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için 17 Haziran 1982 tarih ve 2680 sayılı "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu*"nun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca 26 Haziran 1983 tarih ve 71 sayılı KHK ile bölge idaresinin yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmış ve kamu hizmetlerinin görülmesinde uyum ve verim sağlamak amacıyla birden fazla ili içerisine alan alanlarda görev veya hizmet görecek şekilde kurulan merkezi idare teşkilatı olarak adlandırılan bölge valiliği sistemi kabul edilmiştir (RG, 1983b, s. 1-2). 71 sayılı KHK ile ülkeyi sekiz bölgeye ayırarak her birinde bir valilik kurulması kararlaştırılmıştır (Güler, 2017).

71 sayılı KHK'nın geçici madde 1'inde bölge valiliklerinin tamamlanması için bir yıl süre öngörülmüştür (RG, 1983b, s. 9). Ancak daha bir yıl dolmadan, bölge valilikleri kurulamadan, 04 Ekim 1983 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 71 sayılı

KHK hükümlerinin tümü TBMM tarafından reddedilerek 28 Temmuz 1984 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 11 Temmuz 1984 tarih ve 3036 sayılı "*Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine Dair Kanun*" ile yürürlükten kaldırılmıştır (RG, 1984b, s. 5). Kararnameyi kaldıran Kanun'un çok kısa olduğu görülmektedir. Madde 1'de sadece "Bölge Valiliği Hakkında" 71 sayılı KHK'nın hükümlerinin bütünüyle reddedilerek yürürlükten kaldırıldığı belirtilmektedir (Güler, 2017; RG, 1984b, s. 5). "*Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine Dair Kanun Tasarısı*" 11 Temmuz 1984 tarih ve 88'inci birleşimde TBMM İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 26). Bölge Valiliklerinin kaldırılmasına yönelik 06 Haziran 1984 tarih ve 1/6 esas ve 17 karar numaralı İçişleri Komisyonu Raporunda; Komisyonun 3 Mayıs 1984 tarihinde yapmış olduğu 12'nci birleşiminde 71 sayılı KHK ile oluşturulan Bölge Valiliğinin illerin üzerinde yeni bir mülki kademe, valilerin üzerinde hiyerarşik bir otorite şeklinde teşkil edildiğinin gözlemlendiği belirtilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 4). Anayasamızın 126'ncı maddesinin 1' inci fıkrasında yer alan "*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayırılır*" hükmü ve anılan maddenin 2 nci fıkrasında yer alan "*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*" (MBS, 1982, s. 41) hükümlerinin dikkate alınarak taşrada merkezi idarenin örgütlenme kademesi olarak en üst düzeyde "il"in kabul edildiği ve bölgeye yer verilmediği düşüncesi ile ilin üzerinde bir mülki kademe olarak bölgenin kabul edilmesinin, yine illerin üzerinde yetki genişliğine haiz bir Bölge Valiliğinin ihdas edilmesinin Anayasanın 126'ncı maddesine uygunluğu hususunda Komisyon üyelerinin tereddüde düştüğü belirtilmiştir. Komisyon üyelerinden Palaoğlu, Özen, Otağ, Taştan ve Özgenç; Anayasanın 126'ncı maddesinde "ilin üzerinde" şeklinde bir ifade bulunmadığından TBMM İçişleri Komisyonunun bu hususu kararnameden çıkarmış olduğu ve bu "üzerinde"liğin Anayasaya uygunluğu konusunda şüpheye düştüğünü ifade etmektedirler. Tüm bunlardan hareketle konunun yeniden Anayasa Komisyonunda incelenmesi kabul edilerek 4 Mayıs 1984 tarih ve 10 sayılı karar numaralı raporun Anayasa Komisyonu Başkanlığına gönderildiği ifade edilmektedir. Anayasa Komisyonu 10 Mayıs 1984 tarihli toplantısında illerin üzerinde Bölge Valiliği

oluşturulmasını Anayasanın 126'ncı maddesine göre uygun bulmamıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 5). Ancak Anayasa Komisyon üyelerinden on üç üyenin içtüzüğün 44' üncü maddesi uyarınca verdikleri ve konunun tekrardan görüşülmesini talep eden gerekçeli önergeleri üzerine toplanan 23 Mayıs 1984 tarihli Komisyon toplantısında anılan üyeler aksi yönde bir karar alarak Bölge Valiliğinin oluşturulmasının Anayasaya aykırı olmadığını ifade etmişlerdir. Bu sebeple TBMM İçişleri Komisyonu 31 Mayıs 1984 tarihinde toplanmış ve 71 sayılı KHK'yı yeniden görüşmüştür (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 5 ve 11). TBMM İçişleri Komisyonu'nun 71 sayılı KHK'ya ilişkin kararından önce öncelikle Anayasa Komisyonunun Bölge Valiliği kurulmasına ilişkin iki ayrı kararının incelenmesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere 10 Mayıs 1984 tarihli TBMM Anayasa Komisyonu toplantısında bölge valiliğinin kurulmasının Anayasanın 126'ncı maddesi hükümlerine uygun görülmediği kabul edilmişti. Ancak kararın yazılıp TBMM'ye sunulmasından önce on üç üye konunun yeniden görüşülmesini talep etmiştir. 23 Mayıs 1984 tarihli Komisyon toplantısında 71 sayılı KHK'nın maddeleri incelenmeden ve içeriğine girmeden temel hak ve hürriyetleri engelleyecek kısıtlayıcı hükümlerin bulunup bulunmadığı incelenmeden bölge valiliği kurulmasının Anayasaya uygunluğu prensip olarak incelenmiş, bölge valiliği kurulmasının temel hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı nitelikte olmadığı kararına varılmıştır. Anayasanın 126'ncı maddesi idarenin kuruluşunu düzenlemektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 5). Anılan maddede "*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayırılır.*" son fıkrada "*Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir*." (MBS, 1982, s. 41) hükmü getirilmiştir. Madde bütünüyle idarenin kuruluşunu düzenlemekte, maddenin birinci fıkrasında ile temel prensip ortaya konulduktan sonra son fıkrasında istisnai bir hüküm getirilerek idari teşkilat açısından kamu hizmetlerinin yürütülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacı ile birden çok ili kapsayacak merkezi teşkilatın ihdas edilebileceği belirtilmektedir. Böylelikle son fıkra ile birinci fıkrada esas alınan prensip istisnai olarak genişletilmiştir. Her ne kadar son fıkrada bölge valiliklerinin kastedilmediği

ileri sürülmüşse de Komisyona göre gerek maddenin başlığı gerekse maddenin kendisi bütünüyle incelendiğinde son fıkranın bölge valiliklerini de kapsadığı görülmektedir. Ek olarak Danışma Meclisi tarafından 134' üncü madde olarak kabul edilen "*Valilerin bu kuruluşlar üzerindeki yetkileri kanunla düzenlenir*" şeklindeki hüküm, "Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu" tarafından 126'ncı madde olarak kabul ettiği bu maddenin son fıkrasından çıkarılmış ve Anayasamızın 126'ncı maddesindeki haliyle kabul edilmiştir. Komisyona göre buradan hareketle Anayasamızın 126'ncı maddesinin son fıkrası, idarenin kuruluşunda verim ve uyum sağlamak için birden çok ili ve valilikleri içine alan merkezi idare teşkilatı, bir başka deyişle bölge valiliklerinin kurulmasına imkân tanımaktadır. Ayrıca 71 sayılı KHK, 2356 sayılı Kanun ile kurulan "Milli Güvenlik Konseyi" yönetiminde çıkartılmıştır. Bu yönetim de bölge valiliğini kabul etmektedir. (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 5-6). Öte yandan 1982 Anayasasının Geçici Madde 15 inde; "*12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanunla kurulu Millî Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla görev ifa eden Danışma Meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.*" Denilmektedir.

Bu karar ve tasarrufların idarece veya yetkili kılınmış organ, merci ve görevlilerce uygulanmasından dolayı, karar alanlar, tasarrufta bulunanlar ve uygulayanlar hakkında da yukarıdaki fıkra hükümleri uygulanır.

Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez." (MBS, 1999, s. 38) hükmü yer almaktadır. Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar ile KHK'ların TBMM'de değiştirilmesi mümkün olsa da Anayasanın Geçici 15 inci maddesinin son fıkrasına göre bunların Anayasaya aykırılığı iddia edilememektedir. Bu sebeple Milli Güvenlik Konseyince çıkarılan 71 sayılı KHK'nın bu açıdan Anayasaya aykırılığı söz konusu olamamaktadır. 23 Mayıs 1984 tarihli Komisyon toplantısında on dokuz üyenin on ikisi Bölge Valiliğinin Anayasanın 126'ncı maddesine uygun olduğunu kabul ederken yedisi karşı oy

kullanmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 6).

Bölge Valiliği ihdas edilmesinin Anayasanın 126'ncı maddesine uygun olmadığını düşünen yedi Komisyon üyesinden beşinin Palaoğlu, Özen, Otağ, Taştan ve Özgenç gerekçeleri; (i) Bölge Valiliği Kararnamesi Anayasasının 7 nci maddesinde yer alan "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez" hükmüne aykırıdır. Karşı görüş bildiren Komisyon üyelerine göre KHK'yı olası gören kişiler dahi KHK'ları Anayasanın açıkça yasalarla düzenlenmesini emrettiği konular ve alanlar için mümkündür. Bir yasaya dayansa ve sürecin sonunda yasalaşabilecek olsa da KHK yasa değildir. Anayasanın 126'ncı maddesinin son fıkrasında bu düzenlemenin yasa ile yapılması hükmü amirdir. (ii) Anayasanın 126'ncı maddesinin son fıkrasındaki amaç; kamu hizmetlerinin verim ve uyum içerisinde görülmesidir. Burada yatan sorun ekonomik yapı ile yönetim yapısı arasındaki kopukluğu gidermektir. Kararname ise bu amacı aşmakta, iller üstü bir hiyerarşi oluşturmaktadır. Bu durum Anayasanın 126'ncı maddesinin 1 inci fıkrasına aykırıdır (iii) 71 sayılı KHK'nın 17 inci maddesi Bölge Valilerine o bölgenin halkı için sokağa çıkma ve benzeri yasaklar koyma imkânı tanımaktadır. Bu durum da Anayasanın ikinci bölümünde yer alan "Kişinin Hak ve Ödevleri"nin düzenlenmesi anlamını taşımaktadır ki bu tür düzenlemeler KHK ile yapılamamaktadır (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 7).

Bölge Valiliği ihdas edilmesinin Anayasanın 126 ncı maddesine uygun olmadığını düşünen yedi Komisyon üyesinden ikisinin Aktaş ve Soğancıoğlu'nun gerekçeleri; (i) 1982 Anayasası kabul edildikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarının tekrar düzenlenmesi için 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu çıkartılmıştır. Kanunun kapsamını içeren ikinci maddesinde merkezi idarenin reorganizasyonuna ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilat kurması ve birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilerden bahsedilmiştir. Dolayısıyla Kanun her bakanlığın yalnızca kendi hiyerarşik kademesi içinde taşrada düzenleme yapmasına izin vermektedir. Bölge Valiliği sistemi şeklinde ilin üzerinde herhangi bir idari kademe oluşturmasına izin vermemektedir. (ii) Anayasanın 91'inci maddesine göre sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde KHK'lar ile temel hak ve hürriyetlerin kısıtlanması mümkündür. Ancak 71 sayılı KHK bu nitelikte bir yasal düzenleme

değildir. Diğer bir deyişle sıkıyönetim ve olağanüstü haller haricinde temel hak ve hürriyeti sınırlayıcı hükümler içermesi sebebiyle 71 sayılı KHK bu açıdan değerlendirildiğinde Anayasaya aykırıdır. (iii) Anayasanın 126'ncı maddesinin 1'inci fıkrasına göre merkezi idarenin taşra kuruluşu yetki genişliğine dayanan il sistemidir. İlin altındaki diğer mülki kademelerin teşkili Kanun koyucunun yetkisi içindedir. Anayasamızda ilin üzerinde herhangi bir idari kademenin oluşturulması düşünülmemiştir. Eğer Anayasa koyucusunun böyle bir amacı olsaydı 126'ncı maddede ilin altında kurulabilecek kademelerden bahsederken ilin üzerinde de bir idari kademenin kurulabileceğine yer vermesi gerekirdi. Ancak Anayasanın 126'ncı maddesinin Danışma Meclisinde görüşülmesi esnasında üyelerce yöneltilen sorulara Anayasa Komisyonu adına verilen cevaplarda anılan maddenin 3'üncü fıkrasında ilin üzerinde herhangi bir idari kademenin teşkilinin amaçlanmadığı açıkça belirtilmiştir. Ancak 71 sayılı KHK ile ilin üstünde yeni bir idari kademe oluşturulmaktadır. Esasen Anayasanın anılan maddesinin 3 üncü fıkrası ile mevcut bölgesel kuruluşlar için Anayasal bir dayanak getirilmekle birlikte bu kuruluşların da dağınıklıktan kurtarılarak disiplin altına alınmaları amaçlanmaktadır. Yine 3'üncü fıkrada verim ve uyumdan kasıt bir veya birden fazla kamu hizmeti veya grubu arasındaki koordinasyonun sağlanmasıdır. Buradan hareketle illerin üzerinde hiyerarşik bir kademelenmeye Anayasamız imkân vermemektedir. Anılan fıkrada birden fazla ili içine alan çevrede merkezi idare teşkilatı kurulması öngörülmektedir. Bölge Valiliği ise merkezi idare teşkilatının taşradaki uzantısı kabul edilememektedir (iv)Komisyon üyelerine göre 71 sayılı KHK'nın Anayasaya aykırılığı haricinde, bölge merkezinde il valisi ile bölge valisinin bir arada oluşu her iki valinin aynı yerde Devlet ve Hükümeti birlikte temsil etmesi anlamını taşımaktadır. İl Valisine verilen bazı yetkilerin Bölge Valisine de verilmiş olması sorunlar yaratacak ve valinin yetkilerinin bölge valisi tarafından paylaşmak zorunda bırakılması sebebiyle valinin halkın gözündeki saygınlığını kaybedeceği bu durumun da kamu hizmetlerini olumsuz yönde etkileyeceği ve hatta Devlet otoritesinin zedelenmesine yol açacağı kanaatine varılmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 8-10).

Tüm bunlara ek olarak TBMM İçişleri Komisyonu 1/6 esas ve 17 numaralı kararında; il valisinin ekonomik ve güvenlik konularında yetkileri kısıtlanacağından il valisinin idari işlerle uğraşmaya itileceği, hizmet şevkinin kırılacağı, bölge merkezi olarak seçilen illerde hizmetlerin toplanması sebebiyle diğer illerin ihmal

edilmesine yol açacağı, bölge kuruluşlarının 71 sayılı KHK ile belirlenen 8 bölgede tekrardan teşkilatlanmalarının mali yükü artıracağı ve bürokrasiyi artıracağı, hizmetlerin ağır işlemesine sebep olacağı, valiliklerin baskı altında olacağı, valilik müessesesinin güçsüzleşeceği, zayıf bir taşra yönetimi oluşacağı, vatandaşın bölge valisi ile ilişkisinin il valisi ile kıyaslandığında daha az olacağından vatandaşlarda memnuniyetsizlik oluşturacağı, dolayısıyla hizmette etkinliğin yok olacağı ifade edilmiştir. Bu sebeple 29 sayılı kararda Komisyon 71 sayılı KHK'nın tüm maddelerini reddederek onaya sunmuştur (TBMM Tutanak Dergisi, 1984, s. 104 içinde Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6)'nda s. 12-13).

KAYA Raporunda da taşrada bölge valiliğinin hiyerarşik bir yönetim kademesi oluşturması sebebiyle olumsuz şekilde karşılandığı ifade edilmektedir. Taşrada il sisteminin üzerinde bir yönetim kademesinin, ili ve valiyi zayıflatacağı ve zaten ağır işleyen bürokrasiyi daha da ağırlaştıracağı görüşü yaygındır. Raporda, "Bölge Valiliği" yerine ilin üstünde bir yönetim kademesi niteliği ve yürütme erki bulunmayan, sadece işlevsel konumu olan, birden çok ili kapsayan, bir proje veya yatırımın gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, proje ve yatırımın süresi ile sınırlı, ilgili illeri kapsayan eşgüdümcü valiliğin kurulması önerilmektedir. Eşgüdümcü vali, bölgesindeki valiler arasında eşitler arasında birinci konumu sayesinde iller arasında gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak, planın gerektirdiği amaç ve ilkeleri akılcı bir biçimde gerçekleştirecektir. Eşgüdümcü vali, aynı zamanda bölge merkezinin bulunduğu ilin de valisi olmalıdır. Eşgüdümcü valinin karar verme yetkisi proje kapsamında ulusal kalkınma planı ve yıllık programlarla sınırlı olmalıdır. Proje veya yatırım bölgelerinde eşgüdümü sağlayan valinin başkanlığında o bölgenin alanına giren valilerin, bölgedeki müdürler, valinin çağıracağı belediye başkanları, valinin uygun göreceği diğer görevlilerin katılımının sağlandığı "Planlama ve Eşgüdüm Kurulu" oluşturulmalıdır. Eşgüdümcü vali, kaynakların dengeli kullanılması ve atıl kaynakların gerek duyulan yerlere aktarılması konularında yetkili kılınmalıdır (TODAİE, 1991, s. 171-172).

2.2.1.6. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

İl sistemi dışında değerlendirilebilecek oluşumlardan biri de Olağanüstü Hal Bölge Valiliğidir. 1987 yılında Güneydoğu Anadolu Bölgesinde olağanüstü hal süresi ile sınırlı kalmak üzere kurulan geçici bölgesel bir kuruluştur (C. Yıldız, 2011, s. 32). Bülent Ulusu'nun başbakan olduğu 44. Hükümet, 71 sayılı Kanun Hükmünde

Kararname ile ülkeyi sekiz bölgeye ayırmıştır. Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul, İzmir merkez olarak sekiz bölge valiliği oluşturulması kararlaştırılmıştır (Gökpınar, 2019, s. 39). 1987 yılında sekiz tane il'e olağanüstülük statüsü getirilmiştir (Güzel, 2012, s. 14). Fakat bir ay sonra gerçekleşecek genel seçimler sebebiyle bölge valilerinin ataması yapılmamıştır. Turgut Özal'ın Başbakan olduğu hükümet, 1984 yılında 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi kanunlaşmadan reddetmiştir. Bu sebeple bölge valiliği uygulanmadan kaldırılmıştır (Gökpınar, 2019, s. 39).

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nde il valilerine ait birtakım yetkilerin bölge valilerinde kullanılması ve yine bölge valilerinin bazı olağanüstü yetkiler ile donatılması durumu mevcuttu (C. Yıldız, 2011, s. 32).

2.3. 2000 SONRASI MÜLKİ İDARE

2000'li yıllarda alan yazında genellikle mülki idarenin güç kaybı yaşadığına dair bir konsensüs mevcuttur. Başa (2008)'ya göre 1990'lı ve 2000'li yıllarda mülki idare sistemi Cumhuriyetin ilk dönemlerinde kazandığı etkinliği ve statüsünü kaybetme noktasına gelmiştir. Yılmaz ve arkadaşlarına (2020, s. 45-46) göre 2000'li yılları takip eden ilk on yılda merkeziyetçiliğin azaltılması hedeflenirken, yerelin yükselmesine olanak tanıyan reformlar uygulamaya konulmuştur. Bu zaman diliminde mülki idare sisteminin bazı görev ve yetkileri yerel yönetimlere devredilmiş veya paylaşılmıştır. Mülki idare bu dönemde hizmet etkinliği açısından değişim yaşamıştır. O dönemde yerel yönetimler daha etkin olurken mülki idare kamuda gerçekleştirilen reformlarla hizmet etkinliği bakımından yerelin gerisine düşmüştür.

2000 sonrasında yapılan kamu politikaları ve idari uygulamalar genellikle yurt dışı kaynaklı projeler kapsamında yürütülmüştür. Bu dönemde mülki idareye insan hakları bağlamında görevler verilmiştir. Kadına karşı şiddet ve mücadele, kadın sığınma evlerinin açılması, sokak çocuklarının korunması, kadın ve çocuk haklarının korunması, sosyal destek projelerinin mülki idare sistemi ve MİA üzerinden gerçekleştirilmesi düşünülmüştür (Çiner ve Karakaya, 2013, s.71).

2000'li yıllarla birlikte mülki idare sistemi zayıflasa da son yıllarda yaşanan ulusal güvenliği tehdit eden risklerin varlığı, bir sistem değişikliğine gidilmesi bu sürecin devam etmesini zorlaştırmıştır. Merkezi yönetim taşradaki gücünü; tekrar

mülki idareyi güçlendirerek sağlamlaştırmıştır (Yılmaz ve ark., 2020, s.45). Bu durum bizlere geçmişte de hep aynı yolun izlendiğini göstermektedir.

2.4. TÜRKİYE'DE MÜLKİ İDARENİN TEŞKİLATLANMASI

2.4.1. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatlanması

İlin organları; vali, il idare şube başkanlıkları ve il idare kuruludur (Adalet Bakanlığı, t.y., s. 27). Bu kapsamda bu kısımda il yönetimi altında vali, il idare şube başkanları ve il idare kuruluna yer verilecektir. Ayrıca mülkiye müfettişleri, vali-mülkiye başmüfettişi ve şahsa bağlı kadroda vali unvanları açıklanmıştır.

2.4.1.1. İl Yönetimi

Merkezi yönetim taşrada il ve ilçe üzerinden örgütlenmektedir. İl ve ilçelerin kurulması, kaldırılması, adlarının değiştirilmesi, merkezlerinin birleştirilmesi, bir ilçenin başka bir ilçeye bağlanması kanunla olmaktadır. Ülkemizde il, yönetim bakımından iki ayrı nitelik taşımaktadır. Birincisi; il, merkezi yönetimden ayrı ve tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimidir ve buna "il özel idaresi" denilmektedir. İkinci olarak il; merkezi yönetimin taşradaki kademelenmesi/bölümlenmesi içerisinde yer almaktadır. Buna da "valilik" veya "vilayet" denilmektedir. Dolayısıyla il hem bir yerel yönetim birimi, hem de merkezi yönetimin taşra teşkilatı olma niteliği taşımaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde; il yönetiminin yürütülmesi ikili bir statüde gerçekleşmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 153). Merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan ilin idaresi; vali, il müdürleri/il idare şube başkanları/başkanlıkları ve il idare kurulu olmak üzere üç birimden oluşmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 153; Mecek, 2020, s. 303; Özdemir, 2017, s. 175).

2.4.1.1.1. Vali

Dünya tarihini incelediğimizde; yüksek makam sahibi kişilerin birtakım unvanlar altında merkeze uzak yerlerin idaresi için görevlendirildiği görülmektedir (Apan, 2021b, s. 1044). İl yönetiminin amaçlarından birisi; ildeki devlet kuruluşlarını devletin ilde temsilcisi olan tek bir yönetici altında toplamaktır (Delican, 2019). Anayasanın 126'ncı maddesine göre illerin yönetimi yetki genişliği ilkesine dayanmaktadır. İl yönetiminin başında vali bulunmaktadır. Vali, ili yetki genişliği esasına göre yönetmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 154).

Parlamenter sistemde valiler Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve başta İçişleri Bakanı olmak üzere ayrı ayrı her bir bakana karşı sorumluydular. Bakanlar valilere görevlerine ait emirler verebilmektedirler. Ancak valiler, 02 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmuşlardır. Ayrıca valilerin İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlara karşı sorumlulukları kaldırılsa da bakanların görevlerine ilişkin valilere emir ve talimat verme yetkileri korunmuştur. Valilerin emir ve talimat alacakları bakanların yanı sıra buna bir de Cumhurbaşkanı Yardımcıları eklenmiştir. Bu noktada bir emir ve sorumluluk çelişkisi bir başka söyleyişle sorumlu olmadan talimat alma durumu ortaya çıkmıştır. İçişleri Bakanının valilere emir ve talimat verme yetkileri yine aynı şekilde devam ederken, valinin aldığı emir ve talimat karşısında İçişleri Bakanına olan sorumluluğu kaldırılmıştır (Tartanoğlu, 2018).

703 sayılı KHK ile valiler sadece idari yürütme vasıtası olarak belirlenmişlerdir. Valinin yalnızca idari yürütme vasıtası olarak konumlandırılması eskiden var olan ilde hem devletin hem de hükümetin temsilcisi olması statüsünün devam edip etmeyeceği konusunu tartışmaya açmıştır. Buradaki sorun; siyasal iktidarın, meclise karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlardan oluşan hükümet sistemi yerine, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile iktidarın cumhurbaşkanına verilmiş olmasından dolayı ortaya çıkan devletin temsili ile siyasal iktidarın temsilinin aynı makam ve kişide birleşmesinden kaynaklanmaktadır. Cumhurbaşkanınca doğrudan atanan vali Cumhurbaşkanının ildeki temsilcisi ve hiyerarşik olarak astı olması sebebiyle hem devleti temsil eden Cumhurbaşkanını hem de siyasal iktidarı temsil eden Cumhurbaşkanını temsil etmektedir. Bu bağlamda; vali devleti temsil açısından idari, Cumhurbaşkanını temsil açısından siyasi olmak üzere iki fonksiyonu yerine getirmektedir (Delican, 2019). Bu sebeple valilik diğer kamu görevlilerinden farklı olarak istisnai memurluk olarak kabul edilmiştir. Nitelikleri, atanmaları ve özlük hakları diğer kamu görevlilerinden farklı bir biçimde düzenlenmiştir (Eryılmaz, 2014, s. 154).

Dura ve Karakoç (2015, s. 488)'a göre valilerin istisnai memur olmaları onların politik kararlar gölgesinde atanmalarına[80] sebep olmakta ve yine bu sebeple valiler görevden alınabilmektedir.

[80] Kalemli (1995, s. 218) bu durumu şu örnekle açıklamaktadır; özelleştirmeyi en önceliği olan bir konu olarak ele alan bir hükümetin devletçi görüşe sahip bir kişiyi valiliğe ataması muhtemel değildir.

05 Temmuz 2006 tarih ve 26219 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 01 Temmuz 2006 tarih ve 5540 sayılı Kanun ile Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu ile İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. 10 Haziran 1930 tarih ve 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda 01 Temmuz 2006 tarih ve 5540 sayılı Kanuna eklenen yeni maddelerle yargı organlarında olduğu gibi Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği statüsü oluşturulmuştur. Aslında 25-27 Nisan 2002 tarihleri arasında Ankara'da düzenlenen "Mülki İdare Amirleri Şurası"nda alınan kararların en önemlilerinden birisi de "Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği" statüsünün yasa ile oluşturulmasıydı. Bu çalışmanın çıktısı 5540 sayılı Kanun ile kendini bulmuştur (A. Özer, 2007, s. 1-2). 5540 sayılı Kanun'un 2'nci maddesine göre "*valilik, Müsteşar Yardımcılığı, Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı ve Birinci Hukuk Müşavirliği görevlerinde bulunanlar, birinci sınıf mülkî idare amirliğine yükseltilmiş sayılırlar.*" denilmektedir. Anılan Kanun'un 3'üncü maddesinde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6'ncı maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere "*Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.*" hükmü eklenmiştir (RG, 2006b). Ancak eklenen bu fıkra 02 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK'nın 138 inci maddesinin (ç) fıkrası ile 5442 sayılı Kanun'un 6 ncı maddesinin mülga olması sebebiyle yürürlükten kaldırılmıştır (RG, 2018b, s. 56). Bu durum Cumhurbaşkanının istediği her kamu görevlisini hiçbir şart olmadan vali olarak atayabileceğine (Uludağ, 2018) dair görüşleri ortaya çıkarmıştır. Ancak vali olarak atanmanın şartları 10 Temmuz 2018 tarihli 3 numaralı "*Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*"nde yer almaktadır. Vali, Cumhurbaşkanı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetveldeki kadro, pozisyon ve görevde yer almaktadır. Bilindiği üzere 1949 tarihli İl İdaresi Kanununun 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında "*Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar*" hükmü yer almaktadır. "İl İdaresi Kanunu", 08 Şubat 2008 (5728 sayılı Kanun ile değişik), 31 Temmuz 2013 (6496 sayılı Kanun ile değişik), 13 Mart 2014 (6529 sayılı Kanunla değişik) tarihlerinde

Kalemli'ye göre bu anlamda düşünüldüğünde, siyasi iradenin vali atamalarında beraber çalışabileceği üst düzey kişileri göreve getirmesinin haklılığı konusunda söylenebilecek herhangi bir söz yoktur.

değişikliğe uğrasa da valilerin tayin usulü aynen korunmuştur.[81] Ancak, bu süreç 5442 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının 703 sayılı KHK'nın 134 üncü maddesinin (ç) fıkrası ile yürürlükten kaldırılması ile son bulmuştur (RG, 2018c). 3 numaralı kararnamenin 2'nci maddesine göre valiler artık Cumhurbaşkanı kararı ile atanmaktadır (Gülener ve Miş, 2017, s. 16; RG, 2018c).

Vali olarak atanabilmek için; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde yer alan genel şartları taşımak, en az dört yıllık yükseköğretim mezunu olmak, kamuda en az beş yıl çalışmış olmak, sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak şartıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak yine en az beş yıl çalışmış olma gerekliliği bulunmaktadır (md.3). Cumhurbaşkanı kararıyla ataması yapılan valilerin görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlıdır. Cumhurbaşkanının görev süresi bittiğinde bu kişilerin de görev süreleri sona erecektir. Görev süresi bittiği halde yerlerine atama yapılmadığında ise atama yapılıncaya kadar görevlerine devam edeceklerdir. Bunlardan görev süresi dolanlar tekrar atanabileceği gibi görev süresi dolmadan da Cumhurbaşkanınca görevden alınabileceklerdir (RG, 2018c). Görüldüğü üzere valilerin atanmasında İçişleri Bakanının rolüne son verilmiştir (Uludağ, 2018). Valilerin görevden alınması ve tekrar göreve atanmasında tek yetkili makam Cumhurbaşkanıdır. Bu sebeple valiler iktidar değişikliklerinden etkilenmektedirler (Delican, 2019).

Valinin halk ile iktidar arasında bir ara kurum olarak görev yürütmesi valinin siyasi rolünü oluşturmaktadır. Valiler, siyasal iktidarların aldığı kararların uygulanmasında çok önemli bir rol oynamaktadırlar. Ve bu kararlarla ilgili ister istemez toplumun temsilcileri ile belirli bir etkileşim de yaşamaktadırlar. İktidarlar valiler farklı bir dünya görüşüne sahip olsalar da valilerin kendilerine bağlı olmalarını isterler. Çünkü iktidarın aldığı kararların uygulanmaması ya da uygulanmasında herhangi bir problem yaşanması durumunda zor durumda kalacak olan iktidarlardır. Alınacak tedbir ve kararların yürütülmesinden de vali sorumlu olduğu için bu bağlılık zoraki oluşmaktadır. Bu sebeple valilerin atanması ve görevden alınması istisnai memurluk olarak düzenlenmiştir. Valilerin atanmalarındaki bu serbestlik sebebiyle valilik bir meslek değildir. Artık Cumhurbaşkanı mülki idare dışından da vali atayabilmektedir. Yasal olarak bu

[81] Bkz. RG, 2008a; RG, 2013; RG, 2014.

sağlanmış olsa da uygulamada valiler son dönemde kaymakam, vali yardımcıları, İçişleri Bakanlığındaki üst düzey yöneticilerden atanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında valilik meslekleştirilmiştir (Delican, 2019).

Öte yandan, 3 numaralı kararnamenin 5'inci maddesinde (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacakların atanacakları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanun ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırmasına ilişkin hükümler dikkate alınmaksızın ve sözleşme süresi üst kademe kamu yöneticisinin görev süresi ile sınırlı olmak şartıyla sözleşmeli olarak da çalıştırılabileceklerdir (RG, 2018c). Böylece vali gibi üst düzey kamu yöneticileri idari sözleşme ile çalıştırılabilecektir (Öztürk, 2019, s. 1286).

Vali ildeki kuruluşların en yüksek amiri, ildeki memurların hiyerarşik ve sicil amiridir. Bir kısım memurların ataması vali tarafından yapılmaktadır (Delican, 2019). Ancak valinin otoritesi ildeki adli ve askeri kuruluşlar için geçerli değildir (Yördem ve Şeker, 2018, s. 16). Yerel yönetimler üzerindeki yetkisi ise idari vesayetle sınırlıdır. Valinin görevleri beş başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; temsil, protokole ilişkin görevler, kamu düzeninin sağlanması, il düzeyinde devlet faaliyetlerinin yönetilmesi, yerel yönetimlerin denetlenmesidir (Delican, 2019).

2.4.1.1.2. Diğer Mülki İdare Amirleri (Mülkiye Müfettişi, Şahsa Bağlı Kadroda Vali, Vali-Mülkiye Başmüfettişi)

3 sayılı CBK'nde mülkiye müfettişleri (II) sayılı cetvelde sayıldığından ataması Cumhurbaşkanı onayı ile yapılmaktadır. Kararnamenin 3. maddesine göre; 657 sayılı Kanunun 48'inci maddesindeki genel şartları taşımak ve en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak gerekmektedir (RG, 2018c, s. 1). Mülkiye Müfettişlerinin görev, yetki, sorumluluk, çalışma usulleri ve statüleri; 1700 sayılı Kanun ve "İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği"ne göre düzenlenmiştir. Mülkiye Müfettişlerine Cumhurbaşkanı, Bakan ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanı haricinde herhangi bir makam emir ve talimat veremez. Mülkiye Müfettişlerinin; kurum ve kuruluşların iş, işlem ve hesaplarını denetlemek, çeşitli konularda tetkik yapmak, mahalli idareler, bunlara bağlı/kurdukları ya da CBK, özel kanun ile kurulan birlikler tarafından yapılması gereken yatırım ve hizmetlerin sekteye uğraması ve bu halin halkın huzuru, sağlığı, kamu düzenini etkilediğinin tespit edildiği durumlarda konuyu "İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı"na bildirmek, kurum personeli, mahalli idare

organları, diğer kamu görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlarla ilgili araştırma, ön inceleme, soruşturma, disiplin soruşturması yapmak gibi görevleri bulunmaktadır (RG, 2021, s. 3-5).

Öte yandan geçmişte eylemli valilik görevinden alınan valiler merkezde vali olarak görevlendirilmekteydiler (Apan, 2021b, s. 1046). Uzun bir geçmişe sahip olan merkez valiliği kadroları 703 sayılı KHK'nin 179'uncu maddesine eklenen geçici 32'nci maddesi ile iptal edilerek mevcut kadrolar CBK'nde yeni bir düzenleme gerçekleştirilene kadar şahsa bağlı şekilde saklı tutulmuştur (RG, 2018b, s. 96). Yani yasa çıktığında merkezde vali olarak bulunanlar emekli olana kadar şahsa bağlı merkez valisi kadrosunda görevlerine devam edeceklerdir. Bunlar Teftiş Kurulu bünyesinde değil, yasanın çıktığı zamanda Bakanlık bünyesinde kalan, sayıları artmayan zaman içerisinde emekli oldukça sayıları azalan müfettiş olmayan gruba dâhildir.

Yeni düzenleme ile (merkez valiliğinin kaldırılmasından sonra) valilikten alınanların kadroları bulundukları istisnai kadrolardan genel kadroya aktarılarak vali-mülkiye başmüfettişi olmuşlardır (Güven, 2019, s. 142).

2.4.1.1.3. İl İdare Şube Başkanları

Bakanlıklar, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve halka hizmet sunmak amacıyla ilde gerekli teşkilatları kurmaktadırlar. Bu teşkilatlara bakanlıkların "il kuruluşları", bu kuruluşların başındaki yöneticilere de "il idare şube başkanları" (il müdürleri) denilmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 155). İl İdare Şube Başkanlarının emri altında çalışanlar ilin ikinci derece memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır (RG, 1949, s. 16429). Bunlar teknik işleri hazırlayan ve uygulayan memurlar olup, şefleri de validir. Hazırlanan kararlar vali tarafından alınmakta ve merkeze sunulmaktadır. İl İdare Şube Başkanları bağlı oldukları bakanlıklar ya da bağımsız genel müdürlüklerce belirlenmektedir. İl İdare Şube Başkanları kendi şubelerini ilgilendiren işlerin gerçekleştirilmesinden, şube memur ve hizmetlilerinin görevlerini hızlı ve düzenli bir şekilde yapmalarında valiye karşı sorumludurlar. Vali, İl İdare Şube Başkanları arasında işbirliğini sağlar ve bu saikle toplantılar yapar (Kubilay, 1998, s. 118).

Vali yılda en az dört defa gerekli gördüğü hallerde idarede birliğin sağlanması, işlerin incelenerek düzenli şekle getirilmesi, teşkilatın uyum içerisinde çalışması için gerekli tedbirlerin alınmasını görüşmek ve karara bağlamak üzere idare şube

başkanlarını heyet şeklinde toplamaktadır. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi tüm idare şubeleri için zorunludur. Görüşmelerde üretimin artırılması, ticaret ve ulaştırma faaliyetlerinin kolaylaştırılması, çiftçinin kalkındırılması, genel refahın sağlanmasına ilişkin konularda gerekli tedbirler planlaştırılmaktadır (5442/md.24) (RG, 1949, s. 16431). Valiye bu madde ile ilin ekonomik olarak gelişmesi, kalkınması ve idarenin ahenk içerisinde çalışmasına dair görevler verilmiştir. Ancak valinin yılda dört kez toplantı yaparak ilin ekonomik gelişmesi ve kalkınması ile idarenin düzenli şekilde işlemesini sağlayamayacağı açıktır. Ekonomik ve sosyal gelişme ile kalkınma yerel nitelikler göz önünde bulundurularak yapılacak detaylı analiz ve planlama faaliyetleri ile muhtemeldir. Bu sebeple ildeki tüm kurumları etkili bir şekilde gözlemleyebilecek, objektif değerlendirmeler yapabilecek niteliğe sahip planlama birimleri ve ili iyi bilen il uzmanlarının var olması gerekmektedir. Gerçekleştirilecek analiz ve planlarda yerel halkın katılımını sağlayacak mevzuat düzenlemeleri yapılmalıdır (Dura ve Karakoç, 2015, s. 487).

2.4.1.1.4. İl İdare Kurulu

İl İdare Kurulu, il genel yönetiminde valiye yardımcı bir organdır (Yördem ve Şeker, 2018, s. 17). İl İdare Kurulu valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, çevre ve şehircilik müdürü, sağlık ve sosyal müdürü, gıda, tarım ve veteriner müdüründen oluşmaktadır. Vali, kurula başkanlık etmesi için vali yardımcısını da görevlendirebilmektedir (RG, 1949). "İl İdare Kurulu"na üye olmayan il müdürleri kendi kuruluşlarını ilgilendiren işlerin görüşülmesinde üye sıfatı ile çağrılarak o iş hakkında açıklamalarda bulunmakta ve oylamaya katılmaktadırlar (Eryılmaz, 2014, s. 155-156). Buradan bu kişilerin çağrılmasının yalnızca danışma niteliği taşımadığı anlaşılmaktadır. Olağan kurul üyeleri ile eşit hukuki konumdadırlar (Mecek, 2020, s. 316).

İl İdare Kurulunun idari ve istişari (danışma) olmak üzere iki türlü görevi bulunmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 155-156). İl İdare Kurullarının 1982 yılına kadar yargısal yetkileri de mevcuttu. Bu kurullar bazı işlemlere karşı açılacak olan iptal davalarını görme ve karara bağlama hususunda yetkiliydiler (Kulak, 2006). 06 Ocak 1982 tarihinde kabul edilerek 20 Ocak 1982 tarihinde 17580 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2576 sayılı "*Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri Ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun*" ile idare ve vergi

mahkemelerinin kurulmasıyla (RG, 1982, s. 5457-5459) birlikte "İl İdare Kurulları"nın yargısal yetkileri son bulmuştur (Kulak, 2006).

1980 yılından sonra gerçekleştirilen yasal değişiklikler ile İl İdare Kurulunun görev alanı bir hayli daraltılmış ve İl İdare Kurulu bir danışma kurulu şekline dönüştürülmüştür. Bir kısım görevleri yargı ve yerel yönetimlerin karar organlarına bırakılmıştır. Bu bağlamda; ilçe kurulması, kaldırılması, bir ilçenin başka bir il'e bağlanması, sınırlarının değiştirilmesine dair konularda İl İdare Kurulu'nun görüşü alınmaktadır. Yine köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ayrılmasında İl İdare Kurulu'nun görüşü alınmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 156). İl İdare Kurulları, memurların görevleriyle alakalı ya da görevlerini yaparken işledikleri suçtan dolayı yargılanıp yargılanmamalarına karar vermektedir (Kubilay, 1998, s. 118). İlçe İdare Kurulu'nun vermiş olduğu kararlar için İl İdare Kurulu'na itiraz edilmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 156).

2.4.1.2. İlçe Yönetimi

İlçe, ilin genel yönetiminin bir alt kademesini oluşturmaktadır (Yördem ve Şeker, 2018, s. 18). İl düzeyinde örgütlenen merkezi yönetim kuruluşları ilçe düzeyinde de teşkilatlarını oluşturmaktadırlar. Bunlara ilçe kuruluşları, bu kuruluşların başlarında olanlara da "ilçe müdürleri" denilmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 156). İlçe idaresinde; kaymakam, ilçe idare başkanları ve ilçe idare kurulu önemli yetkilere sahiptir (Kubilay, 1998, s. 119).

2.4.1.2.1. Kaymakam

İlçe yönetiminin başında kaymakam bulunmaktadır. Kaymakam, ilçede hükümetin temsilcisi konumundadır (Eryılmaz, 2014, s. 156). Kaymakam bir meslek memuru olup, vali gibi siyasi bir kişiliğe haiz değildir. Kaymakam ortak kararname ile atanmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 156; Yördem ve Şeker, 2018, s. 18).

Kaymakam, ilçede düzeni sağlamakla görevlidir. Kaymakam, yasa, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının yayımlanmasını ve uygulanmasını sağlamak ve valinin talimat ve emirlerini gerçekleştirmekle görevlidir (Eryılmaz, 2014, s. 156). Bu anlamda kaymakam görevini valinin denetimi ve gözetimi altında yürütmektedir (Kubilay, 1998, s. 119; Yördem ve Şeker, 2018, s. 18). Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan kaymakama yazmaktadırlar. Kaymakamlar da normal hallerde ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valilerle yazışmakta ve görüşmektedirler. Kaymakamlar,

olağanüstü durumlarda İçişleri Bakanlığı ve diğer bakanlıklar ile yazışabilmekte ancak bu yazışmadan valiye bilgi vermek zorundadırlar (Eryılmaz, 2014, s. 156). Kaymakamların görev ve yetkileri açısından valilerden farklı nitelikleri bulunmaktadır. Valiler, kanunun düzenlediği her konuda genel emir şeklinde düzenleyici işlem tesis etme yetkisine sahiplerken, kaymakamlar bu tarz bir yetkiye sahip değildirler. Ancak kaymakamlar, kolluk alanında düzenleyici işlem şeklinde tedbirler ve kararlar almaya yetkilidirler. Ayrıca kaymakamlara yabancı konsoloslarla ve komşu devlet sınır makamlarıyla doğrudan ilişki kurma yetkisi tanınmamıştır (Kubilay, 1998, s. 119-120).

2.4.1.2.2. İlçe İdare Şube Başkanları

İlçe yönetiminde yer alan kuruluşların başında bulunan memurlara "*ilçe idare şube başkanları*" denilmektedir. Bu kişiler; yazı işleri müdürü, mal müdürü, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdürü, emniyet amiri, jandarma komutanı gibi merkezin ilçede bulunan üst düzey yöneticileridir. İlçe müdürleri, kendi alanlarındaki işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludurlar. İlçe idare şube başkanlarının emri altında çalışanlar ilçenin ikinci derecede memurlarıdır (Kulak, 2006). İlçe İdare Şube Başkanları, kendi şubeleriyle ilgili kanun, tüzük, yönetmelik, hükümet kararıyla kendi dairelerine verilmiş bulunan görevlerin hızlı ve düzen içinde yürütülmesinden doğrudan doğruya kaymakama karşı sorumludur (5442 S.K., md. 37) (RG, 1949, s. 16432).

2.4.1.2.3. İlçe İdare Kurulu

İlde olduğu gibi ilçede de kaymakamın başkanlığını yaptığı idare kurulu görev yapmaktadır. İlçe idare kurulu; yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet tabibi, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdüründen oluşmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 157; Yördem ve Şeker, 2018, s. 18). İlçe idare kurulunun yönetim ve danışma görevleri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 157).

BÖLÜM III: TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI DÖNEMDE MÜLKİ İDARENİN FONKSİYONU VE İŞLEYİŞİNDEKİ DEĞİŞİMLER

1980'li yıllardan sonra kamu yönetiminde belirli kırılmalar ve dönüşümler yaşanmaya başlanmış ve bu kırılmaların etkileri günümüzde de halen devam etmektedir (Zengin, 2009, s. 1-2). Bu sebeple bu dönemde mülki idarede yaşanan değişim; yerel yönetim kanunları, yasal düzenlemeler ve CHS üzerinden okunmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu dönemde MİA mesleğinde yaşanan değişim çeşitli başlıklar üzerinden değerlendirilmiştir. Yine bu bölümde YKY yaklaşımı kapsamında mülki idarede gerçekleştirilen uygulama örneklerine yer verilmiştir.

3.1. YEREL YÖNETİM KANUNLARI İLE YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ KANUNLARDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİLERİ

Yeniden yapılanma kapsamında gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerinin önemli bir yönü de bu değişikliklerin YKY anlayışı ile paralel düzenlemeler içermesidir.[82] Bu süreçte, yerel yönetimlerin sadece sınırlı hizmetler sunan bir yapı ve merkezi hükümetin uzantısı olarak kabul edildiği anlayıştan uzaklaşılarak, yerel demokrasiyi güçlendiren, kentli haklarının gerçekleştirilmesinde rol oynayan, özerk, demokratik, katılımcı bir yapıya dönüştürülmeye çalışıldığı görülmektedir. Yerel yönetimler reformu ile merkezi yönetimin görev ve yetkileri sınırlandırılarak merkezi yönetimin küçültülmesi hedeflenmiş, buna karşın yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılarak daha güçlü bir yapıya kavuşturulmaları amaçlanmıştır. Yapılan kanunlarda YKY anlayışının ilkeleri kapsamında düzenlemeler yapılmış, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, verimli, etkin, insan haklarına saygılı bir kamu yönetimi öngörülmüştür (Kayan, 2015, s. 205). 2002 sonrası dönemde kamu yönetimi reformları doğrultusunda 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve yine 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkartılmıştır. Bu Kanunların amacı; yetki ve görevlerin merkez, taşra, metropol, belediye olmak üzere dört idari düzeyde paylaştırılması ile hizmetlerde; etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, yönetime katılma, performansın artırılması, hizmette sonuç odaklılık gibi ilkelerin uygulanmasıdır. Türkiye'de mevcut olan aşırı merkeziyetçi, kendi içine kapalı idari sistemin ve katı hiyerarşik yapının

[82] Ayrıca Bkz. O. Balcı, 2015; Lamba, 2014.

yumuşatılarak, adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürülerek modernleştirilmesi amaçlanmıştır (Eryılmaz, t.y., s. 8).

3.1.1. Kısa Bir Bakış: 1854-2002 Yılları Arasındaki Dönem

Osmanlı İmparatorluğunda 1854 yılına kadar idari sistem içerisinde yerel hizmetleri yürütmekle sorumlu bir birim bulunmamaktaydı. Osmanlı idari sistemi, merkez ve taşra teşkilatı olmak üzere iki bölümden oluşmaktaydı. Yerel hizmetler; gönüllü kuruluşlar, vakıflar ve esnaf gönüllülerince gerçekleştirilmekteydi (Siverekli ve Duman, 2015, s. 28). Bu yerel yönetim benzeri kuruluşlar Tanzimat'a kadar klasik kent hizmetlerinin yürütülmesinde önemli rol oynamışlardır. Osmanlı Devletinde modern nitelikte ilk belediye teşkilatının Tanzimat'tan sonra kurulduğu görülmektedir. Türkiye'de köklü bir yerel yönetim anlayışına sahip olmayışımızın nedeni; yerel yönetimlerin Batı'da olduğu gibi tarihi bir arka plana sahip olmamalarından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla Türkiye tarihsel açıdan değerlendirildiğinde Batı tipi bir yerel yönetim anlayışına sahip değildir (Özmen, 2012a, s. 171). Batı'da modern nitelikteki yerel yönetimler 1789 Fransız Devriminden sonra kurulmaya başlanmakla beraber, Türkiye'de Fransa'dakine benzer yerel yönetimlerin oluşması, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarına rastlamaktadır (Siverekli ve Duman, 2015, s. 28). Çünkü Batı'da yerel yönetimler, merkezi hükümete karşı bir bölgenin ya da kentin ekonomik ve idari özerklik kazanarak güçlenmesiyle ortaya çıkmıştır. Batı yönetim tarihi; siyasi otoritelerin birliği ve bütünlüğünden ziyade, otoritenin parçalanması ve çeşitli yerel otoriteler ile güç merkezlerinin doğuşunu anlatmaktadır. Osmanlı siyasi kültürü muhalefet kültürünü yasal görmediğinden Tanzimat'a kadar Batı tipi yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmadığı müşahede edilmektedir (Eryılmaz, 2014, s. 229).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde ilk olarak 1854 yılında (Elban, 2018, s. 1592) Fransızların komün idaresi örnek alınarak (Siverekli ve Duman, 2015, s. 28) çıkartılan bir Nizamname ile İstanbul'da "*Şehremaneti*" adında ilk belediye idaresi kurulmuştur. 1857 Nizamnamesi ile İstanbul'un on dört bölgeye ayrılarak İstanbul'da on dört belediye kurulması kararlaştırılmıştır. Fakat sadece genellikle azınlıkların bulunduğu Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye adında bir belediye kurulmuştur. 1877 yılında sadece İstanbul'da uygulanmak üzere Dersaadet Belediye Kanunu, İstanbul dışında yer alan vilayetlerde uygulanmak üzere de Vilayet Belediye Kanunu çıkartılmıştır. Bu tarihten itibaren de

başta kıyı kentlerimizde olmak üzere belediyeler kurulmaya başlanmıştır. 1923 yılında Cumhuriyet kurulduğunda belediye sayısı 421 iken, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girdiği tarihte belediye sayısı az bir artışla 492 olmuştur. Bu tarihten itibaren de belediye sayısı sürekli artmıştır. Avrupa'da 1950'li yıllardan itibaren belediye sayılarında oransal olarak ciddi bir azaltılmaya gidilmişken, Türkiye'de bu yıllardan itibaren belediye sayısındaki artış oranı giderek yükselmiştir (Elban, 2018, s. 1592). Türkiye'de 1950 yılında belediye sayısı 628 iken, yirmi yıl içinde bu sayı bir misli artarak 1970'li yıllarında başında 1367'ye yükselmiştir (Tortop, 1972, s. 76).

Türkiye'de ölçek belirleme hususunda nüfus kriteri göz önüne alınmıştır. 1930 sayılı Kanun ile belediye teşkilatı için 2 bin nüfus olarak belirlenen kriter, nüfusu neredeyse 70 milyon artan ülke nüfusunun gereksinimini karşılayamamıştır. Avrupa'da yerel yönetim birimlerinde yaşanan azalmalarda yalnızca gönüllü birleşme ya da halkın tercihleri göz önünde bulundurulmamış, birçok Avrupa ülkesinde küçük ölçekli belediyeler için, halkın talepleri dikkate alınmadan birleştirilerek zorunlu bir ölçek büyütme işlemi yapılmıştır (Gülenç, 2018, s. 47). Örneğin 1950 yılından 2005 yılına kadar belediye sayılarındaki oransal değişim; Bulgaristan'da yüzde -87.9, İsveç'te yüzde -87.3, İngiltere'de yüzde -82.50, Yunanistan'da yüzde -84.9, Belçika'da yüzde -77.9 oranında azalırken, Türkiye'de bu yıllar arasında yüzde 414,40 oranında artmıştır. 2002 yılına kadar bu artış devam ederek 2002 yılında belediye sayısı 3.225'e ulaşmıştır (Elban, 2018, s. 1592).[83] Türkiye'de ise bu sürecin tersine işleyerek belediye sayısında artış görülmesi, yani Avrupa'daki faaliyetler ölçeklerin büyütülmesi şeklinde ilerlerken, Türkiye'de küçük ölçekli birçok belediye oluşturularak kamu kaynaklarının israf olmasına sebep olunmuştur. Özellikle süreç içinde kırsal özellikleri ağır basan ve optimal büyüklükte olmayan bir çok belde belediyesi meydana gelmiştir (Gülenç, 2018, s. 47).

Bu sebeple tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de bir yandan optimal yerel ölçek düzenlemeleri yapılmaya çalışılırken bir yandan da optimal ölçek modeline yönelik yeni arayışlar gündeme gelmeye başlamıştır. Ancak 1980'li yıllardan itibaren hiçbir bilimsel temele ve idari ihtiyaca dayanmayan köylerin belediyeye dönüştürülmesi ile küçük yerleşim yerlerinin sorunları daha da ağırlaşmıştır. Bu dönemde yerel ve merkez arasındaki ilişkiler, merkezi yönetimin görevlerinde görülen artış ile tıkanma

[83] Detaylı bilgi için Bkz.; T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü (2020a ve 2020b).

noktasına gelmiştir. Süreç içinde Türkiye'nin kamu yönetimi; teşkilat yapısı, işleyişi ve iş yapanları ile kendisinden beklenen hizmetleri etkin, verimli, hızlı şekilde sunmaktan bir hayli uzak kalmıştır. Bunu önlemek için 1984 yılında 3030 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyelerinin kurulması ile yerel yönetimlerde önemli adımlar atılmıştır. Yine 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belediyelerin gelirlerinde artış yapılmıştır. 1980'lerin sonlarında Türkiye'nin özerk, güçlü, demokratik, katılımcı bir yerel yönetim sistemini öngören Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartını kabul etmesi de önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmıştır (Gülenç, 2018, s. 48).

Türkiye'de 2000'li yıllara kadar olan dönemde kamu yönetimi, merkeziyetçi bir görünüm sergilemektedir. Böyle bir yapı içerisinde alınan kararlar, gerçekleştirilen uygulamalar, kaynakların sağlanması ve kullanılmasında ön planda olan birim; merkezi yönetimdir. Bu dönemde yerinden yönetim ilkesi hayata geçirilememiş, hizmet planlaması ve kaynakların idaresi merkezi yönetim tarafından belirlenmiştir. Bu sebeple uzun yıllar yerel yönetimler, merkezi yönetimin ufak modelleri olarak kalmışlardır. Bunda üniter devletlerin yönetim yapılarının merkezi yönetim ağırlıklı yönetim yapılarına sahip olmaları sebebiyle yerel yönetimlerin kaynak ve yetki kullanımı açısından merkezi yönetime bağımlı olması yatmaktadır (Siverekli ve Duman, 2015, s. 28). 20'nci yüzyılın sonlarına doğru kamu yönetiminde yeniden yapılanma hareketleri ve reformlar, yerel yönetim alanında da kendisini göstererek yerel yönetimlerde hızlı ve dinamik bir değişim ve dönüşüme yol açmıştır. Özellikle bu dönemde; küçük belediyeler, ölçek sorunu, nüfus yığılması gibi sorunlarla karşı karşıya kalınmıştır. Küçük belediyeler ciddi bir ölçek sorununu beraberinde getirmiştir. Ve bu ölçek sorunu sebebiyle küçük belediyelerde kaynaklarının etkin, verimli ve yerinde kullanılmasında problemler yaşanmıştır. Ölçek açısından küçük olan belediyelerde gelirlerin önemli bir kısmının cari harcamalarda kullanıldığı, temel hizmetler için yeterince kaynak ayrılamadığı, nitelikli ve yetişmiş personel istihdamında ciddi sıkıntılar yaşandığı bir başka deyişle yönetim kapasitesinin gelişemediği görülmektedir (Elban, 2018, s. 1593). Bu birimlerin gelirlerinin, genellikle nüfusları ile orantılı olarak merkezden gelen kaynaklar ve yerel kaynaklardan oluşması sebebiyle hizmet sundukları vatandaşların zaman içinde artan talepleri karşısında yetersiz kalmışlardır (Gülenç, 2018, s. 50). Büyük kentlerde oluşan nüfus yığılması sebebiyle de bu kentler, artan hizmet taleplerinin karşılanmasında yetersiz kalmışlardır. Bu sebeple de yerel yönetim reformlarının

ciddi bir bölümünü ölçek problemi oluşturmaktadır. Dolayısıyla, büyükşehir belediyelerinin alt kademeleri, diğer belediyelere komşu küçük belediyeler ve köyler ile nüfusu belli sınırın altında olan belediyeler sorununa çözüm bulunması gerekliliği yerel yönetim reformlarının başlıca nedenlerini oluşturmaktadır. Bu kapsamda yapılan düzenleme sonucunda 2009 yılında 2.950 olan belediye sayısı, 2014 yılında 1.395'e kadar düşmüştür. Yerel yönetim reformu bağlamında çıkartılan 5216 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanun ve diğer kanunlar incelendiğinde belediye ölçeği konusunda bir değişikliğe gidildiği gözlemlenmektedir. Bu standarda göre belediyelerin, hem alan hem de nüfus açısından belli bir büyüklüğün altına düşmemesi izlenmiştir. Alan açısından uygun hizmet ölçeğine erişmek için; belediye çevresindeki belediye ve köylerin kendilerine katılması ya da birleşmeleri öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinde uygun hizmet ölçeğinin yakalanması için ise; bu belediyelerin sınırlarının genişletilmesi yolu benimsenmiştir. Belediyelerin nüfus olarak optimum nüfus büyüklüğünün altına düşmemesi, bu büyüklüğün altına düştüyse de ya en yakın belediyeye katılması ya da kapatılması söz konusudur. Yine yeni belediye kurulması zorlaştırılmış, belediye kurmada nüfus kriteri 2.000'den 5.000'e çıkartılmıştır. 2004 yılına kadar büyükşehir belediyesi kurulması ile büyükşehir belediyesi içerisinde bir belediye kurulmasında nüfus açısından mevzuatta bir sınırlama mevcut değildi. Ancak yapılan düzenleme ile hem büyükşehir belediyesi kurma hem de büyükşehir belediyesi içinde bir belediye kurma konusunda ilk kez nüfus şartı getirilmiştir. Bu şarta göre büyükşehir belediyesi kurmak için asgari nüfus 750.000 iken, büyükşehir belediyesi içinde belediye kurulması için nüfus kriteri 50.000'dir. 50.000 nüfus 6360 sayılı Kanun ile 20.000'e çekilmiştir (Elban, 2018, s. 1593-1594).

Yerel yönetim reformu sürecinde yapılan çalışmalarda uygun hizmet ölçeğine ulaşmak için; birbirinden bağımsız çıkartılan kanunlarla zorunlu olarak belediyeler birleştirilmiş, büyükşehir ve diğer belediye sınırları genişletilmiş, birleşme ile katılmalar kolaylaştırılmış, birleşme ve katılma ile belediyeler belli ölçeğin üzerine çıkartılmış,[84] belli bir nüfusun altında kalan belediyelerin tüzel kişilikleri sona erdirilmiş, yeni belediye kurulması için asgari nüfus kriteri artırılmıştır (Elban, 2018, s. 1594-1595).

[84] Arıkboğa (2008, s. 320)'ya göre birleşmedeki asıl amaç; kentsel alanın bütünlüğünün sağlanmasıdır.

3.1.2. Yerel Yönetim Kanunları Yapılmadan Önce Gerçekleşen Kanun Çalışmaları: 2003-2004 Yılları Arasındaki Dönem

Türkiye'de yerel yönetim birimleri arasında, nüfus ve yönetimsel kapasite açısından belediyeler dikkat çekmektedir. Bu belediyeler arasında ise büyük yerleşim yerlerinin kentsel hizmetlerini yürüten büyükşehir belediyeleri öne çıkmaktadır. Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ilk kez 1984 yılında kurulmuştur ve bu tarihten itibaren büyük şehirlerin yönetiminde önemli bir rol üstlenmişlerdir. Sistem, 2000'li yıllara kadar dönemsel olarak küçük değişiklikler geçirerek günümüze kadar ulaşmıştır. Ancak 2000'li yıllarda sistemde önemli değişiklikler yapıldığı görülmekte ve bu değişim çeşitli akslar üzerinden gerçekleşmektedir (Zengin, 2014, s. 95). Bu dönemde yapılan yönetsel reformlar incelendiğinde; geleneksel ve bürokratik yapılardan uzaklaşarak YKY yaklaşımına dayalı bir yönetim modeli oluşturulmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır. Bu model, değişime direnmeyen, değişimle uyum sağlayabilen, daha etkin ve verimli işleyen bir kamu yönetimi yaratmayı amaçlamıştır. Yani 2000 sonrası dönem devletin ve kamu idaresinin yeniden yapılandırılması dönemidir. Bu yapılanma döneminde yerel yönetimler alanındaki düzenlemeler büyük oranda optimal ölçek üzerinde yaşanmıştır. Yıllardır dile getirilen küçük ölçekli belediyeler problemi hakkında köklü bir dönüşüm başlamıştır (Gülenç, 2018, s. 51). Bu sebeple, 5216 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanunun mülki idareye olan etkilerini açıklamadan önce, önceki kanun çalışmalarına bakmamız gerekmektedir.

59. Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) Hükümeti, yerel yönetimlere ilişkin 11 Aralık 2003 tarih ve 5019 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun", 21 Aralık 2003 tarih ve 5025 sayılı "Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun", 21 Aralık 2003 tarih ve 5026 sayılı "Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun"larını çıkarmış, üç Kanun da dönemin 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yerel seçimlere on iki aydan daha az bir süre kala yerleşim biriminin statüsünün değiştirilemeyeceği gerekçesiyle iade edilmiştir (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Ciğeroğlu, 2007, s. 482-485). Ancak bu durum AK Parti Hükümeti ve TBMM'yi, yerel seçimlere on iki aydan daha fazla zaman kalan bir sürede 5747, 6360 ve 6447

sayılı Kanunlar aracılığıyla, veto edilen yasaların hayata geçirilmesine yönlendirmiştir (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016, s. 915).

Büyükşehir Belediyesi Reformu, kamuoyunda "pergel yasası" olarak da bilinen düzenlemenin ilk nüvesi olarak yerel yönetim kanunlarındaki değişikliklerden önce 2003 yılının son çeyreğinde ortaya çıkmıştır (Zengin, 2014, s. 95). 11 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen 5019 sayılı Kanun ile nüfus ölçüt alınarak ve yarıçap gözetilerek on altı büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesi istenmiştir (Elban, 2018, s. 1595). Bu sebeple 5019 sayılı Kanun ile 3030 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinin 2'inci fıkrasına "*Nüfusu 5 000 000'dan fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan büyük şehirlerde il mülki sınırı; valilik binası merkez kabul edilmek üzere, nüfusu 2 000 000'dan 5 000 000'a kadar olan büyük şehirlerde 50 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1 000 000'dan 2 000 000'a kadar olan büyük şehirlerde 30 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1 000 000'dan aşağı olan büyük şehirlerde 25 kilometre yarıçaplı dairesel alan içinde kalan ve il sınırları içinde bulunan alanlar büyük şehir belediye sınırlarıdır*" hükmü getirilmek istenmiştir. Fıkrada, büyükşehir belediye sınırı belirlenirken valilik binasının merkez kabul edildiği görülmektedir. Dolayısıyla valilik binasının yerine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırı sürekli olarak ciddi değişikliklere uğrayabilecektir. Bu durumun da belirsizlik oluşturması sebebiyle Kanun, dönemin Cumhurbaşkanınca TBMM'ye geri gönderilmiştir (TCCB, 2003a).

5019 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyelerine, belde belediyeleri, ilk kademe belediyelerine dönüştürülmüş, ayrıca köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak ilçe belediyelerine mahalle olarak katılmışlardır (Elban, 2018, s. 1595). Bu bağlamda; Kanun ile ilk kez belediye ve köy gibi küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılması politikası dillendirilmiş ve uygulamaya konulmak istenmiştir (Zengin, 2014, s. 95). Kanunun geçici 2'nci maddesinde Kanunun yürürlük tarihinden önce seçim takvimi uygulamaya konulmuş olsa bile Kanun gereğince oluşacak olan yeni sınırların yeni büyükşehir belediyeleri için seçim çevresi kabul edileceği belirtilmiştir. Ancak, Anayasanın 67'nci maddesinde yer alan "*seçim yasalarında yapılan değişikliklerin, yürürlüğe girdiği günden başlayarak bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı*" hükmü uyarınca Kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilmiştir (TCCB, 2003a). Kanun TBMM tarafından yeniden görüşülmemiş ve

yürürlüğe girmemiştir (Zengin, 2014, s. 95). Ancak bu düzenlemeler çok az değişikliklerle 5216 sayılı Kanunda yer almıştır (Elban, 2018, s. 1595).

03 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununa göre nüfusu 2 binden fazla olan yerlerde belediye teşkilatının kurulmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir (md.2) (RG, 1930b, s. 8821). Aslında geçmişte birçok belediye, nüfusu 2 binin altında olduğu için belediye olma/kurulma kriterini taşımamaktaydı. 2003 yılı sonunda, nüfusu 2 binin altına düşen belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması için ilk kez bir kanun teklifi hazırlanmıştır (Elban, 2018, s. 1595). 22'nci dönem 2'nci yasama yılında, 16 Aralık 2013 tarih ve 2/216 esas numaralı "*Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun Teklifi*"ni veren AK Parti Denizli Milletvekili Ümmet Kandoğan (TBMM, 2003a), Elban (2018, s. 1595)'ın da belirttiği gibi; toplam belediye sayısı içinde yüzde on biri oluşturan 355 belediyenin, 1580 sayılı Kanunda belediye tüzel kişiliği kazanabilmek için kriter olarak belirlenen 2 bin nüfus koşulunu kaybettiğini ve bunun 9 tanesinin ilçe belediyesi olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla 2 bin nüfus kriterini taşımayan belediyeler 1580 sayılı Kanuna da aykırılık oluşturmaktaydı. Kanun teklifinin diğer bir gerekçesi ise; ulaşım ve teknoloji alanında ortaya çıkan gelişmelerin hizmet ölçeğini büyütmesine karşın, yeterli büyüklükte olmayan hizmet birimlerinde hizmetlerin yürütülmesinin yüksek maliyetlere sebep olacağıdır. Avrupa'da 1950'li yıllardan itibaren mahalli idarelerin ölçeklerinin büyütülmesi yönünde bir eğilim bulunurken ülkemizde birçok belediyenin bu yönde bir ölçeğe sahip olmadığı görülmektedir. Diğer taraftan Kandoğan, belediyelerin kendilerine tahsis edilen kaynakların büyük bir kısmını personel ve benzeri giderler için kullandıklarından, elde kalan gelirler ile yerel ihtiyaçları karşılayacak biçimde hizmet sunamamalarından ve bu kapsamda duruma bakıldığında kamu kaynaklarını da rasyonel olarak kullanamamalarından bahisle kaynakların yok olmaması ve kamu yararının sağlanması adına nüfus kriterini sağlamayan belediyelerin bir kereliğine olmak üzere tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasını talep etmiştir (Kandoğan, 2003, s. 2). 21 Aralık 2003 tarih ve 5025 sayılı "Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun" uyarınca il, ilçe ve büyükşehir sınırları içinde kalan belediyeler hariç nüfusu 2 binin altındaki belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak 27 Mart 2004 tarihinden önce köye dönüştürülmüşlerdir (TBMM, 2003b). Kanun TBMM'den geçerek onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Kandoğan'ın gerekçesini haklı bulsa da (TCCB, 2003b), 5019 sayılı Kanun ile aynı gerekçeleri

sunarak Anayasanın 67'nci maddesi uyarınca Kanunu onaylamayarak (Elban, 2018, s. 1595) Anayasanın geçici 89 ve 104'üncü maddeleri uyarınca TBMM'ye Kanunun tekrar görüşülmesi için geri göndermiştir. 5025 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanınca iade edilmesinin bir başka nedeni ise köy ve belediyelerin farklı iki yerel yönetim birimini oluşturmasıdır. Köyler; köyde yaşayanların yerel ve ortak ihtiyaçlarını gideren ve genel karar organları halk tarafından seçilen en küçük yerel yönetim birimi iken, belediyeler Türkiye'de diğer yerel yönetim birimlerine göre daha dinamik bir niteliğe sahiptirler. Belediyeler çok partili siyasal hayata geçiş ve özellikle kentleşme sürecinde ön plana çıkmış, yerinden yönetim kuruluşlarının tipik nüveleri olmuşlardır (TCCB, 2003b).

5025 sayılı Kanun ile gerçekleştirilemeyen büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki belediyeler hariç, 2 binin altındaki belediyelerin kamu tüzel kişiliklerinin sonlandırılması arzusu, 5393 sayılı Kanunun 11'inci maddesi ile hayat bulmuş, nüfusu 2 binin altına düşen belediyelerin kaldırılarak köye dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır (RG, 2005e). 5019 sayılı Kanunda olduğu gibi, 06 Mart 2008 tarih ve 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile bu belediyeler kapatılmış (RG, 2008b), fakat sonuç alınamamıştır. 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı Kanun ile de nüfusu 2 binin altına düşen belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir (Elban, 2018, s. 1596).

Geçmişte il ve ilçe belediyelerinin çevresinde kurulmuş olan irili ufaklı pek çok belde belediyesi ve köy, merkez belediyelerinin gelişimini engellemekteydi. Yine alt yapı hizmetlerinin hem belde belediyelerince hem de merkez belediyelerince yürütülmesini güçlendirmekteydi. Bu durum ise hem kaynak israfına sebep olmakta hem de imar bakımından bölgenin bir bütün olarak ele alınmasını engellemekteydi. Bu sebeple sadece tek bir ili ilgilendiren bir kanun çalışması yapıldı. 21 Aralık 2003 tarih ve 5026 sayılı "*Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun*"un gerekçesi; bölgede planlama, eşgüdüm, uygulamada bütünlüğün sağlanmasının ilin gelişimi için önem arz etmesinden yola çıkarak; Denizli Belediyesi etrafındaki belediye ve köylerin bu belediyeye katılması, Denizli Belediyesi sınırına bitişik ya da çok yakın kalan belediyelerin de Denizli Belediyesi sınırları içine alınması ile yetki uyuşmazlığının ortadan kaldırılarak hizmet dağınıklığının engellenmesi ve belediye hizmetlerinde verimliliğin artırılmasıdır (TBMM, 2004a). 21 Aralık 2003 tarih ve 5026 sayılı Kanun ile Denizli

Belediyesinin çevresinde yer alan yirmi iki belde belediyesi ile yirmi beş köyün tüzel kişiliğinin kaldırılarak merkez belediyesine katılması görüşü ifade edilmiştir (Elban, 2018, s. 1596). 21 Aralık 2003 gününde TBMM Genel Kurulunca kabul edilen 5026 sayılı Kanun, tıpkı 5019 ve 5025 sayılı Kanunlardaki gerekçeler gibi 30 Aralık 2003 tarihinde dönemin Cumhurbaşkanınca TBMM'ye bir kez daha görüşülmesi için geri gönderilmiştir (TCCB, 2003c).

Sonuç olarak, 2002 yılının ikinci döneminden itibaren büyükşehir belediyeleri ve var olan belediyelerin sınırlarının genişletilmesi ve genişleyen sınırlar içerisinde kalan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesine yönelik kanun çalışmaları ortaya konulmuştur. Ancak 2004 yılına kadar geçen sürede bu çalışmaların kanunlaşmadığı ve istenilen hedefe ulaşılamadığı görülmektedir. Ta ki 2004 yılından sonra 5216 ve 5393 sayılı Kanunların yürürlüğe girmesi ile birlikte vurgulanan hedef gerçekleşmeye başlamış ve bu gerçeklik büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişlemesiyle kendisini göstermiştir. Sonrasında bazı belediyelerin çevresindeki belde belediyeleri ve köyler bu belediyelere katılarak çok parçalı görünümden kurtulma sağlanmıştır. Günümüzde de bu işlem, ihtiyaç dâhilinde gönüllü ya da zorunlu olarak yapılabilmektedir (Elban, 2018, s. 1601). 2008 yılına gelindiğinde 5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin alt kademelerine ilişkin köklü düzenlemeler yapılmış ve bu kapsamda birçok küçük ölçekli belediye kapatılmıştır. İlk kademe belediyeleri ile ilgili olan bu tutum aslında 2004 yılındaki alansal genişlemenin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmaya dair kurgusal bir düzenleme olarak algılanmalıdır (Gülenç, 2018, s. 48). Ayrıca bu Kanun ile bazı ilçe belediyelerinin sınırları tekrardan düzenlenmiştir. Büyükşehir sınırları dışında bulunan yerlerdeki küçük belediyelerin kaldırılması amacıyla gerçekleştirilen düzenlenme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden arzu edilen sonuç alınamamıştır. Sonrasında 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sayısı otuza çıkmış ve büyükşehir belediye sınırları genişleyerek il mülki sınırına eşit olmuştur. Belediye sınırları içindeki belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir dışında kalan ve nüfusu 2 binin altında kalan belediyeler de köye dönüştürülmüştür (Elban, 2018, s. 1601).

3.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Büyükşehir belediyelerinin yetki, sorumluluk, yönetimi ve yönetimin hukuki statüsünü düzenleyen 1984'ten itibaren geçerli olan 27 Haziran 1984 tarih ve 3030

sayılı Kanunu, 2004 yılında çıkartılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlükten kaldırmış (RG, 1984a, s. 1; RG, 2004b, s. 150; Uslu, 2014; Zengin, 2014, s. 96) ve mülki idare sisteminde ciddi değişikliklere sebep olmuştur (Özdemiray, 2018, s. 128). 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, belediye nüfusları dikkate alınarak genişletilmiştir. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki kargaşasına son verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri içinde yapılacak olan yatırımların tek merkezden yürütülmesine imkân sağlanmıştır. Çarpık kentleşme, gecekondulaşma, kaçak yapının önüne geçilmesi amacıyla büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin imar planları ve imar uygulamaları üzerinde denetim yapma yetkisi verilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, 2014, s. 175).

1984 yılından 2004 yılına gelindiğinde yani otuz yıl sonra Kanun'da değişikliğe gidilmesinin çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Zengin (2014, s. 96-97) bu gerekçeleri; "konjonktürel" olanlar ile "idari yapılanma ve işleyişe" dair olanlar olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Bilindiği gibi metropoliten kentler gelişme alanlarıdır. Ve bu kentler, küreselleşen bir dünyaya ayak uydurma ve aynı zamanda bu dünya içinde yer alma konusunda anahtar bir öneme sahiptirler. Diğer taraftan anakentler, küresel ve bölgesel bağlantı alanında yer almaları sebebiyle yüksek düzeyde ulaşım ve iletişim ağına sahip bir konumdadırlar. Ülkeye giren yabancı yatırımlar ile uluslararası ticaretin yoğun bir bölümü anakent merkezlerine yönelmektedir. Dolayısıyla bu kentler, küresel ekonomi için büyük bir pazar anlamı taşımaktadırlar. Bu kentler ticaret merkezi ve ulusal ekonomi için de kilit bir rol üstlenmektedirler. Büyükşehirler sadece kent merkezlerini dikkate alarak düşünülmemelidirler. Büyükşehir denildiğinde akla ilk gelen şey; büyük bir kent ve onun etrafındaki pek çok uydu kentten oluşan bir yerleşim alanı olmalıdır. Büyükşehirlerin temel niteliği; nüfusun geniş bir alanda dağılmış olmasıdır. Bir başka deyişle büyükşehirler geniş bir havzayı kapsamaktadırlar. Bu geniş havza da Kanun'un biçimlenmesinde önemli bir yer tutmaktadır. Kanunu hazırlayanların gerekçelerine göre; kentsel sorunların çözülmesi için gerekli olan yetki ve mali kaynaklar birden fazla yerel yönetim birimi arasında bölüştürülmüştür. Aynı zamanda aralarında bir koordinasyon bulunmayan bu birimlerin hizmet üretme kapasitesi yeterli değildir. Hizmetlerin sağlanmasında da çok fazla birim yetkili olduğu için planlar arasında uyumsuzluklar meydana gelmekte bu durum da ölçek ekonomisinden yeterli düzeyde yararlanılmasına engel olmaktadır. Ve bunun doğal

bir sonucu olarak da kaynaklar israf edilmektedir. Tüm bu gerekçeler idari yapılanma ve işleyişi oluşturmaktadır. Artan konut talebi sebebiyle kaçak ve gecekondu gibi yapılaşmaların artması ile kent estetiğinin bozulması diğer gerekçeleri oluşturmaktadır.

3030 sayılı Kanunda büyükşehir olmak için belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması yeterli iken (md.3), 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesi olmak için en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsama şartı getirilmiştir (RG, 1984a, s. 1; RG, 2004b). 3030 sayılı Kanun'un ilk şeklinde sistem, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinden oluşan ikili kademe üzerinden işlemekteydi. Büyükşehir belediyesi olmak için merkez belediye sınırları dâhilinde birden fazla ilçe olması yeterli sayılmaktaydı. 1993 yılından beri KHK'ler ile büyükşehir belediyelerinin sayılarının arttırılmasıyla sistem üçlü kademelenmeye doğru yol almıştır. Bu sistem, 5747 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle beraber 2009 yılına kadar devam etmiştir (Zengin, 2014, s. 97).

5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde büyükşehir belediyeleri; "*idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*" olarak tanımlanmıştır (RG, 2004b). 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyeleri için 3030 sayılı Kanunda yer almayan "idari ve mali özerkliğe sahip" ifadesi yer almaktadır. Aslında hukuken değerlendirildiğinde, yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarından özerk kabul edilmektedirler. Bu sebeple yerel kamu idareleri idari ve mali haklara sahiptirler. Yani kendilerine tanınan yetki ve sorumluluk sınırlarını dikkate alarak kararlar alabilirler, bütçe yapabilirler, borçlanabilirler, personel istihdam edebilirler. Buradan hareketle; yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin farklılaşması, karar organlarının seçmenler tarafından oluşturulması sebebiyle özerk oldukları düşünülmektedir. Dolayısıyla Kanun'a konulan "idarî ve malî özerkliğe sahip" ibaresi malumun ilamı olmuştur. Diğer taraftan bu ilam, siyasal iktidarın, yerel yönetimlere geçmişte olduğundan daha fazla önem verdiği ve bu idareleri ön plana çıkarmak amacında olduğunun göstergesidir (Zengin, 2014, s. 97-98).

Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte on altı büyükşehir belediyesinin sınırları genişlemiştir (Elban, 2018, s. 1596). 5216 sayılı Kanun'un geçici madde 2'sinde "*büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî*

sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondanikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur."denilmektedir (RG, 2004b). Kanunun bu maddesi; yarıçap karşılıkları farklılık gösterse de 2003 yılında çıkartılan 5019 sayılı Kanun ile oldukça benzeşmektedir. Kanun ile İstanbul ve Kocaeli dışındaki on dört büyükşehir belediyesinden nüfusu bir milyona kadar olanların sınırları yirmi kilometre, bir milyon ile iki milyon arasında olanların sınırları otuz kilometre, iki milyondan fazla olanların sınırları ise elli kilometre genişletilmiştir (Zengin, 2014, s. 100). Bu sınırlar içinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyelerine, beldeler ise ilk kademe belediyelerine, köyler ise mahalleye dönüştürülmüştür. Bu Kanun ile hem büyükşehir belediye sınırları içinde kalan belediyeler hem de Belediye Kanununun gösterdiği belediyeler başka bir belediyeye katılamamakta ya da tüzel kişilikleri kaldırılamamaktadır (RG, 2004b). Büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyelerinin sınırları köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesiyle genişletilmiştir (Elban, 2018, s. 1596).

5216 sayılı Kanunla getirilen bir diğer yenilik de büyükşehir belediyesi olmak için ilk defa nüfus kriterinin getirilmesidir (Zengin, 2014, s. 99). Kanunun 4'üncü maddesine göre nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülebilecektir (RG, 2004b).

Kanunla büyükşehir ilçe belediyelerine de farklılık getirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyesi olmak normal bir ilçe belediyesi olmaktan farklı bir özellik göstermektedir. Büyükşehir sınırları içinde olmayan bir belediye herhangi bir idari yapılanmanın altında olmadan hizmetlerini kendi başına yürütebilmektedir. Ancak büyükşehir ilçe belediyesi, belediye hizmetlerinin bir bölümünü büyükşehir belediyesine devretmekte bir bölümünü de birlikte yapmak zorundadır. Ayrıca büyükşehir belediyesince hizmetlerinin onaylanması, denetlenmesi, gelirinin yüzde kırk gibi büyük bir kısmını da büyükşehir belediyesine aktarma zorunluluğu bulunmaktadır. Diğer taraftan tüm belediyeler için geçerli olan yetki alanı ve belediye sınırına ilişkin husus büyükşehir ilçe belediyeleri için de geçerlidir. 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar belediye sınırları ile mülki idare sınırları çakışmamaktaydı. Belediye sınırları kent merkezinin olduğu yerleri kapsarken, il ya da ilçenin mülki sınırları ise kırsal alanı da içeren daha geniş bir alanı

kapsamaktaydı. 5216 sayılı Kanun ile bu kural yumuşatılmış ancak mülki sınırlar açısından bu kural geçerliydi. Ancak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde ilçe belediye sınırı ile ilçe belediye mülki sınırı çakıştırılmıştır (md.5). Bu sebeple büyükşehir ilçe belediyeleri daha geniş bir yetki ve sorumluluk alanına sahip olmuştur (Zengin, 2014, s. 106-108).

3030 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları liste şeklinde sayılmış bir başka deyişle özel yetkili kılınmışlardır. Görevlerin liste şeklinde sayılmasının sebebi listede belirtilenler haricinde kalan görevlerin merkezi yönetim ya da onun taşra kuruluşları tarafından yürütüleceği anlamını taşımaktadır (Apan, 2015a, s. 166). Ancak Kanunda sayılan görevlerde geçmişe nazaran ciddi farklılıklar görülmektedir. Bunlardan ilki büyükşehir belediyelerinin stratejik plan, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bütçelerini hazırlarken ilçe belediyelerinin görüşlerini almasıdır (md.7/a). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda önemle üzerinde durulan stratejik plan, katılımcı yönetim gibi kavramların 5216 sayılı Kanuna yansıdığı görülmektedir (Özdemiray, 2018, s. 128). Kanun ile getirilen 7'nci maddede yer alan diğer yeni görevler; coğrafi ve kent bilgi sistemi kurmak, çevrenin, tarım yerlerinin ve su havzalarının sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun şekilde korunmasını sağlamak, birinci sınıf gayrisıhhi kurumlara ruhsat vermek, denetlemek –gıda sektörleri dâhil-, hayvanat bahçeleri, bölge parkları, kütüphane, müze, spor, eğlence yerleri yapmak veya işletmek, müsabakalarda başarı gösterenlere belediye meclis kararı ile ödül vermek, amatör spor kulüplerine malzeme desteği sağlamak, ihtiyaç duyulduğunda eğitim, kültür, sağlık hizmetleri tesis inşa etmek ve bakım, onarımını yapmak, kültür varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, mümkün olmayan durumlarda da aslına uygun şekilde yeniden inşa etmek, büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini sağlamak ve yine bu sınırlar içerisinde kalan kanunda belirtilen toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek (RG, 2004b)[85] yine 7144 sayılı Kanunun 14'üncü maddesi ile şehir merkezine uzaklık, nüfus, o hattı kullanan sayının dikkate alınarak ortaya çıkan hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek (RG, 2018a)[86], büyükşehir özelinde doğal afetlere ilişkin planlamalar yapmak, engelliler, yaşlı-yetişkin-genç, kadın-çocuklar için sağlık merkezleri, gezici sağlık merkezleri, hastaneler yapmak ve yine bu gruba ilişkin sosyal ve kültürel hizmet

[85] Bkz. RG, 2004b, 7. md. h, i, j, m, n, o fıkraları.
[86] Bkz. RG, 2018a, md.14.

üretmek, sosyal tesis ve mesleki kurslar açmak, ayrıca bu hizmetleri yürütürken üniversite, yüksekokul, sivil toplum örgütleri gibi diğer paydaşlarla koordinasyon ve işbirliği içinde olmak (RG, 2004b),[87] 6360 sayılı Kanunun 7'nci maddesi ile de büyükşehir belediyelerine afet riski olan, can ve mal güvenliği bakımından tehlike oluşturan binaları tahliye etme yetkisi verilmiştir. Bu konuda ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyelerine herhangi bir talep geldiğinde büyükşehirlere her türlü desteği sağlama görevi verilmiştir. 5216 sayılı Kanunda gerektiğinde sağlık, kültür, eğitim hizmetleri için bina yapılabilecekti. 6360 sayılı Kanunun anılan maddesi ile bu kapsama mabetler de dâhil edilmiştir. Artık büyükşehir belediyeleri mabet yapabileceklerdir. Ayrıca büyükşehir ilçe belediyeleri de mabet yapabilecek, bakım-onarımını yürütebilecektir. Yine aynı madde uyarınca büyükşehir belediyeleri amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabileceklerdir (RG, 2012).

3030 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun karşılaştırıldığında, 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin geleneksel görev, yetki ve sorumluluklarının dışına çıktığı görülmektedir. Artık büyükşehir belediyeleri, tarımdan ulaşıma, eğitimden sağlığa ve özellikle kültüre ilişkin yeni görevler üstlenmişlerdir. Üstlenen bu yeni görevlere ilişkin dikkat edilmesi gereken nokta; büyükşehir belediyelerinin, bakanlık düzeyinde teşkilatlanan merkezi idare birimlerinin görevleriyle ilgili olarak yetkili ve görevli kılınmış olmalarıdır. Ayrıca valilerin vesayet yetkilerinin de ciddi düzeyde ortadan kalktığı görülmektedir. Uslu'ya göre bu da büyükşehir belediyelerinin küçük bir yerel hükümete dönüşmesine sebep olmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları ile çakıştırılması ile büyükşehir belediyelerinin bu yeni görünümünü belirginleştirmiştir (Uslu, 2014, s. 151).

5216 sayılı Kanun ile mülki idare sistemi özelinde valileri ilgilendiren bir diğer değişiklik belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girmesinde görülmektedir.

3030 sayılı Kanun'un 24 üncü maddesinde; "… büyükşehir belediye meclisinin veya encümeninin kararına karşı ilgililer, 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebilirler. Vali, itirazı 10 gün içinde karara bağlar. Valinin kararı kesindir" denilmektedir (RG, 1984a, s. 255). 5747 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile 5216 sayılı Kanunun 24'üncü maddesine eklenen; "Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine

[87] Bkz. RG, 2004b, 7. md. u, v fıkraları.

gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez." (RG, 2004b) hükmü ile 3030 sayılı Kanun ile meclis veya encümen kararı üzerinden valiye tanınan önemli düzeydeki vesayet yetkisi 5216 sayılı Kanun ile sınırlandırılmıştır (Uslu, 2014, s. 151). Sadece Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından Büyükşehir Belediye Meclisince üye tam sayısının salt çoğunluğunun ısrar etmesi ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmektedir (RG, 2004b).

3.1.4. 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanununun Görevleri, Organları Açısından Getirdikleri

3.1.4.1. Kanunun İl Özel İdaresinin Görevleri Açısından Getirdikleri

Kanunda il özel idarelerinin görevleri, liste halinde ayrıntılı tadadi usule göre sayılmamış, ana konular ifade edilerek "yetki" ilkesine geçilmiştir. İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları, yetki alanları olarak mahalli müşterek özellikte olmak şartı ile il sınırları içindeki görevleri ve belediye sınırları dışındaki görevleri olmak üzere ikiye ayrılmıştır (Eryılmaz, 2014, s. 181).

İl özel idaresinin mahalli müşterek özellikte olmak kaydıyla, belediye ve köyler dâhil olmak üzere il genelindeki ayrı ayrı hepsi merkezi idare tarafından da uygulanmakta olan görevleri; gençlik ve spor, tarım, sanayi, ticaret, bayındırlık ve iskân, büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, kültür, turizm, sanat, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullar için mikro kredi sağlanması, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumları için arsa temin edilmesi, binaların bakım, onarımı ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Belediye sınırları dışındaki görevleri; katı atık, çevre, imar, yol, su, kanalizasyon, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe hizmetlerini içermektedir (md.6) (RG, 2005a). Bu hizmetlerin gördürülmesi için il özel idarelerinde sözleşmeli personel çalıştırılmasına fırsat verilmiştir. Böylece hizmetlerin vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması ilkesi benimsenerek getirilen hükümlerle il özel idarelerinde daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışın hayat bulması amaçlanmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, 2014, s. 176). İl özel idareleri 01 Temmuz 2006 tarih ve 5538 sayılı Kanun ile mahalli müşterek hizmetler kapsamında olmayan emniyet hizmetlerinin gerekli kıldığı teçhizat alımıyla ilgili harcamalarda yetkilendirilmiştir (md.26) (RG, 2006c). 2011 yılında ise 661 sayılı

KHK ile bu teçhizatların alınmasında, harcamaların il özel idaresinin bütçesinden yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, il özel idareleri kamu kurum ve kuruluşlarının Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının satın alınması, işletilmesi, bakım onarımı ve kamu konutlarının yapımı, bakımı, onarımı, işletilmesine dair harcamaları da bütçelerinden ödeyebileceklerdir (md.61) (RG, 2011). 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kaldırılmasıyla beraber genel müdürlüğün il kuruluşları il özel idarelerine bağlanmıştır. Bu sebeple köye ilişkin hizmetler de bu idarelerin görevleri arasında yerini almıştır (Eryılmaz, 2014, s. 182). Kanun ile il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının artırılmasıyla birlikte özellikle yukarıda sayılan bu görevler ile il özel idareleri hemen hemen tüm hizmetleri yapabilen bir konuma gelmiştir (Başa, 2007, s. 178). Ancak il özel idarelerine verilen görevlerin birçoğu aynı zamanda ilgili bulunan bakanlıkların ve diğer merkezi yönetim kuruluşlarının da görev ve yetkileri arasındadır. Dolayısıyla il özel idarelerinin bu görevlerde başarılı olabilmeleri için yeni bir yasal düzenleme ile bu görevlerin il özel idarelerine devredilmesi ya da paylaştırılması ve süreç sonunda da gerekli mali kaynakların temin edilmesi gerekmektedir. Öte yandan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri kaldırıldığı için, il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin büyük bir kısmı büyükşehir belediyelerine geçmiştir (Eryılmaz, 2014, s. 182).

3.1.4.2. İdari ve Özerk Yapıya Kavuşma

İl özel idareleri Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumunun yönetiminde ve denetiminde olmuşlardır. Ancak Kanun ile il özel idareleri il düzeyindeki işlerde genel yetkili haline getirilmiş, idari ve mali özerklik kazanmıştır (Ertürk Keskin, 2016, s. 73). Kanundan önce il özel idareleri, taşınır ve taşınmazların satın alınması, kiralanması, takas edilmesi, kiraya verilmesi, iç ve dış borç alma, yurt içinde ve dışındaki yerel yönetimler ve birlikleri ile işbirliği yapma, özelleştirme yapma, sermaye şirketleri kurma, gerçek ve tüzel kişilere izin ve ruhsat verme gibi işlemleri idari vesayet uygulaması çerçevesinde merkezi yönetimin onayı ile yapmaktaydı. Ancak 5302 sayılı Kanun ile bu görev ve yetkiler onaya bağlı kalmadan yerine getirilebilmektedir. İdari vesayetin kapsamı daraltılmış, merkezi idarenin denetim yetkisi zayıflatılmıştır (Çiftepınar, 2006, s. 131).

3.1.4.3. Kanunun İl Özel İdaresinin Organları Açısından Getirdikleri

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir (Yördem ve Şeker, 2018, s. 19). Aşağıda yer alan başlıklarda 5302 sayılı Kanun ile il genel meclisi, vali ve encümen üzerinde gerçekleşen düzenlemeler tartışılacaktır.

İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi, 5302 sayılı Kanun ile önemli değişikliklere uğramıştır. İl genel meclisinin yeni durumunun daha iyi anlaşılabilmesi için 3360 sayılı Kanun ile 5302 sayılı Kanunda il genel meclisinin başkanı, görevlerindeki değişim ve meclisin toplantı sayılarına dair yaşanan değişim mülki idaredeki değişimler ile aşağıdaki tabloda verilecektir.

Bozlağan ve Can (2009), il özel idaresinde merkezi idare görevlisinin yürütme organı olarak görev yapmasını, il özel idaresini bir yerel yönetim kuruluşu olarak etkisizleştiren bir durum olarak görmektedir. Bu da il özel idaresinin yürütme organının il genel meclisi tarafından seçilmesi yoluyla mümkün olabilir (s. 217). 5302 sayılı Kanun ile organlar açısından yapılan en önemli düzenleme il genel meclisi hususunda yapılan değişiklik olmuştur. 1913 tarihli kanundan itibaren il genel meclisi başkanlığı vali tarafından yürütülmekteydi. Vali, hem yürütmenin başı hem de en önemli karar organının başkanı vasıflarını birlikte üstlenmiştir. Bir başka deyiş ile; mahalli idareler seçimlerinde ilçeler adına seçilen üyelerden oluşturulan seçilmiş bir organın, merkezi yönetim tarafından atanmış bir başkanı bulunmaktaydı. 5302 sayılı Kanun ile valinin bu statüsüne son verilmiş ve il genel meclisi, başkanını kendi üyeleri arasından seçmeye başlamıştır (Koçak ve Kavsara, 2012, s. 69). Tabloyu incelediğimizde; 3360 sayılı Kanun ile il genel meclisine vali başkanlık ederken, 5302 sayılı Kanun ile il genel meclisi başkanının, meclis üyeleri tarafından gizli oy ile seçildiği görülmektedir. Birinci ve ikinci başkan vekilleri ile ikisi yedek dört kâtibin seçilmelerinde bir değişiklik olmaz iken, 5302 sayılı Kanunda bunların iki yıl için görev yapmak üzere seçildiği, iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanının ise ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapacağı hükme bağlanmıştır.

Tablo 1: 3360 ve 5302 ve sayılı Kanunlarda il genel meclisinin karşılaştırılması (Başkan, görevlerdeki değişim ve meclis toplantı sayıları)

	3360 Sayılı Kanun	**5302 Sayılı Kanun**
İL GENEL MESLİSİ BAŞKANI İLE BAŞKANLIK DİVANININ SEÇİLMESİ	"Seçim sonuçlarının alınmasından itibaren 15 gün içinde il genel meclisi vali tarafından toplantıya çağrılır. (…) İl genel meclisine vali başkanlık eder. İl genel meclisi; dönem başı toplantısının ilk birleşiminde üyeleri arasından gizli oyla birinci ve ikinci başkan vekili ile ikisi yedek olmak üzere dört kâtip seçer. Başkanlık divanı bir başkan ve iki kâtipten kurulur. Valinin bulunmadığı toplantılarda birinci başkanvekili, o da yoksa ikinci başkanvekili meclise başkanlık eder." (md. 111)[88]	"İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar." (md.11)[89]
MECLİS TOPLANTI SI	"İl genel meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Toplantı süreleri en çok 30'ar gündür. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Toplantı süresi sona erdiği halde konuların incelenmesi ve görüşülmesi neticelenmemiş ise il genel meclisi 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatır ve sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirir" (md. 111)[90]	"İl genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır." (md. 12)[91]

Benzer durum Türkiye'den önce Fransa'da da yaşanmıştır. Fransa'da da il genel meclisi başkanı, il genel meclisi tarafından seçilmektedir. 1980 yılında Fransa'da yapılan düzenleme ile il ve bölge idareleri yerinden yönetim idaresi şeklinde

[88]RG, 1987, s. 4.
[89]RG, 2005a.
[90]RG, 1987, s. 4.
[91]RG, 2005a.

tekrardan düzenlenmiştir. Bu idarelerin belediyeler gibi bütün organlarının seçimle getirilmesi kabul edilmiş ve merkezi idareden tamamıyla ayrılmışlardır (Tortop, 1987, s. 6). Türkiye'deki durum bizlere 2005 yılına kadar il özel idarelerinde "güçlü yürütme organı (vali) modeli" uygulanmakta iken, 2005 yılından itibaren "güçlü karar organı (il genel meclisi) modeli"ne geçildiği ve bu model baz alınarak görev ve yetkilerin tanımlandığını göstermektedir (Eryılmaz, 2014, s. 191).

Öte yandan bir organın önemi, onun toplantı sıklığı ile doğru orantılıdır (Başa, 2007, s. 180). İl genel meclisi 2005 yılına kadar Mayıs ve Kasım olmak üzere senede iki kere toplanırken, 2005 yılından itibaren toplantı sayıları artırılarak meclis artık her ayın ilk haftasında toplanmaktadır. İl genel meclisi toplantı sayılarının artırılmasına yönelik bu düzenleme, meclisin artık gerçek bir karar alma mekanizması niteliği taşıdığını göstermektedir. Çiftepınar'a göre il genel meclisi tek karar organı şeklinde düzenlenmiştir (2006, s. 132). Encümen ise haftada en az bir defa toplanmaktadır. Bu değişiklikten sonra il daimi encümeni eski önemini kaybederken, il genel meclisi daha çok önem kazanmıştır. Başa'ya göre bundan sonra asıl belirleyici organ; her ay toplanan, başında vali olmayan il genel meclisidir (Başa, 2007, s. 181).

Meclis Başkanı, meclis çalışmalarında düzeni temin etmek ile görevlidir. İl genel meclisinin gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenmektedir (md.12-13). İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine dair işler hakkında konuların gündeme alınmasını önerebilmektedir. Yalnız önerinin gündeme alınması için toplantıya katılanların salt çoğunluğunun sağlanması şartı bulunmaktadır (RG, 2005a). Bununla birlikte valinin önerdiği konular meclisin ilk toplantısında gündeme alınmaktadır (RG, 2012). Valinin önerdiği konular gündeme alınmakla beraber bu hususta asıl yetki meclis başkanınındır (Başa, 2007, s. 178).

İl genel meclisinin aldığı kararlar Kanunda belirtilen süre çerçevesinde valiye gönderilmektedir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları gerekçesini de belirterek yedi gün içerisinde tekrar görüşülmesi için meclise geri gönderebilmektedir. Valiye gönderilmeyen kararlar kesinleşmemektedir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar kesinleşmektedir.

Tablo 2: 3360 ve 5302 ve sayılı Kanunlarda il genel meclisinin kararlarına dair karşılaştırma

3360 SAYILI KANUN	**5302 SAYILI KANUN**	**Anayasa Mahkemesinin 18/1/2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı Kararı Sonrasındaki Değişiklik**
"Vali; il daimî encümen kararlarım, kanun, tüzük ve yönetmeliklere; Meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, bu halde encümen kararı kesinleşmiş olur. Vali gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idarî yargı mercilerine başvurabilir. İlgili idarî yargı merciince verilen karara göre uygulama yapılır." (md. 141)[92]	"İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir." (md.15)[93]	"İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir."

Hakyemez'e göre; önceki dönemde il genel meclisine ve il daimi encümenine başkanlık eden valinin, aynı zamanda il genel meclisinin kararlarını onaylama yetkisine sahip olması, bir mahalli idari birim olan il özel idarelerinin özerkliğini zedeleyici sonuçlar doğuruyordu. İl özel idarelerinin kararlarının, gerekli şartlarda idarenin bütünlüğü çerçevesinde vesayet denetimine tabi olması gerekmektedir. Ancak özel idarelerin genel karar organının bütün kararlarında atanmış olan valinin onayına gereksinim duyulması, yerel yönetimlerin gelişimine de olumsuz etki

[92] RG, 1987, s. 6-7.
[93] RG, 2005a.

etmektedir (1998, s. 178-180). 5302 sayılı Kanun ile bu durumun sonlandırılmasına yönelik bir adım atılmıştır. Kararların yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesi gerekmekle birlikte, meclis kararlarının kesinleşmesi için, kararların valinin onayına sunulma zorunluluğu kaldırılmıştır (Başa, 2007, s. 179). Yeni Kanunda valinin, meclis kararlarını bir defa daha görüşülmek üzere geri gönderme hakkı bulunmaktadır (Çiftepınar, 2006, s. 131).[94] Bu noktada valinin il özel idaresi üzerindeki Anayasadan kaynaklanan vesayet yetkisinin ciddi düzeyde sona erdirildiği görülmektedir (Başa, 2007, s. 179). İdari vesayet yetkisi, merkezi yönetimin il özel yönetimlerinin bütün eylem, işlem ve faaliyetlerinin kendisinin denetiminde olması anlamına geldiğinden, il genel meclisinin kararlarının, valinin onayına bağlı olması gerekmektedir. Diğer taraftan il özel idarelerinin başında atanmış bir valinin bulunması, bu kurumların "gerçek" bir yerel yönetim olup olmadığı konusunda belirleyici bir unsur olmayacaktır. Çünkü valilik makamına gücünü veren taşra teşkilatı, artık valilikten çıkıp il özel idaresinin yönetimine geçmiştir ve il harcamalarında en yetkili organ il genel meclisi olmuştur. Bu yeni yapı, atanmış valinin merkezin temsilcisi değil, yerel seçmenlerin temsilcisi gibi algılanmasına neden olacaktır. Bu güç dengesizliği ve atanma yöntemi arasındaki uyumsuzluk, kısa sürede valilerin seçimle göreve gelmesi tartışmalarını gündeme taşıyacaktır (Ayman Güler, 2003, s. 23).

Öte yandan il genel meclisi, bilgi edinme ve denetim yollarını kullanarak il özel idarelerinin faaliyetleri ile ilgili hususlarda önemli bir iç denetim yetkisini elinde bulundurmaktadır (Eryılmaz, 2014, s. 184). Meclis bu yetkisini; soru, genel görüşme, faaliyet raporlarını değerlendirme araçları ile kullanmaktadır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vermek suretiyle özel idarenin işleri ile ilgili konularda sözlü ya da yazılı soru sorabilir. Bu soru, vali veyahut valinin görevlendireceği kişi tarafından yine sözlü ya da yazılı olarak cevaplandırılmaktadır. Ayrıca meclis üyelerinin en az üçte biri meclis başkanlığına başvurarak özel idarenin işlerine dair herhangi bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını talep edebilir. Talebin gündeme alınması için meclis tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Valinin faaliyet raporunu

[94] 5302 sayılı Kanun ile vali kararların yeniden görüşülmesi için meclise iade ettiğinde meclisin salt çoğunluğu ile kararında ısrar etmesi durumunda kararın kesinleşmesi söz konusu idi. Bu durumda yani meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar için valinin bu kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktaydı (md.15/3.fıkra) (RG, 2005a). Başa'ya göre bu madde ile vesayet yetkisi, hiyerarşik üst olan validen alınıp yerel yargı organlarına devredilmiştir (2007, s. 179). Ancak bu maddenin söz konusu 3'üncü fıkrası Anayasa Mahkemesinin 18/1/2007 tarihli ve E: 2005/32, K.: 2007/3 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. (Gözler, 2018).

meclise sunma yükümlülüğü vardır. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmediği takdirde tutanaklarla birlikte meclis başkanı tarafından gereği için İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir (md.18) (RG, 2005a). Başa (2007, s. 180)'ya göre bu gerek, büyük bir ihtimalle valinin görevden alınması şeklinde gerçekleşecektir. Bu durumda, valinin o ildeki görevine devam etmesi, il genel meclisinin kararına bağlı olacaktır. Bu durum, yerel meclisin özerklikten daha ileri giderek bağımsız bir yapıya dönüşme potansiyelini taşıdığı anlamına gelmektedir (Başa, 2007, s. 181). Son olarak, Kanunla birlikte il genel meclisi, görev ve yetkileri açısından güçlendirilmiş ve il özel idarelerinin en etkili organı haline getirilmiştir (Eryılmaz, 2014, s. 184).

Valinin il özel idaresindeki konumuna baktığımızda; vali, önceki Kanun döneminde il özel idaresinin başı, yürütme organı ve aynı zamanda il genel meclisinin başkanıydı. Vali, il genel meclisinin kararları üzerinde geniş ve önemli düzeyde vesayet yetkisine sahipti (Çiftepınar, 2006, s. 132). 5302 sayılı Kanunun 11'nci maddesi ile valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatı sona erdirilmiştir (Ertürk Keskin, 2016, s. 63). Artık vali, bir üst kurul olan il genel meclisinin değil, bir alt kurul olan encümenin başkanıdır. Bu bağlamda vali, önemli düzeyde statü kaybına uğramıştır. Uygulamada birçok ilde meclis başkanı kendisini il özel idaresinin başkanı olarak vali ile denk ve hatta daha üst konumdaki bir yetkili gibi görmeye başlamış ve iki başlı bir yönetim modeli sergilenmiştir (A. Özer, 2007, s. 3). Ayrıca bu madde ile vali il genel meclisinin başkanı olmadığı gibi üyesi de olmayacaktır (Başa, 2007, s. 178). A. Özer'e göre bu durum, Türkiye'de de Fransa'da olduğu gibi valilerin il özel idareleri ile ilişkilerinin kesilerek valinin hesap veren değil, hesap soran konumda yer almasını ifade etmektedir. Bu suretle valiler, denetim gücü ve yetkisi ile donatılmalıdırlar[95] (2007, s. 3). Diğer taraftan S. Demirel (2014, s. 176)'e göre il daimi encümeninin sürekli olması, valinin encümene başkanlık yapması, merkezi yetkilerin halen büyük bir bölümünün MİA lehine olduğunu göstermektedir.

İl özel idarelerine "devletçi rengini" veren idare içindeki valinin rolü ve konumudur. 5302 sayılı Kanunda elli dört defa vali kelimesi geçmektedir. Diğer yandan validen tamamen bağımsız olan bir özel idarenin de belediyeden herhangi bir

[95] Vali, hukuk dışı uygulamaların ve yanlışların engellenmesi adına ne yapılacağını gösteren bir hukuk bürosu ile güçlendirilmelidir. Özer'e göre, yerel yönetimlerin özerkliği ile vesayet yetkisi kullanan makamlar arasında yaşanan yönetim ve denetim karmaşası ancak bu tür düzenlemelerle çözülebilir (A. Özer, 2007, s. 3).

farkı kalmayacaktır. 6360 sayılı Kanun ile il sınırlarının mülki sınırlara eşitlenmesi sonucunda büyükşehir belediyesine sahip olan illerde özel idarelerin anlamsızlaştığı düşüncesi de bu görüşe dayanmaktadır. Özel idarelerde merkezin bir memuru olarak görev yapan valinin varlığını korumasının esas gerekçesi merkezi idare adına yapılan ve merkezi idareyi tamamlayıcı nitelikteki görevlerdir (Gönül, 2013, s. 63).

Sıralama açısından bakıldığında; yeni Kanun ile valinin organlar içerisindeki konumu da son sıraya düşürülmüştür (Çiftepınar, 2006, s. 132). Kanunlarda organlar önem sırasına göre düzenlenmektedir. 5302 sayılı Kanuna göre il özel idaresi organları arasında vali, önem sırasına göre en sonda bulunmaktadır (Başa, 2007, s. 181). 3360 sayılı Kanunda il özel idaresi organlarının sıralaması vali, il daimi encümeni, il genel meclisi iken, 5302 sayılı Kanunla ağırlık sıralaması değiştirilerek il genel meclisi, il encümeni ve vali şeklinde sıralanmışlardır. Valinin bu dönemde devletin ve hükümetin temsilcisi olmasından dolayı var olan ağırlığı ortadan kaldırılmış ve vali il genel meclisinin denetiminde faaliyet gösteren üst düzey yöneticiye dönüşmüştür (Ertürk Keskin, 2016, s. 63).

5302 sayılı Kanunun 29'uncu maddesine göre vali, il özel idaresinin başıdır. Valinin il özel idaresinin başı olması günümüzde halen geçerlidir. Ancak bu konuda da geçmişten gelen eleştiriler mevcuttur. Türkiye'de 3360 sayılı Kanun ile vali, hem merkezi yönetimin taşra idaresi olan il genel idaresinin hem de bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin başı idi. Burada problem yaratan nokta valinin il genel idaresinin başında olması değil, il özel idarenin başında olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü önceki dönemde il özel idaresinin karar ve danışma organlarının başında olan vali, aynı zamanda yürütme organını da temsil etmektedir ve yürütme organının başı olan vali meclise karşı sorumsuz bir pozisyondadır. Bu durum da yerinden yönetim ilkesi ile çelişmektedir. Bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin yürütme organının başı olan valiyi yerinden yönetim ilkesi gereği seçilmiş olan meclise karşı sorumlu hale getirecek düzenlemeler yapmak gerekmektedir. Yazıcıoğlu'na göre valinin atanmışlığını belediye modelinde olduğu gibi gensoru ile yumuşatmak mümkündür. Bugünkü sistemde belediye başkanının senelik çalışma raporu meclisin üçte ikisi şeklinde kabul görmezse Danıştay kararı ile düşürülebilmektedir. Aynı model vali için de kabul edilerek valiyi halka karşı sorumlu hale getirmek mümkündür (Yazıcıoğlu, 1989'dan akt. Hakyemez, 1998, s. 178-179). Gönül, valinin halen il özel idaresinin başı olması hususu için; "*kamu tüzelkişiliğine sahip bir özerk yerel yönetim türü olan İl Özel İdaresi'nin başında*

merkezden yönetimin temsilcisi atamalı bir valinin hala varlığını koruyabilmesi, savunulması çok güç bir konudur. Çok boyutlu gelişme sürecindeki özerk yerel yönetimler, kendilerini temsil edecek başkan ya da valilerini kendileri seçemediği sürece, bugünkü statüyle vali, sisteme gittikçe yabancılaşan, yadırganan ve koltuğunda iğreti oturan "konuk yönetici" görünümünde kalacaktır" görüşünü ifade etmektedir (Gönül, 1992, s. 60).

3360 sayılı Kanunda il daimi encümenine seçilecek üyelerin ayrı ilçelerden olma gerekliliği bulunmaktadır. İl genel meclisi, üyeleri arasından gizli oy ile daimi encümene beş asıl, beş yedek üye seçmektedir (md.136) (RG, 1987, s. 5). 5302 sayılı Kanunda il encümeninin sayısı ona çıkartılmış olup, seçimlerde vali de yer almaktadır. Bu sefer encümen, il genel meclisi tarafından gizli oyla seçilecek olan beş üye ile birinin mali hizmetler birim amiri olması koşuluyla vali tarafından seçilecek beş üyeden oluşmaktadır (md.25) (RG, 2005a). 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle il encümeninin oluşumu yine değişiklik göstermiştir. Buna göre; 3360 ve 5302 sayılı Kanunlarda encümene üye seçen il genel meclisinin seçeceği üye sayısı düşürülmekle birlikte, il genel meclisinin yanında genel sekreter yer almaktadır. İl genel meclisi ve genel sekreter kendi üyeleri arasından üç üye seçmektedirler. Vali ise birim amirleri arasından iki üye seçmektedir (md.22) (RG, 2012).

Avrupa Konseyi raporlarında il encümenlerindeki atanmış üyeler demokratik unsurlara uygun bulunmamaktadır. Encümenlerden ancak danışman olarak yararlanabileceği belirtilmektedir (Apan, 2015a, s. 280). Ancak yukarıda da görüldüğü gibi Kanun il encümeninde atanmış üyeleri korumuştur.

İl encümenine, vali başkanlık etmektedir (md.25,30). Vali encümen toplantısına katılmadığında ise toplantıya genel sekreter başkanlık etmektedir (md.25). Encümen gündemi, vali tarafından hazırlanmaktadır. Encümen üyeleri de gündem maddesi önerebilmektedir. Vali, kanun, diğer mevzuatlara ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararlarının tekrar görüşülmesini isteyebilmektedir. Ancak, encümen kararında ısrar ettiği takdirde karar kesinleşmektedir. Vali, kesinleşen encümen kararını durdurabilmekte ve yürütmeyi durdurma talebi ile idari yargı mercilerine başvurabilmektedir (md.27) (RG, 2005a).

3.1.5. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Temel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin daha etkin, verimli iş gören bir yapıya kavuşturulması ve günün değişen şartlarına cevap verebilen birimler şekline gelmesi amaçlanmıştır. 5393 sayılı Kanun, 1580 sayılı Kanuna göre etkinlik, özerklik, katılım ve yerellik bakımından birçok yeniliği içinde taşımaktadır (Bulgan, 2011, s. 54-55). 5393 sayılı Kanun ile belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilat yapıları, organları yeniden tanımlanmıştır. Belediye yönetimleri hizmette yerellik ilkesi çerçevesinde hizmet sunacak biçimde idari ve mali özerkliğe kavuşturulmuşlardır. Yerelleşme eğilimlerini güçlendirecek biçimde belediye sınırları içerisindeki bütün mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlar belediyelerin görevi olarak tekrardan düzenlenmiştir. Belediye meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmıştır. Kent konseyleri hukuki statüye kavuşturularak belediye hizmetlerinin sunumunda katılımcılığın gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Belediyelerin, diğer kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlar ile ortak hizmet programlarının uygulanabilmesi ve sözleşmeli personel istihdam edebilmeleri sağlanmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, 2014, s. 175).

5393 sayılı Kanunun 8'inci maddesine göre katılma; belde, köy veya bunların bazı kısımlarında komşu bir beldenin yerleşilmiş arazi sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5 bin metrenin altına düşmesi şartı ile yapılan başvuru sonucunda başvuruya ilişkin yapılacak oylamanın olumlu çıkması ile başvuruya ait evrakın valilik aracılığı ile katılınacak belediyeye gönderilmesi ve belediye meclisinin uygun görmesi ile gerçekleşmektedir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma ise katılınacak ilk kademe ve ilçe belediye meclisinin görüşü üzerine büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanmaktadır (RG, 2005e). Kanunun 2005 yılında yürürlüğe girmesi ile birlikte 2005-2009 yılları arasında bir belediye, iki yüz yedi köy, elli yedi köy kısmı, 2009-2014 yılları arasında altı belediye, yüz yetmiş dokuz köy, kırk beş köy kısmı komşu belediyeye katılmıştır. Katılma ile belediye sınırında yer alan birçok yerleşim yeri komşu belediyeye katılarak daha iyi bir hizmete kavuşmuş, kaynakların etkili ve verimli olarak kullanılması sağlanmıştır (Elban, 2018, s. 1597).

5393 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde; "*Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir*" denilmektedir (RG, 2005e). Bu madde ile katılımın zorunlu olduğu görülmektedir. 2004-2014 yılları arasında yirmi sekiz belediye ve doksan beş köyün tüzel kişiliği kaldırılarak belediyelere katılmıştır (Elban, 2018, s. 1597).

5393 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin 2'nci fıkrasında; "*Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür.*" denilmektedir (RG, 2005e). Bu fıkra bir defaya mahsus bir fıkra olmayıp, sürekli olarak verilen bir yetkidir. İçişleri Bakanlığı gerektiğinde her yıl nüfusu 2 binin altına düşen belde belediyelerinin tüzel kişiliğini müşterek kararname hazırlayarak kaldırabilecektir. Ancak bu yöntem kullanılmayarak bunun yerine nüfusu 2 binin altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması için kanuni düzenleme yapılması yoluna gidilmiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Kanun'a bu hüküm konulmuş ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı Kanun ile yeniden aynı düzenleme yapılmış ve Anayasa Mahkemesinin denetiminden geçerek uygulamaya geçilmiştir (Elban, 2018, s. 1598). Ancak, büyükşehir olmayan illerde nüfusu 2 binin altına düşen belediyelerin yapı içerisinde olması hala büyük bir sorun ve kaynak israfı olarak değerlendirilmektedir. Bu soruna çözüm olarak ölçek olarak büyüme sağlanarak birleştirmeler bulunması önerilmektedir (Gülenç, 2018, s. 51).

Öte yandan denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemleri ile personelin önceden belirlenmiş amaçlar ile mevzuata uygun olarak faaliyette bulunup bulunmadıklarının değerlendirilmesi olarak ifade edilmektedir (Bulgan, 2011, s. 53). 5393 sayılı Kanunda eleştirilen bir nokta denetimdir. Kanun ile iç ve dış denetim şeklinde bir düzenleme getirilmiş olmasına rağmen belediyeler üzerinde etkili ve güvenilir bir denetim sağlanamamıştır. Yerel yönetimler denetimsiz bir görüntü sergilerken, şirketler meydana getirilerek pek çok hizmetin yerel yönetimlerce bu şekilde gördürülmesi kamuoyu nezdinde eleştirilere yol açmaktadır. A. Özer'in bu konudaki önerisi; özel idarideki gibi MİA'nın hukuk, hesap iş ve işlemlerine yönelik

uzman kadrolardan oluşan hukuk bürolarına sahip olması ve bu bürolar aracılığıyla her ay yerel yönetimlerin hesaplarının ve aldığı kararların denetlenmesidir. MİA'nın işlemleri düzelttirmesi ve suç teşkil eden işlemleri ise yargıya taşıması sağlanmalıdır. Ancak bu suretle MİA'nın kanunlar tarafından zayıflatılan yetkileri sonucunda ortaya çıkan boşluk doldurulabilecektir. Bu yöntem üniter devlet yapısına sahip Fransa'da 1982 reformundan sonra başarılı bir biçimde uygulanmakta olup yerel yönetimler disiplin altına alınmıştır (A. Özer, 2007, s. 3-4).

Belediyeler üzerinde siyasi denetim, idari denetim, yargısal denetim ve halkın denetimi olmak üzere dört denetimden söz edilmektedir. Konumuzu da ilgilendiren idari vesayetin Anayasa Mahkemesince tanımı; "*Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayrık durumlarda da değiştirerek onama yetkisi*" şeklinde ifade edilmektedir. Anayasamızın 127'nci maddesinin 5'nci fıkrasında idari vesayete ilişkin; "*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*" denilmektedir (MBS, 1982, s.42) Anılan bu hükme göre idari vesayet gelişigüzel kullanılabilecek bir yetki değildir. Ancak kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde kullanılabilen bir yetkidir. 5393 sayılı Kanunda MİA'ya idari vesayet yetkisi tanıyan birtakım maddeler bulunmaktadır. Bunlara göre iki tür denetim görülmektedir. İlki; onay verme, ikincisi; yargı yoluna başvurmaktır (Bulgan, 2011, s. 53).

5393 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde "*Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir*" denilmektedir. Bulgan'a göre meclis kararı konusunda nitelikli bir çoğunluğun belirtilmesi daha yerinde olacaktır. Sınırların tespiti konusunda düzenlemeden etkilenecek olan komşu mahalli idare birimlerinin de kararının alınması AYYÖŞ'ün ruhuna daha uygun olacaktır. Bu iki hususun Kanunda yer alması onay mercii konumundaki vali veya kaymakamın karar vermesini kolaylaştıracaktır (Bulgan, 2011, s. 53).

Kanunun 9'uncu maddesinde "*Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur*" denilmektedir. Bulgan (2011, s. 53)'a göre buradaki eksik olan nokta mahalle kurulmasına dair somut şartların belirlenmemiş olmasıdır. Mahalle

kurulmasında; nüfus, uzaklık, yüz ölçümü gibi kriterlerin belirlenmesi gelişigüzel mahalle kurulmasının da önüne geçecektir. Bölünme ve birleşmede de yöre halkının oyunun alınarak kararlarına başvurulması daha demokratik katılım bakımından göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kanunun 23'üncü maddesinde; "*Meclis kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir*" denilmektedir (RG, 2005e). Anayasa Mahkemesi 22 Haziran 2010 tarihli ve 2010/29 sayılı kararıyla MİA'nın hukuka aykırı gördüğü kararlar için yargıya başvurabilmesini iptal etmiştir. İptal gerekçesinde maddenin son cümlede yer alan hükmün; Anayasanın 127'nci maddesinde yer alan ve merkezi idarece Anayasada belirtilen sınırlar çerçevesinde kullanılması gereken, "idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini" kapsamadığı belirtilmiştir (Bulgan, 2011, s. 53).

Kanunun 81'nci maddesinde; "Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır" (RG, 2005e). Mahalle oluşturulmasında olduğu gibi burada da sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verirken somut kriterlerin belirlenmemiş olması MİA ile belediye meclisini karşı karşıya getirmesinin önü açıktır. Örnek verecek olursak, toplumda kötü bir ünü olan ancak o kişinin maddi imkânları ile yapılan bir tesise belediye meclisi tarafından o kişinin adı verilmek istendiğinde, kararın uygulanıp uygulanmaması konusunda MİA toplum ile belediye meclisi arasında kalmaktadır. Diğer bir nokta da ülkemizde cadde, sokak, park adlarının Avrupa ülkelerine oranla çok sık değişikliğe uğramasıdır. Bu duruma özellikle belediye yönetiminin farklı siyasal görüşlere sahip partiler arasında el değiştirmeleri durumunda karşı karşıya kalınmaktadır. Bu durum sadece yerel gündemi değil ulusal gündemi de etkilemektedir (Bulgan, 2011, s. 54).

3.1.6. 5335 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Mahallî İdare Birlikleri'nin kuruluşunu, yapısını, organlarını, hukuki statüsünü, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 5355 sayılı "Mahallî İdare Birlikleri Kanunu" 26 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilmiş, 11 Haziran 2005 tarihinde Resmi

Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG, 2005d). Kanunun gerekçesinde; YKY'nin yönetimde etkinlik ve verimliliği esas aldığı, kamu yönetiminde yaşanan yeniden yapılanmanın, mahalli idarelerin amaç ve çalışma yöntemlerinde de değişimi gerekli kıldığı, teknolojik gelişmeler, demografik yapıdaki değişim, refah artışı ve demokrasinin yaygınlaşması ile günümüzde toplumun ihtiyaç ve taleplerinin arttığı, bu sebeple de mahalli müşterek hizmetlerin yerine getirilebilmesi için mahalli idarelerin kendi aralarında iş birliği yapmaları gerektiği belirtilmektedir. Böylelikle mahalli müşterek hizmetlerin daha etkili, verimli ve kaliteli şekilde sunulmasının mümkün olacağı ifade edilmektedir (TBMM, 2004c). "Mahallî İdare Birlikleri"nin kurulma amacı; mahalli idarelere kanunlarla verilen görevlerin ortaklaşa yürütülmesidir. Uygulama açısından değerlendirildiğinde; "Mahallî İdare Birlikleri"nin kurulması ile birlikte bütçe ve teknik olanaklar bakımından yeterli olmayan mahalli idarelerin, bir çalışma ortaklığına giderek birtakım hizmet alanlarında faaliyet görmelerine olanak sağlandığı kabul edilmektedir (Dağ, 2019, s. 82).

Aslında Cumhuriyetin kuruluşundan başlayarak "Mahallî İdare Birlikleri"ne rastlanılmakla birlikte ilk kez 1961 ve 1982 Anayasalarında Mahallî İdare Birlikleri'ne ilişkin anayasal dayanaklar konu edilmiştir (Dağ, 2019, s. 83-84).[96] Anayasal dayanak olmasına rağmen 5355 sayılı Kanuna kadar Mahallî İdare Birlikleri bağımsız bir kanuna sahip değildi. Kırsal kalkınmaya ilişkin hizmetler çeşitli kanun hükümlerine göre kurulan birlikler aracılığıyla yürütülmekteydi (Şengül, 2013, s. 71). 5355 sayılı Kanun ile 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati", 442 sayılı "Köy Kanunu", 1580 sayılı "Belediye Kanunu"nda ayrı ayrı ele alınan mahalli idare birliklerinin tek çatı altında toplandığı yeni bir döneme girilmiştir (Eryiğit, 2016, s. 287).

Anayasanın 127'nci maddesinde "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları (…) kanunla düzenlenir." (MBS, 1982, s. 41) denilmekte, 5355 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde birden çok mahalli idarenin (il özel idaresi, belediye ve köy) sorumluğunda olan hizmetlerden tüm görevlerini içerecek biçimde genel amaçlı olmamak ve amacı net bir biçimde belirlenmiş olmak kaydıyla (md.4) bu hizmetlerin bazılarını birlikte gerçekleştirmek için kendi aralarında kamu tüzel kişiliğine haiz

[96] 1580 sayılı "Belediye Kanunu" ve 3030 sayılı "Büyükşehir Belediye Kanunu" da "Mahallî İdare Birlikleri"nin kuruluşunda yasal dayanak olarak görülmektedir (Dağ, 2019, s.84).

birlik kurabilecekleri ifade edilmektedir (RG, 2005d). “Mahallî İdare Birlikler”, birden fazla mülki idare birimini yani il ve ilçeyi kapsayacak şekilde oluşturulabilmektedirler. Günümüzde çeşitli amaçların gerçekleştirilebilmesi için birçok ili kapsayan belediye birlikleri, il özel idare birlikleri olduğu gibi özel idarelerle belediyelerin birlikte üye oldukları birlikler de vardır. Anayasa ve kanunlarda yer alan klasik il sistemine ters düşmemekle beraber yerel yönetim birimi olan “Mahallî İdare Birlikleri”ni meydana geldikleri alana göre değerlendirdiğimizde bölgesel bir yönetim birimi olarak görmek olasıdır (C. Yıldız, 2011, s. 32).

Kanunun 20’nci maddesi ile getirilen yenilik ile “Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir.” (RG, 2005d) denilerek ülke düzeyinde birlik kurulmasına izin verilmiştir. Bu maddeye göre ülke düzeyinde belediyeleri temsil etmek üzere “Türkiye Belediyeler Birliği”, il özel idarelerini temsil etmek için “Vilayetler Hizmet Birliği” kurulmuştur (T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2015, s. 16).

5355 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinin 2’nci fıkrasında “Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır.” Denilmektedir (RG, 2005d). Yıldız (2011, s. 32)’a göre bu hüküm il sistemine karışmaktan öte mahalli idarelerin iradesine karışma olarak açıklanmaktadır.

Apan (2023, s. 220)’a göre Kanunun mülki idare sistemini etkileyen en önemli kısmı KHGB’yi düzenleyen 18’inci maddesidir: “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. Cumhurbaşkanı, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.” İlgili madde incelendiğinde köylü tarım ürünlerini pazarlayamamaktadır. Altyapı tesisleri ile köye dair hizmetlerin yapılması KÖYDES için hazırlık niteliğinde olsa da geçmişte kendi kaynağını oluşturan bu birlikler artık merkezden gönderilen ödeneklere tabi olmuştur.

Yerel yönetimlerin yapmakla yükümlü oldukları ve fakat mali, teknik, fiziki problemler sebebiyle kendi başlarında yapamayacakları yatırım ve faaliyetler açısından önemli yer tutan Kanun ile yerel ve ulusal düzeyde değişik görüş ve davranış sergileyen tarafların belirli bir amaç için bir araya gelerek etkin ve verimli çıktılar kazanmaları sağlanmıştır (Turan, 2015, s.78).

Turan (2015, s. 78)'a göre adem-i merkeziyetçi ve katılımcı olmaya dair düzenlemeler içeren 5355 sayılı Kanun ile yerel düzeyde karar alma ve uygulama yeteneği artmış, bu durum da yerel yönetimleri güçlendirmiş ve yerinden yönetimin önünü açmıştır.

AB'ye üyelik süreci, kırsal kalkınma politikalarını da etkilemiştir. AB'inde kırsal kalkınma ile bölgesel kalkınma birlikte ele alındığından mahalli idareler gittikçe önem kazanmaktadır. Bu sebeple kırsal nüfusa ilişkin hizmetlerde mahalli idarelerin ve bu idarelerin kurmuş oldukları birliklerin kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. 5355 sayılı Kanun "Mahallî İdare Birlikleri"nin işleyişinde karmaşıklığı gidererek standartlaşmayı sağlamıştır (Şengül, 2013, s. 82).

3.1.7. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5747 sayılı "*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*" ile gerek büyükşehirlerde gerekse diğer illerdeki belediye sayılarında önemli değişiklikler olmuştur. Öncelikle Kanun ile büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Elban, 2018, s. 1598). 5216 sayılı Kanun ile ilk kademe belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi şeklindeki üçlü yapılanma giderek yerine büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden oluşan ikili yapılanma getirilerek yıllar sonra tekrar iki kademeli sisteme geri dönülmüştür (Zengin, 2014, s. 101). Böylece 2009 yılından itibaren büyükşehir sınırları içerisinde yalnızca büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır. Büyükşehirlerde en uygun hizmet ölçeğinin sağlanabilmesi için büyükşehir ilçe belediyeleri bölünerek yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. İlk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile birlikte bazı ilk kademe belediyeleri birleştirilmek suretiyle yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. Diğer ilk kademe belediyeleri de mevcut ilçe belediyelerine katılmıştır (Elban, 2018, s. 1598). Böylelikle sistemin iki kademeli sisteme dönüşmesinden sonra kırk üç yeni ilçe kurulmuştur. 29 Mart 2009

yerel seçimleri ile beraber on altı büyükşehir belediye sınırları içerisindeki iki yüz kırk belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek kapatılmıştır (Zengin, 2014, s. 101).

Kanundaki diğer bir husus da büyükşehir sınırı dışında kalan yerleşim yerlerinde nüfusu 2 binin altında kalan 862 (belde) belediyenin 29 Mart 2009 mahalli idareler seçimleri geçerli olmak üzere köye dönüştürülmesidir. Kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmış, ancak Anayasa Mahkemesi büyükşehir sınırları içinde yapılan düzenlemeleri Anayasaya aykırı bulmamış ve iptal talebini reddetmiştir (Elban, 2018, s.1598-1600). Belde belediyelerin kapatılmasına (kapatılarak köye dönüşme) ilişkin ilgili düzenlemeyi doğrudan iptal etmemiş ve fakat belediyelerin kapatılmaktan kurtulmasına dönük bazı istisnalar belirtmiştir (Zengin, 2014, s. 101). Nüfusu 2 binin altında kalan 862 belediyeden, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına göre yasal sürede iptal davası açanlar, 5747 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce 5393 sayılı Kanun'un 8' inci maddesine göre yapılan katılmadan sonra nüfusu 2 binin üzerine çıkanlar, 2008 yılı öncelikli turizm yöreleri listelerinde yer alanlar bakımından Anayasaya bu durum aykırı bulunmuştur. Tüzel kişiliği kaldırılacak olan 862 belediyenin 856'sı dava açarak köye dönüşmekten kurtulmuştur. 6 belediye yasal sürede dava açmadığını için köye dönüştürülmüştür. 862 belediye içinde yer alan 13 belediye ise köye dönüşmek yerine 5393 sayılı Kanuna göre bağlı bulunduğu il veya ilçe belediyesine mahalle olarak katılma yönünde karar almıştır. Bu sebeple 862 belediyeden 19 belde belediyesinin köy veya mahalleye dönüşmesi ile tüzel kişiliği sona ermiş, 843 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmamış ve bu belediyeler, belediye olarak mahalli idareler seçimlerine katılmışlardır. 2009 mahalli idareler seçimlerinde belediye sayısı 3.225'ten 2.950'ye kadar düşmüştür (Elban, 2018, s. 1598-1600).

3.1.8. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

Avrupa Konseyi reform taslaklarında; yerel yönetimlere merkezden daha çok pay verilmesi ve kamu harcamalarında yerel yönetimlerinin payının artırılması gerektiği belirtilmiştir. Rapora göre; yerel yönetimlere verilen kaynakların kullanımı serbest olmalıdır. Buna istinaden 5779 sayılı Kanun çıkartılmıştır (Apan, 2015a, s. 279).

3.2. YASAL DÜZENLEMELERİN MÜLKİ İDAREYE ETKİLERİ

1864 Tuna Vilayet Nizamnamesini başlangıç noktası olarak aldığımızda mülki idare sisteminin 160 yıldır başarıyla uygulandığı görülmektedir. Mülki idare sistemine son şeklini 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu vermiştir. Kanun ile mülki yönetim bölümleri tekrardan düzenlenmiş ve MİA'nin görev ve yetkileri net bir biçimde tanımlanmıştır. Günümüze kadar ulaşan kanunun maddeleri çok fazla değişiklik göstermemesine rağmen kanunun uygulandığı süreçte diğer kanunlarda yapılan değişiklikler ile ekonomik ve sosyal alanda görülen değişiklikler, mülki yönetim sisteminde de ciddi değişimler yaşanmasına sebep olmuştur. Mülki idare, anayasal ilkeler ve kanunlar olarak; 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, bakanlıkların kurulması, teşkilatı, görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 3046 sayılı Kanunu temel almaktadır. Ancak yapılan değişiklikler ile Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi, vesayet denetimi, yetki genişliğinin nasıl yürütüleceği ve sağlanacağı konusunda tereddütler oluşmuş, yapılan yasal düzenlemelerin anayasaya uygunluğu tartışılmaya başlanmıştır (Başa, 2007, s. 7-8).

3.2.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)

25 Mayıs 2009 tarihli ve 5902 sayılı "Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" ile "Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü", "İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü" ve "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü" kapatılarak (md.24) bunların yerine, afet, acil durum ve sivil savunmaya yönelik hizmetleri yerine getirmek amacıyla (Mülga) Başbakanlığa bağlı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)" kurulmuştur (md.1) (Aktel, 2010, s. 169; RG, 2009, s. 1,9). 2018 tarihli 703 sayılı KHK'nın 62'nci maddesi ile 5902 sayılı Kanunun pek çok maddesi yürürlükten kaldırılmıştır (Özcan, 2023, s. 18-19; RG, 2018b, s. 25). AFAD, uzun bir süre İçişleri Bakanlığına bağlanmamıştır. Bu durum mülki idarenin afet idaresine yönelik sorumluluklarını azaltmamıştır. Ancak görev bağlamında mülki idare için sembolik bir daralmaya sebep olmuştu (Apan, 2023, s. 230-231). Ancak bu durum 15 Temmuz 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 4)'nin 31'inci maddesine göre AFAD'ın İçişleri Bakanlığına bağlanması

ile sona ermiştir (RG, 2018ç, s. 10). Türkiye'nin yaşadığı afetler ile mücadele konusunda eş güdüm sağlanması mülki idarenin genişlemesine sebep olan hususlardandır (Apan, 2023, s. 226).

3.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Kamu yönetimi sisteminde, geleneksel kameralist hesap ve muhasebe sistemi uygulanmaktaydı. Bu sistemde, hesaplar yıllık bütçeler şeklinde düzenlenerek yönetim denetim altına alınmak istenmekteydi. Ancak etkinliğin değerlendirilmesi veya hizmet ile maliyet ilişkisinin kurulması amaçlanmamaktaydı (Mengi, 1997, s. 506). 5018 sayılı Kanun ile klasiklerin gözünde "zorunlu bir fena" olan devlet tasfiye edilerek piyasacı anlayışa göre "harcamacı kuruluşları esas alan" yeni bir yapı oluşturulmaktadır (Karatepe, 2006, s. 43). 5018 sayılı Kanunda ise genel anlamda kamu kaynaklarının daha "etkin", "sorumlulukları belli", "demokrasi" ilkelerine uygun bir şekilde harcanmasını belirten maddelerden oluştuğu görülmektedir. Bu bağlamda Kanunun YKY'nin kaynağı olan KTT'nin görüşlerinden beslendiğini söyleyebiliriz (Korlu, 2013, s. 72-73). 5018 sayılı Kanunda 1050 sayılı Kanunun ihmal ettiği ve aynı zamanda YKY'nin de ilkeleri olan etkinlik, hesap verebilirlik, verimlilik, saydamlık gibi ilkeler yer almaktadır (Bayar, t.y., s.48). Karatepe (2006, s. 92)'ye göre merkezi mali gücün yetkilerinin harcamacı idarelere özerklik verilecek ölçüde dağıtılması suretiyle adem-i merkezi-yerelleşmeci bir mali yapılanma yaratılmaktadır. Merkezi mali yönetim ve denetim yetkilerinin dağıtılmasıyla elde edilmek istenen amaç, kamu idarelerinin denetiminin özel şirketlere açılmasını sağlamaktır.

YKY, kapitalizmin esnek dönemi post-fordizme denk gelen bir yaklaşım olup (Şener, 2007, s.32), "...organizasyonu parçalara ayırmak ve her bir parçayı veya birimi kaynak tahsisi, çalışma yöntemleri, organizasyon şemaları ve benzeri ayrıntılı sorunlarla baş başa bırakmak…" (Harrison ve ark., 1992, s.15) olarak tanımlamaktadır. 1050 sayılı Kanunda belirli bir harcama birimine özel olarak değinilmemekteyken, 5018 sayılı Kanunda harcama birimi; "kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimi" (RG, 2003) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanım ile post-fordizmin tanımında geçen her bir parçaya ve birime kaynak tahsis edilmesi ile uyuşmaktadır. 1050 sayılı Kanunda "devlet" kavramı kullanılırken, 5018 sayılı Kanunda "kamu" ve "yönetim" kavramları kullanılmıştır (Karatepe, 2006, s.75).

Kanunun MİA'ya yönelik önemli değişikliklerinden bir tanesi harcama yetkililiğinde yapılan değişikliktir. 1050 sayılı Kanunda vali ve kaymakamlar ikinci derece harcama yetkilisi iken (Uslu, 2004, s.145-146), 5018 sayılı Kanunun 31'inci maddesi ile "bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir" (RG, 2003, s. 6) denilerek il ve ilçe müdürleri harcama yetkilisi olmuşlardır (Uslu, 2004, s. 146). 5018 sayılı Kanunda yeni bir özellik harcama yetkilisinde aynı zamanda ödeme yani ita amiri yetkisinin bulunmasıdır (Bayar, t.y., s.54). 4734 sayılı Kanunda ihale yetkilisi; "İdarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri" (MBS, 2002, s. 7) şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanun ile harcama yetkilisi olan il ve ilçe müdürleri 4734 sayılı Kanunda yer alan bu tanım ile doğrudan ihale yetkilisi olmuşlardır. Bu durum Uslu tarafından MİA açısından önemli bir yetki ve güç kaybı olarak değerlendirilmektedir (Uslu, 2004, s. 146).

5018 sayılı Kanunda üst yöneticiler bütçe uygulamasından sorumlu tutulmaktadırlar. Ancak üst yöneticilerin işlem süreçlerinden koparıldıkları, "gözetim sorumluluğunun", "uygulama sorumluluğuna" dönüştürüldüğü görülmektedir. Üst yönetici bütçe sorumluluğunu yerine getirirken harcama yetkililerinden gelen raporlara bağlı kalmak zorunda kalmıştır (Bayar, t.y., s. 55).

3.2.3. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Mülki İdare Sistemi Üzerindeki Etkileri

6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilerek 06 Aralık 2012 tarihinde 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Son dönemde yerel yönetimlere dair yapılan köklü reformlardan en önemlisi olarak da görülen 6360 sayılı Kanunun (Elban, 2018, s. 1600; Zengin, 2014, s. 93), Türk kamu yönetiminde, yerel yönetimler ve yine bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri ile mülki idare üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır (Azaklı ve Tek, 2016, s. 234-240). Kanunun yapılma gerekçesi; ekonomik bakımdan büyük yerleşim yerlerini ulusal ve uluslararası cazibe merkezi haline getirmek, etkili ve verimli hizmet sunmak, hizmet sunumunda birliği sağlamak, kaynak israfını önlemek olarak

ifade edilmektedir. Kanun ile yeni büyükşehir belediyeleri kurularak büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılmış, büyükşehir belediyelerinin sınırları kademeli olarak genişletilmiş, bu sınırlar içinde kalan belde belediyeleri ve köyler kaldırılmış, yönetim sistemi iki katmanlı şekle getirilmiştir (Zengin, 2014, s. 93).

2011 yılında yapılan çalıştayda katılımcılardan Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediye sınırlarının il özel idare sınırlarıyla birleştirilmesinin etkileri sorulmuş, ortaya çıkan "Yerel Yönetim Reformuna İlişkin Bölgesel Çalıştaylar Raporu"nda üç farklı görüş elde edilmiştir. Birinci görüşe göre; sınırların birleştirilmesi ile büyükşehirlerde tek yerel yönetim ve tek meclis ortaya çıkmasını olumlu bularak bu durumun çok başlılığın ortadan kaldırılmasına, israfın önlenmesine, hizmetlerin daha etkin yürütülmesine, kaynakların daha rasyonel kullanılmasına olumlu etki edeceği, il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılmasının ise il özel idarelerin merkezin birimi gibi algılanmasını ortadan kaldıracağından bahisle uygulamayı olumlu bulmaktadır. İkinci görüşte ise uygulamanın olumsuz sonuçları dile getirilmiş, mevcut yapının korunarak işlerliğinin artırılmasını ifade etmişlerdir. Ayrıca tek meclis uygulamasının coğrafi olarak büyük ve az gelişmiş bölgelerde kamu hizmetinin görülmesinde sorun getireceği ifade edilmiştir. Üçüncü grup ise; uygulamanın zamana yayılarak önce küçük illerde pilot uygulama ile denenmesi sonrasında ise kademeli geçiş tavsiye edilmiştir (Azaklı ve Tek, 2016, s. 240).

Kanun ile büyükşehir belediyesi olan yerelde tek meclis-tek yerel yönetim meydana getirilmiştir. Azaklı ve Tek'egöre; bu uygulamada il özel idarelerinin mülki idarenin taşra teşkilatı gibi algılanması ile taşra teşkilatına ekipman sağlayan taşeron bir firma gibi algılanmasının etkisi büyüktür (2016, s. 242).

Batı'da refah devletin kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı bu sebeple ölçeğinin büyütülmesi gerektiği şeklinde tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışma Yeni Sağ politikaların devletin küçülmesi, özelleştirme, yerelleşme, serbestleşme önerileri ile devam etmiştir (Apan, 2015a, s. 6). Yerel yöntem ölçeğinin büyümesine yönelik ilk temel gerekçe, kentlerin çevresindeki küçük yerleşim birimlerinin cazibe merkezi haline gelmesi ile birlikte daha önce hizmet verilmediği düşünülen alanlara eşit hizmet götürmek üzere örgütlenmeleri, bir başka deyişle kentlerin etrafında bulunan yerleşim yerlerinin kentlere bırakılmasıdır (Apan, 2015a, s. 7).

6360 sayılı Kanun öncesine kadar olan tartışmalar il ve ilçe ölçekleri üzerinden yürütülmekteydi. Ancak son düzenlemede mülki ölçeklerde değişiklik

öngörülmemiş, büyükşehir belediye sınırları genişletilerek "mekân yönetiminden alan yönetimine" dönüşme olmuştur. İl özel idareleri ve köyler gerilerken ölçeğinin büyümesi ile yapısal ve işlevsel dönüşüm geçiren büyükşehir belediyeleri öne çıkmaktadır (Apan, 2015a, s. 7 ve 13).

Büyükşehir belediyeleri için kanunun yapısal ve işlevsel olmak üzere iki önemli etkisi bulunmaktadır. Köy iken mahalle olarak görev sahalarına katılan yerleşim yerleri ile daha önce hizmet vermedikleri kırsala hizmet götürmek işlevsel yönünü oluştururken, bu hizmeti gerçekleştirmek için gerekli örgütlemeyi kurmaları ise yapısal yönünü oluşturmaktadır (Apan, 2015a, s. 7).

Bazı illerde hizmetlerin fazlalaştığı görülmektedir. Sahasına giren tüm yerleşim yerlerine hizmet götürebilmek için Yeni Sağ politikalara uygun olarak hizmetlerin yaygın olarak ihale yoluyla giderileceği öngörülmektedir. Basit bir hizmet olan mezarlıkların bakımı için dahi hizmet alanına dâhil olan yüzlerce mahalle göz önüne alındığında büyükşehir belediyeleri ihale yoluyla toplu hizmet satın alma yoluna gidebileceklerdir. Mülki idare ölçeği aynı kalsa da büyükşehir belediyeleri ölçeğinin büyümesi sonucunda ihale ölçeğinin büyümesi de gündeme gelmiştir. Mülki idarenin temel aldığı; valilerin bazı işleri merkeze sormadan merkez adına yapabilmesi anlamına gelen yetki genişliği ile vali ve kaymakamlar aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet ilkelerinin 2002'deki reformlar sonrasında ağırlık sıralaması değişmiştir. Merkez mülki idarenin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet yetkisinin ağırlığını azaltmış kimi zaman da vesayet yetkisini doğrudan kendisi kullanmaya başlamıştır (Apan, 2015a, s. 7 ve 13).

3.3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Yirmi yıl öncesine kadar mülki idareye oranla yerel daha ön plana çıkmışken, 2013 yılından bu yana ülkenin güvenliğini tehdit eden unsurların artması ve CHS'nin güçlü yürütmenin sürdürülmesini sağlamak için güvenlik merkezli politikaların etkisini artırmıştır. Bu durum güçlü mülki idare sisteminin olması gerekliliğini anlaşılır kılmış, MİA'nın ise daha etkin bir rol üstlenmeleri gerekliliği ortaya çıkmıştır (Yılmaz ve ark., 2020, s.46).

CHS, Türk kamu yönetimini etkin bir şekilde dönüştürdüğü gibi merkezi idare yerel yönetim ilişkilerini de etkilemiştir. 1 numaralı CB Kararnamesi ve sonraki

süreçte yürürlüğe konulan mevzuat ile İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatları ile Valilik teşkilatı düzeyinde merkezi idare ile ilişkili yerel yönetimlerin yapı düzeninde önemli değişikliklere yol açmıştır (Öner, 2020, s. 1336 ve 1339).

CHS ile modern dünyada da bir zorunluluk haline gelen "Hizmetkâr Liderlik" ve "Dönüşümcü Liderlik" ön plana çıkmaktadır. Klasik yönetici anlayışında; tepede bir yönetici bulunmaktadır ve astlar bu yöneticinin memnuniyetine odaklanmaktadırlar. Sadece tepe yöneticisine hizmet etmeyi yeterli görmekte ve sorumlu olduğu kişi sayısı tek olduğu için sorumluluk bilinçleri de düşük olmaktadır. Oysa hizmetkâr lider anlayışında hiyerarşi piramidi ters çevrilmiştir. En tepede vatandaş bulunmaktadır. Burada vatandaşın memnuniyeti esas alınmaktadır. Bu sayede personelin tek bir yönetici yerine tüm vatandaşlara karşı kendini sorumlu hissetmesi, bunu dikkate alarak hizmet üretmesi ve performans sergilemesi sağlanmaktadır (Soylu, 2019, s. 8). O. Balcı (2015, s. 7, 245)'da yaptığı çalışmasında MİA'nin devlet merkezli anlayıştan vatandaş merkezli bakış açısına geçtiği sonucuna varmıştır.

MİA, dönüşümcü liderliğin de uygulayıcısı olma gayreti içerisindedir. Bu sebeple:

- Geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki yönetimin koordinasyon ve denetim fonksiyonlarına önem veren,
- CHS'ne geçiş ile birlikte Cumhurbaşkanının il ve ilçelerde temsilcisi olarak değişimi halka aksettiren ve onu halkla bütünleştiren,
- Valilik ve kaymakamlık idare yapılanmasını tasarlayan, etkin, verimli ve kaliteli işleyişi temin eden,
- Kamu yönetimindeki dönüşüme paralel olarak problemlerin tespiti, çözüme kavuşturulması, liderlik, ağ dizaynı, ağ yönetimi, stratejik yönetim, yönetişim, güvenlik, göç, sınır yönetimi, afet ve acil durum yönetimi, işsizlik ile mücadele, sosyal politika yönetimi, kalkınma yönetimi gibi alanlarda bilgi ve donanım sahibi yöneticilik ihtiyacını karşılayabilecek bir taşra yapılanması ve işleyişinin belirlenmesi gerekmektedir (TİAV, 2019, s. 24).

Şahin (2019, s. 36) ise CHS'de valilik müessesesi ile ilgili bazı sorunların çözülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Eski sistemde valilerin devleti ve hükümeti temsil etmelerine, yani hem Cumhurbaşkanını hem de bütün bakanları temsil etmelerine rağmen, taşrada karşılaşılan bir sorunu ortadan kaldırmak için İçişleri Bakanlığındaki bürokratik mekanizmayı işletmek zorunda kalıyorlardı. Bu durum, valilerin İçişleri Bakanlığı bürokratları gibi algılanmasına yol açmış ve bakanlığın

yükünü artırmıştır. Sanayi, sağlık, eğitim, ticaret gibi taşrada karşılaşılan her sorunun İçişleri Bakanlığı prosedürüne girerek çözülmek zorunda kalınması, bürokrasinin etkin çalışmasına engel teşkil eden bir durum olarak görülmektedir. Bu sorunun çözümü olarak, CHS'de diğer bakanlıklarla valilik müessesesi arasındaki ilişkinin daha iyi belirlenmesi ve valilerin konumunun daha net şekilde tanımlanması gerektiği önerilmektedir.

3.4. MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ MESLEĞİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMLER

3.4.1. Mülki İdare Amirlerinin Adli Görevlerinin Sonlanması

Son yıllarda 5442 sayılı Kanun'da ortaya konulan yeni düzenlemeler arasında en önemli değişiklik MİA'nın adli görevlerinin kaldırılmasıdır. 14 Temmuz 2004 tarih ve 5219 sayılı "*Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*"un 5'inci maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 10'uncu maddesinin (A) fıkrası ve (D) fıkraları ile 33'üncü maddesinin (A) ve (C) fıkraları mülga olmuştur (Başa, 2008, s. 39, RG, 2004a). Mülga fıkraların daha iyi anlaşılabilmesi fıkralar için aşağıda çıkartılmıştır.

5442 sayılı Kanunun 10'uncu maddesinin (A) fıkrasında; "*Vali, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarından yazılı olarak sorabilir, Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. Vali, alacağı cevaba göre mütalâasi'yle birlikte işi Adalet Bakanlığına yazar.*" (RG, 1949, s. 16430),

5442 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin (D) fıkrasında; "*Vali, ilin düzen ve görevi ile ilgili işlerde âmme dâvası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılarından yazılı olarak bilgi istiyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidir.*" (RG, 1949, s. 16430),

5442 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesinin (A) fıkrasında; "*Kaymakam, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak sorabilir. Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar. Kaymakam, alacağı cevaba göre işi valiye yazar*" (RG, 1949, s. 16432).

5442 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesinin (C) fıkrasında; "*Kaymakam, ilçenin düzen ve güvenliğiyle ilgili İşlerde âmme dâvası açılıncaya kadar geçecek safhalar hakkında Cumhuriyet savcılığından yazılı olarak bilgi istiyebilir. Cumhuriyet*

savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidirler." denilmektedir (RG, 1949, s. 16432).

Bilindiği gibi 02 Temmuz 2018 tarihine kadar ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı buna Adalet Bakanı da dâhil olmak üzere her bir bakanın siyasi ve idari yürütme aracı olan MİA, yukarıda verilen her iki maddenin mülga olması ile birlikte adalet dairelerinde gerçekleşmekte olan işlerde gecikme olduğunda, bu gecikmenin nedenlerini Cumhuriyet Savcılarından soramayacaklardır. Yine MİA, ilde ya da ilçede düzen ve güvenliğe dair işlerde amme davası açılana değin geçen süreçler hususunda Cumhuriyet Savcılarından bilgi talep edemeyeceklerdir. Bu düzenlemelerle MİA, adli teşkilat karşısında zayıflatılmıştır. 5442 sayılı Kanundaki bu düzenleme, o dönemde valinin Adalet Bakanı'nın mümessili olma mezuniyetini hukuken yok etmiştir (Başa, 2008, s. 40).

3.4.2. Mülki İdare Amirlerinin Koyduğu Karar ve Önlemlere Uymayanlar İçin Belirlenen Hapis Cezasının Kaldırılması

5442 sayılı Kanun'un 66'ncı maddesinde "*İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye âmirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden ittihaz ve usulen tebliğ veya ilân olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkilât gösterenler veya riayet etmiyenler hakkında hareketi ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanununun 526 ncı maddesi uygulanır*" denilmektedir (RG, 1949, s. 16434).

01 Mart 1926 tarih ve (Eski) 765 sayılı "*Türk Ceza Kanunu*"nun 526 ncı maddesinde; *"Her kim, salahiyettar merciden kanun ve usul dairesinde verilmiş bir emre itaatsizlik eder veyahut ammenin istirahat ve selameti veya madelat mulahazası namına merciinden kanun dairesinde ittihaz edilmiş bir tedbire riayet etmezse bir aya kadar hafif hapse ve elli liraya kadar hafif cezayı nakdiye mahküm olur.*"denilmektedir (MBS, t.y.). Ancak 765 sayılı Kanunun anılan maddesi 5237 sayılı (Yeni) "*Türk Ceza Kanunu*" ile yürürlükten kaldırılmış ve yine bu Kanun ile kabahatler suç olmaktan çıkartılmıştır (Başa, 2008, s. 40).

5326 sayılı "*Kabahatler Kanunu*"nun 32'nci maddesinin 1'inci fıkrasında "*Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.*" 3'üncü fıkrasında "*1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı*

Türk Ceza Kanununun 526 ncı maddesine diğer kanunlarda yapılan yollamalar, bu maddeye yapılmış sayılır." (RG, 2005b) denilmiş olup, artık kabahatler suç kapsamında değildir.

Yukarıda belirtilen Kanun değişiklikleri ile birlikte, MİA tarafından kanunların tanıdığı yetki uyarınca alınan ve ilan olunan karar ile tedbirlerin uygulanmasına aykırı davranmak artık hapis cezasını gerektiren bir suç kapsamında ele alınmamaktadır ve kabahat şeklinde tekrardan düzenlenmiştir. 765 sayılı "*Türk Ceza Kanunu*"nun 526'ncı maddesi de yürürlükten kaldırıldığı için artık bu kişiler hakkında Kanun maddesinde öngörülen cezalar uygulanamayacaktır. Öte yandan 5326 sayılı Kanun, MİA'ya yeni yetki ve görevler de yüklemektedir. Kamuda yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kamu faaliyetlerinin en iyi şekilde yürütülmesi, toplum sağlığının korunması için hukuka uygun şekilde ilan edilen emirlere muhalif davranış sergileyen kişilere idari para cezası verebileceklerdir. Bütün bu düzenlemeler sebebiyle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun uygulanmasında MİA'nın etkinliği ve yaptırım gücü bir nebze zayıflamıştır (Başa, 2008, s. 40-41).

3.4.3. Bakanlıkların Teşkilat Yapılanmasında Gerçekleşen Değişikliklerin Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Görevlerine Etkisi

Gerek merkezi yönetimin gerekse bakanlıkların teşkilatlarında ortaya çıkan değişiklikler MİA'nın görev ve yetkilerini doğrudan etkilemektedir (Başa, 2008, s. 41).

05 Mayıs 2005 tarih ve 5345 sayılı "*Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*"un 23'üncü maddesinde; "*Başkanlığın taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Kanunun 24 ve 25 inci maddelerindeki görev ve yetkileri haiz vergi dairesi müdürlüklerinden oluşur.*", Kanun'un 25'inci maddesinde; "*Vergi Dairesi Başkanı; Vergi Dairesi Başkanlığının amiri olup (...), yetki alanındaki işlemlerin mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi ve izlenmesi (...)nden doğrudan Başkanlığa karşı sorumludur.*", Kanun'un 33'üncü maddesinde "*(...) Başkanlığın görev alanına giren konularda mülki idare amirlerine, mahallin en büyük memuruna, ilin en büyük malmemuruna, defterdara ve defterdarlığa yapılmış atıflar ilgisine göre vergi dairesi başkanı ve başkanlığına (...) yapılmış sayılır*" denilmektedir (RG, 2005c). Kanun'un 23'üncü maddesi ile gelir idaresi başkanlıkları doğrudan merkeze bağlı olan bir taşra teşkilatına dönüşmüştür. Eskiden MİA ve

defterdara verilmiş yetkiler de yine Kanun'un 33'üncü maddesi ile doğrudan vergi dairesi başkanına ya da Başkanlığa aktarılmıştır. Bu durum mülki idare sistemi ve defterdarlık kurumu bakımından değerlendirildiğinde "geriye gidiş" olarak yorumlanmaktadır (Başa, 2008, s. 41).

Valilerin, devlet gelirlerinin tahsili ve ödeme işlemlerinin düzgün bir biçimde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almaları ve uygulamaları görevi, 5345 sayılı Kanun ile sona erse de 5442 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinin (H) fıkrası; "*Vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve ıgelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunur*" (RG, 1949, s. 16430) şekliyle halen Kanun metninde yer almaktadır. Bu durum hiç şüphesiz fıkranın artık anlamını yitirse de 5345 sayılı Kanunun bu fıkrayı yürürlükten kaldırmamasından dolayıdır (Başa, 2008, s. 41).

2011 yılında çıkarılan "*Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin Ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev Ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu*" na göre çıkartılan otuz beş civarındaki KHK ile Türk kamu yönetimi; teşkilat, görev, yetki, personel yönünden neredeyse tamamen yeniden yapılandırılmıştır. Yetki Kanununa göre düzenlemeye konu olan bakanlıkların bütününde taşra yönetimi "kenara itilmekle kalmamış" aynı zamanda il idaresinin birtakım temel kuralları değiştirilmiştir. Örneğin, İl İdaresi Kanunu'na göre valinin danışmanlığı görevini üstlenen il müdürleri Sağlık Bakanlığında "*İl sağlık müdürleri Bakanlığın ildeki temsilcisi*" şeklinde bir statüye kavuşturulmuştur. Milli Eğitim Bakanlığının taşra teşkilatında ise validen söz edilmemiş, ilçe müdürlerinin il müdürlerine karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir (Çimen, 2012, s. 21).

3.4.4. İl İdaresi Kanunu ve Kolluk Teşkilatı

Mülki idare sisteminin temel düzenleyici metni "İl İdaresi Kanunu"nda birtakım kanunlarla uygulama noktasında daralma yaşamıştır. Buna örnek olarak 2803 sayılı "*Jandarma Teşkilatı, Görev Ve Yetkileri Kanunu"* verilebilir. Askeri dönemin çıktısı olan bu Kanun ile MİA'ya bağlı olarak görev yapan kolluk birimlerinden biri olan jandarmayı ciddi düzeyde mülki idare sisteminden koparmıştır. 12 Eylül rejimi sivil idarenin taşradaki temsilcileri olan mülki idareye ciddi bir darbe vurmuş, jandarma teşkilatı daha da askeri hale getirilmiştir. Kanunun 4'üncü maddesine göre Jandarma

Genel Komutanlığı emniyet ve güvenlikle ilgili görevlerin gerçekleştirilmesinde İçişleri Bakanlığına bağlı olmasına rağmen (Başa, 2008, s. 42) Kanunun 25'inci maddesinin 4'üncü fıkrasına göre 5442 sayılı Kanun'un 2803 sayılı Kanun'a aykırı hükümleri jandarma teşkilatı için uygulanmayacaktır (RG, 1983a, s. 2-6). Böylece MİA'nın 5442 sayılı Kanundan kaynaklanan yetkileri jandarma için anlamsız kılınmıştır. Ancak 5442 sayılı Kanuna göre; emniyet ve güvenlik işleri MİA'nın başlıca görevi olup, Kanunda MİA'ya güvenlik ve kolluğa ilişkin önemli görev ve yetkiler tanınmıştır (Başa, 2008, s. 42-44).

5442 sayılı Kanunun 11'inci maddesinde; valinin il sınırları içerisindeki genel ve özel bütün kolluk kuvvetleri ve teşkilatının amiri olduğu, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması amacıyla gereken tedbirlerin alınması ve bunun için devletin özel ve genel kolluk kuvvetlerini istihdam etmesi, bu teşkilatın amir ve memurlarının vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlü olduğu, ülkenin sınır ve kıyı emniyeti ve bunlarla ilgili bütün işlerini yürüttüğü, il sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kamu düzeninin, güvenliğinin, esenliğinin, kişi dokunulmazlığının sağlanmasının ve önleyici kolluk yetkisinin valinin ödev ve görevlerinden olduğu, valinin, jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içinde geçici veya sürekli olarak görev yerlerini değiştirebileceği, ihtiyaç görüldüğünde valinin, kolluk amir ve memurlarına suçluların bulunması için gerekli emirleri verebileceği belirtilmektedir. Ayrıca Kanun'un 18'inci maddesine göre; valiler, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derece sicil amiridirler. 19'uncu maddeye göre; valiler, genel ve özel kolluk kuvvetlerinin disiplin cezası uygulanmasını gerektiren davranışlarını görürlerse Kanunun 14'üncü maddesindeki cezaları re'sen uygulayabilmektedir. Yine valiler, bu kişiler için teşkilatın özel kanunlarında belirtilen diğer disiplin cezalarının uygulanmasını istedikleri takdirde illerindeki genel ve özel kolluk kuvvetlerinin amirlerine emredebilmektedirler. Amirler özel kanun ve tüzüklerine göre gerekli disiplin cezasını uyguladıklarında valiye bilgi vermektedirler (RG, 1949, s. 16430-16431).

Kaymakam ise ilçe sınırı içerisindeki genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Kaymakamlar ilçede özel ve genel kolluk amirlerinin birinci derecede sicil amirleridir. Kanunun 32'nci maddesine göre; kaymakam suç işlenmesini engellemek ve kamu güvenliğini sağlamak için, genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam etmektedir. Genel ve özel kolluk teşkilatı ve amirleri kaymakamın verdiği emirleri

derhal yerine getirmekle yükümlüdür. Kaymakam, memleketin kıyı ve sınır emniyetiyle ilgili bütün işleri yürütmektedir. Kaymakamın ödev ve görevleri arasında, kamu esenliğinin, ilçe içerisinde huzur ve güvenliğin, emniyetin, kişi dokunulmazlığının gerçekleştirilmesi ve önleyici kolluk yetkisi bulunmaktadır. Kaymakam, valinin uygun görmesi ile ilçe genel ve özel kuvvetleri mensuplarının görev yerlerini geçici veya sürekli olarak değiştirebilmektedir (RG, 1949, s. 16432).

2803 sayılı Kanunun 4'üncü maddesine göre Jandarma Genel Komutanlığı emniyet ve asayiş işleri ile ilgili görev ve hizmetlerin sağlanmasında İçişleri Bakanlığına bağlıdır. İl jandarma alay komutanlıkları ile ast kademeleri mülki görevlerin yapılması bakımından MİA'ya, kendilerinin hiyerarşik olarak alt kademesinde bulunanların sevk ve idaresinden, disiplin, eğitim, özlük hakları gibi faaliyetlerin yürütülmesinden kendi amirlerine karşı sorumludurlar. MİA, kanun hükümlerine göre isteklerini yapabilirler ve diğer makamların talepleri MİA aracılığıyla jandarmaya görev olarak verilebilmektedir. İl İdaresi Kanunu'nda kolluk kuvvetlerinin verilen emirleri yerine getireceği bahsedilmesine rağmen, MİA kolluk birimi olan jandarma teşkilatına emir veremeyecek, yalnızca taleplerini iletebilecektir (Başa, 2008, s. 42-43). 2803 sayılı Kanun hakkında bazı düzenlemeler de yapılmıştır.

20 Ağustos 1993 tarih ve 507 sayılı KHK'nın 3'üncü maddesi, 27 Mart 2015 tarih ve 6638 sayılı Kanun'un 54'üncü maddesi ve 25 Temmuz 2016 tarih ve 668 sayılı KHK'nın 18'inci maddelerinde yapılan ek ve değişiklikler ile jandarmanın eylem ve faaliyetleri İçişleri Bakanlığı, MİA ve kendi amirleri tarafından denetlenmekte ve teftiş edilmektedir (2803 S.K/Ek Madde 1) (RG, 1993, s. 4; RG, 2015; RG, 2016a).

507 sayılı KHK'nın 3'üncü maddesinde yer alan ek madde 2 ile il jandarma alay ve ilçe jandarma bölük komutanları hakkında mesleki sicillerinin haricinde valilerce mülki sicil düzenlenmesi hükmü getirilmiştir (RG, 1993, s. 4). 6638 sayılı Kanunun 55'inci maddesi ile yapılan değişiklikle mülki siciller değerlendirme raporuna dönüşmüştür. Ayrıca fıkrada askeri görevleri dışında kalan diğer görevleri ile ilgili değerlendirme raporu düzenlenmesi, ilçe jandarma komutanları içinse kaymakamın değerlendirmesi ile valinin değerlendirme raporu düzenleneceği hükme bağlanmıştır (RG, 2015). 668 sayılı KHK'nın 19'uncu maddesi ile yapılan son değişiklik ile "*İl jandarma komutanı ile merkez ilçe jandarma komutanı hakkında il valisince, ilçe jandarma komutanı hakkında kaymakamın değerlendirmesi alınarak il valisi tarafından her yıl sonunda söz konusu kişilerin (...) görevleri ile ilgili olarak değerlendirme raporu düzenlenir. Değerlendirme raporları; personelin terfi,*

ödüllendirme, atama ve yer değiştirmesinde dikkate alınır. Değerlendirme raporlarının içeriği ve düzenlenme esasları, (...) İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir." (RG, 1993, s. 4; RG, 2015; RG, 2016a) şeklindeki son halini almıştır.

507 sayılı KHK'nın 3'üncü maddesinde yer alan ek madde 3 ile "*İl ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde ve izinli olarak görevden ayrılmalarında mahalli mülki amirin uygun görüşü alınır*" hükmü ile maddede belirtilen kişilere izin verilmesi ve görevden ayrılmalarında MİA'nın uygun görüşü alınmaktadır (RG, 1993, s. 4). Madde; 6638 sayılı Kanunun 56'ncı maddesi ile değişikliğe uğrayarak "*İl ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarının izinleri, ilgili komutanlıkların planlaması da dikkate alınarak mahalli mülki idare amirlerinin onayı ile verilir.*" (RG, 2015) şeklinde değiştirilerek MİA'nın görüşünden önce ilgili komutanlıkların planlaması dikkate alınarak MİA'nın onayı getirilmiştir.

2803 sayılı Kanunda yukarıda belirtilen 1993 yılında gerçekleştirilen düzenlemelerle MİA az da olsa güçlendirilmiş, jandarma teşkilatı üzerindeki sivil otoritenin etkisi artırılmıştır. Ancak il ve ilçe jandarma komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde ve izinli olarak görevden ayrılmalarında MİA'nın uygun görüşünün alınması uzun bir süre uygulanmamış, bu durum mülkiye müfettişlerince yapılan teftişlerde eleştiriye maruz kalmış ancak son dönemde uygulanmaya başlanmıştır (Başa, 2008, s. 43-44).

3.4.5. Valinin Atamalarda Görüşünün Alınmaması

5442 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde; "*Vali muavinleriyle hukuk işleri müdürleri, il idare şube başkanları ve bulunan yerlerde il ve bölge muhakemat müdürleri ve Hazine avukatları valilerin mütalâası alınarak Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin teşkilât kanunlarındaki hükümlere göre tâyin edilirler*" denilmektedir (RG, 1949, s. 16429). Kanun maddesinde vali yardımcıları ve il müdürlerinin atamalarının yapılmasında valinin görüşünün alınacağı bildirilse de Kanun hükmü uygulanmamaktadır. 2002 yılında yapılan araştırma sonuçlarına göre MİA'nın yüzde 77,3'ü maddenin uygulanmadığını belirtmektedir (Emre, 2002b, s. 294).

3.4.6. Valinin Siyasi Yürütme Vasıtası Sıfatının Kaldırılması

İl yönetiminin başındaki valinin hukuki durumu, 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı "İl İdare Kanunu"nun 9'uncu maddesine göre; ilde Devleti ve Hükümeti temsil, ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların da idari ve siyasi yürütme vasıtası olarak tanımlanmaktaydı (RG, 1949, s. 2). Ancak 02 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK'nın 138'inci maddesinin (e) fıkrası ile valinin ilde devletin ve hükümetin, ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olması niteliği kaldırılarak "İl İdaresi Kanunu"nun 9'uncu maddesinin birinci fıkrası "*Vali ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır*" şeklinde değişikliğe uğramıştır (RG, 2018b, s. 58). 28 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan "*Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği*"nde değişiklik yapılarak, 72/A maddesinde; "Cumhurbaşkanı" kelimesinin yanına "Devlet" kelimesi de eklenerek "*Vali ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası*" olarak ifade edilmiştir (RG, 2018d). Burada konumuz açısından dikkat edilmesi gereken nokta; 1949 tarihinden beri "İl İdaresi Kanunu"na göre idari ve siyasi yürütme vasıtası olan valinin yürütme vasıtası olarak tanımlanan görevlerinin siyasi kısmı/kapsamının kaldırılarak valinin artık ilde Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası görevini yürütecek olmasıdır (Tartanoğu, 2018). Yeni düzenleme ile valinin siyasi yürütme vasıtası olmasının kaldırılması Anglo-Amerikan sistemindeki siyaset-yönetim ayrımı ilkesi ile örtüşmektedir.

Ancak çalışmanın "vali" başlıklı alt bölümünde de belirtildiği gibi devletin temsili ile siyasal iktidarın temsili aynı makamda birleştiğinden vali; hem devletin temsilcisi Cumhurbaşkanını, hem de siyasal iktidarı temsil eden Cumhurbaşkanını temsil ettiğinden valinin hem idari hem de siyasi fonksiyonu bulunduğu görüşü de mevcuttur.

3.5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI KAPSAMINDA TAŞRA TEŞKİLATINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN UYGULAMALAR

İçişleri Bakanlığı son yıllarda, vatandaş ve sonuç odaklı, şeffaf, hesap verebilir, yönetişim ilkelerine dayanan, vatandaşın beklentilerini karşılayan, vatandaşın hizmetlere elektronik ortamda kolayca erişmesini sağlayan, vatandaşın memnuniyetine önem veren, güvenliğin sağlandığı, sağlıklı data meydana getiren, tüm iş ve işlemlerin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi ile merkez ve taşranın

etkin yönetimini, sevk ve idaresini temin etmek için bilgi teknolojilerinden yararlanılarak çeşitli projeler gerçekleştirilmiş ve aynı zamanda yeni teknolojiler takip edilerek bu projeler geliştirilmektedirler (İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, 2018, s. 60). Mülki idare sisteminde YKY'nin ilkelerine yönelik birçok uygulama ve proje yer almaktadır. Bu bölümdeki projeler "İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı"nca açıklanan "Proje Tanıtımları" ile yaptığımız mülakatlarda YKY ilkeleri ile eşleştirilen uygulamalar dikkate alınarak oluşturulmuştur. Örneğin, B., İZDES'in vatandaş odaklılık, VY5 ise vatandaş odaklılık, şeffaflık ilkelerini barındırdığını, V3 ve B., PERDİS'in performans değerlendirmesi ilkesini barındırdığını belirtmektedirler.

3.5.1. Muhtar Bilgi Sistemi Projesi

Cumhurbaşkanımızın "büyük devlet olmak yerelde başlar" vizyonu ile açıkladığı yerel yönetimlerin güçlenmesi ve işlerlik kazanması bakımından muhtarlar da yerelde önemli görevler yüklenmeye başlamışlardır (Şener ve Erol, 2018, s.79). Muhtar Bilgi Sistemi Projesi Cumhurbaşkanımızın talepleri doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından oluşturulmuştur. Muhtar Bilgi Sistemi Projesi ile muhtarların köy ve mahallelerine ilişkin talep, görüş, öneri ve şikâyetlerini iletmeleri ve bunların takibini yapmaları amaçlanmaktadır. Talepler takip edilerek raporlanmaktadır (İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, 2018, s.64). Bu sayede muhtarlar kendi köy ve mahalleleriyle ilgili problemleri ve istekleri güçlük çekmeden izleyebilmekte, sürece katılabilmekte, problem ve istekler en küçük ve en kolay erişim sağlanabilen birim olan muhtarlıklar aracılığıyla etkin bir biçimde sonuçlandırılmaktadır (Şener ve Erol, 2018, s.79-80). Ayrıca proje vatandaşlara yönelik hizmetlerin daha hızlı, kaliteli ve güvenilir bir biçimde gerçekleştirilmesi için muhtarların işlerini daha kolay yapabilmelerini (İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, 2015), kendi köy ve mahallelerinde daha etkin bir rol alabilmelerini sağlamaktadır (Şener ve Erol, 2018, s.79-80). Bu proje ile ayrıca kamu kaynaklarından da tasarruf edilmiştir. 2015-2018 yılları arasındaki proje ile kırtasiye malzemelerinden tasarruf miktarı 1.190.334,32 TL'dir.

Görüldüğü gibi; (i) muhtarların talep, görüş, öneri, şikâyet ve isteklerini elektronik ortamda iletmeleri; YKY'nin bilgi teknolojilerinin kullanılması, vatandaş odaklılık, karar alma süreçlerine katılım ilkelerini, (ii) bu taleplerin izlenmesi, raporlanması ve böylelikle muhtarların hizmetleri etkili ve hızlı bir şekilde

gerçekleştirmeleri; YKY'nin vatandaş odaklı yönetim ilkesini, (iii) projenin kamuda israfı önlemesi; YKY'nin geleneksel kamu yönetimindeki kaynakların israf edilmesi eleştirisi ile zıt bir görünüm sergilemektedir.

3.5.2. Performans Değerlendirme ve İzleme Sistemi (PERDİS)

PERDİS Projesi ile Bakanlık teşkilatı ve bağlı kuruluşların yaptığı proje ve faaliyetlerin performans ölçütlerinin saptanması, takip edilmesi ve analizi, kurumdan birime, birimden birimdeki en alt görevliye kadar performansın belirlenmesine olanak sağlayan bir sistemdir (İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, 2018, s. 64).

PERDİS Projesi ile Bakanlık merkez birimleri, bağlı kuruluşlar, valilik ve kaymakamlıkların yaptığı faaliyetlerin işlerliğini ve verimliliğini, gerek üst politika belgelerinin vizyonu gerekse kurumsal stratejik amaçlara yönelik olarak kamuda stratejik yönetim ve sonuç odaklı hizmet yöntemi ile nesnel bir biçimde değerlendirerek Bakanlık düzeyinde ölçerek ortaya çıkan performans seviyesinin raporlanması ve kaydedilen gelişmelerin izlenmesini sağlamak, kamu hizmetlerinin yararını çoğaltmak amaçlanmaktadır. PERDİS Projesinin geliştirilme sürecinde, tüm birimlerle farklı düzeylerde toplantı gerçekleştirilmiş, birim ve valiliklerin görüşlerinin alındığı katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir. Nitel veri analizi kullanılarak tüm birimlerin birincil faaliyetleri tespit edilmiş, bunlar ağırlıklandırılmış, ürettikleri datalar derlenerek geçmiş yılları da içerecek biçimde saptanmak istenmiştir. PERDİS Projesi ile; (i) valilik ve kaymakamlıklarda stratejik yönetim anlayışının yerleşmesine katkı sağlanacaktır. (ii) Sonuç odaklı yaklaşım güçlenecektir. (iii) Strateji ve politika kararlarının alınması bilimsel kriterlere ve nesnel datalara dayalı olarak desteklenebilecektir. (iv) Mükerrer bilgi sistemleri tek bir şemsiye altında toplanarak zaman, fiziki ve beşeri kaynakların kullanımı etkinleştirilecektir. (v) Yerelden merkeze hızlı ve güvenilir bir veri akışı sağlanacaktır. (vi) Personel performansının ölçümünde ilk adımın atılmasını sağlayacaktır. PERDİS Projesi ile Kısa vadede Bakanlık merkez, taşra, bağlı kuruluşlar uzun vadede vatandaşların faydalanacağı PERDİS Projesinin YKY anlayışının yerleşmesine pay sağlayacağı değerlendirilmektedir (Sezer ve ark. 2018, s. 91).

3.5.3. İzleme ve Değerlendirme Sistemi (İZDES)

İçişleri Bakanlığı, taşra ile vatandaş arasında iletişim araçlarını kuvvetlendirmek, vatandaşların taleplerini hızlı bir şekilde gerçekleştirmek, taşra teşkilatının kurumsal yapısını tekrar gözden geçirerek modern kamu yönetimi ilkelerine, güncel gelişmelere, gelişen hizmet sunum yöntemlerine uygun şekilde teşkilatına yönelik öneriler geliştirmek için İZDES projesini uygulamaktadır. Proje, Bakanlık ve bağlı teşkilat ve birimlerinin kurumsal yapılarının sorunları ve gerçekleştirdikleri görevlerin yerinde izlenmesi, raporlanması ve merkez teşkilatlarıyla ilişkilerinin güçlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır (İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, 2024). İZDES iki aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada taşra birimlerindeki kurumsal kapasite araştırılmıştır. İkinci aşaması "Vatandaş Odaklı Hizmet Seferberliği" olarak adlandırılmaktadır. Birinci aşamada belirli veriler üzerinden raporlar hazırlanarak hizmet sunum prosesi ile ilgili aksayan noktalar belirlenmiş, bulgular İZDES programına aktarılmış, sorunlara dair öneriler geliştirilerek merkez, bağlı birimler ve valilikler ile paylaşılmıştır. Bu raporlarda yer alan eksiklikler merkez ve yerelde aylık olarak izlenmektedir. Valiliklerden de aylık raporlar alınarak bu noktada illerin sorunları ve çözüm önerileri beraber değerlendirilmekte, gerçekleşen ve gerçekleşmeyen bulgular raporlanmaktadır (Akkaya ve Özdal, 2018, s. 112). Bu noktada YKY'nin yönetişim ile koordinasyon, sorunlar ortaya çıkmadan engelleme ilkesinin izleri görülmektedir.

İkinci aşama ise hizmetlerin vatandaş odaklı şekilde sunulması için politikalar gerçekleştirilesi, memnuniyet prensiplerinin neler olduğunun saptanarak yönetim stratejileri hazırlanmasına yöneliktir. Bunların gerçekleştirilmesi ve daha şeffaf, hızlı, daha az maliyetle etkili, istenildiği gibi bir iletişim amacıyla hizmetlerden faydalananlar dinlenerek iyi tecrübeler paylaşılmış, kötü tecrübeler ise giderilmiştir. İZDES projesi kapsamında yirmi il'e Ekim 2018 itibarıyla ziyaretler gerçekleştirilmiştir. Bu ziyaretlerde 1.850 vatandaş ve göçmen misafirler ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Üç yüz ev ziyareti yapılmıştır. 450'den fazla STK, okul aile birliği, muhtar birlik temsilcileri, meslek odaları ile toplantılar gerçekleştirilmiştir. Bu sayede vatandaşlar ile toplumun farklı kesimlerinde yerelde memnuniyet algısı ölçülmüş, her il için değerlendirme raporları ve yönetim stratejileri hazırlanmıştır. Böylelikle hizmetlerin vatandaş odaklı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır (Akkaya ve Özdal, 2018, s. 112-113).

Görüldüğü gibi; (i) vatandaş ile taşra birimleri arasındaki iletişimi kuvvetli hale getirmek; YKY'nin yönetişim, çok yönlü iletişim ilkelerini, (ii) vatandaşın ihtiyaçlarını etkili bir şekilde yapmak, vatandaşlarla görüşmeler ve ev ziyaretleri; YKY'nin vatandaş odaklı yönetim ilkesini, (iii) taşranın örgüt yapısını modern kamu yönetimindeki gelişmelere göre dizayn edilmesi; YKY'nin bürokratik yapıdan uzaklaşılması, birimler arası koordinasyon ve sorunlar ortaya çıkmadan saptama ve engellenmesi ilkesini, (iv) YKY'nin öneriler, değerlendirme raporları ve stratejilerin belirlenmesi; YKY'nin ilkelerinin yansımasıdır.

3.5.4. E-Otoban Projesi

5442 sayılı Kanunda Bakanlıklar ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatlarının teknik özellikte olmayan yazışmalarını valilik ve kaymakamlıklar vasıtasıyla yapılacağı yer almaktadır. Bakanlıklar ve kamu kurumları kendi ihtiyaçlarına göre farklı EBYS sistemleri geliştirmişlerdir. Her kamu kurumunun farklı EBYS sistemi kullanması; taşra teşkilatı bulunan kurumların kendi sistemlerinde hazırladıkları evrakın vali ve kaymakamın imzasına ya da parafına sunulmasının ya farklı uygulamalar ya da çıktısı alınarak kağıt ortamında gerçekleştirilmesine yol açmıştır. Bir başka sorun da EBYS'nin yaygınlaşması ile taşra teşkilatına gelen elektronik evrakın MİA tarafından havale edilmesinden sonra çıktı alınmak suretiyle kâğıt ortamında iletilmek zorunda kalınmasıdır. Bir amirin başka bir kamu kurumunun evrakını farklı sistemlerden onaylaması teknik problemlere yol açmaktadır. Dolayısıyla hem çok fazla farklı program olması, hem kâğıtsız ofis ortamına geçilememesi merkezi bir EBYS'nin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu sebeple vali, vali yardımcısı ve kaymakam onayına sunulan evrakın tek bir ara yüzden yapılabilmesi için E-Otoban Projesi geliştirilmiştir (Kartal ve ark. 2018, s. 87-88).

E-Otoban projesi ile evrak sürecinde MİA'nın onayı gereken taşra teşkilatına sahip kurumların evrakının tek bir ara yüzden elektronik olarak onaylanması ile MİA'nın evrak havale ve imza işlemlerini zaman ve mekândan bağımsız şekilde tek bir ara yüzden yaparak taşradaki evrak akışının elektronik ortamda gerçekleştirilmesi amacıyla geliştirilmiştir. Proje minimum maliyet ile yapılmıştır. Kurumların farklı bir uygulama kullanmalarına gerek kalmamış, kamudan kamuya iş akışı kesintisiz, hızlı, basit bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu sayede farklı kurumlara ilişkin evrakın raporlanması ve izlenmesi sağlanmış, hızlı karar alma kabiliyeti edinilmiş, iş

süreçleri kolaylaşmıştır. 2014 yılından itibaren neredeyse on milyon evrak onaylanmış, otuz sekiz milyon TL kâğıt ve posta tasarrufu yapılmıştır (İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, 2017a). E-Otoban Projesi ile idareler ile koordinasyon sağlanmaktadır. Bu sayede birimler ile iş birliği ve dayanışma ile çalışılmaktadır (İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, 2018, s.62).

E-Otoban Projesi ile tüm Bakanlıkların evrak süreçlerine hızlı bir şekilde ulaşma, kurumsal hafızanın ve kurumsal kültürün oluşması, standardizasyonun sağlanması, zaman, işgücü, maliyetten tasarruf edilmesi, il ve ilçe bazlı evrakların raporlanması ve istatistikî bilgi alınması sağlanmıştır (Kartal ve ark. 2018, s.89-90).

E-Otoban projesi ile YKY'nin koordinasyon, israfı önleme ve standartların belirlenmesi ilkelerine uymaktadır.

3.5.5. İl Yatırım Takip Sistemi Projesi (İLYAS)

İLYAS Projesi ile ülke ölçeğinde geliştirilen kamuya ait yatırım projelerine dair dataların tek bir sisteme kayıt edilmesi, yatırım projelerinin hem il bazlı hem de anlık olarak takip edilmesi, il bütçelerinin görülebilmesi, iş zekâsı ile analizlerin gerçekleştirilmesi, dataların görsel grafikler ile raporlanması ve karar vericilere aktarılması sağlanmaktadır (İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, 2017b). İLYAS Projesi ile ülkedeki kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan tüm projeler tek elden takip edilmektedir. Dolayısıyla kurum ve kuruluşların proje takipleri için farklı formatlarda bir yazılım kullanmalarına ve bu konuda herhangi bir harcama yapmalarına gerek kalmamıştır. Söz konusu uygulamalar valilik ve kaymakamlıkların internet sayfalarında vatandaşların bilgilerine açılarak şeffaf bir biçimde izlemelerini sağlamaktadır (Karakoç ve ark. 2018, s.95-96).

İLYAS Projesinin yatırım projelerinin tek elden takip edilmesi ile diğer kurumlar için herhangi bir yatırım takip yazılımına gerek kalmayarak israfın önlenmesi; YKY'nin geleneksel kamu yönetimini eleştirdiği israf konusundaki eleştirisini karşılamaktadır. Projelerin ilgili birimlerin internet sayfalarında herkese açık olarak yayımlanması da YKY'nin açıklık ve şeffaflık ilkesini sağlamaktadır.

BÖLÜM IV: MÜLKİ İDARENİN FONKSİYONLARI VE İŞLEYİŞİNDEKİ DEĞİŞİM KONUSUNDA BİR ALAN ARAŞTIRMASI

4.1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Yakın geçmişimizden günümüzü etkileyen en önemli olaylardan bir tanesi Tanzimat'tır. Ve günümüzde de siyasi, kültürel, sosyal ve ekonomik alanda Tanzimat'a benzeyen düzenlemelerle karşı karşıya kalmaktayız. Geçmiş dönemde Tanzimat yalnızca Avrupa'yı örnek almaktaydı. Günümüzde ise bu modele ABD eklenmiştir (Eryılmaz, 2017a, s. 10). Bu çalışma; Fransa'dan etkilenilerek oluşturulan ülkemiz mülki idare sisteminin artık geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşılarak Anglo-Amerikan yönetim geleneğinin ilkeleri ve Anglo-Amerikan kültürden gelmekte olan YKY yaklaşımının ilkelerinin benimsenerek gerek reform, gerek kanunların genel gerekçelerinde yer aldığı ve adeta bir standart haline geldiği günümüzde mülki idarenin işlevini ne ölçüde yerine getirebildiğini ve değişimini incelemeyi amaçlamaktadır.

4.2. ARAŞTIRMANIN ALT AMAÇLARI

Bu çalışmanın alt amaçları;

- Yeni eğilimlerin ve özellikle bu eğilimlerden etkilenilerek gerçekleştirilen yasa ve yerel yönetim yasalarının mülki idare sistemi üzerindeki etkilerini ortaya çıkarmak,
- Mülki idarenin rol ve görevlerindeki değişim, mülki idarenin elindeki kaynaklar, mülki idare-yerel yönetimler arasındaki güç paylaşımı, yerelleşmenin mülki idare ve MİA'nın görev ve rolleri üzerindeki etkisi, vesayet yetkisi, CHS'nde mülki idarenin işlevi ve MİA'nın konumu, valilerin seçim ile gelmesi, il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması ve YİKOB'ların kurulması, büyük ve küçük illerde mülki idare gibi hususların mülakatlar ve anketler ile değerlendirilmesi,
- Anglo-Amerikan yönetim sistemi ve YKY yaklaşımının ilkelerinin mülki idare sistemi üzerindeki etkilerini belirlemek,
- Fransız/Napolyon sisteminin bir ürünü olarak ortaya çıkan mülki idarenin, Anglo-Amerikan yönetim modelinin birçok unsurunun ve YKY ilkelerinin

evrensel standart haline geldiği günümüzde işlevini ne ölçüde yerine getirebildiğini tespit etmek,

- Dönem dönem mülki idare sisteminin varlığının sorgulandığı, valilik ve kaymakamlık müessesinin kaldırılmasının tartışılmasına istinaden MİA'nın mülki idare sistemi ve anlayışının kaldırılmasına ilişkin görüşlerini değerlendirmek,
- MİA'nın "sizce ideal bir idari yapılanma nasıl olmalı?" sorusuna dair görüşlerini saptamak,
- Mülki idarenin geleceğine dair öngörüler sunmaktır.

4.3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

4.3.1. Alana Katkısı Açısından Önemi

Mülki idare sistemi, Türkiye'de merkezi yönetimin taşra düzeyindeki örgütlenmesinin temelini oluşturmaktadır (Başa, 2014, s. 4). Bu sebeple üzerinde durulması gereken önemli bir alanı meydana getirmektedir (Demir, 2016, s. 317). Kamu yönetimi yazınını incelediğimizde diğer aktörlere çok daha fazla yer verilirken, sistemimizin önemli yapı taşlarından biri olan ve ülke topraklarının yönetiminin belkemiğini oluşturan mülki idarenin bilimsel tartışmalarda çok fazla yer almadığı ve irdelenmediği görülmektedir. Oysa 150 yılı aşkın süredir idari sistemimiz içerisinde yer alan mülki idare sistemimiz; köklü tarihi, kamu yönetiminde yaşanan hızlı değişimler, yerel yönetim yasalarında yapılan değişikliklerin etkileri, günümüzde de özellikle 6360 sayılı Kanun ile faaliyet alanlarının değişmesi sonucu bugün çok daha fazla araştırmaya konu olması gereken bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır (Kutlu ve ark., 2016, s. 256).

Ancak kamu yönetimi yazınında çoğunlukla devletin merkezi birimleri ve yerel yönetimler üzerinde durulurken köklü bir geçmişe sahip olan mülki idareye çok fazla değinilmemiştir (Başa, 2008, s. 1). Mülki idare sistemi gerek idare gerekse yönetim hukuku kitaplarında üç – beş sayfa olarak yer almaktadır. Kamu yönetimi alanında lisans ve lisansüstü eğitim veren kurumlarda dahi yerel yönetimler ayrı bir ders konusunu teşkil ederken Türk idare sisteminde önemli bir yeri olan, zengin yönetim geleneğine sahip mülki idare sistemi ve taşra kuruluşları üzerinde gerektiği kadar durulmamıştır (Başa, 2007, s. 9-10).

Apan (2015a, s. 9)'a göre ayrıca devleti ele alan çalışmalarda mülki idarenin konumlandırılışına ilişkin sorunlar bulunmaktadır. Buradaki algı mülki idarenin merkezi yönetimden ayrı olarak ele alınmasına ihtiyaç duyulmama düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle il özel idaresi ve köylerin mülki idareye yakınlığı sebebiyle merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile yerinden yönetim örgütleri birbirleri ile karıştırılmaktadır. Buradan mülki idare sisteminin çok fazla tanınmadığı da görülmektedir. Oysa Türk yönetim sisteminde mülki idare sisteminin oldukça önemli işlevi ve etkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla en başta önem verilmesi, üzerine düşünülmesi ve geliştirilmesi gereken mülki idare sistemidir (Başa, 2008, s. 1).

Dahası Kartal (2013, s. 2) makalesinde kamu yönetiminde mülki idare sisteminin "kavramsal", "kuramsal", "tarihsel" yönden içeriğinin doldurulduğu yönünde oluşan güçlü kanının gerçekte var olmadığından bahsetmektedir. Kartal (2013, s. 2)'a göre kamu yönetimi ile ilgili yayınların büyük çoğunluğunda "il sistemi nedir?" sorusuna dahi tatmin edici cevaplar verilemediği[97] gibi kuramın oluşturulmasında ve tarihsel tutarlılık yönünden de eksiklikler bulunmaktadır (Apan, 2015a, s. 9).

Mülki idareyi ilgilendiren konularda yapılan reformlarla ilgili çok fazla birbiriyle çelişen ve karşıt görüşlerin olduğu görülmektedir. Bu durum derin bir literatür taramasını gerekli kılmaktadır. Mülki idarenin 150 yılı aşkın bir süredir sistemimizde var olması ve çalışmamızın mülki idarenin dönüşümünü incelemeyi amaçlaması tarihsel süreç içerisindeki tüm dokümanların irdelenmesini gerektirmektedir. Ayrıca çalışmamız mülki idarenin geleceğine dair öngörüler de içerdiğinden sadece mevcut yayınların değil, çalışma süresinde ortaya çıkacak yeni yayınların da takibini zorunlu kılmaktadır. Bu noktada yapılacak olan doküman analizinin/literatür taramasının olabildiğince çok eserde derinlemesine yapılması, sistematik olarak araştırılması, tarihsel tutarlılık taşıması gerekliliklerinin gözetilmesi ve bunun yerine getirilmesinin sağlanması olacaktır. Bu noktadan hareketle bu tarihsel, kuramsal, kavramsal boşlukların doldurulmasına ve gelecek hakkında öngörülerde bulunulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda çalışmada hazırlanacak teorik çerçevenin gerekli

[97] Kartal (2013, s. 2) kamu yönetimindeki yayınların birçoğunda il sisteminin; bir coğrafi sınır içerisinde merkez tarafından atanan valilinin merkeze ait görev, yetki ve sorumlulukları merkez adına yerine getirmesi olarak tanımlandığını belirtmektedir. Ancak Kartal'a göre bu noktada "teorik çerçevenin içeriğinin doldurulması, çerçevesinin çizilmesi kadar kolay değildir." Çünkü bu noktada coğrafi alanın ne kadar büyük olacağı, ülkenin en fazla kaça bölünebileceği, valiye veya ilin altında ve üstünde yer alacak mülki kademelerin görev, yetki ve sorumluluklarının neler olacağı gibi pek çok soru bulunmaktadır. Kartal, hem tarihsel süreç hem de il sisteminin bu temel özellikleri dikkate alındığında ülkemizde il sistemine geçiş tarihinin 1864 Vilayet Nizamnamesi olduğu konusunda kesin bir cevap verilemeyeceğini belirtmektedir.

araştırma teknikleri ve alan araştırması ile desteklenerek çalışmanın bu boşluğu gidermesi amaçlanmaktadır.

Apan (2015a, s. 6)'a göre mülki idareyi açıklamadaki esas zorluk; onu tek bir kuram üzerinden izah etmektir. Mülki idarenin dönüşümünün izahı daha büyük zorlukları içerisinde taşımaktadır.

Apan (Apan, 2015b, s. 308)'a göre son dönemde yapılan reformlar, merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan mülki idareyi zayıflatırken, yerel yönetimlerin güçlenmesine sebep olmuştur. Bu sebeple 2002 yerel yönetim reformu içerisindeki ulusal ve uluslararası siyasi gelişmelere dair teorik yaklaşımlardaki temel savların tekrar gözden geçirilmesi ya da yeni yaklaşımların geliştirilmesi şeklinde bir ihtiyaç oluşmaktadır.

Gündüzöz, YÖK (Yükseköğretim Kurulu) veri tabanında bulunan mülki idareye dair tezler üzerinde yaptığı incelemede; mülki idareye ilişkin teorik çalışmaların; cinsiyet, güncel sorunlar, sistem özellikleri, güneydoğu/beşeri sermaye, AB, e-devlet, mevzuat değişiklikleri, örgütsel stres kapsamında ele alındığını belirtmektedir (2015, s. 20-21).

Başa, 2007 yılındaki koşullar altında yazmış olduğu "1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm" başlıklı dönem projesinde mülki idare sisteminde 1980 sonrasında yaşanan değişimleri 2007 yılına kadar ele almış, sistemin geleceğine ilişkin öngörülerde bulunmuştur. Ancak 2007'den itibaren günümüze kadar on yedi yılın geçmesi dönüşümün tekrar ele alınmasını gerekli kılmıştır. Örneğin 6360 sayılı Kanun 2007 yılından sonra 2012 yılında çıkartılmıştır. Ayrıca bizim çalışmamız sadece 1980 sonrası dönemde yaşanan değişimleri değil, ek olarak Osmanlı Klasik ve Tanzimat dönemleri ile başlayarak Tanzimat sonrası dönem ve bu dönemde yoğun şekilde gerçekleşen talimat, yönetmelik ve nizamnameler ile Meşrutiyet Dönemi, Cumhuriyet Dönemi ve son olarak CHS sonrasındaki mülki idare sistemini ele alarak sistemin, hangi ihtiyaçlarla doğduğu, bu ihtiyaçların halen geçerli olup olmadığı üzerinden ivme almaktadır. Aynı zamanda çalışmamız; mülki idarenin yeni eğilimler karşısında değişimini inceleyerek Fransız bürokratik yönetim tarzının izlerini taşıyan, bu sistemin ürünü olan ve bu minvalde yol alan sistemin artık Anglo-Amerikan yönetim ilkelerinin evrensel standart olduğu günümüzde işlevini yerine getirip getiremediğini değerlendirmektedir.

Mülki idare sisteminin YKY, AB'ne üyelik süreci, yerel yönetim reformları, küreselleşme, yerelleşme, kamu yönetimi reformları, Büyükşehir Belediye reformu,

CHS sonucunda geçirdiği değişiklikler, yaşadığı aşınım ve edindiği yeni roller tespit edilmeye çalışılmıştır. Kutlu ve arkadaşlarına göre tüm bu değişimlerin sonunda üstlendiği rolleri ne kadar başarılı yürüttüğü "yol ayrımında bulunan mülki idare sistemi" için önem arz etmektedir (Kutlu ve ark., 2016, s. 256). Bu sebeple konuya ilişkin alan araştırması içeren, uygulamada ve değişimle gelen sorunları ortaya çıkaran, önemli bir veri toplama aracı olarak görülen çalıştayların sonuç raporlarının bulguları ile mevzuat, reform taslakları, reform belgelerinin toplu olarak tek çalışmada değerlendirilerek kamu yönetimi yazınına kazandırılması, çalışmanın bir diğer özgün boyutunu meydana getirmektedir.

Çalışmada ayrıca yasal metinlerden (i) 1913 sayılı Kanun, (ii) 1982 Anayasası, (iii) 442 sayılı Köy Kanunu, (iv) 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (v) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, (vi) 3360 sayılı Kanun, (vii) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, (viii) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, (ix) 5393 sayılı Belediye Kanunu, (x) 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, (xi) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, (xii) 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun, (xiii) 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun üzerinden mülki idarenin değişimi incelenmiştir.

Mülki idare sisteminin mevcut durumunu bütün dinamikleriyle değerlendirmek amacı ile ek olarak aşağıdaki çalışmalar incelenmiştir:

- 1947 yılında gerçekleştirilen Birinci İdareciler Kongresi,
- 1956'da yapılan Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerine Bir Araştırma,
- 1964 İkinci İdareciler Kongresi,
- 1976 yılında Kurthan Fişek'in editörlüğünü yaptığı Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği,
- 2002 yılında MİAR grubu tarafından gerçekleştirilen Cahit Emre'nin editörlüğünü yaptığı İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği,
- 2002 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen Mülki İdare Şurası,

- 2003 yılında MİAR grubu tarafından yapılan Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri,[98]
- 2013 yılında TİAV tarafından yapılan Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor I: Vatandaş Algısı,
- 2014 yılında TİAV tarafından yapılan Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı, Rapor III: Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı,
- 10-12 Ocak 2019 yılında gerçekleştirilen İçişleri Bakanlığının Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı Raporu

Yine bu çalışmalara, çalışmamızda yararlandığımız geçmişte ve günümüzde tarih ve kamu yönetimi alan yazınında yer alan taşra yönetimi, eyalet, sancak idaresine ilişkin çalışmalar ve bu konuda yazılan tezleri de eklemek gerekmektedir.

Öte yandan çağımızda kamu yönetimi paradigma değişimleri, büyük bir dönüşüm ve değişimle çok farklı boyutlarla ortaya çıkmıştır. Bu anlamda YKY gibi yaklaşımlar özellikle önem taşımaktadır (Parlak ve Doğan, 2022, s. I). Okçu ve arkadaşları; Hood'un, ülkelerin YKY gündeminden kendi kurumsal bağlamlarına uygun olan boyutları seçtiklerini, bu sebeple Türkiye'de 2004 ve 2005 yılları arasında yoğunlaşan idari değişikliklerin Bakanlıklar, taşra teşkilatları ve yerel yönetimler, kısacası genel olarak Türk idari sistemi üzerindeki etkilerinin araştırılmayı beklediğini belirtmektedir (2009, s. 67). Yamamoto çalışmasında; YKY ilkelerini uygulamaya koyan ülkelerin sayısının artmasının da gösterdiği gibi, birçok ülkenin kamu sektörü reformları için YKY ilkelerini etkili olarak görmektedir. Bu sebeple Yamamoto'ya göre YKY'yi araştırmak çok önemlidir (2003, s. 2). YKY ile ilgili çalışmalar yapılmış olmakla birlikte Tekin (2023, s. 110)'in de belirttiği gibi; "YKY anlayış ve ilkelerinin daima reform düşüncesiyle yeniden yoğrulmaya devam ettiği, durağan olmadığı anlaşılmaktadır. Doğasında ve felsefesinde yenilik bulunan bu ilkelerin, kamu örgütlerini yeni politikaların öğrenilmesine ve transfer edilmesine açık, yenilikçi sistemlere dönüştürdüğü görülmektedir." Yapılan çalışmaların geçmiş tarihli olması, paradigmanın tekdüzelik sergilememesi, çalışmanın hem mülki idare sistemi hem MİA'yı barındırması, sistem ve MİA'nın çeşitli faktörler üzerinden hem nitel hem nicel olarak incelenmesi alan açısından önemlidir. Rutgers (2001)'e göre Anglo-Amerikan yönetim geleneği kamu yönetimi hakkındaki akademik yazılarda

[98] Bkz. Emre ve ark. (2003).

nadiren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeple çalışmamızda birinci bölümde Anglo-Amerikan yönetimin ilkelerine maddeler halinde toplu olarak yer verilmesi literatür açısından önemlidir.

Bununla birlikte Güney Avrupa ülkeleri, idareye dair karşılaştırmalı çalışmalarda oldukça az temsil edilmektedir (Sotiropoulos, 2004, s. 405; Ziller 2001; Bevir ve ark. 2003). Yunanistan, İtalya, İspanya ve Portekiz gibi güney ülkelerinin devlet ve yönetimlerine ilişkin genel bilgilerin uluslararası yayılımı, bırakın kamu yönetimi reformlarıyla ilgilenen bilim camiasını, karşılaştırmalı siyaset ve yönetim alanında bile kısıtlı kalmaktadır (Kickert, 2007, s. 27). Ongaro çalışmasında; kamu yönetimi reformuna ilişkin uluslararası literatürün, son otuz yılda önemli siyasi, kurumsal ve göreceğimiz üzere idari değişim süreçlerinden geçen Fransa, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi bazı ülkelere bu kadar az ilgi göstermesinin oldukça şaşırtıcı olduğunu ifade ederek bu durumun teorik açıdan değerlendirildiğinde; bunun Napolyon idari geleneğinin kamu yönetimi alanındaki karşılaştırmalı çalışmalarda yeterince temsil edilmediği anlamına geldiğini savunmaktadır (2008, s. 101). Corte-Real (2008, s. 206)'e göre de Portekiz'de kamu yönetimi reformu üzerine yapılan araştırmalar sınırlı ve hatta yetersizdir. Bu sebeple çalışmada; gerek Frankofon yönetim geleneğinin genel özelliklerini ve taşra örgütlenmesini içeren birinci bölümde, gerek ülkemizdeki mülki idarenin değişimini çeşitli dinamikler üzerinden inceleyen değişim bölümünde, gerekse alan araştırması bölümünde Yunanistan, İspanya, İtalya, Portekiz gibi Güney Avrupa ülkelerine toplu şekilde yer verilmesi literatürde bu ülkelerin daha fazla temsil edilmesine katkı sağlayacaktır.

Öte yandan mülki idareye dair yapılan çalışmalar genellikle devlet kavramının açıklanması ile başlamaktadır. Bunda hiç şüphesiz mülki idarenin devlet olmasının etkisi büyüktür. Mülki idare ile yapılan çalışmalarda devletin dönüşümünün mülki idarenin dönüşümüne sebep olduğu vurgulanmaktadır. Bu çalışmada da değişimin kendisi örnek alındığında mülki idaredeki değişimin dinamiklerini incelerken YKY, yönetişim, mevzuat değişiklikleri, küreselleşme, AB'nin etkisi gibi pek çok faktör üzerinde durulmuştur. Birinci bölümde anlatılan Napolyon ve Anglo-Amerikan yönetim gelenekleri, bu geleneklere sahip çeşitli ülkelerdeki işleyişler ve çalışmada verilen değişim örnekleri, aslında devletlerin ortak eğilimlere neden farklı tepkiler verdiğini de ortaya koymaktadır. Bu husus hem gelecekte yapılacak çalışmalar için fikir olması açısından önemli hem de mülki idare açısından değerlendirildiğinde aslında ülkelerin YKY, yönetişim, küreselleşme gibi dinamiklerden etkilense de

tarihsel süreç içerisinde bu sistemler bakımından kendi gerçekliğini bulduğunun saptanması bakımından önemlidir.

Lynn (2006, s. ix) kamu yönetimine ilişkin bir çalışmanın hem tarihsel, hem analitik, hem tanımlayıcı, hem de teorik olması gerektiğini belirtmektedir. Çalışmamızın kavramsal kısmını içeren birinci bölümü; Lynn'nin belirttiği tanımlayıcı içeriği, tarihsel bölümünü içeren ikinci bölümü tarihsel içeriği, yine teorik kısmını içeren birinci bölüm ile değişim kısmını içeren üçüncü bölümü teorik içeriği, sırasıyla nitel, nicel bulgular ile tartışma ve sonuç bölümünü içeren beş, altı, yedi ve sekizinci bölümler analitik içeriği ihtiva etmektedir. Dolayısıyla çalışmanın, bir kamu yönetimine dair çalışmada hangi bölümlerin bulunması gerekliliğini taşıdığı düşünülmektedir.

Çalışmamızı uygulama açısından değerlendirdiğimizde ; özellikle gerçekleştirilen mülakatlar ile uygulayıcıların karşılaştıkları sorunların tespit edilmesi ve çözüm aranması açısından önemli bir adım olduğunu söyleyebiliriz. Bunun yanı sıra, bu çalışma alanda çalışan diğer araştırmacılara da yeni araştırma soruları kazandırarak daha derinlemesine araştırmalar yapılmasına katkı sağlayacaktır. Nitekim çalışmamızda da gelecekte yapılabilecek çalışmalara ilişkin öneriler yer almaktadır. Aynı zamanda uygulamada yaşanan sorunların ortaya çıkartılarak bu sorunların literatürde yer alan diğer benzer ya da farklı uygulama sorunları ile birleştirilmesi de çalışmamız için önem arz etmektedir.

4.3.2. Yöntem Açısından Önemi

Çalışmanın yöntemi de araştırmanın önemli olmasında etkili olan faktörlerden biridir. Çalışmada hem anket hem de yarı yapılandırılmış mülakat kullanılması araştırmanın önemini de artırmaktadır. Çünkü özellikle görüşme tekniği, araştırmacıya birinci elden bilgi toplama olanağı sağlamaktadır. Araştırmacı anket, arşiv taraması, belge incelemesinden elde etmesi mümkün olmayan benzersiz bir veriyi yarı yapılandırılmış görüşmeler ile sağlanmış olmaktadır (Çamur, 2020, s. 67). Araştırmada farklı yöneticilerin görüşlerinin olması ve bu noktada bir görüş ortaya çıkartılması ile birlikte araştırma önemli duruma gelmiştir. Çalışma, kapsamlı bir literatür ve mevzuat incelemesini de içerisinde barındırmaktadır.

Çepni (2022, s. 88)'ye göre araştırmacı, çalışmasındaki sonuçlar ile literatürdeki diğer çalışmaların sonuçlarını karşılaştırdığında ve bulgu sonuçları ile uyuşmayan sonuçları net bir biçimde ortaya koyduğunda, bu tespitlerin gelecekte yapılacak

çalışmalarda özgün araştırma soruları olarak karşımıza çıkması oldukça yüksek bir olasılıktır. Bu yeni saptamaların alandaki kuramsal çerçeveye yeni bir perspektif kazandıracak nitelikte olması çalışmanın ilgili alana yaptığı katkı açısından önemlidir. Bu bağlamda; çalışmamızın tartışma bölümünde; diğer araştırmaların çalışmamız ile benzerliklerinin yanı sıra çalışmamızın sonuçlarının, yapılan diğer çalışmaların hangi sonuçları ile uyuşmadığı ve bunun nedenleri açıkça belirtilmiştir. Bunu yaparken dış yorum tekniği kullanılarak diğer araştırmaların sonuçlarına kısaca değinildikten sonra bu sonuçlar çalışmamızdan elde edilen bulguların sonuçları ile karşılaştırılmıştır. Tartışma bölümünde Çepni'nin de belirttiği bu hususlara dikkat edilmesi çalışmamızın bu kapsamdaki alana katkısını göstermektedir.

4.3.2.1. Nitel Çalışma Açısından Önemi

Çoğu zaman, "nitel" çalışma, basitçe "kantitatif (nicel) olmayan" kategori olarak anlaşılmaktadır (Schneider ve Wagemann, 2013, s. 5). Genellikle nitel ve nicel araştırma arasındaki fark; sayılar (nicel) yerine kelimelerin (nitel) kullanılması ya da kapalı uçlu soruların (nicel hipotezler) yerine açık uçlu soruların (nitel mülakat soruları) kullanılması şeklinde tanımlanmaktadır (Creswell ve Creswell, 2023). Nitel araştırma yöntemi, değişim süreçlerinin seyrini takip etmek ve uzun vadeli değişimleri şekillendiren kritik dönüm noktalarını ortaya çıkarmak için son derece ideal bir yaklaşımdır (Aydın Çakır ve Türkeş Kılıç, 2021, s.3). Çalışmamızda mülki idarenin fonksiyonlarındaki değişim incelendiğinden bu değişimi takip etmek ve değişime yön veren sapakları keşfetmek açısından nitel yöntemin kullanılması önemlidir.

Nitel araştırmalar için kalite göstergeleri; çalışmanın yaklaşımına ve amacına bağlıdır. Nitel araştırmalarda kanıt ve kalite standartları, araştırmanın nasıl yürütüldüğünün ve ilgili veri analizi ve yorumlama süreçlerinin yanı sıra araştırmacının düşünme süreçlerinin dikkatli bir şekilde belgelenmesini gerektirir. Freeman, deMarrais, Preissle, Roulston ve St. Pierre (2007, s. 28), nitel araştırmalarda geçerlilik konusunu, "farklı teorik çerçeveler ve belirli uygulama toplulukları içindeki iddiaları garanti altına almak için verileri kanıt olarak kullanma" süreci olarak tartışmışlardır.

Öte yandan nitel çalışma gerçekleştiren araştırmacının örnekleminin kabul edilebilir büyüklükte olması araştırmanın kalitesinin artmasını sağlayacaktır

(Başkale, 2016, s. 27). Çalışmada yirmi beş mülakat bulgusunun yer alması bunu sağlamaktadır.

Yine mülakat yapılan MİA'dan ikisinin TİAV'ın 2014 yılında yayımladığı "Toplumda İçişleri Bakanlığı Ve Mülki İdare Amirleri Algısı Rapor III Toplumun Farklı Kesimleri Algısı" başlıklı kitapta "Muhtarların Hafızasında Yer Edinmiş Kaymakamlar"dan olması çalışma için önem arz etmektedir.[99]

4.3.2.1.1. Çalışma Nitel Yöntem Desenlerinden Fenomenoloji Kullanılmasının Önemi

Fenomenoloji, kamu yönetimi için özellikle yararlı bir alternatif araştırma modelidir. Fenomenoloji idari durumlardaki süreçleri incelemenin bir yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Fenomenoloji, geleneksel yaklaşımların başaramadığını başarmakta ve kamu yönetiminde teori ve pratik arasındaki boşluğu doldurmaktadır. Fenomenoloji, önceki deneyimlerden, eldeki özel bağlamdan ve kavramsal bilgimizden yararlanarak idari durumu anlamamızı sağlamaktadır (Hummel, 1983).

4.3.2.2. Nicel Çalışma Açısından Önemi

Nicel araştırmaların nesnel bilgi edinmeyi öncelemesi, elde edilen verilerin geçerli ve güvenilir bir biçimde ele alınması gerektiğini esas almaktadır. Nicel yöntemler ayrıca elde edilen verileri istatistiksel programlar yardımı ile analiz ederek sayısal çıktılar üzerinden verileri tanımlamaya, anlamaya, kontrol etmektedir (Garip, 2023, s. 2). Tüm bunlar da çalışmada nicel yöntemin kullanılmasının önemli olduğunu göstermektedir.

4.3.2.3. Karma Yöntem Kullanılması Açısından Önemi

Karma yöntem, niteliksel ve niceliksel paradigmalar arasında bir köprü sağlamaktadır (Onwuegbuzie ve Leech, 2006, s. 474). Dolayısıyla karma yöntem araştırması; çalışmada nicel ve nitel verilerin rastgele birlikte kullanılmasından ziyade, bunların sorunu ele alış biçimlerinin tek çalışma içerisinde toplanmasını sağlayacak gerekçeli ve planlı bir araştırma dizaynı, teorik bir çerçeve ve iki yöntemin birlikte kullanılmasının nedenlerinin açıkça tanımlanması gerektirmektedir (Aydın Çakır ve Türkeş Kılıç, 2021, s. 1-2).

[99] Bkz. TİAV, 2014, s. 42.

Karma yöntem araştırmaları, hem niceliksel hem de niteliksel araştırma yöntemlerinin önemli ve faydalı olduğunu kabul etmektedir. Karma yöntem araştırmasının amacı bu yaklaşımlardan herhangi birinin yerini almaktan ziyade hem araştırmada bu yaklaşımların güçlü yönlerinden yararlanmak hem de zayıf yönlerini en aza indirmektir. Nitel araştırmanın bir kutba, nicel araştırmanın ise diğer kutba sabitlendiği bir noktada, karma yöntem araştırması orta alandaki geniş noktaları kapsamaktadır (Johnson ve Onwuegbuzie, 2004, s. 14-15).

4.4. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI

Bu araştırmada;

- Veri toplama araçlarının hazırlanmasında araştırmacının objektif olduğu varsayılmaktadır.
- Çalışma boyunca araştırmacının ön yargıyla hareket etmediği varsayılmaktadır. MİA'nın araştırmada kullanılan veri toplama araçlarından anket ve mülakatlara objektif ve samimi cevap verdikleri varsayılmaktadır.

4.5. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI

Kurumsal süreçlerde yer alan etkili üst düzey görüşmecilere ulaşmak zor bir süreci de içerisinde barındırmaktadır. Elit mülakatlar için aracılar bulunması, kartopu yönteminin kullanılması, görüşmeden verim alınabilmesi için karşılıklı güven ilişkisini sağlamak gerekmektedir. Ayrıca bu gruptaki kişilerle yapılacak mülakatlar özel bir hazırlık gerektirmektedir (Çamur, 2020, s. 67). Tüm bunlardan hareketle; MİA sınıfının elit mülakat grubu içerisinde yer alması, mülakat elit grubu için alınan randevularda bu sürecin işlemesi araştırmanın bilimsel araştırma yöntemi yönünden sınırlılığını oluşturmaktadır.

Çalışmanın diğer bir sınırlılığı; çalışmanın mülki idare sisteminin ve MİA'nın fonksiyonları ve işleyişindeki değişimin saptanması ve geleceğine dair öngörülerde bulunulması üzerine kurulu olduğundan MİA'nın özellikle de kaymakamların atanma usullerine yer verilmemiştir.

Araştırma verileri açısından değerlendirdiğimizde verilerde; "diğer" olarak gruplandırılan unvan dâhil olmak üzere beş unvanın bulunması bunun yanı sıra cinsiyet, eğitim, mezun olunan fakülte, yaş, mesleki deneyim, görev yapılan bölge

gibi birçok değişkenin araştırmada yer alması ve bu değişkenler üzerinden yapılacak olan analizlerin tezin çok fazla uzun olmasına sebep olacağı düşüncesiyle bu değişkenler kullanılarak araştırmacı tarafından analizler yapılmakla birlikte, çalışmada yalnızca önemli değişiklik sergileyen değişkenlerin analiz sonuçlarına yer verilmiştir.

4.6. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Bu kısımda hangi araştırma modelinin kullanılacağı, hangi kişilerin veya ortamların araştırmaya dâhil edileceği, araştırmada kullanılacak verilerin nasıl toplanacağı ve araştırma verilerinin nasıl analiz edileceği belirlenmektedir (Kıyıcı, 2019, s. 23).

Çalışmada nitel ve nicel yöntemin bir arada kullanılması olarak da adlandırılan karma yöntem (Aydın, 2023, s. 132, Butgel Tunalı ve ark., 2016, s. 106; Onwuegbuzie ve Leech, 2006, s. 474; Leech ve Onwuegbuzie, 2007/2009, s. 266) kullanılmıştır. Nitel araştırma, bireylerin veya grupların sosyal veya beşeri bir soruna atfettikleri anlamı keşfetmeye ve anlamaya yönelik bir yaklaşımdır. Araştırma süreci, ortaya çıkan soruları ve prosedürleri, tipik olarak katılımcının ortamında toplanan verileri, ayrıntılardan genel temalara doğru tümevarımsal olarak inşa edilen veri analizini ve araştırmacının verilerin anlamını yorumlamasını içermektedir. Bu yöntemi uygulayanlar, verilerden temalara ve bireysel anlama odaklanan tümevarımcı bir tarz kullanmakta ve bir durumun karmaşıklığını rapor etmenin önemini vurgulamaktadırlar. Nicel araştırma, değişkenler arasındaki ilişkiyi veya gruplar arasındaki bir karşılaştırmayı inceleyerek nesnel teorileri test etmeye yönelik bir yaklaşımdır. Nicel araştırmacılar teorileri tümdengelim yoluyla test etmekte, önyargıya karşı koruma sağlamakta, alternatif veya karşı olgusal açıklamaları kontrol etmekte ve bulguları genelleştirmeye ve tekrarlamaya çalışmaktadır (Creswell ve Creswell, 2023).

Birçok araştırmacı, yalnızca nitel veya nicel yöntemin tek başına kullanılmasının yeterli olmadığını; bu iki yöntemin birlikte kullanılmasının daha kaliteli sonuçlar vereceğini savunmaktadır (Brock-Utne, 1996; Creswell ve Creswell, 2023). Çalışmada tek başına nitel ya da nicel yöntem kullanılmamasının sebebini değerlendirdiğimizde; nitel yöntemin, örneklem sayısının az olması, bireyin düşünce ve duygularına dayanabileceği riskini taşıması, elde edilen verilerin genellenebilir

çıktılara ulaşmada yetersiz kalması, tekrarlanamaz ve yanlışlanamaz olması bakımından eleştirilmesi ve hatta yeterince bilimsel olmadığının iddia edilmesidir. Bilimselliğin ise nitel yöntem uygulamalarında, nicel yöntem kurallarının uygulanması ile sağlanabileceği ileri sürülmektedir (Aydın-Çakır ve Türkeş-Kılıç, 2021, s. ö3; Lijphart, 1971). Çalışmada nitel araştırma yöntemi desenlerinden fenomenoloji kullanıldığından ve yaklaşımın olumsuz yanlarından birinin bireylerin yorumlarının bütünüyle objektif olamayacağı belirtildiğinden (Coşkun ve ark., 2015, s. 65) çalışmada sadece nitel yöntem kullanılmaktan kaçınılmıştır. Ayrıca nicel araştırmalarda araştırmacı fiziksel ve duygusal olarak araştırmaya katılmazken, nitel araştırmalarda araştırmacı doğrudan araştırmaya dâhil olmakta, araştırmanın merkezinde yer almaktadır (Erdal Arslan, 2022, s. Ö396). Bazı bireyler anketlerde bulunan kapalı uçlu soruların kendilerini yeterince ifade etmelerine imkân sağlamadığı için bu sorulara cevap vermek istemeyebilirler. Ancak aynı konu üzerinde yapılan açık uçlu soruların olduğu bir mülakatta bu bireylerin kendilerini daha fazla ifade etmelerine imkân tanınmaktadır (Yıldırım, 1999, s. 15). Ayrıca çalışmada ele alınan konuyu argümanlarla değil, verilerle belirtmek gerekmektedir (Alexandrov, 2004, s.137). Bu sebeple çalışmada nicel yöntem de kullanılmıştır.

Karma yöntem (Aydın, 2023, s. 132, Butgel Tunalı ve ark., 2016, s.106; Onwuegbuzie ve Leech, 2006, s.474; Leech ve Onwuegbuzie, 2007/2009, s. 266), üçüncü ana araştırma yöntemi olarak kabul edilmektedir (Aydın Çakır ve Türkeş Kılıç, 2021, s. 1). Karma yöntem araştırması, hem nicel hem de nitel verilerin toplanmasını, belirli bir prosedür veya tasarımın kullanılmasını, bu iki veri türünün birleştirilmesini (veya entegre edilmesini) ve birleştirilmiş veri tabanlarından elde edilen içgörüler hakkında sonuçlar çıkarılmasını içeren bir araştırma yaklaşımıdır (Creswell ve Creswell, 2023). Nicel ve nitel yöntem kullanılarak elde edilen bulguların birlikte değerlendirilmesi ve karşılıklı olarak bir diğerini tamamlamaları gerekmektedir (Aydın Çakır ve Türkeş Kılıç, 2021, s.2).

Bu yöntemin kullanılmasının başlıca sebebi; karma yöntemin yapılan araştırmanın kalitesini ve güvenilirliğini artırması sebebiyle araştırma sonucu ortaya çıkan bilginin daha sağlam bir temele dayandığının yaygın olarak kabul edilmesidir (Genç Tetik, 2020, s. 169). Butgel Tunalı ve ark. (2016, s.111) bunu yöntemin "en büyük üstünlüğü" olarak görmektedirler. Bu yöntem; sadece nitel ya da nicel araştırmalardan bir tanesi kullanılarak elde edilen verinin zayıf ve eksik kalan yanlarını, iki yöntemi beraber sentezleyip kullanarak giderme amacı taşımaktadır

(Aydın, 2023, s.7). Bu noktada karma yöntemin kullanılmasındaki diğer bir neden; nitel ve nicel yöntemlerin içinde barındırdığı sınırlılıkların birbirlerinin güçlü yönlerini kullanmak suretiyle dengeleme yoluna gitmeleridir (Aydın Çakır ve Türkeş Kılıç, 2021, s.3). Ayrıca bu yöntem ile tek bir yöntemden elde edilecek verilerin dışına çıkılarak hem nicel hem de nitel araştırma yöntemlerinin güçlü yönleri birleştirilerek sağlanan verilerle daha güçlü bir çalışma ortaya çıkarmak mümkündür (Aydın, 2023, s.7).

Yöntemi çalışma konusunun ait olduğu alan açısından değerlendirdiğimizde; kamu yönetimi disiplini bir bilim dalı olmasının yanında bir uygulama alanıdır. Dolayısıyla disiplin, karma yöntemin elde ettiği pragmatik bilgiyi etkin bir biçimde kullanabileceği bir saha da sunmaktadır (Genç Tetik, 2020, s. 169).

Bu kısımda ayrıca nitel ve nicel verilerin geçerlik ve güvenirliği ile mülakat ve ankete katılan katılımcılara dair genel bilgilere yer verilmiştir.

4.6.1. Araştırma Modeli (Deseni)

Bu çalışmada nitel araştırma yönteminin bir deseni olan fenomenoloji kullanılmıştır.

Fenomenoloji; bireylerin belirli bir olgu veya kavram hakkındaki anlayışlarını, duygularını, bakış açılarını ve algılarını ifade etmelerini sağlayan ve bu olguyu nasıl deneyimlediklerini açıklamaya yönelik bir nitel araştırma yöntemidir (Rose ve ark., 1995).

Çalışmada fenomenolojinin kullanılmasının nedeni; sosyal olay/olguların oldukları ve yaşandıkları biçimde incelenmeleri ve açıklanmaları gerekliliğidir. Böylelikle araştırmacı "ne, niçin oluyor?" sorusuna cevap bulabilecektir (Coşkun ve ark., 2015, s. 65). Ayrıca fenomenolojik araştırmanın; katılımcıların kendi dünyalarına dair bir görüş ortaya çıkarmak veya katılımcıların geçmiş yaşamlarından edindikleri deneyimlerin ne anlama geldiğini anlamaktır (Johnson ve Christensen, 2019). Dolayısıyla mülki idaredeki değişimi inceleyen bu çalışma için fenomenoloji deseninin kullanılması gerekmektedir.

4.6.2. Evren ve Örneklem

Çalışmanın mülki idare sistemindeki yeni eğilimler karşısındaki değişimi incelemesi; hedef kitlenin mülki idare sisteminde yakından ilgisi olan unvanlardan oluşmasını gerektirmiştir. Anket ve mülakat; vali, vali yardımcısı, mülkiye

başmüfettişi, mülkiye müfettişi, hukuk işleri müdürü, kaymakam ve kaymakam adaylarına uygulanmıştır.

Hem nitel hem de nicel verilerde temel gereklilik, örneklemin içinden çekildiği popülasyonu temsil etmesidir (Cohen ve ark., 2000, s. 95). Araştırma bulgularının benzer özellikleri taşıyan daha büyük gruplara genellenebilmesi için seçilen örneklemin evreni temsil etmesi gerekmektedir. Bunun için evrendeki her varlığın seçilen örneklem içinde yer alma şansı aynı olmalıdır (Kalıpsız, 1976, s. 72; S. Yıldız, 2017, s. 421). Aşağıdaki tabloda evreni oluşturan varlıkların toplam sayısı bilindiğinde %95 ve %99 güvenlik düzeylerinde (α= 0.05 ve α= 0.01), belli sayıdaki evrenler için kurumsal örneklem büyüklükleri verilmiştir (Can, 2017, s. 28).

Tablo 3: Örnek boyutu, güven seviyeleri ve örnekleme hatası (Evren bilindiğinde kuramsal örneklem büyüklükleri)

Evren	%95 güven düzeyi ile %5'lik örnekleme hatası *Örnek popülasyonun büyüklüğü*	%99 güven düzeyi ile %1'lik örnekleme hatası *Örnek popülasyonun büyüklüğü*
50	44	50
100	79	99
200	132	196
500	217	476
1,000	278	907
2,000	322	1,661
5,000	357	3,311
10,000	370	4,950
20,000	377	6,578
50,000	381	8,195
100,000	383	8,926
1,000,000	384	9,706

Cohen ve ark. 2000, s. 95

Ankete başlanıldığı dönemde MİA'nın toplam sayısı 1.995'tir. Ankete katılım sayısı 347 kişidir. Tablo 3'ü incelediğimizde 2,000 evreni için %95 güven aralığında örneklem sayısının 322 olması gerekmektedir. Bu sebeple α= 0.05 anlamlılık düzeyini seçtiğimizde, bu değerin %95 olasılıkla bu sınırlar arasında, %5 olasılıkla da bu sınırların dışında kalabileceği kabul edilmiştir.

4.6.3. Veri Toplama Araçları

Çalışmada yarı yapılandırılmış mülakat, elit mülakat ve anket kullanılmıştır.

Yarı yapılandırılmış mülakatta mülakatı gerçekleştiren araştırmacı kaba hatlarıyla bir yol haritasına sahiptir. Ancak mülakatçı, cevaplayıcının ilgisi ve bilgisine göre bu genel çerçevenin dışına çıkarak farklı sorular sorarak araştırılan konunun farklı boyutlarını ortaya çıkarmaya çalışmaktadır (Coşkun ve ark. 2015, 94).

Çalışmada kullanılan diğer bir teknik elit mülakat yöntemidir. Eğer kişilerin çalışmaya dair konudaki deneyimleri üst düzey ve etkileri sıradan kişilerden farklı ise elit tanımlaması kullanılmaktadır. Elit görüşmelerin en önemli fonksiyonlarından bir tanesi araştırmacının konu hakkındaki kişilerin tutum ve inançlarını algılayarak benzersiz ve zengin bir veri elde etmesidir. Elde edilen verinin birinci elden olması araştırmacının konuyu derinlemesine anlamasını sağlamasıdır (Çamur, 2020, s. 67).

Üçüncü veri toplama aracı olarak anket kullanılmıştır. Böylelikle hem çevrim içi anket yaparak hem de eş zamanlı olarak mülakat gerçekleştirerek nicel verilerden elde edilen veriler SPSS ile analiz edilmiş, yarı yapılandırılmış mülakatlar ile elde edilen veriler de nitel yöntemler ile analiz edilerek her iki yöntemden elde edilen bulgular karşılaştırılarak değerlendirilmiştir.

4.6.4. Verilerin Toplanması

Çalışmada anket ve mülakat veri toplama araçlarının kullanılmasına karar verildikten sonra anket soruları hazırlanarak danışmanım Sayın Prof. Dr. Hamza Ateş ile Tez İzleme Kurulu Üyelerim Prof. Dr. Ahmet Nohutçu ve Prof. Dr. Yaşar Bülbül'e mail yoluyla sunulmuştur. 13.08.2021 tarihinde anket soruları pilot uygulama amacı ile bir Vali Yardımcısı Vekiline, 15.08.2021 tarihinde bir Vali-Mülkiye Başmüfettişine mail ile sunulmuş, Vali-Mülkiye Başmüfettişi soruların isabetli olduğunu ve ankette çıkarılacak herhangi bir soru olmadığını, Vali Yardımcısı Vekili de soruların gayet mantıklı ve makul olduğu görüşünü paylaşmıştır. Yine bir Kaymakam da soruların uygun olduğunu belirtmiştir.

Anket sorularını hazırlarken;

- Anket uygulanmasının amacı nedir?
- Bu anket daha önce uygulanmış mıdır?
- Anketin uygulanması için uygun yöntem nedir?
- Hangi sorular sorulmalıdır?

- Sorular nasıl sorulmalıdır?
- Anket verileri nasıl analiz edilecektir? (İstatistiksel analiz)
- Sonuçlar nasıl rapor edilecek?

Soruları üzerinde araştırmalar yapılmıştır.

Soruları yazmadan önce araştırma soruları, amaçları ve hipotezleri üzerinde düşünülerek analiz planı çıkartılmıştır. Bunlara istinaden tüm soruların gerekli olup olmadığı, anketteki her bir sorunun ne amaçla sorulduğu, ne tür bilgiler elde edilmek istendiği konuları üzerinde çalışmalar yapılmaya devam edildi. Bir anket soru havuzu oluşturulmuştur. Anket sorularının bir anlam bütünlüğü içerisinde verilmesi için ölçülmeye çalışılan konular ayrı ayrı başlıklara bölünmüştür.

Ankette, alan yazında keşfedici özelliği taşımadığı belirtilen kapalı uçlu sorulara, cevap alma dönüşlerinin düşük olma riski olan ve zaman alıcı açık uçlu sorulara yer verilmemiş, yapılandırılmış anketler tercih edilmiştir.

Anket sorularında;

- Gerekli soruların sorulmasına,
- Birden fazla aynı hipotezi ölçen soruların sorulmamasına,
- Soru geçişlerinin yumuşak ve doğal akışta olmasına, birbiri ile ilişkili soruların bir arada bulunmasına, ayrı başlıkta verildi ise de verildiği konuya ilişkin olmasına,
- Eksik soruların olmamasına,
- Soruların genelden özele bir mantık çerçevesinde sıralanmasına,
- Yönlendirici soruların sorulmamasına,
- Soruların tarafsız olduğuna dair izlenim sağlanmasına,
- Her sorunun tek bir kavrama dair olmasına ve bir hipotezi test etmesine, belirsizliğe yol açan bileşik sorular sorulmamasına,
- Anlaşılmayan, açık ve net olmayan, katılımcıların sorulardan anlam çıkarmasına sebebiyet verecek sorular sorulmamasına,
- Cevap seçeneklerinin hep aynı seçenek olmamasına ve çakışmamasına,
- Çoktan seçmeli sorularda temsili veya olası cevap seçeneklerinin ortaya konulmasına,
- Utandırıcı, kırıcı, hileli, katılımcıyı zora sokacak sorular sorulmamasına,

Dikkat edilmiştir.

Anket sorularında Özmen (2012b) çalışmasından S15, S16, S17, S21, S22, S24 numaralı soruların kullanılması amacıyla mail ile izin istenmiş. Prof. Dr. Alper

Özmen mailinde; anılan soruların aynen veya uyarlanarak kullanılabileceği hakkında izin vermiştir.

Sonrasında yarı yapılandırılmış mülakat için mülakat soruları benzer yöntemle hazırlanmıştır. Anket ve mülakat soruları için Sosyal ve Beşeri Bilimler Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Kuruluna sunulacak olan Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu Başvuru Formu, Etik Kurul Başvuru Formu, Aydınlatılmış Onay Formu hazırlanarak etik kurul izni işlemleri başlatılmıştır. Anket ve mülakat çalışmasına Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu'nun 01.09.2021 tarihli toplantısında alınan 2021/50 sayılı etik kurul onayı ile izin verilmiştir. Mülakat için etik kurul onayı alınmasının ardından valiliklere ve kaymakamlıklara başvurularak randevu alınmaya başlanmıştır. Mülakat ve anket grubu; MİA Sınıfında yer alan Vali, Mülkiye Başmüfettişi, Mülkiye Müfettişi, Vali Yardımcısı, Hudut Mülki İdare Amiri, Hukuk Müşaviri, Hukuk İşleri Müdürü, Kaymakam, Kaymakam Adayı ile Eski Mülki İdare Amirleridir.

Çamur (2020, s. 69-73)[100]'a göre kişi ya da grupların araştırılan konu üzerindeki ya da karar alma süreçlerindeki deneyimleri üst düzey ve etkileri de sıradan bireylerden farklı ise yapılan mülakatlar "elit görüşme" olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla üst düzey yöneticiler ile yapılan görüşmeler bu kapsamda değerlendirilmektedir. Elit görüşmelerin en önemli özelliklerinden biri; araştırmacının mülakat yaptığı kişinin araştırılan konu üzerindeki düşüncelerini anlamasına yardımcı olarak zengin ve benzersiz bir veri elde etmesidir. Elit görüşmeler sayesinde araştırmacı, raporlara, medyaya, yayınlara aksetmemiş, sıradan mevkideki insanlardan elde edilemeyecek, üst düzey deneyimi yansıtan benzersiz bir veriye ulaşma şansı yakalamaktadır. Ancak elit gruplara ulaşmak çoğu zaman zordur ve bu kişiler ile yapılacak mülakatlar özel bir hazırlık gerektirmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde elit gruba ulaşmak için aracı bulmak, kartopu yöntemini kullanmak gerekmektedir. Aynı zamanda görüşmelerden tam bir verim sağlamak için karşılıklı bir güven inşa etme zorunluluğu bulunmaktadır. Çalışmada da mülakatların gerçekleştirilmesinde belirtilen bu zorluklarla karşı karşıya kalınmıştır. Bu sebeple ilk mülakata 14 Ekim 2021 tarihinde başlanmıştır. Mülakatlar 31 Aralık 2022 tarihinde sonlandırılmıştır. Anket çalışmasına ise 16 Aralık 2021 tarihinde başlanmış, 31 Aralık 2023 tarihinde sonlandırılmıştır.

[100] Bkz. Elif Gözler Çamur (2020), Sosyal Bilimlerde Bir Araştırma Yöntemi Olarak "Elit Görüşme": Teknikler ve Sahadan Notlar.

4.6.5. Verilerin Analizi

Verilerin analizinde SPSS 26 analiz programı kullanılmıştır.

4.7. Geçerlik ve Güvenilirlik

4.7.1. Nitel Verilerin Geçerlik ve Güvenirliği

Bilimsel çalışmaların en önemli ölçütlerinden biri sonuçların inandırıcılığıdır. Nitel çalışmalarda bu inandırıcılığı göstermek için araştırma süreci ve verilerin net ve ayrıntılı bir biçimde tanımlanması, örneklem seçiminin yeterli düzeyde olması gerekmektedir (Başkale, 2016, s. 23). Araştırma konusu ve amacıyla ilişkilendirerek kullanılan veri toplama aracının uygunluğu ve araştırmacının objektifliği nitel araştırmaların geçerliğinde önemli rol oynamaktadır (Erdal Arslan, 2022, s. Ö398). Nitel verilerin geçerlik ve güvenirliği[101] için dört ölçüt belirlenmiştir. Bunlar; inandırıcılık, aktarılabilirlik, tutarlılık, doğrulanabilirliktir (Guba, 1981, s. 80; Ravitch ve Carl, 2015, s. 193).

4.7.2. Nicel Verilerin Geçerlik ve Güvenirliği

Anketin güvenilirliğini ölçmek için Cronbach Alpha güvenilirlik analizi kullanılmıştır.

Cronbach alfa katsayısı anket maddelerinin iç tutarlılığının bir ölçüsüdür. Ölçekte bulunan maddelerin homojen yapısını açıklamak ve sorgulamak için kullanılmaktadır. Cronbach alfa katsayısı ne kadar yüksek ise ölçekteki maddeler birbirleri ile o kadar tutarlıdır. Cronbach alfa likert tipli ölçeklerde kullanılmaktadır. Katsayılar aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir (Yıldız ve Uzunsakal, 2018, s. 19):

$0 < R2 < 0.40$ ise güvenilir değil,

$0.40 < R2 < 0.60$ ise düşük güvenilirlikte,

$0.60 < R2 < 0.80$ ise oldukça güvenilir,

$0.80 < R2 < 1.00$ ise yüksek güvenilirlikte.

Kendi geliştirdiğimiz anket çalışmamızda; 62 maddelik Cronbach alfa güvenilirliği 0,789 bulunmuştur. Yani maddelerin güvenilirliği, “oldukça güvenilir” aralığında yer almaktadır.

[101] Guba, “geçerlik ve güvenirlik” yerine “güven duyulabilirlik” kavramını kullanmıştır.

Tablo 4: Güvenilirlik istatistikleri

Cronbach's Alpha	N of Items
,789	62

Tablo 5: Madde toplam istatistikleri

Sorular[102]	Madde silinirse ölçüm (ortalama)	Madde silinirse ölçüm (varyans)	Madde toplam (korelasyon)	Madde silinirse Cronbach Alpha katsayısı
S1	198,78	279,461	,115	,789
S2	198,54	276,070	,242	,785
S3	200,41	271,208	,350	,782
S4	199,29	276,214	,202	,787
S5	198,61	277,423	,218	,786
S6	198,24	281,230	,092	,789
S7	198,90	272,197	,358	,782
S8	198,73	277,999	,192	,787
S9	200,65	279,487	,165	,787
S10	199,83	274,691	,214	,786
S11	199,08	270,997	,325	,783
S12	198,71	271,125	,390	,782
S13	198,39	275,285	,295	,784
S14	198,38	279,578	,149	,788
S15	199,73	279,691	,104	,789
S16	200,39	281,782	,060	,790
S17	200,54	277,319	,239	,786
S18	198,61	275,771	,291	,785
S19	199,67	267,944	,390	,780
S20	199,41	273,150	,309	,784
S21	199,04	274,030	,272	,785
S22	200,22	282,418	,027	,791
S23	200,22	281,429	,055	,791
S24	198,99	275,708	,235	,786
S25	199,57	269,650	,371	,781
S26	199,73	272,090	,294	,784
S27	200,22	271,332	,336	,783
S28	201,24	279,060	,257	,786
S29	198,64	279,265	,171	,787
S30	200,15	270,480	,333	,782
S31	199,11	270,667	,378	,782

[102] Soruların açık hali için Bkz. EK5

S32	200,51	273,609	,276	,784
S33	200,19	276,214	,181	,787
S34	199,16	280,336	,068	,791
S35	199,00	280,000	,076	,791
S36	199,92	272,167	,286	,784
S37	198,70	277,869	,207	,786
S38	200,67	274,483	,235	,786
S39	200,31	271,990	,297	,784
S40	201,03	275,326	,264	,785
S41	200,72	274,451	,240	,785
S42	199,74	270,956	,289	,784
S43	198,18	280,822	,166	,788
S44	200,46	278,110	,137	,789
S45	200,78	275,765	,209	,786
S46	200,78	275,484	,214	,786
S47	198,68	281,935	,033	,792
S48	200,31	280,314	,075	,791
S49	199,91	269,778	,323	,783
S50	200,10	273,424	,218	,786
S51	198,70	283,916	-,014	,792
S52	199,97	277,086	,124	,790
S53	199,03	280,617	,070	,791
S54	198,01	281,465	,137	,788
S55	198,27	277,369	,235	,786
S56	198,63	278,406	,143	,788
S57	200,51	274,372	,239	,785
S58	198,63	276,021	,276	,785
S59	198,56	276,963	,273	,785
S60	198,86	272,129	,311	,783
S61	198,11	282,119	,086	,789
S62	198,01	281,847	,130	,788

Tablo 5'te son sütunda yer alan değerlere bakıldığında madde silindiğinde Cronbach alfa değerinin nasıl değiştiği görülmektedir. Güvenilirlik değerlerine bakıldığında çok büyük bir değişim olmadığı görülmektedir. Yani birçok maddenin güvenilirlik değerini (0.60 < R2< 0.80) ,60 değerine düşürmediği gözlendiğinden dolayı ölçekte madde çıkarılmasına gidilmemiştir. S47 ve S51'inci sorular anketten çıkarıldığında Cronbach alfa değeri ,792'ye yükselecektir. Ankette Cronbach alfa değeri ,789 olup, oldukça güvenilir aralığında olduğundan böyle bir uygulama tercih edilmemiştir.

4.8. Katılımcılara Dair Genel Bilgiler

4.8.1. Nitel Verilere Dair Katılımcıların Genel Demografik Profili

Aşağıda yapmış olduğum mülakatlar; tabloda unvan, bölge ve cinsiyet bazlı şekilde katılımcıların isimleri gizlenerek ve kodlanarak yer almaktadır. Mülakatlar yapıldıktan sonra MİA'nın unvan ve görev yerlerinde değişiklikler yaşansa da mülakatın gerçekleştirildiği tarihteki unvan ve bölge baz alınmıştır.

Mülakatlarda; Crouch ve McKenzie (2006, s. 483) 15-20 (yirmiden az) katılımcıyı yeterli örneklem büyüklüğü olarak önermektedir. Tarafımızca otuz bir mülakat ve sekiz MİA'nın yer aldığı odak grup görüşmesi olmak üzere toplam otuz dokuz görüşme gerçekleştirilmiştir. Ancak çalışmada karma yöntem kullanılması, hem nitel hem nicel bulgulara ayrı ayrı yer verilmesi çalışmadan bazı mülakatların başka çalışmalarda kullanılmak üzere çıkartılmasına sebep olmuştur. Çalışmadan odak grup görüşmesi ve altı mülakat çıkartılmıştır. Çalışmada yirmi beş mülakat yer almaktadır. Mülakatta yer alan MİA'nın atamalar ile unvan ve görev yerleri değişse de mülakat yapıldığındaki unvan ve bölgeler dikkate alınmıştır.

Mülakatta bazı bölgeler aynı olsa da illerin farklılık göstermesine özen gösterilmiştir. Örneğin Marmara bölgesindeki mülakatlar İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Kırklareli, Yalova illerinde gerçekleştirilmiştir.

Çalışma çıktıları toplam 273 sayfa olarak 273 azıya dökülmüştür. Katılımcıların cevaplarına göre sayfa sayıları; V1: 7 s., V2: 12 s., V3: 11 s., V4: 6 s., V-MB: 26 s., HDT-MİA: 9 s., MB1: 20 s., MB2: 10 s., MB3: 16 s., B. : 20 s., K1: 3 s., K2: 4 s., K3: 8 s., K4: 5 s., K5: 5 s., K6: 5 s., K7: 9 s., K8: 11 s., VY1: 12 s., VY2: 11 s., VY3: 7 s, VY4: 9 s, VY5: 20 s., VY6: 9 s., VY7: 18 s.'dır.

Tablo 6 : Mülakat yapılan katılımcılara dair bilgiler

S.NO	GÖREV YAPTIĞI BÖLGE	UNVAN	KOD	CİNSYETİ
1	MARMARA	VALİ	V1	ERKEK
2	KARADENİZ	VALİ	V2	ERKEK

3	MARMARA	VALİ	V3	ERKEK
4	MARMARA	VALİ (EMEKLİ)	V4	ERKEK
5	MERKEZ	VALİ-MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ	V-MB	ERKEK
6	MARMARA	VALİ-MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ-HUDUT MÜLKİ İDARE AMİRİ	HDT-MİA	ERKEK
7	MERKEZ	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ	MB1	ERKEK
8	MERKEZ	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ	MB2	ERKEK
9	MERKEZ	MÜLKİYE BAŞMÜFETTİŞİ	MB3	ERKEK
10	MERKEZ	BAŞKAN	B.	ERKEK
11	MARMARA	KAYMAKAM	K1	ERKEK
12	MARMARA	KAYMAKAM	K2	ERKEK
13	MARMARA	KAYMAKAM	K3	ERKEK
14	MARMARA	KAYMAKAM	K4	ERKEK

15	MARMARA	KAYMAKAM	K5	KADIN
16	MARMARA	KAYMAKAM	K6	ERKEK
17	MARMARA	KAYMAKAM	K7	ERKEK
18	AKDENİZ	KAYMAKAM	K8	ERKEK
19	MARMARA	VALİ YARDIMCISI	VY1	KADIN
20	MARMARA	VALİ YARDIMCISI	VY2	ERKEK
21	MARMARA	VALİ YARDIMCISI	VY3	ERKEK
22	MARMARA	VALİ YARDIMCISI	VY4	ERKEK
23	İÇ ANADOLU	VALİ YARDIMCISI	VY5	ERKEK
24	MARMARA	VALİ YARDIMCISI	VY6	ERKEK
25	MARMARA	VALİ YARDIMCISI	VY7	ERKEK

4.8.2. Nicel Verilere Dair Katılımcıların Genel Demografik Profili

Aşağıdaki tabloda ankete katılan MİA'nın cinsiyet, unvan, eğitim, mezun oldukları fakülte, yaş, mesleki deneyim, görev yaptıkları bölge gibi genel demografik profili yer almaktadır.

Tablo 7: Katılımcıların genel demografik profili

		Sayı	Sütun N %
Cinsiyetiniz	Kadın	16	4,6%
	Erkek	331	95,4%
Unvanınız	Vali	13	3,7%
	Vali Yardımcısı	49	14,1%
	Kaymakam	211	60,8%
	Kaymakam Adayı	44	12,7%
	Diğer	30	8,6%
Eğitiminiz	Lisans	221	63,7%
	Yüksek Lisans	98	28,2%
	Doktora	28	8,1%
Mezun Olduğunuz Fakülte	Siyasal Bilgiler Fakültesi	138	39,8%
	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	185	53,3%
	Hukuk Fakültesi	24	6,9%
Yaşınız	24-30	89	25,6%
	31-40	129	37,2%
	41-50	70	20,2%
	51-60	45	13,0%
	61 ve üstü	14	4,0%
Mesleki Deneyiminiz	0-5 yıl	144	41,5%
	6-10 yıl	49	14,1%
	11-15 yıl	31	8,9%
	16-20 yıl	34	9,8%
	21 yıl ve üstü	89	25,6%
Görev Yaptığınız Bölge	Marmara	53	15,3%
	İç Anadolu	60	17,3%
	Ege	28	8,1%
	Akdeniz	39	11,2%

Karadeniz	74	21,3%
Doğu Anadolu	53	15,3%
Güneydoğu Anadolu	15	4,3%
Bakanlık Merkez	25	7,2%

Ankete toplam 347 kişi katılmıştır. Tablo 7'ye baktığımızda; ankete katılan 347 kişinin %95,4'ü erkek (331 kişi), %4,6'sı kadındır (16 kişi). Ankete kadınların erkeklere göre daha az oranda katıldığı görülmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri "Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı"nda görev yapan kadın MİA'nın sayısının az olması ve mesleğe erkeklerden çok daha sonra alınmalarıdır. 1991 yılına kadar MİA mesleği sadece Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültesi mezunları ile erkeklerin alındığı bir meslek grubu iken (Başa, 2007, s.56), 1700 sayılı Kanunda 1991 yılında yapılan bir değişiklik ile dört yıllık eğitim veren bütün siyasal bilgiler, hukuk, iktisadi ve idari bilimler, işletme fakültesi mezunlarına mesleğe giriş hakkı tanınmıştır (Çapar, 2017, s. 15). Bu değişiklik sonrasında 1992 yılında açılan kaymakam adaylığı sınavında ilk defa iki kadın kaymakam adayı mesleğe alınmıştır (Başa, 2007, s. 57).

Ankete katılanların en büyük grubunu kaymakamlar (%60,8) oluştururken, bunu vali yardımcıları (%14,1), kaymakam adayları (%12,7), diğer (%8,6) ve son olarak da valiler (%3,7) takip etmektedir. Diğer grubunun içerisinde (12 Mülkiye Başmüfettişi, 11 Mülkiye Müfettişi, 4 Merkez Teşkilatında Görevli Mülki İdare Amiri, 3 Geçmişte görev yapmış Mülki İdare Amiri) bulunmaktadır. Vali grubunun içerisinde (6 Vali - Mülkiye Başmüfettişi, 2 Şahsa Bağlı Kadroda Vali) bulunmaktadır. 1 Hudut Mülkü İdare Amiri ve 1 Hukuk Müşaviri unvanı ise Vali Yardımcısı unvanına eklenerek değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Ankete katılım açısından bu unvanlarda katılımın az olması, tabloların unvan bazlı çok yer kaplaması, sayısı on beşi dahi bulmayan verileri analiz etmenin doğru sonuçlar veremeyeceği gerçeği ile bu unvanlar yukarıda belirtilen unvanlar içerisinde analiz edilmiştir. Öte yandan ankete katılanların büyük çoğunluğunun kaymakamlar olması MİA içinde kaymakam sayısının fazla olmasından kaynaklanmaktadır.

Katılımcıların eğitim düzeylerini incelediğimizde ankete yanıt verenlerin yarısından fazlası lisans mezunu (%63,7), %28,2'si yüksek lisans, %8,1'i doktora mezunudur. Ankete katılanların mezun oldukları fakülteler sırasıyla; İktisadi ve İdari

Bilimler Fakültesi (%53,3), Siyasal Bilgiler Fakültesi (%39,8), Hukuk Fakültesi (%6,9)'dur.

Demografik bilgileri yaş açısından değerlendirdiğimizde ankete yanıt verenlerin %37,2'si 31-40 yaş aralığındadır. Anket sorularına en az oranda 61 yaş ve üstü cevap vermiştir (%4). Ankete katılanların %26,9'u 24 ila 30 yaş arasında, %20,2'si 41-50 yaş arasında, %13'ü ise 51 ila 60 yaş arasındadır. 31-40 yaş aralığından sonraki yaş aralıklarında, yaş ilerledikçe katılım oranının da düştüğü görülmektedir.

Mesleki deneyim sürelerine baktığımızda anketi cevaplayanların neredeyse yarısı (%41,5) 0-5 yıl hizmet deneyimine sahiptir. Oranın bu şekilde çıkmasında ankete katılanların çoğunun kaymakam (211 kişi) ve kaymakam adayı (44 kişi) olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Ankete katılanların %14,10'u 6-10 yıl arasında, %8,9'u 10 yıldan fazla, %9,8'i 16-20 yıl arasında, %25,6'sı 21 yıldan fazla hizmet vermiştir. 21 yıl ve üstünde hizmet veren MİA, bu kategoride oransal olarak ikinci sırayı almaktadır. 0-5 yıl hizmet aralığına sahip olanlar ile 21 yıldan fazla hizmeti bulunan MİA'nın toplam oranının %67,1 olması araştırma açısından önem arz etmektedir. Çalışmamızın mülki idarenin değişimini; Anglo-Amerikan yönetim modeli ile YKY'nin ilkeleri, YKY'nin yasalara etkisi, yerel yönetim yasaları, CHS v.b. çeşitli dinamikler üzerinden incelemesi, bu değişimlerin ülkemizde kendisini 2000'li yıllardan sonra göstermesi, 9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren CHS'nin uygulanmaya başlanması her iki kıdem aralığının araştırma açısından önemini gözler önüne sermektedir.

Görev yapılan bölge açısından ankete katılanları değerlendirdiğimizde en fazla katılımın %21,3 ile Karadeniz Bölgesinde olduğu görülmektedir. Bunu sırasıyla İç Anadolu (%17,3), Marmara (%15,3), Doğu Anadolu (%15,3), Akdeniz (%11,2), Ege (%8,1), Bakanlık Merkez (%7,2), Güneydoğu Anadolu (%4,3)'tür. Bakanlık merkezin oranının %7,2 olması Mülkiye Başmüfettişi, Mülkiye Müfettişi, Merkez Teşkilatında Görevli Mülki İdare Amiri, Vali - Mülkiye Başmüfettişi, Şahsa Bağlı Kadroda Vali unvanlarını içermesidir.

Son olarak değişkenleri aşağıda cinsiyete göre unvan, cinsiyete göre mesleki deneyim, cinsiyete göre yaş, cinsiyete göre eğitim, çapraz olarak değerlendirdiğimizde;

Tablo 8: Cinsiyete göre unvan tablosu

		Unvanınız									
		Vali		Vali Yardımcısı		Kaymakam		Kaymakam Adayı		Diğer	
		Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %
Cinsiyetiniz	Kadın	1	7,7%	1	2,0%	10	4,7%	4	9,1%	0	0,0%
	Erkek	12	92,3%	48	98,0%	201	95,3%	40	90,9%	30	100,0%
	Toplam	13	100,0%	49	100,0%	211	100,0%	44	100,0%	30	100,0%

Tablo 8'i değerlendirdiğimizde 13 validen 1 MİA'nın kadın olduğu görülmektedir. 49 vali yardımcısından 1'i, 211 kaymakamdan 10'u, 44 kaymakam adayından 4'ü kadındır. Ankete katılan ve diğer olarak gruplandırılan MİA'nın (12 Mülkiye Başmüfettişi, 11 Mülkiye Müfettişi, 4 Merkez Teşkilatında Görevli Mülki İdare Amiri, 3 Geçmişte görev yapmış Mülki İdare Amiri) 30'u erkektir. Ankete katılımın kadın MİA açısından az olmasının sebebi örneklem grubundaki kadın MİA sayısının az olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Tablo 9: Cinsiyete göre eğitim tablosu

		Eğitiminiz					
		Lisans		Yüksek Lisans		Doktora	
		Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %
Cinsiyetiniz	Kadın	11	5,0%	4	4,1%	1	3,6%
	Erkek	210	95,0%	94	95,9%	27	96,4%
	Toplam	221	100,0%	98	100,0%	28	100,0%

Tablo 9'a göre 221 MİA lisans, 98 MİA yüksek lisans, 28 MİA doktora mezunudur. Ankete katılan 347 MİA'nın çoğunluğunun (221 MİA) lisans mezunu olduğu görülmektedir.

Tablo 10: Cinsiyete göre mezun olduğu okul tablosu

		Mezun Olduğunuz Okul					
		Siyasal Bilgiler Fakültesi		İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi		Hukuk Fakültesi	
		Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %
Cinsiyetiniz	Kadın	6	4,3%	9	4,9%	1	4,2%
	Erkek	132	95,7%	176	95,1%	23	95,8%
	Toplam	138	100,0%	185	100,0%	24	100,0%

Tablo 10'a göre ankete katılan 16 kadın MİA'nın 9'unun İİBF, 6'sının SBF, 1'inin hukuk fakültesi mezunu oldukları görülmektedir. Ankete katılan 331 erkek MİA'nın 176'sının İİBF, 132'inin SBF, 23'ünün hukuk fakültesi mezunu oldukları görülmektedir. Ankete katılan toplam MİA üzerinden değerlendirdiğimizde ankete en fazla İİBF (185 MİA), ikinci olarak SBF (138 MİA) mezunlarının katıldığı görülmektedir. Ankete hukuk fakültesi mezunlarının diğer iki gruba göre daha az katılım sağladıkları görülmektedir.

Tablo 11: Cinsiyete göre yaş tablosu

		Yaşınız									
		24-30		31-40		41-50		51-60		61 ve üstü	
		Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %
Cinsiyetiniz	Kadın	10	11,2%	5	3,9%	1	1,4%	0	0,0%	0	0,0%
	Erkek	79	88,8%	124	96,1%	69	98,6%	45	100,0%	14	100,0%
	Toplam	89	100,0%	129	100,0%	70	100,0%	45	100,0%	14	100,0%

Tablo 11'i incelediğimizde ankete katılan 16 kadın MİA'nın 10'u %11,2's, 24-30 yaş aralığındadır. 5'i 31-40, 1'i ise 41-50 yaş aralığındadır. Erkek MİA'ya baktığımızda 331 erkek MİA'dan 124'ü 31-40 yaş aralığındadır. 24-30 yaş aralığında ankete katılan erkek MİA sayısı 79, 51-60 yaş aralığında ankete katılan erkek MİA sayısı 45'tir. Ankete erkek MİA olarak en az katılım 61 ve yaş üstüdür. Bu yaş grubundan 14 MİA ankete katılmıştır.

Tablo 12: Cinsiyete göre mesleki deneyim tablosu

		Mesleki Deneyiminiz									
		0-5 yıl		6-10 yıl		11-15 yıl		16-20 yıl		21 yıl ve üstü	
		Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %	Sayı	Sütun N %
Cinsiyetiniz	Kadın	14	9,7%	0	0,0%	1	3,2%	1	2,9%	0	0,0%
	Erkek	130	90,3%	49	100,0%	30	96,8%	33	97,1%	89	100,0%
	Toplam	144	100,0%	49	100,0%	31	100,0%	34	100,0%	89	100,0%

Tablo 12'de ankete katılan 16 kadın MİA'dan 14'ünün 0-5 yıl, 1'inin 11-15 yıl, 1'inin 16-20 yıl aralığında mesleki deneyime sahip olduğu görülmektedir. Ankete katılan 331 erkek MİA'dan 130'u 0-5 yıl, 89'u 21 yıl ve üstü, 49'u 6-10 yıl, 33'ü 16-20 yıl, 30'u 11-15 yıl mesleki deneyime sahiptir. Ankete en fazla katılım sağlayan

grup 0-5 yıl mesleki deneyime sahip grup olurken bunu ikinci olarak 21 yıl ve üstü deneyime sahip MİA takip etmektedir. Erkek olarak en az katılım sağlayan MİA ise 11-15 yıl aralığındaki mesleki deneyime sahip gruptur. Ankete 21 yıl ve üstü mesleki deneyime sahip MİA'dan katılım sağlayanlar sadece erkek MİA'lardır.

Tablo 13: Yaşa göre mesleki deneyim tablosu

		Mesleki Deneyiminiz									
		0-5 yıl		6-10 yıl		11-15 yıl		16-20 yıl		21 yıl ve üstü	
			Sütun N		Sütun N		Sütun N		Sütun N		Sütun N
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yaşınız	24-30	87	60,4%	2	4,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	31-40	57	39,6%	47	95,9%	24	77,4%	1	2,9%	0	0,0%
	41-50	0	0,0%	0	0,0%	7	22,6%	32	94,1%	31	34,8%
	51-60	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	2,9%	44	49,4%
	61 ve üstü	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	14	15,7%
	Toplam	144	100,0%	49	100,0%	31	100,0%	34	100,0%	89	100,0%

Tablo 13'ü incelediğimizde yaşa göre mesleki deneyime baktığımızda; ankete katılan 0-5 yıl mesleki deneyime sahip MİA'nın 87'si (%60,4) 24-30 yaş aralığında, 57'si (%39,6) 31-40 yaş aralığındadır. Ankete katılan 24-30 yaş aralığındaki 89 MİA'dan 2 MİA, 6-10 yıl mesleki deneyime sahiptir. 6-10 yıl mesleki deneyime sahip 49 MİA'nın 47'si 31-40 yaş aralığındadır. 31-40 yaş aralığındaki 129 MİA'dan kalan 24 MİA, 11-15 yaş aralığında iken, 1 MİA 16-20 yıl yaş aralığındadır. Doğal olarak 24-30 ve 31-40 yaş aralığındaki MİA'dan 21 yıl ve üzerinde deneyime sahip MİA bulunmamaktadır. 24-30 yaş aralığındaki MİA da sadece 0-5 ile 6-10 yıl aralığında mesleki deneyime sahiptir. Bunun tam tersi olarak 51-60 yaş aralığındaki MİA'nın mesleki deneyimleri 16 yıldan fazla, 61 yaş üstü MİA'nın mesleki deneyimleri 21 yıl ve üzerindedir. 51-60 yaş aralığındaki 45 MİA'nın sadece 1'i 16-20 yıl mesleki deneyim aralığında iken, 44'ü 21 ve üstü mesleki deneyime sahiptir. 21 yıl ve üstü deneyime sahip olan 89 MİA'nın 44'ü 51-60, 31'i 41-50, 14'ü 61 ve üstü yaş grubunda bulunmaktadır.

4.9. Verilerin Normalliği

Dağılımın normalliği için SPSS'te iki test yapılmaktadır. Bunlardan bir tanesi Kolmogorov-Smirnov diğeri Shapiro-Wilk'tir. Gözlem sayısı otuzun altında

olduğunda Shapiro-Wilk, otuz ve üstünde olduğunda Kolmogorov-Smirnov kullanılması önerilmektedir. Normallik testi sahip olduğumuz verilerin tanımlanmış bir evrenin normal olasılık dağılımına uyup uymadığının sınanmasına dayanmaktadır. Test ettiği hipotez; "mevcut verilerin dağılımı ile normal olasılık dağılımı arasında fark yoktur." Anlamındaki yokluk hipotezidir (Can, 2017, s. 88-89). Öncelikle ölçeğin ortalaması alınmıştır. Sonrasında da hem Kolmogorov-Smirnov hem de Shapiro-Wilk testleri ile verilerin normalliğine bakılmıştır. Ankete katılanların sayısı 347 olduğundan, yani veri sayısının otuzun üzerinde olması sebebiyle Kolmogorov-Smirnov değerleri dikkate alınmıştır.

Tablo 14: Normallik testi

	Kolmogorov-Smirnov[a]			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Ölçek Ort.	,043	347	,200*	,971	347	,000

Tablo 14'te Kolmogorov-Smirnov testinde Sig. olarak gösterilen p değerinin 0.05'ten büyük olması ($p>0.05$) sonucuna göre "normal dağılımla aralarında fark yoktur" ya da "mevcut verilerin dağılımı ile normal olasılık dağılımı arasında fark yoktur" şeklindeki yokluk hipotezleri kabul edilmiştir. Yani veriler normal dağılımdan anlamlı bir farklılık göstermemektedirler. Bu da normalliğin sağlandığı anlamına gelmektedir.

BÖLÜM V: NİTEL VE NİCEL VERİLERİN BULGULARI, BULGULARIN ANALİZİ VE TARTIŞMASI

5.1. GİRİŞ

Bu çalışma, dünyada meydana gelen paradigma değişimi[103] ile ortaya çıkan ve kökeni Anglo-Amerikan yönetime dayanan[104] YKY yaklaşımının ilkeleri ile Anglo-Amerikan yönetim ilkeleri doğrultusunda, Fransa'dan model alınan bir sistem olan mülki idarenin işlevini ne ölçüde gerçekleştirebildiğini, fonksiyonlarındaki ve işleyişindeki değişimleri ile geleceğini araştırmıştır.

Bu bölümün alt başlıkları, anket ve mülakat bulgularında önemli olarak değerlendirilen noktalar göz önüne alınarak araştırmacı tarafından tasarlanmış ve oluşturulmuştur. Çalışmada mülki idare ve MİA'nın fonksiyonları ve işleyişindeki değişim; MİA'nın yaşanan paradigma değişiminin farkında olup olmadıkları, bu değişimi kabul edip etmedikleri ve bu değişime uyum sağlayıp sağlamadıkları, Türk kamu yönetiminde yaşanan reform kapsamında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları çerçevesinde yapılan yasal değişiklikler, 2000'li yıllardan sonra çıkartılan 4734, 5018, 6360 gibi bazı yasalar sonucunda mülki idarenin işlevi ve MİA'nın görevlerindeki değişim ile bu hususta herhangi bir yetki kaybı yaşayıp yaşamadıkları, görevlerinde daralma ya da genişleme olup olmadığı, eğer varsa bunların hangi alanlarda görüldüğü, mülki idarenin sahip olduğu görevlerin ve MİA'nın gerçekleştirdikleri hizmetlerin ne ölçüde görünür olduğu, bazı hizmetlerin neden mülki idare üzerinden gerçekleştirilmek istendiği ya da gerçekleştirildiği, YKY yaklaşımının ilkelerinin mülki idare sistemi üzerindeki etkileri ile MİA'nın geleneksel yönetim anlayışı ve rolleri ile kullandıkları uygulamalar üzerindeki

[103] Paradigma değişimi; belirli bir alandaki yazılı olan veya yazılı olmayan uygulamaların, dönemin gereksinimlerine uygun olarak köklü biçimde yenilenmesidir (Çevik, 2022, s. 441). Ortaya çıkan yeni paradigmalar; kamu politikaları, kurumsal yapılar, idari uygulamalar üzerinde sürekli etki yaratma potansiyeline sahiptir (Efe, 2016, s. 157). Pek çok araştırmacı bu yeni paradigmalar içerisinde YKY'yi saymaktadırlar. Bkz. Çevik, 2022, 441; Efe, 2016, s. 157; Ozan ve Yolcu, 2022, s. 1794; Özer ve Çiftçi, 2023, s. 25, 27-28.

[104] YKY'nin Anglo-Amerikan kültürden geldiğine ilişkin kaynaklar için Bkz. Drechsler, 2009b, s. 11; Rogers, 2003. Aynı zamanda Anglo-Amerikan dünyanın YKY alanında önemli katkıları bulunmaktadır. Osborne ve Gaebler 1992 yılında yayımladıkları "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" başlıklı kitaplarıyla ve sonrasında yapılan çalışmalarla "Reinventing Government (Devletin Yeniden İnşası)" hareketinin temelini atmışlardır. Bu hareket, bazı yazarlar tarafından YKY hareketinin Anglo-Amerikan versiyonu olarak değerlendirilmekte ve bu yaklaşımın bir parçası olarak görülmektedir (Karcı, 2008, s. 46). Dunn ve Miller (2007, s. 346)'e göre YKY, Osborne ve Gaebler'in "Yönetimi Yeniden İcat Etmek" başlığı altında duyurdukları yeni bir hükümet paradigmasıdır.

etkileri, mülki idare sisteminin kaldırılma olasılığı, mülki idare yerine başka araçların/aparatların kullanılması, mülki idarenin fonksiyonlarından ve MİA'nın gerçekleştirdikleri hizmetlerden hangilerinin diğer aktörlere devredilebileceği, sistemin geleceği ve gelecekte varlığını devam ettirdiği takdirde başka hangi görevleri üstlenebileceği alt başlıkları kapsamında; Anglo-Amerikan yönetim ilkeleri ile YKY yaklaşımının ilkeleri üzerinden ilgili mevzuat, mülki idare ve MİA hakkında düzenlenen çalıştay raporları ve araştırma çıktıları, İçişleri Bakanlığı inceleme ve araştırma raporları, İdareci Kongreleri, Mülki İdare Şuraları İhtisas Komisyonu Raporları ve ilgili alan yazın ile birlikte nitel ve nicel araştırma desenleri kullanılarak incelenmiştir.

Bu bağlamda çalışma; mülki idare amirliği mesleği/hizmet sınıfındaki yöneticilerle yapılan nitel ve nicel araştırmalar sonucunda elde edilen verilere dayanmaktadır. Bu bölümde; nitel ve nicel verilerin bulguları bir arada sunulacak, her iki verinin bulguları; araştırmanın amacı ve hipotezleri doğrultusunda analiz edilerek birleştirilecektir. Ardından, araştırma bulgularının kapsamlı bir tartışması yapılacak ve tartışma çıktılarının hem teori hem de pratikteki sonuçları literatürdeki diğer bulguların sonuçları ile karşılaştırılarak yorumlanacaktır.

Bu bölüm altı alt başlığa ayrılmıştır. Birinci kısım, çalışmada ortaya çıkartılması hedeflenen unsurları içeren giriş bölümü ile başlamaktadır. İkinci alt başlıkta; araştırma bulgularının analizinde ve tartışılmasında dikkat edilen noktalar ele alınmıştır. Üçüncü alt başlıkta, mülki idarenin işleyişi ve fonksiyonları üzerindeki değişimi ortaya çıkarmak için; kamu yönetimi anlayışındaki değişimler, yerel yönetim ile diğer bazı yasaların mülki idare sistemi üzerindeki etkileri, MİA'nın görevlerindeki değişiklikler, MİA'nın görevlerinde herhangi bir yetki kaybının yaşanıp yaşanmadığı, yeniden merkezileşme eğilimleri, MİA'nın denetim yetkileri, dördüncü alt başlıkta; bazı hizmetlerin yapılmasında neden mülki idarenin tercih edildiği, beşinci alt başlıkta; mülki idarenin sunduğu hizmetlerin ne ölçüde görünür olduğuna dair bulgular, analizler ve tartışmalar, yine kendi içerisinde oluşturulan alt başlıklar ile sunulmaktadır. Dördüncü kısımda; YKY yaklaşımının mülki idare sistemi ve MİA üzerindeki etkileri YKY'nin ilkeleri kapsamında açıklanmıştır. Beşinci kısımda mülki idare sisteminin geleceğine dair bulgular; MİA'nın kamu bürokrasisi içerisindeki yeri, CHS'nin mülki idare sistemi ve MİA üzerindeki etkileri, vali atamaları, seçimli valilik, mülki idarenin günümüzde de halen önemini sürdürüp sürdürmediği, mülki idare sisteminin kaldırılması, mülki idare yerine başka

araçların kullanılıp kullanılmayacağı, mülki idare sisteminin kaldırılarak yerini seçimle gelen organlara bırakması hakkındaki düşünceler, mülki idare-yerel yönetim arasındaki görev paylaşımı, hangi görevlerin yerel yönetimlere devredebileceği, mülki idareden yerel yönetimlere devredilemeyecek görevler ve MİA'nın sahip olduğu görevlerden hangilerinin görev-yetki çakışmasına sebep olduğu, MİA'nın gelecekte üstlenebileceği roller/görevler, mülki idarede ya da İl İdaresi Kanununda herhangi bir değişikliğin gerekli olup olmadığı çerçevesindeki bulgular ile bu bulguların analizleri ve tartışmaları yer almaktadır. Altıncı kısımda; ideal bir idari yapılanmanın nasıl olması gerektiğine dair MİA'nın görüşlerine yer verilmiştir. Son alt başlıkta ise araştırmacı tarafından diğer araştırmacılar tarafından gelecekte yapılabilecek çalışmalara yönelik önerilere yer verilmiştir.

Mülakatlarda "Fransız ekolü olarak görülen mülki idare amirleri neden çoğunlukla İngiltere'de eğitim görüyor?" sorusu sorularak; ülkemizde Fransa model olarak alınan bir sistemde görev yapan MİA'nın Anglo-Sakson nitelikteki İngiltere'ye eğitime gönderilmesi arasındaki bağ araştırılmak istenmiş, ancak mülakat sonuçlarından bu eğitimin dil eğitimi, bilgi ve deneyim kapsamında olduğu anlaşıldığından mülakat kısmından çıkartılarak MİA'nın görüşlerine EK4'te yer verilmiştir.

5.2. ARAŞTIRMA BULGULARININ ANALİZ SONUÇLARINDA VE SONUÇLARIN TARTIŞILMASINDA DİKKAT EDİLEN NOKTALAR

Araştırmaya ait nitel ve nicel bulguların analiz edilerek tartışılması bölümü; bu çalışma vasıtasıyla araştırılan probleme dair oluşturulan ve aşağıda yer alan bulgulara taban olan mülakat ve anket soruları çerçevesinde düzenlenmiştir. Öncelikle her bir alt başlık, o bulgunun elde edildiği mülakat ve anket sorusunun araştırmacı tarafından neden tercih edildiğine dair literatüre dayandırılarak oluşturulmuş özet bir argüman ile başlamakta, bulguların genel bir değerlendirmesi ile devam etmekte, bu değerlendirmelerden ne anladığımız yani bulguların sonuçları elde edilmektedir. Bunu yaparken de araştırma başında belirlediğimiz hipotezler ve araştırma soruları ile bulgular arasında ilişki kurularak, hipotezlerimizi destekleyen veya aykırı olan/çürüten bulgular üzerinde durulmuştur. Böylelikle konuyla ilgili tüm bulgulardan bahsedilmiştir. Yine giriş bölümünde verilen literatür ile sürekli ilişki kurulmuştur. Araştırmada hem nitel hem de nicel verilerin kullanılması sebebiyle bu

verilerin hangi noktalarda birbirlerinden ayrıştığı da çalışmada ayrıca belirtilmiştir. Sonrasında, gerçekleştirilen araştırmanın bulgularının sonuçları ile literatürdeki benzer ve farklı sonuçlar arasında araştırmacı tarafından karşılaştırmalar yapılmış, önceki çalışmalarla tutarlı mı yoksa çelişkili mi olduğu belirtilmiş, yapılan karşılaştırmaların ardından araştırmada elde edilen bulguların sonuçlarının farklılaşması/çelişmesi halinde bunun nelerden kaynaklanabileceği dış yorum tekniği[105] kullanılarak araştırmanın bulguları ve literatüre dayandırılarak aşırı genellemelerden kaçınılarak yorumlanmıştır. Yorumlamalarda araştırmanın sınırlılıklarına da dikkat edilmiştir. Çünkü bulgular, belirlenen kapsam ve sınırlılıklar içinde bir anlam taşımaktadırlar.[106] Bu yorumlama ve karşılaştırmalar, aynı zamanda bulgularımızın alandaki yerini anlamamıza yardımcı olmuştur. Yine her alt başlıkta araştırmacı tarafından tüm bu işlemler/adımlar sonucunda elde edilen çıkarımlara ve argümanlara yer verilmiştir. Bu aşamada bulguların tezin sonuç bölümünü destekleyecek biçimde raporlanmasına dikkat edilmiştir.

Bu adımlar çerçevesinde yapılan değerlendirmelerde; çalışmalarda yaygın olarak yapıldığı şekliyle sadece nicel bilgiler üzerinden gidilmemiş, olumlu veya olumsuz sonuçları genelleştirmek gibi peşin bir fikirden çok eleştirel bir değerlendirmeye, konunun çok yönlü tartışılmasına özen gösterilmiştir. Bu eleştirel değerlendirmeyi ve tartışmayı gerçekleştirmek için literatüre çokça başvurularak kuramsal bilgi ile geçmiş dönemde yayımlanmış araştırmaların bulguları ve bu bulgular üzerinden diğer araştırmacıların yaptıkları karşıt, benzer ya da özdeş görüşlere yer verilmiştir. Araştırma sonucu sağlanan yeni bulgular ve geçmişte yapılan çalışmalar ile neyi bildiğimiz; teorik ve kavramsal çerçeve kapsamında konumlandırılarak değerlendirilmiştir. Böylelikle çalışmanın amacı, problemi ile tezin içerimleri arasında kurmaya çalıştığımız ilişkinin, ortaya konulan problemin, varılmak istenen amacın, giriş bölümünde verilen literatürden beklenen ve beklenmeyen bulguların arasındaki ilişki ağlarının okuyucu tarafından görülmesi ve anlaşılması sağlanmaya çalışılmıştır.

Kaya (t.y.)'ya göre bulguların yorumları ayrı olarak verilmeli, bulgularla karıştırılmadan sunulmalıdır. Bu sebeple çalışmamızda bulguların tamamı sunulduktan sonra nitel ve nicel bulguların yorumlanmasına yer verilmiştir. Bulgular,

[105] Dış yorum tekniği; bulguların, önceden oluşturulmuş kriterler ve teorik yapı ile aynı konuda yapılmış diğer araştırmaların sonuçları ile karşılaştırılması ve değerlendirilmesi sürecidir (Kaya, t.y.).
[106] Detaylı bilgi için Bkz.; Kaya, t.y., s. 11;

toplanan ham verilerin birtakım teknikler ile işlenerek çözümlenmesi ile elde edilmekte, sonrasında ise içsel olarak yorumlanmaktadırlar (Kaya, t.y.). Bu bağlamda; tartışmanın yazım aşamasında dikkat edilen diğer bir husus da; araştırmacının objektif olmaya özen göstermiş olması, kendi ön yargılarından ve araştırmanın olası etkilerinden bağımsız kalmaya çalışmasıdır. Diğer bir deyişle bulgular elde edildikleri biçimde, olduğu gibi sunulmuştur. Araştırma bulgularının değerlendirilmesi/yorumlanması aşamasında bulgulara dayalı olarak saptanan/ortaya çıkartılan sonuçların; kuramsal bilginin geliştirilmesi, güvenilir bilgi sunulması ve bu bilgilerin uygulamada kullanılmasını sağlayacak öneriler geliştirilmesine katkı sağlayacak bir biçimde yazılmasına da ayrıca özen gösterilmiştir.

Öte yandan ölçme, bilimin temel faaliyetlerinden biridir. İnsanlar, nesneler, olaylar ve süreçler hakkında bilgi edindikçe, bu gözlemleri anlamak ve bilimsel olarak ilgi duyduğumuz konuları daha iyi kavrayabilmek için genellikle onları sayısallaştırarak ölçmemiz gerekmektedir (DeVellis ve Thorpe, 2022, s. 2). Özdamara'a göre; sosyal bilimlerde incelenen olgular, genellikle sayısal verilere dönüştürülmesi gereken unsurlardır. Veri toplama araçları ile kişilerin çeşitli faktörler üzerinden belirli unsurlar için olumlu-olumsuz, pozitif-negatif tutum ve eğilimlerinin sayısallaştırılması hedeflenmektedir (2016, s. 28). Pek çok bilim adamı araştırma bulgularının olabildiğince sayısallaştırılarak sunulması gerektiğini, bunun da problemin çözümüne katkı sağlayacağını[107] belirtmektedirler. Bu sebeple veriler aktarılırken tablo şeklinde sayısallaştırmaya önem verilmiştir.

Bulguların analizinde farklı analiz türleri kullanılmak ile birlikte genel olarak Türkiye'de sosyal bilimciler tarafından günümüzde de yaygın olarak kullanılan bir istatistiksel analiz türü olan (Özbay, 2008, s. 459) çapraz tablolar tercih edilmiştir. Bunun sebebi; bir değişkenin başka bir değişken üzerindeki etkisini görünür kılmak, bir grubun dağılımını belirlemek, çaprazlanan değişkenler sonucunda meydana gelen olası alt grupların bütün içindeki dağılımını, yüzde oranlarını belirlemek (Özbay, 2008, s. 467), veriler içinde kolayca anlaşılamayacak ilişkileri ortaya çıkarması, daha derinlemesine analiz yapılmasına ve daha ayrıntılı şekilde veri sağlamaya imkân sağlamasıdır (SurveyMonkey, t.y.). Anketin altmış iki sorudan oluşması ve araştırmacı tarafından her bir değişken için ayrı ayrı tablo oluşturmanın sayfa sayısını çok fazla artıracağından ve bunun anlamlı olmadığından yola çıkarak çapraz tablo

[107] Bkz. DeVellis ve Thorpe, 2022, s. 1-3; Kaya, t.y., s. 2; Özdamar, 2017.

verilmeden önce bağımlı değişkenler ile bağımsız değişkenler (cinsiyet, unvan, eğitim seviyesi, mezun olunan okul, yaş, mesleki deneyim, görev yapılan bölge) arasındaki ilişkiye bakılmıştır. Bunun için ilk olarak her bir değişken için ki-kare değerinin istatistiksel anlamlılığına bakılmış, sonrasında Kramer V ile iki değişken arasında güçlü, orta, zayıf ilişkinin olup olmadığı saptanmış, en sonunda da çapraz tablolar oluşturularak alt grupların bütün içindeki dağılımları ortaya çıkartılmıştır. Dolayısıyla bulguların analiz edildiği bu kısımda bazı tablolar unvan bazlı iken, bazıları yaş, bazıları da bölgesel v.b. değişkenler üzerinden verilerek açıklanmıştır.

5.3. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ VE FONKSİYONLARINDAKİ DEĞİŞİM

5.3.1. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim ve Mülki İdare

1980'lerin başlangıcından bu yana ülkelerin kamu yönetimlerinde yaşanan reform hareketleri sonucunda yapı ve işleyiş bakımından önemli değişiklikler gözlemlenmiştir (K.C. Doğan, 2014, s. 123,147; Gökçe ve ark., 2001, s. 19). Gözlenen bu değişim, kamu yönetimlerinin sadece yapısı ve işleyişine dair yeniden gerçekleştirilen bir düzenleme ile sınırlı kalmamış, devlet odağa alınarak işlevlerinin gözden geçirilmesi, aynı zamanda kamu yönetiminin teşkilatlanması, kamu hizmetlerine ilişkin temel prensiplerin ve zihniyetin de köklü bir biçimde dönüştürülmesi talebi yaşanmıştır (Emre, 2002c, s. 305). 1930'ların ilk zamanlarından beri geçerli olan "müdahaleci devlet" anlayışı yerini 1980'lerden sonra "düzenleyici devlet" anlayışına bırakmıştır (Mamur Işıkçı, 2017, s. 167). O yılların başlarında ABD ve İngiltere'de iktidar değişimi sonucunda yeni sağ yaklaşımlar ile devletin küçültülmesi (H.N. Aksu, 2018, s. 108) ve kamu hizmetlerinin piyasa odaklı bir yapıya dönüştürülmesi hâkim düşüncedir. Devlet tekelinde olan üretim, dağıtım, karar ve onay yetkilerinin bırakılması ve özelleştirme yoluyla piyasa ekonomisinin kendi çarkı içinde işlemesi sağlanmaya çalışılmıştır. Devletin ekonomiden geri çekilmesi, kamu harcamalarının azaltılması, devletin sosyal işlevlerinden vazgeçmesi, kamu yönetiminin özel sektör işletmelerine benzer duruma getirilmesi, etkinlik ve verimliliğe dair bakış açısının hâkim kılınması esas amaçlar olarak belirlenmiştir. Bu düşüncelerin arka planında özel sektörde yaşanan değişimler yer almaktaydı. Tüm bunlar İngiltere'de; YKY, ABD'de; "Devletin

Yeniden İnşası (Reinventing Government)"[108] modellerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 1980'lerde yaşanan gelişmeler bununla da kalmamış, demokrasi tartışmaları sivil toplum eksenine kaymıştır. Temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru bir evrilme gerçekleşmiştir. Bu tartışmalar, katılım ilkesini önceleyen yeni bir kamu yönetimi anlayışının ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Halkın doğrudan katılımının sağlanabilmesi için kamusal örgütlenmelerin bu katılıma imkân verecek şekilde küçük parçalara ayrılması ve yerelleştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Halkın yönetime katılabilmesi için başka gereklilikler de gündeme gelmiş, bu yeni yönetim anlayışı; tüm bu değişimlerin yarattığı olumsuzlukları da gidermek için; saydamlık, denetlenebilirlik, yönetim ahlakı gibi unsurları da kapsayacak bir forma bürünerek "anlam genişlemesi" yaşamıştır. Değişimin diğer ülkelere de ihraç edilme çabasına girişilmiş, küreselleşmenin bir gereği olarak tek tip bir kamu yönetimi anlayışı/yaklaşımı ve yapılanmasının tüm dünyada egemen olması için çeşitli uluslararası ve bölgesel kuruluşlar da bu konuda aktif bir rol oynamaya başlamışlardır. Türkiye'de ise yeniden yapılanma tartışmaları 1980'li yılların ikinci yarısında gündeme gelmiştir (Emre, 2002c, s. 305-307). Çünkü 1980'li yıllara gelirken Türk kamu yönetimi örgüt ve işleyişiyle kendisinden beklenen fonksiyonları hızlı ve nitelikli şekilde yerine getirecek bir verimliliğe sahip değildi. Ayrıca iktisadi ve toplumsal gelişmeler çerçevesinde kendisini yenileme esnekliği de gösteremeyen bir yapı sergilemekteydi (DPT, 1973, s.117; Karaer, 1987, s. 54). 1980'li yıllardan sonraki dönemde de ülkemiz kamu yönetimi; örgütsel yapı ve işleyişiyle etkili, verimli, dinamik, kaliteli hizmet sunmaktan uzak bir yapıya bürünmüştü (Taş, t.y., s. 80-81). Münhasıran 2000'lerde bu noktalardaki değişikliklerin yerel düzeyde olduğu alan yazında vurgulanmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin birçok kanunun gerekçelerinde YKY yaklaşımının ilkelerinin yer aldığı görülmektedir.[109] Tüm bu gelişmelerden mülki idare de etkilenmiş, mülki idarenin işleyişi ve MİA'nın fonksiyonlarında değişimler yaşanarak mülki idare kurumsal ve işlevsel değişime uğramıştır (Yıldız ve Avcı, 2023, s. 399).

[108] Bazı kaynaklarda "devlet" kelimesi yerine "hükümet" kelimesi kullanılmıştır (Bkz; Gökçe ve Kutlu, 2002; Mamatova, 2022; Tekin, 2023). Yapılan çalışmaları incelediğimizde "Reinventing Government" ifadesi; "Hükümetin Yeniden Keşfi" Bkz; (Gökçe ve Kutlu, 2002, s. 63; Mamatova, 2022, s. 21; Tekin, 2023, s. 96), "Devletin Yeniden İnşası" Bkz. (Akpınar, 2004, s. 17; Ateş, 2001, s. 52), "Devletin Yeniden Yapılandırılması" Bkz. (O. Yılmaz, 2001, s. 47), "Devletin Yeniden Keşfi" Bkz. (Önder, 2023, s. 21) olarak çevrilmiştir.

[109] Bkz. Göymen, 2000, s. 8; Lamba 2014, s. 140-145; A. Yılmaz, 2007.

Öte yandan kamu yönetimi reformunun esaslarını düzenleyen "*Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*" başlıklı kitapta; teknolojik, ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal alanda hızlı bir değişim sürecinin yaşandığı, bu değişimin bireyleri olduğu kadar toplumları, ülkeleri ve kurumları da etkilediği ifade edilmektedir. Değişim pek çok fırsatı ve aynı zamanda tehdidi de içerisinde barındıran bir kavramdır. Dolayısıyla değişim, tek başına olumlu ya da olumsuz bir anlam ifade etmemektedir. Değişimi zamanında, düzgün bir biçimde idrak edemeyerek kendini yeni oluşan şartlara adapte etme mahareti gösteremeyen kişi ve kurumlar değişimden olumsuz şekilde etkilenmekte ve konumları kötüleşmektedir. Ancak değişimi zamanında ve doğru biçimde idrak ederek değişime karşı sağlıklı bir tutum sergileyenler; kendi amaçları ile değişim gösteren çevre arasında uyumlu alanları saptayabilmekte, böylece değişimin ortaya çıkardığı belirsizliklerin etkilerinin yok olmasını sağlayabilmektedirler. Bu sayede de kurumlar değişim olgusunu yönetme ve kendi konumlarını iyileştirme konusunda bir fırsat yakalamaktadırlar (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 20-21). Diğer taraftan du Gay "günümüz yönetim terminolojisinde 'Değişim', sık sık saf bir iyi olarak takdim edilmektedir. …bir kurumu veya bireyi 'değişime uyum sağlayamamakla veya değişimin muhtelif fırsatlarını kavrayamamakla suçlamak' bir tür ciddi eleştiri halini almıştır" demektedir.[110] Değişime direnenlerin tarih olup olmayacakları bilinmemekle birlikte, modern döneme iz bırakan Weberyen yönetim anlayışının devam ettiğini söylemek de bir hayli güçtür. Üstelik günümüzde artık Weberyen yönetim anlayışının değişip değişmediği değil, değişimin hangi düzeyde olduğu tartışılmaktadır (Al, 2008, s. 9).

Dünyada ve Türk kamu yönetimindeki paradigma değişiminin mülki idare sisteminin işleyişinde ve fonksiyonlarında bir değişim yaratıp yaratmadığını görmek için öncelikle bu sistem içerisinde görev yapan MİA'nın, yukarıda aktarıldığı şekilde değişimi algılayıp algılamadıklarını, içselleştirip içselleştirmediklerini, bu değişimin ve sonuçlarının farkında olup olmadıklarını saptamak gerekmektedir. Yapılan mülakatlardan görüldüğü üzere MİA, dünyadaki paradigma değişimi ile Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimin ve sonuçlarının farkında bir tutum sergilemektedirler.

[110] Daha fazla bilgi için Bkz. Du Gay, 2000.

VY5, değişim sürecini şu şekilde ifade etmektedir:

> […] Değişim, işin tabiatında olan bir olgu. Dünya yaratıldığı günden bugüne değişim içerisinde olduğu gibi kurumlar da değişim içerisinde. Çünkü devleti oluşturan temel ihtiyaç; insanların bir arada yaşama kültüründen doğan sorunlarını gidermek, güvenlik ve diğer ihtiyaçlarını karşılamaktır. Devlet zaten bu şekilde doğmuştur. Devlet, insan ihtiyaçlarına paralel olarak değişmek zorundadır. Çünkü değer yargıları ve öncelikler zaman içinde değişebiliyor. Dün doğru kabul edilen değer yargıları, bugün kabul edilmeyebiliyor. Dolayısıyla devlet de bu değişimden nasibini alıyor.

V2 değişimin sebeplerini Türkiye açısından aşağıdaki şekilde değerlendirerek değişimi anlama konusunda Dinçer ve Yılmaz (2003)[111] ile özdeş görüşleri paylaşmaktadır:

> […] Türkiye, yüzyıllardır bu coğrafyada varlığını sürdüren, dünya ile etkileşimi olan, dışa açık ve özellikle Batı sistemi ile çok ilgili olan, bir başka deyişle dünyadan bağımsız bir ülke değil. Dünyadaki sosyal, ekonomik, kültürel değişim, Türkiye'deki sosyal, ekonomik ve kültürel değişimi etkiliyor. Bu değişim de bürokratik zihinsel dönüşümü etkiliyor. Ve dolayısıyla Türkiye'nin bu zihinsel dönüşümden kaçması mümkün değil. Bu sebeple paradigmaya bağlı olarak değişimi algılamak, değişimin yönünü bulmak, doğru ilkeleri belli bir çerçeveye yerleştirmek, felsefeyi oturtmak, zihinsel değişim ve dönüşümü de gerçekleştirmek zorundayız. Ancak değişim zorlu bir süreçtir. Bazıları değişimi öngörür ve buna uyum sağlar. Bazıları ise değişime direnir veya onunla çatışma içine girer. Ancak değişimi ya algılayıp ayak uydurursunuz ya da ayak uydurmadığınızda zorluk çekersiniz.

VY5'e göre önemli olan; değişim ve ona yol açan ihtiyaçların iyi bir şekilde okunması ve yönetilmesidir.

> […] Değişim, bazen hantallıktan ya da değişime direncin fazla olduğu dönemlerde yavaş gerçekleşmiştir. 1984 yılında Başbakanlık bünyesinde kurulan İdareyi Geliştirme Başkanlığı dönem dönem ciddi reformlar yaptı. Bazı dönemlerde dünyadaki değişimi yakalamak için Türk kamu bürokrasisi hızlı değişimler yaşamıştır. Dolayısıyla insan ihtiyaçları değiştiği için devlet de değişmek zorunda. Ve aynı şekilde devleti oluşturan birimler de değişmek zorunda. Mülki idare açısından konuya baktığımızda aynı değişim sürecini görürüz. Bu kötü bir şey değildir. Değişim gerçekleşmek zorunda olan bir olgudur. Mülki idare amirleri de sonuçta yönetmek üzere atanmış idarecilerdir. Ancak değişimi ve ihtiyaçları doğru okumak ve etkili bir şekilde yönetmek önemlidir. Değişim ihtiyacı nereden doğmuş? Bizler bu ihtiyacı nasıl karşılarız? Bunu iyi okumazsanız değişimi yanlış yaparsınız ve yanlış sonuçlara ulaşırsınız; hizmet kalitesinde kötüleşme, maliyetlerde artış yaşarsınız. Sahip çıkmanız gereken eski değerli tecrübeleri, yetişmiş insan gücünü çöpe atar ve yanlış yola girersiniz.

Aşağıda VY5'in vurguladığı noktalardan yola çıkarak değişime sebep olan etkenler, değişimin bir ihtiyaç noktasında hangi sebeplerden kaynaklandığı, değişim

[111] Bkz. "Dinçer, Ö., & Yılmaz, C. (Ekim, 2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 & Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim.* Ankara: T.C. Başbakanlık, s.20-21"

süreci ve değişimin çıktılarının neler olduğu hususunda MİA'nın görüşlerine yer verilmiştir.

B; ülkemizin çeşitli dönemlerde önemli değişimler yaşadığını ifade etmektedir; "[…] Türkiye, Fordist, post-Fordist ve neo-liberal dönemlerin etkisi altında değişim yaşamıştır." B., bu dönemlerde mülki idarenin konumunu şu şekilde açıklamaktadır:

(i) […] Mülki idare Osmanlı'dan miras kalan bir yapıdır. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde çok önemli fonksiyonları mevcuttur. Bucak çok önemli bir teşkilattır. Tam teşekküllü bucaklar kurulmak istenmektedir.

(ii) Mülki idarenin hafif bunalıma girdiği dönem; post-Fordist dönemde devletin müdahaleci olduğu, ekonomiye etki ettiği bir süreç yaşanmış; devlet, çeşitli ekonomik işletmeler oluşturmuş, ancak bunların mülki idare ile ilişkisi belirsizlik arz etmiştir. 1976'da yayımlanan '*Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar*' adlı kitap, mülki idare amirliğinin normal zamanlarda sınırlı bir rol oynadığını, ancak kriz anlarında önem kazandığını ifade etmektedir. Bu yıllarda bir durgunluk olduğunu mülki idare sayılarından da anlayabiliyoruz. 1950'li yılların sonlarında altmış yedi il var. 1980'lerin sonuna kadar aynı sayıda kaldığını görüyoruz. İlçe sayısı beş yüz yetmiş civarında. Birkaç değişiklik ile il sayısı seksenlere geliyor.

(iii) […] 1980 sonrasında Türkiye'de devlet, ekonomik müdahale yerine düzenleyici bir rol üstlenmiş, düzenleyici fonksiyonlarına uygun biçimde mülki idare de ön plana çıkmaya başlamıştır. Avrupa ve Amerika'da 1980 sonrası başlayan neo-liberal reformlar, Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra etkili olmuş; neo-liberal yaklaşımlar ve '*Yeni Kamu İşletmeciliği*' gibi kavramlar Türkiye'de benzer bir paradigma değişimine işaret etmiştir.

V2, özellikle 2000'li yıllardan sonra yaşanan değişimi ve sebeplerini şu şekilde ifade etmektedir;

> Ben, devleti dönüştüren gelişmeler ve bu değişimin paradigma değişimi ile ilgili olduğunu düşünüyorum. Tüm dünyada hemen hemen her alanda yaşanan çok yönlü, dünyayı değiştiren, geçmiş dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde bir paradigma dönüşümü ve değişimi yaşandı. 2000'li yıllardan sonra dünyadaki enformasyon, sosyal teknoloji, iletişim, ulaşım teknolojisinde yaşanan hızlı değişim ve küreselleşme ile beraber önemli bir paradigma değişiminin yaşandığı görülmekte. Paradigma değiştiği zaman -ister kabul edelim, ister etmeyelim- paradigmaya uygun olarak dünyadaki ekonomik, sosyal ve kültürel yapılar da değişti.

HDT-MİA, 2000'li yıllarda YKY yaklaşımının ilkelerinin reformların hazırlanmasında etkili olduğunu belirtmektedir:

> […] O dönem Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ilkeleri tüm kamu yönetiminde etkili hale geldi. Hatta o dönemdeki reformların hazırlanmasına dayanak teşkil eden pek çok kanunda ve hazırlık aşamasında yapılan birkaç yayında da açık açık vurgulandı. O dönemden itibaren Yeni Kamu Yönetimi ilkesi şeklinde, ya lafzen ifade edildi yahut da onun ilkeleri olan şeffaflık, hesap verebilirlik, ekonomiklik, etkinlik, verimlilikten bahsedildi.

V-MB'ye göre stratejik planlar ile yapılması planlanan reformların içeriği oluşturulmuştur.

> […] AK Parti'nin iktidara gelmeden önce çok başarılı bir belediyecilik geçmişi vardı. […] Ancak hükümet olmak ile yereli yönetmek farklı şeylerdir. Bunun için de hazırlık yaptılar. Örneğin Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ndeki çalışma ekibinden pek çok kişi bakan olarak görev yaptı. AK Parti'nin ilk hükümet dönemi hem çok tedbirli hem çok temkinliydi; kılı kırk yararcasına hareket ettiler. Vesayet odaklarından korkular vardı. '*Devletin düzenini bozmayalım*' düşüncesi vardı. Çok iyi bir başlangıç yaptılar. Avrupa'da Yeni Zelanda'da otuz sene önce başlamış stratejik planlama çalışmaları, AK Parti iktidarı tarafından 2002 yılında başlatıldı. Kamu yönetimi reformu da yazılmıştı. Ömer Dinçer'in yazdığı iki ciltlik bir kitap vardı. Ancak o dönemde gerek vesayet odaklarının gerekse Cumhurbaşkanının baskısı ile kamu yönetimi reformu gündeme gelemedi. Yine de, '*Biz reformu yapamıyorsak bile hiç değilse içeriğini yapalım*' denildi ve içeriği de stratejik plandı.

K8 de V2 ve B ile benzer görüşü paylaşarak aslında o dönemde bir paradigma değişimi yaşandığını ifade ederek bunun sonucunda yerel yönetimlerin güçlendiğini belirtmektedir:

> […] Dünya hızlı bir şekilde değişiyor. Algılar değişiyor. Dönüşüme uyum sağlamak gerekiyor. 2000'li yıllarda, özellikle 1980 sonrası neo-liberal süreç ile beraber, devletin ve devlet kurumlarının küçültülmesi, özelleştirmelerle birlikte aslında devletin biraz daha geri plana çekilmesi yaklaşımı söz konusu. Tabi bununla birlikte burayı birilerinin doldurması gerekiyor. Halkın seçtiği, halka birebir dokunduğunun düşünüldüğü; belediye başkanları, belediyeler, yerel yönetimler o dönemde ön plana çıkmaya başladı. Şimdiki Cumhurbaşkanımızın belediye başkanlığı kökeninden gelmesinin de bunda ayrıca bir etkisi olabilir. Ama genel olarak dünyada da yaklaşım bu şekildeydi. Yani daha çok kamu kurumlarının küçülmesi…

B ve HDT-MİA da yaşanan paradigma değişimi ile yerelin ön plana çıktığını, ancak mülki idarenin öneminin devam ettiğini belirtmektedirler: "[…]Yerelleşme, bu paradigmanın (YKY) bir unsuru olarak öne çıkmaktadır." (HDT-MİA) "2000'den sonra yerelleşme konusunda hızlanma olduğunu görüyoruz. Aslında burada elbette yerele öncelik verildiğini biliyoruz. Ancak işin özüne baktığımızda ben mülki idarenin fonksiyonlarında bir kayıp olduğunu düşünmedim ve görmedim. 2000'lerden sonra da öneminin artarak devam ettiğini düşünüyorum." (B)

VY5'e göre MİA mesleği de özellikle YKY'nin ilkeleri ile önemli düzeyde değişim yaşamıştır; "[…] Günümüzde devlet yapısında, idare mantığında, yönetişim kavramı ile birlikte hesap verebilirlik, şeffaflık, açıklık ilkeleri benimsenmiş ve yerelleşme (subsidiarite) dediğimiz kavram ile birlikte yapılan değişimler sonucu; mülki idare amirliği mesleği de ciddi anlamda değişim geçirmiştir." VY5'e göre paradigma değişimi ile MİA'nın rollerinde de değişimler yaşanmıştır:

> […] Özel idarelerin güçlü olduğu geçmişte, valiler ve kaymakamlar bizzat şirketler kurarak ekonomik kalkınmaya öncülük etmişlerdir. Ancak günümüzde, ticari hayatın gelişmesi ve özel teşebbüsün yaygınlaşmasıyla birlikte, mülki idare amirlerinin bizzat hizmet yürütme rolü azalmıştır. Dolayısıyla bence bu değişim ile birlikte mülki idare amirlerinin yeni rolleri; bizzat belli hizmetleri yapmaktan ziyade, hizmetlerin ve hizmet sunumu yapan kamu ya da özel birimlerin koordine edilmesi şeklinde evriliyor, beklentiler o yönde yoğunlaşıyor.

Bulguların analizinden; 2000'li yıllardan sonra yapılan reformların bir paradigma değişimi kapsamında yapıldığının MİA tarafından görüldüğü anlaşılmaktadır. Paradigma sonucu değişim; devletin dönüşümü (devlet kurumlarının küçültülmesi, özelleştirmeler, devletin geri plana çekilmesi), YKY ilkelerinin reformların hazırlanmasında etkili olması ve bazı yasa taslakları ile yasalarda bu ilkelerin görülmesi, yerelleşme kavramı ve yerel yönetimlerin ön plana çıkması, mülki idare ve MİA'nın rollerinde değişiklik yaşanması şeklinde gerçekleşmiştir.

MİA'ya göre değişim zorunludur. MİA, değişimin kaçınılmaz olduğunu şu maddelere dayandırmaktadır: (i) Değişimin doğal bir süreç olması, (ii) Dünyanın var olduğu günden bu yana bir değişim sürecinde olması ve bu değişimin sadece bireyleri değil, ülke ve kurumları da etkilemesi, (iii) Değer yargılarının değişebileceği gerçeği, (iv) Toplumların ihtiyaçlarını karşılamak için devletlerin ve devletleri oluşturan birimlerin/organların bir değişim sürecine girmesi gerekliliği, (v) Bilgi ve iletişim teknolojileri, küreselleşme ile yaşanan paradigma değişiminin ekonomik ve sosyal yapıları değiştirme potansiyeli, (vi) Paradigmaların zihinsel dönüşümü etkileme gücü, (vii) Türkiye'nin dünyadan bağımsız bir ülke olmaması ve Batı sistemleri ile ilgili olması sebebiyle dönüşümden etkilenmesidir. Ülkemizin de dünya ile etkileşim içerisinde olması bu değişimden etkilenmesine sebep olmuştur.

Bulguların değerlendirilmesi sonucunda; neo-liberal süreçte, devletin küçülmesi ve geri çekilmesi ile bu alanı kimin dolduracağı noktasında dünyada da olduğu gibi yerel yönetimlerin ön plana çıktığı görülmüştür. Yerel yönetimlerin ön plana çıkması noktasında; yerel yönetimlerin halka daha yakın birimler olduğu düşüncesi ile Cumhurbaşkanımızın yerel yönetim kökenli olması da bu kanıyı pekiştirmiştir.

Neo-liberal dönemin o yıllarda Türkiye'yi de etkisi altına aldığı, değişimin YKY yaklaşımı kapsamında yaşandığı geçmiş dönemde, YKY ilkeleri reformların hazırlık sürecinde etkili olmuştur. Yapılan mülakatlardan bir tanesinde dönemin stratejik planlarının, 2002 yılında iktidara gelen AK Parti'nin o yıllarda gerçekleştirmeye çalıştığı reform projelerinin adı olarak anılan KYTKT'nin dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi sonucunda reform içeriklerini oluşturduklarını belirtmiştir.

Ezcümle ülkelerin sosyal, ekonomik ve kültürel yapılarını değiştiren paradigma değişimi, Türkiye'de kamu bürokrasisini etkilemiş, bu değişim süreci ile birlikte yaşanan devletin dönüşümünün mülki idareyi de yönetim anlayışı, yetki ve görevler noktasında etkilediği sonucuna varılmıştır.

Yaşanan değişim ile beraber MİA mesleği de; (i) devlet yapısı, (ii) yönetim anlayışı, (iii) yönetişim, (iv) hesap verebilirlik, (v) şeffaflık, (vi) açıklık, (vii) yerelleşme gibi dinamiklerle dönüşüme uğramıştır. MİA'nın rolü; hizmet yapmaktan ziyade o hizmeti gerçekleştiren kurumlar arasında koordinasyon sağlamaya doğru kaymıştır. Geçmişte ekonomik kalkınmada öncü rolü olan vali ve kaymakamların, yaşanan değişim sonucunda özel sektörün yaygınlaşması ile birlikte bizzat hizmet yürütme rollerinin azalarak daha çok kamu ve özel sektör arasındaki eş güdümü sağlama noktasında oldukları görülmektedir. Yapılan mülakatta VY5'in görüşlerini MİAR grubunun 2002 yılında gerçekleştirdiği çalışma kanıtlar niteliktedir. MİA'ya "mülki idare amirlerinin denetlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken nesnel başarım ölçütleri"nin neler olması gerektiği sorulmuş, 679 MİA (% 66,2) bu soruya "yatırımcılık" şeklinde cevap vermiştir. "Yatırımcılık" cevabı, "yönetsel beceriler" ve "kamu düzeni başarısı" seçeneklerinin önüne geçmiştir (Karasu, 2002, s. 181).[112] Buradan mülki idarenin geçmişte kalkınma odaklıyken, günümüzde daha farklı bir algıya sahip olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Yapılan mülakatlarda; değişim konusunda MİA'da hâkim olan düşünce; değişim ihtiyacının hangi faktörler sonucunda ortaya çıktığının iyi bir şekilde araştırılması, değişimden kaçmak yerine bu gerçeğin özümsenmesi, bunu gerçekleştirmek için değişimin getirdiği anlayışın paradigmaya bağlı olarak toplum ve devlet yapısı içerisine yerleştirilmesi, yani değişimi yönetmenin önemli olduğu düşüncesidir. MİA'ya göre değişim zorlu bir süreç olmak ile birlikte, iyi bir biçimde yönetildiği takdirde hizmet kalitesinde artış, maliyetlerde ise azalma görülebilecektir.

Literatür ile bulguları karşılaştırdığımızda; VY5 gibi Ay ve Uçar (2015), tarih boyunca devletin gelişimine baktıklarında, devlet kavramının her dönemin koşulları ve ihtiyaçları doğrultusunda yeniden biçimlendiğini ve gelecekte de bu değişimin süreceğini söylemektedirler (s. 203). Yeni meydana gelen fırsatlar, zorluklar, krizler de yeni paradigma ve paradigma değişikliklerine yol açmaktadır (Diken ve ark.,

[112] Soru açık uçlu sorulmuş olup sırasıyla diğer faktörler; "yönetsel beceriler, halkla ilişkileri, mesleki formasyon, yansızlık-dürüstlük, kamu düzeni başarısı, kişisel özellikler, yolsuzlukla mücadele"dir. (Karasu, 2002, s. 181).

2023, s. 71). Özalp (2009, s. 1), belirli tarihsel dönemde egemen olan bilimsel paradigmanın, belirli aktör ve amaçlarla iktisadi, sosyal, yönetsel ve topluma ilişkin alanlara nüfuz ettiğini belirtmektedir. Karkın ve Ciğeroğlu Öztepe (2017, s. 117-129) Türk kamu yönetim sistemindeki değişim ve dönüşümün; küresel anlamda etkin olan kuramsal gelişmelerden soyutlanamayacağını, bu bağlamda ülkemizdeki dönüşümün; küresel değişim, gelişim ve kamu yönetimi disiplininde meydana gelen dönüşümlere benzer şekilde ilerlemeye çalıştığını ifade etmektedir. Çiner ve Karakaya (2013, s. 68) devletin işlevlerindeki değişimin; kimi zaman görev, yetki ve sorumlulukların kurumlar arasındaki bölüşümü üzerinden, kimi zaman da kamu örgütlenmesinin yapısal boyutu üzerinden gerçekleştiğini belirtmektedir. Özer ve Çiftçi (2023, s. 36)'ye göre; Türkiye de YKY reformları neticesinde meydana gelen yeni paradigma değişiminin dışında kalamamıştır. Doğan ve arkadaşlarına (2012, s. 82) göre 1980'den sonra yaşanan küreselleşme ve bu dönemde etkili olan neo-liberal ekonomi politikaları sonucunda söz konusu edilen YKY, kamu yönetiminde bir paradigma değişimini ifade etmektedir. A. Aksu (2003, s. 9)'ya göre dünyada yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal alanlarda gerçekleşen değişimler yönetim alanını da etkilemiştir. Saran (2005, s. 45)'a göre; YKY yaklaşımı ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini köklü şekilde etkilemiş ve biçimlendirmiştir. Övgün (2016, s. 159)'e göre AK Parti'nin iktidara geldiği ilk zamanlardan beri geleneksel kamu yönetiminden uzaklaşılarak YKY anlayışını temel alan bir yapının oluşturulması amaçlanmış, bu sayede hantal ve bürokratik yapının terk edileceği ileri sürülmüştür. Özer ve Çiftçi'ye göre, 1980'li yılların sonrasında YKY anlayışının rolü giderek çoğalmış, 2000'li yıllarda gerçekleştirilen yönetimsel reformların ardından kamu yönetimi yapısı yeni perspektiflerle uyum içinde bir izlenim sergilemiştir (2023, s. 36). Apan (2023, s. 205)'a göre yeni yerel yönetim mevzuatının hazırlanma sürecinde AB'ye katılım sürecinden etkilenilmiş ve bu mevzuat Yeni Sağ anlayışın etkisi ile hazırlanmıştır.

Çetin (2010, s. 35) ve Eryılmaz (2017b, s. 264)'a göre son yıllarda Türk kamu yönetiminde görülen ve önemli değişimleri sağlayan reformların çıkış noktası YKY'dir. Akbıyık (2024, s. 144)'a göre; 2000'li yıllardan sonra yapılan reformların amaçlarından biri YKY anlayış ve değerlerinin benimsenmesidir. Alandaki çalışmaları incelediğimizde; yasaların YKY yaklaşımı kapsamında yeniden biçimlendiği ve katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık, performans, sonuç odaklılık ve stratejik plan gibi kavramlar çerçevesinde yoğunlaştığını görmekteyiz (Taş, t.y.,

s.15). HDT-MİA'nın da belirttiği gibi YKY ilkelerinin yasalarda yer aldığı görülmektedir. Lamba (2014) yapmış olduğu çalışmada; 2002 yılından sonra yapılan reform ve kanun gerekçelerinde YKY yaklaşımının ilkelerinin varlığını içerik analizi yöntemini kullanarak incelemiş, kanunların gerekçelerinde; etkinlik, verimlilik, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, saydamlık, performans yönetimi, stratejik planlamaya dair ilkelerin ön plana çıkarıldığını saptamıştır. Lamba'ya göre YKY yaklaşımının ilkeleri; 5018, 5393, 5216, 5302, 5355, 5449, 6360, 6223, 6085, 4982 sayılı Kanunlarda yer almaktadır (s. 140-145). Göymen (2000, s. 8) ve A. Yılmaz (2007)'a göre yeniden yapılanma kapsamında/sürecinde gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerinde dikkat çeken önemli bir nokta; YKY anlayışı ve yönetişim ile uyumlu düzenlemelerin getirilmiş olmasıdır.

Mülakat yapılan MİA, değişimi; gerçekleştirilmek zorunda olunan bir olgu olarak görmektedir. Literatüre baktığımızda; Nohutçu (2005, s. 142)'ya göre; Türk bürokrasisi bilgi ve iletişim teknolojisinin bir çıktısı olan bilgi toplumu ile beraber gerçekleşen yeni siyasal, toplumsal, ekonomik yapılara uyum sağlamak için siyasal meşruiyete ve ilişkilere dayalı varlığını rasyonellik, verimlilik, etkinlik şeklindeki yönetsel amaçlara çevirerek kendi kurumsal kültürünü ve zihniyetini değiştirmek zorundadır. O. Balcı (2015, s. 295) da MİA'nın bu değişimleri benimsemeleri, içselleştirmeleri ve uygulamaları gerekliliğini ifade etmektedir. Akyel (2019, s. 41-42); günümüzde tekolojide, ekonomide, yönetim anlayışında, örgütlenmede, yönetim biçimlerinde, vatandaşların taleplerinde değişimler yaşandığını, değişim olgusunun belirleyici bir olgu olduğunu, değişime ayak uyduramayanların, kendilerini yenileyemeyenlerin yok olmaya mahkûm olduklarına, MİA'nın ancak dış çevre koşullarındaki değişime ayak uydurabildikleri sürece varlıklarını sürdürebileceklerini ve MİA'nın değişimlere karşı duyarlı ve açık olmaları gerektiğini belirtmektedir. Ünlüer (2003, s. viii) yaptığı çalışmasında; Türk kamu yönetiminin gelişmiş Batı ülkelerindeki kamu yönetimi gelişmelerinden uzun süre ayrı kalamayacağı, bu değişimlerin gecikmeli de olsa benimseneceği sonucuna varmıştır.

Literatür özelinde kullandığımız; Apan (2023), Ay ve Uçar (2015), Çetin (2010), Diken ve ark. (2023), Doğan ve ark. (2012), Saran (2005), A. Yılmaz (2007) çalışmalarında literatür taraması, Çiner ve Karakaya (2013), Göymen (2000), Nohutçu (2005), Övgün (2016), Özalp (2009) ve Özer ve Çiftçi (2023) çalışmalarında derleme yöntemini kullanmış, Karkın ve Ciğeroğlu Öztepe (2017) çalışmalarında; hükümet programları bağlamında söylem, doküman ve içerik

analizleri yaparak bu bulgulara ulaşmışlardır. Eryılmaz (2017b)'ın çalışmasında; çeşitli düşünürlerin görüşlerinin analizlerine geniş yer verilmiştir. Emre (2002c) ise MİAR grubunun yaptığı anket verilerine göre bu değerlendirmeyi yaparken, Akbıyık (2024) ve Ünlüer (2003) çalışmalarında anket, O. Balcı (2015) çalışmasında elit mülakat ve anket, Lamba (2014) içerik analizi yöntemi ile bu bulgulara ulaşmıştır.

Bulgular ile literatürü karşılaştırdığımızda yukarıda bahsedilen çalışmaların kullandıkları yöntemlerin güvenilirliği de dikkate alınarak; paradigma değişimi, MİA'nın yaşanan değişimi algılaması ve bu durumun hangi alanlarda gerçekleştirilen değişikliklerle mülki idareyi etkilediği sorusuna dair gerçekleştirdiğimiz mülakatlar neticesinde elde edilen bulgu sonuçlarının birebir örtüştüğünü söylemek mümkündür. Dolayısıyla yaptığımız çalışmada ortaya çıkan bulguların sonuçları mevcut alan yazının genişletilmesine katkı sağlamıştır.

5.3.2. Yasaların Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirlerinin Görev ve Rolleri Üzerindeki Değişime Etkileri

Akbıyık (2024, s. 129), 2000 sonrasında yapılan reformların, mülki idarenin yetki ve görevlerinde azalmaya yol açtığı ve merkezi yönetimin taşra teşkilatının zayıfladığı yönünde bir algının oluştuğunu belirtmektedir. Alan yazında; özellikle yerel yönetim yasalarının kabul edilmesi sonucunda mülki idare sisteminin zayıflatılmasının hedeflendiğine (Apan, 2015b, s. 308; Apan, 2023, s. 217) dair görüşler mevcuttur.

Güçlü merkezi devlet geleneğine sahip olan Türkiye, 2002 yılına gelene kadar yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulamıştır. Ancak bu dönemden sonra yerel yönetim kanunları özellikle idari vesayet olmak üzere merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen pek çok konuda ciddi değişiklikler meydana getirmiştir (Apan, 2015b, s. 313). Mamur Işıkçı (2017, s. 182)'ya göre son dönemde yapılan reformlar ile merkezi yönetim ve valilerin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin kısıtlanarak yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetleri zayıflatılmış, yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri ise artırılmıştır. Geçmişte belediyelerin pek çok kararı, bütçesi, merkezin ya da MİA'nın onayı ile yürürlüğe girerken (Apan, 2015b, s. 313), 2002 yılından sonraki dönemde 5393 sayılı yasa ile MİA'nın meclis kararları üzerinde iptal etme, yürürlüğünü durdurma, değiştirerek onaylama biçimindeki katı vesayet şekline son verilmiştir (Çiçek, 2016, s. 510; Mamur Işıkçı, 2017, s. 182). Meclis kararları merkezi yönetimin onayı alınmaksızın

kesinleşmektedir. Meclis kararları kesinleştikten sonra vali ve kaymakama bilgi amacıyla gönderilmekte, MİA'nın onay yetkisi bulunmamaktadır. Ancak MİA'ya gönderilmeyen kararlar da yürürlüğe girmemektedir (Oktay, 2016, s. 374-375). İlgili MİA, söz konusu meclis kararları için hukuka aykırılık iddiası ile idari yargıya başvurabilmektedir. Buradaki son karar, yargı organına aittir (Coşkun ve Nohutçu, 2007, s. 83). Bazı kararlar ise vali ve kaymakamların onayı ile yürürlüğe girmektedir (Oktay, 2016, s. 375).

İl özel idareleri kapsamında değerlendirdiğimizde 2002 yılına kadar il özel idarelerinde merkez tarafından atanan valinin "çift şapka modeli" korunmuştur (Apan, 2015b, s. 313). Ancak 5216 sayılı Kanun ile valinin idari vesayet yetkileri yeniden düzenlenmiştir (Oktay, 2016, s. 74). Kanunun il genel meclisine getirdiği en önemli yenilik; 3360 sayılı Kanuna göre il genel meclisi başkanı vali iken, yeni durumda başkanın meclis üyeleri tarafından seçilmesidir. Böylelikle valinin rolü, il encümen başkanlığı ile sınırlandırılmıştır (Bayraktar ve Kurt, 2010, s. 39; Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009, s. 5).

6360 sayılı Kanun açısından incelediğimizde; Kanun il yönetimi, mülki idare sistemi ve valinin konumunu en çok etkileyen faktör olarak görülmektedir. 2014 yılında uygulamaya konulan 6360 sayılı Kanun yerel yönetim anlayışında ciddi değişikliklere sebep olmuştur (Sönmez, 2016, s. 228). Kanun sonucunda Türkiye'deki yerel yönetim sistemi; idari, mali ve siyasi örgütlenme ile yerel hizmetlerin yapılmasında köklü değişiklikler yaşamıştır (Karatepe ve ark. 2016, 403). Kanun ile büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması, mülki idarenin yerel kamu hizmetlerini sağlama ve yerel ihtiyaçları karşılama rollerinin sona ereceği sonucunu doğurabileceği şeklinde yorumlanmıştır (Kandeğer ve İzci, 2016, s. 155). Çünkü il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması, bir başka deyişle kırsal alanların belediyeleşmesi mülki idarenin bu alanlara hizmet götürme işlevini sona erdirmiştir. Aynı zamanda mülki idarenin genel idari hizmetler ile sınırlandırılacağı konusunda da görüş ayrılıkları yaşanmaktadır. Öte yandan Kanun ile il sınırı ile büyükşehir sınırının örtüşmesi, Türkiye'nin mülki idare yapısının değiştirileceğine dair bir işaret olarak değerlendirilmiştir (Fedai ve Yıldız Karakoç, 2016, s. 196).

Diğer yasalar için değerlendirdiğimizde 4734 sayılı Kanun ile MİA'nın ihale yetkilisi olma hakları sona ermiştir (Uslu, 2014, s. 146). Geçmişte MİA, harcama yetkilileri iken, 5018 sayılı Kanun ile bu yetki "bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi"ne verilmiştir (RG, 2003).

Tüm bunlardan hareketle bu kısımda yerel yönetim kanunları ve diğer kanunlarla yapılan değişikliklerin mülki idare ve MİA üzerindeki etkileri aşağıdaki başlıklar çerçevesinde saptanmaya çalışılmıştır.

5.3.2.1. 2000'li Yıllardan Sonra Yerel Yönetim Yasalarında Yapılan Değişikliklerin Mülki İdare ve Mülki İdare Amirlerine Etkileri

Mülki idarenin gelişim seyrinde, yoğun reform hareketlerinin de etkisiyle Tanzimat ve Cumhuriyet Dönemleri ile 2000'li yıllar mülki idare açısından önemli dönüm noktalarının yaşandığı zaman dilimleri olmuşlardır. Çünkü bu dönemler ülke yönetiminde belirgin farklılıkların tasarlandığı veya gerçekleştirildiği zamanlara denk gelmektedir (Yılmaz ve ark., 2020, s.46). Mülki idarede 1980'li yıllardan itibaren yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışmaları gündeme gelmiştir (Emre, 2002b, s. 284). 2000'lerden itibaren kamu hizmetlerinin artması ile bu hizmetlerin sunumunun yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi yönündeki talepler karşılık bulmuştur. Boztepe'ye göre bunun bir sonucu olarak da 2000'li yılların başlarına kadar görev ve fonksiyonları çok fazla tartışmalara konu olmayan MİA mesleği tartışmalara açılarak görev alanlarının daralması ve yetkilerinde azalma süreci ile karşı karşıya kalmışlardır. YKY'nin de etkisi ile kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi konusunda var olan yapıda önemli değişiklikler gündeme alınarak yapılan mevzuat değişiklikleri ile mülki idarenin işlevi ve etkinliğine dair tartışmalar yaşanmaya başlanmıştır (Boztepe, 2013a, s. 1). Özer ve İrdem (2020, s. 288)'e göre de Türkiye'de YKY yaklaşımı özellikle yerel ortamda gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetim reformu kapsamında YKY ilkeleri uygulanır duruma getirilmeye çalışılmış ve süreç halen devam etmektedir. Bu bağlamda; Türk kamu yönetiminin günümüz ihtiyaçları ve kamu yönetimine egemen olan ilkelere uygun biçimde yeniden düzenlenmesi amacı ile yapılan yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında; 442 sayılı Köy Kanunu hariç, yerel yönetimlerle ilgili tüm kanunlar yenilenmiş; merkez, taşra ve yerel yönetimlerin özellikle vesayet ilişkileri yeniden yapılandırılmıştır (Uslu, 2014, s. 1). 5.3.1. numaralı başlıktaki mülakat bulgularından kamu yönetimindeki paradigma değişimi ile birlikte yerel yönetimlerin ön plana çıktıkları vurgulanmıştır. Bu bölümde yapılan mülakatta "Özellikle 2000'lerden sonra devleti dönüştüren gelişmeler yaşandı. Yasaların, reformların v.s. mülki idareye yansımaları nasıl oldu? Görevlerini artırdı mı? Daralmaya mı gidildi?" sorusu sorularak yasaların mülki idare ve MİA üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Aynı zamanda nicel verilere de

yer verilmiştir. Nicel veriler üzerinden yerel yönetim reformu ile MİA'nın görevlerinin kolaylaşıp kolaylaşmadığı, asli görevlerine daha fazla odaklanıp odaklanmadıkları ve son dönemde yapılan değişikliklerin mülki idarenin zayıflamasına sebep olup olmadığına dair MİA'nın görüşleri ölçülmeye çalışılmıştır.

2000 sonrası dönemde yerel yönetim yasalarında yapılan değişikliklerin mülki idare ve MİA'nın görev ve rolleri üzerindeki etkilerini incelediğimizde; bulguların ve bulguların analizinden elde edilen sonuçlar; (a) yerelleşme, (b) vesayet yetkisinin azaltılması, (c) yasaların mülki idareye yansıması, (d) yeniden merkezileşme, (e) asli ve sürekli görevlerin mevcut durumu başlıkları üzerinden değerlendirilmiştir.

5.3.2.1.1. Yerel Yönetimlerin Ön Plana Çıkması ve Mülki İdare Amirlerinin Vesayet Yetkileri

HDT-MİA'a göre 2000'li yıllarda yerelin ön plana çıkmasının sebepleri; Cumhurbaşkanının yerel geçmişinin olması ve iktidar olmadan önce AK Partinin yerel yönetimlerde güç kazanmasıdır.

> Genellikle hükümetler, yerel yönetimlerin öne çıkmasını istemez. Yerel yönetim reformu sıklıkla '*bitmeyen senfoni*' olarak adlandırılır. AK Parti iktidara geldiğinde, ilk yıllarında birçok vesayet odağıyla mücadele etmek zorunda kaldı. Reformlarla ilgili kanunlar, Cumhurbaşkanı ve Anayasa Mahkemesi tarafından geri çevriliyordu. AK Parti, iktidara gelmeden önce yerel yönetimlerde güç kazanmıştı. Bu nedenle, yerel yönetimler reformuna büyük önem verdi. Cumhurbaşkanının belediye başkanlığından gelmesi de bu süreci etkiledi. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda bütün eksiklerine rağmen büyük mesafe kaydedildi.

VY2 de benzer bir ifade ile şu şekilde görüş bildirmiştir: "Belediyeler herhangi bir iktidar partisinin elinde olduğu zaman yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesine yönelik bir politika izleniyor. Azalma olduğunda da süreci tersine çeviriyor."

VY3'e göre o dönemde yerelin genel olarak yetkilendirilmesi düşünülse de bu gerçekleşmemiştir; "O dönemin anlayışından, hareket tarzından yerel yönetimlerin genel olarak yetkilendirilmesi, merkezi idarenin istisnai yetkiye sahip olması şeklinde bir kurgu vardı. '*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*' dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilince Meclis tasarıyı tekrar görüşmedi. Dolayısıyla devlet yine genel düzenleyici kurum olarak kaldı."

HDT-MİA da VY3 ile benzer görüş ifade etmiştir;

> […] Reformların genel çerçevesinde, merkezi yönetimin özel görevli, yerel yönetimlerin ise genel görevli olacağı ifade ediliyordu. Oysa o dönemde ve tabii ki şimdi de yerel yönetimler özel görevlidir. 1580 sayılı Eski Belediye Kanununda da

> liste halinde belediyelerin görevleri yazardı. 2003 yılındaki reformlar ile yerel yönetimler genel görevli olacak, onların görevli olmadığı alanlarda merkezi yönetim görevli olacaktı. Bu hakikaten sistemin tamamen tam tersine döndürülmesi gibi bir durumdu. Bu gerçekleşmedi ama bütün eksikliklerine rağmen yine çok şey yapıldı.

HDT-MİA; "[…] 2000'li yıllarda yerel yönetimlerin o dönem hakikaten çok ciddi bir atılımı oldu. Hem yetki, hem mali kaynaklar bakımından çok ciddi prestij sahibi oldular. Dolayısıyla o anlamda mülki idarenin alanı, bana göre olması gereken biçimde daraldı." Şeklinde görüşünü ifade etmektedir.

HDT-MİA bu daralmayı şu şekilde açıklamaktadır:

> […] Büyükşehirlerde valilik, ilçe kaymakamlığı, büyükşehir olmayan illerdekinden çok farklılaştı. En azından özel idare yok. Örneğin valinin o anlamda görevlerinde çok ciddi bir daralma oldu. Büyükşehir olan yerlerde alt yapı ile ilgili bütün hizmetler büyükşehir belediyelerinin uhdesinde iken, valilik kurumu biraz daha merkezi yönetimin taşra teşkilatlarındaki kurumların başında koordinasyon ya da yerel yönetimler ile merkezi idarenin taşra teşkilatları arasında da iş birliğini sağlamaya yoğunlaştı. Bana göre de bu, olması gereken bir durumdu. Yani vali o dönemin şartlarında elinde kazma kürek falanca köyün yolu, filanca köyün çeşmesi uğraşıyordu. Bir de bu alt yapı hizmetleri uzmanlık da gerektirir.

Ancak VY3'e göre; 2000'li yıllarda yapılan reform ve yasaların mülki idareye yansıması, MİA'nın yerel yönetimler üzerindeki etkisinin azalması ile sonuçlanmıştır. VY3 bu durumu MİA için yetki kaybı olarak değerlendirmektedir:

> […] Yerel yönetimlerin genel olarak sayılan hizmetler kapsamında faaliyet üretmesi öngörüldü. Burada yeni sistemde yerel yönetimlere ne verildi, 2002 yılından farkı neydi? derseniz; vali ve kaymakamların yerel yönetimler üzerinde yetkisi azaltıldı. […] 2002'den önce var olan mülki idare amirlerinin belediye meclis kararları ve belediye işlemleri üzerinde gözetim ve murakabe yetkisi kaldırıldı. Onun dışında fazla bir şey olmadı. Mülki idare açısından düşünürsek bu yetki kaybıdır.

Bununla birlikte VY3 yerel yönetimlere de yeni bir hizmet alanı açılmadığını vurgulamaktadır; "[…] Yerel yönetimler şehir içi ulaşım, şehir içi temizlik hizmetleri, itfaiye hizmetleri, su, kanalizasyon hizmetleri gibi yerel manadaki mahalli müşterek hizmetleri yine ifa ediyor. Yani yeni bir hizmet alanı onlara verilmedi. Belediyelerin 2002'den önceki yetkisi neyse bu yetki üç aşağı beş yukarı yine aynı kaldı. Bazen merkezi idare tarafından yerel yönetimlerin faaliyetlerine çok daha fazla müdahale edilmek zorunda kalındı."

İdari vesayet; merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri tanımlayan temel kavramlardan bir tanesidir. Kavramın tek bir tanımı yoktur (Özel, 1998, s. 84). Anayasamızda da idari vesayetin tanımı net bir şekilde yapılmamıştır (Karaduman, 2015, s. 5). Anayasamızın 127'nci maddesinde; "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi,

kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir" denilmektedir (MBS, 1982). İdari vesayetin literatürde geçen çeşitli tanımları bulunmaktadır. Eryılmaz (2014, s. 388)'a göre vesayet denetimi; "yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışında başka bir idare (merkezi yönetim) tarafından, yasaların öngördüğü konular ve sınırlar içinde denetlenmesidir". A. Özer (1985, s. 29) idari vesayeti; "kanun dışı tasarrufların hukuk aleminde yer almasını önleyici, ülke, toplum ve mahalli halkın yararına olmayan eylem ve işlemlerinin bertaraf edilmesini sağlayıcı bir kamu hukuku müessesesidir" şeklinde tanımlamaktadır.

2005 yılında yapılan yerel yönetim reformları sonrasında alan yazında; belediyelerin kamu yönetiminde ağırlıklarının arttığı ve yeni belediye kanunları ile idari özerkliklerinin artırıldığı ve idari vesayetin zayıflatıldığına dair bir paradigma değişikliğinin yaşandığı ifade edilmektedir (Apan, 2021a, s. 73). Buradan hareketle bu kısmın devamında MİA'nın vesayet yetkisinde bir değişiklik olup olmadığı ile yerelleşme konusu incelenecektir.

VY1 yukarıda (5.3.2 no'lu başlık) bahsedilen düşüncelere MİA'nın görevleri veya rollerinin azalması noktasında karşı çıkmakta, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin devam ettiğini şu sözleriyle belirtmektedir: "Bazı açılardan zayıflama olmuş gibi gözükmekle birlikte bence bir zayıflama olmadı. Yerel meclisler güçlendiyse de üniter devlet sistemlerinde vesayet yetkisi diye bir kavram vardır. O vesayet yetkisinin de merkezi idarenin ajanı ya da görevlisi tarafından kullanılması gerekiyor. Belki yerel yönetimlerde mülki idarenin aktif rolü azaltılmış olabilir. Valinin il genel meclisine başkanlık yapmasının sonlanması gibi."

VY4 bu dönemde mülki idarenin görevlerinin korunmakla birlikte MİA'nın vesayet yetkisinin azaldığını ifade etmektedir:

> Yapılan değişikliklerle mülki idarenin genel yetkileri korunmuş olup, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi bir ölçüde azaltılmıştır. Böylece Avrupa Birliği normlarında yerel yönetimler geçiş için bir basamak olarak kullanılmıştır. Devlet-i Aliyye dediğimiz kamu güvenliği, kamu huzuru, kamu esenliği, kamu sağlığı, asayiş ve huzurun temini, ilin kalkınması ve gelişmesi, bürokrasinin bu anlamda ekip olarak çalışması konusunda, vali ve kaymakamlara verilen yetkide herhangi bir değişiklik söz konusu değildir.

VY4, AB'ye uyum sürecinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına vesayet yetkilerinin azaltıldığını, idari vesayet uygulamalarının biraz daha merkeze

kaydırıldığını, ancak bu değişiklikler sebebiyle mülki idarenin yetkilerinin ellerinden alındığı çıkarımının yapılamayacağını söylemektedir.

> […] Büyükşehir belediyelerine geçiş sürecinde ve diğer belediyelerde belirli yetkilerin merkeze yönlendirilmesi sağlanmıştır. Örneğin, bütçelerin onayı, organları ve işlemleri üzerinde vali ve kaymakamlar tarafından yapılabilen idari vesayet uygulamaları bir nebze merkeze yönlendirilmiştir. İl ve büyükşehir belediye başkanları hakkında soruşturma talepleri İçişleri Bakanı tarafından ele alınmaktadır. Bu değişiklikler, AB normlarına uyum sürecinde yerel yönetimleri güçlendirmeyi, yerel yönetimlerin etkinliğini artırmayı ve demokrasinin daha güçlü bir şekilde işlemesini hedeflemektedir. Bu durum, mülki idarenin devletin taşra yapılanması olarak kendisinden beklenen ve istenen görev ve yetki anlamında değerlendirildiğinde, herhangi bir görev ve yetki kaybı söz konusu olmamıştır.

MB2, konuyu MİA'nın görevleri üzerinden değerlendirerek, vesayet yetkisinin azaltılmasının mülki idarenin zayıflaması olarak değerlendirilemeyeceğini belirtmektedir:

> […] Yerel yönetimler reformu ile özellikle büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması valilerin ellerinde bulunan serbestçe kullanabilecekleri bütçe imkânını ortadan kaldırdı. Bir de esasen yüzde doksanı fiilen uygulanmayan, simgesel nitelik taşıyan belediyeler üzerindeki vesayet yetkileri kaldırıldı. Fakat bu bir zayıflama olarak değerlendirilemez. Çünkü güç dengesi, birinin diğerinin üzerinde kurduğu egemenlikten daha çok görev ve yetki paylaşımına dayanır. Yerel yönetim reformu ile birlikte devletin merkezi görevi olarak adlandırdığımız görevlerinden hiçbiri yerelleşmemiştir. Bu temel bölüşümde bir değişiklik olmadığı müddetçe bazı kontrol yetkilerinin azalmasının mülki idarenin gerilemesi olarak yorumlanması mümkün değildir.

B., vesayet yetkisinin azaltılması konusunda Fransa'da benzer bir süreç yaşandığını, Fransa'da yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin sonradana alınarak hukuki denetime çekildiğini, ancak ülkemizde Fransa'da olduğu gibi açıkça valilere sonradan denetim yetkisi verilmediğini belirtmektedir.

> […] Fransa'da önceden yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi vardı. Bunu sonradana almışlar ve hukukilik kısmına çekmişler. Hukuki denetim yapılacak ama önceden yapılan denetimin sonradan yapıldığını görüyoruz. Ve valilere özellikle belediye meclis kararlarını mahkemeye götürme imkânını açık şekilde vermişler. […] Bizde ise açık bir şekilde valilere sonradan denetim yetkisi verilmedi. Ama meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için bu kararlar mutlaka valilere, kaymakamlara iletilmek zorunda, onlar kontrol edecekler, hukuka aykırılık görürlerse geri çevirebiliyorlar ve mahkemeye gidebiliyorlar.

MB1'e göre mülki idarenin vesayet denetimi ve hiyerarşi yetkisi azalmıştır. Ancak idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanması da bu iki ilke ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla idarenin bütünlüğü ve denetimin sağlanması için bu ilkelerin korunması gerekmektedir; "Anayasada mülki idareyi ilgilendiren iki önemli ilke bulunmaktadır: yetki genişliği ilkesi ve idarenin bütünlüğü ilkesi. İdarenin bütünlüğü ilkesi, vali ve

kaymakamların uyguladığı temel bir ilkedir. Ancak, vesayet denetimi belediyeler üzerinde zayıflatılmış durumdadır. İdare dediğimiz ikili denetim ile bütün oluyor. Birincisi; vesayet denetimi, ikincisi hiyerarşi yetkisidir. Esas aşınan budur. Vesayet denetimi belediyeler üzerinde o kadar zayıflatıldı ki...”

MB3 mülkiye müfettişlerinin belediyeler üzerindeki mali denetiminin sınırlandırıldığını belirtmektedir: “[…] Eskiden belediyelere, il özel idarelerine teftişe gittiğimizde hesap işlerini mutlaka teftiş ederdik. Belediyelerin mali işlemlerinde mülkiye müfettişlerinin denetim yetkisi tam kaldırılmış değil. Cumhurbaşkanı onayı ile yapılabiliyor. Ama sınırlandırılmış oldu.”

MB3 belediye meclis kararlarına dair onay işlemlerinde değişikliğe gidildiğini ve buna dair yetkilerin daraltıldığını belirtmektedir:

> […] Belediye meclislerinin kararları mülki amire onay için giderdi. Bunlar kaldırıldı. […] Mülki amirlerin belediye meclis kararlarını idari yargıya götürme imkânı vardı. İlçe kaymakamı İl İdare Kurulu’na götürürdü. Vali de il merkez belediyeleri ve büyükşehir kararlarını Danıştay’a götürürdü. Bu yol da fiilen kapatıldı. Anayasa Mahkemesi kanunu, idari vesayet, belediye meclisi ve belediyelerin özerkliği sınırlandırıyor diyerek genelde bu gerekçe ile iptal ederdi. Bu sefer tersi bir gerekçe ile iptal etti. Anayasadaki idari vesayetin gerektirdiği nitelikte değil, yetersiz diye iptal etti. Vali ve kaymakam, kararları “a” ilçesindeki bir vatandaşın idari yargıya götürmesi gibi götürüyor. Genel olarak bu yetkiler daraltıldı. […] Yerel yönetimlere veya merkezi idarenin taşradaki birimlerine biraz daha hareket alanı bırakalım diye yapıldı belki. Ancak bu durum anayasanın öngördüğü devletin felsefesine ters bir şey. Oraya ya mülki amiri koyacaksınız ya da anayasada değişiklik yaparak mülki amirliğini tamamen kaldıracaksınız.

Konuyu nicel veriler üzerinden değerlendirdiğimizde; ilk olarak son dönemde yapılan değişikliklerin mülki idarenin zayıflamasına sebep olup olmadığı yönünde MİA’nın görüşlerine başvurulmuştur.

Tablo 15: Son dönemde yapılan değişiklikler mülki idarenin zayıflamasına sebep olmuştur önermesi (cinsiyet, unvan, eğitim, yaş, mesleki deneyim)

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
			Satır N		Satır N		Satır N		Satır N		Satır N
S51		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Cinsiyetiniz	Kadın	0	0,0%	2	12,5%	1	6,3%	7	43,8%	6	37,5%
	Erkek	6	1,8%	29	8,8%	34	10,3%	143	43,2%	119	36,0%
Unvanınız	Vali	0	0,0%	2	15,4%	2	15,4%	8	61,5%	1	7,7%
	V. Yrd.	0	0,0%	5	10,2%	6	12,2%	24	49,0%	14	28,6%
	Kaymakam	6	2,8%	21	10,0%	17	8,1%	83	39,3%	84	39,8%
	K. Adayı	0	0,0%	0	0,0%	6	13,6%	21	47,7%	17	38,6%

	Diğer	0	0,0%	3	10,0%	4	13,3%	14	46,7%	9	30,0%
Eğitiminiz	Lisans	6	2,7%	12	5,4%	23	10,4%	99	44,8%	81	36,7%
	Yüksek Lisans	0	0,0%	12	12,2%	11	11,2%	40	40,8%	35	35,7%
	Doktora	0	0,0%	7	25,0%	1	3,6%	11	39,3%	9	32,1%
Yaşınız	24-30	3	3,4%	3	3,4%	9	10,1%	30	33,7%	44	49,4%
	31-40	2	1,6%	6	4,7%	12	9,3%	61	47,3%	48	37,2%
	41-50	0	0,0%	15	21,4%	6	8,6%	31	44,3%	18	25,7%
	51-60	0	0,0%	5	11,1%	7	15,6%	21	46,7%	12	26,7%
	61 ve üstü	1	7,1%	2	14,3%	1	7,1%	7	50,0%	3	21,4%
Mesleki	0-5 yıl	4	2,8%	5	3,5%	15	10,4%	55	38,2%	65	45,1%
Deneyiminiz	6-10 yıl	1	2,0%	1	2,0%	3	6,1%	25	51,0%	19	38,8%
	11-15 yıl	0	0,0%	4	12,9%	4	12,9%	15	48,4%	8	25,8%
	16-20 yıl	0	0,0%	10	29,4%	3	8,8%	12	35,3%	9	26,5%
	21 yıl ve üstü	1	1,1%	11	12,4%	10	11,2%	43	48,3%	24	27,0%

S51: Son dönemde yapılan değişiklikler mülki idarenin zayıflamasına sebep olmuştur.

Tablo 15'e göre ankete katılan 347 MİA'dan 275'i, son dönemde yapılan değişikliklerin mülki idareyi zayıflattığını belirtmektedirler. MİA'nın 37'si bu görüşe katılmamakta, 35'i ise kararsız kalmıştır. Ankete katılan 44 kaymakam adayından 6'sı kararsız olmakla birlikte "kesinlikle katılmıyorum" ve "katılmıyorum" şeklinde cevap veren kaymakam adayı bulunmamaktadır. Yani mesleğe yeni başlayan MİA arasında dahi son dönemde gerçekleştirilen değişikliklerin mülki idarenin zayıflamasına sebep olduğu görüşü hâkimdir.[113] Zira bu görüşe en fazla katılan 31-40 yaş aralığındaki MİA (%84,5) olmakla beraber, kesinlikle katılanların oranı 24-30 yaş aralığındaki MİA (%49,4)'da daha yüksektir. Benzer durum mesleki deneyimde de karşımıza çıkmaktadır. Bu görüşe en fazla katılan 6-10 yıl mesleki deneyime sahip MİA (%89,8) olmakla beraber, kesinlikle katılanların oranı 0-5 yıl mesleki deneyime sahip MİA (%45,1)'da daha yüksektir. 24-30 yaş aralığındaki 89 MİA'nın çoğunluğunun 0-5 yıl deneyime sahip olduğunu düşündüğümüzde sonucun tutarlı olduğu görülmektedir.[114]

MİA'ya yerel yönetim reformlarının görevlerini kolaylaştırıp kolaylaştırmadığı sorusu yöneltilmiş, MİA, yapılan yerel yönetim reformları ile görevlerinin kolaylaştığını düşünmemektedir. Yalnızca 93 MİA bu görüşe katılmaktadır. 59 MİA ise kararsızdır. 195 MİA ise bu görüşe katılmamaktadır. (Tablo 16).

[113] Kadın MİA, valiler, vali yardımcıları, diğer MİA, yüksek lisans, doktora mezunları, yaşları 41-50 ile 51-60 aralığında olan MİA, mesleki deneyimi 11-15 yıl ile 16-20 yıl arasında olan MİA bu soruya "kesinlikle katılmıyorum" cevabı vermemişlerdir.

[114] Ankete katılan 0-5 yıl mesleki deneyime sahip 144 MİA'nın 87'si (%60,4) 24-30 yaş aralığında, 57'si (%39,6) 31-40 yaş aralığındadır. (Bkz. 4.8.2. alt başlığı)

Tablo 16: Yerel yönetim reformu ile MİA'nın görevleri kolaylaşmıştır önermesi (unvan)

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K. Adayı	Diğer	Toplam
S33	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	1	4	49	12	4	70
		% içinde S33	1,4%	5,7%	70,0%	17,1%	5,7%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	7	25	74	8	11	125
		% içinde S33	5,6%	20,0%	59,2%	6,4%	8,8%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	1	9	32	10	7	59
		% içinde S33	1,7%	15,3%	54,2%	16,9%	11,9%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	3	10	49	13	7	82
		% içinde S33	3,7%	12,2%	59,8%	15,9%	8,5%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	1	1	7	1	1	11
		% içinde S33	9,1%	9,1%	63,6%	9,1%	9,1%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S33	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S33: Yerel yönetim reformu ile mülki idare amirlerinin görevleri kolaylaşmıştır.

Anket ile yerel yönetim reformu sonucunda MİA'nın asli görevlerine daha fazla odaklanıp odaklanmadığı sorusunda cevap aranmıştır. Tablo 17'de yerel yönetim reformu ile MİA'nın asli görevlerine daha fazla odaklanıp odaklanmadığına dair MİA'nın 230'u odaklanamadığı yönünde görüş bildirmiştir. 59 MİA yerel yönetim reformu ile MİA'nın asli görevlerine daha fazla odaklandığı konusunda kararsızdır. 58 MİA ise MİA'nın asli görevlerine daha fazla odaklandıklarını belirtmektedir.

Tablo 17: Yerel yönetim reformu ile MİA asli görevlerine daha fazla odaklanabilmiştir önermesi (unvan)

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K.Adayı	Diğer	Toplam
S32	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	3	13	67	14	4	101
		% içinde S32	3,0%	12,9%	66,3%	13,9%	4,0%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	2	27	74	12	14	129

	% içinde S32	1,6%	20,9%	57,4%	9,3%	10,9%	100,0%
Kararsızım	Sayı	1	5	34	12	7	59
	% içinde S32	1,7%	8,5%	57,6%	20,3%	11,9%	100,0%
Katılıyorum	Sayı	7	4	33	6	5	55
	% içinde S32	12,7%	7,3%	60,0%	10,9%	9,1%	100,0%
Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	0	0	3	0	0	3
	% içinde S32	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Toplam	Sayı	13	49	211	44	30	347
	% içinde S32	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S32: Yerel yönetim reformu ile mülki idare amirleri asli görevlerine daha fazla odaklanabilmiştir.

Yerelleşme kavramı üzerinden mülakat bulgularını değerlendirdiğimizde tarafımızca; 2000'li yıllarda yerelleşme ve yerel yönetimlerin ön plana çıkarıldığı görülmüştür. 2000'li yıllarda yerel yönetimler hem yetki hem de kaynak bakımından atılım gerçekleştirmişlerdir. Mülakat bulgularından, 2000'li yıllardaki yerelleşmenin nedenleri; (i) AB'ye uyum sürecinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi politikası, (ii) Cumhurbaşkanımızın yerelden gelmesi, belediye başkanlığı görevi geçmişinin olması çıkarımı yapılmıştır.[115] O dönemdeki yerelleşmenin sonuçları; (i) yerel yönetimler üzerindeki mülki idarenin aktif rolünün azalması, (ii) yerel meclislerin güçlenmesi, (3) MİA'nın yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin azalmasıdır.

Literatürü incelediğimizde; mülakatlar ile benzer bir biçimde Türkiye'nin uzun bir süre üniter ve merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olduğu, 2000'lerden itibaren adem-i merkeziyetçiliğin ön plana çıkarıldığı bir yönetim anlayışının kabul edilmeye çalışıldığı, bu sebeple de yerel yönetimlere dair kanuni düzenlemelerin yapıldığı ve farklı sistemlerin denendiği vurgulanmıştır (Alataş, 2019, s. 489). Apan (2023, s. 205, 208)'a göre 2005 yılında kabul edilen ve aslında yerel yönetimleri yapılandırmak amacıyla kabul edilen kanunlar mülki idare sistemini ciddi düzeyde etkilemiştir. O yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetim reformu, mülki idare sisteminde belirgin bir daralma etkisi yaratmıştır. Uslu (2014, s. 1) da HDT-MİA gibi Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde yerel yönetimlerin hem mali

[115] Yerelleşmenin nedenleri arasında 5.3.1 başlığında paradigma değişimi ve YKY gibi etkenler de sayılmıştır.

hem de idari özerkliklerini artırmak amacıyla güçlendirilmesinin hedeflendiğini belirtmektedir.

Mülakat bulgularını vesayet yetkisi bağlamında değerlendirdiğimizde, MİA'nın vesayet yetkilerinde azalma olmasına rağmen, genel olarak MİA'nın bunu bir zayıflama ya da yetki kaybı olarak görmedikleri sonucu çıkartılmıştır.

MİA yetkilerinde zayıflama olmamasını şu düşüncelere dayandırmaktadırlar: (i) Vesayet yetkisinin azalsa da devam etmesi, (ii) Vesayet denetiminin korunarak hukuki denetime çekilmesi, (iii) MİA arasında kısmi bir düşünce de olsa; vesayet yetkisinin fiilen zaten uygulanmaması, simgesel olduğu görüşü, (iv) Mülki idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi bir oranda azalsa da mülki idarenin genel yetkilerinin ve temel görevlerinin korunması, geleneksel yetkilerinde herhangi bir azalmanın olmaması, (v) Meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için vali ve kaymakamlara gönderilmesi gerektiği, (vi) MİA'nın, meclis kararlarında hukuka aykırılık gördükleri zaman bunları geri çevirebilmesi, ayrıca mahkemeye gidebilmesi, (vii) Vesayetin azaltılmasının AB'ye uyum sürecinde yereli güçlendirmek amaçlı yapılmış olması, (viii) Belediyelerin 2002 yılından önceki yetkilerinin az bir farkla aynı kalması, (ix) Güç dengesinin birinin diğeri üzerinde kurduğu hâkimiyetten ziyade görev ve yetki paylaşımına dayanması ve mülki idarenin görevlerinde azalma görülmemesi, (x) Yerelde önemli düzenlemeler yapılsa da günümüzde merkezileşme eğiliminin görülmesi düşüncesi[116]

Bununla birlikte bu durumu mülki idare açısından yetki kaybı olarak gören MİA da bulunmaktadır. Bunu şu maddelere dayandırmaktadırlar: (i) MİA'nın belediye meclis bütçesini onaylamasının kaldırılması, (ii) Mülkiye müfettişlerinin belediyeleri mali açıdan denetlemelerinin Cumhurbaşkanının onayına tabi tutularak bir bakıma sınırlandırılması, (iii) MİA'nın belediye meclis kararları ve belediye işlemleri üzerinde gözetim yetkisinin kaldırılması, (iv) Hiyerarşi yetkisinin azaltılması.

Konuyu literatür bağlamında değerlendirdiğimizde; Akbıyık (2024, s. 131)'ın çalışmasında da; MİA % 80,5 oranında 2000'li yıllarda yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeler sonucunda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin ciddi anlamda sınırlandırıldığı görüşünü paylaşmaktadır. 1982 Anayasasının idari vesayete yönelik hükümlerinde herhangi bir değişiklik yaşanmamakla birlikte, birçok idari vesayet ilkesi yeni mevzuat ile kaldırılarak idari

[116] Bkz. 5.3.2.1.2. Mülki idarenin güçlenmesi ve yeniden merkezileşme başlığı.

özerkliğin artırılması amaçlanmıştır. 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar ile idari vesayet hafifletilmiştir (Apan, 2021a, s. 71). 1580 sayılı eski Kanuna göre vali ve kaymakamların idari vesayet bağlamında kullandıkları; onay, değiştirme ve düzeltme gibi yetkiler 5393 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır. Uslu (2014) da MB3 gibi vali ve kaymakamın belediye meclis kararlarını tıpkı bir vatandaşın idari yargıya götürmesi gibi götürebildiklerini ifade etmektedir. Dolayısıyla belediye meclisi tarafından alınan bir kararın MİA tarafından "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." anayasal ilkesi çerçevesinde yargıya taşıma hakkına sahip olmaları MİA için bir yetki gibi algılanmayacağından (s. 321-322) MİA'nın vesayet yetkilerinde azalma olduğunu söyleyebiliriz.

Literatürde 2000'li yıllarda mülki idarenin görevlerinde daralma yaşandığı belirtilirken, yapılan mülakatlarda daralma olmak ile birlikte bu daralmanın olması gerektiği şekilde gerçekleştiği belirtilmiştir. O dönemde yerelin ön plana çıkması kamu kurumlarının küçültülmesi ve dünyada da yaklaşımın bu yönde olmasından kaynaklanmıştır.

Bununla birlikte vesayet yetkisinin arttığı durumlar da söz konusu olmaktadır. 2016 tarihli 674 sayılı KHK ile terör odaklarına destek vermesi sebebiyle belediye başkanlıklarından uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine yapılan görevlendirmelerde belediye meclisi tarafından yapılan seçim ile değil, İçişleri Bakanı veya vali tarafından vali, vali yardımcısı veya kaymakam arasından görevlendirme yapılması hükmü amirdir. Dolayısıyla bu noktadan değerlendirildiğinde de terörle ilişkisi olan belediye başkanları açısından idari vesayet denetiminin ağırlaştırılması söz konusudur (Apan, 2021a, s. 71, 100).[117] Öte yandan vesayet denetimi "idarenin bütünlüğü" ilkesinin doğal bir çıktısıdır. Yönetimin bütüncül bir biçimde uyumlu çalışmasını sağlamanın esas aracıdır. Vesayet denetimi, anayasal bir kurumdur (Eryılmaz, 2014, s. 388). Üniter devlete bir saldırı gerçekleştirilmesi durumunda Anayasanın 127'nci maddesi idari vesayete anayasal bir dayanak sağlamaktadır (Apan, 2021a, s. 101).

Görüldüğü üzere MİA'nın yerel üzerindeki vesayet yetkisinin kaldırılmasına dair gerek mülakat bulgularında gerekse literatürde farklı bakış açıları bulunmaktadır. Dolayısıyla mülakat bulgularında vesayet yetkisinin azaltılması ya da azaltılmak ile birlikte bazı durumlarda vesayet yetkisinin artması aslında bu durumun mülki idare

[117] Detaylı bilgi için Bkz.; RG, 2016b.

için bir zayıflama olmadığı şeklindeki çıktının literatür ile uyumlu olduğu görülmektedir.

Bununla birlikte anket sonuçlarından; MİA'nın son dönemdeki değişikliklerin mülki idare üzerinde zayıflamaya sebep olduğu görüşüne sahip oldukları görülmüştür. Yerel yönetim reformlarından sonra MİA'nın görevleri kolaylaşmıştır ile MİA, asli görevlerine daha fazla odaklanabilmiştir önermelerine MİA katılmamaktadır.

5.3.2.1.2. Mülki İdarenin Güçlenmesi ve Yeniden Merkezileşme Eğilimi

Bir kısım MİA, 2000'lerden sonra mülki idarenin güçlendiğini, günümüzde ise yeniden merkezileşme eğiliminin olduğunu savunmaktadır.

VY7, AK Parti'nin iktidar olduğu ilk yıllarda işlerini yerel üzerinden yürütmeye çalıştığını şu sözlerle ifade etmektedir:

> Gelinen noktada karşımızda; yerel/mahalli idare kaynaklı yönetici olup, orayı güçlendirerek iktidara yürüyen, iktidara geldiğinde de onun üzerinden işlerini yönetmeye alışkın olan bir yapı vardı. Süreç içerisinde siyasal iktidarın son yirmi yılda güçlü ve yerel yönetim kaynaklı olmasından hareketle, geçmişle kıyaslandığında mahalli idarelerin belirli bir döneme kadar hem yasal, hem de fiili olarak güçlendiği aşikâr.

Ancak VY7'ye göre siyasi iktidar merkezileştikçe ve bazı belediyelerin kaybedilmesi ile birlikte devletin almış olduğu kararların sahada uygulanmasında MİA'dan başka aracı kalmamıştır:

> […] Yerel kaynaklı iktidarın merkezi gücü daha çok eline alıp, tırnak içinde "merkezleşmesi" süreci belli bir noktaya geldikten sonra bu defa aynı siyasal irade tırnak içerisinde işi toparlayıcı diye adlandırabileceğimiz bir sürece evrildi. O şekilde yol almış olan siyasi iktidar merkezleştikçe ve özellikle CHS'den sonra meclisin fonksiyonu da yasama meclisinden ibaret -aslında olması gereken- bir duruma geldiğinde, bu sefer yürütme organı aslında kendisi ve kendisinin taşra uzantısı durumunda bulunan merkezi idarenin taşra teşkilatı ve onun başındaki vali ve kaymakamlar üzerinden devletin gücünü sahaya yansıtabildiğini, devletin devlet olarak almış olduğu kararların sahada uygulanmasını sağlayabildiğini ve bunun üzerine bazı büyükşehirlerin kaybedilmesi ile birlikte bundan başka bir aracı/aparatının da kalmadığını, zaten işin tabiatı gereği devletin taşra teşkilatı ile yürütmesinin normal olduğunu hesaba kattığımızda bunun tecrübesi bize aynı şeyi yaşattı. Yani aslında bu bir anomali idi, devletleştikçe üzerindeki anomali düzeldi. Yerel idareci kaynaklı olan üst irade kendi bozduğunu bu sefer kendi düzeltme durumuna geldi. Bunların bir kısmı yasal, yani kanunlarla olan idari düzenleyici veya yasal işlemlerle, bir kısmı da uygulama ile yani fiili durum ya da yetkinin nasıl kullanıldığı/kullanılmadığı üzerinden gerçekleştirildi. Çünkü sonuç itibarıyla mülki idare amirliği devlet yöneticisi de olsa siyasi iradenin emrinde bir yönetici. Dolayısıyla işin bu tarafı görmezden gelinemez. Özetle ben şahsen yetkilerimizde azalma ya da daralma olduğunu hissetmedim.

HDT-MİA'a göre yerelde ciddi düzenlemeler gerçekleştirilse de günümüzde merkezileşme tandansı gözlemlenmektedir; "[…]AK Parti bütün gücü iktidar ve muhalefet partisi ayırmadan yerel yönetimlere vermeye çalıştı (2000'lerden sonra). Yerel yönetim alanında çok ciddi bir değişim gerçekleşti. Ancak zaman içinde merkezileşme eğilimi görülmeye başlandı."

K4'e göre; 2000'li yıllarda yerel odaklı bir yaklaşım mevcut iken günümüzde merkezi idare daha etkin rol oynamaktadır: "Herkes bildiğini, gördüğünü, duygusunu icra eder. Sayın Cumhurbaşkanımızın ekibi belediye ekibi idi. Dolayısıyla yaklaşımları da belediye odaklı idi. Sonrasında Sayın Cumhurbaşkanımız merkezi idarenin rolünü daha rahat oynamasına destek verir mahiyette bir tutum benimsedi."

MB2 de HDT-MİA, K4 ve VY7 gibi Türkiye'nin tekrar merkezi bir yönetim anlayışına doğru gittiğini belirtmektedir.

> […] Ancak şunu da görüyoruz ki zaman içerisinde görülen yerelleşmenin rüzgârı da artık yok, tekrar merkezi bir yönetim anlayışına doğru gidiliyor. Bugün bir büyükşehir belediye başkanı, özel kalem müdürünü atama yetkisine sahiptir. Bu bir yerelleşme midir? Bazıları mülki idare üzerinden olmasa da -Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı şu anda İçişleri Bakanlığının yerini aldı- borçlanmadan tutun da, bazı memurların, genel müdürün, genel sekreterin atanmasına, plan, projeye kadar halen merkezi otoritenin denetimi ve vesayetine tabidir. Pür bir yerelleşme söz konusu değildir.

MB2'ye göre; MİA'nın kayyım belediyelerde görev yapması ile adeta belediye ve mülki idare birleşmiştir. Bu durum mülki idarenin etkinliğini artırmıştır. Dolayısıyla mülki idarenin yerelleşmeden kaynaklı vesayet yetkilerinde azalma/zayıflama yaşansa da aslında mülki idarede bir zayıflama söz konusu değildir.

> Günümüzde mülki idarenin üzerinden yürütülen kayyımlık sistemi yaygınlaştı. Bizzat valiler ve kaymakamların belediye başkanlığını üstlenmeleri, mülki idarenin etkinliğinin azalması değil, neredeyse belediyecilik ile mülki yapının birleşmesine yönelik bir durumdur. Bence mülki idarede bir güçsüzlük ya da zayıflık gözlenmemekle beraber, bazı vesayet yetkilerinde yerelleşmeden kaynaklanan bir azalma mevcuttur.

B. de 2000'den sonra yerelleşme konusunda hızlı gelişmelerin yaşanması ile birlikte, yerel yönetimlere öncelik verildiğini, ancak mülki idarenin fonksiyonlarında bir kayıp yaşanmadığını, hatta 2000'lerden sonra öneminin artarak devam ettiğini şu şekilde ifade etmektedir:

> […] İnsan Hakları Kurulları'na baktığımızda, yerel yönetimlerle ilgili gene fonksiyonları var. Bir ara Türkiye'de tüm ilçelerde il merkezlerinde KHGB kuruldu. Onların yönetimlerinde yine valiler kaymakamlar var. KÖYDES gibi büyük projeler hayata geçirildi. Türkiye genelinde il ve ilçeler esasında 'Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri' kuruldu. İnsan haklarının gelişmesi, korunması konusunda 'İnsan Hakları

> Kurulları' kuruldu. […] Birçok alanda da yeni fonksiyonlar eklendi. Merkezi idarenin temsilcisi olarak merkezi idarenin koordinasyon ve denetim gibi temel işlevlerini yürütmek üzere vali ve kaymakamlardan beklenen 5442 sayılı Kanunun özündeki temel görevlerde bir değişiklik olmadığını söylemek gerekiyor.

MİA'nın temel görevlerinde değişiklik olmadığını B şu şekilde açıklamaktadır.

> […] Güvenlik en temel sorunlarından bir tanesi. Vali ve kaymakamların güvenlik birimleri ile düzenledikleri toplantılar artarak devam ediyor. […] STK'larında arama yapmak, toplantı ve gösteri yürüyüşlerine izin vermek gibi belli konularda yine vali ve kaymakamların emri gerekiyor. […] Bu bağlamda, öz görevler açısından bir kayıp olmadığını, hatta genel anlamıyla düzenleyici devlet modelinin getirdiği dönüşümün mülki idarenin görevlerini arttırdığını düşünüyorum. Bazen ekonomik konularda, proje ve yeni yatırımlar konularında belli bir dönem mülki idare amirleri çok işin içerisine girdiler. Eser ortaya çıkmaya başladı, ama vaktinizi, mesainizi oraya harcadığınız için öz çekirdek görevleri bazen gözden kaçırma gibi ihtimal olabiliyordu.

MB2 mülki idarenin güvenlik alanında da güçlendiğini belirtmektedir.

> […] Güvenlik bakımından değerlendirirsek özellikle 2000'li yıllardan sonra sivilleşmenin olduğunu söyleyebiliriz. Normalde yasama, yürütme, yargı ve yürütmenin içerisinde merkezi idare, yerel idare, mülki idare ve askeri idare mevcut. Ancak Türkiye'de geleneksel olarak darbelerin de etkisi ile askeri yönetimin kendi içerisinde bir güç kazanması durumu vardı. Neredeyse on beş yıldır burada mülki idare lehine sivilleşme ve güçlenme var. Askeri idarenin, eskiden yasa ile olmasa da kendi askeri yetkilerinden belki de silah kullanma gücünden kaynaklanan o müstakil gücü azaldı. Burada mülki idarenin etkinliği var. Dolayısıyla mülki idarede zayıflama değil, tam tersine bir güçlenme var.

MB2'ye göre; pandemi sürecinin Bakanlık üzerinden yürütülmesi mülki idarenin ve merkezin güçlenmesini sağlamıştır;

> […] COVID-19 pandemi süreci tamamen mülki idare amirleri üzerinden yürütülmüştür. Valiler ve kaymakamlar, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı gibi çalıştı. Yine bu dönemde polis memurları adeta sosyal hizmet görevlisi gibi çalıştı. Hükümet, süreci ve kontrolü; yasaklar ile güvenlik paradigmaları kapsamında İçişleri Bakanlığı ve mülki yapılanma üzerinden yürüttü. Bu bağlamda; salgınla mücadele, Türkiye'de mülki idarenin ve merkezi yönetimin gücünü artırmıştır.

K4 de MİA'nın kriz dönemlerinde daha fazla akla geldiğini belirtmektedir.

> […] Meslektaşlarımızın benzetmeleri vardır; '*biz çadırın direğiyiz'* derler. Bir büyüğümüzün yine bir benzetmesi vardır; '*Mülki idare amirliği limandır. Durgun havalarda kimse orada bir liman olduğunu çok bilmez, ama fırtınada herkes için bir liman gerekir.*' Pandemide mülki idare çok etkin rol oynadı.[…]Bakanlık, aslında bilfiil Başbakanlığın rolünü oynadı. Bakanlığın yayınladığı genelgelere baktığınızda Sağlık Bakanlığının da, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının da Ticaret Bakanlığının da görevleri vardı. Bilfiil Başbakanlık gibi davranıldı.

K6 da 2000'li yılların ardından yapılan reformların mülki idarenin görev alanının daraltıldığı izleniminin doğru bir yaklaşım olmadığını savunmaktadır. K6 MİA'nın;

(i) demokratik süreçlere yönelik görevlerinin daha fazla ortaya çıktığı;

> 2000'li yıllarda yaşanan süreçte sanki yasal düzenlemeler ile mülki idarenin görev ve yetki alanının daraldığı gibi bir izlenim ediniyorsunuz. Aslında demokrasinin gelişimi ve demokratik süreçlerle ilişkili olarak mülki idarenin üstlendiği rollerin daha fazla ön plana çıktığı, belirginleştiği açık. Dolayısıyla 2000'li yıllardan sonra yaşanan bu değişimi de olağan bir değişim ve akış süreci olarak değerlendirebiliriz.

(ii) yaptığı hizmetlerin daha çok görüldüğü;

> […] Pratikte mülki idare amirliğinin, küresel ve ülke çapındaki krizlerle başa çıkma, paydaşları bir araya getirme, koordinasyon sağlama ve güç birliği gerektiren görevlerde daha belirgin bir rol oynadığı görülmüştür. Yasal düzenlemeler ve geçmişteki kültürel ve yönetimsel hafıza, mülki idarenin bu rolü üstlenmesini gerektirmiştir. Kriz anlarında odaklaşma, bir araya gelme, güç birliği yapma ve toplumun bütününü tehdit eden krizleri çözme becerisi mülki idareye aittir.

(iii) MİA'nın, özellikle kriz dönemlerinde paydaşlar arasında koordinasyon sağlaması mülki idarenin görevlerinin daha belirgin olmasını sağlamıştır.

> […] Bu, kriz anındaki toplumsal beklentilere cevap verme açısından önemlidir. Dolayısıyla, mülki idarenin görevlerinin azalmadığı, aksine krizlerin artmasından dolayı daha çok belirginleştiği bir süreç yaşanmaktadır. Pandemi süreci ve doğal afetler gibi olağanüstü durumlarda mülki idarenin etkin rolü ortaya çıkmıştır.

K5 de B'in görüşüne benzer bir şekilde gerçekleştirilen reformlar sonucunda; "Görevler açısından mülki idarede daralmaya gidildiğini düşünmüyorum. Aksine mülki idare amirliğinin daha pratik uygulandığını söyleyebilirim. Yetkinin de çok daraldığını düşünmüyorum." Şeklinde görüş beyan etmiştir.

V1'e göre,

> Türkiye'de geçmişten günümüze taşranın ve yerelin dizaynında merkezi yönetim anlayışı etkili olmuştur. 1994 yılından sonra belediyelerin güçlendirilmesi, belediyeler üzerindeki denetim yetkisinin sınırlandırılmasına dair çalışmalar yapılmış, ancak bu tür şikâyetler sona ermemiştir. Günümüzde belediyelere ciddi bütçeler verilmiş, bu da onların diğer paydaşlar ile iş yapma konusunda önünü açmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin hız kazandığı günümüz dünyasında merkezi idarenin taşranın faaliyetlerinden haberdar olması merkezi güçlendirmiştir.

Öte yandan V1 görevlerdeki daralmanın; "kişilerin nereden baktığına ve iş yapma anlayışları ile ilgili olduğunu" da belirtmektedir.

V2; ilde MİA'nın pek çok alanda yapacağı görevlerin olması sebebiyle mülki idarede herhangi bir yetki kaybının olduğunu düşünmemektedir.

> Türk geleneğinde ve İslam devlet geleneğinde istişare ve şura vardır. Bütün problemleri bu aktörlerle birlikte çözmek, onları dinlemek ve istişare etmek zorundayız.[…]İstişare çok önemlidir. Kararlarınızı sağlamlaştırır, daha çok

> meşruiyet kazandırır, daha çok taban bulur. İlde eğitimden sosyal politikaya, spordan bürokrasinin iyi işlemesine, kültürden turizme, iletişimden ulaşıma, enerjiye, köy alt yapısına, tarımdan ormana, emniyet ve asayiş işlerinin sağlanmasına, sağlık ve güvenliğe kadar yapılacak pek çok iş mevcuttur. Yetkiniz azalmaz. Herkes bir problem yaşadığında, başı sıkıştığında çözümü vali ve kaymakamdan bekler.

K8 geçmişte mülki idarenin daha çok altyapı hizmetlerine ağırlık verirken, günümüzde bunun değişerek MİA'nın çok daha fazla sorumluluğa sahip olduklarını ifade etmektedir.

> […] 2005'te başlayan KÖYDES Projesi, mülki idare üzerinden yürütülen bir yatırım olarak dikkat çekmektedir. Bu proje ile alt yapı hizmetlerine odaklanan mülki idare, aynı zamanda değişen çağda daha geniş görevlere sahip olmuştur. […]Mülki idare, artık sadece alt yapı hizmetlerine değil, aynı zamanda insanların eğitim, tarım, turizm gibi alanlardaki gelişmelerine de katkıda bulunmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda; mülki idare, iletişim ve eğitim odaklı bir rol üstlenerek daha insan odaklı çalışmaya başlamıştır. Bu değişim, görevleri azaltan bir daralma değil, daha geniş ve çeşitli sorumlulukları içeren bir genişleme olarak değerlendirilmektedir.

B., MİA'nın adli görevinin sona erse de bu durumun AB'ye üyelik süreci ile uyumlu olduğunu herhangi bir yetki kaybı olmadığını görüşünü ifade etmektedir.

> […] 5442 sayılı Kanuna göre askeri ve adli birimler valilik ve kaymakamlık görev alanı dışındadır. Ancak vali ve kaymakamların belli konularda işler geciktiği zaman Cumhuriyet Başsavcısına kamu davası açılması gereken bir konuda neden açılmadı? Bir problem mi var? Şeklinde yazılı olarak soru sorma hakları vardı. O maddeler kaldırıldı. Bunu da AB'ne geçiş sürecine uygun bir gelişme olarak görüyoruz. Format, yöntem değişti. Çünkü belli konularda devletin hızlı çalışabilmesi için bir şekilde belli yetkileri vermesi gerekiyor. Zaten önemli olan kamu düzeninin, iç güvenliğin, toplumun huzur ve güveninin sağlanmasıdır. Mülki idare amirlerine düşen daha çok önleyici kolluktur. O anlamdaki görevlerinde bir azalma olduğunu söylemek gerçekten çok iddialı olur. Görevini, yetkisini kullanmak isteyenler için bu konuda bir sıkıntı yok diye düşünüyorum.

Reformlara dair farklı bir görüş de; bazı görevlerin reform sonucunda başka kurumlara verilmesine karşın, bu görevlerin çeşitli nedenlerle yeniden mülki idareye yaptırılmasıdır.

> 2000'li yıllarda yapılan değişikliklerin reform anlamında beklenen etkiyi getirdiğini söylememiz güçtür. Kendilerine görev verilen makamlar hâlâ birçok konuda adım atmakta tereddüt yaşıyorlar. Oy, yerel dinamikler gibi belli kaygılar ile yine bir şekilde mülki idare ön ayak olsun beklentisi mevcut. Reformlar ile birçok yetki kendine geçen kurum halen çekimser davranmakta.[…]Mülki idare amirlerinin görevde kalacağı süreçte, bazı kendi yapmaları gereken işler ile ilgili mülki idare daha fazla öne sürülmek istenmekte. Birçok kurum halen kendi alanlarında yapılan yanlış uygulamalara mülki idarenin müdahale etmesini bekliyor.

V2, MİA'nın geçmişten beri sahip olduğu güç ile yetkisi olmasa dahi çözeceği birçok problemin olduğunu belirtmektedir.

> […] Türk devlet geleneğinde devlet çok önemlidir. Vatandaşlar devletin gerçek sahibidirler. Devleti önemserler. Dolayısıyla devletin temsil kabiliyeti, valilerin ve kaymakamların şahsında tezahür eder. İki bin yılı aşan devlet geleneğinde vali ve kaymakamın biriken bir gücü mevcuttur. Yasal yetkisi olmasa bile o güçle, saygınlıkla, biriken güçle çözebileceği birçok problem vardır.

Bulguların analiz edilmesi sonucunda; yasaların ve yasa değişikliklerinin, mülki idareyi zayıflatmadığı görüşünün hâkim olduğu sonucuna varılmıştır. Ve hatta bulguların analizinden; 2000'li yıllarda yerel odaklı olunmakla birlikte günümüzde merkezi idarenin güçlendiği ve öneminin artarak devam ettiği görüşüne sahip MİA'nın da olduğu görülmüştür. Bu bağlamda; bu kısımda MİA'nın "rol ve görevlerinde zayıflama olmadığı" ile "mülki idarenin güçlendiği" görüşlerine dayanak teşkil eden ölçütler, anılan bu başlıklar altında, aşağıda maddeler halinde verilmiştir.

MİA'nın rol ve görevlerinde daralma olmamasının dayandırıldığı ölçütler; (i) devletin merkezi görevlerinin yerelleşmemesi, (ii) devlet olmak hasebiyle yürütülen asli kamu hizmetlerinde mülki idareden yerele bir devir olmaması, (iii) yerel yönetimlere yeni bir hizmet alanının açılmaması, (iv) mülki idarenin bazı görevleri yerele devrolmakla birlikte yerine MİA'nın yeni görevler üstlenmeleri, (v) düzenleyici devlet modelinin etkisi ile mülki idarenin görevlerinin artması, (vi) MİA'nın yaptığı hizmetlerin ve görevlerin günümüzde daha görünür olması, (vii) demokratik süreçlere yönelik görevlerinin daha fazla belirgin olması.

Mülki idare ve MİA'nın güçlenmelerinin sebebi olarak; (i) kayyım ile vali ve kaymakamların aynı zamanda belediye başkanlığı görevini yürütmeleri, (ii) askeri yönetimin darbelerin etkisi ile kendi içinde kazandığı gücün zayıflaması sonucunda; mülki idare lehine sivilleşme ve güvenlik konusunda etkinliğin olması, (iii) düzenleyici devlet modelinin mülki idarenin görevlerini artırması, (iv) pandemi sürecinin mülki idare üzerinden yürütülmesi ve mülki idarenin bu süreçte aktif ve etkin bir rol oynaması, (v) pandemide mülki idarenin bilfiil Başbakanlık rolünü üstlenmiş olması, (vi) reformlarla mülki idareden alınarak başka kurumlara verilen işlerin yetkiyi elinde bulunduran kurumlar tarafından çeşitli nedenlerle (oy, seçmen kaygısı v.s.) yapılmadığında bu işlerin tekrar mülki idareye gördürülmesi, (vii) şehirlerde yapılacak daha birçok işin olması ve bunun doğal bir sonucu olarak yetkilerin azalmaması, (viii) vatandaşın bir sorun yaşadığında çözüm için vali ve

kaymakama başvurması ve MİA'nın eskiden beri sahip olduğu güç sayesinde pek çok problemi çözme becerilerinin olması, (ix) kriz çözme/yönetme ve koordinasyon sağlama becerilerinin günümüzde daha belirgin olması, (x) mülki idarenin insan odaklı anlayışı benimsemesi ile günümüzde sorumluluğunun artması ve çeşitlenmesi.

Bulgular incelendiğinde; bazı MİA'nın, yerelde ciddi düzenlemeler gerçekleştirilse de günümüzde Türkiye'nin tekrar merkezi bir anlayışa evrildiği görüşüne sahip oldukları görülmüştür.

Yeniden merkezileşmeye dair görüşlerin dayanak noktası; (i) bazı kurumların memurdan, genel müdür atamasına, plan projeye kadar merkezi otoritenin denetim ve vesayetine tabi olmaları, (ii) bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde merkezi idarenin taşranın işleyişinden haberdar olması, (iii) mülki idarenin temel görevlerinde bir değişiklik olmaması, vali ve kaymakamlara verilen yetkilerde azalma yaşanmaması, (iv) 6360 sayılı yasa ile şehrin ortak ihtiyaçlarına dair hizmetlerin merkezileşmesi.

Bu konuyu literatür ile birleştirdiğimizde; literatürde de benzer şekilde; Kocabaş (2023, s. 174), 2007 yılına kadar yerel yönetimlere öncelik verildiğini, merkezileşmenin azaltıldığını belirtmektedir. Övgün (2016, s. 159), 2002-2011 yılları arasındaki reformlarda AB'ye üyelik süreci sebebiyle yerelleşme dikkati çekerken, 2008-2011 yılları arasında belirginleşen reformlar ile merkezileşme tandansı artmış, 2011 yılından itibaren de merkezileşme sürecine girilmiştir. Koyuncu ve Sertesen (2012, s. 7) de 2012 yılından itibaren siyasi iradenin yerel yönetim vizyonunu köktenci bir yaklaşım ile değiştirdiğini belirtmektedir. Karakaya Polat ve arkadaşları (2021, s. 1), 2016 yılından itibaren artan bir merkezileşme sürecinin olduğunu ve yerel yönetimler üzerinde baskı olduğunu söylemektedirler.

5.3.2.1.3. Asli ve Sürekli Görevler Üzerinden Mülki İdare ve Mülki İdare Amirleri

Kamu yönetimi yazınında; devletin "asli ve sürekli" vazifeleri olarak bilinen ve devletlerin varlık sebebi olarak görülen en önemli amme görevlerinin ikincisi; sağlık, eğitim ve iç güvenliktir (Öztekin, 2007, s. 5-9).[118] MİA, esas olarak merkezi idarenin gerçekleştirdiği toplumsal güvenlik, kamu sağlığı, eğitim, tarım, turizm gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumludurlar (Çapar ve Yıldırım, 2016, s. 2385). Yapılan mülakatlarda MİA, bu hizmetlerin bir kısmının bazı ülkelerde yerel

[118] Birinci grupta; dış politika, dış güvenlik ve adalet yer almaktadır (Öztekin, 2007, s. 17).

yönetimler tarafından yürütüldüğünü, ancak ülkemizde Toplamde böyle bir devrin yerele yapılmaması sebebiyle ve devletin merkezi görevlerinin yerelleşmediğinden bahisle MİA'nın görevlerinde bir azalmanın olmadığı yönünde görüş beyan etmişlerdir. Bu düzenlemeler ile MİA'nın bazı görevleri yerele devredilmekle birlikte yerine yenileri eklenmiş, birtakım görevleri de artarak devam etmiştir.

VY1'e göre yasal düzenlemeler MİA'nın görev tanımlarında bütünsel olarak çok fazla değişikliğe sebep olmamıştır. VY1 bu bağlamda; merkezi idarenin görev alanında daralma olmadığını şu sözleriyle ifade etmektedir:

> […] Devlet olmanın gerektirdiği asli kamu hizmetlerinin hiçbiri yerel yönetimlere devredilmedi. […] Eğitim, sağlık, güvenlik, asayiş gibi devletin devlet olma sıfatı ile yürüttüğü bütün görevler halen vali ve kaymakamlar eliyle yürütülüyor. Devletin yürüttüğü asli hizmetlerin önemli bir kesimi bazı ülkelerde yerel yönetimler tarafından yürütülüyor. Örneğin İngiltere'de eğitim belediyelerin sorumluluğundadır. Yerel yönetimlerin lehine bu kadar büyük çapta bir değişiklik olsaydı, merkezi idarenin görev alanının daraltıldığını söylemek mümkün olabilirdi. Bu durumun hukuken ve pratikte bizlere yansıması açısından iş tanımımızda Toplamde pek bir şey değiştirmedi.

VY1 asli kamu hizmetlerinde mülki idareden yerele bir devir olmadığını, kimi görevlerinde azalmalar olmakla birlikte kimi görevlerinde de artışlar olduğunu şu sözleriyle açıklamaktadır.

> […] Evet, bazı görevlerimiz yerel yönetimlere devredildi ama bütünüyle değil. Yapılan yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde onun yerine başka bazı görevlerimiz eklendi. Bazıları azalırken, bazıları artarak devam ediyor. Büyükşehir kanunu kapsamındaki illerde bilhassa şehrin ortak ihtiyaçlarına yönelik hizmetler daha merkezileşti. Mahalli müşterek ihtiyaçlar çerçevesindeki hizmetlerden sadece özel idarelerin kaldırıldığı illerde değişiklik oldu. Dolayısıyla, bu süreçte yapılan düzenlemeler sonucunda bazı görevler yerel yönetimlere devredilmiş olsa da, genel olarak asli kamu hizmetlerinin devri söz konusu değildir.

K7 de ikili bir yapı oluştuğunu, birtakım yetkiler yerele devredilse dahi sorunlu alanlarda MİA'ya yeni görevler verildiğini belirtmektedir:

> […] Dual bir yapı ile karşı karşıyayız. Bir taraftan çıkan belediye kanunu ile kaymakam ve valilerin birtakım yetkileri yerelde belediyeye aktarıldı. Burada AB anlaşmasındaki 'subsidiarite' ilkesinin sağlandığı belirtildi. Diğer taraftan da çıkarılan çeşitli kanunlar ile nerede sorun varsa hep kaymakam ve valilere bu noktada görevler verildi. Yangın, deprem, pandemi ile mücadele gibi. Ancak bunları yönetebilecek kaynağımız da yoktu.

MB2 de VY1 ile benzer görüşü paylaşmaktadır. MB2'ye göre mülki idarenin zayıflamış olması için devletin merkezi yetkilerinde bir zayıflamanın olması ve devletin merkezi görevlerinin yerelleşmiş olması gerekmektedir: "Genelde belediyelerin güçlendiği ve mülki idarenin zayıfladığı şeklindeki görüşlerin

temelinde mülki idarenin tanımı ile ilgili bir sorun olduğu söylenebilir. Mülki idare; devlet idaresi demektir. Merkez teşkilatında örgütlenmiş olan kamu yapılanmasının il coğrafyasına yayılmasıdır. Esasen mülki idare zayıfladı mı? Demek; devletin merkezi yetkilerinde bir azalma oldu mu? Demektir."

MB2 de 2000 sonrası yapılan reformların yerel yönetimleri güçlendirirken mülki idareyi zayıflattığına dair görüşlerin hâkim olduğunu, ancak bu görüşe katılmadığını şu cümlelerle ifade etmektedir; "[…] Diyelim ki; yerel yönetimler reformu oldu ve emniyet ile asayişten belediyeler sorumlu tutuldular. Bu minval üzere görev bölüşümünde bir değişiklik olur ve deriz ki; evet, mülki idarenin yetkileri azalmıştır, devletin merkezi yetkilerinde bir yerelleşme olmuştur. Ancak burada bir değişiklik mevcut değil."

VY5 ise; devletin asli görevleri yerel ve hatta özel sektöre devredilse de bu hizmetlerin eş güdüm gerektirmesi sebebiyle yine mülki idareye ihtiyaç duyulacağını şu sözleriyle belirtmektedir:

> […] Güvenlik, sağlık, eğitim gibi belli hizmetler ve görevler, özel sektöre devredilse bile muhakkak bir koordinasyon gerektirir. Örneğin; güvenlik alanında özel güvenlik sektörü çok gelişti. Artık spor sahalarında, konserlerde, özel iş yerlerinde güvenlik hizmeti özel sektör tarafından karşılanıyor. Ama temelde güvenliği sağlama yetki ve sorumluluğu devletin kontrolünde olmak zorunda. Bu görev ve sorumluluk da ildeki ve ilçedeki yöneticileriler olarak mülki idare amirleri tarafından deruhte ediliyor.

VY5 diğer bazı alanlardaki görevlerle ilgili olarak da koordinasyon ve aksaklık olduğunda müdahale etme noktasında MİA'nın görevinin devam ettiğini belirtmektedir; "[…] Bunun dışında ekonomik ve sosyal konulardaki bazı hizmetlerin yerel yönetimler dediğimiz belediyeler ile özel sektör eliyle karşılanması söz konusu olsa da yine biz yöneticilerin bu iş ve işlemlerin bir eş güdüm içerisinde, ihtiyaçları karşılayacak şekilde, zamanında, uygun ölçekte giderilmesini gözetip kollama ve eksiklikler olduğunda müdahale etme görevi devam ediyor."

Bu konudaki bulguların analizinden; eğer eğitim, sağlık, güvenlik v.b. görevlerin yerel yönetimlere devrini içeren, yani geniş çaptaki bir görev grubunun yerele devrolması söz konusu olsaydı o zaman mülki idarede zayıflama ve görev alanının daraltılmış olduğu yorumlarının yapılabileceği, ancak böyle bir durumun söz konusu olmaması sebebiyle mülki idarenin birtakım görevleri yerele geçse de yerine yeni görevlerin gelmesi ile mülki idarenin görevlerinde herhangi bir daralmanın olmadığı sonucu çıkartılmıştır. Diğer bir MİA da mülki idarenin tanımından yola çıkarak mülki idarenin zayıflamasının, devletin merkezi yetkilerinin zayıflaması ile aynı şey

olduğunu ifade etmektedir. Konuyu bu bağlam özelinde değerlendirdiğimizde yapılan mülakatlardan; devletin merkezi görevlerinin yerelleşmediği ve yerel lehine çok büyük bir değişiklik olmadığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan devletin asli görevlerinin/hizmetlerinin eş güdüm gerektirmesi de mülki idare ve MİA'ya duyulan ihtiyacı artırmaktadır.

5.3.2.2. 6360 Sayılı Kanun ve Kanun Sonucunda Yaşanan Değişikliklerin Mülki İdare Ve Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkileri

6360 sayılı Kanun ile yeni büyükşehirler kurulmuş, büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüş,[119] KHGB tasfiye olmuştur. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte YİKOB'lar kurulmuştur.[120] Belediye sınırları ile mülki idare sınırları aynı olmuştur.[121] Bu kısımda yaşanan sürece dair MİA'nın görüşlerine başvurularak mülki idarenin değişimi ve MİA'nın görev ve rollerindeki değişim incelenmiştir. İlk olarak MİA'nın 6360 sayılı Kanuna dair görüşlerine yer verilmiştir. İkinci kısımda Kanunun mülki idare ve MİA üzerindeki etkileri, üçüncü kısımda KHGB tasfiyelerinin vali ve kaymakamlar açısından etkileri, dördüncü kısımda büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması, beşinci kısımda büyükşehirlerde YİKOB'ların kurulmasının mülki idare sistemi ve MİA üzerindeki etkileri yer almaktadır.

5.3.2.2.1. 6360 Sayılı Yasa Hakkında Mülki İdare Amirlerinin Görüşleri

VY6'ya göre 6360 sayılı Kanun ölçek ekonomisi ile uyumludur; "[…]6360 sayılı yasa mülki idareyi önemli ölçüde etkileyen bir yasa. Büyükşehir belediyelerinin sayılarının artması, buralarda il özel idarelerinin kapatılması, il belediyesi ve il özel idaresi kaynaklarının büyükşehir belediyesi kaynakları olması; aslında ölçek ekonomisine uygun tarzda dizayn edilmiş."

VY1, 6360 sayılı Kanunu öncelikle hizmet üretme bakımından değerlendirerek yüz ölçümü büyük olan illerdeki kırsal özelliğini koruyan yerlerde halkın bu son durumdan memnun olmadıklarını belirtmiştir; "[…] Hizmet üretme noktasında hangisi vatandaşın lehinedir derseniz somut örneklerde belediyelerin performansı ve imkânı ile bazısında hizmet kalitesi artarken, bazısında özellikle yüzölçümü büyük

[119] Detaylı bilgi için bkz. Güleç, 2016, s. 27; Karatepe ve ark., 2016, s. 403.
[120] Detaylı bilgi için bkz. Karatepe ve ark., 2016, s. 403; Kutlu, 2016.
[121] Detaylı bilgi için bkz. Güleç, 2016, s. 27.

olan illerde, mahalleye dönüşmüş olmakla birlikte kırsal özelliğini halen koruyan yerlerde birtakım memnuniyetsizliklere sebep oldu."

VY1 ikinci olarak köylerin mahalleye dönüştürülmesini değerlendirerek Kanun ile artık köy kavramının kalmadığını şu sözleriyle belirtmektedir; "[…] 6360 sayılı Kanun sadece hizmetin kim tarafından yürütüldüğünü düzenlemedi, aynı zamanda statüleri de değiştirdi. Köy kavramı kalmadı. Köy sadece idari bir yapılanmanın adı değil, aynı zamanda ekonomik üretim birimi. Köyde, köye özgü olan tarım ve hayvancılık faaliyetleri gibi yoğun kırsal faaliyetlerin sürdürüldüğü yerlerde bu çok oturmadı. İlin yapısına, yüzölçümünün büyüklüğüne, nüfusun ne kadar kentlileştiğine oransal olarak ya da geçimini ne şekilde temin ettiğine göre değişti." VY1 bu duruma Ankara'yı örnek vermektedir:

> […] İstanbul ve Kocaeli için belki çok bir şey değişmedi. Buralar büyük ölçüde kentleşmiş şehirler. Ama başka "a" büyükşehre gittiğinizde hâlâ tarımsal üretimin değişik ilçelerde çok canlı devam ettiği görülmekte. Ankara başkent ama yüz ölçümü çok büyük. Ankara'yı bilmeyen sadece bürokrasi ve siyasetten ibaret bir şehir zannediyor. Ancak kırsal boyutu halen devam ediyor. Ankara'nın hâlâ yoğun tarımsal üretim yapılan 180 km. ötede ilçeleri bulunmakta. Oralarda mahalle kavramı çok oturmayabilir.

VY6 da Kanunun köy halkında motivasyon kaybına sebep olduğunu belirtmektedir:

> […] Örneğin "a" ilinde özel idare var, il belediyesi var. İl belediyesi belediye sınırları içerisinde hizmetlerini yerine getiriyor. İl özel idaresi de bunun dışında köylere, en ücra noktadaki bir kulübede yaşayan vatandaşa kadar ulaşıyor. Büyükşehir belediyeleri eliyle bütün ilin mülki sınırlarının belediye sınırları haline getirilmesi ile büyükşehir belediyeleri bütün her tarafa hizmet götürme noktasında yetkili kılındı. Özellikle muhtarlıkların tüzel kişiliğinin kaldırılması köylerde köylünün motivasyon kaybına yol açtı. Köy tüzel kişiliği ve orada muhtarın başında olduğu bir idari mercii olarak bazı işleri de köysel kişiliği altında yapabiliyordu.

K7'ye göre büyükşehir modeli yerel yönetim modelinden ziyade "bölge yönetimi" izlenimi vermektedir: "[…] Büyükşehir yönetimi de AB'nin yerellik kavramı ile tamamen çelişen bir kavram. Çünkü yerellik ilkesi; yereli yereldeki en yakın birimlerin yönetmesidir. Büyükşehir modeli yerel bir yönetim modelinden daha çok bir bölge yönetim modeli. Örneğin "a" büyükşehir belediyesine 100 km. bir köyün suyunu götürmeye kalktık. Bunu yönetemezsiniz."

Köylerin mahalleye dönüştürülmesi yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır görüşü MİA'ya sorulmuştur. 236 MİA bu görüşe katılmakta, 75 MİA katılmamakta, 36 MİA ise kararsız kalmıştır (Tablo 18)

Tablo 18: Büyükşehirlerde köylerin mahalleye dönüştürülmesi yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır önermesi (unvan)

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K.Adayı	Diğer	Toplam
S35	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	1	2	11	0	1	15
		% içinde S35	6,7%	13,3%	73,3%	0,0%	6,7%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	7	8	27	5	13	60
		% içinde S35	11,7%	13,3%	45,0%	8,3%	21,7%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	0	5	24	7	0	36
		% içinde S35	0,0%	13,9%	66,7%	19,4%	0,0%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	2	18	80	17	12	129
		% içinde S35	1,6%	14,0%	62,0%	13,2%	9,3%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	3	16	69	15	4	107
		% içinde S35	2,8%	15,0%	64,5%	14,0%	3,7%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S35	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S35: Büyükşehirlerde köylerin mahalleye dönüştürülmesi yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır.

Bulguların analizinden 6360 sayılı Kanun bakımından MİA'nın çeşitli görüşlerini incelediğimizde; (i) Kanun, ölçek ekonomisine uygundur. (ii) Kanun ile gelen büyükşehir modeli yerellik ilkesine aykırıdır. (iii) Büyükşehir modeli yerel yönetim modelinden ziyade bir bölge yönetim modelidir. Şeklinde görüş beyan ettikleri görülmektedir.

Ölçek ekonomisi noktasında literatürü incelediğimizde; ölçek ekonomisi; yerel yönetimin nüfus veya coğrafi alanda büyüklüğünü artırarak, daha fazla nüfusa hizmet etmek yoluyla kişi başına maliyetleri düşürerek yerel kamu hizmetlerinin daha ekonomik sunulabilmesi anlamına gelmektedir (Yaslıkaya, 2019, s. 189). 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde büyükşehir belediyelerinin alan büyüklüklerinin ölçek ekonomisinden olması gerektiği kadar yararlanamadığı, Kanun ile büyütülen ölçek sayesinde bu kazanımlardan yararlanabileceği savunulmuştur. Büyükşehir belediyelerinin il sınırlarına genişletilmesi ile üretilen mal ve hizmetin maliyetinde önemli düzeyde düşüşler gerçekleşeceği varsayılmıştır (Keleş, 2016, s. 22).

Keleş (2016, s. 22)'e göre ekonomistlerin, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin bir yerde yoğunlaşması sonucunda kazançlar elde edileceğini belirtmelerine karşın, yine ekonomistler bu kazançların da sınırsız olmadığını belirtmektedirler. Onlara göre kentin nüfusunun artması ile birlikte bu kazançlarda uzun dönemde azalmalar yaşanacaktır. Bunları da dışsal kayıplar olarak nitelendirmektedirler. Ekonomistler, bir kentin nüfus ve alan olarak büyümesinin ortalama hizmet maliyetinde düşüşe sebep olacağını göz önünde bulundururlarken, en uygun büyüklük sınırının aşılması ile nüfus yığılmalarının maliyetlerde artış ve kazançlarda azalmalara sebep olacağı konusunda hemfikirdirler. Karar alma süreçlerine dair teorik bulgular; bir yerleşim yerinin çapı küçüldüğünde katılımın artacağını göstermektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde; günümüz dünyasının en önemli demokratik sorunlarından biri haline gelen yerel halkın kolay bir biçimde karar süreçlerinde aktif yer alma imkânının yok olduğu anlamına gelmektedir. Özcan Sarıhan (2023, s. 122)'ın yaptığı çalışmada bazı araştırmacıların; halkın yönetime ve karar alma süreçlerine katılması ve bunun sonucunda daha demokratik bir yönetim tarzının oluşması, bürokrasinin azaltılması, yönetimin denetlenmesi, zaman kaybının önlenmesi bakımından küçük ölçekli yerel yönetimlerin öneminin altı çizilirken, bazı araştırmacılar; büyük ölçekli birimlerin sahip oldukları imkân ve şartlar sebebiyle halkın katılımını daha aktif hale getireceği görüşünde olduklarını belirtmektedir. Yerelde optimal ölçek tartışmalı bir konu olup, yapılan farklı araştırmalarda ise optimal ölçeğin bulunsa dahi yine bazı sorunların ortaya çıkacağı görülmektedir. Bu sorunlardan birincisi, yurttaşların taleplerinin, hizmetlerin etkinliği kadar öncelikli olduğudur. Bu nedenle, belediyeleri yalnızca bu ölçütlere dayanarak parçalayıp birleştirmenin ve yeniden yapılandırmanın doğru bir yaklaşım olmayacağı düşüncesi öne çıkmaktadır. İkinci sorun ise, toplumların nüfusunun sürekli bir değişim içinde olmasıdır; nüfus artabilir ya da azalabilir. Dolayısıyla, nüfusu belirli bir ölçek düzeyinde sabit tutmanın mümkün olamayacağı gerçeğiyle karşı karşıya olma durumu söz konusudur.

Bulguları hizmet üretme bakımından değerlendirdiğimizde bulguların analizinden hizmet üretiminin; (i) belediyelerin performansı ve olanakları, (ii) ilin yapısı, yüzölçümü, kır/kent oranı, vatandaşın geçimini kırsaldan sağlayıp sağlamadığı ile ilgili olduğu, ancak yüz ölçümü büyük olan illerde kırsal özellik korunuyorsa olumsuzluklarla karşılanabileceği sonucuna varılmıştır.

Bulguları köy ve mahalle kavramları bakımından değerlendirdiğimizde; (i) Kanunun, hizmetlerin yalnızca kim tarafından gerçekleştirileceğini belirlemediği,

bunun yanı sıra statülerde de değişikliğe sebep olduğu, (ii) köyün ekonomik bir birim olması sebebiyle kırsal faaliyetlerin fazla olduğu yerlere Kanunun çok fazla uyum sağlamadığı, (iii) köy kavramının yok olduğu görüşlerinin mevcut olduğu görülmüştür.

Bulguları mülki idare ve MİA bakımından analiz ettiğimizde şu maddelere ulaşılmıştır: (i) İl özel idareleri ve KHGB'nin kaldırılması MİA'yı bazı noktalarda zorlamaktadır. (ii) Büyükşehir; merkezi idarenin birçok yetkisinin yerel yönetimlere aktarılması anlamına geldiğinden bu durum itibar kaybı olarak algılanabilecektir. (iii) Vali ve kaymakamların mali serbestliği kısıtlanmıştır. (iv) Kaymakamların kırsal ve ekonomik kalkınmadaki rolü kısıtlanmıştır. (v) Her şeyin YİKOB'ların bütçeleri ile sınırlandırılması MİA'yı zor duruma sokmaktadır. (vi) Bütçe açısından değerlendirildiğinde mülki idarede daralma yaşanmıştır.

5.3.2.2.2. 6360 Sayılı Yasanın Etkileri

VY1, Kanunu mülki idare ve MİA bağlamında değerlendirmiştir: "[…] Büyükşehir yasasının artıları ve eksileri var. Mülki idare açısından olumlu mu olumsuz mu oldu derseniz; özel idare ve birlikler MİA'nın işini kolaylaştıran, pratik çözüm üretebildiği birimlerdi. O anlamda zaman zaman zorlandığımız noktalar oluyor."

HDT-MİA'a göre bazı noktalarda 6360 sayılı Kanunun getirdiklerinin itibar kaybı olarak algılanabileceğini belirtmektedir;

> 6360 sayılı Kanun otuz büyükşehirde uygulandı. Ama bütünşehir olarak tüm Türkiye'de yaygınlaştırılacaktı. Büyükşehir olması demek merkezi idarenin pek çok yetkisinin yerel yönetimlere aktarılması demek. O anlamda bunu itibar kaybı olarak gören de vardır. Ama ben yapması gereken işlere odaklanıyor diye düşünüyorum. Vali ve kaymakam eğitime, kültüre, güvenlik konularına daha fazla odaklansın, kepçenin peşinde koşmasın diye düşünürüm.

VY6'ya göre tüm bu gelişmeler mülki idare açısından değerlendirildiğinde;

> […] Öncelikle mülki idarenin kendisini yeniden gözden geçirmesi, hatta mülki idarenin amacına, kapsamına kadar sorgulamalara yol açtı. Çünkü yerel yönetimlerin mali kaynakların kullanımında daha fazla öne çıkartıldığını, oraya pozitif bir bakış açısı sağlandığını görüyoruz. Onun dışında mülki idarenin aslında varlık amacı olarak temsil noktasında öne çıktığını görüyoruz. Kaim makam yani bir makamı temsil eden anlamında. Bu kapsamda böyle bir değişikliğe ulaştı. Bugün halen bazı noktalarda köy muhtarının eski anlayışı koruyup, mülki amirden taleplerde bulunduğunu görüyoruz. Bu noktada mülki idare amirinin artık o iş için yetkisi belediyede oluyor.

VY1, VY6 ve K7, Kanun ile kaymakamların mali hareket serbestîsinin kısıtlandığını belirtmektedir;

> Modern anlamda yönetici kavramı nedir? Valilik ve kaymakamlık modern anlamdaki yöneticilikten farklı bir köşede yer alır. Peter Drucker yönetimi şöyle tanımlar: 'Ne kadar çok bütçe kullanabilirseniz o kadar iyi yöneticisiniz, bütçeniz ne kadar az ise o kadar az yöneticisiniz.' Şimdi baktığımızda mülki idare daraltıldı. Özellikle 2014 yılında büyükşehir belediye kanununda yapılan değişiklik ile. (K7)

> İllerde özel idare ile birebir aynı olmasa da YİKOB'lar mevcut. Ama kaymakamların ilçelerde merkezi bütçe ya da görevler dışında hizmet üretebilecekleri bir birim kalmadı. Kaymakamların mali hareket serbestîsi kısıtlanmış oldu. (VY1)

> […] Burada bir bakıma mülki idare amirleri olarak illerde valiliklerin, ilçelerde kaymakamlıkların mali noktalarda hareket alanları açısından sınırlama getirildi. (VY6)

5.3.2.2.3. Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin Tasfiyesi

VY1 ve K7 KHGB'nin kaldırılmasının kaymakamları olumsuz yönde etkilediğini belirtmektedirler. VY1 yapılacak işlemlerin YİKOB'ların bütçesi ile sınırlı olmasının MİA'yı kimi zaman zor durumda bıraktığını ifade etmektedir.

> […] Hizmetin yürütülmesi açısından KHGB'ler çok güzel işler yaptı. Ancak bu birliklerin belediyeler kadar araç, gereç, makine parkı, teknik personel imkânı olmadığı için aslında kaymakamların özveri ve çabası ile mucizevî denilebilecek işler yapıldı. Hizmet açısından bakarsanız belediyelerin ya da teknik personel ve araç gereci olan kurumların bunu yürütmesinde bir beis yok. Ama birliklerin en azından kendine göre bütçesi ve belli konularda harcama serbestliği vardı. Ancak şu anda her şey genel bütçeden ya da YİKOB'lardan aktarılacak ödeneklerle sınırlı olmaya başladı. Bu da bizi zaman zaman zorlayan bir husus. (VY1)

> […] Otuz tane büyükşehirde özel idareler ve KHGB'ler kapatıldı. Bu manada KHGB'ler kaymakamların elinden alınınca kaymakamlık kavramı erozyona uğradı. Kaymakamların elinde bütçe yok. (K7)

K3, kaymakamların bütçelerinin yeterli olmadığını ancak geçmişte KHGB'ler kaldırılmadan önce bütçelerinin olduğunu; "Bir muhtar gelse "*Kaymakam Bey okul onarımı yapacağım bana beş torba çimento verebilir misin?"* dese benim öyle bir gücüm yok. Ama KHGB döneminde gerek merkezi idare gerek özel idareden gelen paralar, gerekse kaynak üreterek bir bütçesi oluyordu. Ve güzel bir kurgulama yapmışlardı. Başkanı kaymakam, seçilen il yerel meclisinden iki kişi, muhtarların da kendi aralarından seçtiği bir muhtar vardı. Kaymakam bir şeyi istediği zaman yapamayabilir ama kaymakam bölgeye faydalı bir iş yaptığına inandırarak, ikna ederek onlarla çok güzel işler yapabilir. Seçilmiş insanların üzerinden bu işler yürütülüyor." Sözleriyle belirtmektedir.

K3, kaymakamların ekonomik kalkınmadaki rolünün azaldığını belirtmektedir:

> […] Yüzölçümü çok büyük bir ilde sadece belediyeden bu işi götüreceğim derseniz başarılı olabilir misiniz? […] Kaymakamların ellerindeki bu imkânlar kırsalda hem kalkınmaya hem de mahalli, yerel ihtiyaçların karşılanmasında ciddi katkısı oldu. Bir belediyeye baktığınızda çok fazla personel gideri var. KHGB'lerde bu kadar personel yok. Ama tamamen hizmet alarak ildeki mühendislik hizmetlerinden mahallinde hizmet alarak o işi yürütme imkânımız vardı. KHGB kapatıldı. KHGB zamanındaki kaymakamın gücü ne ise şu anda büyükşehirlerde valilerin gücü de o. Günümüzde kaymakamların kırsal ve ekonomik kalkınmadaki rolü kesinlikle azaldı.

K4, KHGB ve YİKOB karşılaştırması yaparak, YİKOB'ların KHGB'nin olanaklarına sahip olmasını hukuken ve fiilen mümkün görmemektedir.

> KHGB başarılı modellerdi. KÖYDES'te de çok başarılı işler yapıldı. Cumhuriyet tarihinin en fazla köy yolları, su şebekeleri o dönemde yapıldı. Tekrar taşradaki yapının bir zaruret olduğu düşünülerek YİKOB'lar ihdas edildi. Madem her şeyi ile tekrar özel idareyi canlandırıyoruz. Neden kapattık? Bence özel idare yapısı ve KHGB önemliydi. Büyükşehir yasası ile köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmış olması zaten mahalli idare birliği olarak KHGB'leri hukuken işlevsiz hale getirdi. YİKOB'larla da aynı imkânlara sahip olmak hem hukuken hem fiilen çok mümkün görünmüyor.

B.'ye göre KHGB kapatıldı demek yerine, ilçeye hizmet götürmeye odaklanarak farklı araçlar kullanmak gerekmektedir.

> KHGB bir alt yapı oluşturmuştu. Kanun ile desteklenmişti. […] Birlikler belediye yasasına göre kurulurdu. Yerel yönetim birimi olarak katılımcı bir yapı olarak müthiş bir enstrüman haline gelmişlerdi. Bu yasa bir boşluk doğurdu ama buna rağmen anlamlı projeler gerçekleştiren kaymakamlarımız da oldu. […] KHGB kapatıldı demek yerine önemli olan hedefe, ilçeye hizmet götürme işine odaklanmaktır. Bu konuda farklı enstrümanları kullanmak mümkün olabiliyor. Bunların başında kalkınma ajansları var. Farklı ulusal ve uluslararası kaynaklardan projelere destek alınabiliyor. Önemli olan onları takip edebilmek.[122]

MB1 de VY1, K3 ve K7 ile benzer görüşü paylaşarak kaymakamlarla ilgili olarak şu şekilde görüş beyan etmektedir; "6360 sayılı Kanun ile ben kaymakamların sosyal ve kalkınmacı rolünün azaltıldığını değil, kaldırıldığını düşünüyorum. Örneğin kadın kooperatifleri kuruldu. Birlikler zamanında bu tür kooperatiflere, çeşitli şirketlere kaymakam doğrudan girerek onlara önderlik yapıyordu. O dönem markalaşmıştı. Şu an kaymakamların bu şekilde önderlik yapma imkânları ve fırsatları tamamen kaldırıldı."

MB1 il ve ilçe bütçelerinin YİKOB'lardan gelmesi gerektiğini eklemektedir.

> […] Kanunda YİKOB'ların ilçe birimleri var, kurulabiliyor. Birliklerin yerini alacak bir birim, ama hiçbir ilçede kurulmadı. "a" büyükşehirin ilçesinde bir okulun camı

[122] Kalkınma Ajanslarının nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri için Bkz; RG, 2006a.

> kırılsa kaymakamın onu alacak yetkisi değil, bütçesi yok. O zaman orada idare nasıl olacak? Zaten genel bütçeden de ödenek gelmiyor. İl ve ilçelerin bütçelerinin bir şekilde ya YİKOB üzerinden ya da başka bir kuruluş üzerinden gelmesi şart.

K2'ye göre bazı eksiklikler olsa da KHGB hizmetleri belediyelerce iyi bir şekilde yürütülmektedir. Bu sebeple KHGB'lerin kaldırılmasının mülki idare üzerinde olumsuz yönde bir etkisi yoktur.

> Hem kaymakamlılıklarda hem de merkezde valilik bünyesinde KHGB'ler vardı. Kaymakamların yapmış olduğu birçok hizmet artık belediyeye devredildi. Belki az gelişmiş ya da kırsalı yoğun illerde daha etkin hizmet görüyordu. Belediyeler aynı hizmetleri o etkinlikte götüremiyorlar. Ama gelişmiş illerde çok farklılık olmadı. Belediyeler aslında birçok hizmeti daha güzel yürütüyor. KHGB, özel idaredeki hizmetler belediyeler tarafından güzel bir şekilde yürütülüyor. Bazı illerde eksiklik olabilir. Eksiklikler de geliştirilebilir, düzeltilebilir.

5.3.2.2.4. Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır. MİA'nın bu konudaki görüşleri aşağıda yer almaktadır:

MB2, il özel idarelerini kaldırmak yerine korunmasının, bazı görevlerinin paylaşılmasının daha yerinde bir karar olabileceğini belirtmektedir.

> […] İl özel idaresi korunabilirdi ve bir kısım fonksiyonları paylaşılabilirdi. Günümüzde kırsal alanın yönetimine ilişkin çok ciddi sorunlar mevcut. Çünkü Büyükşehir modelinde nüfus neredeyse belediye de siyasi olarak en fazla oy alabileceği yerlere yönelecek. Üç yüz nüfuslu köye, kasabaya zaman ve para harcaması çok zor. Ama özel idare bu boşluğu kapatıyordu. Ayrıca zaman içerisinde gıda fiyatlarının artması tarımı önemli hale getirecek. Tarımın önemli hale gelmesi kırsal alandaki alt yapı yatırımlarının önemini artıracak, fakat büyükşehrin ne personel yapısı ne de politikası kırsala hizmete yönelik değildir. (MB2)

MB2, gelecekte farklı modellerin ortaya çıkabileceğini, VY6 ise bu yönde çalışmaların başlatıldığını belirtmektedir.

> […] Belki gelecekte kırsal için ayrı bir yönetim modeli gerekli olacak. Büyükşehir demek zaten 'kenti yönetmek' demektir. (MB2)

> 6360 sayılı yasa ile oluşan bazı boşluklar, geçmişten gelen ve yerel halkın kendi içerisinde özerk bir yapı olarak gerçekleştirdiği faaliyetler, büyükşehir belediyesi olunca bir ölçüde elden çıkınca, bunlara yönelik merkezi idareden bir ıslah çalışması yapılması talebini doğurdu. Bu yasanın getirdiği bazı boşlukların üzerinde çalışıldığını görüyoruz. Büyükşehirlerde bir 'kırsal mahalle statüsü' getirilmesi düşünülüyor. Köy tüzel kişiliğinin kaldırılmasından sonra köylerde su saati takıldı. Emlak vergileri ve diğer vergiler merkezdeki bir mahalle ile aynı kapsam içerisindeler. Dolayısıyla dezavantajlı durumların oluşması, taleplerin merkeze köylüden bu şekilde ulaşmış olması, merkezi yönetim tarafından da karşılık bulmuş olacak ki bu yönde adımlar atıldı. (VY6)

VY1, büyükşehirlerde valinin başı ve tüzelkişiliğinin temsilcisi olduğu il özel idarelerinin kaldırılması sonucunda; bu idarelerin yürüttüğü hizmetlerin büyükşehir belediyelerine geçmesine rağmen, günümüzde kırsal kesimde nüfusun az olması sebebiyle MİA açısından bu durumun bu oranda hizmet yürüttüğü yerler noktasında bir daralmaya veya mülki idarenin rolünün azalmasına sebep olmadığını belirtmektedir:

> […] Özel idarelerin yürüttüğü kısım belediyelere geçti. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak kırsal nüfusun azalarak kent nüfusunun arttığı yerlerde belki "a" ilinde özel idarenin hizmet götürdüğü beş yüz tane köy vardı ama belki nüfusun sadece yüzde onu orada yaşıyordu. Sadece bu değişiklikten dolayı mülki idarenin rolünün azaldığı sonucuna varılamayacağını düşünüyorum.

V2 de VY1 ile benzer bir görüş ile il özel idarelerinin kaldırılmasını MİA'nın görevleri açısından değerlendirerek, il özel idarenin mülki idarenin yaptıkları işlerin küçük bir yüzdesini kapsadığı bu sebeple kaldırılmasının mülki idareyi etkilemediğini belirtmektedir.

> Bulunduğumuz ildeki özel idarenin bütçesini ele alalım. Diyelim ki yatırım bütçesi 60 milyon ancak burada 8 milyarlık yatırım var. Yani bizim yaptığımız işin yüzde beşi. Özel idarenin olup, olmaması seni etkilemez. Onun yerine başka bir kurum ikame edersiniz. Benim yaptığım işin yüzde 95'i özel idareden ibaret değil ki.

K2'ye göre yerel hizmetlerin yerel seçilmişler tarafından gerçekleştirilmesi, MİA'nın daha üst bakış açısı gerektiren görevlere yönelerek bu görevlerin yürütülmesi ve koordinasyonunu yapması gerekmektedir. Bu sebeple il özel idarenin kaldırılmasında herhangi bir olumsuzluk görmemektedir.

> İl özel idareleri aslında kırsal belediyeler içindir. Belediyelerin şehirde yaptığı hizmetleri il özel idare kırsalda yapıyordu. Bu görevler de kanunla belediyelere verilince belediyeler bunu yapmak durumundalar. […] Belediye hizmetleri yerel hizmetlerin yerelden yürütülmesi, seçilmiş kurumlar tarafından yürütülmesi bence daha güzel olur. Valiliklerin, kaymakamlıkların temel görevleri daha üst perdede, üst bakış gerektiren; güvenlik, eğitim, sağlık gibi görevlerin yürütülmesi ve koordinesidir.

V1 ise il özel idarelerinin kaldırılmasına yönelik "bütünşehir" uygulamasına geçmenin amaçlandığını belirtmektedir. Bu sebeple il özel idarelerinin büyükşehir olmayan illerde de kaldırılabileceğini dile getirmektedir.

Diğer taraftan yapılan değişiklik ile valiler il genel meclisinin başkanlığından ayrılmıştır. Aşağıda MİA'nın bu konu hakkındaki görüşlerine yer verilmiştir.

MB2 valinin il genel meclisi başkanının eleştirildiğini şu şekilde ifade etmektedir: "Bu konuda bir yanılgı var. Valinin il özel idaresine başkanlık yapması ve özel

idarenin bir parçası olması; yerel seçilmişlerden oluşan bir kurumun başında neden vali var noktasında hep eleştirildi."

MB2'nin dikkat çektiği nokta; vali özel idare üzerinden il genel idaresini yürütmekteydi. Bazı merkezi görevler il özel idaresi üzerinden yürütülmekteydi. Dolayısıyla kararlardan il genel meclisi üyelerinin bilgisi olmakta, konuşulmakta ve tartışılmaktaydı. Böylelikle yerel seçilmişler merkezi hizmetlere müdahale etme şansına sahiplerdi. Bu durum ortadan kalkmış oldu.

> […] Vali, özel idare üzerinden başka bir görevi daha yürütmekteydi: İl genel idaresi…Okulların, yolların yapılması gibi merkezi bazı görevler il özel idaresi üzerinden yürütülmekteydi. Dolayısıyla bir okul yapılacakken bir ilin il genel meclisi üyesi bilgi sahibi oluyordu. Çünkü o konu il genel meclisinde konuşuluyordu ve üyeler tartışmaya katılıyordu. Günümüzde buna valilik tek başına, bir vali muavinin başkanlığında, kendi tüzel kişiliği içerisinde oluşturduğu YİKOB ile karar vermekte. Özel idarede merkezi görevler de yerel yönetimin bir parçası haline dönüşmüştü. Yerel seçilmişler sadece yerel hizmetlere değil, merkezi hizmetlere de müdahale etme şansına sahipti. Bu bağlamda; il özel İdarelerinin kaldırılması, tamamen merkezileştirilmesi ne kadar demokratiktir?

Valinin il özel idaredeki konumunu değerlendiren MB2, valinin özel idarede bir denge olduğunu; "[…] Vali özel idarede bir denge idi. Vali, ilde sorun çıkmaması adına hiçbir görüş ayrımı gözetmeksizin herkesin görüşünü alırdı." Sözleriyle belirtmektedir.

MB2 valinin il genel meclisi başkanı olması konumunun sonlandırılmasının ise valinin etkinliğini azaltmadığını belirtmektedir. Çünkü önemli olan kimin yürüttüğüdür. Vali halen il özel idaresinin başkanı ve yürütme organıdır.

> […] Evrak üzerinde '*valinin il özel idaresinde olması demokratik değil*' görüşü uygulamada farklı işlemektedir. İl özel idaresinin başkanı ve yürütme organı halen validir. Pratikte önemli olan kimin yürüttüğüdür. Örneğin TBMM ne karar almıştan çok, hükümetin ne uyguladığına bakılır. İl genel meclisi ya da büyükşehir belediye meclisi toplantısında ne konuşulduğu ile hiç kimse ilgilenmez. Belediye başkanı bize yol yaptı mı? Vali hizmet bağlamında ne gerçekleştirdi diye bakılır. Yani bizde genel karar mekanizması çok ön planda değildir. Hatta yöneticiler, ister merkezi ister yerel düzeyde olsun çok fazla genel karar organının içine bakmadan kendi yönetme güçleri ile işi yürütürler. Bu sebeple valinin etkinliği meclis başkanlığının sona ermesi ile bitmiş değildir. Halen bütçeyi vali hazırlar, yürütme organının başıdır, genel sekreter onun emrindedir, birimlere o talimat verir, bir köy yolunun yapımına o karar verir. Diğer taraftaki karar organının işlevi yönetim işlevi kadar değerli değildir.

B., valinin il genel meclisin başkanlığından ayrılmasını ancak diğer bazı yetkilerinin devam etmesi ile özel idareden tamamen ayrılmamasını Türkiye'nin toplumsal gerçekliğine dayalı biçimde gerçekleştirildiğini şu sözleriyle belirtmektedir; "Benzer yapı olan Fransa'ya baktığımızda onlarda il özel idaresi var.

Fransa'da vali il özel idaresinden ayrıldı. Ama Türkiye, şartlarından ve özelliklerinden dolayı bunu uygun görmedi. Valiler, özel idarenin başı olarak kaldılar. Meclisten ayrıldılar, ama encümenin başı. Meclisten gelen kararları onaylama, geri gönderme yetkisi var. Demek ki Türkiye'nin toplumsal gerçekliği esas alınarak bu gerçekleştirildi."

HDT-MİA, 5302 sayılı Kanuna göre il genel meclis başkanının il özel idaresinin organı olmamasına rağmen, yeni görünüm ile beklenilenden daha etkili olduğunu belirtmektedir. HDT-MİA'a göre farklı ilişkiler dinamiğinin olduğu bir yapının varlığının devam etmesinin de bir anlamı olmamaktadır.

> Vali ile il genel meclisi başkanı arasında sorunlar olabiliyor. Meclis üyeleri validen çok il genel meclisi başkanı ile ilişkilerine önem veriyorlar. Çünkü yerel siyasetçilerin tekrar seçilme kaygısı var. İl genel meclisi başkanı nihayetinde yerel siyasette etkili bir kişi. […] Sivil siyaset ne kadar güçlenirse mülki idare o kadar geriliyor. İl özel idareleri bu şekilde kalacaksa olmaması daha iyi. Çünkü herkesin eli il özel idaresinin içinde. Yerel özerklik açısından da valinin özel idarenin başında olmaması gerekir. Avrupa Konseyi de 'il özel idaresinin başında neden vali var?' şeklinde eleştiriyor. Onların dediği kadar da özerkleşmedi, biraz iyileştirildi. Başkanını kendi içinden seçmesi meclis üyelerini psikolojik olarak rahatlattı. Meclis başkanlığı özel idarenin bir organı değil mevzuata göre ama öngörüldüğünden daha etkili hale geldi.

Mülakatlar ile il genel meclisi başkanının il genel meclisi üyelerinden seçilmesine dair MİA'nın görüşlerine yer verildikten sonra anket aracılığıyla konu hakkındaki görüşleri ölçülmüştür.

Tablo 19: İl özel idarelerinde meclis başkanının il genel meclisi üyelerinden seçilmeye başlanması il özel idarelerini gerçek bir yerel yönetim birimi haline getirmiştir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S36	49	14,1%	111	32,0%	57	16,4%	117	33,7%	13	3,7%

S36: İl Özel İdarelerinde Meclis Başkanının il genel meclisi üyelerinden seçilmeye başlanması İl Özel İdarelerini gerçek bir yerel yönetim birimi haline getirmiştir.

İl özel idarelerinde meclis başkanının il genel meclisi tarafından seçilmesinin, merkezi idarenin bir birimi gibi algılanan il özel idarelerinin bu durum sonucunda gerçek bir yerel yönetim birimi olarak görülüp görülmediğine dair MİA'nın görüşleri ölçülmeye çalışılmıştır. Tablo 19'u incelediğimizde MİA'nın %44,1'u bu görüşe katılmamakta, %37,4'ü katılmakta, %16,4'ü ise kararsızdır. Önermeye katılanlar ile katılmayanlar arasında %6,4 fark olmasına rağmen kararsız grubun %16,4 olması

MİA'nın bu konuda görüşünün gelecekte değişiklik gösterebileceğini göstermektedir.

Yine valinin il özel idaresinden ayrılmasına dair MİA'nın görüşü sorulmuştur.

Tablo 20: Vali, il özel idaresinden tamamen ayrılarak genel gözetim vazifesini yürütmelidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S45	143	41,2%	136	39,2%	25	7,2%	30	8,6%	13	3,7%

S45: Vali, İl Özel İdaresinden tamamen ayrılarak genel gözetim vazifesini yürütmelidir.

Valinin il özel idareden bütünüyle ayrılması ve genel gözetim vazifesini yürütmesine %80,4'ı karşı çıkmaktadır. MİA'nın %12,3'ü bu önermeye katılmaktadır. %7,2'si ise kararsızdır.

Tablo 21: Vali, il özeli idaresinden tamamen ayrılarak koordinasyon vazifesini yürütmelidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S46	143	41,2%	138	39,8%	21	6,1%	31	8,9%	14	4,0%

S46: Vali, İl Özel İdaresinden tamamen ayrılarak koordinasyon vazifesini yürütmelidir.

Tablo 21'den görüldüğü üzere MİA, valinin il özel idaresinden tamamen ayrılarak sadece koordinasyon vazifesini yürütmesine %81 oran ile katılmamaktadır. Bu önermeye katılanların oranı %12,9'dur. Her iki tabloda önermelere kesinlikle katılanların sayısı aynıdır. Her iki tabloda da kararsızlar, katılanlar ve kesinlikle katılanların oranı neredeyse aynıdır. Sonuç olarak her iki tablodan MİA'nın valinin il özel idareden ayrılmaması gerektiği görüşünde oldukları görülmektedir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Alan yazında bu durumun yerellik ilkesine aykırı olduğu da ifade edilmektedir. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması yerellik-yerindelik ilkesi bağlamında MİA'ya sorulmuştur. Tablo 22'de görüldüğü üzere 210 MİA büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılmasını yerellik-yerindelik ilkesine aykırı bulmaktadır. 87 MİA bu görüşe katılmamaktadır. 50 MİA kararsızdır.

Tablo 22: Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır önermesi (unvan)

			Unvanınız					
			Vali					
			Vali	Yardımcısı	Kaymakam	K.Adayı	Diğer	Toplam
S34	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	1	2	9	0	1	13
		% içinde S34	7,7%	15,4%	69,2%	0,0%	7,7%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	7	9	40	5	13	74
		% içinde S34	9,5%	12,2%	54,1%	6,8%	17,6%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	1	11	28	8	2	50
		% içinde S34	2,0%	22,0%	56,0%	16,0%	4,0%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	2	16	78	16	10	122
		% içinde S34	1,6%	13,1%	63,9%	13,1%	8,2%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	2	11	56	15	4	88
		% içinde S34	2,3%	12,5%	63,6%	17,0%	4,5%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S34	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S34: Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır.

B., belediyeye kayyım atanması gibi il özel idarelerine de kayyım atanabileceği konusu üzerinde durarak; "[…]Belediyelere kayyım atamak zorunda kalındı. Valileri il özel idarelerinden çeksek oraya da kayyım atamak zorunda kalınabilirdi. Özel idarelerde vali başında olduğu için kayyım atamak zorunda kalınmadı. Türkiye'nin gerçekleri bakımından böyle devam etmesinin yararlı olacağı düşünüldü.[…] Bence şu an itibariyle sistemde bir aksaklık yok." Şeklinde görüş beyan etmiştir.

Bulguları il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması bağlamında değerlendirdiğimizde; (i) İl özel idarelerini büyükşehirlerde kaldırmak yerine, görevlerinin paylaştırılmasının daha iyi bir adım olabileceği görüşü ifade edilmiştir. (ii) İl özel idarelerini yeniden canlandırmak için büyükşehirlerde YİKOB'ların kurulması, il özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılmasının sorgulanmasına sebep olmaktadır. (iii) Büyükşehir belediyeleri oy kaygısı ile hareket ederek kırsal yerine nüfusun daha fazla yaşadığı yerlere hizmet götürmeye yönelebilmektedirler. Bu

sebeple büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması kırsal nüfus açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. (iv) Gelecekte gıda fiyatlarında artış ihtimalinin bulunması sebebiyle tarımın önemli hale gelmesi ve bunun da doğal olarak kırsal altyapı yatırım hizmetlerini artıracak olması muhtemeldir. Büyükşehir belediyelerinin ise bu konuda zaman ve bütçe sıkıntısı olabilecektir. Dolayısıyla il özel idarelerinin kaldırılmasının bu anlamda çeşitli zorluklara sebep olabileceği düşüncesi. (v) İl özel idareleri, mülki idarenin yaptığı hizmetlerin küçük bir bölümünü oluşturduğundan kaldırılması mülki idareyi etkilememiştir. (vi) Büyükşehirlerde kırsal nüfusun daha az olması sebebiyle 6360 sayılı Kanun sonrasında hizmet yürütülen yerler noktasında mülki idarenin rollerinde bir daralma olmamıştır. (vii) İl özel idarelerinin kaldırılması ile yerel hizmetlerin seçilmişler eliyle yapılması; MİA'nın güvenlik, eğitim, sağlık gibi temel görevlerine daha fazla odaklanabilmesini sağlayacaktır. (viii) İl özel idarelerinin diğer illerde de kaldırılarak bütünşehir modeline geçme amacının olduğu vurgulanmaktadır. (ix) Gelecekte kırsal için ayrı bir yönetim modelinin ortaya çıkabileceği sonuçları elde edilmiştir.

Literatürü incelediğimizde; 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerde köy yönetimlerinin kaldırılarak köylerin mahalleye dönüştürülmesi, il özel idarelerinin kaldırılarak yerine YİKOB'ların kurulması; "yerelde merkezileşme" olarak ifade edilmektedir (Önver, 2021, s. 517-518). Alataş (2019)'a göre büyükşehirlerin, kendinden uzakta olan, sosyo-ekonomik açıdan çok fazla ya da hiç ilişkisi olmayan yerleşim birimlerine hizmet götüreceğini düşünmek, bu yerleşim birimlerinin de hizmetler noktasında büyükşehre bağlı olmaları halka yakınlık prensibi ile uyuşmamaktadır. Dolayısıyla bu durum aslında büyükşehirler vasıtasıyla yeni merkezi yönetimlerin teşkili anlamına gelmektedir (s. 494-495).

Bulguları valinin il genel meclisinin başkanlığından ayrılması açısından değerlendirdiğimizde; (i) Bazı merkezi görevler il özel idareleri üzerinden gerçekleştirildiği için bunlardan il genel meclisi üyelerinin de bilgisi olmaktaydı. Valinin, il genel meclisinin başkanlığından ayrılması sebebiyle il genel meclisi artık merkezi hizmetlere dair kararlara karışamamaktadır. (ii) Valinin il özel idarede etkinliği azalmamıştır. Bunun dayanağı olarak valinin il özel idarelerinde bütçeyi hazırlaması, yürütme organının başı olması, genel sekreterin valinin emrinde olması, birimlere talimat vermesi gösterilmektedir. (iii) Vali, il özel idarede bir denge unsuru olarak görülmektedir. (iv) Mevzuatta il özel idaresinin bir organı olmayan il genel meclisi başkanı günümüzde daha etkili hale gelmiştir. (v) Yerel özerklik açısından

değerlendirildiğinde; valinin il özel idarenin başında olmaması gerekmektedir. (vi) Kanun ile il özel idareleri Türkiye şartlarına göre yeniden yapılandırılmıştır. (vii) Valinin il özel idaresinden tamamen ayrılmasına dair yapılacak bir değişikliğin, belediyelerde olduğu gibi il özel idarelerine de kayyım atanması sonucunu doğurabileceği şeklinde sonuçlar elde edilmiştir.

5.3.2.2.5. Büyükşehirlerde YİKOB'ların Kurulması

Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte YİKOB'lar kurulmuştur. MİA'nın, YİKOB'un fonksiyonları, örgüt yapısı, il özel idare ile karşılaştırması ile büyükşehirlerde YİKOB'ların kurulmasının mülki idareye ve MİA'ya etkilerine ilişkin görüşleri aşağıda yer almaktadır.

B., YİKOB'ların kurulmasını şu nedene bağlamaktadır: "Özel idarenin kaldırılmasının, otuz büyükşehirde büyük bir sıkıntı ortaya çıkardığı görüldü. Bu süreçte özel idarelerin ne denli önemli olduğu daha net bir şekilde anlaşıldı ve bu durum, büyükşehirlerde YİKOB'ların kurulmasına yol açtı."

B., YİKOB'ların genel bir değerlendirmesini yaparak il özel idarelerinin kaldırılmasından sonra bu boşluğun bir nebze YİKOB'lar ile giderildiğini belirtmektedir.

> […] YİKOB'lar, kendi meclislerine sahip değiller. Finansal kaynakları bulunmakla birlikte, genel işleyişte bu kaynaklar, YİKOB'lara koşullu olarak tahsis ediliyor. Okula, içme suyuna, gidecek kaynak gibi. Kendi personeli bulunmuyor, işleri İçişleri Bakanlığı personeli tarafından yürütülüyor. Tüzel kişilikleri olmadığı için bütçeleri de bulunmuyordu. Ancak, 2016 yılında tüzel kişilikleri verildi. Diğer bakanlıklar, tüzel kişilik verilmesini daha fazla destekledi. Çünkü merkezi yönetimin yürüttüğü belirli hizmetler vardı ve bu hizmetlerin yerel düzeyde yürütülmesi için böyle bir yapıya ihtiyaç duyuluyordu. Bakanlık, YİKOB'lar aracılığıyla belirli projeler gerçekleştirdi. YİKOB'lar kurulmadan önce büyük bir boşluk yaşandı, ancak YİKOB'lar kurulduğunda bu boşluk bir şekilde giderildi.

VY3'e göre bütçe, öz gelir, fonksiyon ve organlar bakımından il özel idareleri ve YİKOB farklılaşmaktadır. Dolayısıyla YİKOB'lar özel idarenin fonksiyonunu birebir devralmamıştır.

> Belediyelerin özel idarelere genel bütçedeki gelirlerinden pay vermesine ilişkin kanun uyarınca il özel idarelerinin birtakım kendi gelirleri vardı. YİKOB'larda böyle bir uygulama bulunmuyor. Bununla birlikte, merkezi bütçeden kaynak aktarılması durumunda hizmet sunabiliyorlar. YİKOB'ların daha etkili olabilmesi için kendi gelirlerine sahip olmaları, öz kaynaklarının olması gerekmektedir. Bu bakımdan, özel idare fonksiyonlarını tam olarak yerine getirdikleri söylenemez. İl özel idarelerinde organlar bulunurken, YİKOB'larda organlar bulunmamaktadır. Bu nedenle, YİKOB'lar özel idarenin fonksiyonlarını devralmamıştır.

MB1'e göre YİKOB'lar günümüzde fonksiyonlarını yerine getirememektedirler; […] şu anda YİKOB'lar işlevlerini çok da yerine getiremiyorlar. Ayrıca YİKOB'ların hizmet etme işleri yok. Bazı valiliklerin YİKOB'larda parası oluyor. Ama altyapı hizmeti yapamıyor. YİKOB'un KOSGEB'lerle, organize sanayiler ile bağlantılarının kurulması lazım. Gerekirse oralara altyapı hizmetleri YİKOB üzerinden yapılmalıdır. Çünkü müstakil yatırımlar israfa yol açıyor. Aynı yatırımı üç beş kuruluş yapıyor."

MB2, ülkemizde YİKOB'ların başarılı bir yapı olmadığını, Türkiye'de en zayıf yönetim biriminin YİKOB'lar olduğunu ve sürdürülemeyeceğini belirtmektedir. Bu görüşünü şu gözlemlerine dayandırmaktadır: (i) tüzel kişiliği olmasına rağmen karar organının olmaması, (ii) yetersiz personel istihdamı, (iii) yeterli teknik personelin olmaması, belediyelerde ve diğer kurumlarda teknik personele daha fazla ücret verilmesi sebebiyle teknik personel istihdamında zorluk yaşanması, (iv) MİA'nın ihale gibi süreçlerde uzman olmaması.

MB1'e göre YİKOB'un başarılı olması için; yönetişim ilkesi çerçevesinde AYKOME gibi diğer kurumlarla iş birliği yaparak tüm yatırım kararlarını alması, Bakanlıklar, tüzel kişiliği olan genel müdürlüklerin il yönetimlerinin yatırımları YİKOB'a aktarılmalıdır.

> YİKOB, AYKOME ve merkezi idarenin mahalli/il düzeyindeki tüm yatırımlarının otomatik olarak bütçesi il'e aktarılması gerekirken aktarılmıyor, bakan onayı ile aktarılıyor. Bir bakanlık bir yapı inşa ettirmek için karar alıyor, ihalesini yapıyor ve daha sonra bakanlık bu ihaleden vazgeçiyor. Ancak sözleşmeyi imzalayan YİKOB. Bu yüzden oradaki yapının şöyle olması gerekir; YİKOB, AYKOME dâhil ildeki tüm yatırım kararlarını almalı, bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan genel müdürlüklerin il yatırımlarının ödenekleri otomatik olarak sene başında YİKOB'a aktarılmalıdır. YİKOB da bunun planını yaparak en optimal kararları vermelidir. YİKOB'ların bir danışma kurulu da olabilir. Yönetişim bağlamında yönetime katılım da sağlanabilir.

Bulguların analizi sonucunda YİKOB'ların kurulmasını değerlendirdiğimizde: (i) İl özel idarelerinin büyükşehirlerde kaldırılması sonucunda il özel idarelerinin önemi daha fazla anlaşılarak büyükşehirlerde YİKOB adında yeni bir başkanlık kurulmuştur. (ii) YİKOB'ların kurulmasıyla büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yarattığı boşluğu azaltmak/doldurmak amaçlanmaktadır. (iii) Öz kaynak ve organlar açısından değerlendirildiğinde YİKOB'lar il özel idarelerinin işlevini devralmamıştır. (iv) İki MİA YİKOB'ların günümüzde işlevlerini yerine getiremediklerini ve başarısız oldukları görüşüne sahiptir. (v) YİKOB'ların başarılı olmaları için; ildeki tüm yatırım kararlarını alan ve bakanlıklar ile tüzel kişiliği olan

genel müdürlüklerin il yatırımlarının ödeneklerini otomatik olarak YİKOB'lara aktarması, aynı zamanda bu kurumlarla ilişki kurulması, en doğru yatırım kanallarının kurularak alt yapı dâhil, yatırım ve hizmetlerde mükerrerlik ve israf olmaması, bu işlemlerin YİKOB'lar üzerinden yapılması gerektiği sonuçları elde edilmiştir.

Bulgu çıktıları YİKOB'lara dair önerilerle sonlandırılmak istenmiştir. Bilindiği üzere YİKOB'lar büyükşehir belediyesi olan illerde yerel düzeyde kamu yatırımlarının verimli bir şekilde izlenmesi ve kurumlar arasındaki eş güdümün gerçekleştirilmesi için geniş yetki ve sorumluluğa sahip yapılar olarak kabul edilmektedirler. Ancak, YİKOB'ların kapasitelerinin güçlendirilmesi amacıyla sadece bir planlama yapılmış olup, herhangi bir üst politika belgesinde bu Başkanlıkların kapasitesinin geliştirilmesine yönelik başka bir planlama yapılmamıştır. Söz konusu 10'uncu Kalkınma Planında yer alan "Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Eylem Planı"nda YİKOB'ların kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik planlama yapılmıştır. YİKOB'ların kurumsal yapılanmaları her büyükşehir belediyesinde aynı düzeyde gelişim sergilememiştir. Bu sebeple YİKOB'ları için planlanan faaliyetlerin ilki görev ve hizmet standartlarının belirlenmesidir. Başkanlıkların aynı standartta hizmet sunmaları için görev ve hizmetlerine dair standartların belirlenmesi sorumluluğu İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Diğer planlar; personel ihtiyacının tespit edilmesi, nitelikli personel istihdam edilebilmesi için gerekli olan yasal ve idari çerçevenin oluşturulması, teknik kadrolar ile il planlama uzman ve uzman yardımcılarına yönelik eğitim taleplerinin belirlenmesi ve eğitimlerin düzenlenmesidir. YİKOB'lara yönelik bu planlamadan başka herhangi bir planlama yapılmamıştır. Sonrasında IPA II kapsamında yürütülen "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Kapasitelerinin Güçlendirilmesi Projesi" düzenlenmiştir. Projede plandan farklı olarak belirlenen faaliyetler; bir uygulama planının hazırlanması, yazılım oluşturularak iş akışlarının elektronik ortama aktarılması, kapasite geliştirmeye yönelik çalıştayların yapılması ve mevzuat değişikliği önerileri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel hizmet sunumunda etkinliğin artırılması; için insan kaynakları yönetimi uygulamalarının güçlendirilmesi, proje yönetim kapasitelerinin artırılması, yerel düzeyde politika oluşturma ve uygulama evrelerine meslek örgütleri, STK'lar ve üniversitelerin katkılarının artırılması ilkeleri belirlenmiştir. Etkin bir yerel hizmet sunumu için; YİKOB'larda iş akışlarının dijital platformda tamamlanması, faaliyetlerin başarılı bir

şekilde yürütülmesinin yanı sıra yerel düzeydeki yatırımların takibi ve koordinasyonu için önem arz etmektedir. Aynı zamanda etkin iş birliği ve koordinasyon mekanizmalarının geliştirilmesi diğer yatırım kuruluşlarının da kapasite gelişimlerine pozitif etki edecektir. Yine teknik ve sosyal programları içeren yatırım uzmanlığı ve yatırım planlama uzmanlığı gibi kariyer uzmanlıklarının getirilmesi kapasite geliştirmede önemli rol oynamaktadır (Karagöz, 2018: 61-63).

5.3.3. Mülki İdare Amirlerinin Yetki Kaybı

5018, 4734, 5216, 5393 sayılı Kanunlar ile mülki idare amirlerinin bazı görevlerine son verilmiştir. Bu kısımda bu durumun MİA açısından bir yetki kaybı oluşturup oluşturulmadığı hususunda cevap aranmıştır.

5.3.3.1. Mülki İdare Amirlerinin Belediyelerin Yazışmalarından Çıkartılması

B. bu konuyla ilgili; "Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği, Sağlık, Tarım ve Orman Bakanlığı, belediyelerle ilgili bir yazı çıkartacaksa bunu bir şekilde valilikler aracılığıyla çıkartırlar. Bakanlıkların yazışma usulleri bu şekildedir. 5442 sayılı Kanun'da da belli teknik konulara ait işlerde doğrudan yazışılabilir denilmekte." Şeklinde görüş bildirmektedir.

> […]Asıl önemli olan, yazıların gelmiş olmasıdır. Örneğin, mahalle oluşumu gibi konular belirli bir prosedürü takip eder. İdare kurullarından karar alınması gerekiyor. Valilik görüşü gerekiyor. Sınır değişikliği gibi konular da yine bu şekilde gerçekleşiyor. Diğer yasalar da valilik kanalını işaret etmiş. Bunlar otomatikman yasalar çerçevesinde valilik üzerinden gelir. Bazen valilik ve kaymakamlıklara çok fazla evrak gelir ve o evrakın tamamını takip etmeye çalıştığınızda, zaman ve kişinin takibi bakımından sıkıntı oluşturabilir. Genelde eksiklik olarak düşünmediğimi ifade edebilirim.

VY1 konuyu, mülki idarenin belediyelerin bazı süreçlerine müdahil olma ve takdir yetkisinin olmaması üzerinden açıklamıştır; "[…]Belediyelerin üzerinde merkezi idarenin yetkisi; vesayet yetkisidir. Bu değişikliklerden önce belediyelerin ihalesinde biz mi başkanlık yapıyorduk? Ya da alacağı personele biz mi onay veriyorduk? Temel mantıkta aslında bir değişiklik yok. Benim takdir yetkimin olmadığı, sürece müdahil olma hakkımın olmadığı bir konuda yazışmasını benim üzerimden yapsa ne olur? Yapmasa ne olur? Kırtasiyeciliği azaltma yönünde yapılan bir şey."

K3 de bu konuyu "Benim hiç görmeden sadece imza attığım veya havale ettiğim bir yazı, müdahil olmayacağım bir konuda neden benden geçsin ki?" sorusunu sorarak konuyu özetlemektedir.

> […]Bürokrasinin azaltılması gerek. Kamuda sadece takdire ve müdahaleye izin veren, kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilişkili yazıların ve kararların mülki idareden geçmesi lazım. Belediyenin herhangi bir bakanlıktaki işini yürütmesi için benim imzam ile bir evrak gitmesi bana göre doğru değil. Bırakalım yetkisini kullansın, kendi taleplerini oluştursunlar, işlerini kendileri takip etsinler ve sonuçlandırsınlar. Bir evraka bakıyorsam, benim orada takdir yetkimin olması gerekir. Yanlış bir şeyin önüne geçebilmem, doğru bir şeyin yürütülmesine de katkım olması gerekli.

MB1'e göre bu, kasıtlı olarak alınmış bir karar değildir ve MİA için gereksiz imza ve iş yoğunluğundan azaltılmasıdır.

> […]Özellikle e-devlete geçildiğinden beri belediyeler bütün yazışmalarını e-içişleri üzerinden yapıyorlar. Her şey kayıt altına alınıyor. Ama diyelim ki belediye kendi yetkisinde olan bir ihale ya da personel alımı ile ilgili İçişleri Bakanlığı ile bir yazışma yaptı. Bu yazıya imza atsam ne olur, atmasam ne olur? O anlamda ben bunların olumsuz ya da kasıtlı yapılan şeyler olduğunu düşünmüyorum. Belediyelerin doğrudan yazışma yapmalarında da sürecin hızlanması amacı var. Diğer taraftan da mülki idare amirlerine işin aslına nüfuz etmeyecek bir konuda gereksiz yere imza ve iş yoğunluğunun azaltılmasına dair olduğunu düşünüyorum.

V2'ye göre vali ve kaymakamların bazı yazışmalardan çıkartılması yetki kaybına sebep olmamaktadır. Asıl önemli olan vali ve kaymakamların asli görevlerine odaklanmalarıdır.

> İlk olarak '*vali olarak görevim nedir?*' şeklinde düşünürüm. Görevim; kamu hizmetlerini kolaylaştırmak, insanların yaşamlarını iyileştirmek, şehrin imarına, inşasına, gelişimine katkıda bulunmak ve insanların huzur, refah ve esenliğini sağlamaktır. Eğer kendi amacımda ilerliyorsam, kurduğum sistem, bakış açım, düşünce yapımın halkın huzur ve refahına, şehrin geleceğine katkı sağlıyorsa, şehirdeki aktörlerin katılımını sağlayabiliyorsam, yani amacıma ulaşıyor, onu gerçekleştiriyorsam yapılan yazışmalarda olmuşum ya da olmamışım bir önemi yok. Nitekim istediğiniz yer ile istediğiniz yazışmayı yapar, bilmeniz gereken her şeyi bilirsiniz. (V2)

B., belediyelerin merkezi yönetim kuruluşları ile doğrudan yazışma yapmasını mülki idare açısından bir eksiklik olarak görmemektedir.

> […]Yazışmanın doğrudan kaymakamlıklar ve valilikler gibi resmi kanallar üzerinden yapılması, 5442 sayılı Kanunun çok önemsediği bir konuydu. Belediyeler yazışma usullerini çok fazla bilmedikleri için geçmişte zabıta amirinin Başbakanlığa yazı yazdığı durumlar yaşanmıştı. Belediyelerin çok güzel hizmetleri var. Günümüze kadar çok gelişme gösterdiler. Önemli hizmetler sunuyorlar ve geçmişten bugüne büyük gelişme gösterdiler. Ancak, belediye başkanı ve personel değişiklikleri gibi sebeplerden dolayı, belediyeler kurumsallık ve devamlılığı çok sağlayamadılar. Yine de, belediyelerin merkezi yönetim kuruluşlarıyla doğrudan yazışma yapabilmesini mülki idare açısından çok önemli bir noksanlık olarak görmüyorum.

VY4'e göre belediyelerin doğrudan yazışma yapabilmeleri bir yetki kaybı değil, vesayet yetkisinin kaldırılmasının bir sonucudur. Belediyelerin daha hızlı ve rahat çalışabilmesine imkân sağlamaktadır.

> […] Belediyelerin doğrudan yazışması çok tabiidir. Özellikle büyükşehir belediyelerinin valilik aracılığı ile illaki koordinasyon gerektiren çalışmaları olmayabilir. Kendilerine münhasır alanları vardır ve bunun böyle olması gerekir. Bu bir yetki kaybı değil, ancak vesayet uygulamasının kaldırılmasından kaynaklanan gelişmelerdir. Ancak vali ve kaymakam her zaman "*bu nedir*" diye sorduğunda cevabı önünde görür. Bu durum, yetkisiz ve etkisiz alanlara geçiş değil, tam tersi olarak belediyelerin rahat çalışabilmesi için bir fırsat sunar. Devletin her yazısını sürekli takip etmek gibi bir vesayet uygulamasının önüne geçilir. Bu idareyi de rahatlatan bir husustur.

V3'e konuyu yazılımlar üzerinden değerlendirmektedir: "Belediyelerin merkez ile doğrudan yazışmalarıyla ilgili de hiçbir sorun yok bence. Asıl sorun, Türkiye'de yapılan araştırmalarda kamu kurum ve kuruluşlarının kamu yazılımlarına yaklaşık 20 milyar dolar harcamasıdır ki bu büyük bir israftır."

> […] Türkiye, yazılım konusunda ciddi bir altyapıya ve yetenekli yazılımcılara sahip bir ülkedir. E-devlet sistematiği gibi farklı bir yapı üzerinden, e-Cumhurbaşkanlığı sistemi aracılığıyla tüm kurumları tek bir sisteme entegre ederek yazışmaların yapılması gerekmektedir. Bu, herhangi bir kurumun yetki alanındaysa, o kurumun tüm bilgilerini görüntüleyebilmesi anlamına gelir. Ben belediyenin yetki alanında isem her şeyini görebilmeliyim. Kurumlar arasında bir uyum olmadığı için, belediyelerin yazışma sistemleri de farklılık göstermektedir.

Bununla birlikte K3 bazı belediye meclis kararlarının MİA'dan geçmesini de yararsız görmekte ve bunu şu sebeplere dayandırmaktadır: […]Zaten belediyeler üzerinde eskiden beri yetkimiz yoktu. Tarife cetvellerini onaylardık, o da kaldırıldı. Şimdi belediye meclis kararları bize geliyor ama sadece görüldü yapıyoruz. Belediye meclis kararlarının bir kısmını anlayıp okuyabilecek donanımınız da olmayabiliyor. Örneğin imarla ilgili konular. İşi yavaşlatan, geciktiren, müdahale etme şansım olmayan, her halükarda imzalayacağım kararların benden geçmesi faydasız."

MB1 ise kurumların kendi e-yazışma sistemini kullanmaları ile kaymakamlıkların devre dışı kaldıklarını düşünmektedir. MB1 aynı zamanda bu durumu mülki idare amirliği mesleğinin statüsü açısından bir aşınma olarak değerlendirmektedir: "[…] E-yazışma dediğimiz uygulama ortaya çıktı. Yazışma dediğiniz İl İdaresi Kanunu ile ilgili bir şeydir. Vali ve kaymakamların yetkilerini birinci derecede ilgilendiriyor. Fakat kurumlar kendi e-yazışma sistemini çıkardı. Bu durum da kaymakamlıkları devre dışı bırakıyor."

MB1'e göre kaymakamın bazı görevleri astlarına devrederken önemli konulardaki imza yetkisini devretmemesi idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanmasını sağlamaktadır.

> […]Zaman zaman '*Türkiye büyüdü. 5442 sayılı Kanun çıktığında Türkiye on üç milyondu, şimdi seksen dört milyon. Her şeyi kaymakam mı imzalasın?'* Diye soruluyor. Evet, her şeyi kaymakam imzalamasın, ama her gelen kaymakam imza yetkileri yönergesini hazırlar, can alıcı noktaları kendisine bırakır, gerisini zaten astlarına devreder. Ama bu can alıcı noktalar da, "*idarenin bütünlüğü"* ilkesinin uygulanmasını temin eder.

MB1'e göre mülki idarede yetki kaybı yaşanmaması için idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanması gerekmektedir. İdare de vesayet denetimi ve hiyerarşi ile bir bütün olmaktadır. MB1'e göre yalnızca bir yazışma ile de hiyerarşiyi gerçekleştirebilirsiniz. Dolayısıyla bu konu aslında mülki idare açısından önemli bir konudur.

> […] Artık belediyelerde birbirinden kopuk uygulamalar var. Örneğin bakkal açmaya karar verdiniz. Belediyeden ruhsat almanız gerekiyor. Sıhhi işyerlerinde ruhsat müracaat edildiği gün verilecek deniliyor. Fakat uygulamada ruhsat yine iki senede veriliyor. Dilekçeniz sisteme kabul edilmediğinde, bir lokanta ruhsatı için yine iki sene beklemek zorunda kalıyorsunuz. Oysa vatandaşlar ruhsat başvurularını kaymakamlıklara yapsalar ve başvuruları kaymakamlıklara havale edilseydi, kayıt dışılık sorunu yaşanmayacaktı. Bu, en çok şikâyet edilen konular arasında. Bu sorunu sadece yazışma yetkisiyle çözebilirsiniz. İdarenin bütünlüğü ilkesi, ya vesayet ya da hiyerarşi yoluyla sağlanır.

5.3.3.2. 5018 ve 4734 Sayılı Kanunların Mülki İdare Amirleri Üzerindeki Etkileri

Mülakat sonucunda MİA'nın artık ita amiri ve harcama yetkilisi olmamasına dair genel bulgular MİA tarafından aşağıdaki şekillerde değerlendirilmiştir.

K3, bir noktada ita amirliğinin devam ettiğini şu şekilde açıklamaktadır; "İşin doğrusu yine ita amiriyiz. Merkezi bütçeden gelen harcamanın ita amiri konumundayız. Örneğin, bir asansör tamiri veya mal alımı gibi konularda yine ita amiriyiz. Ancak iş yapma, taahhüt işi yapma anlamında bir ita amirliğimiz yok. Çünkü böyle bir bütçemiz ve görevimiz de yok."

VY1'e göre bu yetki mülki idareden alınarak başka bir kuruma verilmemiş, yine merkezi idarenin yetkilisine verilmiştir. Dolayısıyla bu durum, MİA'nın belediyeler üzerindeki denetim ve gözetim yetkisindeki bir kayıptan ziyade bürokrasinin azaltılması olarak görmektedir.

> […] Burada mülki idare amirine tanınan yetkinin ondan alınarak kime verildiğine bakmak gerekli. Mülki idare amirinin ihale sürecindeki ya da belediyeler üzerindeki

> gözetim ve denetim yetkisi bu değişiklikle tamamen ortadan mı kalkıyor? Merkezi idarenin görevlerinden biri dışında başka bir bağımsız ya da seçilmiş organa mı devrediliyor? Yoksa bizzat mülki idare amiri imzalamıyor ama müdür yani bir başka merkezi idare yetkilisi imzalıyor. Ben bunların daha çok bürokrasinin azaltılması düşüncesi ile yapılan adımlar olduğunu düşünüyorum.

MB2'ye göre gelinen bu durum hükümetin geçmişte sahip olduğu yerelci anlayıştır; "Mevcut hükümet, yerelci bir yaklaşımla göreve geldi. Ağırlıklı olarak geçmişte yerel yönetimlerde görev yapmış kişiler bakan ve milletvekili oldular. Bunun sonucunda da geçmişte yaşadıkları sorunları bir nevi yönetime aktardılar."

MB2 bu durumu bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması olarak görmektedir. MB2'ye göre MİA'nın ihaleyi imzalamaması gibi bir durum da söz konusu değildir; "[…]Bence bunlar bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması anlamına gelmektedir. Belediyenin bir talebinin, İller Bankasına, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına iletilmesinde yazıyı valinin imzalamasının zaten önemli ölçüde bir etkinliği de yoktu. Öte yandan vali, "ben bunu imzalamıyorum" gibi bir durumun içerisinde de hiçbir zaman bulunmaz." K5 de MB2 gibi sürecin bürokrasi anlamında kısaldığını ve iş açısından rahatladıklarını belirtmektedir; "Bu değişiklikler ile bürokratik sürecin kısaldığını düşünüyorum. Somut örnek vermek gerekirse örneğin Milli Eğitim'de taşıma ihalesi, yemek ihalesi gibi birçok teknik iş bulunmakta. Ben bu işlemlerin altına imza attığımda da çok detaylı inceleyemiyorum. Çünkü bunun bir süreci var. Aslında bu tür değişiklikler bizim işlerimizi rahatlattı. Genel anlamda çok ciddi bir güç kaybı olduğunu da düşünmüyorum."

MB1, bürokrasinin azaltılması gerektiğini, ancak bunu yaparken de idarenin bütünlüğünün sağlanması gerektiğini savunmaktadır: "[…] Bürokrasinin azaltılması gerekmekte, ancak bunu yaparken idarenin bütünlüğünün de sağlanması gerekli. 1050 sayılı "*Muhasebei Umumiye Kanunu*"nda il ve ilçelerde tek vali ve kaymakam ita amiri ve ihale yetkilisi idi. Ancak özellikle büyükşehirlerde vali ve kaymakamların tek başına ihale yetkilisi ve harcama yetkilisi olması da zor bir durum olurdu. Ama bu sistem de iyi değil."

MB1'e göre bu durum şu şekilde aşılabilir; "[…]Anayasa gereği yine vali ve kaymakamlar tek ita amiri, ihale yetkilisi, yazışma yetkilisi olsun. Ancak il ve ilçenin büyüklüğüne göre vali ve kaymakamlar bu görevlerini astlarına kendileri devretsin. Vali ve kaymakamlar yetkisini okul müdürüne, hastane müdürüne devretsin."

"Peki, o zaman ne fark ediyor? Kanun devretse ne olacak? Vali ve kaymakam devretse ne olacak?" sorularını MB1 şu şekilde cevaplamaktadır:

> […] Vali ve kaymakam orada gözetim yetkisini kullanıyor. O gözetim yetkisi ile de idarenin bütünlüğünü sağlıyor. Örneğin siz okul veya hastane müdürüsünüz, size ita amirliği yetkisi verdim, ama baktım ki israf var. Bu durumda müdahale etme yetkim doğuyor. Ama siz o görevi gerçekten layıkıyla yapıyorsunuz, gerektiğinde gerekli bilgileri de veriyorsunuz, '*ben şu kadar ihale yaptım ama şurada tıkandım, beni burada destekleyin'* diyorsunuz, yani benimle iletişim halindesiniz. Ama şu an tamamen kopuk. İdarenin bütünlüğü sağlanmak kaydıyla bürokrasi azaltılsın, kimse yukarıya doğru gitmesin. Birçok yetkinin en uçtaki memura devredilmesi gerekiyor.

VY1, ihaleyi bir müdür yani başka bir merkezi idare yetkilisinin imzalamasını işin alt kademeye devri olarak değerlendirmektedir. Dolayısıyla ita amirliğinin MİA'dan alınması bu noktada MİA'nın iş yükünü alarak onları rahatlatmıştır.

> Özellikle kamu maliyesine ilişkin yetkilerde 5018 ya da 4734 sayılı Kanunlarda kaymakamların ya da valilerin sürece dâhil olması belli açılardan kaldırıldı. Ama tamamen kontrolsüz mü kaldı? Bir yerel yönetim birimine mi devredildi? Denetim dışına mı çıkartıldı? Kaymakam yerine yetki verilen, o kurumun şube müdürü ya da mal müdürü de kaymakama bağlı çalışan bir birim. Önemli bir harcama yetkisini merkezi idareden alıp belediyeye verseniz burada önemli bir kan kaybı oldu dersiniz. Sadece aslında bir alt kademeye devretmiş gibi oluyorsunuz. Dolayısıyla işlemlerde öyle bir yetkisi yok, bilgisi dışında, kontrolsüz olduğunu düşünmüyorum. (VY1)

K5, bazı kurumların kendi ihalesini yapmasının MİA'nın iş yükünü azaltması anlamına geldiğini belirtmektedir.

> […] Daha önce harcama yetkilisi olarak bütün kurum ve kuruluşların işlemleri bizler üzerinden yürütülüyordu. Burada biz sadece imza ile ibarettik. Bu da bir anlam ifade etmiyor. Esasen hukuki süreci yine ilgili kurum yönetmekteydi. Dolayısıyla Milli Eğitimin kendi iş ve işlemlerini yapması bizlere hem pratiklik kazandırdı hem de bizim üstümüzdeki bu yükü de kaldırdı. Bu örnek üzerinden değerlendirildiğinde bu durumun güç kaybı olduğunu düşünmüyorum. Sonuç olarak onların amiri olarak soruşturma iznini yine bizler veriyoruz. Bu şekilde olmasaydı evet yetki kaybı var denilebilirdi. (K5)

VY1, merkezden gelen ödeneklerin belirli kurallara göre kullanıldığını belirtmektedir: "[…]Zaten ödeneklerin merkezden geldiği, belli esaslara tabi olarak kullanılabildiği, devlet bütçesinden yapılan harcama ya da ihalelerde sınırsız bir özgürlük ya da hareket alanınız yok ki. Siz örneğin tüketim malzemeleri, hizmet alımından gelen bir ödeneği temsil ağırlamada zaten kullanamazsınız. Ya da hükümet konağı inşaatı için gelen bir parayı araba almakta kullanamazsınız. Bunların hepsi devletin kurallarına tabi olan şeyler." Dolayısıyla, amirlerin her zaman bu ödeneklerin nereye harcandığını görmesi sebebiyle buradaki amacın MİA'nın yetkilerini azaltmak olmadığı, amacın süreci kısaltmak olduğu ve bunun bu şekilde anlaşılması gerektiği belirtilmektedir.

> […] Artık süreci kısaltmak ve hızlandırmak adına birçok şey için çok fazla ıslak imza atmıyoruz. Her şey e-içişlerine entegre. Amir sıfatı ile birçoğunu görme,

> ulaşma yetkiniz var. Buradan yetkilerin azaltıldığı gibi bir sonuç çıkarmanın zorlama olduğunu düşünüyorum. Bu değişiklikler bizler için asli vazifelerimize daha fazla zaman ayırma, hizmet alıcıları için de süreci kısaltmaktır.

B., o günün şartlarındaki teşkilat ve personel bakımından değerlendirmekte ve günümüzdeki durumu mülki idarenin görevlerinde bir azalma olmaktan ziyade MİA açısından diğer görevlerinin yanında ayrı bir yük olarak değerlendirmektedir; "[…] Dolayısıyla, bir kişinin ihale süreçlerinde yer alıp almaması veya ita amiri olup olmaması, ikincil bir görev ve yük olarak değerlendirilmelidir. Günümüz şartlarında, bu durumun görevlerinde bir azalma olarak değerlendirilmemesi gerektiğini düşünüyorum."

> O dönemde kamu personeli, ilçe teşkilatları, nitelikli personel bulunması gibi konularda bazı sıkıntılar yaşanmaktaydı. Eski 1050 sayılı "*Muhâsebe-i Umûmiye Kânûnu*" gereğince ita amiri, mülki idare amirleri olarak belirlenmişti. Ancak Türkiye'nin nüfusu arttı, nitelikli personel sayısı arttı ve teşkilat yapısı genişledi. Bence ihalelerin birimlerde yapılmasının bir sakıncası yok. Çünkü onların üst amirleri olarak vali ve kaymakam her türlü görev ve yetkiye sahiptir. Eğer onlar yanlış yapacak olursa, vali ve kaymakamların haklarında soruşturma açma, takip etme gibi genel görev ve yetkileri bulunmaktadır. (B.)

V2, bu noktada valilerin görevlerini sorgulamakta; "Vali, Cumhurbaşkanımızın idari yürütme vasıtası, Cumhurbaşkanımızın ve Devletin temsilcisidir. Vali, İl idaresi Kanununa göre her yeri inceler, denetler ve teftiş eder. Eskilerin deyimiyle "*idareci, duruma vaziyet eder*". Ve ihalenin, teknik ve belirli süreçleri olan bir işlem olması sebebiyle memur eliyle yapılması görüşünü paylaşmaktadır.

V2 ve VY6 bu tarz yetkilerin MİA'dan alınmasını MİA tarafından yetki kaybı görmemekte aksine MİA'nın iş yükünü azaltan düzenlemeler olarak görmektedir.

> […] İhale, memurların yapacağı bir iştir. Ancak bir problem ortaya çıktığında siz onu yönlendirebilir, mevzuata uygun olarak inceleme ve denetleme yapabilirsiniz. İhale gibi işlemler, kişilerin zamanını alan işlerdir ve sistem zaten işler durumdadır. Esasen ihaleyi bizler yapamayız. İhalenin kurulları vardır ve ihaleyi bu kurullar yaparlar.[…] Bilakis bu yasal değişiklikler sizin yükünüzü alan değişikliklerdir. Ancak bunlara müdahale etmenizi engelleyecek bir durum da yok. İsterseniz yine müdahale edersiniz, incelersiniz, denetlersiniz, hesap sorar ve duruma vaziyet edersiniz. (V2)

> Neo-liberal bakış açısının dünyadaki ekonomik gerçeklik ile uyumlu olduğunu görüyorum. […] İhale yetkilisinin harcama yetkilisi olması konusunu; kaymakamın yetkisinde bir aşınma olarak değerlendirmem. Bir ihaleyi onaylayan mülki amirin, o ihale süreçlerine tam anlamıyla hâkim olması gerektiğini düşünüyorum. Bir sıkıntı olursa imzası olduğundan kendi sorumluluğu olacaktır. Ayrıca ihale ile ilgili bütün o süreçleri tek tek incelemesi gerekir. Mülki idare amirinin farklı iş tanımı ve görev yükü olduğunu da göz önünde bulundurursak, bence mülki amir açısından oldukça zaman alan ve gereksiz bir zaman kaybına yol açacaktır. Ben o noktada verimli ve

> daha etkin bir şekilde nasıl gerçekleşecekse o şekilde tasarlanması gerektiğini düşünenlerdenim. (VY6)

VY5'e göre ihalelerde teknik şartnamelerin hazırlanabilmesi için yeterli sayıda personelin olması gerekmektedir; "Valilik ve kaymakamlık büroları olarak siz her ihaleyi yapmaya, her teknik şartnameyi hazırlamaya kalkarsanız ona göre de teknik elemanlarınızın ve teknik altyapınızın olması lazım. Oysa bunu sağlayacak çapta bir idari ve teknik mekanizma elimizde yok." Bu sebeple her birimin kendi ihalesini yapması yetki kaybı anlamını taşımamaktadır:

> […] İhalelerle ilgili birimler idari ve teknik şartnameyi hazırlar, komisyon ihaleyi yapar, benim ise ihale ve harcama yetkilisi olarak ihaleyi onaylamam gerekir. Fakat bunları yaparken dosyayı hazırlamış olan idari ve teknik personelin tutanak ve raporlarına itimat etmek durumundayım. Elbette ki bildiğim, gördüğüm, duyduğum bir usulsüzlüğe müdahale ederim ama sonuçta başka birimlerin personelinin hazırladığı evrak üzerinden imza atıp yetki kullanıyorum, benim elimin altında kendi büromda bu işleri gördürecek yeterli personelim zaten olmuyor. Hal böyle iken her birimin kendi ihalesini yapması, kendisi imzalayıp hakedişi ödemesi benim de varsa bir sorun kamu yatırımları ile ilgili inceleme yaptırmam ve gerekiyorsa soruşturmaya çevirmem bu anlamda mülki idarede bir güç ve yetki kaybı anlamına gelmez.

VY4 bu durumun MİA'nın yetkilerinin artırılması anlamına geldiğini ifade etmektedir; "[…]Daha önce bütün yetkiler valide ve kaymakamda bulunuyordu. Ancak bu yetkilerin daha alt kademelere indirilmesi, yetkinin azaltılması değil, aksine daha da artırılması anlamına gelmektedir. Vali; hâlâ '*şu ihaleyi inceleyelim*' dediği zaman, bu yetki valide var."

VY5'e göre MİA'nın harcamayı yapmak yerine harcamayı denetlemesi daha yerinde olmuştur. Bu sayede MİA'nın pozisyonu üste çıkmıştır.

> […] Mülki idare amirinin görevi; bir harcama yapmak değil, o harcamanın doğru olup olmadığını/yapılıp yapılmadığını denetlemektir. Mülki amirin bu yetkisi zaten devam ediyor. Bu konular soruşturmaya konu olduğu zaman yetki doğrudan ilgili vali ve kaymakamdadır. Sorumluluğu olan kişiler ile alakalı gerekli işlemler yapılıyor. Bunlar yetkilerde azalma değildir. Bu gelişmeler ile biz pozisyonumuzu biraz daha üste çıkardık. Biraz daha denetim, koordinatör ve koordinasyon işi yapmaya başladık. Doğru olan da buydu zaten.

VY5'e göre MİA üst yönetici olması sebebiyle işlerin zamanında ve en iyi şekilde yapılmasından sorumludur. Bu sebeple herhangi bir sorun olduğunda MİA'nın devreye girmesi gerekmektedir.

> […] Kaldı ki bizler üst yöneticiyiz. Biz işlerin ahenk içerisinde, eş güdüm içerisinde, zamanında ve yeterli ölçekte yerine getirilmesinden ve bunu gözetlemekten sorumluyuz. Tabi ki yolsuzluğu önleme ile alakalı da görev ve sorumluluklarımız var. Dolayısı ile bu yapılan iş ve işlemlerde ilgili idare bunu imzalar, yapar. Ama bir sıkıntı doğduğunda; örneğin bir okul inşaatı yapıldı, tamamlandı, teslim edildi.

> Ancak şikâyete konu oldu ya da baktınız ilk yağmurda okulun çatısı aktı. Mülki idare amiri zaten o zaman devreye girer, inceler, iş teknik şartnameye uygun yapılmış mı? Geçici kabulü, kesin kabulü düzgün yapılmış mı?

VY4, MİA'nın her zaman denetim yetkisi olduğunu ve bu durumun bu gerçeği değiştirmediğini belirtmektedir.

> […] Birebir illa her harcamaya ben imza atayım derseniz ki artık buna da gerek yok. Çünkü Türkiye gelişiyor, büyüyor, her kurumun kendisine hangi yöntemlerle, neye ihtiyaç varsa, en uygun şekilde alma noktasındaki bütün dinamikler değiştiği için bu artık üst ve senden kaçan bir şey değil. Senin genel gözetleme, genel takibin içerisinde. Dolayısıyla bu bir görev paylaşımıdır. Mülki idare amirinin fiilen ona imza atmıyor olması, onunla ilgisi olmadığı anlamına da gelmiyor. Her zaman kamu kurumları üzerinde denetim yetkisi ile bu olur. Bu durum etkinliği kırmaz.

VY4 bu değişiklik ile MİA'nın daha etkin hale geldiğini; "[…]Vali ve kaymakamın yapılan her ihale üzerinde, takip ve denetim gibi yetkileri halen devam etmektedir.[…]Gerektiğinde "*ne oluyor*" diye sorabilecek durumda olmanın, vali ve kaymakamı daha etkin hale getirdiğini de söyleyebiliriz." Sözleriyle belirtmektedir.

VY4'e göre MİA hesap veren durumdan hesap soran duruma geldiğini belirtmektedir:

> […] Yukarıdan fotoğrafı görebiliyorsunuz. Öbür türlü işin içerisinde icracısınız, hesabı veriyorsunuz. Ancak şimdi buradan baktığınızda hesabı soruyorsunuz. Yani eskiden attığınız imzanın hesabını veriyorken, şimdi atılan imzanın hesabını sorar konumdasınız. Ayrıca bürokrasi ve kırtasiyecilik azaltılmış oldu. Güvensizlikler kırılıyor. Valiye güvenmiyorum bu kadarını vereyim, ben müdüre güvenmiyorum ona bu kadarını vereyim anlayışı değişiyor. Hesap verebilirlik artık içinde bulunduğumuz dünyada çok zor bir şey değildir. Her şeyi bakıp görebiliyorsunuz, takip edebiliyorsunuz. Bunlar yetki kayıpları değildir.

K2'ye göre bu işlemler kamu görevlisi eliyle yürütülecekse, görev, yetki ve sorumlulukların açıkça tanımlanması ve bunların denetlenmesi gerekmektedir;

> Yetki ve sorumluluğun birbirine paralel olması gerekiyor. Aynı şekilde, bir yetki verildiğinde bununla ilişkili olarak denetim mekanizmalarının da olması gerekmektedir. Bu işler, kamu görevlileri eliyle yürütüldüğünde kim tarafından yürütüldüğü çok önemli değil bence. Sistemi iyi kurup görevleri yetkileri ve sorumlulukları açıkça tadad edip, denetlemek gerekiyor. Bunu mülki idare amiri de belediye başkanı da ya da alt birimlerdeki personel de aynı şekilde yapabilir.

V3 ve K7'ye göre ita amirliği günümüze çok uyan bir kavram değil. İhale ise teknik bir iş olduğundan teknik kişiler tarafından yapılmalıdır. MİA'nın ihale yapması tarafsızlığını zedeleme bakımından sakıncalı olabilir.

> […] Bence ita amirliği kavramı günümüze uymayan bir kavram. Karar alma ayrı bir şeydir, onun alt bürokrasisinin oluşumu ayrı bir şeydir. Mülki idare amirleri zaten ihale yapmaz, ihale yaptığınız zaman mülki idare amirinin tarafsızlığına da gölge düşürürsünüz. Bu da yanlış bir şeydir. İhaleyi teknik kişiler yapar. İhaleyi ilgili

> kurum ve birimlerin yapması gerekir. İta amirliğinin alınması bence mülki idarenin daha verimli, daha aktif çalışması açısından da önemli bir konudur. Aksine ben bunu mülki idarenin zayıflaması değil, güçlenmesi olarak görüyorum. (V3)

> İta amirliğinin kaldırılması, sadece vali ve kaymakamı değil, aynı zamanda belediye başkanlarını imza atmaktan kurtarmıştır. Ancak asıl önemli olan, orada imza atılıp atılmaması değil, hukuksal süreçleri yönetebilme yeteneğidir. İta amirliğinde mülki idare amirleri kişi borcu çıkma durumları ile karşı karşıya kalıyordu. Okul yapımı, metrekare ölçümleri, duvara vurulacak boyaya kadar bu işler teknik işlerdir. Mülki idare amirleri mühendis değildir ki bunları ölçebilsin/bilebilsin. Bu sebeple 5018 sayılı Kanun ile gelen harcama yetkilisi kavramı daha iyi oldu. Bunu da bir yetki azaltılması olarak görmüyorum. Hâlihazırda ihaleler çok dertli alanlardır. İhale Kanununda o kadar çok ayrıntılar var ki orada atmış olduğunuz en üst imzadan dolayı ifade verebilirsiniz. (K7)

K6 konuya denetim açısından bakmıştır. Günümüzde sadece hiyerarşik denetim değil, iç denetim de yapılmaktadır. Yerindelik denetimi yapılamasa da hukuki denetim devam etmekte ve vesayet yetkisi de devam etmektedir. Dolayısıyla bu durum yetki kaybı değil, bürokrasinin azaltılmasıdır.

> Yetkilerin azaldığı kanısında değilim. Şu anda mülki idarenin belediyeler ve muhtarlıklar üzerindeki vesayet yetkisi devam ediyor. Her türlü yasal bir takibatı yaptırabiliriz. Yasaya uygun olmayan herhangi bir işlemin doğrudan elde edilmesi veya tespiti durumunda, bir şikâyet, duyum, haber üzerine bizler bütün denetimleri yapma ve gereğini yaptırma sorumluluğu altındayız. Ve yapıyoruz da. Vatandaşlarımız şu anda bilgi edinme, dilekçe verme haklarını kullanma açısından çok geniş haklara sahipler. Kamu Denetçiliği kurumumuz var. Kurum, bir şahsın başvurusu üzerine adeta vatandaşımızın şahsi avukatı gibi davranarak gerekli tüm bilgileri bütün kurumlardan topluyor. Yine CİMER, Açık Kapı Şube Müdürlüğü var. Bunların hepsi bir denetim vasıtası. Ve vatandaşlar tarafından yoğun bir şekilde kullanılıyorlar. Dolayısıyla aslında ülkemizde hiyerarşik bir kontrolden ziyade yatay ve aşağıdan gelen bir kontrol mekanizması var. Bu demokrasinin bir zenginliğidir. Yani yalnızca denetimi hiyerarşik denetim olarak görmemek lazım. Belediyelerin kendi içlerinde iç kontrol denetimleri var. Kendi iç denetim birimleri mevcut. Ayrıca vatandaşlarımızdan veya mağduriyet yaşayan vatandaşlarımızdan, kendi personelinden gelen şikâyetler ve ihbarlar üzerinden de etkin bir denetim ve teftiş yapılıyor. Özellikle vatandaşlarımızdan ve belediyelerin kendi personelinden gelen şikâyetler üzerine yapılan denetimler daha etkili ve sonuç doğurucu nitelikte oluyorlar. Vatandaşlarımızın yaptığı denetimler ve bu kanallar açık olduğu için bunları dikkate almak lazım. Bu denetim de, kamu harcamalarının yerinde yapılıp yapılmadığına dönük denetimler açısından daha etkili. Biliyorsunuz yerindelik denetimi yapılamıyor. Ama yerindelik denetimi, demokratik toplumlarda daha çok belediyelerin içerisinde değişik partilerin de bulunduğu meclis grupları, basın ve yayın kuruluşları eliyle yapılabiliyor. Ama yasallık hukuki denetim, hem bize gelen şikâyetler hem de hiyerarşik denetim açısından devam ediyor. Vesayet yetkisi devam ediyor. Ben bunları yetki kaybı değil, bürokrasinin azaltılması olarak görüyorum.

K4 denetim konusunda bir noktada ayrılmaktadır. K4'e göre ita amirliği görevi kurumların harcamalarının usulüne uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini

anlamak için hiyerarşik bir denetimdi. Bu noktada bir kayıp yaşansa da 4483 sayılı Kanun ile usulsüz harcama durumunda MİA'nın soruşturma açma yetkisinin olması denetimin sürdüğünün de işaretidir.

> Geldiğimiz nokta itibarıyla belediyelerin bütün yazışmalarının mülki idare üzerinden geçmesi çok kolay bir iş değil. Ancak ita amirliği ile kurumların harcamalarının kanundaki usule uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediği noktasında haberdar oluyorduk. Dolayısıyla mülki idarenin elindeki ciddi bir hiyerarşik denetim aracıydı. Ancak haberdar olma noktasında eskisi gibi doğrudan önünüze gelen bir şey yok. Denetim yollarından biri artık elimizde değil. Diğer taraftan mülki idare amirinin elindeki en önemli enstrümanlardan bir tanesi; eğer bir kurumda usulsüz harcama olduğuna dair duyumunuz, bilginiz, belgeniz varsa halen soruşturma açma yetkinizin olmasıdır. İnceleme, soruşturma yetkisi bizlerde. 4483 sayılı Kanun ile soruşturma izni verme yetkimiz var. Bu denetimin sürdüğünün bir işaretidir. Bunlar bürokrasinin azaltılması mı derseniz bakış açınıza göre değişir.

HDT-MİA bu tür bazı yetkilerin mülki idarede olmasını değerlendirmektedir:

> Bizdeki sistem evrak üzerinden takip üzerine kurgulanmıştır ve o kurgulandığı dönem ile şimdiki dönem farklılaştı. Bu dediğiniz yetkilerden bazıları; ihale yetkilisi olma gibi yetkileri alındı. Ancak bu yetkilerin bir kısmı olmaması gereken yetkiler, bir kısmı da olsa dahi kullanamayacağı yetkilerdi. Birincisi böyle bir yetki olsa bile oraya ne kadar nüfuz edip, bu yetkini kullanabilirsin? İkincisi de yerel özerklik açısından da düşünmeniz gerekir. Belki o anlamda bir yetkiyi aldın ama zaten olmaması gereken bir durumdu.

HDT-MİA'ya göre Türkiye'de yerel yönetimler kurumsal hale getirilmek isteniyorsa bazı yetkilerin zaten mülki idarede olmaması gerekmektedir: "Yerel yönetimleri bu ülkede kurumsal hale getireceğim diyorsan, zaten böyle bir yetkin olmaması gerekir. Benim kanaatimce bir kısım noktalarda ise aşırıya kaçılmıştı. Kamu yönetimindeki sarkaç etkisi dediğimiz şey…"

> […] Nerdeyse ilk başlarda özellikle belediyelerin denetimsiz kaldığı görülüyor. Amaç da o idi. Örneğin mülkiye müfettişi idari bir konuyu denetliyor. Ucu mali konulara geliyor. Peki, müfettiş bakmayacak mı? İlk başlarda bana göre de "*mülkiye müfettişi şu konuya bakamaz, bu konuya bakamaz*" denilen konu yanlıştı. Ama günümüzde bugünkü demokratik ortamda bu tür yetkilerin, merkezi yönetimde olmaması gerektiğini düşünüyorum. Bu zaten yerel özerklik ile ters bir konu. Belediye merkezle yazıştığında da çok bir şey değişmedi. Zaten ondan önce de yazışıyordu. […] İl İdaresi Kanunu'nun neredeyse tamamına yakını yürürlükten kaldırıldı ancak Kanun'da eskiden çok fazla yetkiler vardı. Dolayısıyla bu tür yetkilerin zaten olmaması gerekiyor.

K8 de MİA'nın etkinliğinin sadece yasalar ve ita amirliği üzerinden değerlendirilemeyeceğini, bunları kullanma kapasitesi ile liderlik vasfı, kurumlarla ve vatandaşla ilişkilerinin de etkili olduğunu belirtmektedir; "Ama ben de kaymakamın etkinliğinin sadece oradaki belediye üzerindeki veya ita amirliği üzerindeki yasanın verdiği yetki ile değil, eğer bir kaymakam lider, önder olacak

diyorsak zaten kaymakam onların haricinde kendi performansı, kurumlar üzerindeki denetimi ile belli kurumlar üzerinde kontrolü ile kurumlar arasındaki ilişkileri geliştirmesi ile vatandaşlar arasındaki ilişkileri geliştirmesi ile o kontrolü yine sağlıyor."

MİA, ihale yapmak yerine asli görevlerine ve şehre geleceğe hazırlamak adına olan görevlerini gerçekleştirmek gerektiğini düşünmektedir:

> […] Bizlerin öncelikle amaçlarını netleştirmesi gerekir. Mülki idare amiri olarak bizlerin gerçek amacı; şehrin geleceğini gelecek kuşaklar için hazırlamak, eğitim, sağlık, sosyal politika, kültür, turizm, iletişim, ulaşımda vizyon ortaya koymak ise bir problem yoktur. (V2)

> […] Büyükşehir belediyelerinin yetkileri ve bütçeleri arttı. Benim işimin yol, kaldırım, park yapma olmaması gerekir. Artık hatta belediyenin bundan öte işleri olmaması gerektiğini düşünüyorum. Sosyal belediyecilik, eğitime katkı, projelere destek gibi. (K3)

> […] Mülki idare amirleri kanunla ilgili her şeyi birebir yapan kişiler değildir. Mülki idare amiri; adı üzerinde o ilin veya o ilçenin yöneticisidir. Yönetim politikalarını belirler, onları takip eder, kamu görevlilerinin icraatlarını yapıp yapmadığını denetler, bunları uygular. (V3)

5.3.3.3. Mülki İdarenin Belediyeler ve Diğer Kurumlar Üzerindeki Denetimi

V3'e göre belediyelerin denetiminin Sayıştay eliyle yapılmasının mülki idare açısından bir sakıncası bulunmamaktadır.

> […] 5018 sayılı Kanun ile ilgili belirttiğiniz belediyelerin denetim konusu teknik bir konudur. Önemli olan belediyelerin denetlenmesidir. Denetlenmesinin mülki idarenin müfettişleri eliyle yapılması yerine Sayıştay tarafından yapılmasının hiçbir sakıncası yoktur. Aksine burada eğer mali bir konu ise ki bu mali bir konu, konunun uzmanı Sayıştay tarafından yapılması, bence işin ruhuna da uygundur. Ama belediyelerin diğer iş ve işlemleri ile ilgili zaten mülki idarenin, mülkiye müfettişlerinin denetim yetkisi vardır. Bu konuda herhangi bir sorun yoktur.

K8'e göre mülki idarenin yetkilerinde bir azalma görülmemektedir.

> Bu değişiklikleri bir azalma olarak görmüyorum. Ancak birebir denetlenmesi anlamında teknik personeli yok zaten. Mülki idarenin, belediyenin o kadar çok çeşitli, detaylı görevleri var ki belediyenin bu görevleri yerine getirecek personeli de bulunuyor. Ancak kaymakamlıklar zaten bu konuda çok donanımlı değil. Belediyenin meclis kararları şeklen kaymakamlıklara gelir. Şu anda belediye kararları üzerindeki en önemli denetimimiz; sokak isimleridir. Eğer bu isimler ahlaki, edebe ve kanunlara uygunsa, onlara da karışmıyoruz. Bazı yerlerde devam eden kamulaştırma kararları var. Devlet, o anlamda kendini savunma ve belirli sınırlarını korumaya çalışmış.

MİA, büyükşehirlerde belediye başkanı, meclis üyeleri hariç 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile yetkisini

kullanabilmektedir; […]Şu anda belediyeler üzerinde büyükşehirlerde belediye başkanı, meclis üyeleri hariç 4483 sayılı "*Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*" halen devam ediyor. Bu, aslına bakarsanız çok önemli bir şey. Bunu dengeli bir şekilde götürmek yine kaymakamın kendisine kalıyor." (K8)

VY6, kanuna aykırı yönetmeliklerle İl İdaresi Kanununun içinin boşaltıldığını belirtmektedir.

> […] Mülki idare tırpalandı diye söylenir. Tabi bu nereden bakıldığına bağlı. İl İdaresi Kanununda çok kesin hükümler barındıran maddeler varken, daha sonra çıkan kanun, yönetmelikler v.s. ile orada bir gedik açılmış durumda. Bazı valilerimiz bu konuda şikâyet ederler. Kanuna aykırı bir yönetmelik olamaz. İldeki her bakanlığın temsilcisi validir. Dolayısıyla bir il müdürü oradaki valiyi atlayarak ya da onun iradesine ters düşecek bir şekilde irade beyanı ortaya koyamaz. Ama öyle ki karşılaştığımız yeni düzenlemeler ile sanki bu alanın içi boşaltılıyor.

VY6 ve K5 Sağlık Bakanlığı personeli üzerinde MİA'nın yetki kaybı olduğu ifade etmektedirler.

> […] 4483 sayılı Kanun, devlet memurlarının görevleri nedeniyle bir suç unsuru varsa yaptığı eylemde/fiilde bu konuda memurun yargılanmasını oradaki amirine bağlar. Cumhuriyet Savcısı bir memur hakkında görev nedeniyle işlediği bir suç sebebi ile soruşturma izni ister. Bu izni veren mercii genellikle kaymakam ya da vali olur. Ancak, devlet hastanelerinde çalışan sağlık personelinin bu tarz bir soruşturma izni için kaymakamın yetkisi bulunmamaktadır. Kendi yönetmeliklerinde il'e bağlı olduğu görülüyor. Mahkeme; '*coğrafî bölgesel sınırlamayı ben dikkate almam, kurumsal olarak bağlı olduğu noktayı dikkate alırım'* diyor. Bu da mülki amirler açısından tepkiye yol açtı. Valiliklerin de iş yükünü artırdı. Kanunda bu tarz aşındırmaya yol açacak uygulamaların, farklı yönetmeliklerin, hukuki düzenlemelerin yapıldığını görüyoruz. (VY6)

> […] Örneğin mülki idarenin sağlık personeli üzerindeki azalmıştır. Aile Hekimlerinin disiplin amiri değiliz. Onlarla ilgili bir süreç yönetemiyoruz. Bu noktada bir yetki azalması bulunmaktadır. Ancak bu örnek geneli kapsamamaktadır. (K5)

VY6, bölge müdürlükleri üzerinde de MİA'nın yetki kaybı yaşadığını şu sözleriyle belirtmektedir; "[…]Bölge müdürlükleri DSİ, karayolları en çok küçük illerde valiliklerin hizmet noktasında eli ayağı olan, yine en çok halkla temasın yaşandığı müdürlükler oluyor. Onlar kendi bölge müdürlükleri ile daha sıkı ilişkide oldukları için '*ben daha çok bölge müdürlüğüne bağlıyım'* diyebiliyor. Bu konuda dejenerasyon var."

5.3.4. Bazı Hizmetlerin Gerçekleştirilmesinde Mülki İdarenin Tercih Edilmesi

MİA, olağanüstü zamanlarda "cankurtaran" görevini üstlenmekte, STK, özel sektör gibi aktörlerle etkin, dinamik, eş güdümü gerektiren veya yürütülmesi gereken faaliyetlerin her zaman çok açık olmadığı, zaman, imkân, bilginin yetersiz olduğu durumlarda öngörü içinde ve etkili kararlar verilmesi gereken önemli görevleri yerine getirmekten sorumludur (Çapar, 2023, s.15). Ayrıca hükümet bazı işleri mülki idareye yaptırma yoluna gitmektedir. Bu kısımda bu hizmetlerin için neden mülki idarenin tercih edildiğine dair cevaplar aranmaktadır.

MB2 mülki idarenin tercih edilmesini ağağıdaki şekilde özetlemiştir:

> Merkezi yönetimin taşrada elinde başka bir aparat yok. Yerel yönetim üzerinden yapamaz çünkü yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik olarak emrinde olan bir birim değil. Diğer devlet kurumlarının ise mülki idare kadar tecrübesi yok. Bir valinin yirmi-yirmi beş yıl kaymakamlık yaptığını görüyoruz. Yönetici kültürü ve geleneği var. Diğer yerlerde bir günde müdür olup, bir günde görevden alınma söz konusu. Mülki idare amirliğinin kariyer mesleği olması sebebiyle devletin mülki idare dışındaki bir aparat üzerinden reform uygulaması zordur.

HDT-MİA bu durumu iki maddede açıklamaktadır; "Birincisi; Türkiye'de MİA profesyonel yönetici eğitimi alan tek meslek grubudur. İkincisi; mevcut sistemde MİA'nın dâhil olmadığı bir işin başarıya ulaşma ihtimali düşüktür." HDT-MİA bu durumu aynı zamanda mülki idarenin en önemli işlevlerinden biri olan koordinasyon açısından değerlendirmektedir:

> Kadına şiddetle mücadelede projeler geliştirdik ve özellikle dezavantajlı gruplar açısından şiddetin önlenmesinde mülki idarenin önemli bir rol üstlenmesi gerektiğine inanıyoruz. Bu tür durumlarda, birden fazla kurumun iş birliği yapması gerekebilir. Çünkü şiddetin önlenmesi sadece Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının ya da polisin görevi değildir; sağlık ve eğitimle ilgili boyutları da vardır. Eğer birden fazla kurum ve merkezi idarenin taşra kuruluşları bu işin içindeyse, vali veya kaymakamın katkısının olmadığı bir yerde bu işi yürütmek mümkün değildir. Bazı görevlerin zorunlu olarak mülki idare üzerinden yürütülmesi gerekiyor. Sistemde kilit noktada siz varsınız.

VY4 konuyu devlet ve vatandaş açısından değerlendirildiğinde bunun sebebi; "Devlet ve vatandaş mülki idare amirini, duruma tarafsız, adil, hakkaniyetli müdahale edecek kişi olarak görür. '*Benim valim nerede?*' der. Bizleri Devlet-i Aliyye'den görür. '*Vali paşam'* der. Neden? Çünkü Osmanlı'da paşalar validir. Valim dediği şey şudur; '*beni sen koruyacaksın, ben senin velayetin altındayım, bana sahip çıkacak olan sensin. Bak ben buradayım. Beni sahiplen. Sen Devletsin'* diyor vatandaş."

Konu mülki idare açısından değerlendirildiğinde;

> […] Mülki idare hiçbir zaman mahcup olmamıştır. Hangi görevi istiyorsanız vali ve kaymakamınıza verebilirsiniz. Vali ve kaymakamın bir ağırlığı var. Bir taş var. Bu taşı kaldırdığınızda yerine en az o taş kadar ağır bir şey koyabilmelisiniz. Sizce o taş kadar ağır olabilir mi? Olamaz. Peki, niçin böyle? Çünkü mülki idare, devletin verdiği görevi en iyi şekilde yerine getirme ve vatandaşlarına en iyi hizmeti sunma, iyi bir devlet olma anlayışına sahiptir. Kamu düzenini, güvenliğini ve huzurunu sağlamak onların en önemli görevidir. Bu nedenle, mesai saatlerini gözetmeksizin, çalışma azmi ve iradesiyle bilinirler. Bu özellikleri, tüm devlet bürokrasisi tarafından kabul edilen, bilinen ve takdir edilen bir durumdur. (VY4)

Ancak K8, mülki idarenin merkezin taşrada temsilcisi olması, yerelin ise oy kaygısının olması bazı politikaların mülki idare üzerinden uygulanmasını gerektirdiğini ifade etmektedir; "KÖYDES de bu şekilde çıktı. BELDES de aslında ilk belediyeler için düşünülmüştü. Ama sonradan paranın harcanması ile ilgili sıkıntı olabilir düşüncesi ile mülki idareye verildi. Yerel yönetimler seçimle geldiği için farklı ajandaları olabiliyor. Genel yönetimin düşündüğü bir proje yerel yönetim tarafından benimsenmeyebilir. Kendisine oy kaybettirebileceğini düşünüp, ona uymayabilir. Tam tersi bir durum da olabilir."

> […] Bizim öyle bir kaygımız olmadığı ve doğrudan Ankara'ya bağlı olduğumuz için bir şeyin mülki idare üzerinden uygulanması bu anlamda daha mantıklı. Ankara'dan gelen talimatla biz hepimiz aynı anda "Vefa Sosyal Destek Grupları" oluşturuyoruz. Bunu sizin bütün belediyelerde aynı anda uygulama imkânınız var mı? Uygulayamazsınız. Siyasi, ideolojik olarak da uygulayamazsınız. Farklı ajandanız olduğu için de uygulayamazsınız. Ama bizlerin öyle bir durumu olmadığı için pandemi yasakları, sokağa çıkanlara ceza uygulamaları gibi işlemleri gerçekleştiriyoruz. (K8)

K8, aynı zamanda belediyenin oy kaygısı ile gerçekleştiremediği sigara yasağı, müzik denetimi, pandemi döneminde sokağa çıkma yasağı ve ceza uygulamalarının mülki idare üzerinden yürütüldüğünü belirtmiştir.

> […] Siz hiç bir yerel yönetimin sigara denetimi yaptığını gördünüz mü? Müzik denetimi var. Yerel yönetim bize destek verse de bizim denetimimizde uygulanıyor. Uygulanmak da zorunda. Çünkü devletin sadece "a" ilçesi ile ilgili bir durum değil, onlar Ankara'dan baktığı için genel bir bakış açısı. Devlet olmanın gerektirdiği şey bu zaten. Ben bir kuralı koyarım ve bunu her yerde uygulamam gerekir. Bunu yerel yönetimlerin insafına bırakmam, taşradaki memurlar aracılığıyla uygularım. Bu memurların en kıdemlisi de mülki idare amirleridir. Onlarla ağacın dalları gibi bütün taşranın en ücra yerine kadar yayarım. Bu da çok normal bir durum. Hiyerarşi, bürokrasi budur zaten.

B.'ye bu durum o işin niteliğinden kaynaklanmaktadır, bazı kamu kurumları tarafından yapılmak istenmeyen işler de mülki idareye verilebilmektedir.

> Yerel yönetim yasalarında bu tür bir hüküm bulunmaktadır. Eğer yerel yönetimin verilen görevi yerine getiremediği, aksattığı veya geciktirdiği belirlenirse, bu durumda mülki idare üzerinden işem yapılabilir. Halka hitap edecek hizmetler genellikle diğer kamu kurumlarına verilirken, cezalandırma gibi işlemler mülki idare amirlerine bırakılmaktadır. Kamu düzeninin sağlanması için belirli yaptırımların devlet adına gerçekleştirilmesi gerekiyorsa, bunların da yapılması gerekmektedir. Yetkilerinizi kullanırken, tırnak içerisinde kötü polis olma korkusuyla kaçınmaktan ziyade, gerektiğinde gerekli adımları atmaktan çekinmemek önemlidir. Kamu yararını gözetmek ve toplumsal faydaları ortaya çıkarmak için görevimizi eksiksiz bir şekilde yerine getirmemiz gerekmektedir.

V1 konuya ilişkin; "Bir işin sahibi yoksa vali ve kaymakam tarafından yapılacak gözüyle bakılır. Bazen verilen görev onayında 4483 sayılı Kanuna göre ön inceleme yapma talimatı olmasına rağmen validen ön inceleme alma isteği oluşabiliyor. Yani bazı kritik konularda ön inceleme izninin validen alınması can simidi olarak görülebiliyor." Şeklinde görüş bildirmiştir.

V1'e göre MİA'nın mutlaka bir çare bulacağı anlayışı ile bazı görevler MİA'ya verilmektedir.

> […]Ankara şunu biliyor; valiye ve kaymakama bir iş verdiğinde sonuç alırsın. Başka bir yetkiliden alamayacağın sonucu, vali ve kaymakama söylediğinde alırsın. O işin sahibini bulamıyorsan, hiçbir şey yapamıyorsan vali ve kaymakama havale et o bir çare bulur anlayışı hâkimdir. Kamuda, merkezi idarenin baktığı yerden gördükleri; taşrada sonsuz sınırsız bir imkânın olduğudur. Mahalli imkânlarla bunun çaresine bakılır anlayışı vardır. Bu sonsuz sınırsız bir kaynak gibi görünür. Zaman zaman o kaynağa havale edilmiş işler de olmaktadır. (V1)

VY5'e göre yapılması muhtemel olmayan işlerin vatandaşa söylenmesinde seçilmişlerden ziyade atanmışlar tercih edilmektedir:

> Merkezi hükümet çerçeve çizer, kuralları koyar, yasal düzenlemeleri yapar, onun uygulamasını da yerele bırakır. Yasayı çıkartır, komisyonu kurar, il ölçeğinde de bu konuları bu komisyonlar yürütür. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vatandaşa karşı açık ve şeffaf olmak önemlidir. Açıklık ve şeffaflığın içerisinde vatandaşa olamayacak bir işin olamayacağını söylemek de vardır. Seçilmiş bir insanın bunu söylemesi bazen zordur.[…]Bunun yerel ölçekte atanmış insanlar üzerinden hallolması gibi bir yaklaşım olabiliyor. […] Bazen muhtarlarımız dahi seçmenleriyle olan iletişimlerinden veya siyasi kültürlerinden dolayı vatandaşa durumu söyleyemiyorlar. Bu görev de atanmış insanlara düşüyor. Ya da kurumlar eliyle olsun en azından size bir şey diyemezler, sizi dinlerler ama bizi dinlemiyorlar görüşü hâkim. Köy ölçeğinde bile bu şekilde.

5.3.5. Mülki İdarenin Hizmetlerinin Görünürlüğü

Mülki idarenin, merkezi idarenin yürüttüğü kamu güvenliği, eğitim, tarım, kamu sağlığı, turizm gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sorumlulukları bulunmaktadır. Bununla birlikte mülki idare bünyesinde pek çok kurul ve komisyon bulunmaktadır. Bu kısımda hizmetlerin görünürlüğü hakkında MİA'nın görüşlerine yer verilerek tartışmalar bölümünde MİA'nın günümüz ve geleceğine dair kısımlarda verilerin analiz edilmesi amaçlanmıştır.

V-MB'ye göre yeni bir modelin sisteme girmesinde sorumluların MİA'dan seçilmesi sebebiyle bu durum, hizmetlerin daha görünür hale gelebilmesini sağlayabilmektedir; "Yeni başlayacak bir sistemin düzgün işlemesi için genellikle hemen mülki idareden bir sorumlu atanarak sağlanmaya çalışılır. Örneğin, 'Açık Kapı Şube Müdürlüğü', 'İnsan Hakları Kurulları', 'Tüketici Hakem Heyetleri' gibi merkezin projeleri, hep mülki idarenin yönlendirmesi ve yönetimi ile sisteme dâhil edilmiştir ve etkin bir şekilde çalışmaktadır. Bu sayede hizmetler daha fazla görünür hale gelmiş olabilir."

VY3, halkı etkileyen bazı noktalarda mülki idarenin sunduğu hizmetlerde görünürlüğün sağlandığını belirtmektedir; "Halka dokunan konularda, sosyal yardımlar, birtakım şikâyet müesseselerinin etkin olarak işletilmesi, insan haklarına uygun bir idare sisteminin gelişmesi gibi hususları göz önüne aldığımızda bazı alanlarda görünürlük ön plana çıkıyor."

K2 ise bilgi iletişim teknolojileri ile sunulan hizmetler sayesinde vatandaşların mülki idarenin hizmetlerinden daha fazla haberdar olduklarını ifade etmektedir. Dolayısıyla bu durum dolaylı olarak hizmetlerin görünürlüğüne de yol açmaktadır.

> Yeni sistemle birlikte, birçok faaliyet artık çeşitli iletişim kanalları aracılığıyla vatandaşa duyuruluyor. Eskiden bir toplantı yapılıyordu, vatandaşın haberi olmuyordu. Ancak artık, yeni sistemde yapılan toplantılar dahi gerektiğinde sosyal medya üzerinden paylaşılarak vatandaşlar tarafından takip edilebiliyor. Bu sayede, vatandaşlar faaliyetlerden haberdar olabiliyorlar.[…]Ayrıca, vatandaşlar yeni teknolojik imkânlar sayesinde, kamu kurumlarına bizzat gelmeden taleplerini, eleştirilerini, şikâyetlerini ve teşekkürlerini çok daha kolay bir şekilde iletebiliyorlar.

MB1, mülki idarenin hizmetlerinin görünürlüğünün; vatandaşların bu hizmetlerden haberdar olduğu takdirde mümkün olabileceğini açıklamaktadır. Bunu; (i) vatandaşın MİA'yı bilmesi ancak onlara başvuru şartlarında bilgisiz olması, (ii) vali ve kaymakamların hep olağanüstü durumlarda akla gelmesi, (iii) vali ve kaymakama aslında günlük hayatımızın her alanında ihtiyacımızın olması, (iv)

mesleğin tanınmaması, (v) kaymakamın ne işe yaradığı başlıkları çerçevesinde açıklamaktadır:

(i) Vatandaşın vali ve kaymakamı bilmelerine rağmen hangi hallerde kendilerine başvurulacağından haberdar olmaması:

> Vali ve kaymakamı herkes bilir. Ama bu meslek ne işe yarıyor? Günlük hayatınızda hangi hallerde bu mesleğe başvurursunuz? Ya da herhangi bir şey başınıza geldiğinde ben hangi hallerde kaymakama gidebilirim. Bu insanlar ne işe yarıyor? Halkın yüzde doksan dokuzu pek bilmez.[…]Örneğin birisi sizi tehdit ediyor. Tehdit edilen insanların yüzde doksan dokuzu, bazen bu meslekten olsalar dahi savcıya giderek "*beni koruyun*" der. Savcı da bu dilekçeyi kaymakamlığa gönderir. Kaymakamlık da emniyete havale eder. Hâlbuki insanlar '*birisi beni tehdit ettiğinde bu kaymakamı ilgilendiriyor. Beni öncelikle kaymakamın koruması, bu kararları kaymakamın alması gerek'* diyerek gelip de kaymakamlığa bir dilekçe vermez.

(ii) vali ve kaymakamın genellikle olağanüstü durumlarda akla gelmesi sebebiyle normal zamanlarda olmasa da olur düşüncesi:

> […] Bir felaket, sel gibi durumlarda kaymakamlık akla gelir. Kaymakamlığı sadece olağanüstü hallerde akla gelen bir makam haline getirdiğinizde bu işin bittiğini de gösterir. Yani bir şeye yaramıyor. Bir afat olacak ki ancak o zaman insanların aklına geliyor. İki şey var. Fransa'da bu meslek var. Ama Amerika, İngiltere'de bu meslek yok. Diyor ki; '*o zaman bu meslek olmadan da olabiliyor*.'

(iii) mülki idare amirliği mesleğine günlük hayatımızda ihtiyacımızın olması:

> […] Aslında bu meslek günlük hayatınızın her noktasında etkilidir. Her apartmanda bir asansör bulunur. Asansör işi iyi işlemiyorsa ya da tamir ettirdiniz, kötü tamir edildiyse bununla ilgili karar verme yetkisi aslında kaymakamda. Büyükşehirlerde sadece asansör işlerini halledin o zaman millet diyecek ki bu önemli bir şeymiş. Çünkü herkes işyerinde ve apartmanda asansör kullanır. Ancak bu konular neden daha fazla dikkate alınmıyor? Amerika ve İngiltere gibi ülkelerde bu tür görevlere "chief executive" gibi farklı isimler verilse de, bu pozisyonlar genellikle kaymakamın işlevlerini ifade etmektedir.

(iv) mülki idare amirliği mesleği neden tanınmadığı:

> […] Peki, bu meslek neden tanınmıyor? Akademisyenlerin ilgisi yok denecek kadar az. Bizlerle hep hâkim ve savcılar karıştırılır.

(v) kaymakamın fonksiyonları:

> […]Kaymakam ne işe yarıyor diye sorarsanız? 5442 sayılı Kanunun özü bir maddede yer alıyor. Kaymakamlar için; 31/A, valiler için; 9/C maddeleri. Bu maddeler, Türkiye Cumhuriyeti'nin tüm mevzuatını, kanunlarını, yönetmeliklerini uygulattırma yetkisini tanımaktadır. Bu madde işliyor mu? Hayır, işlemiyor. Peki, işlese ne olur? Türkiye, Avrupa gibi olur. Türkiye'de iki merci kanunları uygulattırır. Bunlardan birisi mahkemedir, diğeri mülki amirlerdir. Mahkemeler işliyor. Siz bir avukata gidersiniz, sizi hemen mahkemelerden birine yönlendirir, orada dava açılır ve hakkınızı alırsınız. O zaman vali ve kaymakama ne hacet var? Zaten mahkemeye gidip hakkımızı alıyoruz. Orada da ufak bir sıkıntı var; mahkemeler uzun sürüyor.

MB1 mülki idarenin hizmetlerinin görünmediğini, bunun sebebi olarak da sistemlerin işletilmesinde altyapı, personel, teşkilat yetersizliği gibi sebeplerle tam uygulanamamalarından kaynaklı olduğunu belirtmektedir: "Görünürlük açısından, bazı konularda eksiklik olduğunu düşünüyorum. Örneğin, çok sayıda kurul ve komisyon mevcut ancak bazıları etkili bir şekilde işlev göstermiyor."

MB1; hizmetlerin görünürlüğünü; Tüketici Hakem Heyeti, Açık Kapı Şube Müdürlüğü, vatandaşa atanan polis memuru üzerinde durarak açıklamaktadır.

(i) Tüketici Hakem Heyeti

> […] Özellikle "Tüketici Hakem Heyeti"nin önemli olduğunu düşünüyorum. Ancak, ilçelerde birçok Tüketici Hakem Heyetinin kapatılması ve faaliyetlerin il merkezlerine toplanması sorun oluşturuyor. Aslında, küçük ilçelerdeki Tüketici Hakem Heyetleri daha hızlı kararlar alıyordu.

(ii) Açık Kapı Şube Müdürlüğü

> […] Diğer bazı komisyonlar çok işlevsel değil. Açık Kapı Şube Müdürlüğü sadece sizin talebinizi alıyor. Ama size ruhsat vermeyene ruhsat verdirtemiyor ki. Bu nedenle sistemin dönmesine ve hızlandırılmasına çok da ciddi bir katkı yapmadı. Mevzuat altyapısı da yok. Bir genelge ile kurulmuş. Eğer belediyenin ruhsat talebini alıp, belediyeye gönderebilse işte o zaman çok şey değişir, ancak şu anda sadece yol gösteriyor. Kötü değil, ama geliştirilmesi gerekir.

(iii) Vatandaşa atanmış polis memuru

> […] e-devlet üzerinden sisteme girdiğinizde sizin tanımlandığınız bir polis memuru var. İletişim numaraları da mevcut. Sizin başınıza bir şey geldiğinde aile hekimi gibi sizinle ilgileniyor.[…]Ama çoğu kişinin ve hatta size atanmış çoğu polis memurunun da bu konuda bilgisi yok. Eğer bu uygulamaların uygulanabilir hale gelmesini sağlamazsanız, bunun bir anlamı olmaz. Sistemi de değiştireceksiniz. Kamu hizmetlerinde sadece kanun çıkarmak yetmiyor. Onun altyapısını, teşkilatını kurarsanız bir işe yarar. Ve halk, bu hizmetler ancak tam uygulandığında sizi daha fazla görür.

5.4. YENİ KAMU YÖNETİMİNİN MÜLKİ İDARE SİSTEMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, Weber'in katı hiyerarşiye dayalı bürokrasi modeline dayanmaktadır (Ateş, 2013, s. 86). Bu modelde; merkeziyetçilik, hiyerarşi, detaylı kurallar ve görevler bulunmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017, s. 28). Geleneksel yaklaşımın temel özelliği; modern devlet sistemlerinde profesyonel bürokratların kamu yönetimi görevlerini siyasi mekanizmalardan ve özel alandan ayrı olarak yürütmeleridir (Katsamunska, 2012, s. 75-76). Geleneksel yaklaşımda kamu görevlileri atanırlar, seçilmezler. Çünkü Weber, seçimin katı hiyerarşiyi değiştireceğini savunmaktadır (Fry ve Raadschelders, 2014, s. 56; Weber, 1947, s.

335). Geleneksel bürokratik örgütlerde roller o kadar sınırlandırılmıştır ki çoğu ilişki oldukça resmi ve gayri şahsi olma eğilimindedir. Kurallar ve prosedürlerle sınırları belirlenen ve tanımlanan işler, inisiyatif ve yaratıcılığı engellemektedir (du Gay, 2000, s. 64). Uzun yıllar boyunca geleneksel kamu yönetimi anlayışına hâkim olan kamu yönetiminde artık YKY ilkeleri geçerli olmaya başlamıştır (Tekin, 2023, s. 102). YKY, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri etkilemiş, ülkemizde de YKY temel alınarak gerçekleştirilen dönüşüm kamu örgütlerinde ve hizmet sunma anlayışında gerçekleşen önemli değişiklikler ile kendisini göstermiştir (Lamba, 2014, s. 138). Geleneksel yaklaşımda kamu hizmetlerinin sağlanmasında doğrudan devletin kendi merkezi örgütleri sorumlu iken ve kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yapılması mevzubahis değilken (Ayhan ve Önder, 2017, s. 28), YKY yaklaşımının en önemli ilkelerinden birisi kamu sektörünün daha çok bir işletme gibi hareket etmesi ve özel sektör gibi davranmaya çalışması gerekliliğidir. Kamu sektöründe özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması ise özel sektöre ait esnek yönetim, etkinlik ve verimlilik anlayışından yararlanmak ile hızlı karar vermeyi gerektirmektedir. YKY ile klasik bürokrasi anlayışından uzaklaşılarak kuruluşları, personeli, çalışma ortam ve koşullarını daha esnek hale getirme amacı güdülmektedir. Bu sayede daha esnek bir yönetim anlayışı ile yöneticiler daha fazla inisiyatif kullanma şansı elde ettiklerinden yenilikçi kararlar alabilmektedirler (Tekin, 2023, s.103-197). Bu anlamda YKY yaklaşımı dikey yönetim yapısından ziyade yatay yönetim yapısı, bireysel sorumluluğu artırma, performansa dayalı çalışmayı geliştirme gibi niteliklere sahiptir (Taş, t.y., s.79).

Bu kısımda YKY ilkeleri üzerinden MİA'nın görüşlerine ve anket verilerine başvurularak; MİA'nın YKY ilkelerini ne kadar içselleştirdikleri, bu ilkeleri hem kendileri hem de sistem açısından ne dereceye kadar kullanabildikleri, mülki idarenin örgüt yapısı ve kültürü sebebiyle YKY'nin hangi ilkelerinin uygulanmasında zorluklar yaşandığı ve bu sebeple de sistemin hangi karakteristiklerini korumaya devam ettiğine dair bulgulara yer verilmiştir. Aynı zamanda YKY ilkeleri kapsamında hayata geçirilen uygulamalar saptanmaya çalışılmıştır.

5.4.1. Örgütsel Tutum: Bürokratik & Esnek Yönetim Modeli Üzerinden Bir Değerlendirme

YKY yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi ve bürokrasinin yerine geçmeyi hedefleyen bir paradigma değişikliğidir (Çevik, 2022, s. 441). Bu bağlamda;

YKY'nin bir paradigma değişimi olarak ortaya çıkması; Weber'in bürokrasi modeli ile geleneksel kamu yönetiminin ilkelerine, çıkmazlarına, sınırlı yapısına, hantal işleyişine, uygulamalarına, tepki şeklinde olmuştur (Çevik, 2022, s. 441-442, 444, 448; M.A. Özer, 2005).[123] 1980'li yıllardan itibaren Weber'in geleneksel bürokrasi yaklaşımı; katılığı ve değişime karşı uyumsuzluğu gibi nedenlerle eleştirilmektedir (Boztepe, 2018, s. 191). YKY ise bürokrasinin meydana getirdiği sorunlara karşı pratik çözümler geliştirmeyi hedeflemektedir (Eryılmaz, 2014). YKY, katı hiyerarşiyi önceleyen bürokrasi anlayışını ve "tepeden inme" karar mekanizmalarını zayıflatarak esnek bir yapının var olmasını amaçlamaktadır (Ayhan ve Önder, 2017, s. 28). Bilhassa 2000'li yıllar ile hızlı bir şekilde gelişen ve yaşanan olaylarla beraber paradigmalar örgütleri ve yönetimi temelden etkilemiştir (Diken, 2023, s. 75). Aşağıda genelde paradigma değişiminin özelde ise YKY'nin mülki idarenin bürokratik yapısını ne kadar dönüştürdüğü ile MİA'nın esnek bir yapı tercih edip etmediğini anlamamız açısından anket ve mülakat bulgularına yer verilmiştir.

K8 ve VY6 mülki idarenin doğası gereği bürokratik ve hiyerarşik bir yapıya sahip olduğunu belirtmektedir. VY6'ya göre; hiyerarşi, bürokratik sürecin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinde önemlidir. K8, ancak seçimle gelen mülki idare olduğunda esnek bir yapılanmanın olabileceğini belirtmektedir.

> Bürokrasinin kuralı zaten hiyerarşik bir bağlantı ise mülki idare bunun tam ortasında yer alır. Ankara emreder, mülki idare taşrada uygular. Zaten mülki idare birebir bürokrasi ve hiyerarşiyi sağlayan o ağaç dalları gibi açılarak çözülen bir sistemin göbeğinde yer alıyor. Daha esnek bir yapılanma söz konusu olur mu? Mülki idarede özü gereği hiyerarşik yapılanma olmak zorunda. Dolayısıyla ancak seçimle gelen bir mülki idare olursa biraz daha esnek yapılanma olur. (K8)

> Mülki idari yapılanma, kendi içerisinde onun kuruluşunu ve kapsamını belirleyen mevzuat düzenlemelerine bakıldığında oldukça hiyerarşik bir anlayışı yansıtır. Devlet bürokrasinin doğasında da zaten bu vardır. Bürokratik sürecin sağlıklı işleyişi için hiyerarşi mekanizması elzemdir. Ancak bundan kamu hizmetinin sunumunda esneklik olamayacağı anlamı çıkartmamak gerekir. Mülki idare amiri, kamu hizmetinin en işlevsel şekilde sunulması için elindeki yetki araçlarını esnek ve opsiyonel biçimde kullanmalıdır. (VY6)

VY3 de VY6 gibi mülki idarenin bir mevzuat üzerine kurulu olması sebebiyle katı bir görünüm sergilediğini düşünmektedir. Ancak VY3, vatandaş ile iletişimin sağlanmasında mülki idarenin esnek olduğunu belirtmektedir.

[123] Katsamunska (2012, s. 78); 1960'ların sonları ve 1970'lerin başlarında ortaya çıkan YKY hareketinin, geleneksel kamu yönetimini açık bir ideolojik çerçeve yoksunluğu nedeniyle eleştirdiğini ifade etmektedir.

> Mülki idare belki katı ve hiyerarşik görülebilir. Neticede kurumlar birtakım kurallar ve kaideler üzerine oturtulmuştur. O kural ve kaideyi bilmeyen insanlar burayı çok katı, girilmez, çıkılmaz yerler olarak görür. Ama mülki idare kullanılan uygulamalar açısından bakıldığında en kolay ulaşılan, vatandaşın derdini anlattığı, derdine derman aradığı yerler haline gelmiştir. Bunun örneği çok basittir. Bir mülki idare amirinden ya da bir belediye başkanından randevu almaya çalıştığınızda mülki idare daha esnektir. Devlete yakın olan kurumlar yine mülki idare kurumlarıdır. Vatandaşla temasın sağlanması bakımından daha esnek kurumlardır diye düşünüyorum.

VY5, konuyu vatandaşlar üzerinden değerlendirdiğinde VY3 gibi günümüzde halk ve MİA arasında katı bir bürokrasinin olmadığını ifade etmektedir.

> […] Günümüzde bürokrasi çok yok. Açık Kapı Şube Müdürlükleri ile zaten bu büyük ölçüde giderildi. İnsanlar artık derdini anlatabiliyor. Muhatabına aktarabiliyor. Cevap alabiliyor. Bu anlamda halkla ilişkilerde çok katı bir bürokrasi kalmadığını düşünüyorum. Mükemmel olmasa da iyi bir noktada. Ama kurum kültürü açısından bürokrasi hala devam ediyor.

HDT-MİA'ya göre kamu bürokrasisinde, yapılması mümkün olmayan isteklerin önünde duran tek meslek grubu MİA olduğundan katı görünmektedir.

> Bürokrasinin mevcut haline baktığımızda ilde ilçede farklı kişi ve gruplardan gelen olmayacak taleplerin önünde duracak tek meslek grubu mülki idaredir. Böyle olduğu için belki katı görünüyor. Haksız taleplerle bizlere gelindiğinde yapmayız. Olacak bir şeyse de risk alıp yaparız. Özelde mülki idareye, genelde kamu bürokrasisine haksızlık yapılmaması gerekir.

MB2 de K8 ve VY6 gibi mülki idarenin katı, hiyerarşik bir yapıya sahip olduğunu belirtmektedir. MB2'ye göre; MİA'nın çeşitli dinamikler ile bu yapının dışına çıkması ise MİA'nın kendisi ile ilintilidir.

> Mülki idare katı ve hiyerarşik bir yapıya sahiptir. Ancak atanan valiler ve kaymakamların geldikleri kökenler, hayata bakışları, belki de genel olarak yönetimde yaşanan rüzgâr, hükümetin politikaları bir kısım valileri bu konuda daha katı bürokratik yapının dışına çıkarmıştır. Yani mülki idarenin kendi yapısı değişmez, mülki idare amirlerinin tipolojisi değişmiştir.

MB2'yi destekler nitelikte B., mülki idaredeki katı olarak addedilen yapıyı insan unsuru bakımından değerlendirmiştir. B.'ye göre MİA arasında o ilk mesleğe girdikleri dönemdeki katı ve ilişkiler açısından kontrollü olan yapı biraz daha esnemiştir.

> Aslında son yıllarda o esneklik gelmeye başladı. Mesleğe ilk girdiğimizde daha katıydı. Büyüklerimizin yanına kolayca gidip kolayca soru soramazdık. İlişkiler biraz daha kontrollüydü. Bir 'abilik kültürü' vardı. Yani dönem olarak sizden bir dönem öncesi yaşı büyük ya da küçük olması önemli değil ona 'abi' denilirdi. İlişki o şekilde yürür. 'Abilik' samimiyet de getirir. Aslında bu kişilerin iletişim becerisine de bağlı. Bazılarına kolay ulaşabilirken bazılarına da duruş olarak katı olduğundan yaklaşılamayabiliyor. Ama ilişkiler son dönemde daha canlı diye düşünüyorum.

VY5'e göre mülki idarede kurum kültürü haline gelen bürokrasi halen devam etmektedir. Sadece mülki idarede değil, diğer kamu örgütlerinde de bürokrasi, oturma düzeninden hitap şekline kadar varlığını hissettirmektedir. VY5, bu durumu şu sözleriyle ifade etmektedir:

> […] Kamu bürokrasisinde, diğer kurumlarda da öyle, mülki idarede de öz eleştiri anlamında söylüyorum; yöneticinin bir kere oturuş pozisyonu bile katılımcıları sınırlar. Üretkenliğini düşürür. Bu hissi, oturma düzeni ile de vermek gerekli. Üst yönetici elbette ki yönetecek ama o insanların rahat hissetmesi çok önemli. Orada biraz amirliği kapının dışına bırakması lazım. Oraya fikir üretmeye gelmişsiniz. Bir şeyi dikte etmeye gelmemişsiniz. Bir konuyu tartışıp en doğrusunu bulmaya çalışıyorsunuz. Yönetici toplantıya gelir, söyleyeceğini söyler, görüş var mı yok mu belki bir iki tane destekleyici görüş çıkar. Yönetici ne demişse o olur. Bu yanlıştır. Bu anlamda bürokrasi var. Bunu kültür olarak değiştirmek gerekli. Yöneticinin biraz çalıştığı kişileri rahat hissettirmesi anlamında bürokrasiyi azaltması gerekli.

VY5, bu konuda yurt dışında yaşadığı deneyimi ise şu sözleri ile paylaşmaktadır.

> Yurt dışında çalıştığım uluslararası kuruluşta CEO'nun da katıldığı toplantılarda oturulan masalar genelde yuvarlaktı. Geldiğinde boş yer neresi ise oraya oturur, kimse de kalkıp bir saygı gösterisi yapmaz, ama bu saygısızlık anlamına da gelmezdi. Çünkü öyle bir kültür oluşmuş. Yuvarlak masanın bence esprisi şudur: Orada oturan herkes kendisini eşit statüde hissetsin, toplantıda söyleneni dinleyip talimat almaya değil, konu ne ise o konuda hür ve rahat bir şekilde fikrini beyan etsin, katkısını sunsun.

VY4, günümüzde mülki idarede bazı işlemlerin kurumlara, müdür ve personele kadar devredildiğini bu anlamda bürokratik kademelerin azaltıldığını belirtmektedir. Vatandaşın işlemleri üzerinden değerlendirildiğinde; bazı işlemlerin internet üzerinden valilik ve kaymakamlığa gelmeden yapılabilmesi sebebiyle geçmişe göre bürokratik süreç azalmıştır.

> Yönetişim, bilişim dünyasındayız. Vatandaşın bazı hizmetler için buraya gelmesine gerek var mı? Günümüzde vatandaş bilgisayardan bütün işlerini görebiliyor. Vatandaş bizlere neden geliyor? Bizlere çok özel talepleri olan ya da haksızlığa uğradığını düşünen vatandaşlar gelir. Onun dışında vatandaş gelmez. Çünkü güzel imkânlar var; e-devlet üzerinden müracaatlar, kurumların kendi siteleri üzerinden yaptıkları birebir uygulamalar mevcut. Biz de kendimizi bunlara göre yeniliyoruz. İlla valiliğe gelmeyi gerektiren bazı işleri azalttık. Eskiden vatandaş her türlü dilekçeyi valilik ve kaymakamlıklara getirir, buralardan kurumlara havale edilirdi. Kaymakam havale eder, kaymakam yoksa vatandaş beklemek zorunda kalırdı. […] Günümüzde artık bu yetkiler yazı işleri müdürüne, şefe kadar devredilmiştir. Bazı işler de kurumların kendilerine devredilmiştir. […] Zorlaştırıcı birtakım bürokratik kademeler zaten kaldırılmış ve böylelikle de bürokratik süreç de eskiye nazaran daha azalmış durumda.

Bürokrasinin ve hiyerarşik yapının olumsuz yönlerine baktığımızda;

VY5, hiyerarşik yapıyı yönetici açısından değerlendirerek şu şekilde ifade etmektedir:

> […] Mevcut katı hiyerarşik yapı ve amire şekli bağlılık yöneticinin işine geliyor gibi görünüyor, ancak pratik sonuçları hiç de öyle değil. Sonuçta karar alıyorsunuz, en doğru kararı almak istiyorsunuz. Çünkü o işteki başarı en başta sizin başarınız ya da başarısızlığınız olacak. İstiyorsunuz ki insanlar sizin düşünemediğiniz bir şeyi düşünsünler, atladığınız bir şeyi yakalasınlar ki güzel kararlar çıksın. Ama her şeyi siz düşünmek zorundasınız, her şeyi siz akıl etmek zorundasınız. Bu bizi zihnen çok yoruyor. Aslında işimize gelen bir şey değil.

VY5, bürokrasinin inisiyatif alma konusunda yöneticileri engellediğini belirtmektedir.

> […] Kamu yönetiminde her kademede inisiyatif almak çok önemlidir. Ancak bürokraside insanlar korktuklarından ya da yönetim tarzından kaynaklı çekinmeler sebebiyle inisiyatif almıyorlar. En iyisini ben bilirim havasını kasten vermeseniz de öyle bir hava oluşabiliyor. Dolayısıyla insanlar fikir üretip mahcup olma korkusu da yaşayabiliyorlar. Benim fikrimle iş yapılır da sıkıntılı bir şey çıkarsa bana hesap sorulur korkusu oluyor. Bu da insanları iyice üretkenlikten uzaklaştırıyor. İnsanlar fikir üretmiyorlar, emek harcamıyorlar. Bu anlamda bürokrasinin azaltılması gerekir.

Öte yandan MİA mesleğinin en esnek meslek grubu olduğunu düşünen MİA da bulunmaktadır.

> En esnek meslek grubu mülki idare amirliğidir. Bazı birimlerdeki memurlar daha serttirler. Vali kaymakamın yanına gittiğinizde ilgi, alaka gösterilir. Derdinizi dert edinir, çözümü için katkı sağlanır. Mülki idare amirleri uzlaşma ve iş birliği içerisinde yine vatandaşı düşünürler. Bazen memurlar vatandaşın kendini şikâyet etmesi üzerine neden şikâyet ettiği konusunda bizlere gelirler. Vali sadece memurun değil, vatandaşın da valisidir. Bizlerin aynı zamanda köprü vazifesi de vardır. (V2)

Tablo 23: Bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır önermesine dair MİA'nın görüşleri (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum		Toplam	
	Sayı	Satır %	Sayı	Satır %	Sayı	Satır %	Sayı	Satır %	Sayı	Satır %	Sayı	Satır %
S30	57	16,4%	142	40,9%	59	17,0%	68	19,6%	21	6,1%	347	100,0%

S30: Bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır.

Tablo 23'ten görüleceği üzere MİA'nın %57,3'ü bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmasına karşı çıkmaktadır. %25,7'si ise bu görüşe katılmaktadır. MİA'nın %17'si ise bu konuda kararsızdır.

Tablo 24: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Bölge ve bürokratik örgütlenme açısından)

	Value (Değer)	Asymptotic Significance (2-sided) (İstatistiksel Önem)
Pearson Chi-Square (Ki-Kare)	42,059	,043
Cramer's V (Kramer V)	,174	,043

Tablo 24'te ki kare değerinin (42,059) istatistiksel anlamlılığı .043 olup, geleneksel sosyal bilim anlamlılık düzeyinin altındadır (.050). Yani ki-kare değerine ilişkin anlamlılık düzeyi (significance) 0.05'ten küçük olduğundan bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılması önermesi açısından bölgeler arasında anlamlı bir ilişki/fark vardır. Bölgenin, bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır önermesi üzerinde ne kadar büyük veya güçlü bir etkiye sahip olduğuna baktığımızda; Kramer V değeri %17,4 olduğundan (0-30 aralığına girmekte) bölge ile bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır arasındaki ilişkinin, zayıf bir ilişki olduğu görülmektedir. Çünkü Özbay (2008, s. 463)'a göre Kramer V değerlerinin; 0-30 (veya 0-40) arası olduğunda değerlerin zayıf, 31-60 (veya 41-70) arası olduğunda değerler orta, 61-100 (veya 71-100) arası olduğunda değerlerin ise güçlü bir ilişkinin var olduğu anlamına gelmektedir.

Öte yandan Ki-kare değerinin anlamlı bulunmasıyla birlikte hem bir grubun dağılımı hem de bütün içindeki kompozisyonu/dağılımını toplam üzerinden belirlemek için çapraz tabloya başvurulmuştur. Tablo 25'te bütün içindeki dağılıma göre "bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır" görüşüne katılmayan en büyük grubu sarısıyla Karadeniz (%12,4) ve Doğu Anadolu (%9,8), İç Anadolu (%9,2) bölgelerinde görev yapan MİA oluşturmaktadır.

Tablo 25: Görev yapılan bölge ve bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır önermesi çapraz tablosu (Bütün içindeki dağılım)

			Görev Yaptığınız Bölge								
			Marmara	İç Anadolu	Ege	Akdeniz	Karadeniz	Doğu Anadolu	G. D. Anadolu	Bakanlık Merkez	Toplam
S30	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	4	14	3	5	18	9	3	1	57
		% Toplam	1,2%	4,0%	0,9%	1,4%	5,2%	2,6%	0,9%	0,3%	16,4%
	Katılmıyorum	Sayı	22	18	16	11	25	25	8	17	142
		% Toplam	6,3%	5,2%	4,6%	3,2%	7,2%	7,2%	2,3%	4,9%	40,9%

Kararsızım	Sayı	9	12	3	12	11	9	1	2	59
	% Toplam	2,6%	3,5%	0,9%	3,5%	3,2%	2,6%	0,3%	0,6%	17,0%
Katılıyorum	Sayı	17	11	5	10	13	6	2	4	68
	% Toplam	4,9%	3,2%	1,4%	2,9%	3,7%	1,7%	0,6%	1,2%	19,6%
Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	1	5	1	1	7	4	1	1	21
	% Toplam	0,3%	1,4%	0,3%	0,3%	2,0%	1,2%	0,3%	0,3%	6,1%
Toplam	Sayı	53	60	28	39	74	53	15	25	347
	% Toplam	15,3%	17,3%	8,1%	11,2%	21,3%	15,3%	4,3%	7,2%	100%

S30: Bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır.

Tablo 26: Daha esnek bir yönetim benimsenmelidir önermesi

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S31	15	4,3%	47	13,5%	42	12,1%	195	56,2%	48	13,8%

S31: Daha esnek bir yönetim anlayışı benimsenmelidir.

MİA'nın %70'i (243 kişi) esnek yönetimi benimsemektedir. %17,8'i (62 kişi) ise bu görüşe katılmamaktadır. %12,1'i (42 kişi) bu konuda kararsızdır. (Tablo 26)

Tablo 27: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Unvan ve esnek yönetim açısından)

	Değer	İstatistiksel Önem
Ki-kare	30,502	,016
Kramer V	,148	,016

Tablo 27'de ki kare değerinin (30,502) istatistiksel anlamlılığı .016 olup, geleneksel sosyal bilim anlamlılık düzeyinin altındadır (.050). Yani ki-kare değerine ilişkin anlamlılık düzeyi (significance) 0.05'ten küçük olduğundan "daha esnek bir yönetim anlayışı benimsenmelidir" önermesi açısından unvanlar arasında anlamlı bir ilişki/fark vardır. Unvanın, önerme üzerinde ne kadar büyük veya güçlü bir etkiye sahip olduğuna baktığımızda; Kramer V değeri %14,8 olduğundan (0-30 aralığına girmekte) unvan ile önerme arasındaki ilişkinin, zayıf bir ilişki olduğu görülmektedir.

Tablo 28: Unvan ve daha esnek bir yönetim benimsenmelidir önermesi çapraz tablosu

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K. Adayı	Diğer	Toplam
S31	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	1	1	7	5	1	15
		% içinde S31	6,7%	6,7%	46,7%	33,3%	6,7%	100,0%
		% içinde Unvanınız	7,7%	2,0%	3,3%	11,4%	3,3%	4,3%
		% Toplam	0,3%	0,3%	2,0%	1,4%	0,3%	4,3%
	Katılmıyorum	Sayı	0	9	28	8	2	47
		% içinde S31	0,0%	19,1%	59,6%	17,0%	4,3%	100,0%
		% içinde Unvanınız	0,0%	18,4%	13,3%	18,2%	6,7%	13,5%
		% Toplam	0,0%	2,6%	8,1%	2,3%	0,6%	13,5%
	Kararsızım	Sayı	0	7	21	9	5	42
		% içinde S31	0,0%	16,7%	50,0%	21,4%	11,9%	100,0%
		% içinde Unvanınız	0,0%	14,3%	10,0%	20,5%	16,7%	12,1%
		% Toplam	0,0%	2,0%	6,1%	2,6%	1,4%	12,1%
	Katılıyorum	Sayı	10	28	121	14	22	195
		% içinde S31	5,1%	14,4%	62,1%	7,2%	11,3%	100,0%
		% içinde Unvanınız	76,9%	57,1%	57,3%	31,8%	73,3%	56,2%
		% Toplam	2,9%	8,1%	34,9%	4,0%	6,3%	56,2%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	2	4	34	8	0	48
		% içinde S31	4,2%	8,3%	70,8%	16,7%	0,0%	100,0%
		% içinde Unvanınız	15,4%	8,2%	16,1%	18,2%	0,0%	13,8%
		% Toplam	0,6%	1,2%	9,8%	2,3%	0,0%	13,8%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S31	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%
		% içinde Unvanınız	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		% Toplam	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S31: Daha esnek bir yönetim anlayışı benimsenmelidir.

Tablo 28'i incelediğimizde yüzdelik değerlerde valilerden 10'u önermeye katılmakta ve bu 10 değeri toplam valilerin %76,9'unu oluşturmaktadır. 10 vali toplam birey sayısının %2,9'unu oluşturmaktadır. Aynı zamanda 10 vali katılıyorum seçeneğini seçen toplam bireylerin %5,1'unu oluşturmaktadır. Kaymakamların 121'i

önermeye katılmakta ve bu 121 değeri toplam kaymakamların %57,30'unu oluşturmaktadır. 121 kaymakam katılıyorum seçeneğini seçen toplam bireylerin %62,10'unu meydana getirmektedir. 121 kaymakam toplam birey sayısının %34,9'unu oluşturmaktadır. Bu önermeye kesinlikle katılan toplam bireylerin %70,8'i kaymakamlardır.

Tablo 29: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Mesleki deneyim ve daha esnek bir yönetim açısından)

	Değer	İstatistiksel Önem
Ki-kare	26,700	,045
Kramer V	,139	,045

Ki-kare değerinin (26,700) istatistiksel anlamlılığı .045 olup, ki-kare değerine ilişkin anlamlılık düzeyi (significance) 0.05'ten küçük olduğundan "daha esnek bir yönetim anlayışı benimsenmelidir" önermesi açısından mesleki deneyim arasında anlamlı bir ilişki/fark vardır. (Tablo 29)

Tablo 30: Mesleki deneyim ve daha esnek bir yönetim benimsenmelidir önermesi çapraz tablosu (Bütün içindeki dağılım)

			Mesleki Deneyiminiz					
			0-5 yıl	6-10 yıl	11-15 yıl	16-20 yıl	21 yıl ve üstü	Toplam
S31	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	12	0	1	1	1	15
		% Toplam	3,5%	0,0%	0,3%	0,3%	0,3%	4,3%
	Katılmıyorum	Sayı	23	9	3	5	7	47
		% Toplam	6,6%	2,6%	0,9%	1,4%	2,0%	13,5%
	Kararsızım	Sayı	20	5	4	3	10	42
		% Toplam	5,8%	1,4%	1,2%	0,9%	2,9%	12,1%
	Katılıyorum	Sayı	63	31	18	23	60	195
		% Toplam	18,2%	8,9%	5,2%	6,6%	17,3%	56,2%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	26	4	5	2	11	48
		% Toplam	7,5%	1,2%	1,4%	0,6%	3,2%	13,8%
Toplam		Sayı	144	49	31	34	89	347
		% Toplam	41,5%	14,1%	8,9%	9,8%	25,6%	100,0%

S31: Daha esnek bir yönetim anlayışı benimsenmelidir.

Tablo 30 incelenerek bütün içindeki dağılıma bakıldığında; katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum cevapları 0-5 yıl aralığında (%25,7) ve 21 yıl ve üstü aralığında (%20,5) mesleki deneyime sahip olan MİA'da yoğunlaşmaktadır.

Tablo 23, 25, 26, 28 ve 30'u birlikte değerlendirdiğimizde; MİA, bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır görüşüne katılmamakta, bürokratik örgütlenmeden vazgeçmemek ile birlikte daha esnek bir yapı olması gerektiğini düşünmektedirler.

Mülakatın bu kısmında ilk olarak mülki idarenin örgüt olarak bürokratik mi yoksa esnek bir yapıya mı sahip olup olmadığı araştırılmıştır. MİA, bu konuyu; mülki idare sistemi, vatandaş, hizmetler ve meslektaşları üzerinden değerlendirmiştir. Konu hakkında bu başlıklar çerçevesinde analiz edilerek şu bulgular saptanmıştır: (1) Vatandaş ile ilişkiler açısından değerlendirildiğinde; MİA'nın vatandaşlar ile ilişkisi geçmişe göre daha esnektir ve günümüzde çok fazla bürokrasi kalmamıştır. Vatandaş, MİA'ya pek çok kamu kurumunda görev yapan üst yöneticiden daha kolay ulaşmakta, derdini daha kolay anlatabilmektedir. (2) Hizmetler anlamında değerlendirildiğinde; (i) bazı işlemlerin personele devredilmesi ile birlikte vatandaşların işlemlerini gerçekleştirmek için bu işlemlerde MİA'yı beklememekte, (ii) birçok işlemi valilik ya da kaymakamlıklara gelmeden internet üzerinden gerçekleştirebilmektedirler. (3) MİA'nın kurum içerisindeki ilişkileri anlamında değerlendirildiğinde; (i) meslektaşlar arasındaki ilişkiler geçmişte katı olmasına rağmen günümüzde daha samimidir. (ii) Ancak bu durum kişilerin iletişim becerilerinden de bağımsız değildir. Bazıları iletişime açıkken bazıları sert/katı bir tutum sergileyebilmektedir. (4) Sistem olarak değerlendirildiğinde mülki idarede katı, hiyerarşik ve bürokratik kültür devam etmektedir. Bunun nedenleri; (i) sistemin doğası/kendi yapısı gereği, (ii) kurum kültürü, (iii) mevzuat üzerine kurulu bir sistem olması, (iv) yapılması mümkün olmayan taleplerin geri çevrilmesi. Bununla birlikte mülki idarede bürokratik yapı dışına çıkma eğilimleri de görülmektedir. Bu eğilimler; (i) yönetimdeki paradigma değişimi, (ii) hayata bakış tarzı, (iii) hükümet politikaları. MİA seçimle gelirse esnek bir örgütlenmeye gidilebileceği görüşü de bulunmaktadır.

Bürokrasi konusunda literatüre geçmeden önce Anayasamızın 123'üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, yani idarenin hem teşkilat hem de faaliyet anlamında bütün olduğu vurgulanmaktadır (MBS, 1982, s. 40). Devletin yapılanması, görevlerini gerçekleştirmesi için bir teşkilata gerek vardır. İdarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında teşkilatsız görev, görevsiz teşkilat, teşkilatsız idare düşünülememektedir. Devlet teşkilatının faaliyetlerini yerine getirmesi için de bireysel sorumluluğa sahip bürokratik görevlilere ihtiyaç bulunmaktadır (Acar, 2018, s. 672). Bulguları literatür ile karşılaştırdığımızda; geleneksel model; siyasi liderliğin

formel kontrolü altında, katı hiyerarşik bürokrasi modeline dayanan, kadrolu, tarafsız ve anonim (partizan olmayan, tarafsız) kamu görevlilerinden teşekkül eden, sadece kamu yararını gözeten, herhangi bir iktidar partisine eşit biçimde hizmet eden ve fakat politikaların belirlenmesine katkıda bulunmayan, sadece politikacılar tarafından kararlaştırılan politikaları yöneten idare tarzı şeklinde karakterize edilmektedir (Hughes, 1992, s. 289; Hughes, 2003, s. 17). Mülki idarenin bürokratik ve hiyerarşik yapıda oluşturulan bir örgüt olması sebebiyle geleneksel model anlayışındaki idare tarzı ile mülki idare arasında benzerlikler bulunmaktadır. MİA'nın, Cumhurbaşkanının temsilcisi olması sebebiyle tanımdaki şekilde kendisini resmi bir kontrol altında hissetmesi olasıdır. Yetki alanının kanunlarla çizilmesi ve görevi itibarıyla tarafsız olması sebebi ile MİA, gerçekleştirilmesi mümkün olmayan taleplerin reddedilmesi noktasında, vatandaş gözünde katı olarak algılanabilmektedir. Aynı durum MİA'nın partizan olmaması sebebiyle siyasiler gözünde MİA'yı katı niteliğe sahip bir yönetici yapabilmektedir.

MİA'nın en önemli görevlerinden bir tanesi güvenliktir. Kamu güvenliğinin sağlanmasında "idarenin bütünlüğü" ilkesinin sağlanması için kurumların kendi aralarında ve devletin merkezi yönetimi ile olan ilişkilerinde bürokratik bir tutum izlemesi gerekli hale gelmiştir. İdarenin bütünlüğünün doğal bir çıktısı olarak merkezileşmiş nitelik taşıyan teşkilat yapısı; hiyerarşik ilişki ağını ortaya çıkarmaktadır. Kamu güvenliği, bir kanun çerçevesinde gerçekleştirildiği için, kural ve kaidelerin detaylı biçimde açıklandığı, katı disiplini esas olan hiyerarşik ilişkiler ile sevk ve idare edilen bürokratik örgütler tarafından gerçekleştirilmektedir. Devletin kamu güvenliğini sağlaması noktasında boşa geçirecek zamanının olmaması ve yapılacak en küçük hatada telafisi mümkün olmayan sonuçlarla karşılaşmaması için devlet içerisinde bürokratik ve hiyerarşik örgüt yapıları yaygınlaşmıştır (Acar, 2018, s. 668-672). Kamu güvenliğini sağlama ve idarenin bütünlüğü ilkesinin özü kapsamında değerlendirildiğinde mülki idarenin bürokratik yapının dışına çıkarak esnek bir tutum sergilemesi mümkün görünmemektedir.

Kamusal örgüt yapılanmalarında birden fazla kişinin görev yapması sebebiyle çıkan çatışmaları önlemek ve örgütün etkili ve verimli çalışmasını sağlamak amacı ile bürokrasi iş bölümü yapmaktadır. En az iki kişinin bulunduğu yerde yönetim ve koordinasyon unsurlarına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu sebeple bürokrasi; uzmanlık ve tecrübeyi gerektirmektedir (Acar, 2018, s.672). MİA'nın yetişme tarzı, eğitimi bağlamında değerlendirildiğinde de bu anlamda bürokratik nitelik taşımaktadır.

Modern devlet, gerçekleştirdiği birçok görevi merkezileşmiş bürokratik yapıları üzerinden kontrol etmekte, sosyal, ekonomik, idari alanlardaki düzenlemeleri bürokratik örgütler eliyle gerçekleştirmiştir. Dolayısıyla bürokratik yapıların modern devletler için zorunlu olduğu görüşleri bulunmaktadır (Peker ve ark., 2014, s.165). Mülki idare de merkezin taşradaki temsilcisi olduğundan devlet birçok faaliyeti ülke topraklarında mülki idare aracılığıyla denetlemektedir. Bu bağlamda da mülki idarenin bürokratik yapısı ile hiyerarşik ilişki ağları akla gelmektedir.

Son olarak Ateş (2013, s. 85)'e göre; ülkelerin ideolojileri, ister toplum çıkarlarını ön planda tutarak bireysel çıkarların arka planda kaldığı bir yaklaşımı, ister bireysel hakların vazgeçilmez olduğu bir hoşgörüyü, isterse devletin en yüce varlık olarak kabul edildiği bir inancı benimsemiş olsun, bürokratik yapılanma dışında güçlü bir alternatifin örgütlenme alanında kendini gösterebildiğini söylemek pek mümkün değildir. Ülkelerin siyasi yapıları üniter, federatif ya da daha az bağımlı konfederatif birlikteliğe dayansa da, aralarında büyük bir farklılık olmaksızın hepsinde bürokratik örgütlenmenin baskın olduğu gözlemlenmektedir. Güzelsarı (2004, s. 9)'ya göre ister geleneksel kamu yönetimi, ister YKY yaklaşımı olsun bu yaklaşımların teorik gelişimi ve uygulama alanı bulmalarının arka planında tarihsel ve toplumsal koşulların bulunduğunu vurgulamak gerekmektedir. Çünkü kamu yönetimi egemen siyasetin ve siyasi konumlanışların bir aracıdır. Bütünsel yapısıyla siyasi bir yönelimi yansıtmaktadır. Dolayısıyla bürokrasi, genellikle kamu kurumlarının varlığı ve işleyişiyle özdeşleşmiş gibi görünse de, aslında yalnızca kamuya ait kurum ve kuruluşlar için değil, özel sektör ile vakıflar ve gönüllü kuruluşlar gibi üçüncü sektör olarak tanımlanan yapılar da dâhil olmak üzere tüm organizasyonlar için geçerli bir olgudur (Kaldırımcı, t.y., s. 174).

Tüm bunlardan hareketle anket sonucunda MİA'nın bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır önermesine katılmaması olası bir sonuçtur.

5.4.2. Vatandaş Odaklı Yönetim

Özer ve Çiftçi (2023, s. 27), geleneksel kamu yönetimi ve bürokrasi anlayışının eski bir model olarak kabul edilmesi ile birlikte YKY'nin onların yerine geçen, kamu sektörü ve kamunun toplum ve hükümetle münasebetinde dönüşümü sergileyen bir paradigma değişimi olarak ortaya çıktığını ifade etmektedirler. Bu sebeple YKY'nin karşımıza çıkardığı bu ilişkiler ağında MİA'nın devlet odaklı yaklaşımının nereye evrildiği mülakatlar ile anlaşılmaya çalışılmıştır. Mülakatlar sonucunda MİA'nın

"devlet odaklı" yaklaşımdan "vatandaş odaklı" bir yaklaşıma evrildiği ortaya çıkmıştır.

YKY yaklaşımında vatandaş odağa alınmakta, onun ihtiyaçları ve memnuniyeti kapsamında bir anlayış benimsenmektedir (Özmen, 2012b, s. 171). Vatandaş odaklı bir kamu yönetimi örgütlenmesine geçişte ise başat unsur, kamu görevlisi ile vatandaş arasındaki toplumsal uzaklığın giderilmesidir (Sezer, 2008, s. 167). MB2, günümüzde geçmişe nazaran bunun sağlandığını şu sözleriyle ifade etmektedir; "Evet, böyle bir durum söz konusu. Eskiden mülki idare amirleri daha aristokratik bir görünüme sahipti. Günümüzde vatandaşa daha fazla yaklaşma durumu mevcut."

Halk ile kamu görevlisi arasındaki bu toplumsal uzaklığın giderilmesi için vatandaşın yönetim tarafından aydınlatılması, kamu görevlilerinin bu kapsamda hizmet içi eğitimlerden geçirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (Sezer, 2008, s. 167). Saygılıoğlu ve Arı (2003, s. 262) vatandaş odaklı bir yapılanmaya geçişte kamu kurumlarınca tespit edilen hizmetler için performans gösterge ve kriterlerinin kısa ve orta vadeli bir plan çerçevesinde belirlenmesini ifade etmiştir. Bu gereklilik B.'nin söylemlerinde yer almaktadır. B., günümüzde devletin genel yaklaşımının hizmetlerin vatandaş odaklı olmasından yana olduğunu belirterek aynı zamanda Bakanlığın bu bağlamda performans değerlendirme ve merkezin taşra teşkilatlarının karşılaştıkları sorunların yerinde görülmesine ve raporlanmasına ilişkin uygulamalarının olduğunu söylemektedir. Aynı zamanda Bakanlığın vatandaşın bilgi edinmesine yönelik uygulamaları bulunmaktadır.

> Son yıllarda devletin genel yaklaşımı; hizmetlerin vatandaş odaklı olması. Özellikle Bakanlığımız vatandaş odaklı çalışmalara büyük önem verdi. '*Açık Kapı Şube Müdürlüğü*' başlayan projelerden bir tanesidir. Bir de PERDİS gibi performans değerlendirme sistemleri var. Stratejik planın içselleştirmesi üzerinden yürüyor. İZDES illerin denetlenmesi projesi var. Heyetler halinde illere gidilerek, dertleri dinleniyor. Eskiden bunlar sorulmazdı. Ne yapıyorsanız ilde bir şekilde yapın edin denilirdi. Şimdi hiç olmazsa ne sıkıntın var, ne yapılabilir diye soruluyor. Bunlar son dönemdeki olumlu gelişmeler.

V3, günümüzde vatandaş odaklı bir yönetim sistemine geçildiğini, ancak burada vatandaşın devletten hizmet alabileceğini ama her şeyi devletin yapması gereken anlayışta olmaması gerektiğini belirtmektedir.

> Devlet odaklı bakış açısından vatandaş odaklı yönetim sistemine geçmek; eskiden devleti biraz daha kutsal sayan, devleti üstte gören, '*vatandaş mı Devlet için, Devlet mi vatandaş için'* kavramında; geçmişte daha çok vatandaş devlet için kavramında iken, şimdi daha çok devlet vatandaş için kavramına geçildi. Ama bunun da dozunu kaçırmamak gerekiyor. Sosyal yardımlarda bunun dozunu kaçırabiliyoruz. Çok sosyal yardım yaptığınızda bu sefer vatandaşı çalışmamaya, üretmemeye

> itebiliyorsunuz. […] Devlet hizmet yapma amacında olduğu için burada vatandaşı önceliklendirmeli ama şu dengeyi asla kaçırmamalıyız. Denge; vatandaşın devletten hizmet alabileceğini bilmesi, ama her şeyi devlete yaptıran bir anlayışta olmamasıdır. Vali kalkıp bir kömür arabasına çıkıp kömür dağıtmamalı. İhtiyacı olan vatandaş varsa ona kömür dağıtabilir. Ama bir vali gidip '*ben sana kömür getirdim*' dememelidir. Ama şu da değildir; diyelim ki vatandaş evinde aç, susuz, çalışamıyor. Onu da devlet sokağa atmamalıdır. Yani ifrat ve tefrit dediğimiz olgu; denge. Aslında vatandaş odaklı, ama dengeli bir vatandaş odaklılık.

VY6 ise devlet odaklı anlayış ile vatandaş odaklı anlayışının birlikte yürütülmesini savunmaktadır. "Vatandaş odaklılık" kavramı mevzuatta da yer alarak kamu yönetimine girmiştir ancak bunun uygulanmasında her MİA'nın bakış açısı farklıdır. Bu bakış açısının vatandaş lehine geliştirilmesi gerekmektedir.

> MİA açısından ikisi birbiri ile yürümesi gereken değerler. Devlet odaklı olmasının aksi düşünülemez. Zaten kendisi devletin temsilcisi. Bürokratik süreçleri işletme anlamında ise açıkçası o hem güncel olan, bağlı olunan meri mevzuat ile alakalı. O da yasa yapıcılar tarafından çıkartılıyor. Ancak onun uygulanması noktasında her MİA'nın farklı bir tarzı vardır. MİA'nın vatandaşa olumlu anlamda tesir edecek bir bakış açısı geliştirmesi gerekli.

Tablo 31: Yönetim anlayışı, vatandaş odaklı yönetim anlayışına doğru evrilmiştir önermesi

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S18	4	1,2%	15	4,3%	30	8,6%	183	52,7%	115	33,1%

S18: Yönetim anlayışı, vatandaş odaklı yönetim anlayışına doğru evrilmiştir.

MİA, %85,8 gibi büyük bir oran ile (298 kişi) yönetim anlayışının vatandaş odaklı bir anlayışa kaydığını düşünmektedirler. Bu görüşe %1,2'si kesinlikle katılmazken, %4,3'ü katılmamaktadır. %8,6'sı ise kararsızdır. (Tablo 31)

Tablo 32: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Unvan ve vatandaş odaklı yönetim anlayışı açısından)

	Değer	İstatistiksel Önem
Ki-kare	52,576	,000
Kramer V	,195	,000

Tablo 32'de ki-kare değerinin (52,576) istatistiksel anlamlılığı .000 olup, ki-kare değerine ilişkin anlamlılık düzeyi (significance) 0.05'ten küçük olduğundan daha mülki idarenin vatandaş odaklı bir anlayışa evrilmesi açısından unvan arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Tablo 33: Unvan ve mülki idarenin vatandaş odaklı yönetim anlayışına evrilmesi önermesi

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K. Adayı	Diğer	Toplam
S18	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	0	2	0	1	1	4
		% Unvan İçinde	0,0%	4,1%	0,0%	2,3%	3,3%	1,2%
		% Toplamın	0,0%	0,6%	0,0%	0,3%	0,3%	1,2%
	Katılmıyorum	Sayı	0	2	7	1	5	15
		% Unvan İçinde	0,0%	4,1%	3,3%	2,3%	16,7%	4,3%
		% Toplam	0,0%	0,6%	2,0%	0,3%	1,4%	4,3%
	Kararsızım	Sayı	0	8	13	3	6	30
		% Unvan İçinde	0,0%	16,3%	6,2%	6,8%	20,0%	8,6%
		% Toplam	0,0%	2,3%	3,7%	0,9%	1,7%	8,6%
	Katılıyorum	Sayı	9	30	110	17	17	183
		% Unvan İçinde	69,2%	61,2%	52,1%	38,6%	56,7%	52,7%
		% Toplam	2,6%	8,6%	31,7%	4,9%	4,9%	52,7%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	4	7	81	22	1	115
		% Unvan İçinde	30,8%	14,3%	38,4%	50,0%	3,3%	33,1%
		% Toplam	1,2%	2,0%	23,3%	6,3%	0,3%	33,1%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% Unvan İçinde	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		% Toplam	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S18: Yönetim anlayışı, vatandaş odaklı yönetim anlayışına doğru evrilmiştir.

Tablo 33'ü incelediğimizde 44 kaymakam adayının %50'si bu görüşe kesinlikle katılmaktadır. Bu kaymakam adayları toplam içinde %6,3'ü temsil etmektedirler. Bu görüşe katılmayanların en büyük grubunu; diğer grubu oluşturmaktadır (%20). Kararsızlarda en büyük grubu; diğer grubu %20 oran ile vali yardımcıları %16,3 ile oluşturmaktadır.

Tablo 34: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (Yaş ve vatandaş odaklı yönetim anlayışı açısından)

	Değer	İstatistiksel Önem
Ki-kare	33,118	,007
Kramer V	,154	,007

Tablo 34'te ki-kare değerinin (33,118) istatistiksel anlamlılığı .007 olup, ki-kare değerine ilişkin anlamlılık düzeyi (significance) 0.05'ten küçük olduğundan daha

mülki idarenin vatandaş odaklı bir anlayışa evrilmesi açısından yaş arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Tablo 35: Yaş ve mülki idarenin vatandaş odaklı yönetim anlayışına evrilmesi önermesine dair tablo

		Yaşınız									
		24-30		31-40		41-50		51-60		61 ve üstü	
			Sütun N		Sütun N		Sütun N		Sütun N		Sütun N
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
S18	Kesinlikle Katılmıyorum	0	0,0%	2	1,6%	1	1,4%	1	2,2%	0	0,0%
	Katılmıyorum	2	2,2%	4	3,1%	5	7,1%	3	6,7%	1	7,1%
	Kararsızım	8	9,0%	4	3,1%	12	17,1%	3	6,7%	3	21,4%
	Katılıyorum	39	43,8%	70	54,3%	39	55,7%	29	64,4%	6	42,9%
	Kesinlikle Katılıyorum	40	44,9%	49	38,0%	13	18,6%	9	20,0%	4	28,6%
	Toplam	89	100,0%	129	100,0%	70	100,0%	45	100,0%	14	100,0%

S18: Yönetim anlayışı, vatandaş odaklı yönetim anlayışına doğru evrilmiştir.

Tablo 35'i incelediğimizde; mülki idarenin vatandaş odaklı yönetime evrilmesine en fazla 31-40 yaş aralığındaki MİA (%92,3) katılmaktadır.

5.4.3. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Bu kısımda YKY ilkelerinden hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin mülki idareye yansıması araştırılmıştır.

VY5, mülki idarenin şeffaf olduğunu belirterek bu şeffaf yönetim anlayışının çeşitli izleme ve değerlendirmeler vasıtasıyla vatandaşa yansıtıldığını belirtmektedir.

> Son yıllarda özellikle Bakanlığımız bu konuya büyük önem veriyor. İlerleyen projelerle birlikte İZDES ve PERDİS gibi önemli adımlar atıldı. İçişleri Bakanlığı birimleri aracılığıyla sağlanan kamu hizmetlerinin değerlendirmesi yapılıp raporlaştırılıyor. Örneğin, nüfus müdürlüklerinden alınan bilgiler sisteme kaydediliyor. Bakanlık sondajlama yöntemi ile her ilde belli sayıda o kurumdan hizmet alan vatandaşlarımıza ulaşıyor. Şu tarihte, şu kuruma gittiniz mi, ne tür bir hizmet aldınız? Şeklinde birtakım sorular sorarak vatandaşın memnuniyetini ölçüyor. Daha sonra bunu raporlaştırıyor ve illerin karnesi ortaya çıkıyor. Vatandaş memnuniyeti bizim için önemlidir. Açık Kapı Şube Müdürlükleri, vatandaşların sorunlarını doğrudan iletebileceği bir mekanizma olarak 81 il ve büyük ilçelerde kuruldu. Vali ve kaymakamlarımızın halk buluşmaları, muhtar toplantıları ve STK temsilcileriyle yapılan görüşmeler gibi etkinliklerle kamu yönetiminde şeffaflık sağlanıyor. Ekonomik içerikli sanayicilerle de düzenli toplantılar düzenleyerek sorunları çözüme kavuşturuyoruz. Telefon hatlarımız 7/24 açıktır ve herkes bize doğrudan ulaşabilir. Şeffaf yönetim anlayışımızın bir yansıması olarak,

> vatandaşlarımızın taleplerini açıklıkla karşılamaya çalışıyoruz. Diğer taraftan kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında Bilgi Edinme Kanunu, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun düzenlendi. Sunulan kamu hizmeti ile alakalı da vatandaş detay isteyebiliyor. Çok özel istisnalar dışında zaten vatandaş kamudan istediği gibi sözlü veya yazılı bilgi alabiliyor. […] Ancak mahiyeti gereği çok şeffaf olunamayacak hizmetlerde örneğin güvenlik ve diğer hususlarla ilgili o hizmetin gerektirdiği mahremiyetin korunması kaydıyla yeteri kadar şeffaf çalıştığımızı düşünüyorum.

HDT-MİA kamu bürokrasisi içerisinde mülki idarenin en şeffaf yapı olduğunu belirtmektedir.

> Mevcut bürokrasiye baktığımızda en şeffaf mülki idaredir. Biz hem vali, hem Bakanlık tarafından çok iyi denetleniyoruz. Belediyelerde aynı denetim yok ve etkili şekilde denetlenmesi için bir istek de yok. Normalde belediyelerin vatandaşlara '*şunu şöyle yaptım, bunu böyle yaptım*' demesi gerekir. Ama öyle bir istek de yok, kültür de yok. Her şeyimi vatandaşa açayım hesap vereyim vatandaş bana hesap sorsun… Biz bütün eksikliklerimize rağmen gene de vali kaymakam en şeffaf, en çok hesabı kitabı ortada olan kişilerdir. Bir de bütçemiz olmadığı halde denetleniyoruz. Vali, kaymakama hesap sormak, ceza vermek kolaydır.

VY6, bu ilkelerin mülki idarenin kurul ve komisyonları ile sağlandığını belirtmektedir.

> Mülki idaredeki pek çok kurul ve komisyon mülki idarenin hesap verebilirliği ve şeffaflığını yansıtmaktadır. Halkın sorunları, sıkıntıları, başvuruları noktasında hemen bir işlem tesis edebilmek, başvurularını alan mekanizmaları geliştirmek oldukça önemli. Örneğin Nüfus Müdürlükleri bir standardizasyona kavuştu. Yeni tip nüfus müdürlükleri var. […] Vatandaşın bir kamu binasına girerken, bir kamu hizmeti alacakken daha rahat olması, soğuk devlet koridorları değil de samimi bir ortamı görmesi amaçlanmış. Bakanlık açısından böyle bir bakış açısı oluşmuşsa bu noktada personelin zihniyeti de değişiyor ve dönüşüyor. 2000'li yıllarda vatandaşın bu dönemde kamu bürokrasisi anlamında en çok olumlu gördüğü nokta; kamu kurumları ve çalışanların daha sıcak, güler yüzlü ve ilgili olmaları. Bunlar özel sektör değerlerinin bir yansıması. (VY6)

> Açıklık ve şeffaflık, tanımlı bir mevzuatta belirlenmiş kavramlardır. İşlemler açığa çıktığında rahatsızlık duymamak önemlidir. […] Özel sektör ne kadar açıksa kamu sektörü de o kadar açıktır. Mesela bir şirketin bilançolarına, mizanına her istediğinizde kafanıza göre bakabilir misiniz? Bakamazsınız. Ama soru soranlar bakabilir. Kamuda da bu şekildedir. İlgili olanlar gelerek bilgi alabilirler. Bakmak istedikleri şeylere de bakabilirler. Sonuçta devlet bir şirket değildir ki bilançosu olsun ve bakasınız. […]Bizler sürekli vatandaş ile beraberiz. Vatandaş ile ilişkilerimiz çok güçlü. Ekonomik aktörler ile ekonomik toplantılar yapıyoruz, halk günü yapıyoruz, muhtarlar ile basınla toplantılar yapıyoruz, güvenlik toplantıları yapıyoruz. Her problem olduğunda bir araya geliyorsun. Örneğin Tüketici Hakem Heyeti önemli bir kurul. İktisadi hayatın içindesin, vatandaş hangi problem ile karşılaşmış, problemi, derdi nedir görüyorsunuz. (V2)

Mülki idarenin şeffaf, hesap verebilirliğine dair K3; "Şu anda mülki idarede şeffaflık ve açıklık ciddi şekilde uygulanıyor. Sosyal medyada her şeyiniz didik didik

edilebiliyor. Bir konuda hemen vatandaş etiketliyor, size bir durumu haber veriyor. Her sosyal medya paylaşımını mutlaka ilgili kurum ile paylaşıp, bir sorun varsa onu gidermeye çalışıyoruz. Bu anlamda açık, ulaşılabilir ve şeffaf bir yönetim anlayışı var." K7; "Kaymakamlıklar ve valilikler şeffaf kurumlardır. Yüzde yüze yakın bir oran da verebiliriz." MB1; "Evet, açık ve şeffaftır. Gizli saklı bir şeyimiz olmaz. Toplumun gözünün önündedir." K8 "Elbette. En azından ben öyle uyguluyorum diyebilirim." B.; "Bu mülki idare amirinin yaklaşımına da bağlı. Ben şeffaf olduğunu düşünüyorum. Ben ihale yaparken basını da davet ederdim. Birçok konuda bilgi vermek, bilgi paylaşmaktan kaçınmazdım. Toplumun size güveni önemlidir." şeklinde görüş beyan etmişlerdir.

K4, şeffaflığı halka yakın olma ve ulaşabilirliği kapsamında değerlendirmiştir.

> Örneklem yöntemi ile İstanbul'dan on tane vatandaş seçilse. Bu on vatandaşa İstanbul'da parti farkı gözetmeksizin, hangi partinin yerelde iktidar olduğunu gözetmeksizin ilçelere verseler, büyükşehir belirlense gidin bu kişilerle görüşün, derdiniz olduğunu söyleyin, anlatın denilse muhtemelen bize ulaştıkları süre her ilçede açık ara önde çıkar. Bizlerle görüşme kolaylığı parti farkı gözetmeksizin her ilçede açık ara önde çıkar. Halka yakın olma, ulaşılabilme, erişilebilme noktasında mülki idare şu anda seçilmişlerin çok çok önünde diye düşünüyorum. Dışarıdan özellikle hiç bilmeyenler bürokratik hava içerisinde kimseyle görüşmüyoruz gibi algılayabiliyorlar. Bir de mülki amir çok konuşmaz, yaptığı işi çok anlatmaz, ön plana çıkmaz görüşü hâkimdir. Bu ne kadar doğru bunu tartışmamız gerekir.

MB2 ise kamu bürokrasisinde genel olarak açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının olduğunu düşünmemektedir: "Ne mülki idarede, ne merkezi idarede ne de yerel idarede açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı olduğuna inanmıyorum. Mülki idareye özgü bir değerlendirme yapmanın da bir anlamı yok. Mülki idare de devletin diğer idarelerinin bir görünümü. Çünkü aynı toprak, aynı kültür, aynı yönetim anlayışı…"

Anket ile YKY'nin ilkelerinin mülki idare ve MİA'ya ne kadar uyumlu olduğu saptanmaya çalışılmıştır. İlk olarak "şeffaflık" kavramı üzerinde durulmuştur. İkinci olarak MİA'nın hesap verebilirlik konusundaki düşüncelerine yer verilmiştir. Son olarak hesap verebilirlik faaliyet raporları üzerinden ölçülmüştür. Bu kavramların seçilmesinin nedeni hem YKY'nin ilkelerinden olmaları hem de mülki idareyi ilgilendiren pek çok kanun ve kanun gerekçelerinde "şeffaflık" ve "hesap verebilirlik" ilkelerinin yer almış olmalarıdır.

Tablo 36: Mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı olup olmadığına dair tablo (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Toplam	%	Toplam	%	Toplam	%	Toplam	%	Toplam	%
S1	7	2,0%	39	11,2%	31	8,9%	158	45,5%	112	32,3%

S1: Mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı vardır.

Tablo 36'yı incelediğimizde; MİA'nın %77,8'i (270 MİA) mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı olduğunu düşünmektedir. MİA'nın %8,9'u (46 MİA) kararsız bir tutum sergilerken %11,2'si (46 MİA) bu görüşe katılmamaktadır. Kesinlikle katılmayanların sayısı ise %2 oranında olup, oldukça düşük seviyededir.

Tablo 37: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (unvan ve şeffaf yönetim anlayışı açısından)

	Değer	İstatistiksel Önem
Ki-kare	44,945	,000
Kramer V	,180	,000

Tablo 37'de ki-kare değerinin (44,945) istatistiksel anlamlılığı .000 olup, ki-kare değerine ilişkin anlamlılık düzeyi (significance) 0.05'ten küçük olduğundan daha mülki idarenin şeffaf bir yönetim anlayışına sahip olması açısından unvan arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Tablo 38: Unvan ve mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı vardır önermesi çapraz tablosu

		Unvanınız									
		Vali		V. Yrd.		Kaymakam		K. Adayı		Diğer	
		Sütun N		Sütun N		Sütun N		Sütun N		Sütun N	
		Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
S1	Kesinlikle Katılmıyorum	1	7,7%	2	4,1%	3	1,4%	0	0,0%	1	3,3%
	Katılmıyorum	1	7,7%	8	16,3%	13	6,2%	5	11,4%	12	40,0%
	Kararsızım	2	15,4%	4	8,2%	17	8,1%	7	15,9%	1	3,3%
	Katılıyorum	7	53,8%	22	44,9%	97	46,0%	21	47,7%	11	36,7%
	Kesinlikle Katılıyorum	2	15,4%	13	26,5%	81	38,4%	11	25,0%	5	16,7%
	Toplam	13	100,0%	49	100,0%	211	100,0%	44	100,0%	30	100,0%

S1: Mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı vardır.

Tablo 38'de 211 kaymakamın %84,4'ü mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı olduğuna katıldığı görülmektedir. 13 valinin %69,2'si mülki idarenin şeffaf olduğunu düşünürken, %15,4'ü bu görüşe katılmamaktadır. %15,4'ü ise mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı olduğu konusunda kararsızdır. 30 diğer grubunun %53,40'ı bu görüşe katılmaktadır. Bu konuda en kararsız olanların %15,9 ile kaymakam adaylarının olduğu görülmektedir. Bu görüşe katılmayan MİA, %43,3 ile diğer grubudur. 30 diğer grubu MİA'nın 13'ü bu görüşe katılmamaktadır.

Tablo 39: Ki-Kare Testi ve Kramer V Testleri (eğitim ve şeffaf yönetim anlayışı açısından)

	Değer	İstatistiksel Önem
Ki-kare	18,429	,018
Kramer V	,163	,018

Tablo 39'da ki-kare değerinin (18,429) istatistiksel anlamlılığı .018 olup, ki-kare değerine ilişkin anlamlılık düzeyi (significance) 0.05'ten küçük olduğundan mülki idarede şeffaf yönetim anlayışı olduğu ile eğitim arasında anlamlı bir ilişki vardır.

Tablo 40: Eğitim ve mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı vardır önermesi çapraz tablosu

			Eğitim			
			Lisans	Yüksek Lisans	Doktora	Toplam
S1	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	3	1	3	7
		% Eğitim İçinde	1,4%	1,0%	10,7%	2,0%
		% Toplam	0,9%	0,3%	0,9%	2,0%
	Katılmıyorum	Sayı	25	8	6	39
		% Eğitiminiz İçinde	11,3%	8,2%	21,4%	11,2%
		% Toplam	7,2%	2,3%	1,7%	11,2%
	Kararsızım	Sayı	20	10	1	31
		% Eğitiminiz İçinde	9,0%	10,2%	3,6%	8,9%
		% Toplam	5,8%	2,9%	0,3%	8,9%
	Katılıyorum	Sayı	97	51	10	158
		% Eğitiminiz İçinde	43,9%	52,0%	35,7%	45,5%
		% Toplam	28,0%	14,7%	2,9%	45,5%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	76	28	8	112
		% Eğitiminiz İçinde	34,4%	28,6%	28,6%	32,3%
		% Toplam	21,9%	8,1%	2,3%	32,3%
Toplam		Sayı	221	98	28	347

% Eğitiminiz İçinde	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
% Toplam	63,7%	28,2%	8,1%	100,0%

S1: Mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı vardır.

Tablo 40'ı incelediğimizde; S1 önermesine doktora mezunlarının %32,10'u, lisans mezunlarının %12,7'si, yüksek lisans mezunlarının %9,2'si katılmamaktadır. Dolayısıyla lisansüstü eğitim seviyesinde olan MİA'nın S1 önermesine daha fazla katılmadıkları görülmektedir. Bu görüşe en fazla yüksek lisans (%80,6) ve lisans (%78,3) mezunları katılmaktadır. Doktora mezunlarının ise %64,3'ü bu görüşe katılmaktadır. Kararsızların büyük çoğunluğunu yüksek lisans (%10,2) ve lisans (%9) mezunları oluşturmaktadır.

Tablo 41: Unvan ve kamuda adına harcama yapan kişilerin halka hesap verme sorumluluğu bulunmalıdır önermesi çapraz tablosu

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K. Adayı	Diğer	Toplam
S6	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	1	0	4	1	0	6
		% içinde S6	16,7%	0,0%	66,7%	16,7%	0,0%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	0	0	7	2	1	10
		% içinde S6	0,0%	0,0%	70,0%	20,0%	10,0%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	0	0	7	1	0	8
		% içinde S6	0,0%	0,0%	87,5%	12,5%	0,0%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	4	20	60	14	10	108
		% içinde S6	3,7%	18,5%	55,6%	13,0%	9,3%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	8	29	133	26	19	215
		% içinde S6	3,7%	13,5%	61,9%	12,1%	8,8%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S6	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S6: Kamu adına harcama yapan kişilerin halka hesap verme sorumluluğu bulunmalıdır.

MİA, kamu adına harcama yapan kişilerin halka hesap verme sorumluluğunun olması gerektiği görüşüne sahiptir. MİA'nın %93,10'u bu görüşe katılırken sadece %4,6'sı bu görüşe karşı çıkmaktadır. (Tablo 41)

Öte yandan hesap verme sorumluluğunun bir aracı da faaliyet raporlarıdır. Bu sebeple faaliyet raporlarının hesap verme bakımından temel araç olup olmadığı noktasında MİA'nın görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 42: Faaliyet raporları, yönetsel hesap verme sorumluluğunun temel aracıdır önermesi

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K. Adayı	Diğer	Toplam
S7	Kesinlikle	Sayı	0	0	2	0	1	3
	Katılmıyorum	% Toplam	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,3%	0,9%
	Katılmıyorum	Sayı	1	12	28	0	4	45
		% Toplam	0,3%	3,5%	8,1%	0,0%	1,2%	13,0%
	Kararsızım	Sayı	3	7	23	6	1	40
		% Toplam	0,9%	2,0%	6,6%	1,7%	0,3%	11,5%
	Katılıyorum	Sayı	6	25	105	22	20	178
		% Toplam	1,7%	7,2%	30,3%	6,3%	5,8%	51,3%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	3	5	53	16	4	81
		% Toplam	0,9%	1,4%	15,3%	4,6%	1,2%	23,3%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% Toplam	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S7: Faaliyet raporları, yönetsel hesap verme sorumluluğunun temel aracıdır.

259 MİA, faaliyet raporlarını yönetici açısından temel bir hesap verme aracı olarak görmektedir. 48 MİA ise bu görüşe katılmamaktadır. 40 MİA (%11,5) ise bu konuda kararsızdır. (Tablo 42).

Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinden sonra şeffaflık ve bilgi edinme arasındaki ilişki sebebiyle MİA'nın bilgi edinme konusunda düşünceleri ölçülmüştür.

İlk olarak bilgi edinme hakkı kullanılmasının kamu kurumlarının hareket alanını kısıtlayıp kısıtlamadığı sorulmuş, 284 MİA bilgi edinme hakkının kamuda yöneticilerin hareket hakkını kısıtlamadığını belirtmektedir. 37 MİA (%10,7) ise bu konuda kararsızdır. Kararsızların %6,1'ini kaymakamlar oluşturmaktadır. 26 MİA (%7,5) bilgi edinme hakkının kamuda yöneticilerin hareket alanının kısıtlandığına dair görüş bildirmiştir. (Tablo 43)

Tablo 43: Unvan ve 'bilgi edinme hakkının kullanılmasının kamu kurumlarının hareket alanını kısıtlamaktadır' önermesi çapraz tablosu

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K. Adayı	Diğer	Toplam
S9	Kesinlikle	Sayı	3	7	41	6	8	65
	Katılmıyorum	% Toplam	0,9%	2,0%	11,8%	1,7%	2,3%	18,7%
	Katılmıyorum	Sayı	8	30	131	29	21	219
		% Toplam	2,3%	8,6%	37,8%	8,4%	6,1%	63,1%
	Kararsızım	Sayı	1	9	21	6	0	37

		% Toplam	0,3%	2,6%	6,1%	1,7%	0,0%	10,7%
	Katılıyorum	Sayı	1	3	17	2	1	24
		% Toplam	0,3%	0,9%	4,9%	0,6%	0,3%	6,9%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	0	0	1	1	0	2
		% Toplam	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,6%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% Toplam	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S9: Bilgi edinme hakkı kamu kurumlarının hareket alanını kısıtlamaktadır.

Sonrasında bilgi edinme hakkı noktasında yöneticilerin takdir yetkisi sorgulanmıştır.

Tablo 44: Unvan ve 'bilgi edinme hakkı ile ilgili amirin takdir yetkisi olmalıdır' önermesi çapraz tablosu

			Unvanınız					
				Vali		Kaymakam		
			Vali	Yardımcısı	Kaymakam	Adayı	Diğer	Toplam
S10	Kesinlikle	Sayı	1	5	16	3	5	30
	Katılmıyorum	% Toplam	0,3%	1,4%	4,6%	0,9%	1,4%	8,6%
	Katılmıyorum	Sayı	8	22	76	14	18	138
		% Toplam	2,3%	6,3%	21,9%	4,0%	5,2%	39,8%
	Kararsızım	Sayı	0	8	29	7	4	48
		% Toplam	0,0%	2,3%	8,4%	2,0%	1,2%	13,8%
	Katılıyorum	Sayı	4	11	67	15	2	99
		% Toplam	1,2%	3,2%	19,3%	4,3%	0,6%	28,5%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	0	3	23	5	1	32
		% Toplam	0,0%	0,9%	6,6%	1,4%	0,3%	9,2%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% Toplam	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S10: Bilgi edinme hakkıyla ilgili amirin takdir yetkisi olmalıdır.

Tablo 44'ten görüldüğü üzere MİA'nın büyük bir kısmı bilgi edinme hakkının kamuda yöneticilerin hareket hakkını/kabiliyetini kısıtlamadığını belirtmekle birlikte, 168 MİA (%48,4) bu hakkın kullanımında amirin takdir yetkisi olması gerektiğine katılmamaktadır. 131 kişi (%37,7) bu konuda amirin takdir hakkı olması görüşüne katılmaktadır. Bu konu hakkında 48 MİA (%13,8) kararsızdır.

Sonrasında mülki idarenin faaliyetlerine dair bilgilere kolayca ulaşılıp ulaşılamadığı sorulmuş, Tablo 45'e baktığımızda 284 MİA (%81,9) bu bilgilere

kolayca ulaşılabileceğini bildirmiştir. 35 MİA (%10,1) ise bu görüşe katılmamaktadır. 28 MİA (%8,1) ise kararsızdır.

Tablo 45: Unvan ve mülki idarenin faaliyetleri hakkında bilgilere kolayca erişilmektedir önermesi çapraz tablosu

			Unvanınız					
			Vali	V. Yrd.	Kaymakam	K. Adayı	Diğer	Toplam
S8	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	0	0	1	0	0	1
		% Toplam	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,3%
	Katılmıyorum	Sayı	1	9	16	2	6	34
		% Toplam	0,3%	2,6%	4,6%	0,6%	1,7%	9,8%
	Kararsızım	Sayı	1	9	9	4	5	28
		% Toplam	0,3%	2,6%	2,6%	1,2%	1,4%	8,1%
	Katılıyorum	Sayı	11	25	114	20	17	187
		% Toplam	3,2%	7,2%	32,9%	5,8%	4,9%	53,9%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	0	6	71	18	2	97
		% Toplam	0,0%	1,7%	20,5%	5,2%	0,6%	28,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% Toplam	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S8: Mülki idarenin faaliyetleri hakkında bilgilere kolayca erişilebilir.

MİA'nın mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı olduğunu düşündüğü, faaliyet raporlarını yönetsel hesap verme araçlarından biri olarak gördükleri, bilgi edinme hakkının kamuda yöneticilerin hareket hakkını kısıtlamadığını, bununla birlikte bilgi edinme hakkında amirin takdir yetkisi olmaması gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca MİA, kamu için harcama yapan kişilerin hesap verme sorumluluğunun bulunması gerekliliğini benimsemektedir.

Mülakatta bulgularının analizinden; (i) son yıllarda hem Bakanlık bünyesinde kurum içi geliştirilen, hem de vatandaşa yönelik geliştirilen uygulamalar, (ii) vatandaşların, "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu", "Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun" ile yazılı ve sözlü bilgi alabilmeleri, (iii) halkın kullandığı başvuru mekanizmalarının geliştirilmesi, (iv) güçlü vatandaş ilişkileri, (v) halk buluşmaları, muhtar toplantıları, (vi) valilik ve kaymakamlıkların iyi bir biçimde denetlenmesi, (vii) personelin bu konudaki (şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik) olumlu değişimi ve (viii) yaptıkları hizmetler için sorumlu olmaları, mülki idarenin ve MİA'nın açık, şeffaf ve hesap verebilir olduğunu göstermektedir. Mülakatta bununla birlikte genel

olarak kamuda şeffaf ve açık bir yönetim anlayışı olmadığını savunan bir mülki idare amiri de bulunmaktadır.

Kamu hesap verebilirliği; faaliyet ve çıktıların amaçlanan hedef ve standartları karşılamasını sağlamak için devletler tarafından kullanılan yaklaşım, mekanizma ve uygulamalar yelpazesini ifade etmektedir. Hesap verebilirlik kavramı, devletin tüm düzeyleri (merkezi, taşra ve yerel) ile vatandaşlara kamu hizmeti sunan diğer kamu kurumları için eşit derecede geçerlidir. Her iki düzeyde de kamusal hesap verebilirliğin amaçları, kamu politikası ile kamu eylemleri ve hizmetleri arasındaki uyumu sağlamak ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını teşvik etmektir (Paul, 1993, s. 2). Hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliği, ilgili paydaşların etkisinin hizmet sağlayıcıların izleme ve teşvik sistemlerine yansıtılıp yansıtılmadığına bağlı olacaktır. Hizmet sağlayıcıların kamu politikası ile tutarlı performans ölçütlerini izledikleri ve kamu refahının elde edilmesi için motive oldukları görüldüğünde, etkili bir kamu hesap verebilirlik sisteminin var olması beklenebilmektedir (Paul, 1991, s. 1). Buna göre mülki idarenin hesap verebilirliği devletin kamu politikası ile mülki idarenin bu politikalar üzerinden ülke topraklarına yansıttığı kamu hizmetlerinin uyumlu olmasına bağlıdır.

Hesap verebilirliğin diğer bir boyutu da vatandaşın bilgi edinme talebini kullanmasıdır. Vatandaşlar bu hakkını 4982 sayılı Kanun ile kullanabilmektedirler. 2022 Yılı Bilgi Edinme Genel Raporuna göre 81 il valiliğine yapılan bilgi edinme başvuru sayısı 726.924, olumlu cevaplanan başvuru sayısı 555.373, reddedilen başvuru toplamı 45.540, başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin toplam sayısı 512 olurken, 81 il ve büyükşehir belediyesine yapılan bilgi edinme başvuru sayısı 178.386, olumlu cevaplanan başvuru sayısı 142.406, reddedilen başvuru toplamı 4.765, başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin toplam sayısı 242 olması dikkat çekici bir bulgudur (TBMM, 2023, s. 13). Vatandaşların valilikler üzerinden karar alma süreçlerine dâhil olma taleplerinin daha fazla olduğunu göstermektedir. Yargıya intikali başvurusu reddedilenlerin toplamı üzerinden değerlendirdiğimizde belediyelerde valiliklere göre daha fazla olduğu görülmektedir. Bu durum vatandaşların hak arama duyarlılıklarının arttığını gösterdiği gibi ikna olmadıkları anlamını da taşıyabilmektedir.

5.4.4. Performans Ölçütlerinin Belirlenmesi

YKY'nin bir diğer ilkesi de performansa dayalı yönetimdir. V3, performans değerlendirilmesi için gerekli kriterlerin belirlenmesini savunmaktadır.

> Mülki idarede net bir performans değerlendirme sistemi bulunmamakla birlikte, PERDİS adında bir çalışma mevcuttur. Ancak bu sistemde somut veriler ve belirlenmiş kriterler eksiktir. Kriterleri belirleyerek performans ölçümü yapabilecek sistemlerin oluşturulması önemlidir.[…]Araştırma, geliştirme, üniversiteler ve kurum yöneticileri ile iş birliği yaparak sürecin yönetilmesi gerekmektedir. […]Ancak eğer akıllı bir yazılım yoksa hele günümüz teknolojisinde siz neyin hangi performansını takip edeceksiniz. Örneğin ben burada kendim bir performans sistemi oluşturdum. "A" kurumu bir işlemi on gün süre içerisinde yapmalı. Ama ben bunu manuel takip etmek zorunda kalıyorum. Çünkü onun sistemine ben vali olduğum halde ulaşamıyorum. Bu sebeple yazılımsal bir sistem oluşturulabilir. Örneğin vatandaş nüfusa başvurdu. Üç gün içinde ehliyetini aldı. Benim başvuru yapanları, hangi gün ehliyet alıp, almadığını görebilmem lazım ki performansı ölçebileyim. Benim takip edemediğim sistem bana nasıl performans değerlendirmesi verecek? Günümüz kamu bürokrasisi maalesef reklam yapan, öne çıkan, kendini iyi reklamize eden, bu manada şovu seven insanların önde tutulduğu bir sistem haline gelmiş. Bu doğru bir yöntem değil. Bunu çözebilmek için yazılımı yaparak maliyetleri azaltmak gerek. Ondan sonra performansı ortaya koyabilirsiniz. Zaten performans bellidir; iş süreçlerinin takibi ve bu iş süreçlerinin sonuçlanması.

MB2 ve VY5 performans değerlendirme sistemine yönelik 360 derece uygulamasının yapılmaya çalışıldığı, ancak bunların uygulamaya geçmediğini belirtmektedir.

> Hayır yok. Teftiş kurulu 360 derece performans değerlendirme yöntemi adındaki bir model üzerinde çalışma yaptı. Örneğin; kaymakamları değerlendirirken muhtara, sivil toplum örgütlerine, esnafa, yakın ilçe kaymakamına, valiye soralım denildi. Onun etrafında olan tüm yapıya sorup, bir değerlendirme yapılmak istendi, çalışıldı. Fakat uygulamaya geçmedi. Şu anda da böyle bir sistem yok. (MB2)

VY5, 360 derece performans değerlendirme sistemi üzerinden genelde kamuda özelde ise mülki idarede başarı ve performans kriterlerini belirlemenin içerisinde zorluklar barındırdığını tespit etmektedir. Bununla birlikte VY5'e göre performans değerlendirme sistemlerinin uygulamaya konulması MİA'da olumlu etkiler yaratacaktır.

> Ankara Üniversitesinden Hocamız Cahit Emre'nin yaptığı bir çalışma ile 360 derece performans değerlendirme sistemi üzerinde çalışılmıştı. Bu sistemde vali veya kaymakamın performansı, üstleri, astları ve eş değerleri tarafından değerlendiriliyordu. Ancak bu değerlendirme sistemi yürütülemedi. Sicil ve değerlendirme sistemleri de değişti. Atama, tayin ve terfilerde bizim bir sistemimiz, bir mevzuatımız var. Belli bir kıdemden sonra belli bir sınıf il ve ilçeye gidiyorsunuz. Ama tek başına bu yeterli olmuyor. Bence eksiklikleri çok fazla. En büyük zorluk, belki bu çalışmanın da sonuçlandırılamamasının sebebi; yürüttüğümüz hizmet açısından ölçme ve değerlendirmenin çok zor oluşu. Eğer performansını

> ölçmek istediğiniz kişi bir fabrikada çalışan işçi olsaydı iş kolaydı. Örneğin o işçinin çalıştığı banttan kaç tane ürün çıkmış, kusurlu mu değil mi rahat ölçüp performans puanı verebilirsiniz. Ama kamu yönetiminde bu çok zordur. Örneğin kriter belirliyorsunuz, çok detaylı kriterler var. Kıyı kenar çizgisi ihlallerini önleme konusunda ilgili kaymakama puan vereceksiniz. Kıyı kenarı dediğiniz deniz kenarlarında olur. Doğuda, İç Anadolu'da bir ilçenin kaymakamına bu alanda nasıl puan vereceksiniz? Turizm ile ilgili kriter belirlenmiş. O kentte turizm hiç yok. Bir Bodrum, Alanya, Didim gibi değil. İkisini nasıl eşit değerlendireceksiniz? Ya da güvenlikle ilgili kriter koymuşsunuz. Güvenlik sorunu olan bir ildeki kaymakam o kriterlerde başarılı ise alacağı puan çok yüksek olur. Güvenlik sorunu fazla olmayan bir ildeki ilçede görev yapan kaymakamın puanı ise sıfıra yakın olur. Çünkü o alanda bir sıkıntı olmadığı için o konuda yaptığı bir iş de yoktur. Sonuç olarak mevcut sistemimiz biraz daha detaylandırılıp başarı kriterleri daha net belirlenir, atama ve terfilerde buna dikkat edilirse bu biraz daha bizi olumlu yönde motive eder. Bu konuda eksikliklerimiz var. (VY5)

B. mülki idarede belirli periyotlar ile gerçekleşen değerlendirmelerin olduğunu ancak genel anlamda bir performans sistemi olmadığını, yapılan bu değerlendirmelerin mevzuat ve çeşitli rehberler üzerinden gerçekleştirildiğini belirtmektedir.

> Maalesef performans sistemi yok. Teftişler üç yılda bir gerçekleşir, mülkiye müfettişleri belirli bir rehber doğrultusunda değerlendirme yaparlar. İdarecinin Sesi Dergisinde yıllık ödül verilen kaymakam, vali yardımcıları var. Onları valiler aday olarak gösteriyorlar. Ama sistematik olarak düzenli takip edilen bir yapı şeklinde değil. Çok başarılı işler yapıp, öne çıkmayan meslektaşlarımız da oluyor. Ama bu kamuya mahsus bir şey. Farklı faktörlerle de sizi öne çıkartan dinamikler olabiliyor. Geçmişte MİAPER adında bir proje yapıldı. Akademisyenler 360 derece performans değerlendirme yöntemi şeklinde hazırladılar, ancak uygulamaya aktarılmadı. Bir proje olarak kaldı. Öte yandan sicil puanı kaldırıldı. Ama mülki idare amirleri için halen devam eden değerlendirme formu var. 1. sınıf mülki idare amirliğine ayrılma sistemi var. Değerlendirmeler olumlu gittiyse on beş yıl sonunda 1. sınıf mülki idare amirine ayrılıyor.

MB1'e göre mülki idarede bir performans değerlendirme sistemi bulunmamaktadır: "Maalesef mevcut değil."

K8, sadece mülki idarede değil, kamuda genel anlamda belirli kriterlere bağlanmış bir performans değerlendirme sisteminin olmadığını ifade etmektedir.

> Öyle bir sistemimiz yok. Hiçbir kamu kurumunda, belediyelerde de, akademik hayatta da böyle bir performans sistemi olduğunu sanmıyorum. Olsun mu? Derseniz. Üretim, yönlendirme, ortaya koyduğu şeyler noktasında belirlenmiş kriterlerin olması gerekiyor. Ama açık ve net çerçevede belirlenmiş bir performans sistemi söz konusu değil. Mülki idarede yok başka kurumlarda da görmedim.

K5, genel olarak kamuda ödül ve ceza sisteminin tam işlemediğini belirtmektedir.

> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu belirttiğiniz "performans denetimi" kavramını çok karşılayamamakta. Performans noktasında fahiş bir hata yaptığınızda ceza alırsınız. Ödülün de çok bir karşılığı yok. Maaşla ödüllendirme her kurumda genelde

aynı uygulanıyor. Başarılı olduğunu düşünmüyorum. Ödül ve ceza işlemediği için de devlette tam bir performans sistemi olduğunu söyleyemeyiz.

K2 teftişlerin rutin düzeyde işlediğini belirtmek ile birlikte bilgi, iletişim ve teknoloji sayesinde her şeyin anlık takip edilebildiğini de eklemektedir.

> Rutin teftişler oluyor. Müfettişler, yapılan işlerin, hizmetlerin, etkinliği ve kalitesini denetleniyor. Eksiklik varsa görülüyor, raporlanıyor. Zaten yeni sistemde, bu iletişim çağında her şey anlık takip ediliyor. Birçok hizmetler telefon ve çeşitli programlar vasıtasıyla takip ediliyor.

K3, bazı noktalarda değerlendirme sistemi olsa da kaymakamlıktan valiliğe geçişte bir değerlendirme sistemi olmadığını belirtmektedir.

> İyi kötü yine bir değerlendirme sistemi var. Kaymakamlıktan valiliğe geçiş sürecinizde sizi değerlendirme sistemi yok. Kaymakam kalanlar performansı çok düşük olduğu için orada kalmıyor. Bu basamakları geçerken çok etkili bir yöntem yok. Hiyerarşik basamak sistemi ile bizi değerlendirip yükselten bir değerlendirme sistemi yok. Fakat yine de mülki idarenin içerisinde bir değerlendirme sistemi var. Bu değerlendirme sisteminde sizin bir değeriniz var.

HDT-MİA diğer kamu kurumları ile karşılaştırıldığında etkili bir performans değerlendirmesi olduğunu düşünmektedir.

> Müfettişler belli periyotlar ile gelirler, rapor doldururlar. Kaymakam için vali, vali için. Performans denetimi Türkiye'de, kamuda zor bir iş. Örneğin Bakanlık, '*ben kadına şiddet ile ilgili şu şekilde çalışmalar istiyorum, müfettiş gittiği zaman bu konuya da baksın*' diyebiliyor. Bir anlamda kriteri koyuyor. Dört dörtlük olmasa da belli ölçüde mülki idarede performans değerlendirmesi olduğunu düşünüyorum. Diğer kamu, kurum ve kuruluşları ile kıyaslandığında performans değerlendirmesinin en etkili şekilde uygulandığı meslek grubu diye de düşünüyorum.

MİA'nın kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanması ile hizmet kalitesi arasındaki ilişkiye dair görüşleri ölçülmeye çalışılmıştır. Bunun üzerine ikinci olarak mülki idarede açıkça belirlenmiş bir performans değerlendirme sisteminin olup olmadığı araştırılmıştır. Son olarak da performans ve sonuç odaklılık arasında ilişki kurularak performans değerlendirmesinin girdi mi yoksa çıktı odaklı mı olması gerektiği ölçülmek istenmiştir.

Tablo 46: Kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanması hizmet kalitesini artırır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S2	5	1,4%	22	6,3%	27	7,8%	140	40,3%	153	44,1%

S2: Kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanması hizmet kalitesini artırır.

Kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanmasının hizmet kalitesini artırıp artırmayacağı konusunda MİA'nın görüşlerine başvurulmuş olup, Tablo 46'da MA'nın %84,40'ının performans değerlendirme sisteminin olmasının hizmet kalitesini artıracağını savunduğu görülmektedir. Ankete katılanların %7,8'i kararsız olup, %7,7'si ise bu görüşe katılmamaktadır.

Tablo 47: Kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanmasının hizmet kalitesini artırmasına dair MİA'nın tutumları (bölge)

		Görev Yaptığınız Bölge							
		Marmara	İç Anadolu	Ege	Akdeniz	Karadeniz	Doğu Anadolu	G.Doğu Anadolu	Bakanlık Merkez
		Sütun N %	Sütun N %	Sütun N %	Sütun N %	Sütun N %	Sütun N %	Sütun N %	Sütun N %
S2	Kesinlikle Katılmıyorum	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,4%	1,9%	0,0%	0,0%
	Katılmıyorum	3,8%	15,0%	3,6%	2,6%	5,4%	3,8%	0,0%	12,0%
	Kararsızım	7,5%	8,3%	7,1%	5,1%	10,8%	3,8%	6,7%	12,0%
	Katılıyorum	32,1%	35,0%	60,7%	53,8%	35,1%	35,8%	33,3%	56,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	56,6%	41,7%	28,6%	38,5%	43,2%	54,7%	60,0%	20,0%
	Toplam	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

S2: Kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanması hizmet kalitesini artırır.

Performans değerlendirme sisteminin uygulanmasının hizmet kalitesini artırıp artırmayacağı konusuna görev yapılan bölge bazlı bakıldığında Doğu Anadolu'da ankete katılım %15,3 Güneydoğu Anadolu'da %4,3 olmasına rağmen özelde bu soru için MİA, Doğu Anadolu'da %54,7 Güneydoğu Anadolu'da ise % 60 ile kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanması ve hizmet kalitesinin artmasına kesinlikle katılmaktadırlar. (Tablo 47)

Tablo 48: Mülki idarede net çizgilerle belirlenmiş bir performans değerlendirme sistemi vardır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S3	79	22,8%	142	40,9%	75	21,6%	39	11,2%	12	3,5%

S3: Mülki idarede net çizgilerle belirlenmiş bir performans değerlendirme sistemi vardır.

Tablo 48'i incelediğimizde; MİA'nın %63,70'i bu görüşe katılmamaktadır.%14,7'si ise bu görüşe katılmaktadır. MİA'nın beşte biri (%21,6) bu konuda kararsızdır.

Tablo 49: Kamuda girdilerden çok çıktılara göre performans ölçümü yapılmalıdır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S4	12	3,5%	68	19,6%	71	20,5%	149	42,9%	47	13,5%

S4: Kamuda girdilerden çok çıktılara göre performans ölçümü yapılmalıdır.

Tablo 49'u incelediğimizde; MİA'nın %56,4'ü performans ölçümümün çıktılara göre yapılması gerektiği görüşüne sahip olup, bu oranın %13,5'ini bu önermeye kesinlikle katılanlar oluşturmaktadır. Buradan MİA'nın performans değerlendirmede sonuç odaklı oldukları görülmektedir.

Nicel bulgulardan MİA'nın kamuda performans ölçütlerinin belirlenmesinin ve kullanılmasının hizmetler için kalite sağlayacağı görüşü hâkimken, mülki idarede net olarak belirlenmiş performans ölçütlerinin olmadığı görüşü vardır. Mülakat bulgularından mülki idarede bazı uygulamalar olmasına rağmen, açık bir performans değerlendirme sisteminin olmadığı, bunun gerçekleştirildiği takdirde MİA'nın motive olacağı görüşleri olduğundan nitel ve nicel verilerin birbirleri ile oldukça uyumlu oldukları görülmektedir.

Performans değerlendirme ve ölçütlerinin belirlenmesine ilişkin mülakat bulgularının analiz edilmesi sonucunda; mülki idarede 360 derece performans değerlendirme yöntemi, PERDİS, MİAPER gibi performans değerlendirmeye dönük çeşitli projeler üretildiği, ancak bunların proje olarak kalmaktan öteye gidemediği görülmüştür. Mülki idarede, yürüttükleri hizmet açısından MİA'nın performansını ölçmek ve değerlendirmek zordur. Bunun sebebi her bölgede farklı görevlerin ön plana çıkmasıdır. Bir bölgede güvenlik unsuru ön plana çıkarken, diğerinde turizm bir diğerinde kıyı kenar çizgisi ihlallerini önleme konusu ön plana çıkabilmektedir. Her bir bölge farklı nitelik taşıdığı için ölçüt ve puanlama açısından her birinin ağırlığı da farklı olacaktır. Ezcümle bölgesel farklılıklar sebebi ile de açık ve net ölçütlere sahip bir performans değerlendirme sistemi belirlemek mülki idare açısından bu tür güçlükleri içerisinde barındırmaktadır. Bu sebeple yapılan mülakatlardan mülki idarede açıkça belirlenmiş bir performans değerlendirme

sisteminin mevcut olmadığı, belirli periyotlar ile mülkiye müfettişleri tarafından teftiş edildikleri, ancak bununla birlikte mevzuat ve çeşitli rehberler üzerinden bir iç değerlendirmenin mevcut olduğu görülmüştür.

Bulgular incelendiğinde; mülki idarede performans değerlendirme yapılabilmesi ve gerekli ölçütlerin belirlenebilmesi için mülakat yapılan MİA şu adımların izlenmesi gerekliliği üzerinde duymuştur: (1) Performans değerlendirme kriterlerinin çeşitli paydaşları da işin içine katarak belirlenmesi, (2) kriterlerde bölgesel farklılıkların mutlaka dikkate alınması, (3) performans değerlendirme adına yapılan/geliştirilen çalışmaların/projelerin performans kriterlerini ölçebilecek şekilde tasarlanması.

5.4.5. Sonuç Odaklılık

YKY, "aktif ve sonuç odaklı" yönetim ilkesi ile geleneksel yönetimin bürokratik paradigmasına karşı çıkmıştır (Atmaca ve Yılmaz, 2020, s. 767). Çünkü kamu yöneticisi yalnızca talimatları takip etmek yerine sonuçlara ulaşmaya ve bunu yapmanın sorumluluğunu almaya odaklanır (Hughes, 2003, s. 6). Hükümetler de, vatandaşa verdikleri sözleri gerçekleştirmek için yukarıdan aşağıya, kurallara dayalı sorumluluk sistemlerini; aşağıdan yukarıya, sonuç odaklı sistemlerle değiştirmeye çalışmışlardır. Süreçler ve yapılar yerine çıktılara ve sonuçlara odaklanmaya çalışmışlardır (Kettl, 2005, s. 2). Bu kısımda MİA'nın sonuç odaklı mı yoksa süreç odaklı mı olduğu, hangi durumlarda kuralcı oldukları anlaşılmaya çalışılmıştır.

MİA, günümüzde sonuç odaklı bir anlayışa sahip olduklarını belirtmektedir. Ancak riskin belirleyici olduğu bazı durumlarda problemin çözümünde karar verici olarak süreç odaklı da olabilmektedirler. MİA'nın görüşleri aşağıda yer almaktadır:

> Mülki idare amiri kesinlikle sonuç odaklı olmalıdır. Çünkü mülki idare amiri koordinasyonun başındaki kişi olduğu için bürokratik süreci yürütmekte, prosedürel süreci işletenler memurlar oluyor. Mülki idare amiri o noktadaki açmazları gidermek zorunda olan kişidir. Bir hizmetin hakkaniyetli bir şekilde işlemesi için bu noktada sonuç odaklı olmak zorundadır. Ve risk alabilmelidir. (VY6)

> Kendi meslek kültürüm de öyle olmuştur, meslektaşlarımızın çoğunda da şunu gördüm; biz genelde sonuç odaklı çalışırız, pratiğizdir. Afet yönetimi zaten hep öyledir. Bu sorun giderilmek zorunda ise hızlı bir şekilde giderelim denilir. Örneğin pandemi ile mücadelede acil araç gerekli. "a" müdürlüğünü arıyorsunuz, müdürlük 'köylerde bitki sağlığı ile ilgili çalışmalarım olacak benim araca ihtiyacım var' dese de hayır iptal et diyorsunuz. Bu daha acil diyorsunuz. O riski alıyorsunuz. Çünkü o işin aksamasının sonuçları ile bu işin aksamasının sonuçları çok farklı. Diğer işi ikinci plana atıp, sonuç odaklı çalışıyorsunuz. O kurumun işi aksıyor ama öbür taraftan oluşabilecek riskin büyüklüğü karşısında lafı olmaz. Risk almadan maksadın

> biraz bu olması gerekir yoksa yasaya açıkça aykırı bir talebi talep sahibi mutlu olsun da ben risk alayım da yapayım yaklaşımı yanlıştır. (VY5)

> Bizim yetişme tarzımız işin çözülmesine odaklı. Osborn ve Geabler'in 'Reinventing Government' kitabında da geçer; çocukların servis ile okula taşınması gerekli. Oradaki yerel halk kendi arasında bir şekilde organize olup, çözüm üretiyor. Kitabı okurken kendi kendime 'bu zaten bizim yaptığımız iş' diye düşündüm. Yerelde kaynak yok ama biz bir şekilde çözüm buluyoruz. O kitapta yazan şeyler bizde olmayan şeyler değil. Bizde de merkezi hükümetten ne para var, ne başka destek var, ama kaymakam, kamu kurumlarının imkânları yerel imkânlar ile o işi çözüyor. O açıdan bakınca genelde yetişme tarzımız ve bulunduğumuz, yaptığımız görevler gereği sonuç odaklıyız. Sorunu öyle ya da böyle çözmemiz lazım. (HDT-MİA)

> Bizden önceki dönemlerdeki meslektaşlarımız daha çok süreç odaklı yetiştirilmişler. Aslında biz de biraz süreç odaklıydık ama sonradan dünyadaki gelişmeler ve akademik dünyanın bakış açısını gördükten sonra sonuç odaklı çalışıyoruz. Sonuç odaklı olmak, hedefe ulaştırmak önemli. Aslında MİA bir açıdan da sonuç odaklı olmak zorundadır. Çünkü kendi döneminde bir şey ortaya koymak önemlidir. Sadece süreçler ile uğraştığınızda bazen o sonucu, rotayı kaybediyorsunuz. O rotayı kaybetmeden çalışmanın önemli olduğunu düşünüyorum. Son dönemde meslek üzerinde sonuç odaklılığın ağır bastığını düşünüyorum. (B.)

> Kaymakamlık mesleği kişiye göre değişen bir yapıdır. Aynen belediye başkanlığı gibi. Kanun size çok geniş yetkiler vermiş. Onu yoğuracak olan kaymakamın kendisi. Ancak Türkiye'deki Sayıştay denetimi, İçişleri Bakanlığı denetimini göz önüne aldığımızda süreci de yadsımıyorum. […] Tabi ki hayat esasında bir kurallar bütünüdür. Devlet yönetimi de öyledir. Ben kuralcı değilim, sonuç odaklı olmaya çalışıyorum. Ancak kuralları da ihmal etmemek gerekiyor. Bunlar illaki yazılı kurallar olacak diye bir şey de yok. Bunlar devletin, bir kurumun, bir kaymakamlığın, bir valiliğin evvelden gelen, ebediyete giden yazılı olan ve olmayan kurallarıdır. (K7)

> Kişi ile alakalı bir durumdur. Ben sonuç odaklıyımdır. Ama sonuç odaklı derken, bizim yaptığımız işler de önemli değil, hukuki süreç önemli değil, sonradan tamamlarız anlayışına sahip değilim. Her şeyin pratik olarak çözülmesi taraftarıyım. Sürüncemede kalan işleri sevmiyorum. Oluyorsa oluyor, olmuyorsa olmadı diyerek vatandaşa bilgi vermek gereklidir. Ama bunun alt yapısını da iyi oluşturmak gerekiyor. Bazı meslektaşlarımız da süreç odaklıdır. (K8)

MB2'ye göre ise MİA süreç odaklıdırlar. Çünkü "Mülki idare amirlerinin önemli hedeflerinden bir tanesi; ildeki yönetimi en az riskle tamamlayabilmektir."

Bu konu ankette; yasalara uygunluk ve sonuçlar bağlamında incelenmiştir.

Aşağıda yer alan Tablo 50'yi incelediğimizde; ankete katılan MİA'nın neredeyse tamamının görevlerini yerine getirirken sadece yasaları değil, aynı zamanda sonuçları da önemsediği görülmektedir. MİA'nın %88,2'si bu görüşe katılırken, %6,6'sı bu görüşe katılmamaktadır. MİA'nın %5,2'si ise bu konuda kararsızdır.

Tablo 50: İş ve işlemlerde yasalara uygunluğun yanı sıra sonuçlar da önemlidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S5	8	2,3%	15	4,3%	18	5,2%	193	55,6%	113	32,6%

S5: İş ve işlemlerde yasalara uygunluğun yanı sıra sonuçlar da önemlidir.

Mülakat bulgularının değerlendirilmesi ile MİA'nın geçmişte süreç odaklı olduğu, ancak günümüzde bunun sonuç odaklı anlayışa evrildiği görülmüştür. Çünkü meslekleri gereği MİA bir işi çözmek, sonlandırmak ve de kendi yönetim sürecinde bir iş, bir eser ortaya çıkarmak zorundadır. Bu sebeple MİA pratik ve sonuç odaklı çalışmak zorundadır. Bazen iki görev arasındaki bir tercih veya vazgeçiş de sonuç odaklı olmanın gerekliliği kapsamında değerlendirilmektedir. Bir iş diğerine tercih edilmek durumunda kalındığında belirleyici karar; hangi iş yapılmazsa riskin daha da büyüyeceği noktasında olmaktadır. Dolayısıyla burada riskin alınması fayda-zarar üzerinden değerlendirilmektedir. MİA, ildeki yönetimi en az riskle gerçekleştirmek zorunda olduklarından bu sebeple süreç odaklı oldukları görüşüne sahip olan MİA da bulunmaktadır. Yapılan denetimler de kimi zaman MİA'yı süreç odaklı olmaya itmektedir. Eryılmaz (2014, s.47)'a göre; kamu, süreç odaklı bir denetime dayanmaktadır. Dolayısıyla burada öncelenen nokta sonuçlardan ziyade karar ve işlemlerde kurallara aykırı bir iş yapmamak olduğundan kamuda risk almaya dayalı bir tandans güçlü değildir. Tarafımızca risk almak ve sonuç odaklı olmak arasındaki bu ilişki MİA'yı da diğer yöneticiler gibi kimi zaman sonuç odaklılıktan uzaklaştırmaktadır. Bu noktada vali ya da kaymakam hem kendisini hem de personelini zora sokmayacak bir tutum sergileme davranışı içerisine girebilmektedir. Sobacı'ya göre de sonuç odaklı politikaların toplum üzerinde oluşturduğu riskler, toplumu ve devleti problemler karşısında sınırlamakta, bu da bilhassa risk yönetiminde "süreçlerin yönetimini" daha da önemli hale getirmiştir (Sobacı, 2013, s.225'ten akt. A. Ekşi, 2020, s.6).

Aynı zamanda MİA'nın temsil makamı olması sebebiyle diğer meslek gruplarına göre daha fazla sorumluluk hissetmeleri onları süreç odaklı ve kuralcı olmaya itebilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı ve devleti temsil etmeleri sebebiyle

MİA'nın kuralları göz ardı etmesi sebebiyle yaşanacak bir sorunda sonuçları ağır olabileceğinden bu noktada da MİA'nın süreç odaklı olduğu görülmektedir.

Eryılmaz (2014, s.270), bürokrasinin özellikleri arasında; kamu görevlisinin belirli olaylar konusunda karar alırken önceden düzenlenmiş soyut ve genel kurallara göre hareket ettiğini belirtmektedir. Dolayısıyla V2'nin "[…]ben kuralları, kaideleri, geleneği önemserim." Sözü de MİA'nın halen bürokratik kültürden kopamadığını göstermektedir.

Diğer taraftan prosedürel süreç memurlar eliyle yürütüldüğü için MİA, bu işleyen sürece herhangi bir sorun yaşandığında dâhil olma, eğer böyle bir sorun yoksa sonuç odaklı olunması görüşünü belirtmektedir. Sonuç odaklı olmak kimi zaman da kişinin kendi karakteri ile ilgilidir. Öte yandan MİA, sonuç odaklı olurken de kuralları ve o işin yapılması için dayanak oluşturan hukuki süreçleri de önemsemektedir.

Tüm bunlardan hareketle MİA'nın süreç odaklı mı, sonuç odaklı mı, kurallara uymayı sorumluluktan kaçmak için bir araç olarak mı görüp görmediği konusunda karar vermek zor olmakla birlikte; tarafımızca MİA, kamu yararı için kuralları esnetebilmekte, kanunun takdir yetkisi verdiği hallerde bunun kullanılması ve güvenli alanda durmaması gerektiğinin bilincinde, kurallara uymayı sorumluluktan kaçma olarak gören MİA'nın her kamu kurumunda olabileceği gibi mülki idarede de olabileceği ancak azınlıkta oldukları görüşüne varılmıştır. Çünkü gerçekleştirdiğimiz mülakatlarda hukuku ve kuralcılığı önceleyen MİA dahi gerektiğinde risk alabilmenin gerekliliğini vurgulamıştır.

Kimi zaman bazı özellikleri ile YKY değerlerine uyan anlayışlar da YKY'nin savunduğu sonuç odaklı anlayış ile keskin bir biçimde ayrılmaktadır. Örneğin yönetişim ile YKY'nin pek çok ortak noktası olmasına rağmen yönetişimin süreçlerle ilgili olması, sorunları çözmek için katılımcı süreçler öne sürmesi onu YKY'den açık şekilde başka bir tarafa koymaktadır (Gündoğan, 2013'ten akt. A. Ekşi, 2020, s.6).

5.4.6. Kuralcılık

Bürokrasinin anlamlarından bir tanesi de kuralcılıktır (Akçakaya, 2016, s. 275; Bal, t.y., s. 5; Çevikbaş, 2014, s.83). Bürokraside yöneticilerin sorumluluğu; hizmetleri verimli ve etkin olarak yürütüp yürütmediğinden ziyade işlemleri kurallara uygun olarak yapıp yapmadığı ile değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2014, s.307). YKY anlayışında bürokratlar sadece kural, prosedür ve yöntemlere uyarak

sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamaktadırlar. Yaptıkları işten ve sonuçtan da sorumlu tutulmaktadırlar (A. Balcı, 2013, s. 168; Bilgiç, 2013, s. 37; Sezer, 2005, s. 89). Bu kısımda MİA'ya kuralcı olup olmadıkları ve kuralları yerine getiren bir MİA'nın kendisinin sorumluluğunu yerine getirmiş olarak mı gördüğü sorusu sorulmuştur.

K5'e göre, MİA kural odaklı bir anlayışı öncelemektedir; "Sonuç odaklı olanlar pratik işler yapıyorlar. Ancak bunun getirdiği bir mükellefiyet var. Bir iş yaptığınızda kanundan gücünüzü almak zorundasınız."

> […] Mülki idare amiri yanlış yaptığında devleti temsil ettiği için diğer meslek gruplarına göre mesuliyeti daha ağır olur. Vatandaş kaçak ev yapabilir ama biz kaçak okul yapamayız. Pratik olalım, kanunu göz ardı edelim, nizam arkadan gelsin, biz bu okula başlayalım, ruhsatı belediye sonradan verir düşüncesi size çözüm gibi gelebilir ve hatta çözüm odaklılık gibi düşünülebilir ancak kuralları göz ardı ettiğinizde bu noktada işte o mükellefiyeti geri plana itmiş olursunuz. Bu aynı zamanda bir tercih meselesidir.

V2, kural odaklı yaklaşımı benimseyerek hem süreci hem sonucu önemsediğini belirtmektedir; "Hem kural odaklı, hem de sonuç odaklıdırlar. Kural olmadan hiçbir şeyi çözemezsiniz. Devlet zaten '*kurumlar kurumu'*dur. Devlet; kural, kaide, kurum demektir."

> […] Avrupa'da da şu kadar geçmişimiz var, kurallarımız, kurumlarımız, geleneklerimiz bunlar şeklinde anlatılır. Kurallar ve kurumlar ne kadar güçlü, sağlam ve istikrarlı olursa sonuç odaklı olmanız o kadar kolay olur. Ama aynı zamanda esnek ve sonuca yönelik olmaları gerekir. Prosedür, süreç odaklı mı? Sonuç odaklı mı? Derseniz. Bence her ikisinin birlikte ilerlemesi gerekir. Ben kuralları, kaideleri, geleneği önemserim. Newton'un dediği gibi '*Eğer daha uzağı görebiliyorsam bu, benden önceki devlerin omuzlarında durduğum içindir.'* Bunları dev gibi nitelendirirseniz, problemi çözmek açısından anlamlıdır.

V3, her işte hukuka uygun davranılması gerekmekle birlikte, kanunun takdir yetkisi verdiği yerlerde de konfor alanına geçip bu yetkiyi kullanmamanın doğru olmadığını belirtmektedir.

> Hukuka tamamen uygun davranırsam sorumluluğumu yerine getirdim düşüncesinde olan mülki idare amirleri var. Ben bu tarz mülki idare amirlerini tasvip etmiyorum. […] Hukuka uygun olmayan işler tesis eden mülki idare amirleri de, mülki idare amiri değildir. Her işte hukuka uygun olmalıdır. Size takdir yetkisi verildiğinde siz bunu kamunun lehine mi kullanıyorsunuz yoksa kendinizi güvenli bölgede tutup, zarar görmeyeyim şeklinde mi kullanıyorsunuz? Kamu zararı oluşmadığı sürece hukukun temel prensiplerine ve zorlayıcı hukuk kurallarına uyduğu sürece hiçbir sorun yoktur. Ama eğer size hukuk takdir yetkisi veriyor, siz bunu sürekli yapılmaması yönünde kullanıyorsanız o zaman bu hukuka uygunluk değildir. Bu güvenli alanda durmak demektir.

VY6 ve K3 kuralların kamu yararına yönelik olarak esnetilebileceğini, kimi durumlarda inisiyatif kullanılmasını belirtmektedirler.

> Mülki idare amirleri kanunlarla, mevzuatla bağlıdır. Ama bence bulunduğu noktada daha çok adil bir düzeni ihdas etmesi ile bilinir. Bazı noktalarda mevzuatın dışına çıkmış olabilirsiniz. Ama vicdanınızda adil bir hükme varacaksanız çıkabilirsiniz. Örneğin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile belirli kriterler çerçevesinde vatandaşa destek sağlanır. Ancak bir ailede engelli, öksüz, yetim çocuk ya da dezavantajlı ve hassas bir grupta ise bu kuralın esnetilebilmesi gerekir. Bu nokta aslında hakkaniyeti sağlar. (VY6)

> Bu yöneticiden yöneticiye göre değişir. Ben kuralcı olmayan bir kamu yönetimini tercih ederim. Mutlaka bir iş yaparken dört başı mamur kuralların oluşmasını beklemek istemem. Her şeyi mutlaka bir kuralara oturtmak o kural içerisinde hareket etmesini sağlamak kural dışına çıkınca olmadı, yanlış oldu demeyi sevmem. Kuralsızlık da iyi bir şey değildir. […] Bizim kurallarımız; kanunlardır. Kanunların verdiği sınırlar içerisinde sizi ve iş yaptırdığınız personelinizi hukuki, adli, idari bir müeyyideye çarptırmayan bir esneklikte çalışmanızın olması gerekir. Bir iş hakkaniyet ölçülerinde bana veya görev verdiğim personele hukuki ve cezai sorumluluk getirmiyorsa, inisiyatif kullanılarak bürokrasiyi sonradan tamamlayarak o işin yapılmasını isterim. Ben bir iş yapıyorsam bu işi hızlı yapmamdan kaynaklanan bürokratik işlemleri atlamışsam ama burada iş yapılmış, kamu yararı sağlanmış, eksiklikler tamamen veya kısmen daha sonra tamamlanmışsa burada sorun yoktur. Ama sana sen bu bürokratik işleri tamamlamadan bunları yaptın, yanlış yaptın, bu bürokratik işleri tamamlamadan ben bu işe başlamam veya her şeye önce kılıfı tam dört dörtlük uysun, ondan sonra işe başlayalım derseniz bazen zaman kaybından dolayı verimlilik ve hizmette aksamalar olabilir. Örneğin kurallara uydum, iş çok geç yapıldı ancak bir liraya yapılacak iş üç liraya yapıldı. Kamu fayda sağladı mı? O işi vaktinde yapsaydın faydası daha çok olacaktı. Ama geç yaptın hiç kimseye faydası olmadı. Her şeye uydum hiçbir eksik bırakmadan yaptım diyorsunuz, ama faydası yok. Yani ben kurallara uydum, ama hiçbir şey yapamadım da yanlıştır. (K3)

MİA'ya "Sizce kuralları yerine getiren bir mülki idare amiri sorumluluğumu yerime getirdim diye mi düşünür?" sorusu sorulduğunda aşağıdaki cevaplar alınmıştır.

B., kurallara uymayı sorumluluktan kaçma olarak gören meslektaşlarının sayılarının az olduğu görüşündedir. Fiilen sonuca ulaşmak için zaman zaman kuralların ötesine de geçilebilmektedir.

> O anlayış biraz geçmişte kaldı. Eskiden daha kuralcı bir yaklaşım vardı. İlçelerdeyken işleri kurallara uygun yapmayı önemserdim. Bu, şikâyet veya denetim durumlarında kendini koruma amacını taşır. Fiili durumu iyileştirmek adına bazen kuralları esnetebilir ve onları yok sayabilirsiniz. Çünkü önemli olan sonuca ulaşmaktır. Bu nedenle riske girebilirsiniz. Ancak, evrak düzeninde müfettişin gelip dosyanıza bakacağını bilmek içgüdüsel bir takip gerektirir. Her şeyi kaymakam yapamayacağı için ekibinizin güçlü olması önemlidir. Yazı işlerinde çalışan personelin uyumlu olması ve evrakın düzenli olması da kritiktir. İş süreci ayrı bir öneme sahiptir. Uygulamayı dikkatlice takip etmek, zorluklarla karşılaşıldığında bu

zorlukları aşmak önemlidir. Tereddütlerle karşılaşırsanız işi başaramaz ve sorunlar ortaya çıkar. Diğer taraftan kurallara uydum, etliye sütlüye karışmam diyen meslektaşlarımız da olabiliyor. Ama onların sayıları nispeten azdır.

HDT-MİA, bazen meslektaşlarının kuralları uyguladıklarında sorumluluklarını yerine getirdiklerini düşünse de sonuca ulaşmak için risk alabildiklerini de belirtmektedir: "Bazı durumlarda böyle olabiliyor. Genelde o işi çözmeye çalışırız. Ben bunu yapamam demez. Sonuç almak için, o sorunu çözmek için risk alması gerekirse risk alır."

Ankette kuralcılık ilkesi kurum, sorumluluk ve hizmet açısından değerlendirilmiştir.

Tablo 51: Kurumları kurallardan ziyade misyonları yönlendirir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S20	8	2,3%	85	24,5%	70	20,2%	156	45,0%	28	8,1%

S20: Kurumları kurallardan ziyade misyonları yönlendirir.

Ankete katılan MİA'nın %26,8'i kurallardan ziyade misyonları öncelemektedirler. %20,2'si bu önerme hakkında kararsızdır. MİA'nın %53,10'u kurumları kurallardan öte misyonlarının yönlendirdiğini düşünmektedir. (Tablo 51)

Tablo 52: Kural ve prosedürlere uygun hareket eden amir sorumluluğunu yerine getirmiştir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S15	12	3,5%	132	38,0%	67	19,3%	115	33,1%	21	6,1%

S15: Kural ve prosedürlere uygun hareket eden amir sorumluluğunu yerine getirmiştir.

Tablo 52'ye göre kural ve prosedürleri yerine getiren bir amirin sorumluluğunu yerine getirmiş sayılacağı görüşüne MİA, %41,5 ile katılmamaktadır. Bununla birlikte hiç azımsanmayacak oran MİA (%39,2 oranında) bu görüşe katılmaktadır. Kararsızların oranının da %19,3 olduğunu düşündüğümüzde MİA'nın bu konuda bir görüş birliği içinde olmadığı görülmektedir.

Tablo 53: Hizmetin kalitesinden çok kurallara uygun olarak yapılıp yapılmadığı önemlidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S16	49	14,1%	182	52,4%	72	20,7%	38	11,0%	6	1,7%

S16: Hizmetin kalitesinden çok kurallara uygun olarak yapılıp yapılmadığı önemlidir.

MİA arasında hizmetin kaliteli olması mı, yoksa hizmetin kurallara uygun olup olmadığı ölçülmüş olup, MİA'nın %66,5'i kurallara uygun olmasından önce hizmet kalitesini öncelemektedir. %20,7'si bu konuda kararsızdır. Düşük bir oran da olsa MİA'nın %12,7'si ise bu görüşe katılmaktadır. Yani hizmet kalitesinden ziyade kurallara uygun olarak yapılması daha önemlidir. (Tablo 53)

Bu kısımda MİA'nın kuralcı olup olmadıkları ve bu ilkenin sorumluluk anlayışlarına yansımasına dair bulgular analiz edilerek yapılan mülakatlardan aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir:

(a) Kuralcı olmalarının nedenleri: (1) Bir iş yapıldığında meşruiyetin kanundan alınmış olması gerekliliği düşüncesinde olmaları, (2) MİA yanlış bir işlem tesis ettiğinde, MİA'nın Cumhurbaşkanı ve devleti temsil etmeleri sebebiyle diğer meslek gruplarına göre sorumluluğunun daha ağır olması, (3) kurallar ne kadar güçlü ise sonuç odaklılığın o kadar kolay olacağı düşüncesi, (4) kuralcılığın aynı zamanda bir tercih meselesi olması.

(b) Kuralcı olmakla birlikte diğer yapılması gerekenler: (1) Her işte hukuka uygunluk sağlanmakla birlikte takdir yetkisi verildiğinde bunun kamu yararının da gözetilerek kullanılmasıdır.

(c) Kuralcı olmama gerekçeleri: (1) Dezavantajlı gruplar ve adil bir düzen için kural ve kriterlerin dışına çıkılabileceği düşüncesi, (2) kamu yararı için kuralların esnetilebileceği düşüncesidir.

5.4.7. İnisiyatif/Risk Alma

YKY, inisiyatif almayı savunan bir anlayıştır (Özmen, 2013, s. 942). Aşağıda MİA'nın inisiyatif almaya dair görüşleri yer almaktadır.

K3, inisiyatif almayan bir idarecinin, yönetici vasfını taşımadığını belirtmektedir.

> […]İdareci inisiyatif alan kişidir. Eğer bir idareci inisiyatif, sorumluluk almıyorsa ondan idareci olmaz. Evrakın altına imza atmayıp, bir alttaki yardımcısına imza attırarak veya kendisi izne ayrılıp vekile imza attırıyorsa ya da en küçük korku ile bir imzadan çekinen kişiden ne kaymakam ne idareci olur. İdareci sorumluluk alacak ve

> o sorumluluğu personeline yüklediği zaman o kararı kendisinin alması gerekli. Çünkü işin sıkıntısı başkasına, mükâfatı kendisine bir anlayış ile yöneticilik olmaz.

VY5, hukuka aykırı bir işlem olduğunda ya da koruma mekanizması olmadığında risk almadığını, takdir hakkının olduğu durumlarda risk aldığını belirtmektedir.

> İdarecilik temelde risk içeren bir görevdir. Üst düzey yöneticiler risk almak durumundadır, ancak benim yönetim anlayışımda açıkça hukuka aykırılık içeren bir riski almam. Hukuka aykırı bir iş, temelde yanlış bir eylemdir ve ağır sonuçlar doğurabilir. Günümüzde olmasa bile on yıl sonra yapılan iş ve işlemlerle ilgili karşılaşabilecek sorunlar mevcuttur. Ancak takdir hakkını kullanma konusunda risk alınmazsa, idare hantallaşabilir, pratik çözümler üretemez ve risk almaktan çekinir. Çünkü ciddi bir koruma mekanizmamız bulunmamaktadır. En küçük bir şikayet durumunda soruşturmaya maruz kalmak ve görev yerinin değiştirilmesi gibi işlemler, mülki idare amirlerinin risk alma motivasyonunu kırabilir. Bu durumda, yönetimdeki başarı biraz daha azalabilir.

K7'ye göre ülkemizde risk alan yöneticinin arkasında durulmadığı için MİA risk almakta isteksizdir.

> Ben risk alırım, ancak gözlemlediğim kadarıyla meslektaşlarımın çoğu risk almada isteksizdir. Türkiye'de risk alan bir idarecinin arkasında genellikle siyasi destek bulunmaz ve bir gün hukuk önünde hesap verme riskiyle karşılaşabilirsiniz. Risk almayan yöneticilerin dosyaları genellikle temiz ve incedir. Bakanlık atamalarında, 'bu çok iyi bir yönetici' denilmesinin sebebi de genellikle risk almamış olmalarıdır.[124] […]Özellikle KGHB ve özel idarelerin tasfiyesi sonrasında kamusal kaynak kullanımının sınırlanmasıyla birlikte, kamu adına para kullanımı konusundaki riskler azalmıştır. Devlette en büyük risklerden biri para ile ilgili meselelerdir, bu da genellikle ihalelerle ilgilidir. Bu nedenle, Türkiye'deki kaymakamlar genellikle bu noktada risksiz çalışmaktadır.

MB2'ye göre mülki idarenin devletçi ve katı bir bürokratik yapıya sahip olması, MİA'nın halka hesap vermesi, denetim, soruşturma ve yargılama mekanizmalarından endişe etmesi risk almalarını etkilemektedir.

> Mülki idare amirleri risk alma konusunda istekli değildirler. Kuralcıdırlar. Yerel yönetimlere göre mülki idare daha devletçi ve katı bürokratik bir yapıya sahiptir, az riske dayalı olarak görev yapar. Yerel yöneticiler genelde demokrasinin gereği olarak beş yılda bir halka hesap verdiklerini düşünürler. Eğer hata yapıyorsam, kural dışı bir iş yaptıysam ya da başka bir eksikliğim varsa halk bunun hesabını sorar der. Ama mülki idare amiri her an üzerinde olabilecek bir denetim, soruşturma, ceza hukuku ve yargılama sisteminden endişe eder. Bu sebeple riski az tutar.

[124] K7, bu konuya dair bir anısını şu şekilde anlatmıştır: "Rahmetli Recep Yazıcıoğlu eğitime geldiğinde; '*İçişleri Bakanlığına gittim. Herkesin özlük dosyasını gördüm. Devlet kimi vali yapacak bilmiyor. Neden derseniz herkesin özlük dosyası ince. Sıra bana geldi benim dosya yok demiş. Benim dosya neden yok onu görmek istiyorum. Efendim şu köşedeki çelik dolabı görüyor musunuz? Bütün o çelik dolabın içerisindeki dosyalar sizin özlük dosyanız. O kadar çok şikâyet edilmişim, o kadar çok ifade vermişim ki, en büyük özlük dosyası bende demişti. Dosyalara baksanız belki meslekten ihraç edilecek kişiyim. Ama Recep Yazıcıoğlu ismini dediğiniz vakit Allah'a şükür bu halk vali olarak Recep Yazıoğlu'nu bilir'* demişti.

VY6, içinde bulunulan durumu dikkate alarak ve kamu yararına olan işlerde risk alınabileceğini belirmektedir: "Somut olay bazlı düşünmek gerekir. O durumun koşulları içerisinde buna karar verilmelidir. Bazı noktalarda çok ketum olmalısınız. Çünkü durumun kendisini onu gerektirir. Ama şu da önemlidir; yaptığınız bir iş sizin boğazınızdan haram bir lokma geçirmeyecekse, yaptığınız işin gerçekten gerekli olduğuna, milletin çıkarları için olduğuna inanıyorsanız bu noktada risk alınabilir."

V2 ve V3 ise risk almayı aşağıdaki şekilde değerlendirmektedirler.

> Risk kategorik olarak değişebilir; herkesi aynı kefeye koymak mümkün değildir. Risk anlayışının ne olduğu da önemlidir. Benim risk anlayışım, devleti temsil eden bir görevde, ahlaki ve hukuki normlara uygun olmayan her türlü işten kaçınmaktır. Karşılaştığım sorunları veya olayları risk olarak değil, çözülmesi gereken zorluklar olarak görürüm. Örneğin, bir mayınlı tarlada yürüyorsanız ve mayın haritanız varsa sorun yoktur; ancak haritanız yoksa mayına basma riski vardır. Benzer şekilde, bir uçurumun kenarında yürüyorsanız ve bilgi sahibi biriyseniz, risk azalır; ancak bilmeyen biri için risk artar. Dağcı olan bir kişi tırmanabilir, ancak dağcı olmayan biri basit bir harekette istenmeyen sonuçlarla karşılaşabilir. (V2)

> Kamu görevlilerinin bir kısmı risk alarak, çalışarak üretiyor ama bir kısım kamu görevlileri de güvenli alanda duruyor. Mülki idare amirlerinin yüzde ellisi güvenli alanda duran, yüzde onu çok riskli alanda, yüzde kırkı da daha çok risk almayı seven, yönetim becerisi olan insanlardır. Vali olanlar bu riskli alanda olanlardır. Aşırı riskli alanda olanlar da cezai yaptırımlarla karşılaşıyorlar. (V3)

HDT-MİA ise MİA'nın genç iken risk almada oldukça istekli olduğunu deneyim kazandıkça bunun azaldığını, ancak yine de risk almada oldukça istekli olduklarını belirtmektedir: "Risk almaya biraz fazla istekli olduklarını bile düşünüyorum. Mülki idare amiri, kuralları göz ardı etmez, ama yeri gelirse risk alır. Gençken risk almada daha fazla isteklidir hatta. Ondan sonrası da deneyim oluyor. Mesleğin sonuna doğru risk alma azalıyor. Yine de fazlaca risk aldığımızı düşünüyorum. Belki oradaki varlık sebebimiz de bu."

Literatüre baktığımızda; YKY ile kamu sektöründeki görevler artık daha çok yönetimsel olarak değerlendirilmektedir. Yani, sonuçların başarılması için talimatları takip eden kamu görevlileri yerine birinin sorumluluk almasını gerektiren bir yaklaşım benimsenmiştir. Görevler sadece idari açıdan değil, yönetimsel bir açıdan ele alınmaktadır (Hughes, 2003, s. 2). Bu bağlamda MİA'nın bireysel sorumluluk alıp almadıkları ölçülmek istenmiştir.

Tablo 54'e göre; %89,3 MİA kendilerinin bireysel sorumluluk aldıklarını düşünmektedirler. %5,2 gibi düşük oranda MİA bu önerme karşısında kararsızdır. %5,5 oranında MİA ise MİA'nın bireysel sorumluluk almadıklarını düşünmektedir.

MİA bireysel sorumluluk alır önermesine kesinlikle katılmayan MİA'nın oranının %0,6 olduğu görülmüş olup, tüm bunlardan hareketle MİA'nın kendilerini sorumluluk sahibi olarak gördüklerini söyleyebiliriz.

Tablo 54: Mülki idare amirleri bireysel sorumluluk alırlar önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S14	2	0,6%	17	4,9%	18	5,2%	132	38,0%	178	51,3%

S14: Mülki İdare Amirleri bireysel sorumluluk alırlar.

Mülakatta bazı MİA risk alma ile hesap verme ve denetim arasındaki ilişkiye dikkat çekerek kimi zaman bu etkenler sebebiyle MİA'nın risk almaktan kaçınabileceğini belirtmiştir. Bu bağlamda; "gerekli durumlarda yasalar Mülki İdare Amirlerinin risk alabilmelerine imkân tanımalıdır." Şeklinde bir soru sorularak bu konuda MİA'nın görüşleri ölçülmek istenmiştir.

Tablo 55: Gerekli durumlarda yasalar MİA'nın risk alabilmelerine imkân tanımalıdır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S13	3	0,9%	18	5,2%	17	4,9%	130	37,5%	179	51,6%

S13: Gerekli durumlarda yasalar Mülki İdare Amirlerinin risk alabilmelerine imkân tanımalıdır.

Tablo 55'i incelediğimizde; 309 MİA (%89,10) yasaların kendilerinin risk alabilmelerine olanak tanıması gerektiğini düşünmelidirler. Özellikle %51,6 MİA'nın bu görüşe kesinlikle katılıyorum cevabını vermesi bu önerme üzerinde anketin mülakat bulguları ile uyum içerisinde olduğunu göstermektedir. Bu önermeye ankete katılan 347 MİA arasından sadece 21'i (%6,10) katılmamaktadır. 17 MİA (%4,9) ise kararsızdır.

Mülakat bulgularının analizinden; MİA'nın, öncelikle inisiyatif almayan bir idarecinin gerçek bir idareci olmadığı görüşüne sahip olduğu görülmektedir. Ancak hukuki olmayan, takdir yetkisinin olmadığı, hesap veremeyeceği, denetim ve soruşturmaya tabi kalacağı, risk alındığında arkasında durulmadığı durumlarda risk almaktan kaçındıkları görülmektedir. MİA'nın risk anlayışı devleti temsil makamı olması noktasında da şekillenmektedir. Ahlaki ve kurallara uyulmayarak yapılan

işleri riskli olarak nitelendirmektedirler. Ancak kamu yararına olan işlerde yine içinde bulunulan duruma da dikkat edilerek risk alınabilmektedir.

5.4.8. Rekabet ve Girişimcilik

Geçmişte özel sektör ile ilişkili bir kavram olarak görülen "rekabet" kavramı, artık kamu sektörü ile de bağlantılı şekilde kullanılmaktadır. Rekabet, özel sektörde etkinliğin, verimliliğin, kalitenin, hızın sağlayıcısı olarak görülmektedir (Eren, 2003b, s. 83). Dinçer ve Yılmaz'ın kaleme aldığı kitapta[125], özel sektörün rekabetçi yapısı ve bununla birlikte alınan olumlu sonuçlar, yönetim anlayışını ve yapılarını köklü şekilde etkileyen değişim etmenleri olarak saptanan dört başlıktan biri olarak geçmektedir (2003, s. 21). Bir taraftan özel sektörde rekabetin bu doğrultudaki pozitif etkileri, diğer taraftan kamu sektöründeki verimsizliğin, hantallığın, bürokrasinin nedeni olarak sayılan tekel özelliğine verilen tepki, rekabetin kamu sektöründe de tartışılmasına sebep olmuştur (Eren, 2003b, s. 83).

YKY'nin temel ilkelerinden bir tanesi kamu birimleri ve kamu görevlileri arasında rekabetin sağlanması ve artırılmasıdır (Al, 2006, s. 183; Gençkaya, 2016, s. 412). Bu kısımda YKY'nin temel ilkelerinden biri olan rekabet hakkında MİA'nın hem kurumsal anlamda hem de bireysel özellikleri anlamındaki görüşleri ile nicel verilere yer verilmiştir.

V2 rekabetçi olmanın bazen insanın kendi düşüncesi ile ilgili olduğunu, bu sebeple Toplam olarak değerlendirilemeyeceğini belirtmektedir; "Dünyadaki değişim ve dönüşümü algılamayla ilgilidir. Bir kısmı hemen algılar, bir kısmı algılamaya çalışır, bir kısmı da algılamaz. İnsan yapısı ile ilgili bir durum. Bütünsel olarak değerlendirmek yanlış olur. Benim rekabet anlayışım farklıdır. Ben tek rakip olarak kendimi görürüm."

V-MB, MİA arasında rekabetin olmadığını şu sözleriyle anlatmaktadır; "Son yıllarda girişimci ve rekabetçi olanlar çoğalmış olsa da rekabet etmezler. Büyük oranda rekabeti sevmezler. Bizim işimiz devleti temsildir. '*Devletin temsilciliğini yap, kuralları uygula, senin görevin budur.'* ".

HDT-MİA; "Rekabetçi bir yapısı olduğunu düşünmüyorum. '*Şu ilçe çok güzel bir iş yaptı. Benim onu geçmem gerekir*' şeklinde bir düşüncesi yoktur. Bakanlığın iyi

[125] Diğer üç başlık; ekonomi teorisinde değişim, yönetim teorisinde değişim, sivil toplumun gelişimidir. Detaylı bilgi için bkz. Dinçer, Ö., & Yılmaz, C. (Ekim, 2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 & Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim.* Ankara: T.C. Başbakanlık.

örnekleri yaygınlaştırmak için çalışmaları oluyor. Herkes kendi ili, ilçesindeki iyi işlerden belki haberdar olur. Aslında rekabet etmek için öyle bir ortam da yok." Şeklinde görüş bildirmiştir.

MB2'ye göre; "Mülki idare amirlerinde rekabet, belediyelere oranla düşüktür. Bazı mülki idare amirleri kişisel hırsı nedeniyle diğer illere göre bir adım önde olmak isteyebilir. Mülki idare amirinin görevi durağandır. İller arası rekabet etmeye açık değildir. Yapılan görevin tipolojisi; popülerliğe, piyasaya, rekabete uygun değildir."

V2'ye göre problem karşısında iş birliğine açık olunmalı, ancak şehirler birbirlerini rakip görmelidirler; […] Ancak sonuçta biz vali, kaymakam olduğumuz için kimseyi rakip olarak görmüyorum. Şehirdeki herkesi problemin çözümüne katkı sağlayan, uzlaşma, iş birliği yapacağım kişiler olarak görürüm. Aslında iyiye, güzele ulaşma yönünde diğer şehirler birbirlerini rakip görmelidirler."

K7'ye göre kamu kurumlarının MİA'yı dinlemek yerine, bağımsız hareket etme istekleri rekabete sebep olmaktadır:

> Rekabet, toplumları geliştirir ve bu ilkeyi mesleğimizde de benimsemeliyiz. Örneğin, bir kişi master veya doktora yapmışsa, bu pozitif özellikleri öne çıkmalıdır. Ancak Türkiye'de özellikle yüksek bürokraside bu durum maalesef aynı şekilde işlemiyor. Kamu idareleri bazen kaymakam ve valiyi dinlemek istemeyebilir, kendi başlarına hareket etmeyi tercih edebilirler. Verilen emir, talimat veya yazılı yönergeleri uygulamak istemeyebilirler. Bu manada rekabetçilik hususları gelişebiliyor.

B. de belediyeler ile rekabet olduğunu belirtmiştir; "Otomatik olarak rekabet oluyor. Sizin halkla ilişkileriniz, halkla bağlantılarınız, size gelene cevap verebilmeniz, o iletişimi sağlamak, sorunları çözmek sizi güçlendiriyor. Belediye o ilişkiyi kuramayınca gizli rekabet olabiliyor."

MB3 ise MİA'nın rekabetçi olduklarını düşünmektedir; "Mülki amirler bir şey ortaya koymak isterler. Ben daha iyisini yapayım isterler. Yapıcı anlamda rekabet olabilir. Kendi adıma o bunu benden fazla yapmış, orayı geçeyim gibi bir hasedim olmazdı. Ama bir miktar rekabet duygusu olur. Kısaca rekabetçidir diyebiliriz."

Mülakat bulguların analizi sonucunda; son yıllarda mülki idarede rekabetin arttığı görülse de MİA'da ciddi anlamda rekabetin olmadığı görülmüştür. Aslında bu durum rekabet kavramının V2'nin de belirttiği gibi biraz da insanın yapısı ve düşünceleri ile ilgili olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü bir MİA iller arasında rekabet olmayacağını söylerken (MB2) bir MİA da şehirlerin birbirleri ile rekabet ettiklerinde daha iyiye ulaşabileceklerini (V2) düşünmektedir. Bir kısım MİA

belediye ya da diğer kurumlar ile ister istemez rekabetin olduğunu belirtirken,[126] diğer bir MİA, onları iş birliği yapılacak kişi/kurumlar olarak gördüğünü beyan etmektedir. Bir MİA da olumlu anlamda rekabetin olduğunu ifade ederken,[127] kimi MİA da kamuda ve meslekte rekabetin benimsenmesi gerektiğini belirtmektedir.[128] Meslekte rekabetin olması gerektiğini belirten MİA'ların bu düşünceleri; hizmetlerde daha iyiye ulaşma, bir eser ortaya koyma amacı ve olumlu özelliklerin ortaya çıkarılmasında rekabeti etkili bir vasıta olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır.

Sonuç olarak yapılan mülakatlar sonucunda mülki idare amirliği mesleğinin rekabete açık olmadığı görülmüştür. Bunun sebepleri; (i) MİA'nın görevinin; devleti temsil ve kuralların uygulanması etrafında şekillenmesi, (ii) görevin niteliğinin popülerliğe, piyasaya ve rekabete uygun olmaması, (iii) rekabet ortamının olmaması, (iv) görevin durağan olmasıdır.

Bulguların sonuçlarına göre yerel yönetim ve mülki idareyi rekabet açısından karşılaştırdığımızda; iki alan arasında rekabetin olduğu, kurumsal açıdan tek tek değerlendirdiğimizde; mülki idarede rekabetin belediyelere göre daha düşük seviyede olduğu sonucuna varılmıştır.

Literatürü incelediğimizde; kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde, kamu birimleri ve personeli arasında rekabetçiliğin olması hakkında mülakat yapılan MİA'da olduğu gibi birçok görüş bulunmaktadır. Kurt ve Yaşar Uğurlu (2007, s. 83)'ya göre; YKY anlayışı, hizmet sunumunda rekabetin ön planda tutulmasını savunmaktadır.[129] Eren (2003b)'e göre; rekabetin kamuda etkin olması ile kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin, verimliliğin, üretkenliğin, esnekliğin artırılmasının sağlanması, denetim mekanizmalarındaki eksikliklerinin giderilmesi ve yönetimde şeffaflığın temin edilmesi gibi amaçların ortaya konulması istenmektedir (s. 84-85). Al (2006, s. 191)'a göre kamu hizmetlerinde rekabetin varlığı kamu sektöründeki bütün sorunların giderilmesinde bir "reçete" niteliği taşımaz. Ancak geleneksel yönetim anlayışının yarattığı olumsuz çıktılardan kurtulmanın yanı sıra kamu sektörüne etkinlik ve verimlilik kazandırma yolunda atılacak ilk adım olabilir. Ancak Yamamoto (2006)'ya göre; rekabet ile örgütsel performans arasında her

[126] Bkz. B1 ve K7.
[127] Bkz. MB3
[128] Bkz. V2 ve K7.
[129] 1980'ler ve 1990'lar, yalnızca İngiltere'de değil, diğer bazı ülkelerde de kamu hizmetlerinin yönetim biçiminde köklü değişikliklere sahne olmuştur. Bu değişikliklerin çoğu özel sektör odaklıdır. O yıllarda özel sektörün kamu sektörü için ne kadar uygun olduğu konusunda yoğun ve süregelen tartışmalar yapılmıştır (Isaac-Henry, 1999, s. 61).

zaman doğrusal bir ilişki kurulamamaktadır. Yani bir kurum ne kadar rekabeti öncelerse o kadar etkili ve verimlidir görüşünün geçerliliği tartışmalıdır (s. 42-43).

Kamu hizmetlerinde rekabetin olmasına karşı çıkan görüşler de bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinde rekabet olmasına karşı çıkanlar bu hizmetlerin doğrudan kamu tarafından yapılması gerektiğini söylemektedirler. Onlara göre kamu ve özel sektör birbirlerine uymamaktadır ve bu hizmetlerde rekabet olması kamu sektöründe ciddi sorunlara neden olabilir (Isaac-Henry, 1993'ten akt. Al, 2006, s. 190).

Ezcümle kamu faaliyet alanı prensip olarak tekel nitelik taşıdığından, rekabetçi değildir. Kâr amacı gütmez, iflas ya da gerçekleştirdiği faaliyetler sonucu başarısız olduğunda ortamdan çekilmesi çok düşük bir ihtimaldir. Ekonomik sebeplerden ziyade politik kararlar ile faaliyet dışı kalabilir (Aksoy, 1998, s. 5).

Öte yandan kamu yönetimi, faaliyetlerindeki eksiklikleri gidermek ve özel sektör ile piyasa koşullarında rekabet edebilmek amacıyla girişimcilik uygulamalarına yönelmektedir (Sarıtürk, 2020, s. 88). Bu bağlamda; kamu yöneticilerinin girişimci ruha sahip olup olmamasına dair MİA'nın görüşlerine başvurulmuştur.

Tablo 56: İyi bir kamu yöneticisi; girişimci ruha sahip kişidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S12	3	0,9%	37	10,7%	29	8,4%	160	46,1%	118	34,0%

S12: İyi bir kamu yöneticisi; girişimci ruha sahip kişidir.

Tablo 56'yı incelediğimizde 278 MİA (%80,10) iyi bir kamu yöneticisinin girişimci ruha sahip olması gerektiğini düşünmektedir. Bu görüşe anket yapılan 347 MİA'dan 40'ı (%11,6) katılmamaktadır. 29 MİA (%8,4) ise kararsızdır.

Tablo 57: İyi bir kamu yöneticisi; girişimci ruha sahip kişidir önermesi (cinsiyet, unvan, eğitim, yaş, mesleki deneyim, görev yapılan bölge)

		Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
		Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
Cinsiyetiniz	Kadın	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	12	75,0%	4	25,0%
	Erkek	3	0,9%	37	11,2%	29	8,8%	148	44,7%	114	34,4%
Unvanınız	Vali	0	0,0%	1	7,7%	0	0,0%	11	84,6%	1	7,7%
	V. Yrd.	1	2,0%	9	18,4%	3	6,1%	24	49,0%	12	24,5%

	Kaymakam	1	0,5%	20	9,5%	16	7,6%	91	43,1%	83	39,3%
	K. Adayı	1	2,3%	2	4,5%	3	6,8%	20	45,5%	18	40,9%
	Diğer	0	0,0%	5	16,7%	7	23,3%	14	46,7%	4	13,3%
Eğitiminiz	Lisans	3	1,4%	20	9,0%	16	7,2%	97	43,9%	85	38,5%
	Yüksek Lisans	0	0,0%	13	13,3%	10	10,2%	48	49,0%	27	27,6%
	Doktora	0	0,0%	4	14,3%	3	10,7%	15	53,6%	6	21,4%
	Diğer	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Yaşınız	24-30	0	0,0%	6	6,7%	7	7,9%	44	49,4%	32	36,0%
	31-40	3	2,3%	13	10,1%	6	4,7%	50	38,8%	57	44,2%
	41-50	0	0,0%	9	12,9%	10	14,3%	36	51,4%	15	21,4%
	51-60	0	0,0%	7	15,6%	4	8,9%	25	55,6%	9	20,0%
	61 ve üstü	0	0,0%	2	14,3%	2	14,3%	5	35,7%	5	35,7%
Mesleki Deneyiminiz	0-5 yıl	2	1,4%	8	5,6%	6	4,2%	68	47,2%	60	41,7%
	6-10 yıl	0	0,0%	11	22,4%	2	4,1%	17	34,7%	19	38,8%
	11-15 yıl	1	3,2%	1	3,2%	5	16,1%	12	38,7%	12	38,7%
	16-20 yıl	0	0,0%	3	8,8%	1	2,9%	20	58,8%	10	29,4%
	21 yıl ve üstü	0	0,0%	14	15,7%	15	16,9%	43	48,3%	17	19,1%
Görev Yaptığınız Bölge	Marmara	0	0,0%	5	9,4%	2	3,8%	31	58,5%	15	28,3%
	İç Anadolu	0	0,0%	5	8,3%	8	13,3%	25	41,7%	22	36,7%
	Ege	0	0,0%	6	21,4%	4	14,3%	11	39,3%	7	25,0%
	Akdeniz	0	0,0%	1	2,6%	3	7,7%	17	43,6%	18	46,2%
	Karadeniz	2	2,7%	4	5,4%	5	6,8%	34	45,9%	29	39,2%
	Doğu Anadolu	1	1,9%	8	15,1%	3	5,7%	25	47,2%	16	30,2%
	G. D. Anadolu	0	0,0%	4	26,7%	0	0,0%	5	33,3%	6	40,0%
	B. Merkez	0	0,0%	4	16,0%	4	16,0%	12	48,0%	5	20,0%

S12: İyi bir kamu yöneticisi; girişimci ruha sahip kişidir.

S12 önermesi cinsiyet, eğitim, yaş, mesleki deneyim ve bölgelere göre incelenmiş olup, ankete katılan kadın MİA'nın tamamı iyi bir kamu yöneticisinin girişimci ruha sahip olması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu görüşe, erkek MİA'nın %79,10'u katılmaktadır. Bu görüş hakkında en fazla kararsız olan grup ise %23,30 ile diğer grubu olmuştur. Mesleki deneyim açısından değerlendirildiğinde; 21 ve üstü aralığında olan grubun %67,40'ı bu görüşe katılmaktadır. Ankete katılan valilerin 12'sinin 21 ve üstü mesleki deneyim aralığında olduğu bilindiğinden, çıkan bu oranın 0-5 yıl aralığında (%88,90), 16-20 yıl aralığındakine (%88,20) göre az olmasının sebebi 21 ve üstü aralığında mesleki deneyime sahip olan vali yardımcıları ve kaymakamların "kesinlikle katılıyorum" ve "katılıyorum" yanıtlarını daha az tercih etmiş olmalarından kaynaklanmaktadır. Önermeyi yaş aralıkları açısından

değerlendirdiğimizde yaş arttıkça iyi bir kamu yöneticilerinin girişimci ruha sahip olması gerektiği görüşünün azalmış olduğu görülmektedir. Bu oran en fazla %85,40 olarak 24-30 yaş aralığında görülmüştür. Dolayısıyla kaymakam ve kaymakam adaylarının bu önermeye daha fazla katıldıklarını söyleyebiliriz. Eğitim açısından değerlendirme yaptığımızda eğitim seviyesi yükseldikçe iyi bir kamu yöneticisinin girişimci ruha sahip olması gerektiği görüşü bir nebze azalmaktadır. Bu önermeye lisans mezunları %82,40, yüksek lisans mezunları %76,6, doktora mezunları %75 gibi yüksek oranlarla katılmaktadırlar. Bölge açısından değerlendirdiğimizde; bu önerme hakkında en fazla kararsız olan bölge Ege (%14,30) ve Bakanlık Merkez'de görev yapan MİA (%16) olmuştur. Bakanlık Merkez'de bu önermeye katılmayanların sayısı %16 iken, Ege bölgesinde %21,40, Güneydoğu Anadolu bölgesinde %26,70 bu görüşe katılmamaktadırlar. Bu görüşe en fazla katılan bölge ise Akdeniz bölgesi olmuştur. (Tablo 57)

Hem nitel hem de nicel verileri birlikte değerlendirdiğimizde MİA'nın rekabetçi olmadığı görülmekle birlikte, MİA'nın iyi bir kamu yöneticisinin girişimci ruha sahip olması gerektiği önermesine %80,10 oranında katıldığı görülmektedir.

5.4.9. Müşteri Odaklılık Algısı

YKY, işletme yönetiminin özümsediği bazı ilkeleri ortaya koymaktadır. Kamu yönetimindeki küçülme ile beraber devletin daha etkin olması, kamu hizmetlerinin daha etkin ve hızlı sunulması; kamu hizmetlerinde müşteri odaklı bir anlayışa doğru eğilimi de beraberinde getirmiştir. YKY, toplam kalite yönetimini ve onun bir parçası olan müşteri odaklı bir yaklaşımı benimsemekte (Sezer, 2008, s. 148), devletin ve tüm kurumların bireylerin refahı ve mutluluğu için çalışması anlayışını ileri sürmektedir (Türkyılmaz, 2013, s. 50). Osborne ve Gaebler de kamu örgütlerinin bazı ilkeler çerçevesinde yapılanması gerektiğini belirterek bürokrasinin ihtiyaçlarını gerçekleştirme yerine hizmet alanların ihtiyaçlarını gidermeye yönelik bir kavram olan müşteri odaklı yönetim anlayışını önermiştir (Osborne ve Gaebler, 1993). YKY ilkelerinin yanı sıra, bilgi ve iletişim teknolojilerinden kamu sektöründe yararlanılması, hizmetlerden faydalananların karar alma süreçlerinden yer alma talepleri, yönetimde açıklık da devletleri müşteri odaklı bir anlayışı benimsemeye itmiştir (Sezer, 2008, s. 148). Dolayısıyla kamu yönetiminde müşteri kavramının ortaya çıkması ile birlikte vatandaşın rolü farklılaşarak; kamu hizmetlerinin kalitesini, zamanında sunulup sunulmadığını, sunuluş biçimini, verimliliğini

denetlemek şeklinde değişiklik göstermiştir. Geleneksel yönetimden farklı olarak bu yaklaşımda vatandaş, edilgen konumdan etken konuma geçmiş, sorumluluklarının yanında haklarının da olduğunu fark etmiş ve sahip olduğu hakları kullanma imkânı yakalamıştır (Eren, 2003a, s. 66-67). Ancak Aksoy (1998, s. 6,12) "vatandaş" kavramının "müşteri" kavramına, vatandaş kavramı etrafında somutlaşan hakların "müşteri hakları" düzeyine indirgenmesine karşı çıkmaktadır. Aksoy'a göre bu haklardan faydalanmak, bu imkânları kullanmak için bir karşılığının olması ve bedelinin ödenmesi gerekmektedir. Aksoy'a göre yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde bu durumun doğuracağı sakıncalar da bulunmaktadır. Vatandaş anlayışından müşteri anlayışına geçişte hizmetten yararlananlardan karşılığının alınması ilkesi yüceltilecek, parası olmayan için hizmetten farklılaştırılmış şekilde yararlandırılmasının meşruiyeti oluşturulacaktır.

Müşteri odaklılık; küreselleşme ile beraber ortaya çıkan bireycilik, girişimcilik, rekabet ve piyasa eksenli değerler ile halkın taleplerinin artması beklentilerinin farklılaşmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Sezer, 2008, s. 147). Ancak buna karşıt olarak VY1 Türkiye'deki vatandaş, millet, devlet, kültürel değerlerden yola çıkarak ülkemizde vatandaşın bireyci, devletten her şeyin karşılığını almaya dayalı bir anlayış içerisinde olmadığı, geçmişten gelen kültürel kodlarının ve değerlerinin farklı olması sebebiyle vatandaşın "müşteri" olarak görülemeyeceğini ifade etmektedir.

> Mülki idare amiri zaten sahip olduğu misyon ve bakış açısı gereği istese de vatandaşı müşteri olarak göremez. Aslında bizim devletimiz de göremez. Bence Türkiye'de en az uygulanabilecek yeni kamu yönetimi kavramlarından bir tanesi; vatandaşı müşteri olarak görme anlayışıdır. Çünkü hem devlet hem toplum, devleti istese de bir şirket gibi göremez. Devletin bizde âli, kısmen kutsal ve manevi bir değeri vardır. Türkiye'de insanlar toplum sözleşmesi gibi bakmaz. "*Devlet benim için var, ben kurdum, ben izin verdiğim oranda var. Benim vergimle Devlet ayakta gibi*" tek tük görüşler olsa bile bizde vatandaş devlet otoritesini içselleştirmiştir. İhtiyaç olarak da devleti güçlü, şefkatli ve yanında görmek ister. Dolayısıyla ben bunun Türk insanında ya da memurunda müşteri-şirket ilişkisi boyutuna dönüşebileceğini düşünmüyorum. Bunu uygulayabilecek ülkeler vardır ama bizim tarihsel sürecimiz, atlattığımız badireler, devletin bizde ortaya çıkışı ya da tarih boyunca kurulan Türk devletlerine de bakarsanız devletin manevi ağırlığı, şehitlik kavramının bu kadar değerli bulunduğu bir toplumda müşteri-vatandaş, işletme-devlet mantığını oturtamazsınız. (VY1)

VY4 müşteri kavramının kapitalist ekonomiye ait olduğunu, vatandaş kavramının ise hukuki ve sosyolojik boyutları olan bir kavram olduğunu ifade etmektedir.

> Müşteri kavramı; kapitalist bakış açısının ürünüdür. Müşteri olarak mal satanlar düşünsün. Bizim için vatandaştır. Vatandaş kavramı, hukuki ve sosyolojik bir

> kavramdır. Vatandaş olmak bu devleti yönetmek iradesinin bir parçası olmaktır. Müşteri olmak bir mal satmadır. Marka ile özdeşleşmez. Ama vatandaşlık öyle değildir. Vatandaşlık; "*bu devletin yönetiminde ben de varım*" demektir. Dolayısıyla siz hitap ettiğiniz kesimin vatandaş olduğunu bileceksiniz. Bunlar kapitalist ekonominin hafifliklerididir. İdare, devlet yönetimleri, dünyadaki devlet yönetimleri böyle hafif değildirler.

V3, vatandaşı müşteri olarak görmenin devleti kâr amacı güden bir yapıya büründüreceğini düşünmektedir. Vatandaşın aldığı hizmetin müşterinin özel sektörde aldığı hizmete benzediğini ancak bunu kavramsal olarak oturtmanın doğru olmadığını belirtmektedir.

> […] Müşteri; bir malı alır, onun parasını verir ve onun karşılığını alır. Vatandaş ile devlet ilişkisine müşteri kavramının ilişkisini odaklarsak bu doğru olmaz. Aldığı hizmet müşterinin hizmetine benzer ama kavramsal olarak oturttuğunuzda bu doğru bir yaklaşım değildir. Burada o zaman devleti de kâr amacı güden bir yapıya büründürmüş olursunuz.

MB2'ye göre mülki idarenin sunduğu hizmetlerin merkezi hizmetler olması sebebiyle müşteri kavramı mülki idareye uymamaktadır. Bir güvenlik hizmeti sunarken vatandaşa müşteri gibi davranamazsınız. Ancak yerel yönetimler bazı hizmetleri sattıkları ve kâr/zarar hesabı yaptıkları için müşteri kavramını kullanabilirler.

> Mülki idare topluma parayla satılan bir hizmete sahip değildir. Bu kavram yerel yönetimler için söz konusu olabilir. Çünkü yerel yönetimler su, otobüs bileti v.s. satarlar. Ay sonunda masrafı ve elde ettiği tutar arasında şirket gibi kar-zarar hesabı yapar. Mülki idarenin sunduğu hizmetler temel merkezi görevlerdir. Bugün bir polis hizmeti sunarken vatandaş bilinci yerine müşteri bilinci ile hareket etme şansınız yoktur. Mülki idarenin merkezi görevleri ana temel devlet fonksiyonlarına sahip olması sebebiyle müşteri odaklı bir yönetim yürütmesi mümkün değildir. Burada karıştırılan konu şudur; bu mülki idare amirlerinin toplumdan uzaklaşması anlamına gelmez, bu konu halkla ilişkilere dairdir, onun müşteri odaklı ya da vatandaş odaklı olmakla ilgisi yoktur. Mülki idare amirlerinin halka olan sempatisinin, ilişkisinin arttırılmasıdır. Fakat ekonomik yurttaşlık anlamında bir durum mülki idarede olamaz.

VY3'e göre kamu hizmetlerinin; belirli nitelikte, kalitede, standartta, herkese eşit şekilde verilmesi gerekmekte olup, müşteri kavramından da bunun anlaşılması gerektiğini başka herhangi bir değerlendirme kriteri geliştirmenin anlamsız olduğunu belirtmektedir.

> Müşteri odaklılıktan; belirli kalite, nitelik, standart geliştirmeye önem verilmesinin anlaşılması gereklidir. Onun dışında piyasa ekonomisi anlamındaki müşteri odaklılık yani bir dükkâna giriyorsunuz, satıcı bunu alırsan yirmi, bunu alırsan elli, bunu alırsan yüz elli lira der. Müşterinin parası çoksa yüz elli liralığı alır. Bir vatandaş nüfus müdürlüğüne gittiğinde alacağı hizmet standarttır. Sana yüz elli liralık nüfus cüzdanı vereyim diyemezsiniz. Biraz daha az, orta geçerli olanı vereyim de

> diyemezsiniz. Kamu hizmetlerinin özelliği standart olması, herkese aynı kalitede, zaman, zemin ve fırsatta sunulması demektir. Kamu hizmeti kaliteli, nitelikli olmalı, zamanında verilmelidir. Müşteri odaklı olarak kamu hizmetini yürüteceğim diye değerlendirme kriteri geliştirmenin çok fazla anlamı yoktur. Vatandaş odaklı olacaksın, kaliteli hizmet vereceksin. Güvenli olacaksın, güvenli hizmet vereceksin. (VY3)

> […] Devlette müşteri kavramı; gidip parası ile bir şey almak değil, ama vatandaşın devlete sunduğu ya da verdiği her şeyin birebir karşılığını almak ya da devlet için tam tersi. Ama bizde devlet ve millet kavramlarının bunların içine sığamayacak bir boyutu vardır. Bunun tam uygulanabilmesi için o ülkedeki vatandaşın tamamen bireysel, ben odaklı, her şeyin karşılığını almak üzere kurulu bir hayata bakış açısının olması lazım. Yakın zamanda doğal afetler yaşandı. Bu milletin seferberlik ruhu ile yardım toplamasını, yardımına gitmesini açıklamak mümkün değil. O zaman o mantıkla "*ben zaten vergimi veriyorum, bu devletin görevi, o yapsın, bana ne*" şeklinde düşünebilecek bir toplum yapısı gerekirdi. Onun için bu kavram bizim hayata, topluma karşı yükümlülüklerimize ve devletle konumlanma şeklimize şu aşamada oturmuyor. […] Orada kastedilen ekonomi kavramı anlamında müşteri değil, ama yine de orada karşılıklı bir bedel ve fayda var. Biz öyle bir millet ve devlet değiliz. […] Müşteri devlet dediğiniz zaman orada sınırları belli, görev ve sorumluluk tanımlarının yapıldığı, kişisel değerlendirmelere ya da hareketlere çok yer bırakmayan saat gibi işleyen bir şey var. Ama devlet de millet de böyle değil. Bizim ülkemizde böyle bir bakış açısı olduğunu düşünmüyorum." (VY1)

K2, vatandaşa tamamen müşteri gözüyle bakmanın doğru olmadığını bununla birlikte vatandaşların kamu hizmetlerine ulaşması ve taleplerinin gerçekleştirilmesi bakımından müşteri gibi davranmak gerektiğini belirtmektedir.

> Böyle bir bakış açısı olabilir ama biz her zaman vatandaşın emrindeyiz, vatandaş için buradayız. Onu müşteri olarak görmek kapitalist bir bakış açısı. Aslında biz onlara hizmet ediyoruz. Temel kamu hizmetlerinde vatandaşa o gözle bakmamak gerekiyor. Ama memnuniyetleri ölçme açısından; vatandaşın kamu hizmetlerine ulaşması, taleplerinin en kısa sürede yerine getirilmesi veya mümkün değilse olmadığı konusunda vatandaşa uygun şekilde bilgi verilmesi en güzelidir. Tamamen müşteri odaklı bakmak kamu mantığına uygun değil. O zaman gelir-gider, kar-zarara da bakmak gerekir. Ama kamu buna bakmaz.

K8 vatandaşlık ve müşteri kavramlarından ziyade önemli olanın vatandaş ile bir bağ kurmak olduğunu belirtmektedir. Nitekim özel sektör de müşteri ile bağ kurmaya çalışmaktadır. İnsan ilişkileri, asık surat algısı gibi konularda özel sektörün tekniklerini kullanabiliriz. Ancak devletin hizmetlerinin karşılıksız verilmesi noktasında vatandaş kavramını müşteri anlamında kullanmak doğru değildir.

> Bizde öyle bir sistem olamaz. Biz vatandaşa hizmet odaklı bakıyoruz. Vatandaş da böyle bir şey beklemez. Vatandaş memnuniyeti bizim için her zaman önemlidir. […]Vatandaştan hiçbir şey beklemeden ihtiyaçlarını karşılıksız bir şekilde gideren devlettir. Devlet düzgün bir vergi sistemi kurar, bütün gelirleri toplar, onu da vatandaşına hizmet olarak götürür. Dünyada bırakın müşteri olarak görmeyi artık 'vatandaşlık maaşı' denilen şey konuşuluyor. Çünkü asıl olan vatandaşın devlete

> gönülden bağlılığını sağlamamız gerektiğidir. Artık özel sektör dahi kendi müşterisi ile bir bağ oluşturmaya çalışıyor. Sadece maddi bağ değil, duygusal bağ kurarak bir ruh ortaya koymaya çalışıyor. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında "*Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür*" hükmü gibi o vatandaşlık bağının yasal olmasının ötesinde, toplumun her kesimi ile ayrıca bizim duygusal bağı da oluşturmamız gerekiyor. Vatandaşa, kendisini dışlanmış, ötelenmiş hissedenlere hiçbir karşılık beklemeden, doğrudan onların sorunlarını çözecek şekilde gitmemiz gerekiyor. Ulaşma tekniği noktasında, insan ilişkilerinin geliştirilmesi anlamında özel sektörün bir müşteriyi bağlama tekniğini kullanabilirsiniz. Örneğin asık surat algısını kaldırıp, kapısına gelen vatandaşın sorununu çözen bütün birimlerin vatandaş ile duygusal olarak bağlantısını kurmayı sağlama anlamında özel sektörün o tekniğini kullanabiliriz. Müşteri anlamında kullanmak devletin mantığına ters. Çünkü devlet birçok şeyi karşılıksız vermek zorunda.

Özel sektör kullanılan müşteri kavramı ile kamu sektöründe kullanılan müşteri kavramı arasında farklılıklar bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinde kâr gözetilmemektedir. Kamu hizmeti toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması için oluşturulmuş ve doğal olarak kamu kurumu-vatandaş ilişkisi ortaya çıkmıştır. Ancak günümüzde kamu hizmetleri sadece kamu kurumları tarafından değil, devletin gözetimi ve denetimi altında özel sektör tarafından da sağlanmaktadır. Bu noktadan değerlendirildiğinde kamu hizmetlerinde kalitenin sağlanmasında vatandaşın müşteri olarak görülmesinde kamu hizmetinin genel anlayışına aykırı olan bir durum bulunmamaktadır (Sezer, 2008, s. 153-153).

B.'ye göre müşteri kavramı katılımcılık, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, yönetişim, halkın taleplerine uygun, halkın duyarlılıklarına cevap verebilen bir yönetim anlamında düşünüldüğünde mülki idareye uygun olduğunu belirtmektedir. Ancak B.'ye göre günümüz dünyasında müşteri kavramı da yetersiz kalmakta bunu insan odaklılık şeklinde genişletebiliriz.

> Eskiden genel yönetim anlayışında yukarıdan aşağıya bir yaklaşım varken, yönetişimle birlikte aşağıdan yukarıya bir yönetim yaklaşımı var. Katılımcılık, şeffaflık, hukukun üstünlüğü gibi belli ilkeler öne çıktı. […] Müşteri denildiğinde kamu görevlileri rahatsız oluyorlar. Onu şu şekilde düşünmek gerekli; 5442 sayılı Kanunda mülki idare amirlerinin vatandaşın dilek ve isteklerini dinlemek temel görevlerinden bir tanesidir. Buna ister vatandaş, ister müşteri diyin, orada gerçekten dilek ve isteklere uygun yönetimi gerçekleştirmek, vatandaşın duyarlılıklarının farkına varmak mülki idarenin en önemli görevlerinden bir tanesidir. Eski anlayışta "*Devlet her şeyi bilir. Elit kesim kamu bürokrasisidir. Bunlar her şeyi bilir. Toplum yararına onlar düşünür*" yaklaşımı varken, bu değişmek zorundaydı ve değişti. Halkın isteklerine ve dileklerine, arzusuna uygun olarak yönetmek gereklidir. Halkın duyarlılıklarına cevap vermek noktasında bunun da mülki idareye uygun olduğunu düşünüyorum. Batı tarzı kavramsallaştırma olduğu için orada müşteri denilmiş, aslında orada temel anlam elbette vatandaştır. Vatandaşla da kısıtlayamazsınız. Çünkü Türkiye'de önemli sayıda yabancı var, turist var. İnsan odaklı diyebiliriz. Bu odaktan bakmamız gerekir. Türkiye şartlarında vatandaş kavramı da dar kalıyor.

MB1 müşteri kelimesinin aslında özünde kâr maksadı gütmediğini belirtmektedir. Önemli olanın vatandaşın mevzuatta belirlenen tüm haklarından yararlanmasını teminat altına almak, güler yüzlü bir şekilde karşılama, kendi fikirlerini iletme imkânı sunmaktır.

> Bazıları müşteri kelimesinden uzak dururlar. Çünkü müşteri dersek ticari işletme gibi görülür, ticari işletme olursa da kâr ön plana alınır, o zaman da kârlı olmayan kamu hizmeti yapılmaz. Ama müşteri kelimesinin ingilizce karşılığı; "*client*"tir, "*customer*" değildir. Buradaki müşteriden kasıt; kârlılık maksadı güden müşteri değildir. Örneğin siz bakkal açsanız müşteri geldiğinde kayıtsız kalabilir misiniz? Buradaki müşteri gibi görmenin maksadı odur. Kâr maksadı zaten finans boyutuyla da ilgilidir. Bir hastane düşünün, çok az hastası var, bunu ayakta tutmanın mantığı yoktur, o hastaneyi kapatırsınız. Daha büyük ilçede aynı hizmet kalitesini veren hastane açarsınız. Vatandaş açısından zararı var mı yok. Ama önemli olan şu; vatandaş devlet dairesine geldiğinde sizin mevzuatta yazdığınız tüm haklarını alabiliyor mu? Hekim güzelce muayenemi yapıp, isabetli teşhis koyabiliyor mu? Memur güler yüzlü davranabiliyor mu? Beni kovar gibi hizmet sunduktan sonra ne kıymeti kalıyor? O zaman asıl soru ben bunu nasıl sağlayacağım sorusudur. Buna ister müşteri diyin, ister vatandaş diyin bu kelime oyunundan başka bir şey değil. Ve vatandaş odaklılığı en çok sağlayan mülki amirlerdir. […] Ben de çalıştığım tüm ilçelerde vatandaş odaklıydım. Bunu derken de nasıl kâr ederim demedim. Vatandaşın haklarını teminat etme, onları güler yüzlü karşılama, fikir hürriyetini sağlama noktalarını önemsedim.

V2, müşteri kavramının mal ve hizmet satma ile bağlantılı olduğunu, mülki idarenin ise bunların sunumunu yaptığını belirterek müşteri kavramının vatandaş memnuniyeti anlamında kullanıldığını söylemektedir.

> Müşteri denildiğinde akla direkt mal ve hizmet satma gelir. Mülki idare amirleri mal ve hizmet satmaz, sunumunu yapar. Bu hizmetlerin parasal bir karşılığı yok. Bir takım kamu hizmetleri ücretsiz şekilde sunulur. Aslında "müşteri" derken buradaki kasıt vatandaş memnuniyetidir. Vatandaş memnuniyetini sağlayacak özel sektörün birçok tekniği kamuda da kullanılabilir. Yeter ki vatandaşımızın işi hallolsun. Memleketin, milletin problemleri çözülsün.

K3, mülki idareye gelen kişilerin memnuniyet ve toplumsal fayda sağlama noktasında müşteri gibi görülmesi gerektiğini belirtmektedir.

> Bizlere gelen kişilerin müşteri gibi görülmesi gerekir. Müşteri şudur; bu kapıdan çıktığı zaman "*ben kaymakam, müdür, memur ile görüştüm. Beni dinledi. Derdime çare oldu. Ya da dinledi ama bana yardımcı olamadı.*" Diyerek memnun ayrılırsa işte bu müşteridir. Yani nasıl bir fayda sağladı; toplumsal fayda. Vatandaşın devletinden memnuniyeti, devletine ve hizmetlerine güveni. Vatandaşın ben bu ülkenin vatandaşı olmaktan gurur duyuyorum demesi.

HDT-MİA ise mülki idarenin YKY çıkmadan önce de halkın taleplerine duyarlı ve halka ilişkilere önem veren bir kurum olduğunu belirterek, özel sektörün de yeteri kadar müşteri odaklı olmadığını belirtmektedir.

> Yeni kamu yönetiminin ilk çıktığı tarihten önce de mülki idare vatandaşın taleplerine duyarlı ve halkın içerisinde bir kurumdu. Hâlâ da öyle. Özel sektörde olduğundan çok daha fazla mülki idareye hesap sorulabiliyor. Bizde özel sektör bile yeteri kadar müşteri odaklı ya da şeffaf değil. Şikâyetçi olacağınız bir konuda özel sektöre ulaşmaya çalışın, bulun birini bulabilirseniz.

Ankette; özelde olduğu gibi kamuda da müşteri odaklı olmanın hizmet kalitesi açısından MİA tarafından bir gereklilik olarak görülüp görülmediği anlaşılmak istenmiştir. Tablo 58'e göre; 138 MİA (%39,8) bu görüşe katılmamaktadır. 148 MİA (%42,7) ise müşteri odaklı olmanın hizmet kalitesi için bir gereklilik olduğunu düşünmektedir. 61 MİA (%17,6) ise kararsızdır. Tarafımızca rakamlardan bu sonuçların seyrinde; kararsız kalan MİA'nın etkisi olduğunu söylemek çok yanlış olmayacaktır. S19 önermesine katılan ve katılmayan MİA'nın sayısının/oranının birbirine çok yakın olması MİA'nın bu konuda tam bir görüş birliğinde olmadığını göstermektedir.

Tablo 58: Kamuda "müşteri odaklılık", hizmet kalitesinin artırılması için bir gerekliliktir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S20	28	8,1%	110	31,7%	61	17,6%	110	31,7%	38	11,1%

S20: Kamuda "müşteri odaklılık", hizmet kalitesinin artırılması için bir gerekliliktir.

MİA' ya göre; modern kamu yönetiminin Türkiye'de en az varlık görecek kavramı; vatandaşı müşteri olarak görmektir. Bulguların sonuçlarından bunun nedenlerinin; (1) Türk toplumunda devletin kutsal ve manevi bir ağırlığının olması ve bu sebeple de işletmevari bir kalıba sokulamayacağı görüşü, (2) Toplumun devletin otoritesini özümsemesi, (3) Toplumun devleti "baba" figürü olarak görmesi, (4) Türkiye'deki devlet ve vatandaş ilişkisinin bir bedel, fayda veya her şeyin karşılığını alma üzerine kurulmaması, (5) müşteri kavramının kapitalist sistemde temel bir kavram niteliği taşıması, (6) vatandaş kavramının sosyal ve hukuki statü taşıması sebebiyle vatandaş kavramının markanın ticari bir kavram olması sebebiyle özdeşleştirilememesi, (7) devletin kâr amacı gütmemesi, (8) müşteri ve vatandaş kavramlarının kavramsal olarak oturmaması, (9) Güvenlik gibi bazı hizmetlerin topluma para karşılığında satılmaması, (10) kamu hizmetlerinin standart olması, (11) özel sektörün dahi müşteri odaklı olamaması şeklinde saptanmıştır.

MİA, "müşteri" kavramının; toplumun taleplerini, ihtiyaçlarını, duyarlılıklarını göz ardı etmeme, hizmetlerin sunumunda memnun ayrılmalarını sağlama, nasıl özel sektör müşterisi için sattığı malın kalitesini, niteliğini, standardını geliştirmeye çalışıyorsa kamunun da vatandaş için bu gelişmeyi yansıtması, mevzuattaki yazılı haklarını alması, onunla bir bağ kurularak fiziki ve ruhen vatandaşa ulaşılması, yani "vatandaş memnuniyeti" kapsamında kullanıldığının farkındadır. Bununla birlikte yine de müşteri kavramının ekonomiye dair olduğu, alt satırlarında kâr, fayda, bedel izdüşümünün olduğu görüşüne sahip olduğundan MİA'nın büyük bir çoğunluğunda bu şekilde kullanılmasının Türk kamu yönetimine uygun olmadığı hâkim anlayış olarak saptanmıştır.

5.4.10. Yönetişim

YKY yönetişimi; kamu, özel ve sivil toplum iş birliğinde yönetime katılmak şeklinde tanımlamaktadır (Toprak Karaman, 2000, s.42). Yönetişim yaklaşımında birden fazla aktör yer almakta, katı hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin yaşandığı bir yönetim süreci tercih edilmekte, devlet doğrudan yöneten bir aygıt olmaktan çıkmaktadır (Çukurçayır, 2002, 96). Bu kısımda, MİA'nın kamu hizmetlerinin yürütülmesinde STK'lar, özel sektör, kamu iş birliği hakkındaki görüşlerine yer verilmiştir. Bu bağlamda STK'lar ile büyükşehir ve diğer belediyeler bakımından görev yapış şeklinin ne şekilde gerçekleştiği, görev çakışmasının olup olmadığı da incelenmiştir.

MB2'ye göre diğer paydaşlar ile iş birliği içerisinde olmak yönetişimi desteklemektedir. Bakanlık da sivil toplumun sorunlarını dinleme ve öneriler getirme konusunda MİA'yı yönlendirmektedir.

> Yönetişimi desteklediklerini düşünüyorum. Düzenli olarak toplantılar yaptıklarını biliyorum. Bakanlık da bu konuda özellikle mahalle muhtarlarını, sivil toplumu toplayarak sorunlarını dinleme ve çözüm önerileri getirme konusunda mülki idare amirlerini uyarıyor. Zaten mülki idare amirlerinin geçmişten beri sivil topluma karşı bir sempatisi vardır ve o ilişkiyi mutlaka sıcak tutarlar. Yerel yönetimlerle ilişkilerine gelince, bazı illerde siyasetten kaynaklanan sorunlar olabilir. Mülki idare amirleri, bazı siyasi gerginlikler, parti farklılıkları nedeniyle bazı popüler belediye başkanlarına yakın olmak istemeyebilir.

VY4'e göre paydaşlar ile iş birliği içerisinde olmak yönetme kolaylığı sağlaması, yerel demokrasiye, demokratik ve katılımcı yönetim anlayışına katkı sağlaması açısından önemlidir.

> STK'lar ile idarenin koordineli bir şekilde çalışması, görev, yetki ve ilgi alanlarının kolaylaştırıcı, hizmet üretici bir yaklaşımla gerçekleştirilmesi arzu edilen bir noktadır. […]Sahada onların sahip olduğu yeteneklerden de istifade etmek isteriz. Her vali ve kaymakam bunu arzu eder. Etmelidir de. Çünkü STK'lar bizim de yönetme kolaylığımızı sağlayan argümanlardandır. […] Bence her zaman bir dirsek teması içerisinde birlikte çalışma, iş üretme, idarenin vali ve kaymakamın STK'lara gerekli değeri ve özeni göstermesi ve onların görüşlerinin mümkün olduğu oranda, bir realite çerçevesinde ve mevzuat içerisinde sahaya yansıtmaları için gayret göstermek gerek. Yönetişim felsefesini benimsemek, birlikte yönetme anlayışını ortaya koymak önemlidir. Zaten mevzuat da bunu istiyor sizden. Toplantılara STK'ları da alın diyor. […]Mevzuat demese de yine onları sürece katmak isteriz. STK'lara dayanan mülki idare amirlerinin daha başarılı işer yapacaklarını, en azından demokratik yaklaşımın ortaya konulmasına imkân tanıyacağını, yerel ve katılımcı demokrasiye katkıda bulunacaklarını düşünüyoruz.

K8 kaymakamın eskiden birçok görevi tek başına yaparken, yeni kazandığı rollerde eğitim, turizm, tarım v.b. alanlarda yöreye bir değer katmak istiyorsa bunu vatandaş, STK, yerel yönetimleri de kattığı bir oluşum ile yapmak zorunda olduğunu, bu şekilde faaliyetlerin daha fazla sahiplenileceğini belirtmektedir.

> Kaymakamın değişen rollerinde bu kaçınılmaz, olmazsa olmaz. Eskiden kaymakam tek başına birçok şeyi yapıyordu. Ama eğer yeni rollerde mülki idare amiri bulunduğu yöreye, eğitime, tarıma, turizme değer katmak anlamında bir şeyler yapmak istiyorsa bunu ister istemez yerel yönetim, STK'lar, vatandaşların da içerisinde bulunduğu bir örgütlenme ile yapmak zorunda. […]Kaymakam onları kullanacak, onlar da kaymakamı kullanacak. Bu iş karşılıklı. Kaymakam bir mülki idare amiri olarak kurumsal anlamda o katıldığı şeye değer katar. Onlar da kaymakamın mülki idaredeki bu değerinden faydalanacak. Kaymakam da sahiplenilmesini sağlayacak. Eğitim ile ilgili bir proje/faaliyet yapıyorsam eğitimle ilgili STK'ları, sendikaları, dernekleri, yerel yönetimi katarsam onlar da sahiplenir. Benim işim de kolaylaşır. Olması gereken budur.

K4, özel sektör ve STK'ların her geçen gün güçlendiğini belirterek, iş birliğinin artırılması gerektiğini belirtmektedir.

> Artırılmalı diye düşünüyorum. Bu bir zaruret. Geldiğimiz nokta itibarıyla Türkiye 1940'ların Türkiye'si değil. Karşımızda özel sektörün dinamizm içerisinde büyüdüğü, sivil toplumun her geçen gün güçlendiği bir Türkiye var. İlçemizde 245 dernek var. Onlarla temas ve iletişim halinde olmak zorundayız. Hakeza özel sektör pandemi dönemi de birçok yerde çalışmayı gerektirdi. İşi sadece imar üzerinden belediyelere bırakmış değiliz. Birçok izin ve yazışmaları biz yürütüyoruz. Organize Sanayi Bölgelerinin Başkanlıklarını valilerin yürütmesi, kaymakamlıkların yönetimde olması, vali, yatırımlar konusunda harekete geçirici güç. Aslında başarılı bir model. Belki buna da mülki idare özel sektör ilişkisi çerçevesinde baktığınızda fayda var.

K5 de STK'lar ile iş birliği içerisinde çalıştıklarını, MİA'nın STK'ya güç verdiğini ve güven kazanmalarında etkili olduklarını söylemektedir.

> Milli Eğitim ile birlikte proje yürüttüğümüz sivil toplum kuruluşları bulunmakta. Bu kuruluşlar ile eğitim ve sosyal amaçlı projelerin içerisinde yer almaktayız. Tamamen sivil toplum ile çalışıyoruz. Ayrıca derneklerle, çeşitli hayır kuruluşları ile iş birliğimiz, faaliyetlerimiz de oluyor. Ancak bunlar bizzat kaymakamlık olarak düzenlediğimiz organizasyonlar değil, bizlerin de davet edildiği, bizler organizasyona katıldığımızda daha güçlü olduklarını belirten derneklerimiz ile çalışmalarımız oldu. Bizim katılımımızla sanki sivil toplum örgütlerimiz akredite oluyor, güven kazanmalarında etkili oluyoruz.

K7 paydaşlar arasındaki iş birliğinin bir denge üzerine oturtulduğunda, çerçevesini düzgün bir biçimde çizdiğinizde yönetişimin mümkün olduğunu söylemektedir.

> Çerçevesini çok iyi çizerseniz mümkündür. Türkiye'de uygulanmaya çalışılan bu model yönetişim kavramı olarak adlandırılıyor. STK ile işbirliği dediğinizde bu pek bizim okuduğumuz öğrendiğimiz gibi gitmiyor. Belirli bir kesimin başka bir kesime dikta etmesi gibi gidiyor. […]Türkiye'de biz bunun dengesini ayarlayamıyoruz. Devlet yönetimleri de toplumsal yapılar da denge üzerine kurulur. […] Devlet yönetimindeki bu ölçüyü bu dengeyi iyi ayarlamamız gerekiyor. İyi ayarladığınız zaman sağlıklı, mutlu nesiller, toplumlar yaratırsınız. Bu dengeyi bozduğunuz vakit adına STK dediğiniz bazı kimseler birtakım siyasal güç erklerini arkasına alıp o doğrultuda hareket etmeye kalkıştığında devletteki dengeyi bozarsınız. Ve böylece mutlu, huzurlu bir toplum yapısından farklı bir toplum yapısına evriliyoruz. Sanatta, bilimde, eğitimde nitelikli insanlar çıkaramıyoruz. Ya da bunlar palyatif oluyor. Hâlbuki devlet dediğimiz kurumsal yapının kendi içerisinde bir tutarlılığı olmalı. Ve bu dengeyi hiç kimse bozmamalı.

V2 zaman zaman STK ve yerel yönetimler ile görev çakışmaları olduğunu ancak şehrin geleceği için bütün aktörlerinde katkı sağladığı bir yönetim ve iş birliğinin gerekli olduğunu belirtmektedir.

> İllaki her yerde görev çakışmaları olur. Zaman zaman iş dünyasında dahi problemler olur. Mesele konuyu/sorunu uhuletle ve suhuletle, konuşarak çözebilmektir. Bir de kendinizi tanımlamanız gerekmekte. Vali ve kaymakamı olarak siz kimsiniz? Ne yapmak istiyorsun? Derseniz ki burada benim dediğim dedik. Weberyen model, dikey hiyerarşik model uygulayacağım diyenler için yapılan yasal değişiklikler çok katkı sağlamaz. Ama derseniz ki ben şehrin geleceğe hazırlanmasında katkı sağlayacağım, uzlaşma, iş birliği, yardımlaşmayı önceleyeceğim, bütün aktörleri herkesin aklını önemsiyorum, şehrin ve insanların gelişmesi, refahı, huzuru için herkesi çok önemsiyorum derseniz o zaman hiçbir problem kalmaz.

B., ilçelere, şehirlere bir değer kazandıracaksa diğer paydaşların öne çıktığı hesabını yapmadan kesinlikle diğer paydaşlarla iş birliği yapılması gerektiğini belirtmektedir.

> Kesinlikle iş birliği yapılması gerekir. Özel sektörle iş birliği yaparak okullar yaptık. İşçiliğini onlar üstlendi. Bu bir iş birliğidir. Aynı zamanda pandemi ile mücadelede

STK'lar, "Vefa Destek Grupları"nda gönüllü olarak çalıştılar. STK'ların amacı doğrultusunda devletle iş birliği yapmaktan kaçınmaması, devletin de buna açık olması gerekir. Ben genelde ilçe lehine yapılacak belli çalışmalar varsa her konuda; gerek belediyelere gerek özel sektöre STK'ya destek olma konusunda açığım. Benim bakış açıma göre; o ilçeye bir şey kazandırılacaksa ve benim destek olmam gerekiyorsa destek olurum, bana düşen bir iş olursa yaparım, o öne çıkmış hesabı yapmam. O anlamda görev çakışması değil, dayanışma ve iş birliği içerisinde yürümesinin önemli olduğunu düşünüyorum. Özellikle koordinasyon boyutunun mülki idarenin üzerinde olduğunu düşünüyorum.

Tablo 59: Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin iş birliği ile mümkündür önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S21	12	3,5%	50	14,4%	36	10,4%	186	53,6%	63	18,2%

S21: Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin iş birliği ile mümkündür.

Tablo 59'dan, MİA'nın %71,8'inin özel, sivil toplum ve kamu sektörünün birlikte iş birliği ile çalışması sonucunda daha etkin, bağımsız, saydam ve denetlenebilir kamu hizmeti sağlayacağını düşündükleri anlaşılmaktadır. %17,9'u ise bu iş birliğinin hizmetlerin etkin ve denetlenebilir olmasındaki etkisine katılmamaktadır. %10,4'ü ise kararsız bir tutum sergilemektedir.

Tablo 60: Toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılması kamu yararını olumsuz etkiler önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S22	39	11,2%	181	52,2%	57	16,4%	53	15,3%	17	4,9%

S22: Toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılması kamu yararını olumsuz etkiler.

Tablo 60'ı incelediğimizde; MİA'nın %63,4'ü toplumsal aktörlerin karar süreçlerine katılmasının kamu yararını olumsuz etkileyeceği görüşüne katılmadığı görülmektedir. %20,2'si ise toplumsal aktörlerin karar sürecine katılmasının kamu yararını olumsuz şekilde etkileyeceği görüşünü savunmaktadır. 57 MİA (%16,4) ise kararsız bir tutum sergilemektedir.

Tablo 61'i incelediğimizde MİA'nın %64,3'ü toplumsal aktörlerin karar sürecine katılmasını yönetime müdahale olarak görmemektedir. %15'i ise kararsızdır. MİA'nın %15,9'u bu görüşe katılmaktadır. %4,9'u ise toplumsal aktörlerin karar

alma mekanizmalarına katılmalarını kesinlikle yönetime müdahale şeklinde değerlendirmektedir.

Tablo 61: Toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılması yönetime müdahale edilmesidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S23	38	11,0%	185	53,3%	52	15,0%	55	15,9%	17	4,9%

S23: Toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılması yönetime müdahale edilmesidir.

Diğer taraftan mülki idare sivil toplum, özel sektör ve kamu ortaklığını kontrol edebilecek sistem olarak mülki idareyi görmektedir.

Tablo 62: Sivil toplum ve özel sektör ile kamu ortaklığını koordine edebilecek tek sistem mülki idaredir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S56	5	1,4%	34	9,8%	40	11,5%	112	32,3%	156	45,0%

S56: Sivil toplum ve özel sektör ile kamu ortaklığını koordine edebilecek tek sistem mülki idaredir.

Tablo 62'ye göre; MİA, sivil, özel, kamu ortaklığını kendisinden başka bir sistemin de koordine edebileceğine %11,2 oranında katılmaktadır. %77,30 MİA bu ortaklığı koordine edebilecek tek sistemin mülki idare olduğu görüşünü beyan etmiştir.

Yönetişime dair mülakat bulgularında; MİA'nın, paydaşlar ile iş birliği yaptığı, ancak STK ile özel sektörün daha da güçlenmesi sebebiyle bu iş birliğinin daha yukarı bir noktaya taşınması gerektiği, sivil toplum ile ilişkilerinin geçmişten beri canlı olduğu, MİA'nın kazandığı yeni roller ile yönetişimin kaçınılmaz olduğu görülmüştür. Bakanlık da bu konuda MİA'yı yönlendirmektedir.

5.4.11. Alternatif Hizmet Sunumu

YKY, kamu ve özel sektör arasındaki ilişkileri değiştirmeyi zorunlu kılan bir paradigma değişikliğidir (Çevik, 2022, s. 441). Bununla birlikte YKY yaklaşımı; devletin kamu hizmetlerinin yürütülmesinden çekilmesi ile beraber kendisinin yürüttüğü kamu hizmetleri yerine kamu hizmetlerinin sözleşme yolu ile özel sektöre gördürülmesi uygulamasıdır (Boztepe, 2018, s. 195). Bu anlayış sadece kamuda özel

sektör tekniklerinin kullanılması ile sınırlı kalmamış özel sektör değerlerinin de kamu da kullanılmasını önermiştir (M. A. Özer, 2005, s. 4).

Aşağıda yer alan iki alt başlıkta YKY'nin ilkelerinden kamu hizmetlerinin sözleşme ile özel sektöre gördürülmesi ile özel sektör teknik ve değerlerinin kamuda uygulanması hakkında MİA'nın görüşleri değerlendirilmiştir.

5.4.11.1. Özel Sektör Tekniklerinin ve Değerlerinin Kamuda Uygulanması

Burada özel sektörde uygulanan teknikler ile değerlerin kamuda uygulanıp uygulanamayacağına dair bulgular ile MİA'nın kamu hizmetlerinde kâr elde etmek ve ihtiyaçları gidermek noktasındaki görüşlerine dair sonuçlar ortaya çıkarılarak incelenmiş ve tartışılmıştır.

V3, özel sektör ve kamu sektörünün farklı bir alan olduğunu belirtmekte, ancak iki alanın dengeye oturtulduğu takdirde uygulanması gerektiğini düşünmektedir: "Bazı özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda uygulanması gerektiğini savunanlardanım. Ama burada işin bir ruhu var. Kamunun da kendine göre bir ruhu var, özel sektörün de kendine göre bir ruhu var. Bu karşılıklı yapıyı iyi oturtmak gerekiyor."

V2 de V3 gibi her iki sektörünün işleyişinin farklı olduğunu şu sözleri ile ifade ederek; "Özel ve kamu sektörü farklı işleyişlere sahiptir, ancak birbirleriyle paralel olmalıdır. Çünkü kamu yönetimi iyi işlemezse özel sektör tıkanır. Özel sektörün büyümesi ve iş yapabilmesi için onları anlayacak, aynı dili konuşmasa bile aynı duyguları paylaşan insanlara ihtiyaç vardır." bu alanların birebir oturmaması sebebiyle özel yönetim tekniklerinin bir kısmının kamuda uygulanabilecekken bir kısmının uygulanmasında zorluklar yaşanacağı görüşünü belirtmektedir.

> […] Özel sektör yönetim tekniklerinin bir kısmı uygulanabilir, bir kısmının uygulanmasında zorlanabilinir. Tencere kapak gibi birebir oturmaz. Ancak büyük bir kısmı da uygulanabilir. Örneğin, şeffaflık, vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, açıklık, etkinlik bunların kamuda uygulanmasına engel bir durum yoktur. Kaldı ki özel sektör de bu ilkeleri ne ölçüde yerine getirebiliyor? Sonuçta aynı toplumda yaşıyoruz, aynı havayı teneffüs ediyoruz, aynı siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel yapıdan etkileniyoruz, aynı insan gücünü kullanıyoruz aynı eğitim sisteminden geçiyoruz. (V2)

VY4 de V2 ve V3 gibi özel ve kamu sektör alanlarının farklı olmasına rağmen birbirlerinin iyi yönlerini aldıkları takdirde özel sektör tekniklerinin kullanılabileceği görüşündedir.

> Bazı alanlar çok motamot değil. Yönetimin ulaştığı noktada birbirinizden istifade edeceğiniz ve edemeyeceğiniz alanlar vardır. Ama özel sektör yapılanması ile devlet sektörü yapılanması arasında mevzuat, hareket farklılıkları vardır, refleksler, işleyişler farklıdır. Bir yönetim geleneğiniz vardır. Özel sektörün yapısı çok daha farklıdır. Birbirlerinin iyi yönlerini alabiliyorlarsa alsınlar. (VY4)

V-MB, özel sektör ve kamu sektörünü kârlılık açısından karşılaştırmaktadır: "Özel sektörün de karşı taraftaki muhatabı halktır. Ama çıktısı farklıdır. Özel sektörde doğası itibarıyla öncelikle kârlılık, ondan sonra müşteri memnuniyeti gelir. Bu da ayakta kalması anlamında yanlış değildir. Ancak bizim amacımız kâr elde etmek değil, kamunun tasarrufu ve vatandaşın memnuniyetidir. Özel sektör, bizimle karşılaştırıldığında biraz daha tasarruflu hareket eder çünkü kâr elde etmek için maliyetleri azaltmak zorundadır." Ancak bazı hizmetlerin belirli şartların sağlanması halinde özel sektöre gördürülebileceğini de eklemektedir.

> […]Ancak bazı hizmetlerin sistemi düzgün kurarak ve denetimi elden bırakmamak şartıyla özel sektör eliyle gördürülmesi mümkündür. Almanlar '*güven, ama denetle*' der. […] Devlet denetimi hiçbir zaman bırakmayacak ve denetimi sonuç verecek. Eğer özel sektörü denetlemezseniz, kârını maksimize etmek için her türlü yolu deneyecektir. Temel kamu hizmetlerinin devlet eliyle yapılması önemlidir. Sonrasında ilkelerini, şartlarını belirlemesi, denetim olması ve cezai müeyyidelerini koymak şartıyla bir sistem kurarak özel sektöre devredilebilir. Yoksa özel sektöre '*gel, Devlet adına al bunları sen de istediğin gibi yap'*, dersen bu iş doğru sonuç vermez. Ama özel sektörü belirli kurallarla denetlersek, hem kârlı, hem de verimli hale getirebiliriz.

HDT-MİA kamu sektöründeki eksikliklerin daha fazlasının özel sektörde de olduğunu belirtmektedir. Ancak HDT-MİA'ya göre kamu daha kurumsal bir nitelik taşımakta ve kamuda yetki, görev, ceza tanımları özel sektöre göre daha belirgindir.

> Tümüyle uygulanamaz. Kamuda bürokraside ne tür eksiklikler varsa Türk özel sektöründe de az ya da benzer eksiklikler, hastalıklar var maalesef. Al birini vur ötekine. Ancak pek çok açıdan kamunun daha kurumsal olduğunu düşünüyorum. Kamuda kimin yetkileri nereye kadar, kim hangi hatayı yaparsa nasıl karşılık görür v.s. bellidir. Kamu sektörünün yok mu eksikliği? Var, ama özel sektörde daha fazlası mevcuttur. Kamu sektörünün ileriye dönük projeksiyonlar ve sistemin kurgulanması açısından özel sektöre göre çok daha iyi olduğu alanlar var. Özel sektörü abartmamak, kamu bürokrasisine haksızlık etmemek gerekiyor.

VY5, bu durumun CHS ile önünün açıldığını belirtmektedir: "CHS'nde bu yolun kapısı açıldı. Özel sektör deneyimine sahip olan kişiler kamu sektöründe çalışmaya başladı. Bakan seviyesinde ve il müdürlüğü seviyesinde bu tür atamalar yapıldı. İl ölçeğinde özel sektör tecrübesini kamuya aktarmak gerekli. Ancak özel sektörden kamuya yönetici aktarmak başka bir konu, tecrübe aktarmak başka bir konudur. Çünkü özel sektör verimliliğe odaklanır, az emek ve az masrafla çok sonuç ve fayda

sağlamayı önemser. Bu, kamu sektöründe de önemlidir aslında. İki araç ile göreceğiniz işi bir araç ile görebiliyorsanız muhakkak bunu yapmanız gerek." VY5'e göre bazı alanlarda özel sektör mantığı işlememektedir. Bu alanları şu şekilde ifade etmektedir:

> […] Ama düz özel sektör mantığı, kamuda özellikle belli alanlarda çok çalışmıyor. Güvenlik, sağlık gibi konulara bu mantıkla bakamazsınız. Yeri geliyor araç ve yakıt hesabı yapıyorsunuz. Bir yere personel gidecek hesabını yaparak otobüs ile git diyebiliyorsunuz. Bir taraftan da ölüm tehlikesi olan hasta için "a" ilinden "b" iline helikopter kaldırıyorsunuz. Bunun masrafını hesap etmemeniz gerekir. Özel sektör karşılığını alırsa gider. Kamunun böyle bir lüksü yok. Çünkü insan canı söz konusudur. Hayvanlar için de böyledir. AFAD, bir hayvanın kuyuya düşmesi durumunda yakıt harcar, saatlerce çalışır ve çalışanlar risk alır. Kamuda özel sektör mantığını birebir uygulamak doğru değil, ama temel felsefesini yerleştirmek gerekli. (VY5)

MB1'e göre hizmetlerin büyük bir çoğunluğu özel sektör eliyle gördürülebilir; "Büyük bir çoğunluğu uygulanabilir. Zaten yönetim bilimi dediğimiz kavramlar Amerika'dan gelir ve tamamen özel sektörden türetilir. Mesela önderlik diyorsunuz. Kaymakam aynı zamanda bir önderdir zaten. Girişimci ruha sahiptir. Bir kaymakam hiçbir zaman validen ya da vali bakandan o manada emir beklemez ki. Yetki genişliği o demek. […] Ve yetki genişliği ilkesi valiye doğrudan inisiyatif alma, hükümet adına karar alma yetkisi veriyor. Bu önderlikle de ilgili bir şey. Ama bunlar uygulanmıyor." MB1, konuyu kamu ve özel sektör arasındaki verimlilik ve kâr amacı açısından değerlendirmiştir.

> […] Kamu yönetiminde verimli olmak neden kötü bir şey? Dağın tepesinde iki vatandaş olsa da ona hizmet götürmeniz gerekir, kârlılığa bakmazsınız. Ben bu iki kişilik vatandaşa en hesaplı şekilde nasıl hizmet götürürüm demek, verimlilik demektir. Şöyle düşünün orada iki vatandaş yaşıyor ve jandarma karakolu var. Jandarmanın devriye arabaları var ve orada öğrenciler var. Jandarmanın arabası zaten o bölgede devriye geziyor. Oraya servis koymak yerine jandarmanın arabasıyla göndersem ne olur? Bu verimliliktir. Nitekim 237 sayılı "Taşıt Kanunu"nda bunun hükmü var. Ama şunu demiyorum orada iki vatandaş var, ben zarar ederim, oraya hizmet götürmeyeyim. Ben oraya kamu hizmetini götüreceğim ama bunu yaparken üç beş tane araba ile değil, tek araba ile yapacağım. Bunun koordinasyonu mülki amirde. Aslında bu konuda mevzuatlar da mevcuttur.

K3, konuya özel sektör değerlerinin kullanılması açısından bakarak bu değerlerin kamuda uygulanabileceğini belirtmektedir. Kamuya gelen her vatandaşın müşteri gibi muamele görmesi gerektiğini savunmaktadır.

> Kesinlikle uygulanabilir. Buraya gelen kişinin müşteri gibi gelmesi gerekli. Müşteri gibi muamele görmesi gerekli. Ben görev yaptığım yerlerde hep şunu söylerim; '*Bugün sen burada müdürsün yarın başka yere gittiğinde başka kurumda sıradan vatandaşsın. Sen burada müdürsün, baban memleketinde vatandaş. Oradaki kişilerin*

sana, senin babana nasıl davranmasını istiyorsan senin de o şekilde muamele etmen gerekli. Empati yapman gerekli.'

K8 kamuda personelin işe alınmasında özel sektör yönetim yaklaşımının benimsenerek nitelikli personel istihdamının sağlanması gerekliliğini şu sözleriyle belirtmektedir; "Aldığımız personelin, kaymakamdan, yazı işleri müdüründen, emniyet müdürüne, jandarma komutanından, büroda duran memura kadar özel sektör mantığı ile işe alınması gerekiyor. En niteliklisini alacaksınız."[130]

K2, özel sektör teknikleri hakkında; "Uygun olanlar kullanılabilir. Faydalı da olur. Her zaman kamunun da kendini geliştirmesi gerekiyor. Özelden veya farklı alanlardan, yeni düşünce ve taleplerin değerlendirilmesi suretiyle yeni yöntemler kullanılabilir." Şeklinde görüş beyan etmiştir.

VY6, YKY'nin özel sektör değerlerinin kamuda uygulanabileceğini, ancak bu konuda halen geleneksel bürokratik yapının aşılamadığını belirtmektedir.

> Yeni kamu yönetimi anlayışı özel sektörün değerlerinin kamuda uygulanabileceğini belirtir. Burada da somut olay odaklı olmak gerekir. Çünkü bazı noktalarda Türkiye'nin geleneksel bürokratik yapısı bunu gerektiriyor. Onu aşamıyorsunuz. Ama İngiltere'de yeni kamu yönetimi anlayışı, işletmeci devlet anlayışı uygulanıyor. Türkiye'de de uygulanmalı mıdır? Evet, uygulanmalıdır. Ama bürokratik yapı açısından uygun değil. Müesses nizam var. O yüzden toplum mühendisliği yapmak gibi devlet içerisinde bürokraside mühendislik yaparak; '*benim aklıma bu geldi, bugün hemen uyduralım'* anlayışı mümkün değildir.

K5 her iki sektör arasında fark görmediğini "Kamu alanı ayrı, özel sektör alanının farklı olduğunu düşünmüyorum. Bence idare bir bütündür. Bir işletme devletten, mülki idareden, mahalli idarelerden bağımsız değildir. İllaki birbirleri ile örtüşen işler yapıyorlar. Herkes birbiri ile adeta dirsek teması içinde." Sözleriyle ifade ederek paydaşlar ile karşılıklı olarak birliktelik oluşturulması gerekliliğini vurgulamaktadır.

> […]Bizzat ben bir işletmeyi veya özel bir bankayı ilgilendiren bir işi yönetmiyorum. Bu noktada pandemi güzel bir örnek oldu. Pandemide devlet bütün kurum ve kuruluşları özel ayırt etmeden denetledi. Bunu da mülki idare üzerinden yaptı. Evet, biz her an her dakika yönetmiyoruz. Ancak işlerin bazen sıkıştığı, çözüm gereken yerlerde sivil toplumla, derneklerle, vatandaşlarla iş birliği içerisinde olmak zorundayız. Onlar da mecburen devlet ile iş yapmak zorundalar.

[130] Bununla birlikte K8 aynı zamanda kamuda sosyal politikanın bir uygulama aracı olarak niteliksiz personelin de çalıştırılması gerektiğini ancak yine de bir işi en iyi yapacak şekilde eğitilmesi gerektiğini belirtmiştir: "Aynı zamanda devlet niteliksiz insanı da çalıştırmak zorundadır. Bu da bir sosyal politika uygulama aracıdır. Hep nitelikli personeli çalıştırayım, peki niteliksiz personel ne olacak? Ama o işi de en iyi yapacak niteliksiz personele ihtiyacımız var. Kişi niteliksiz olabilir ama ona o işi öyle bir öğretirsiniz ki işinin en iyisini yapar. Nitelik katarsanız."

MB3 ise bu tekniklerin kamuda uygulanamayacağını şu sözleri ile ifade etmektedir: "Özel sektör kâr amacı güder. Kamu sektörü ise böyle bir amaç gütmez. Kamu yönetiminde bunlar mümkün değil. Kâr amacı güden kuruluşlarda uygulanan teknikleri nasıl kamuda uygulayabiliriz? Uygulanacağını düşünmüyorum."

Tablo 58'den de görülebileceği üzere MİA arasında gerçekleştirilen nicel araştırma sonuçlarında özel sektör teknik ve yöntemlerinin kamuda uygulanması konusunda MİA arasında bir görüş birliği bulunmamaktadır.

Tablo 63: Özel sektör teknik ve yöntemleri kamuda uygulanmalıdır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S25	24	6,9%	87	25,1%	78	22,5%	126	36,3%	32	9,2%

S25: Özel sektör teknik ve yöntemleri kamuda uygulanmalıdır.

Tablo 63'e göre; MİA, %32 ile özel sektör teknik ve yöntemlerinin kamuda uygulanmasına karşı çıkmaktadır. %22,5 oranında MİA ise bu konuda kararsızdır. %45,5 MİA ise özel sektör yöntem ve tekniklerinin kamuda uygulanabileceği görüşündedir. Kararsızlar dikkate alındığında MİA'nın bu konuda çok fazla görüş birliğinde olmadığı görülmektedir.

Tablo 64: Özel sektör yönetim ilkeleri kamuda uygulanmalıdır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S26	31	8,9%	105	30,3%	69	19,9%	116	33,4%	26	7,5%

S26: Özel sektör yönetim ilkeleri kamuda uygulanmalıdır.

MİA'nın %39,2'si özel sektör yönetim ilkelerinin kamuda uygulanmasına katılmamaktadır. %19,9'u bu konuda kararsız olup, %40,9'u bu görüşe katılmaktadır. Kararsızların oranının %19,9 olması aslında MİA'nın bu konuda çok da hem fikir olmadıklarını göstermektedir. (Tablo 64)

İlk olarak MİA'nın "kamu hizmetlerinde amaç kâr etmektir" önermesine (S28) verdiği cevaplar değerlendirilmiştir. MİA'nın %98'i bu görüşe katılmamaktadır. Bu görüşe kesinlikle katılmayanlar MİA'nın yarıdan fazlasını oluşturmaktadır (%53,9). Bu görüşe katılanların oranı ise sadece %0,9'dur. %1,2 oranında kararsız MİA bulunmaktadır. MİA'nın%89,1'u kamu hizmetlerinde amacın ihtiyaçların

karşılanması olduğunu savunmaktadır. %6,7'si ise bu görüşe katılmamaktadır. %5,7'si ise bu konu hakkında kararsızdır. (Tablo 65)

Tablo 65: Kamu hizmetlerinde amaç kâr etmektir ve Kamu hizmetlerinde amaç ihtiyaçların karşılanmasıdır önermeleri (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S28	187	53,9%	153	44,1%	4	1,2%	2	0,6%	1	0,3%
S29	4	1,2%	19	5,5%	15	4,3%	214	61,7%	95	27,4%

S28, S29: Kamu hizmetlerinde amaç kâr etmektir, Kamu hizmetlerinde amaç ihtiyaçların karşılanmasıdır.

MİA'nın "Özel sektör teknik ve yöntemlerinin kamuda uygulanması" ile "özel sektör yönetim ilkelerinin kamuda uygulanması" önermelerine verdiği cevaplarda; katılanlar ile katılmayanlar arasındaki oranların çok yaklaşık olmasına rağmen, MİA bu önermelere katılmak ile birlikte, kamudaki hantallığın özelleştirmeler ile giderilebileceğine karşı çıktıkları görülmektedir (Bkz. Tablo 67). Öte yandan S28 ve S29 önermelerinden MİA'nın hizmetlerde amacın kâr elde etmek değil, ihtiyaçları karşılamak olduğu görüşüne sahip oldukları görülmektedir.

Mülakat bulgularının en belirgin sonucu; MİA özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda uygulanabileceği görüşünde olmakla birlikte, özel sektör ile kamu sektörünün farklı alanlar olması sebebiyle özel sektör teknik ve değerlerinin kamuda uygulanması çeşitli zorlukları ortaya çıkarabileceğinden, bunların mülki idare sistemine ve kamuya tümüyle alınamayacağı ve birebir uygulanamayacağıdır.

Bulguların sonuçlarına göre bu teknik ve değerlerin tamamıyla kamuda uygulanamamasının nedenleri; (i) kamu ve özel sektör alanının birbirinden farklı olması, (ii) bu teknik ve değerlerin kamuya adapte edilmesinin çeşitli zorlukları içinde barındırması (örn: vatandaşı müşteri gibi görmek), (iii) özel sektör ve kamu sektörü yapılanmasının mevzuat farklılıkları içermesi, (iv) çıktılarının farklı olması, (v) özel sektörün amacı kâr elde etmek iken, kamu sektörünün amacının vatandaş memnuniyeti, kamu yararı ve hizmet olması, hatta bunları gerçekleştirmek için zarar dahi edilebileceği, (vi) özel sektörün amacı maliyetlerin azaltılması iken, kamunun amacının tasarrufun sağlanması olması, (vii) her iki sektörün verimlilik anlayışı algısının farklı olması, (viii) devletin temelde yaptığı işlerin devlet kanalıyla yapılması gerekliliği, (ix) kamunun daha kurumsal olması, (x) sadece kamunun değil, özel sektörün de eksikliklerinin olması, (xi) kamuda özel sektöre nazaran yetkilerin

daha belirgin olması, (xii) kamuda özel sektör ile karşılaştırıldığında bir hata yapıldığında ceza ve yaptırımların daha sarih olması, (xiii) Türk kamu yönetiminin geleneksel bürokratik yapısının aşılamaması, (xiv) kamuda özel sektörün teknik ve değerlerinin uygulanmasını sağlayacak denetim mekanizmasının ve şartların henüz gelişmemiş olması.

Bulgudan çıkardığımız sonuçlardan aynı zamanda MİA bu tekniklerin kamuda uygulanmasını birtakım şartlara bağlamaktadır: (i) özel sektör teknik ve değerlerinin iyi yönlerinin alınması, (ii) denetleme, kural koyma, koşulların belirlenmesi, cezai yaptırımların belirgin olduğu bir sistem kurulması (iii) işin ruhunu bozmadan örgüyü iyi bir şekilde yerleştirmek, (iv) kamu elverişli şekilde çalışmadığında özel sektör de tıkanacağından, özel ve kamu sektörünün birbiri ile paralel bir düzeyde olmasının/gitmesinin sağlanması.

Bulgudan çıkarılan sonuçlardan bir tanesi de; MİA'nın, kamunun çok kötü, özelin ise çok iyi olduğu anlayışının kabul edilmesinin kamu yönetimine haksızlık olduğu görüşüne sahip olmasıdır. Hatta özel sektörün bazı özellikleri mülki idarede ve kamuda uygulanmaktadır. Önderlik, girişimci ruha sahip olma, inisiyatif alma zaten MİA'da da olan değerlerdir. MİA, şeffaflık, hesap verebilirlik, açıklık, vatandaş odaklılık ilkelerinin kamuda uygulandığını, merceğin aslında biraz da özel sektörün bu ilkelerin ne kadarını uygulayabildiği noktasına çevrilmesi gerektiğini düşünmektedir.

Bulgu sonuçlarında verimliliği sağlamak adına kamuda özel sektör tekniklerinin kullanılmasından başka yöntemlerin de bulunduğu düşüncesi ortaya çıkmıştır. Ayrıca kamudaki verimlilik ile özel sektördeki verimliliğin farklı olduğu belirtilmiştir.

Tüm bunlarla birlikte bulgulardan; kamuya daha nitelikli personel alma ya da kamuya gelen her vatandaşın müşteri gibi muamele görmesi şeklindeki özel sektör değerlerinin kamuda da kullanılabileceği sonucu çıkmıştır. bulgularından kamu personel rejiminin sözleşmeli olması ve iş güvencesi olmayacak şekilde yürütülmesi görüşü de ifade edilmektedir. Dolayısıyla hem özel sektör değerlerinin hem de bazı hizmetlerin sözleşmeli olarak gördürülmesi noktasında MİA'da kamuya personel alımı ve personelin ömür boyu istihdamı yerine belirli şartlarda iş güvencesinin devam edeceği bir personel sistemini tercih ettiği görüşünün olduğu görülmüştür. Aslında tüm bunlardan hareketle MİA'nın çoğunluğu arasında özel sektörün temel felsefesini benimsenmesinin önemli olduğu da görülmektedir.

Bu görüşlerden farklı olarak bir MİA kamu sektörü ile özel sektör alanı arasında fark görmediğini, idarenin bir bütün olduğu görüşünü belirtmiştir. MİA'dan bir kişi ise kâr amacı güden kuruluşlarda uygulanan tekniklerin kamuda uygulanmasını mümkün görmemektedir.

Bulguları literatür ile karşılaştırdığımızda; kamu ve özel sektörün ayrı ya da farklı bir alan olduğuna dair görüşler MİA'daki görüşler ile benzerdir. Bir grup her iki sektörün farklı bir alan olduğunu belirtirken, ikisi arasında bir fark olmadığını belirten görüşler de mevcuttur. YKY'nin temel mantığı, kamu sektöründeki yönetimin özel sektördeki yönetimden anlamlı bir şekilde farklı olmamasıdır (Peters, 2002, s. 161). Taylor (1947, s. 1)'a göre de "…en iyi yönetim, açıkça tanımlanmış yasalara, kurallara ve ilkelere dayanan gerçek bir bilimdir… Bilimsel yönetimin temel ilkeleri, en basit bireysel eylemlerimizden en büyük şirketlerimizin çalışmalarına kadar her türlü insan faaliyetine uygulanabilir." Bir başka deyişle Taylor; "yönetim yönetimdir" demektedir. Burada kamu sektörü yönetiminin özel sektör yönetiminden farklı olması gerektiğine veya farklı olacağına dair herhangi bir öneri yoktur.

Bununla birlikte kamu ve özel sektör yönetim tekniklerinin aynı olduğu düşüncesinde olanlara karşı çıkanlar da bulunmaktadır. Allison (t.y., 18-21), özel sektör ve devlet dairelerindeki yöneticilerin hedef belirleme, personel alımı gibi ortak görevleri paylaştıklarını kabul etmiş olsa da, pek çok özel sektör yönetim becerisinin veya uygulamasının doğrudan kamu sektörüne aktarılmasının pek olası olmadığını düşünmektedir. Allison kamu ve özel sektör farklılıklarını şu şekilde sıralamaktadır. Kamu yöneticilerinin hem karar alma, hem de görevlerinde kaldıkları süre bakımından sahip oldukları zaman, özel sektör yöneticilerine göre çok daha kısadır. Kamu sektöründe hakkaniyet ilkesi ön planda iken özel sektörde verimlilik ilkesi öncelenmektedir. Kamu sektörü yöneticileri yargı ve yasamanın yakın takibindeyken, özel sektör yöneticileri daha özgürdür. Kamu kurumlarında başarının ölçülmesinde belli standartlar yoktur. Nitelik ve denetim bakımından kamu sektöründe insan kaynakları sorunlu bir alandır. Kamuda yöneticiler genellikle çok çeşitli baskılara yanıt olarak kararlarda arabuluculuk yapmaya çalışırlar, iç ve dış gruplardan oluşan bir koalisyon oluşturmak zorundadırlar. Özel sektörde, bu durum üst düzey yöneticilerin astlarına emir vermesi veya talimat vermesi yoluyla ilerlemektedir.

Özel ve kamu sektör farklılığı dışındaki diğer bulgu sonuçlarını literatür ile birlikte değerlendirdiğimizde; YKY'nin yayılmasında önemli rol oynayan küreselleşme, özel sektör için kapsamlı bir rekabet ortamını zorunlu kılarken, kamu sektörü için ise etkili bir kamu hizmeti sunumunu kaçınılmaz hale getirmiştir (Aksoy, 1998, s. 10-12). Bununla birlikte Bedük (2011c, s. 6-7)'e göre, özel sektör mantığıyla kamuyu yönetmeye çalışmak, modern yönetim ilkeleriyle kesinlikle uyuşmamaktadır. Bedük'e göre kamu sektörünü özel sektör mantığıyla yönetmeye çalışmak, tıpkı özel sektörü kamu mantığıyla yönetmenin imkânsızlığı gibi sonuçsuz bir çabadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektör kurallarına göre yönetilmesi, onların "iktisadi birimler" olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak güvenlik, eğitim, sağlık ve tarım gibi temel kamu hizmetlerinin özel sektör yaklaşımıyla yürütülmesi mümkün değildir. Devletin başarısızlığı, özel sektörde iflas eden işletmelerin başarısızlığına benzemez, çünkü devlet tek ve tüzel bir kişilik olarak halkın güvenliği, eğitimi ve sağlığı gibi temel hizmetleri her durumda sunmakla yükümlüdür. Özel sektör sadece kar-zarar dengesine bakarken, kamu sektörü hukukun üstünlüğü, fırsat eşitliği, açıklık, şeffaflık, verimlilik gibi çok daha geniş bir dizi ilkeyi gözetmek zorundadır. Kamu hizmetleri, ekonomik zarar söz konusu olsa bile, devletin varlığını sürdürmesi adına devam ettirilir.

Görüldüğü gibi özel sektör teknik ve değerlerinin birebir kamuda uygulanması, halen var olan kamu bürokrasisinin kendine ait nitelikleri, kökleşmiş alışkanlıklar, hukuki yapılarının farklı olması, örgütlenmelerinin farklı olması sebebiyle zor görünmektedir. Ancak MİA'nın belirttiği şartlar gerçekleştirildiğinde kurallar, sınırlar iyi bir şekilde oturtulduğunda bazı ilkelerinin de uygulandığı hesaba katılırsa büyük oranda uygulanabilir görünmektedir. Ancak personel sistemi rejimindeki güvencenin kaldırılması ve tamamen sözleşme ile performansa dayalı olması kapsamlı bir reform ve mevzuat değişikliğini gerektirmektedir.

Buna göre YKY'nin amacı; piyasa odaklı yapılar oluşturarak rekabeti teşvik etmek ve kamu yönetiminde işletme tabanlı yapıların yaygınlaşmasını sağlamaktır (Ömürgönülşen, 2003b, s. 23). Ancak kamu yönetimi, serbest piyasanın aksine rekabetin bulunduğu bir ortamı kabul etmeye yanaşmamaktadır. Ancak kamu sektörü ile özel sektör arasındaki farklardan bir tanesi de kamuda rekabetin olmamasıdır (Eren, 2003b, s. 85). Nutt (2005, s. 292)'a göre kamu sektöründe rekabetin yerini iş birliği almaktadır. Al (2006, s. 191)'a göre önemli olan; kamu hizmetlerinin özel ya

da kamu sektörü tarafından yapılmasından ziyade onun tekel ortamı yerine rekabet ortamında yürütülmesidir.

5.4.11.2. Kamuda Hizmetlerin Sözleşme Yoluyla Özel Sektöre Gördürülmesi

Son yıllarda yaşanan değişim ve dönüşüm, kamu hizmetlerinin sunum biçimini de etkilemektedir. Geleneksel ve modern süreçlerde hizmetlerin, bizzat kamu kuruluşları tarafından gerçekleştirilmesi anlayışı terk edilerek, yerini artık verimlilik, ekonomik kaygılar, demokratik ve toplumsal değerler, vatandaş memnuniyeti gibi sebeplerle kısmen de olsa doğrudan kamu ve kamu kuruluşlarının katılımı ile iş birliği içerisinde veya bir kısmının devletin gözetimi ve denetimi altında ya da tamamen özel ve gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülmesi anlayışı hâkim olmuştur. Ülkemizde de tekel niteliği taşıyan bazı alanlar özel sektör ve uluslararası kuruluşlara açılmış durumdadır (Bilgiç, 2013, s. 39 ve 43). Bu kısımda kamuda hizmetlerin sözleşme yoluyla özel sektöre yaptırılmasına ilişkin MİA'nın görüşlerine yer verilmiştir.

MB1 eğer bir hizmetin yapılmasında denetim ve karar mercii yine MİA olacaksa bunun sözleşme yoluyla özel sektöre yaptırabileceğini belirtmektedir.

> Buna idari sözleşme deniliyor. Birtakım imtiyazların devri var. Bu hizmetlerin yürütülmesinde denetim ve karar mercii vali ve kaymakam olmak kaydıyla, bu hizmetler idari sözleşmelerle yürütülebilir. Örneğin bir kamu hizmeti satın alacaksınız, bu tekeldir. Çünkü bir kamu hizmetinin imtiyaz sözleşmesi ile devredilmesi; bir tekel devrediyorsunuz demektir. Onun denetiminin yine vali ve kaymakamda olması, vatandaş o hizmetten satın alamadığında vali ve kaymakamın devreye girmeleri kaydıyla olabilir. Bunda bir engel yok.

B.'ye göre; "Belli hizmetler konusunda özel sektörden hizmet alınabilir. Örneğin, temizlik veya ulaşım gibi alanlar buna örnek olabilir. Ancak devletin bunları özel sektörden iyi kontrol ederek alması gereklidir." B.'ye göre kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ile önemli gelişmeler kaydetmiştir. Belki özel şirketleri incelersek bazılarında daha hantal bir yapı ile de karşılaşabiliriz.

> […] Bizim devlet kültürümüzde özel sektöre biraz şüpheci bir yaklaşım var. Ama İngiltere kapitalist devletin doğduğu yer, kamu-özel ayrımı sınırları o kadar net değil. Birçok alanda o devlet kültürü içerisinde özel sektörün iş yapabilmesi daha mümkün görünüyor. Türkiye'de kamu yönetimi olarak aslında etkin ve verimli olmak noktasında yeni kamu işletmeciliği anlamındaki birçok alanda iyi gelişmeler yakaladık. Ancak büyük holdinglerin, büyük şirketlerin yönetim yapısına baksanız; belki daha hantal yapılarla karşılaşabilirsiniz.

Ancak VY3 de B. ile aynı görüşü paylaşarak bazı hizmetlerin sözleşme yoluyla özel sektöre gördürebileceğini düşünmektedir:

> Bazı taşıt hizmetleri ve bazı binaların temizlik hizmetleri özel sektöre gördürülüyor. Diğer tüm kamu hizmetleri daha çok kamu tarafından yerine getiriliyor. Bazı kurullar ve komisyonlar zaten kamu ağırlıklı. Bir hizmetin özele yaptırılması, tüm kamu hizmeti olma özelliğinin dışında herkesin yapabileceği durumlarda olabilir. Örneğin evinize su bağlanacaksa, bu suyu belediye görevlisi de bağlayabilir veya bir firma ile anlaşma yapılabilir, o da bağlayabilir. Zaten yasada onun muadili ve mukabili hizmet üreten kurumlar vardır.

Ancak VY3'e göre kamu gücü kullanarak yapılan ve devlet sorumluluğunda olan işlemlerin özel sektöre yaptırılması mümkün görünmemektedir.

> […] Nüfus cüzdanı vereceksiniz bunu dışarıdan kitapçı, kırtasiyeciyi yetkilendirerek "*sen de nüfus cüzdanı ver*" diyemezsiniz. Bu bir münhasır kamu hizmetidir. Kamu eliyle yürütülmesi gereklidir. Tapu vermek, disiplin değerlendirmesi yapmak örneklerini de sayabiliriz. Yani kamunun kamu olma özelliğinden dolayı da kamunun tekelinde, vatandaşın genel güvenliğini temin eden ve devlet sorumluluğu altında olan bazı hizmetleri özele gördüremezsiniz.

VY3 ve B.'ye göre kamu sektörü "kötü", özel sektör "iyi" demek doğru değildir. Öte yandan VY3'e göre özel yaparsa daha iyi yapar yaklaşımı her zaman doğru bir yaklaşım değildir.

> […] Peşinen özel sektör iyidir, kamu sektörü kötüdür diyebilmek çok kolay değil. Bazen özelleştirmek iyi anlamına gelmiyor. Özelleştirmenin de kendi iç bürokrasisi bazen yönetim sistemine uyumlu olmayabiliyor. (B1)

> […] Diğer taraftan bir hizmeti özel sektör yapıyorsa iyi yapar, kamu yaparsa kötü yapar ön kabulünden kaçınmak gerek. Kamu da yeri geldiğinde hizmeti en kaliteli şekilde yapabilir. Özele devrettiği bazı hizmetleri de özel sektör ağzına yüzüne bulaştırabilir. (VY3)

K2 sürekli olan görevlerin kamu eliyle devam etmesinden yanadır. Geçici hizmetler ise hizmet alımı ile özelden sağlanabilir. Böylece özele de imkân tanınmış olacaktır.

> Temel kamu hizmetleri, süreklilik arz eden kamu hizmetlerinin mutlaka devamlı görevliler tarafından yürütülmesi gerekli. Ama kısa süreli, geçici hizmetler veya hizmetin özelliğine göre hizmet alımı yöntemi ile yürütülebilir. Örneğin temizlik hizmetleri daha önce taşeron sistemi ile yürütülmekteydi. […]Her şeyi devletin yapması çok da mantıklı değil. Hem de özele imkân tanınmış oluyor.

V3'e göre devletin hem kamu hem özel sektör tarafından yapılabilecek hizmetleri bulunmaktadır: "devlet eskisi gibi tamamen kamu eliyle bu işleri yürüten bir nüve değil. Yarı kamu yarı özel sektör anlayışını ortaya koyan bir yapıya sahip. Evet, devlet, otoritesini, gücünü, kendi kimliğini ortaya koymalıdır. Kamu eliyle doğrudan yürütülecek işler de olmalı. Ama özel sektör eliyle veya özel sektör etkileşimiyle de yürütülecek işler olmalıdır."

> […] Tanıtım faaliyetlerimiz ve bazı özel nitelikli projelerimizi, toplumda değişim ve dönüşüm yaratacağımız önemli projeleri Avrupa Birliği ya da ajans finansmanı sağlayarak veya elimizdeki diğer imkânlarla özel sektör eliyle yürütüyoruz. Bu süreçte, kamunun da bu yöntemlere uyum sağlayarak performansını artırabilmesi için çeşitli stratejiler üzerinde düşünüyoruz. Organize sanayi bölgelerimiz var. Bu alanlarda tamamen özel sektörle iletişim içerisinde olduğumuz için buralardaki örnekleri yine örneklemeler yoluyla kamu alanına taşıyarak sonuçlar elde ediyoruz. Altyapı, üstyapı ve servis hizmetleri gibi alanlarda ihalelerle satın alma veya hizmet alma yöntemlerini kullanıyoruz. [...] Özellikle bazı kadastrol faaliyetlerden işletmelere kadar birçok alanda özel sektörle iş birliği içinde projelerimiz bulunuyor. Bu projeler arasında işletmelerin devredilip özel sektöre işlettirilmesi veya arazilerin değerlendirilmesi gibi ciddi çalışmalarımız yer alıyor.

K3'e göre merkezi idarenin sorumluluğunda başlanarak gelişim sürecini tamamlayarak belirli bir olgunluğa erişen hizmetlerin özel sektöre devredilmesi gerekmektedir. Bu devir merkezi idaredeki bürokrasi ve hantallığı azaltacaktır.

> Cumhuriyetin kuruluşunda; bezi, ayakkabıyı birçok şeyi devlet üretmeye başladı. Devlet özel sektörü yetiştirdi ve "*Ben artık bunları üretmeyeceğim, bu iş benim işim değil. Ben buradan çekiliyorum*" dedi. İpliği dokuyacak birçok özel müteşebbis gelişti. Türkiye'de savunma sanayisini devlet yürütür ama birçok parçanın bir araya geldiği kompleks bir yapıda bu parçayı da sen üret, ben bunları sizden alayım, birleştirerek bütün haline getireyim, diyecek. Dünyanın birçok gelişmiş ülkesinde devletin himayesi ve desteğinde savunma sanayisini özel sektör yürütüyor. Merkezi idarenin sorumluluğunda başlanılan ve artık olgunluğa erişen, kendi ayakları üstünde durmaya başlayan işleri merkezi idare üzerinde tutmak, bürokrasi ve hantallığı artırır. Devletin büyük hizmetlerinin bir süre sonra özel sektörde tekâmül etmesi daha doğru bir yöntemdir. Biz belirli hizmetleri olgunlaştırdıysak ve özel sektör de bunu benimsediyse ve bizden daha iyi yapıyorsa hemen elimizi eteğimizi çekip işi ona devretmek zorundayız.

VY5, kamudaki bazı açıkların özel sektör ile kapatılabileceğini şöyle ifade etmektedir: "İş birliğine her zaman ihtiyaç var. Kamu kurumlarının yetersiz kaldığı ya da mevzuata takıldığı durumlarda o alanda çalışan özel sektör birimleri ve STK'lar ile o açık kapatılabiliyor. Çünkü bunlar daha esnek bir çalışma sistemine bağlı, daha rahat hareket edebiliyorlar."

V2'ye göre önemli olan hizmetin nereden alındığından ziyade hizmet sunmaktır; "Valilik olarak çoğu hizmetin büyük bir kısmını ihale yoluyla veya farklı yöntemler ile dışarıdan tedarik ediyoruz. Zaten öyle de olması gerekiyor. Bizim buradaki görevimiz, duruma vaziyet etmek, koordinasyon sağlamak ve hizmet sunmaktır. Maksat iş yapmak, hizmet sunmaksa hizmeti nereden aldığımızın bir önemi yoktur."

MİA'ya kamuda özel sektöre yaptırılan hizmetlerin olup olmadığı da sorulmuştur. VY5 yaşlı ve engelli bakım hizmetlerinin özel sektörü eliyle gerçekleştirildiğini belirtmektedir.

> Örneğin yaşlı ve engelli bakım hizmetleri özel sektör eliyle de yürütülüyor ve devlet bu hizmetlerin bedelini karşılıyor. Özel sektörle iş birliği yapılan birçok alan var. Örneğin illerde Göç Müdürlükleri var. Yaptığımız iş ve işlemlerle ilgili nabız yokluyoruz göçmenlerle ilgili çalışan STK'lar ve akil insanlar aracılığıyla sorunları tespit ediyor, önerilerini alıyoruz ve yabancıların topluma uyumları ile ilgili ortak faaliyetler yürütüyoruz.

K1 ve K3, vatandaşa dönük hizmetlerde özel sektörden hizmet almadıklarını belirtmektedir.

> Biz merkezi idarenin taşra teşkilatıyız. Bize gelen bütçe doğrultusunda alım yapabiliriz. Ancak şu an itibarıyla Kaymakamlık olarak özel sektörden hizmet alımı şeklinde herhangi bir işlemimiz mevcut değil. Eski dönemlerde yemekhane için özel sektörden hizmet aldığımız olmuştu. Ancak vatandaşa yönelik hizmetlerimizde şu anda özel sektörden hizmet alımımız bulunmamakta. (K1)

> *'Şu işi yapacağız, özel sektörden de şöyle istifade edelim'* dediğimiz hiçbir bütçe ve kaynağımız yok. Ama geçmişte böyle bir bütçemiz vardı. O zamanlar piyasadan her türlü işi satın alabiliyorduk. Kamunun ihtiyacı olan işleri, ihale için gerekli olan süreci bütçenizle yapabiliyordunuz. (K3)

Öte yandan V3 kamuda personel istihdamının sözleşme ile yapılması gerekliliğini savunmaktadır. Bu istihdamın sözleşmeli, iş güvencesi belirli kriterlere bağlanmış olan, tanımların açık şekilde belli olduğu bir sistem olması gerekliliğini savunmaktadır.

> Türk kamu yönetiminde kadrolu memuriyet uygulamasının sona erdirilmesi gerektiğini düşünüyorum. Sözleşmeli, performansa dayalı, iş güvencesi olmayan ancak belirlenmiş kriterlere dayalı bir sistem benimsenmeli. Kişi, görevini yerine getirdiği müddetçe iş güvencesine sahip olmalı, ancak performansını yerine getiremeyenlerin değerlendirilmesi somut kriterlere bağlı olmalı. Bir mülki idare amiri veya bir amiri ile sıkıntı yaşamışsa belki ikinci bir amire tekrar başka bir yerde çalıştırma, eğer orada da aynı sıkıntıyı yaşıyorsa artık iş güvencesinin sona erdiği bir modelleme olması gerekmektedir. Çünkü mevcut sistem, kamu bürokrasisini etkin çalışan yüzde on, pasif duran yüzde doksan bir sistem haline getiriyor. Bu durum, gerçek anlamda üreten, emek veren insanların sırtına yük bindiriyor. Türkiye genelinde yüzde on verimle çalışıldığına inanıyorum, ki bu oldukça düşük bir oran. Bu sorunun çözümü memur yasası ile mümkün değil. Mevcut sistemde ne ödüllendirme ne de cezalandırma sistemi bulunmaktadır. Kişi istediği gibi hareket edebilir. Şu anki durumda hükümetler değiştikçe memurlar rol değiştiriyor ve bu da sorunlara neden oluyor. Bu duruma karşıyım. Bahsettiğim model, kurallarla belirlenmiş, hesap verebilir ve herkesin onaylayabileceği bir sistemdir. Ancak mevcut sistem kamunun vicdanının onaylayabileceği bir sistem değildir, bu nedenle hizmet alan insanlar da mağdur olmaktadır. (V3)

> […]Devlet memurluğu maalesef Türkiye'de artık oraya yerleşince biraz tembelliğe yol açıyor. Örneğin birçok kamu kurumunun taşeron aracılığı ile yüz kişiyle yaptığı bir hizmeti o yüz kişiyi daha sonra kamuya geçirdikten sonra maalesef yeni personel alma ihtiyaçları doğdu. (K2)

Anket kısmında da hizmetlerin birtakımının özel sektör tarafından sözleşmeye bağlı olarak yürütülmesi hakkında MİA'nın görüşleri incelenmiştir.

Tablo 66: Bazı hizmetler, özel sektör tarafından sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S24	14	4,0%	35	10,1%	39	11,2%	199	57,3%	60	17,3%

S24: Bazı hizmetler, özel sektör tarafından sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir.

Tablo 66'yı incelediğimizde; MİA'nın %24,10'u bazı hizmetlerin sözleşme yoluyla özel sektöre yaptırılmasına katılmadığı görülmektedir. %74,6'sı ise bu görüşe katılmaktadırlar. %11,2'si ise kararsızdır. Sorudan da anlaşılacağı üzere hizmetlerin sadece bir bölümünün sözleşme ile özel sektöre gördürülmesi ankette sorulmuş olup, hizmetlerin tümünün özel sektöre gördürülmesi sorulmadığından katılıyorum oranının yüksek çıktığı düşünülmektedir.

Tablo 67: Kamudaki hantallık özelleştirmeler ile giderilebilir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S27	58	16,7%	142	40,9%	69	19,9%	67	19,3%	11	3,2%

S27: Kamudaki hantallık özelleştirmeler ile giderilebilir.

Yukarıda yer alan Tablo 67'den, MİA'nın %57,6'sının kamudaki hantallığın özelleştirmeler ile giderilebileceği görüşüne katılmadığı görülmektedir. Bu konuda da 47 ve 48. Tablolarda olduğu gibi kararsız olan MİA'nın fazla (%19,9) olduğu görülmektedir. S27 önermesine katılan MİA'nın oranı (%19,3) kararsız MİA'nın (%19,9) gerisinde kalmıştır. Bu görüşe katılanların oranı ise %22,5'tir.

Burada alternatif hizmet sunumlarından hizmetlerin sözleşme yoluyla özel sektöre gördürülmesi hakkındaki bulguların sonuçları incelenmiştir.

Mülakat bulgularında MİA, temizlik, yemek, ulaşım, yaşlı ve engelli bakım hizmetleri, alt-üst yapı hizmetleri, kurumsal kimlik çalışmaları, tanıtım, önemli

projeler, bir işletmeyi devrederek özel sektöre işlettirmek gibi bazı hizmetlerin sözleşme yoluyla özel sektöre yaptırılabileceğine, ancak bu hizmetlerin özel sektörün iyi bir şekilde kontrol edilerek alınabileceği görüşünü vurgulamaktadırlar. MİA'daki diğer bir bakış açısı da devletin bazı işleri başlangıçta üstlenerek sonrasında bu işler olgunlaştığında özel sektörde bu işleri geliştirmek ve ona devretmek gerekliliğidir. Kamu kurumlarının bir hizmeti gerçekleştirmede yetersiz kaldığı veya mevzuat açısından tıkanıklık yaşandığında o açığının özel sektör ile kapatılabildiğini belirtmektedir. MİA'ya göre önemli olan hizmet sunmak olup, hizmetin nereden alınacağının bir önemi bulunmamaktadır. Bununla birlikte temel kamu hizmetleri/ tüm kamu hizmeti olma niteliği taşıyan hizmetler ile süreklilik gösteren kamu hizmetlerinin ise kamu görevlileri kanalıyla yürütülmesini gerekliliği sonucu çıkmıştır. Örneğin tapunun, nüfus cüzdanının verilmesi, disiplin değerlendirmesi yapmak gibi kamuya münhasır hizmetlerin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla MİA, özelleştirmenin her zaman iyi anlama gelmediğini belirtmektedir.

Dolayısıyla hem nicel hem de nitel verilerden bazı hizmetlerin özel sektöre sözleşmeleri ile yaptırılmasına MİA karşı çıkmamaktadır.

5.4.12. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Kapsamında Gerçekleştirilen Uygulamalar

Bu kısımda YKY ilkelerinin mülki idareye ne derece yansıdığını ve ne derece kullanılabildiğini değerlendirmek amacıyla, yapılan uygulamalarda YKY ilkelerinin varlığı saptanmaya çalışılmıştır.

VY3, devletin dönüşümü, yeni yönetim kültürü bağlamında şeffaf, hesap verebilir, denetlenebilir, öngörülebilir bir kamu düzeni kapsamında çeşitli kurumlar oluşturulduğunu belirtmektedir.

> Devletin dönüşmesi, bazı alanlara farklı yaklaşması bakımından yeni yönetim kültürü ile bunlar at başı gider. Birbirinden bağımsız değildir. Ama dünyada kabul gören şey nedir? Devlet vatandaştan vergiyi alıyor da harcıyorsa bunu nasıl harcadığını vatandaşa anlatsın. Devleti idare edenler, hükümet olanlar vatandaşın karşısına çıkıp, onun oyunu alarak bir makama geliyorsa, daha sonra o makamda kullandığı yetkilerin makul, mantıklı, vatandaşın yararına olduğunu unutmasın, ona istinaden, ona doğru yetki kullansın. Genel yaklaşım budur. Bu kapsamda meseleyi ele aldığımızda evet, hem devletin dönüşmesi ile ilgilidir, hem de şeffaf, hesap verebilir, denetlenebilir, öngörülebilir bir kamu düzeni bakımından bu müesseseler getirilmiştir ve yerinde olmuştur.

VY1, YKY ilkelerinin mülki idare kullanılan uygulamalara yansıdığını belirtmektedir. Bu uygulamaları; "Kolluk Gözetim Birimleri", "Açık Kapı Şube Müdürlüğü", "emniyet, jandarma, milli eğitimin disiplin kurulları" olarak sıralamaktadır. "Kolluk Gözetim Birimleri" YKY ilkelerinden açıklık, şeffaflık, hesap verebilme, katılım, yönetişim ve hizmet standardı belirlemeyi taşımaktadır. Bu sistemde kolluk güçlerine dair şikâyet, öneri gibi görüşlerin alınması katılımı, bunlar için vatandaşlara belirli sürede dönülmesi gerekliliği; hizmetlerde standart belirlemeyi, belirli personele açık olması; şeffaflık ve açıklığı ve vatandaşın şikâyetinin karşılık bulması hesap verebilirlik ilkesini yansıtmaktadır. "Açık Kapı Şube Müdürlüğü" ulaşılabilirlik açısından önemlidir. Emniyet, jandarma, milli eğitimin disiplin kurullarında memuru temsilen üye olduğu sendikanın temsilcisinin bulunması yönetişim ve şeffaflığın gerçekleştirilmesidir. Kamu denetçiliği mülki idareye has bir kurum olmasa da kararlarının bağlayıcı olması ve istenilen bilgi ve belgeleri vermekle yükümlü olmaları yine açıklık, şeffaflık ilkelerini yansıtmaktadır.

> İçişleri Bakanlığı, kolluk mensuplarına yönelik şikayetleri ele almak amacıyla kurulan "Kolluk Gözetim Birimleri" adlı sistemle şeffaf bir yapı oluşturdu. Her türlü şikayet, öneri veya memnuniyet başvurusu, bekçi, polis memuru, emniyet müdürü, uzman çavuş gibi kolluk görevlilerini kapsayan bir sistem üzerinden kaydediliyor. Başvurular belirli bir süre içinde sonuçlandırılıyor ve başvurulan kişiye bilgi veriliyor. Bu sistem, şeffaflık ilkesini yansıtarak her düzeydeki yetkililere açık bir şekilde hizmet veriyor. "Açık Kapı Şube Müdürlüğü" ulaşılabilirlik anlamında önemli. Yeni bir işleyiş olmamasına rağmen özellikle emniyet, jandarma, milli eğitimin disiplin kurulları da bence bu ilkelerin önemli bir örneği. Disiplin kurullarında, bir sendikanın temsilcisi de bulunuyor ve bu durum, yönetişim ve şeffaflık örneği olarak değerlendirilebilir. Direkt mülki idare ile ilgili olmasa da ombudsmanlık da bir hesap verebilirlik, şeffaflık örneğidir. Kişi Kamu Denetçiliğine başvurduğunda bizden gerekli bilgi, belgeler isteniyor. Bizler gerekli her türlü bilgi, belgeyi vermek ile yükümlüyüz. Kararları da bizim için bağlayıcı. Bu tür örneklerin çoğalması, mülki idare amirleri olarak hedeflerimize uygun bir yaklaşım sergilememizi sağlar. Her ne kadar subjektif değerlendirmelerimiz, bilgi eksikliklerimiz ve duygusal tepkilerimiz olabilecekse de, bu tür mekanizmalar hata payını azaltır ve oto kontrol sağlar. Sonuç olarak, hukuk devleti ilkesine uygun olarak hesap verebilmek adına bu tür mekanizmaların varlığından rahatsızlık duymuyorum.

5.4.13. Hizmette Yerellik İlkesi

Merkezi yönetim yapıları, vatandaşın veya müşterinin taleplerine gerektiği kadar hassas olmamak, oluşan taleplere hızlı cevap verememek ve yeterince esnek olamamak gibi nedenlerle eleştirilmiştir. YKY reform çalışmalarının çoğunda, hizmetlerin yerinden görülmesi temel bir ilke olarak dikkat çekmektedir. Bu

yaklaşım, merkezi yönetimin yetkilerini ve kullandığı kaynakların bir kısmını yerel yönetimlere devretmeyi gerektirmektedir (Erkan, 2008, 40-41).

V3 yerelleşmeyi teorik ve demokrasi açısından doğru bulsa da yerelleşmenin her sorunun üstesinden gelebileceği gibi bir algıya da katılmadığını belirtmektedir. Vatandaşların oy vermekle birlikte seçtiği kişiye yüzde yüz güvenmediği ancak vatandaşın gözünde MİA'nın daha koruyucu, tarafsız olduğu ve "baba" rolünü üstlendiği görülmektedir. Dolayısıyla MİA bu sistematik içerisinde varlığını sürdürmelidir. V3'e göre yönetim sistematiğini yerelleşme ve yerinden yönetim kavramları ile beraber düşünerek, merkezin politika belirlediği, kararlar aldığı, valilik ve belediyelerin ise bu kararların uygulayıcısı oldukları ve kararların da merkezi idare tarafından hem takip hem de kontrol edildiği bir sistemin varlığını savunmaktadır.

> Yerel yönetim kavramı; "*yerelin sorunlarını yerel bilir*" düşüncesinden hareketle demokrasi açısından, görünürde daha önde ve daha uyumlu olan bir kavram olarak ortaya koyuluyor. İnsan doğuştan özgür bir birey olarak doğuyor ama sonuç itibarıyla ailede ve o toplumda yetişiyor, gelişiyor, değişiyor, karakterini oluşturuyor. Ve aslında yetiştiği toplum ile o kişilerin demokrasi veya yönetim anlayışıyla birlikte kendi anlayışını da ortaya çıkarmış oluyor. Her toplumun kendine özgü bir yönetim anlayışı vardır. Siz Amerikan toplumundaki veya Rusya toplumundaki yönetim anlayışı ile Türkiye toplumundaki yönetim anlayışını aynı sistematik içerisinde oluşturalım derseniz, direkt yerelleşme veya merkezileşme yapalım olgusunu ortaya koyarsanız, bence bu yanlış bir anlam olur. Ama tabi ki sorunların, sorunun olduğu yerde çözülmesi çok doğru bir yöntem. Burada iki kavram ortaya çıkıyor. Birincisi; yerelleşme, ikincisi; yerinden yönetim. Türk örf, adet, gelenek ve göreneklerine baktığımızda; halk, hem kendi iradesini seçimle yansıtan, yani kendi isteklerini ortaya koyan, ama bunu yaparken de, otoritesi ile beraber toplumu yönlendiren bir yönetim modeline çok daha sıcak bakıyor. Türk insanının yerel yönetici dediğimiz belediyeler, il özel idaresindeki il genel meclisi üyeleri veya hem yerel yönetimin, hem merkezin organı olan muhtarlara karşı bakışı şu şekilde; evet bir yere kadar yüzde elli, yüzde altmış güven var, ama bir yerden sonra bunlar her ne kadar bizlerin oyları ile göreve gelmiş olsalar da, eğer biz bu kişileri tercih etmemişsek bu kişiler bize karşı adil davranmazlar anlayışı mevcut. Yönetimde en önemli olgu da adalettir. Adaletin olmadığı yerde ne insandan, ne de özgürlükten bahsedebiliriz. Toplum aslında seçtiği yerel yöneticiye başta kendi siyasi görüşü içerisinde olsa bile, yüzde yüz mutlak bir anlayış içerisinde güvenmiyor. Dolayısıyla tarihten gelen bu örf ve adetle birlikte; hem mülki idarenin topluma bakışı, hem toplumun mülki idareye bakışı, hem de topluma mülki idarenin yansıması ile birlikte, halk; mülki idareyi aile yapısı ve anne baba ilişkisi içerisinde daha çok "*Devlet Baba*" gibi görüyor. Kucaklayıcı, kendini koruyucu ve kendine karşı tarafsız olarak görüyor. Benim kişisel anlayışımda da devlet anlayışımda da yerelleşmenin teorik olarak çok doğru olduğunu, uygulama olarak da kendi içerisinde ciddi doğrular barındırdığını, ancak Fransız toplumu veya Doğu toplumlarının çoğunda örneğin Çin, Japonya, Güney Kore'de olduğu gibi salt seçimle gelen yerel yöneticiler ile değil, devleti temsil eden, sonuçta siyasi bir tercihin yansıması olan ama aynı zamanda devlet kültürünü özümsemiş, belli eğitimden geçmiş, belli alt yapısı olan, vatandaşı siyasi nüve olarak

> görmeyen, vatandaşı bu manada hizmet edilmesi gereken eşit varlıklar olarak gören mülki idare sistematiğinin Türk toplumunda, örf ve adetlerinde yeri olduğunu düşünüyorum. Yerelleşme olgusu yerinde bir olgudur. Ancak her hizmeti yerelleşerek çözemezsiniz. Çünkü bırakın yerelleşerek çözmeyi, belediyelerin hizmetlerine baktığınızda örneğin vatandaşa su hizmeti, yol hizmeti verilmesi yerel hizmetler gibi görülse de, bunlar bile ilçe bazlı düşündüğünüzde çözemeyeceğiniz hizmetler olabiliyor. Büyükşehir modellerinde baktılar ki çok yerelleştik bu sefer yereli biraz daha üst seviyeye çıkaralım, büyükşehirler modeli getirdiler. Neden? Çünkü siz bir su dağıtımını belde belde, ilçe ilçe yaptığınızda havza bazlı planlama yapamıyorsunuz. Dolayısıyla vatandaşa hizmet sunumunda sıkıntı yaşıyorsunuz. Burada ölçek dediğimiz kavramlar ortaya çıkmaya başladı. Bu bile aslında yerelleşmenin kendi içerisindeki zıtlıklarını ortaya koyuyor. Mülki idareyi de bu manada konumlandıracak olursak; yerel yönetimler siyasi saikle hareket ettikleri için, bir köyün yol ihtiyacı varsa eğer oy oranı düşükse oraya yol hizmeti götürmedi. Bugün bunu Anadolu'da çok büyük illerde yaşadık ve yaşıyoruz. Burada şu ortaya çıkıyor. Yönetim nedir? Neden demokrasi var? Vatandaşa hizmet etmek, vatandaşın ihtiyaçlarını karşılamak, politika önceliği belirleyip onun sorunlarını gidermek için. Dolayısıyla burada yerelleşme olgusuna evet diyebiliriz. Ancak yerelleşme ve yerinden yönetim kavramı ile birlikte yönetim sistematiğini oturtursak, yani merkezin sadece politika belirlediği, üst düzeyde kararlar alan, yerel yönetim ve yerinden yönetim organlarının ise valilik ve belediyeleri de burada o kararları uygulayan ve o uyguladıkları kararlar ile kararların sonuçlarını da merkezin takip ve kontrol ettiği bir sistemi yerleştirirsek, bunun Türkiye demokrasisi, Türkiye'nin tarihi, kültürü, geçmişi ve gelenekleri ile daha bağdaştığı kanaatindeyim.

VY5 ayrıca yerelleşme kavramının yanlış anlaşıldığı noktasında dikkat çekmektedir; "[…]Yerelleşme, yönetimin yereldeki insanlar tarafından yürütülmesini ifade eder ve bu kişi seçilmiş veya atanmış olabilir. MİA'nın görev ve yetkilerinin güçlendirilmesi, yerelleşme akımına hizmet eder ve süreci engellemez."

5.4.14. Yeni Kamu Yönetimi İlkelerinin Mülki İdarede Uygulanabilirliği

Katı, hiyerarşik, merkeziyetçi, bürokratik klasik kamu yönetimi anlayışının yerini daha esnek, adem-i merkeziyetçi, profesyonel yönetim anlayışını benimseyen YKY almıştır. Bu noktada yapılan kamu yönetimi reformları kamu yönetiminde etkinliği sağlamak için kurumsal yapıların ve sistematik süreçlerin yeniden yapılandırılmasını içermektedir. Yürütülen reform çalışmalarında bir yandan kamu yönetimi anlayışı değiştirilirken diğer taraftan devletin ekonomik, toplumsal hayattaki rolü ve devlet-vatandaş ilişkileri de yeniden tanımlanmakta ve dizayn edilmektedir (Ağbal, 2000, s. 223-224). Dinçer ve Yılmaz (2003, s. 29) YKY'nin ilkeleri doğrultusunda kamu yönetimi yapısının; (i) tek taraflılıktan çok taraflılığa, tek aktörlülükten çok aktörlülüğe bir anlamda katılımcı ve yönetişimci bir anlayışa, (ii) girdi odaklı olmaktan ziyade sonuç odaklı olmaya, (iii) kendi odaklı olmaktan vatandaş odaklı

olmaya, (iv) vatandaşı "hedef kitle", "müşteri" olarak görmeye, (v) ayrıntılardan çok asli işlevleri öncelemeye, (vi) temin eden ve sunan bir zihniyetten ziyade kolaylaştıran ve katalizör rolü gören bir konuma, (vii) sorunlar ortaya çıkmadan önce tedbir alan ve önleyen, gelecek yönelimli bir anlayışa evrildiğini ifade etmektedirler.

V2 da benzer bir görüş ile; Türkiye'de bir paradigma değişimi yaşandığını, bürokratik yönetim kültüründen katılımcı, yönetişime, toplumsal sorunların ortaklaşa çözülmesine önem veren, hesap verebilir, şeffaf, açık, iş birliği yapan, hiyerarşik modelden esnek modele geçildiğini belirtmektedir:

> Devlet yapısı ekonomik sistemlerle de ilgilidir. Osmanlı sistemi tarım toplumuna dayanıyordu. Türkiye ve eski dünyada, Weberyen bürokratik modele, geleneksel ilişkilere göre düzenlenmiş, katı bir model hâkimdi. Ancak günümüzde geleneksel topluma göre dizayn edilmiş bir modelden, artık iletişimin, ulaşımın daha çok değiştiği, katı hiyerarşik modelden daha esnek, daha ikna edici modellere geçildiği görülmekte, hatta Weberyen, dikey hiyerarşik modelden yatay esnek modele geçiş yaşanmakta. Dolayısıyla dünyada bir değişim vardır.

V2 değişimin YKY ilkeleri kapsamında ilerlediğini şu sözleri ile belirtmektedir:

> […] Kuvvet; bir cismi harekete geçiren ya da var olan bir cismin yönünü değiştiren etkidir. Bu değişim ve dönüşümü büyük bir kuvvet gibi algılamak gerekir. Ekonomik, sosyal, kültürel değişim de bir kuvvettir. Bu kuvvet bürokratik yapıyı, toplumsal mekanizmayı ister istemez etkiler. Bu süreç, daha katılımcı, daha hesap verebilir, daha şeffaf, herkesin toplumsal meselelerin çözümünde ortak olduğu ve ortak aklın işlediği bir sisteme dönüşüyor. Artık yönetimde uzmanlaşmayı, yardımlaşmayı, iş birliğini bilmeyen insanların işi daha zor. […]Değişimin; açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkililik, verimlilik, katılımcı, uzlaşma, iş birliği ve dayanışma yönünde ilerlediğini düşünüyorum. Bunun adına Yeni Kamu Yönetimi anlayışı da diyebilirsiniz. Adına başka bir şey de diyebilirsiniz.

V2 bu değişimi önceden fark edenlerin, daha az sarsıntıyla uyum sağlayacaklarını belirtmektedir.

> […] Örneğin, illeri ele aldığımızda eskiden geleneksel toplum vardı. Geçmişte iletişim, ulaşım bu kadar güçlü, haberleşme de bu kadar yaygın değildi. Bu değişimi ve dönüşümü tetikleyen/düzenleyen iç ve dış aktörler ile faktörler ise bu kadar baskın değildiler. Bir haber olduğunda bir ay sonra duyulurdu. Günümüzde ise toplum anında haberdar olmakta. Öte yandan iş dünyası, sivil toplum daha belirgin. Basının denetleyici gücü daha fazla. İnsanlar kamu hizmetlerinin daha şeffaf, hesap verebilir olmasını, katılımcılık ilkesinin hâkim olmasını talep ediyorlar. Günümüzde devlet ve toplum meselelerini birlikte çözmek istiyorlar. Bu durumu kabul ettiğinizde sorun yoktur, ancak kabul etmediğinizde zorlanacağınız aşikârdır.

Öte yandan bir geleneğin temel düşüncesi; değişime karşı çıkması ve sürekliliği teşvik etmesidir. Ancak bazı gelenekler değişime diğerlerinden daha fazla direnç gösterebilmektedir. Örneğin, Anglo-Amerikan idari geleneklerinin pragmatik ve yönetsel odağı, kökenleri, kaynağı ne olursa olsun işe yarıyor gibi görünen reformları

kolaylaştırabilirken, diğer daha hukukçu ve biçimci kültürler daha dirençli olabilmektedir (Painter ve Peters, 2010a, s. 10). Bu durumu Türkiye'de mülki idare açısından değerlendirdiğimizde mülki idarenin yeni gelişmelere uyum sağladığı görülmektedir. Buradaki en önemli etken mülki idarenin merkezi idarenin temsilcisi olmasıdır. Çünkü devlet değişikliklere ne kadar uyum sağlıyorsa mülki idare de o derecede uyum sağlamaktadır.

> Her ülke kendi dinamiklerine ve sistemine göre birtakım modeller geliştiriyor. Mülki idare tek başına bağımsız birim olmadığı için, merkezi idarede devlet yönetiminde olan her türlü değişiklik doğrudan kılcal damarlar şeklinde bize yansıyor. Çünkü biz merkezi idareyiz. Dolayısıyla söz gelimi devletin tamamen yapısı değişirken, mülki idare sisteminde hiçbir şeyin değişmemesi mümkün mü? Birbirinden bağımsız değil. O yüzden devlet genel olarak bütün kurum ve kuruluşlar ile yapılan değişikliklere ne kadar uyum sağlıyorsa aslında mülki idare de o kadar uyum sağlıyor. '*Burası benim ilçem. Ankara'nın aldığı karar beni ilgilendirmiyor, benim ilçemde uygulamaya gerek yok ya da bu yasa beni bağlamıyor'* deme şansımız var mı? Merkezi idarenin iradesini temsil noktasında biz uygulayıcıyız. Karar mercii değiliz. Devletin yapısındaki ya da uygulamalarındaki değişiklikler yukarıdan aşağıya toplum da dâhil ne kadar ihtiyaca cevap verip, başarılı olup ya da kabul görüyorsa bizde de aynı şey geçerli. Çünkü onun bir yansımasıyız. (VY1)

Bir grup MİA, YKY'nin ilkelerini uyguladıklarını ve uyum sağladıklarını belirtmektedirler.

B.'ye göre MİA'nın yetişme şekli devlet ağırlıklıdır. Cumhurbaşkanının ve devletin temsilcisi olması yönüyle de devlete yakın bir bakış açısı mevcuttur. Ancak son yıllarda yaşanan paradigma değişikliği ve bunun topluma yansıması; özel sektör, STK'lar, iş birliği, katılımcılık, yönetişim, bilişim teknolojilerindeki gelişim üzerinden gerçekleşmiştir. Mevcut durumda mülki idarenin bu ilkelere ve değişime uyum sağlaması zor görülmemekte ve sistem içerisinde de fiilen uygulanmaktadır.

> Devlet anlayışımızda, mülki idare amirlerinin yetişme tarzında, daha çok devlet ağırlıklı, devlete yakın bir bakış açısı var. Ama toplumsal değişime de baktığımızda özel sektör gerçeği ve STK'lar var. Katılımcı ve iş birliği yaklaşımları var. Bunlara uyum sağlamanın mevcut şartlar altında mümkün olduğunu düşünüyorum. Kaymakamlığım döneminde bunları fiilen uyguladık. Ancak size merkezi idareden belli kaynaklar gelecek ki siz hizmet satın alabileceksiniz. Yine mülki idare amirliklerinin merkezin temsilcisi olmasından kaynaklı belli kısıtlamaları var. Ama KHGB'ler varsa, o ilde belli yetkileriniz var ve orada onları kullanabiliyorsunuz. İhale yapabiliyorsunuz. Bunların YKY açısından uygun olduğunu düşünüyorum.

MB1, MİA'nın YKY'ye uyum sağlayan bir yapıya sahip olduklarını belirterek YKY ilkelerini profesyonel yönetici, profesyonel yönetim ve yönetişim üzerinden değerlendirmiştir.

> Bizim meslek camiamız buna uyum sağlayan bir yapıya sahip. Türkiye'deki tek profesyonel yönetici sınıfıdır. Dolayısıyla bunların yapıları zaten esnek bir yapıdadır.

> Devlet karar alır, onlar icracıdır. Bizim işimiz hükümet politikalarını uygulamak. Hükümet politikalarına katılmasak bile onu sorgulayamayız. Hükümet bize nasıl emir verirse biz onu uygularız. Ama bunu uygularken de kendi inisiyatifimiz ile verimli, vatandaşa en yakın, onun en rahat edeceği, devlete olan güvenini, aidiyet duygusunu artırıcı şekilde yaparız. Profesyonellik budur.[…]Yönetimde profesyonellik şarttır, amatörlük olmaz. Siz hiçbir yönetim bilgisi olmayan kişiye gel yönet derseniz o zaman CEO'ya ihtiyacınız yok. Neden şirketler transfer yoluyla CEO alıyor? Sebebi şu; profesyonel bir yönetim.

VY5 MİA mesleğinde zaman zaman inisiyatif ve takdir yetkisi kullanılabilmesi sebebiyle MİA'nın YKY ilkelerine en hızlı uyum sağlayan mesleklerin başında geldiğini belirtmektedir.

> Mülki idare amirliği mesleği esnekliğin, inisiyatifin en çok kullanıldığı mesleklerden bir tanesidir. Örneğin hâkim ve savcılık mesleğinin çalışma şartları ve kuralları açıkça ilgili mevzuatında düzenlenmiştir. Bir hâkim görevini yaparken yasalar ve vicdanı dışında bir referans almaz ve alması teklif dahi edilemez. Bizim de tabii ki bu anlamda görev tanımlarımız, yetki ve sınırlarımız bellidir. Ancak yaptığımız işin mahiyeti gereği takdir hakkı kullandığımız, duruma göre farklı yöntemler uyguladığımız bir esneklik alanımız vardır. '*Her idarecinin farklı yoğurt yiyişi vardır*' derler. Her mülki idare amirinin farklı bir bakış açısı, felsefesi, yaklaşım tarzı vardır. Dolayısıyla her daim insanların içinde olan, her kesimle diyalog kuran, yeni gelişme ve trendlere açık mülki idare amirleri yeni kamu yönetimi yaklaşımının ilkelerine en hızlı uyum sağlayan mesleklerin en başında gelirler.

V2 de, YKY ilkelerinden açıklık, katılımcılık, verimli, etkili ve vatandaş odaklı olmayı bizzat uyguladığını ifade etmektedir.

> Benim uyguladığım ilkeler bulunmakta. Katılımcılığı uyguluyoruz. Yine açıklık ilkesini uyguladığımızı söyleyebilirim. İşlemlerimiz açık. Bilgi almak isteyen herkese verecek cevabımız var. Etkili, verimli ve vatandaş odaklı olmaya çalışıyoruz. Temel varlık nedenimiz de bunlardır. Bizler sürekli gizli, saklı iş yapan, tek başına karar veren, kimsenin bilmediği vatandaş aleyhine olan kararlar vermiyoruz.

K8 ve V2 de B. gibi YKY ilkelerinin mülki idarede uygulandığını belirtmektedir. MİA'nın her yaptığı iş denetime tabi olduğundan mülki idarenin açık ve şeffaf olduğunu belirtmektedir. Vatandaş da Sayıştay denetimlerine istediği takdirde bakabilmektedir. YKY ilkelerinden şeffaflığın sosyal medya aracılığıyla çok daha fazla uygulanabildiğini belirtmektedir.

> Aslında uyguluyoruz. Bütün mülki idare amirleri, bürokratlar, sosyal medyada her şeyini paylaşıyor. Sosyal medya vasıtasıyla çok şeffaf olduk. Sosyal medyada her bir STK'nın, belediyenin kendi özel kanalları var. Dolayısıyla yaptığımız işi herkes görüyor. Yasalar ile açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik elbette var. Örneğin 5018 sayılı yasa zaten ona zorluyor. Bizim yaptığımız her şey denetime tabi. Veya mülkiye müfettişleri anlamında hesap verebilirlik, vatandaşa hesap verebilirlik var ve vatandaş Sayıştay denetimlerine isterse bakabiliyor. Ama sosyal anlamda söylediğimizde zaten artık vatandaşlar belediyelerde, kaymakamlıklarda, valiliklerde olsun bunların hepsini bizzat şeffaf bir şekilde görüyorlar. Kaymakamlar da bundan

> kaçamıyor. Eğer sizi bulunduğunuz yerde algıyı yönetmek istiyorsanız, yani kendi gündemini oluşturma anlamında ister istemez bir açıklık olması ve kullanılması gerekiyor.

Bir grup MİA, YKY'nin ilkelerinin mülki idarede belirli ölçülerde uygulanabileceğini belirtmiştir.

VY6, YKY ilkelerinin mülki idarede sınırlı düzeyde uygulanabileceğini ifade etmektedir. Bunun en önemli sebebi kemikleşmiş bir bürokratik kültürün olması ve bu kültürden kopuşun kolay olmamasıdır. Diğer bir zorluk da amirin işi memurlar eliyle yapmasıdır. Ancak anlayış değiştikçe süreç içerisinde kamu personelinin iş yapma şeklini değiştirebileceği ve bu doğrultuda dönüşebileceği öngörülmektedir.

> Belli ölçülerde uygulanabilir. Aslında bürokrasiden bahsediyoruz. Türkiye'de bürokrasi denilince bunun yapı taşları nelerdir? Bürokrasi nelerin üzerinde oturuyor? En başta bunu irdelememiz gerekli. Elbette ki sonuç odaklılık, rekabet anlayışı gibi ilkelerin olması gerekiyor. Ama kanıksanmış bürokratik bir kültür var ve ondan kopamıyorsunuz. Bir amir ne kadar vizyon sahibi ve yetenekli olursa olsun işi memurlar eliyle yaptıracağı için memurun oturmuş iş yapma biçimini değiştiremiyorsunuz. Bu noktada açmazlar bulunmakta. Buna rağmen bu süreç ilerledikçe, bu yönde anlayış değiştikçe, yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesine kamu personeli kendisini dönüştürebilir mi derseniz, evet dönüştürebilir. Memur ve amirin zihniyetinde bitiyor.

Bazı MİA, YKY ilkelerinin bir kısmının uygulanabileceğini bir kısmının ise kendisine uygulama alanı bulamayacağını belirtmektedirler.

K7, bu noktada YKY ilkelerinden performans yönetimini değerlendirmiştir.

> Uygulanabilir alanları da var, uygulanamaz alanları da var. Örneğin performans ölçümüne gelirseniz; […] bu kavram eşitlikçi, liyakata da dayanır. Ancak önceden belirlenmiş performans kriterlerine dayanan bir sistem, belirli koşullarda uygun olabilir. Günümüzde performans sistemi hiç uygulanamaz. FETÖ'nün Türkiye'de yarattığı ortamı gördük. Türkiye'de hemşericilik, belirli bir tandansa ait olma v.b. etkenler performans kavramını Türkiye'de yok ediyor. Sonuç, performansı değerlendirecek olan kimsenin o günkü halet-i ruhiyesine göre değişiyor. Sicil sistemi Türkiye'de kaldırıldı. O da bir performans değerlemesiydi. Neden kalktı? Çünkü herkes idare mahkemesinde verilen sicilleri iptal ettirmeye başlamıştı. Hangi kriterlere göre sicil puanı verileceği yönetmelikle düzenlenmişti. Ama öyle şeyler yazılıyordu ki. Kimse doğduğu yeri, geldiği aidiyeti değiştiremez, bu sebeple başkasını da ötekileştiremeyiz.

K7, YKY ilkelerinden hesap verebilirlik açısından yaptığı değerlendirmede şu şekilde görüş beyan etmiştir:

> […] YKY'deki ilkelerden biri olan hesap verilebilirlik… Gayet normal… Kamuda da özel sektörde de olmalı. Şeffaflık… Türkiye'de kurumlar şeffaf mı? Siyasal iktidar çıkarmış olduğu kanunlar ve uygulamalar ile daha şeffaf ve hesap verebilir olunmasını istiyordu. Esasen iktidardaki yöneticiler darbelerle, zorluklarla karşı

> karşıya kalsalar da bunlar modern bir hukuk devleti kurma ve şeffaf bir toplum yapısı yaratmaya engel olmamalı diye düşünüyorum.

MB1, YKY ilkelerinden yönetişimi çeşitli uygulamalar ve kurumlar üzerinden değerlendirmiştir.

> […] '*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yasa Tasarısı*' kanunlaşmayınca onun yerine çıkarılan kanunlar çok elverişli olmadı. Örneğin yönetişimin bir ayağı kent konseyidir. Bazı belediyelerde konsey başkanı ve üyeler başkana yakın kişilerdir. Belediye üzerinden yönetişim kuramazsınız. Bu mümkün değil. Bizim kültürümüz de buna uygun değil. Belediye başkanı profesyonel yönetici olmadığı için onun yapısı da ona uygun değil. Eğer kamu yönetiminde yerindelik reformu yapmak istiyorsanız, bu ancak ve ancak vali veya kaymakam üzerinden olur. KÖYDES'te bunu yaptınız. O da bir yönetişim örneği. O köydeki "a" kişisi karar sürecinin tamamında yer aldı. Muhtar doğrudan katılım sağladı. Muhtar üzerinden de köylüyü davet ettiniz. Hasta Hakları Komisyonu... Komisyonun başı başhekim. Bir hekimin başka bir hekime '*sen kanuna aykırı hareket ediyorsun*' demesi imkânsız. Yüz yüze ilişkileri var. Son derece önemli bir hak için komisyonu hastane içinde kuracaksınız, o hastanenin hekimi şikâyet etmesini sağlayacaksınız. Bu mümkün mü? '*Hasta Hakları Yönetmeliği*' Türkiye'de uygulanmayan bir yönetişim örneği.

Bir grup MİA da, YKY'nin ilkelerinin mülki idarede uygulanamayacağını belirtmiştir.

MB2, YKY ilkelerinin sadece mülki idarede değil, kamu sektöründe de uygulanacağını düşünmemektedir.

> Yeni Kamu Yönetimi ilkelerinin kamuda uygulanacağını düşünmüyorum. Uygulanmıyor da. Şeffaflık, katılımcılık gibi reklamvari söylemler var. Gerek yerel yönetimlerde gerekse kamu yönetiminde bu ilkelerin hiçbiri yok. Bizde böyle bir yönetim anlayışı da yok aslında. Devletin işletmecilik ilkeleri doğrultusunda yönetilmesine gelecek olursak; bu ideolojik bir tartışma. Bizim devlet yapımız buna çok uygun değil. Pek çok şey zaten özelleştirildi. Düne kadar elektrik dağıtım işi devlete aitti. Günümüzde özelleşmiş durumda. Yine telefon sistemi özelleşti. Ancak özelleştirme tamamen sorunu çözmemekte. Çünkü özel sektör kâr amaçlı hareket eder.

HDT-MİA da MB2 ile benzer bir görüş ile YKY ilkelerinin literatürde, kanun gerekçelerinde, kanunlarda, faaliyet raporlarında yer almasına rağmen, halen bürokrasinin ve geleneksel yöntemlerle iş yapmanın yaygın olduğunu belirtmektedir.

> Bir taraftan iç denetim var. Ama asıl denetimi yine teftiş kurulları yapıyor. Vitrinde yeni kamu yönetimi ilkeleri var. Ama arkada bütün bürokrasi, iş yine eski usullerle yürüyor. İlkeler kanunlarda yazıyor, faaliyet raporları v.s. yayınlanıyor. Ama iş yine geleneksel usullerle yürüyor. Astlık-üstlük ilişkisi, disiplin, teftiş kurullarının denetimi hâlâ çok etkili.

5.5. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN GELECEĞİ

Mülki idarenin geleceğine dair bulguların verileceği bu kısım; MİA'nın kamu bürokrasisi içerisindeki yerine dair bulgular ile başlamaktadır. Çünkü mülki idarenin geleceğine dönük tahliller yapmak için öncelikle kamudaki yerini bulmamız gerekmektedir.

5.5.1. Mülki İdare Amirlerinin Kamu Bürokrasisi İçindeki Yeri

VY5, "Bir dönem reform sürecinde, büyükşehir sayıları arttığında '*bu meslek kalkmalı, kalkacak*' tartışmalarının çok olduğunu, ancak devam eden süreçte aksine bu mesleğe olan ihtiyacın ne kadar çok olduğunun daha iyi anlaşıldığını ve mesleğin daha da güçlendiğini belirtmektedir. VY5'e göre en başta yaşanan afetlerdeki eş güdüm ihtiyacı, salgınla mücadele dönemi ve yapılan çalışmalar bu ihtiyacı göstermiştir. VY5 bu konular çerçevesinde konuyu değerlendirdiğinde meslekte yıpranma olduğunu düşünmemektedir. Ancak diğer taraftan; birçok bakanlığın taşra teşkilatına yönetici atanırken, ya doğrudan bakanlıktan atanmakta ya da mülki idarenin haberi veya önerisi olmadan isim belirlenip atanmaktadır. VY5'e göre yerelde bu bakanlık temsilcileri ile beraber bir ili ya da ilçeyi yönetmeleri, başarı veya başarısızlıkta ilk akla gelenin MİA olması, dolayısıyla yereldeki hassasiyetler, ihtiyaçlar ve kabiliyetleri daha iyi bilen mülki idare amirlerinden en azından bir teklif alınması icap etmektedir. Ancak bazı bakanlıklar bu noktada atama ile ilgili mevzuatlarına mülki idare amirlerini dışarıda bırakan hükümler dahi koymuşlardır.

K2, vatandaş gözünde de kamunun kendi içinde de kriz döneminde, olağanüstü durumlarda her zaman MİA'ya ihtiyaç duyulduğunu, diğer kurumları koordine etme, birleştirme anlamında da her zaman MİA'ya ihtiyaç duyulduğu, öyle bir afat anında herhangi bir kurumun amirini genel amir olarak atadığınız zaman diğer kurumların buna itiraz ettiği ya da yeterince koordinasyon sağlanamadığı, ama bir mülki idare amiri olduğu zaman hepsini çok daha fazla koordine edebildiğini söylemektedir.

MİA'nin kamu bürokrasisi içindeki yerinin önemini koruduğuna ve aşınmadığına dair görüşler aşağıda yer almaktadır:

> Yeni kanunlar ile görev alan kurumlar var. Ama yeni kanunlar ile mülki idare de yeni görevler alıyor. Buna aşınma diyemeyiz. Yetki devri anlamında birtakım yetkilerin, bazı kurumlara, kurum yöneticilerine verilmiş olması gibi sonuçlar doğuyor. Ama bu yetki aşınması değildir. Bütün kurumların disiplin ve sicil amiri, bütün kurumları denetlemekten ve gözetmekten sorumlu ve yetkili olan bir insanın

> bu yetkisinin zayıfladığını söylemek mümkün değildir. Fiilen kullanılan yetkilerin kurullara devredilmesi, vali ve kaymakamın etkisiz olduğu anlamına gelmez. (VY4)

> Vatandaş nezdinde mülki idare amirlerinin statüsünde aşınmanın olmadığını düşünüyorum. Halk bizi çok yukarıda bir yere koyuyor. Gücümüzün çok fazla olduğunu düşünüyor. Ancak gücümüz biraz tırpalandı gibi. Örneğin sağlık konusunda çok etkimiz yok. Atanmaları Ankara'dan. Valinin istemediği bir kişi il sağlık müdürü ya da yardımcıları olabiliyor. […] Sistemin geneli içerisinde baktığınızda yerelleşmenin güçlendiği oranda ister istemez merkezi idare ve dolayısıyla merkezi idarenin taşra teşkilatının başındaki yöneticinin yetkileri bir anlamda daralmış oluyor. Biri genişlerse diğeri ister istemez en azından geri çekilecek. İkisi de aynı anda güçlenecek diye bir durum yok. (HDT-MİA)

> […] Türkiye'de merkezi idarenin koordinasyonu bakımından çıkan kamu düzeni ve güvenliğini ilgilendiren konularda İçişleri Bakanlığı öne çıktı. 2020 yılı Ocak ayının başından 2021 yılı Ekim ayı başına kadar İçişleri Bakanlığından 281 genelge ve talimat çıktı. Bunlar vali ve kaymakamlara gitti. Vali ve kaymakamlar Sağlık Bakanlığının influenzaya karşı eylem planından kaynaklanan İl ve İlçe Pandemi Kurulları'nı oluşturdu. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu gereğince İl ve İlçe Umumi Hıfzıssıhha Kurulları vardı. Bir de İl ve İlçe İdare Kurulları vardı. Gelen talimatlar o ilçenin özelliklerine göre bu kurullarda kararlara dönüştürüldü. Bu çerçevede Türkiye genelinde eksiksiz uygulandı. Karantinalar, yurt dışından gelenlerin yurtlarda misafir edilmesi gibi işlemler uygulandı. Vefa destek Grupları oluşturuldu. Yasaklar konuldu, uygulandı ve takibi, denetimi de yerelde yapıldı. STK, özel sektör, kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler topyekûn katılım sağladı. […] Seyahat İzin Kurulları yoğun bir şekilde çalıştı. E-devlet sistemi de kullanıldı. Mülki idare amirleri çok büyük koordinasyon ve denetim görevi gerçekleştirdiler. Kısaca günümüzde mülki idare sisteminin önemini günümüzde de devam ettirdiğini rahatlıkla ifade edebiliriz. (B.)

MB1'e göre MİA kamu bürokrasisinde aşınmıştır. Bunun sebebi, Mili Eğitim Bakanlığı, hastanelerin kendi içinde yazışmaları ve MİA'nın bu sebeple neler olduğunu/yaşandığını bilememesidir. VY3, bunu aşınma olarak değil, işlev değişikliği, fonksiyonel değişiklik olarak görmektedir. VY3, halen vatandaşın, devlet tarafsızlığı ve genel devletin temsili içerisinde mülki idareye inandığını ve güvendiğini belirtmektedir. V-MB bürokraside bütün unvanların yıprandığı gibi MİA'nın da aşındığını söylemektedir.

VY5, özlük hakları bakımından MİA mesleğinde yıpranma olduğunu belirtmektedir.

> […] Ayrıca biliyorsunuz mesleklerin toplumda sahip olduğu itibar, yetkileriniz dışında o meslek grubuna sunulan imkânlarla da ilgilidir. Bizler lüks peşinde koşan meslek mensupları değiliz. Ancak vatandaşın gözündeki imaj da önemli. Statünüze uygun makam odanızın, aracınızın, giyiminizin, bunu sağlayacak seviyede özlük haklarınızın olması gerekir. O anlamda meslekte bir yıpranma var.

Mesleğin kamu bürokrasisi içinde aşınıp aşınmadığı hakkında MİA'nın ne düşündüğü ölçülmüştür. Tablo 68'den; MİA'nın, kamuda mesleğin statüsünün aşındığı görüşünde olduğu anlaşılmaktadır. MİA'nın %77,2'si bu önermeye katılmakla birlikte bu oranın %45,2'sinin kesinlikle katıldığı görülmektedir. MİA'nın %14,4'ü bu görüşe katılmamakta, %8,4'ü de kararsızdır.

Tablo 68: Kamu bürokrasisi içinde Mülki İdare Amirliği mesleğinin statüsü aşınmıştır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S47	11	3,2%	39	11,2%	29	8,4%	111	32,0%	157	45,2%

S47: Kamu bürokrasisi içinde Mülki İdare Amirliği mesleğinin statüsü aşınmıştır.

MİA, yapılan anket çalışmasında MİA'dan devlet içerisinde daha fazla yararlanılmasına dair görüş bildirmiştir. Tablo 69'a baktığımızda; 336 MİA bu görüşe katılmakta iken, 1 vali yardımcısı katılmamakta, 10 MİA da bu konuda kararsız kalmıştır. Bu görüşe kesinlikle katılmıyorum şeklinde görüş beyan eden MİA bulunmamaktadır.

Tablo 69: MİA'dan devlet içerisinde daha fazla yararlanılmasına dair görüşler

			Unvanınız					
			Vali	Vali Yardımcısı	Kaymakam	Kaymakam Adayı	Diğer	Toplam
S62	Katılmıyorum	Sayı	0	1	0	0	0	1
		% içinde S62	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	1	3	3	0	3	10
		% içinde S62	10,0%	30,0%	30,0%	0,0%	30,0%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	5	15	38	6	12	76
		% içinde S62	6,6%	19,7%	50,0%	7,9%	15,8%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	7	30	170	38	15	260
		% içinde S62	2,7%	11,5%	65,4%	14,6%	5,8%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S62	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S62: Mülki İdare Amirlerinden devlet içerisinde daha fazla yararlanılmalıdır.

5.5.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Mülki İdare Amirlerinin Konumu

Bu bölümde mülki idare amirlerine; CHS'nin mülki idare sistemi üzerindeki etkileri nelerdir? Vali ve kaymakamlar artık Cumhurbaşkanının temsilcisi olması sebebiyle daha mı güçlüler? Şeklinde sorular sorularak CHS'nde MİA'nın konumu öğrenilmeye çalışılmıştır.

MB1'e göre CHS'nden sonra vali ve kaymakamların statüleri yükselmiş, otoriteleri ve güçleri çok artmıştır. Bunun sebepleri; (i) eskiden valiler bakanların emrindeyken, şu an bakanların emrinden çıkarılmaları ve doğrudan Cumhurbaşkanının temsilcisi olmaları, (ii) eskiden bakanlar valiye disiplin cezası verebiliyorken, bu kaldırılması, (iii) geçmişte valiler bakana karşı sorumlu iken, şimdi Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaları, (iv) Bakan, 1 no'lu "*Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*" ile atanırken, valinin de bu şekilde atanmasıdır. Ancak MB1, bunları alana uygulattırma mekanizmalarının henüz oluşturulamadığını, yani vali, Cumhurbaşkanını temsil ediyorum diye onun adına emir ve talimat verilecek usul düzenlemelerinin yapılmadığını belirtmektedir.

VY4'e göre; CHS'ye geçilmesi ile birlikte vali ve kaymakamların yönetim üzerindeki etkinliği, yasal etkinliğinden ziyade fiili etkinlik olarak çok daha artmıştır. Çünkü CHS merkezi bir sistemdir. VY4, bu sistemin en önemli uygulayıcılarının, taşrada devleti temsil yetkisine sahip vali ve kaymakamlar olduğunu, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanımızın söylemlerinde de bunun görüldüğünü belirtmektedir. CHS'de mülki idare, devleti yönetmenin en önemli araçlarından biri haline gelmiştir.

K2, CHS ile MİA'nın Cumhurbaşkanının temsilcisi olmalarının onların güç kazanmaları şeklinde anlaşılması gerektiğini söylemektedir. CHS ile MİA daha etkin hale gelmiştir.

V1, K4 ve K2 CHS'nin MİA'nın konumu, görev ve yetkileri üzerinde etkilerini gelecekte daha fazla hissedileceğini savunmaktadır. K4, yaptıkları işler itibarıyla çok fark olmadığını ancak yeni dönemde Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki rolünün dikkate alındığında Cumhurbaşkanının temsilcisi olmanın vali ve kaymakam açısından kıymetli olduğunu düşünmektedir. K4 belki uzun vadede, var olan kapasiteyi doğru kullanmak adına, daha etkin bir mülki idare, daha etkin bir koordinasyon için bunun etkili olabileceğini belirtmektedir. K2 çok farklılık

olmadığını, yine vatandaşa hizmet edebilmek için yerelde görevlerini yapmaya çalıştıklarını, CHS ile MİA'nın konumunun bir anda değişecek bir şey olmadığını belirtmektedir.

V1, CHS'de MİA'nın pozisyon olarak güçlendiğini, gelecekte CHS ile Başkanın ikinci dönem de seçilebilmek için kendi sorumluluğu altındaki teşkilatın verimli bir şekilde çalışmasını isteyeceğinden liyakat ilkesinin ön plana çıkacağından MİA'nın daha da güçleneceğini belirtmektedir.

> Pozisyon olarak da daha güçlü. Daha da güçlü olacak. Önümüzdeki dönemde Başkanlık istemi ile birlikte girdiğimiz süreçte geçtiğimiz dönemlere nazaran kamuda en üst idarecilerin seçilerek gelenlerin de liyakate dönük tercih yapma noktasında biraz daha istekli hatta zorunlu oldukları dönemlere doğru gidiyoruz. Başkanlık sistemi bunu getirecektir. Çünkü Başkan iki dönem için seçilecek ve ikinci dönem için seçilmek isteyen bir Başkan kendi görev ve sorumluluğu altındaki teşkilatın daha iyi daha verimli çalışmasını arzu edecek. Böyle olduğunda da kendisini daha nitelikli insanlarla çalışmaya mecbur, mahkûm görecek. Başkanlık sistemi ile biraz daha liyakatin ön plana çıkacağı bir süreci ülke olarak başlattık diye düşünüyorum.

V-MB, CHS ile MİA'nın güç kazandığını belirtmektedir: "[…] Bu sistemde bakanlar güçlendi mi? Bu sistemde bakanlar eski müsteşarların pozisyonunda. Vali neden müsteşarın idari yürütme aracı olsun ki. Burada tek kutsanmış yer var; Cumhurbaşkanlığı Makamı. Vali ve kaymakam Cumhurbaşkanının temsilcisidir. Bundan daha güçlü bir şey yoktur."

VY5, Cumhurbaşkanını temsil etmenin MİA'yı simgesel olarak güçlendirdiğini vurgulamaktadır; "Önceden Devleti temsil ediyorduk. Şimdi Cumhurbaşkanını temsil ediyoruz. Zaten Cumhurbaşkanı dediğimiz de devleti yöneten, cumhurun başı olan kişidir. Cumhurbaşkanını temsil ediyor olmak mesleği simgesel olarak çok güçlendirdi."

B., uygulama olarak fiilen aynı devam ettiğini, çok fazla değişiklik olmadığını, vali ve kaymakamların doğrudan yürütmenin il ve ilçedeki temsilcisi, yürütme vasıtası anlamında olduğunu, bununla birlikte temsil gücünün de güçlendiğini söylemektedir.

Ancak VY5, CHS ile fiili durumda gelen temsil gücünün özlük haklarına yansımadığını, Cumhurbaşkanını temsil eden makamın taşraya yönetici atamada, bir şikâyet mevzubahis olduğunda dertlerini anlatabilecekleri bir muhatap bulma ve yapılan şikâyetlerin asılsız olduğu durumlarda bir koruma mekanizmasının olmayışı noktalarında kendini hissettirdiğini belirtmektedir.

> […] Ama bir de işin başka bir tarafı var. Fiili durumda da bu bahsettiğimiz temsilcilik konusu özlük hakları açısından da buna eşdeğer olmalı. Bir de karar mekanizmaları açısından da Cumhurbaşkanını temsil eden makam güçlü olmalı. Örneğin Sağlık Bakanlığının taşra yöneticileri atamalarında hiçbir dâhilimiz yok. Cumhurbaşkanını temsil ediyorsak il ve ilçesinde çalışacağı yöneticide sorun varsa bunu değiştirebilmeli, ya da her halükarda değişecekse yeni gelecek kişi ile ilgili o yöneticinin söz hakkı olmalı. Öte yandan biz mesleğimiz gereği halkla iç içeyiz. Bize gelen konularla ilgili o konu beni ilgilendirmez deme lüksümüz yok. Devleti temsil ettiğimiz için her konuyla ve her sorunla muhatabız. Özel bankadaki bir muamele ile ilgili de, icradaki bir konu ile ilgili de vatandaşın muhatabız, dert ve sorun dinleme mecburiyetindeyiz. Öyle olunca da çok halkla iç içe olunca da vatandaş geliyor ve bazen sorunu çözemiyorsunuz. Çözemediğiniz zaman da antipatik gelebiliyorsunuz ve eleştirilebiliyorsunuz. Dolayısıyla bizim meslek, mahiyetinden dolayı aynı zamanda sıkça şikâyet edilmeye de müsait bir meslek. Bundan da çok gocunmuyoruz. Esasen iş ve işlemlerde şikâyet edildiğimizde, yanlışımız varsa ortaya çıkıyor. Ama aslı astarı olmayan hususlarda şikâyet edildiğimizde bu bizler bizi yıpratıyor, motivasyonumuzu bozuyor. Şikâyet edildiğimizde biz yanlış mı yaptık, doğru mu yaptık, derdimizi anlatabilelim, muhatap alınalım. Haksız yere şikâyet edilmişsek de bunun bir karşılığı olsun, iftira atan açısından somut yaptırımları olsun. Bu anlamda koruma mekanizması eksikliğimiz var. Genel hükümlere bakarsak asılsız ihbar ve şikâyet ile ilgili kanunlarda düzenlenmiş hükümler var, ama bence biraz daha güçlü bir mekanizmaya ihtiyacımız var. Malum hekimler, sağlık çalışanları çok fazla şiddete maruz kaldığı için onlara bir koruma mekanizması geliştirildi, yeni birtakım yasal düzenlemeler yapıldı. Günümüzde bir kamu kurumunda şiddet gören normal bir devlet memuru ile bir sağlık çalışanı açısından farklılıklar oluştu. Neden? Çünkü o daha fazla risk altında. Onun gibi bizim de mülki idare amirleri olarak Cumhurbaşkanını temsil ediyoruz, Devletin halka açılan ilk kapısıyız, zaman zaman asılsız şikâyetlere muhatap oluyoruz. Buna eşdeğer sosyal ve özlük hakları ile koruma mekanizmasına sahip olmak istiyoruz. Bu bahsettiğim ihtimal değil vakadır, çünkü bu tarz şikâyetlere maruz kalıp soruşturma açılan, ya da hiç ceza almasa da görev yeri değişen pek çok meslektaşımız oldu.

CHS ile MİA'nın pozisyon, etkinlik, yönetim üzerindeki etkinlik, otorite, statülerinin yükselmesi anlamında ya da sembolik olarak güçlendiği görüşünde olan MİA gibi CHS ile yapılan işler ve konum açısından radikal bir değişiklik olmadığını söyleyen MİA da vardır.

> Radikal bir değişiklik olduğunu düşünmüyorum. Sadece Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de değil, aslında bir dizi reform ile mülki idare amirlerinin gücünün artırıldığı, azaltıldığı hususlar ile güçlendirdikleri ve zayıflatıldıkları alanlar oldu. Geçmişte neydik, nereden nereye geldik diyebileceğimiz büyük ve radikal bir dönüşüm hiç olmadı. (VY1)

> Bence hiçbir değişiklik olmadı. Türkiye'de kamusal görevler erozyona uğradı. Özellikle FETÖ'cü düşünce bu kavramın içerisini boşalttı. Seçimle gelme mekanizmasının çok güçlü bir mekanizma olduğunu, onların her şeyi yapabileceğini, ancak atanmışların zaman zaman suç gibi algılanmaya başlandığı bir modelle karşı karşıyayız. (K7)

CHS ile MİA'nın konumunun güçlenip güçlenmediğine mevzuat ve algı olarak bakıldığında; VY3'e göre MİA'nın konumunda bir değişiklik bulunmamaktadır. O yasanın veya sistemin işleyişi gereği "Cumhurbaşkanının temsilcisi" şeklinde bir tabir kullanılmıştır. Fonksiyon ve görevi yine aynıdır. VY6 da bu soruya mevzuat anlamında verebileceği farklı biz cevap olmadığını, aynı hükümler var olduğundan eskiden MİA ne ise şimdi de aynısı olduğunu, mevzuat haricinde algı olarak cevabını aramamız gerektiğini belirtmektedir. K8 ise algıda da bir değişiklik görmediğini, 'bu insan önceden hükümeti temsil ediyordu. Şimdi Cumhurbaşkanını temsil ediyor, daha üst makama çıktı diye bir şey görmedim' ifadesiyle belirtmektedir. VY2, kendileri açısından çok büyük bir değişikliğin olmadığını, kanun koyucunun yazdıkları ile alanda olanların her zaman örtüşmediğini, ancak etkinliklerinin de azalmadığını söylemektedir.

Literatürde CHS'de MİA'nın konumuna dair MİA'nın daha güçlendiğine dair görüşler olmakla birlikte bir değişiklik olmadığına dair görüşler de mevcuttur. Keza yapılan mülakatlarda da MİA bu konuda ikiye bölünmüştür. Bir kısım MİA CHS ile güçlendiklerini savunurken bir kısım MİA'da değişiklik olmadığını belirtmektedir.

Tablo 70: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Mülki İdare Amirleri daha güçlü konuma gelmiştir önermesi

			Unvanınız					
				Vali		Kaymakam		
			Vali	Yardımcısı	Kaymakam	Adayı	Diğer	Toplam
S48	Kesinlikle	Sayı	1	18	50	9	8	86
	Katılmıyorum	% içinde S48	1,2%	20,9%	58,1%	10,5%	9,3%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	7	17	65	11	11	111
		% içinde S48	6,3%	15,3%	58,6%	9,9%	9,9%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	2	7	50	19	6	84
		% içinde S48	2,4%	8,3%	59,5%	22,6%	7,1%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	3	6	34	4	5	52
		% içinde S48	5,8%	11,5%	65,4%	7,7%	9,6%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	0	1	12	1	0	14
		% içinde S48	0,0%	7,1%	85,7%	7,1%	0,0%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S48	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S48: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Mülki İdare Amirleri daha güçlü konuma gelmiştir.

Anket çalışmamızda; Tablo 70'te; 197 MİA'nın, CHS ile güçlü konuma geldikleri görüşüne katılmadıkları görülmektedir. 66 MİA, CHS ile daha güçlü olduklarını ifade etmektedirler. 84 MİA bu konuda kararsız kalmıştır.

5.5.3. Seçimli Valilik

6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce seçimli valilik, alan yönetimi niteliğine sahip olması nedeniyle, il özel idarelerinin idaresi üzerinden tartışılırken, 6360 sayılı Kanun sonrasında tartışmalar farklı bir boyut kazanmıştır. Apan'a göre 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye başkanlarının tüm il tarafından seçilmesi ile birlikte seçimli valilik öncesinde bir deneme özelliği taşıdığını belirtmiştir (2014, s.219). Öte yandan valiler atanmış olmaları sebebiyle eleştirilmektedirler. Örneğin Berkan bu durumu şu sözleriyle tartışmaya açmaktadır: "Bu atanmış yöneticiler her durumda seçilmiş belediye başkanının üzerindedir. Peki valilerin ve kaymakamların hiç olmadığı bir Türkiye hayal edemez miyiz? Bir valinin yaptığı ama seçilmiş belediye başkanının yapamayacağı ne vardır? Hiçbir şey!". Bu bağlamda; bu kısımda MİA'nın seçimli valilik hakkındaki görüşlerine yer verilmiştir.

K2, üniter devlet yapısını bozacağı düşüncesi ile gelecekte seçimli valiliğin olacağını düşünmemektedir. V1'e göre bu teknik olarak zordur. MB2, iki tane seçilmiş ve her ikisi de aynı coğrafyaya hükmeden kişiler, siyasi olarak aynı görüşe sahip olsalar dahi bu durum kesinlikle çatışma ve kavga ile sonuçlanır görüşündedir. MB2'ye göre, bizim toplumsal kültürümüz de seçimli valiliğe uygun değildir ve seçimli valilik federalizme gider. V2, valinin seçim ile gelebileceğini düşünmediğini, belediye başkanının adını vali yaptığınızda onun artık yerelin temsilcisi olacağını, merkezin temsilcisi olamayacağını, yerel yönetici olacağını belirterek, 'O zaman merkezi kim temsil edecek?' sorusunu sormaktadır. VY5 ise aşağıdaki şekilde görüş belirtmektedir.

> Valiyi seçimle getirecekseniz valilik makamına ne gerek var? Zaten seçimle gelen bir belediye başkanı var. ABD'de hem vali hem belediye başkanı seçimle geliyor ancak orada eyalet sistemi var. Seçilen vali bir anlamda o eyaletin başbakanı gibi hareket ediyor. Eyalet içindeki tüm belediye başkanları üzerinde yetkileri söz konusu oluyor. Ama bizim yönetim şeklimiz farklı, il yapılanması söz konusu. İkinci seçilmiş insan atamanızın bir anlamı yok ki. Seçimle gelmek bir valiyi daha güçlü kılmaz, aksine daha zayıf kılabilir. Nasıl mı? Bu konuda birinci handikap; siyasi kültür meselesidir. İkinci handikap da şu: merkezi hükümet ile çatıştınız. Ne olacak? Bu tarz yönetim sistemi olan ülkelerde görüyoruz bu durumu; bir eyalet valisi merkezi hükümetle kavga ediyor, rest çekiyor. Türkiye ölçeğinde düşündüğümüz zaman özelikle hassas bölgelerimizde çok ciddi mahsurlar yaratır. Yönetimde uyum çok önemlidir. Merkezi hükümet ile yerel hizmetlerin uyumlu bir şekilde

> yürütülmesi çok önemlidir. Eğer valilik sistemi devam edecekse valinin seçimle gelmesini tartışmamamız gerekir. […]Ya kaldırırsınız, hepsini belediye başkanı eliyle yürütürsünüz. Ya da vali atanmış olmak zorunda.

VY4 de VY5 gibi Türkiye'nin, seçilmiş vali gibi bir lükse sahip olmadığını, ya bu sistemin bu şekilde götürülebileceğini ya da sadece belediye başkanı ile götürülebileceğini, seçilmiş valinin daha çok ABD'deki gibi eyalet sistemlerinin bir ürünü olduğunu belirtmektedir.

> […] Vali neye göre seçilecek? Valinin arkasında bir siyaset gerçeği olmayacak mı? Zaten belediye başkanını seçtik. O zaman valiyi neden seçelim ki? Herhangi birini seçelim dersek o zaman büyükşehir belediye başkanları kalır. Vali ve kaymakam devletin taşra yöneticileridir ve devlet yönetme pratiğinin en önemli unsurlarıdır. Türkiye üniter bir devlettir. Dolayısıyla seçimli valiliğin anlamı da yoktur. Valiyi neden seçelim? O zaman kaldıralım. Eyalet sistemlerinin çok farklı bir kültürü ve geleneği vardır. Bizim ülkemizde farklıdır. Valiyi seçtiniz. Arkasında kim olacak? Pratikte neye göre seçeceksiniz? Biz zaten bunu vali olarak seçiyoruz denilerek seçilmeyecek. Valiyi seçtiniz zaman yetki ve bütçe vermeniz gerekmekte. Merkez bu kadar yetkiyi vali ile neden paylaşsın ki? Sonrasında vali, belediye başkanı arasında problem, yukarı ile belediye başkanı arasında problem, yukarı ile vali arasında problemler yaşanır. Bu bizim geleneğimizde makul değildir.

VY3, şu anda büyükşehir ölçeğinde Türkiye'deki belediyelerin hizmet üretme biçimi, vatandaş ile münasebetleri, bazı illerde zorunlu olarak kayyım atanması durumunda kalınması gibi esasları göz önünde bulundurduğunda; seçimli valilik, seçilmiş otoritede belediye ve valilik fonksiyonlarının birleştirilmesinin biraz ilkel bir düşünce olduğunu belirtmektedir. VY3, belediyenin sahip olduğu fonksiyon ve yetkiler merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin esası olan imparatorluktan bugüne sistem olan valilikle, mülki idare sistemi açısından bakıldığında bunun Türkiye gibi üniter bir devlet yapısı içerisinde fiiliyata geçmesinin şu an itibarıyla sorunlar oluşturacağını ve tercih edilmemesi gereken bir sistem olacağını düşünmektedir. Valinin fonksiyonlarını belediye başkanının fonksiyonu ile birleştirerek belli bir standart, istikrar sağlanacağı kanaatini de taşımadığını ifade etmektedir. VY3'e göre:

> […] Mesele bir ülkede demokrasinin yaşatılmasının yegâne yolunun seçim olmadığıdır. Seçim bunlardan birisidir. Benim seçtiğim ne isterse yapar, vatandaşlar seçilmişin her istediğini, yaptığını onaylar diye bir şey iddia edilemez. Seçim demokratik ülkelerde meşruiyetin esaslarından birisidir ama bütünü değildir. Dolayısıyla ben bunu çok da pürüzsüz, saf, çok demokratik işleyecek bir sistem olarak görmüyorum.

K7, dünyada üniter devlet yapılarında seçimle gelen bir valilik modeli olmadığını, eyalet sistemlerinde varlık gösterdiğini, valinin seçimle gelmesinin ister istemez ayrılıkçı kavramları da peşinde getireceğini, orada 'Emniyet, Jandarma, Sahil

Güvenlik'in kime bağlı olacağı gibi sorunlarla karşı karşıya kalınabileceğini belirtmektedir.

HDT-MİA seçimli valilik modelini Japonya örneği ile açıklamıştır:

> Japonya'da valiler seçimle gelir. Ama bu seçimin usulü nasıldır? Japonya'da Sanayi Bakanlığı çok güçlüdür. Kişi, Sanayi Bakanlığında ya da başka bir bakanlıkta alt düzeyde bir görevde başlar. Birkaç yıl çalıştıktan sonra taşrada ufak bir belediyeye o Bakanlıkla ilgili bir birime gönderirler. Orada da birkaç sene çalışır. Sonra tekrar kendi Bakanlığına orta düzey yönetici olarak döner. Birkaç sene de burada çalıştıktan sonra tekrar orta düzeyde bir belediyeye daha üst yönetici olarak yine bakanlığın ilgili olduğu bir birimde çalışmak üzere geçer. Üçüncü gelişinde kendi Bakanlığında daha üst göreve gelir ve en sonunda da büyük bir belediyeye başkan yardımcısı olarak gider. Seçilen valiler de bu başkan yardımcıları arasından seçilir. Kişinin geçmişine baktığımızda zaten tamamen bürokrasi içinde yetişmiştir. Belli hizmetlerde belediye başkanı merkezi yönetim geçmişi olmasına rağmen, emniyet ile ilgili bir komisyon var. Orada merkezden atanan kişiler de var. O komisyonun başkanı seçimle gelen vali ama yine tamamen valinin iki dudağı arasında değil işler. Bunlarla ilgili düzenlemeler yapıldıktan ve sistem ona göre kurgulandıktan sonra seçimli valilik de tartışılması gereken bir konu. İlde kriz dönemlerinde nerede vali, nerede kaymakam denilse de normal zamanda bu haliyle kişilere birinden birisi fazla gibi görünür. Büyükşehirlerde çoğu kişi işi olduğunda kaymakamı bilir, ama belediye başkanını çok iyi bilir.

K5 de Türkiye'nin üniter yapısı sebebiyle seçimli valiliğin olamayacağını belirtmektedir.

> Ben seçimli valiliğin olmayacağını düşünüyorum. Belediye Başkanlığının lağvedilip, ilde seçilmiş tek vali olmasını esas alırsak onun adı artık vali olmuyor. Adı Belediye Başkanı olur. Hem seçilmiş vali hem belediye başkanının mevcut olması ise anlamsız olur. Seçilmiş Vali Amerikanvari bir model. Biz Fransız idari hukuk sistemini aldığımız için, ülkemizde atanmış olan meslek mensubunun adı validir. […] Valilik kalkabilir mi? Emniyet Teşkilatı örgütlenir direkt İçişleri Bakanlığına bağlı olabilir. Valilik kalkar, diğer iş ve işlemleri de belediyeler yürütebilir. Nitekim İngiltere'de bu şekildedir. İngiltere'de eğitim gördüğümüz dönemde eğitim noktasında Milli Eğitim'i belediyenin müfettişlerinin denetlediğini gördük. Türkiye'de de olur mu derseniz üniter yapıdan dolayı çok zor olacağını düşünüyorum. Çünkü idari bir yapının değişmesi ve teoride bu şekilde söylemek/dillendirmek pratikte her zaman karşılık bulamıyor. Türkiye'de sınıf olarak baktığımızda en az sayıya sahip sınıflardan bir tanesiyiz. Dolayısıyla bu kadar mülki idare amirinin kişi bazında başka görevlere verileceğini düşünürsek sayısal anlamda gerçekleştirilmesi çok zor bir iş değil. Ancak süreç bu şekilde ilerleyemez. Toplumun da hazır olması, sürecin olgunlaşması gerekir, nitekim mülki idare köklü bir sistem.

V-MB, belediye başkanlarının da seçilmesinin yanlış olduğunu düşünmektedir. V-MB, Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerinde belediye başkanlarının seçilmediğini, Belediye Meclislerinin halk tarafından seçildiğini, dolayısıyla halkın iradesinin seçilen mecliste olduğunu, belediye başkanlarının bu meclis üyeleri arasından ilçeyi veya ili temsilen bir kişiyi atadıklarını, bu kişinin görevinin de seremonik olduğunu,

yatırımlara karışmadığını, yatırımlara meclisin karar verdiğini, belediyeye profesyonel genel sekreteri atadığını, genel sekretere yani profesyonele icrayı yaptırdığını ifade etmektedir. V-MB, kamu yönetimi reformundaki alt amaçlardan bir tanesinin de seçimli valiliği tartışmaya açılması olduğunu, seçim gibi bazı şeylere tapmamak gerektiğini, asıl meselenin rasyonel yönetim, adaletli yönetim, kamu kaymaklarının düzgün harcanması ve hesap verilebilirlik olduğunu, bunu sağlayamadığımız müddetçe ne kadar seçerseniz seçin sonuç alınamayacağını, başarının hep seçilmişlerde ya da hep atanmışlarda olmadığını aynı zamanda böyle bir kavganın çok yanlış olduğunu belirtmektedir. Seçimli valilik ile V-MB görüşlerini belediyeler üzerinden şu şekilde belirtmektedir.

> […] Belediye sistemini sorgulayalım. Kaç tane belediyenin Devlete, SGK'ya borcu yok. Yüzde doksan beşi borçlu. Özel idarelerde ise borç yoktur. Onların da bütçesini devlet veriyor. Sistemi iyi kontrol etmemiz gerekir. Bazı belediye meclislerinde kavga var. Çünkü başkan ile meclis ayrı görüşte. Birbirlerini çalıştırmıyorlar. Çalışmadığında hangi ülkenin kaynakları tükeniyor? Vatandaş adam gibi hizmet ister. Halk senin kavganın aleti olmaz. Türkiye'de belediye başkanlarının direkt halk tarafından seçilmesine karşıyım. Neden? Demokrasilerde güçler tek kişiye verilmez. Her birimin seçilmesine gerek yok. Valiyi seçerseniz ilin asayişini kimse vereceksiniz? Amerika'da şerif, şehir polisi, FBI var. Hepsinin görevi farklıdır. Ancak şehir polisi belediye başkanının sözünü dinler. FBI'a karışamaz. Orada eyalet sistemi var. Bizde üniter bir yapı var. Türkiye'de güvenlik nasıl sağlanacak? Hiçbir emniyet müdürü, jandarma komutanı adına seçilmiş vali denen birisinin sözünü dinlemez. Örneğin halk geliyor eşi ile evindeki kavgasını dahi anlatabiliyorsa o sizin güvenilir olduğunuzu gösterir. Böyle bir emin grup varsa bunun üzerinden sistemi devam ettirmeniz lazımdır. Yeni bir şey aramaya gerek yok. Ama tabi ki demokratik bir ortam, atanmış seçilmiş problemleri gündeme getiriliyor. Seçilmiş bir insan kimseyi dinlemeyen biri de olabilir. O zaman bunu ne yapacaksınız. O yüzden belediye başkanlarını seçmeyelim belediye meclislerini seçelim belediye meclisleri içinden belediye başkanını seçelim, temsili biri olsun.

VY7 seçimli valiliğin Türkiye şartlarında olamayacağını şu şekilde ifade etmektedir:

> Seçimle geldiğinde yerelleşecek, yerelin temsilcisi olacak. Ama merkezin sevk ve idaresini, koordinasyonunu nasıl sağlayacaksınız? Bugün iktidar partilerinin bile mensubu bulunan il belediye ya da büyükşehir belediye başkanlarının dahi o iktidarın merkezi politikalarına sadakat ile bağlılık göstermediği durumları çok sık görüyoruz. Devlet tarihi okuduğunuzda büyük devlet adamları, krallar, padişahlar tarihte zikredilirken nasıl zikredilir? Merkezi iktidarın otoritesini güçlendirdiğinden bahisle hatırlanır. Tam tersi süreçlerde devletin yıkıma, zayıflamaya düştüğü dönemler ele alınırken de en çok karşılaşılan kavramlardan bir tanesi merkezi otoritenin zaafa uğradığıdır. Tarih tekerrürden ibaretse idarede de bu açık. Kendi eliniz ile seçimli valilik kurmaya kalkarsanız bu şu anlama gelir. Türkiye'de seksen iki Cumhurbaşkanı var demektir. Bir Cumhurbaşkanımız var ama seksen bir ilde de seksen bir küçük Cumhurbaşkanı var demektir. O zaman siz ülkeyi nasıl yöneteceksiniz? Seçimlik valilik ülkeyi paramparça etmenin bir yoludur.

MİA'nın seçimli valiliğe ilişkin görüşleri alındıktan sonra soru biraz değiştirilerek merkezin temsilcisi valinin seçimle güçlendirilmiş olarak göreve gelmesinin hizmetler açısından daha mı etkili olacağı hakkındaki görüşlerine başvurulmuştur.

B., bir ilçede kendi alanında uzman bir avukat belediye başkanı olabildiğini, bir eczacı, bir esnafın belediye başkanı olabildiğini, etrafındaki danışmanları vasıtasıyla işleri yürütebildiğini, ancak mülki idare amirliğinin profesyonel nitelikte olduğunu, çekirdekten yetiştiğini, dışarıdan vali olunabildiğini, ama bu işin tozunu yutmuş, işi temelden bilerek gelen bir yapının daha profesyonel ve verimli olabileceğini düşünmektedir. B., belediye başkanını içselleştiremeyen birçok ilçede görev yaptığını, bunların işleri varsa kaymakamlık üzerinden belediyedeki işlerini yapmak istediklerini belirtmektedir. Bu sebeple tarafsız, adil yönetim ilkelerini uygulayabilecek bir yapıya ihtiyaç olduğunu düşünmektedir"

MB1, seçim ile gelen valinin hizmetler açısından daha etkili olabileceğine karşı çıkmaktadır:

> Bu seçimle olacak bir iş değil. Profesyonelliği artmıyor ki. Zaten seçimle güçlendirilmiş bakan var. Seçimle gelmesi bu manada güçlendirme olmaz. Çünkü bilgi eksikliği olacaktır. Örneğin beni doktor yaptınız, doktorluğa başladım, iki ay da kurs aldım, ne kadar teşhis koyabilirim? Tamam güçlüyüm. Arkamda da güçlü siyasi irade var. Ama teşhis koyacağım. Örneğin, 3091 sayılı kanunu uygulayabilirim. Asansör mevzuatını uygulayacağım. Vatandaşın güvenli bir şekilde asansör kullanmasını sağlayacağım. Ama bunlardan haberim yok ki uygulayayım. Öğrenir deniliyor. Benim otuz senede öğrendiğimi bu kişi otuz sene sonra öğrenecekse zaten o ayrıca bir maliyet meselesi. Yani hazır bizim gibi mülki idare amiri var, bunun bilgisini öldüreceksiniz, siyasiden gelmiş kişiye '*sen bunu öğrenirsin nasılsa*' diyeceksiniz.

MB1, siyasetçinin alanı ile bürokrasinin alanının farklı olması ve MİA'nın rollerinin teknik oluşu sebebiyle seçimli valilik modeli Türkiye için uygun bir model değildir.

> […] Ben valinin seçimle gelmesini asla istemem. Çünkü vali ve kaymakamların rolleri tamamen teknik. Birincisi; bu bir eğitim gerektiriyor. İkincisi siyasetçinin alanı ile bürokrasinin alanında fark vardır. Siyasetçinin alanı tamamen halkın iradesinin tezahürüdür. Siyasi tercihlerle sınırlıdır. Siyasi tercihten sonra onun nasıl uygulanacağı tamamen tekniktir. Dolayısıyla vali ve kaymakamlar, siyasetin yaptığı tercihten sonra bunun hayata geçirilmesinin uzmanı niteliğindedir. Vali ve kaymakamlar, Türkiye'de profesyonel tek yöneticidir. Uygulama, tamamen teknik olduğu için nasıl doktoru, mühendisi seçim ile yapamıyorsanız, bunu da seçimle yapamazsınız. Bunun önünde bir başka engel daha var. Türk milleti devlet ve milleti hep ayırmış, seçimle getirdiği birine ayrı bir rol vermiş. Bir de devamlılık dediğimiz; "idarenin devamlılığı" ilkesi diye bir ilke vardır. Yani bugün seçim de olsa, hükümet hiç olmasa bile, bu devlet devam ediyor. Dolayısıyla devletteki o devamlılığı

sağlayacak kişi; ancak atanmış profesyonel, uzman kişidir. Başka türlü sağlayamazsınız.

Türkiye olarak Devlet yapısı ve köklü Devlet geleneği olarak mülki idare sisteminin taşıyıcı devletlerinden, milletlerinden bir tanesiyiz. Bu sistemi içselleştirmişiz. Vali ve kaymakamı, Devlet kapısı, Hükümet kapısı olarak görmüşüz. Bu herkesin gidebileceği bir kapı. Bu çok önemli bir fonksiyon. Fransa 1800'de sistemi bizden almış ve benimsemiş. Bu benim mülki idare sistemim diyor. Yetki genişliği hizmetleri şeklinde tanımlıyor. Vali ve kaymakamları var. Fransız Prof. Françoise Dreyfus Türkiye'ye geldi. Panelde merkez valilerimizden biri; "*valilerin seçimle göreve gelmesi konusunda ne düşünüyorsunuz*" dedi? Dreyfus; "*işin doğasına aykırı. Eğer valiler, merkezi idarenin temsilcisi olarak görev yapıyorsa seçimle gelmeleri mümkün değil*" dedi. Türkiye'de valilerin seçimle gelmesini Türkiye'nin tarihsel geçmişi bakımından değerlendirdiğimizde de çok mantıklı değil. Üniter Devlet yapılanması içerisinde düşünürsek, mülki idare amirlerinin temel asli bir unsur olduğunu düşünüyorum. Avusturya federal bir yapıdadır. Orada belediye başkanlarına ikili görev veriliyor. Belediyenin başı olarak, yasalara uygun olarak görevlerini yapıyorlar, bir de hükümetten aldıkları emirler doğrultusunda bir noktada valilik ve kaymakamlık görevlerini de yürütüyorlar. Onu emir alarak yapıyorlar. Ama diğerinde emir almıyorlar, bu ayrım net bir şekilde yapılmış. Türkiye şartlarında ve toplumsal gerçekliğinde düşündüğümüzde kesinlikle seçimle gelen bir valinin Türkiye'ye faydası olmayacağını düşünüyorum. Üniter bir Devlet yapımız var, tarihsel geçmişimiz bu şekilde. Tanzimat'tan bu yana merkeziyetçi bir anlayış ile günümüze kadar gelmişiz. Kendi özelliklerimiz var. Bunu benimsememiz lazım. Amerika'dan alacak bir şeyimiz yok. Çünkü Amerika'nın kültürü, geçmişi bizim kadar yok. Bize göre yeni bir Devlet. Türkiye'de seçim ve valilik bir arada uymuyor. Biz onlara eyalet desek de Amerika'dakiler devlet. Devletler bir araya gelerek Amerika Birleşik Devletleri'ni oluşturmuşlar. Kendi yapıları var, kendi yasama organları var. Bizim ise üniter bir yapımız var. Bu anlamda Türkiye açısından seçimli valiliği anlamlı görmüyorum. (B.)

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediye başkanları artık tüm ilin oyları ile seçilmektedir. Literatürde bu durumun seçimli valiliğin önünü açtığına dair görüşler mevcuttur. Bu sebeple bu başlık altında MİA'nın konu hakkındaki görüşlerine başvurulmuştur. Tablo 71'e göre MİA'nın büyük çoğunluğu bu görüşe katılmamaktadır. Bu görüşe katılmayanların oranı %66,9'dur. Bu görüşe kesinlikle katılanların oranı sadece %2,9 iken, katılanların oranı %15,6'dır. %14,7'si ise bu konuda kararsızdır.

Tablo 71: Büyükşehir belediye başkanının tüm ilin oylarıyla seçilmesi seçimli valiliğin önünü açmıştır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S44	96	27,7%	136	39,2%	51	14,7%	54	15,6%	10	2,9%

S44: Büyükşehir Belediye Başkanının tüm ilin oylarıyla seçilmesi seçimli valiliğin önünü açmıştır.

5.5.4. Vali Atamaları

Bu kısımda MİA'nın meslek dışından vali kadrosuna atama yapılması hakkındaki düşüncelerine başvurulmuştur. VY2, bir eğitim alanında gidenlerin kendisine bir meslek seçmiş ve o meslekte devam etmesinin daha doğru olduğunu düşünmektedir.

V3, K8, V-MB vali atamalarında mülki idare sisteminde yetişmiş kişilerin tercih edilmesi gerektiğini belirtmektedirler:

> Örneğin bir mühendisin kaymakam olmasını sağlayabiliriz. Burada bir problem yok. Ancak mülki idare amirini siz kalkıp formasyonu olmayan, kaymakamlık geçmişi olmayan farklı mesleklerden seçtiğinizde şöyle bir sorunla karşı karşıya kalıyorsunuz. Sonuçta bu uzun süreçli bir iş. Profesyonel bir yöneticilik. Hiçbir tecrübesi olmayan bir insanı bir şirketin CEO'su yapmak gibi düşünün. Bu iş; çalıştığınız kurumlarla ilişki yönetimi, o kurumlarla ilgili bilgi düzeyine sahip olmanız mesela bizde bazen eğitimden, emniyetten atamalar yapılmıştır. Mülki idare amirlerinin sadece o kurumlarla çalıştığını görüyoruz. Çünkü diğer kurumlarla çalışmaya tecrübesi ve kültürü yok. Mülki idare amirliği biraz alttan gelen bir kültür işi. O bürokraside yetişmesi gerekir. (V3)

> Öncelikle bu devletin tercihidir. Ama mülki idare amirliğinin çok kolay bir meslek olmadığını söyleyebilirim. Birçok konuda bilgi sahibi olmanız gerekiyor. İngiltere'de bir söz vardır; "*jack of everything master of nothing*", "*her şeyden anlayıp hiçbir şeyde uzman olmamak*". Öyle olmaması gerekiyor. Birçok konudan anlayıp, birçok konuda da uzman olmanız gerekiyor. […] Başka meslekten birini alarak mülki idare amiri yaptığınızda o yapabilir mi? Yapabilir ama aradaki iki-üç sene mutlaka uyum sağlaması gerekiyor. Ancak hız çağında yaşıyoruz. İşleri hızlıca çözmemiz gerekiyor. Bu sebeple bütün valilerin mülki idare amirinden olması gerektiğini düşünüyorum. (K8)

> Vali başlangıçtan beri istisnai memuriyettir. Herkes vali olabilir. Ancak bunu bir devlet terbiyesi ve gelenek addetmişler, çok fazla dışarıdan atama yapılmamıştır. Geçmişte bir genel müdür olabilmek için on iki sene kamu hizmeti yapmak gerekiyordu. Özel sektörden de gelsin denildi. Beş yıla düşürüldü. Ama siz tutup yirmi yılda genel müdür olacak kişiyi beş yıl sigortalı çalışmış kişiden getirirseniz sorunları çözme yetisini kaybetmiş olursunuz. […]Hem temsili kötü olur, devletin bürokrasisini de yıkar. Sistemi kurarken doğru tecrübe ile doğru parametrelerle doğru hedefleri koyarsanız insan kaynağımız yeterli. (V-MB)

MB1 meslek dışından atamalar için bir kontenjan verilerek kuram yönü iyi olan kişilerin vali olarak atanabileceğini söylemektedir.

> Şu an ortaokul mezunu bir kişiyi vali olarak atayabilirsiniz. İstisnai kadrodur. Eskiden de böyleydi. Ama bu tür valilerin ciddi bir başarı sergilediğini göremiyoruz. Bu meslek bir kültürle, davranış kalıpları ile olgunlaşıyor. Bir doktor hastasına zarar verici bir ilaç verebilir mi? Hayır. Çünkü doktorluk mesleğinin içinde o eğitimi alıyor. Hastasına en iyi fayda edecek ne ise onu vermesi profesyonelliğinin gereğidir. Her ne kadar kanun eskiden de öyle olsa bile vali, yine kaymakamların içinden geliyordu. Ama şu olabilir; bu konuda meşhur bir insan vardır, proje hazırlamıştır, mesleği hiç yapmamıştır, ama kuram yönünü çok iyi biliyordur, o zaman atanabilir. Nitekim yargıda da vardır. Bugün Danıştay, Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir

kısmı hâkim kökenli değil. Şu, şu eğitimi alan kişiyi Cumhurbaşkanı yüksek yargıya üye olarak atayabilir diyor. Bana göre valilerden de bu şekilde mesleğin kaldıracağı ağırlıkta az bir kontenjan vermek kaydıyla, insanlara daha da iyi enerji versin diye atanabilir. Ama kaymakamlık mesleği açısından bunu söyleyemeyiz. Çünkü o yüzde yüz profesyonelliktir. Valiler gibi istisnai kadro değil.

Meslek, içinde öğrenilmesi gereken çok özel boyutları olan bir şey. Belli yeteneklerinizin gelişmesi, gözlem kabiliyetinizin artması gerekiyor. Meslek içinde yetişenlere öncelik veriliyor zaten. İstisnai olarak birkaç örnek var. Valilik herkesin saygı duyduğu, değer verdiği bir makamdır. Bu sefer mecburen o etrafındaki valilik bürokrasisine tabi kalmak zorunda kalıyorlar. Vali yardımcısı onu iyi besliyorsa kararlarını sağlıklı alabiliyor. Ama vali yardımcısı ile iyi iletişim kuramıyorsa sıkıntılar olabilir. Çok genel bir yöneticilik olduğu için her şeyi bir anda bilip yapabilmek kolay değil. Güvenlik, tarım gibi belli konularda mutlaka iyi desteklenmeleri gerekiyor. Büyükelçilik gibi düşünebilirsiniz. Hükümet bunu uygun görmüşse uygundur. (B.)

HDT-MİA diğer kurumlarda da bu tarz atamalar yapıldıktan sonda bu konuda sabit fikirli olmadığını belirtmektedir.

Bu konuda çok tutucu değilim, ama diğerlerine de farklı meslek gruplarından atanması kaydıyla. Neden mesela il sağlık müdürü hep doktorlardan oluyor? Ya da eğitimin yöneticileri öğretmenlerden oluyor? Mülki idarede kaç yıllık kaymakamlıktan sonra vali olunuyor. Dışarıdan atanan valilerin çok iyi bir yönetici misyonu olsa da valilikte tecrübe kazanması üç-beş yıl lazım.

5.5.5. Günümüzde Mülki İdare Sisteminin Önemini Sürdürüp Sürdürmediği

Bu kısımda mülki idarenin öneminin devam edip etmediğini anlamak için MİA'nın görüşlerine yer verilmiştir. MİA'nın büyük çoğunluğu mülki idarenin günümüzde de önemini koruduğunu belirtmektedir.

MB2, mülki idare sisteminin, özellikle pandemi, sivilleşme ve ekonomik hayatta yaşanan sorunlar, yoksullaşma ve salgınla mücadeleden kaynaklanan sosyal politikalar bağlamında daha da güçlendiğini belirtmektedir.

K5'e göre günümüzde de mülki idare sistemi önemini korumaktadır. Çünkü bazı ufak tefek değişiklikler olsa dahi, "İl İdaresi Kanunu"nda ya da diğer yasalarda olsun mülki idare mevzuatında genel bir değişiklik bulunmamaktadır.

K7 günümüzde MİA'ya daha fazla değer verildiğini belirtmektedir:

Taşrada kaymakam ile ilçede belediye başkanı, ilde vali ile büyükşehir belediye başkanı neden duruyor. Çünkü siyaset çok dominant bir kavram haline geldi. Çok güçlü bir siyasi iktidar olunca bu kavramlarda esneme oldu. Ben Türkiye'de koalisyon hükümetlerinin olduğu yıllarda da görev yaptım. O yıllarda daha çok denge mekanizması vardı ve daha çok kaymakama ihtiyaç duyuluyordu. Siyasal iktidarın bütün belediyeleri aldığı yıllarda valiler kaldırılmalı seçimle gelinmeli deniliyordu. Ama günümüzde kaymakama ve valiye daha çok değer verilmeye başlandı.

VY3 ve V2, MİA ve önem arasındaki bağlantıyı yetki ve fonksiyon bakımından değerlendirmişlerdir. V2 MİA hiçbir yetkiye sahip olmasa bile iki bin yıllık devlet geleneğinde vali ve kaymakam aktif bir unsur/roldür. V2'ye göre eğer siz kendinizi eğittiyseniz ve geliştirdiyseniz, esnek düşünce tarzınız/yapınız varsa, memleketin ve milletin huzuruna, refahına, zenginliğine katkı sağlama amacı taşıyor, insanları önemsiyor, aktörlerin ve faktörlerin rollerine saygı gösteriyor, iş birliğine, uzlaşmaya önem veriyor, katılımcılığı benimsiyor, işlerinizi şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde gerçekleştiriyorsanız bir sorun olmadığını, burada da azalan bir yetki ve fonksiyon görmediğini belirtmektedir.

> İlk dönemlerde mülki idarenin fonksiyonları içerisinde yargılama fonksiyonu da vardı. İdare Kurulları gibi. İdare sistemimizin gelişmesi, devlette başka bazı kurumların ortaya çıkması, fonksiyon ayrışmasını ortaya koyduğu için bu manada mülki idarenin çalışma alanında bir evrime yol açmıştır. Belki güncel gelişmelere ayak uydurma bakımından alanı genişlemiştir. Ama yargısal görevler konusundaki fonksiyonları da ortadan kalkmıştır. Mülki idarenin işlevsel olarak yetkisizleşmesinden ziyade bir değişime uğradığını ifade etmek uygun olur. Bu manada fonksiyonlarının bir kısmını kaybetmiş ve bir kısım yeni fonksiyonlar kazanmıştır. (VY3)

VY6, 2000'li yılların neo-liberal bakış açısı ve dönüşümü ile birlikte aynı minvalde kamu yönetiminin geçirdiği değişim ile birlikte neo-liberal bakış açısının mevzuata da yerleştiğini, bunların aslında mülki idarenin icrai noktada geriye çekilmesini doğuracak bir bakış açısını yansıttığını, belediyelere birçok konuda görev ve yetki verildiğini, ancak mülki idarenin kesinlikle önemini günümüzde de koruduğunu belirtmektedir. Bu önem; MİA'nın devleti ve Cumhurbaşkanlığı Makamını temsil ve kurumlar arası koordinasyon sağlaması, olağanüstü durumlarda kurumlar arası koordinasyonu sağlayacak bir devlet görevlisine, devlet tarafından belirlenmiş, atanmış, seçilmiş bir amire ihtiyaç olması, MİA'nın "*Devlet Baba*" gibi bir anlam taşımasından kaynaklanmaktadır.

K3, mülki idarenin önemini koruduğunu, belki etkinliği eskisi kadar olmasa da şu anda mülki idarenin ülkemiz için ihtiyaç duyulan bir sistem olduğunu belirtmektedir.

MB1, mülki idarenin öneminin ve etkinliğinin zayıfladığını, bunun da toplum hayatına olumsuz bir şekilde yansıdığını belirtmektedir.

> [...] Vali ve kaymakamın toplumdaki işlevi zayıflamıştır. Vatandaş teşhisi orada koymadığı için; '*bu benim günlük hayatıma olumsuz bir şekilde yansıyor, ben şu hakkımı alamıyorum*' sebebi de o demiyor. Vatandaş TBMM'ye gidiyor. "a" milletvekilinden yardım istiyor. Milletvekiline talep için gelen vatandaşın yüzde doksanı aslında kaymakamlarla ya da valilerin görevleriyle ilgili bir konu. O zaman ne oluyor. Sizin böbreğinizin işlevini kalp görüyor. Çünkü vali ve kaymakamın

işlevini kanunlarda yazmamasına rağmen milletvekiline gördürmeye çalışıyorsunuz. Küçük bir ilde bu kısmen işe yarayabilir. Ama İstanbul'daki kişi ne yapsın? Peki, kaymakam neden işlevini tam yerine getiremeyebiliyor? Kanunlardaki düzenlemelerin eskiliği, toplumun bu işi bilmemesi, kaymakamın karargâh hizmetlerinin son derece zayıflaması, çok büyük bir ilçede dahi personelinin yetersiz olması.

MB3, mülki idare sisteminin bu haliyle hiçbir etkinliğinin kalmadığını, mülki idare amirliği sisteminin de kırk yıl önceki şartlarda olmaması gerektiğini, reform yapılmak zorunda olunduğunu, ancak yapılmadığını, fiilen bir erozyon olduğunu, fiiliyatta sadece protokol görevi haline geldiğini belirtmektedir.

Tablo 72: Mülki idare kırsal toplumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere biçimlenen bir yapıdır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S49	43	12,4%	140	40,3%	33	9,5%	98	28,2%	33	9,5%

S49: Mülki idare sistemi kırsal toplumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere biçimlenen bir yapıdır.

Tablo 72'ye göre MİA, sistemin kırsal ihtiyaçları karşılamak üzere biçimlenen bir yapı olduğu görüşüne %52,70 oran ile katılmamaktadır. Bu görüşe MİA'nın %37,7'si katılmaktadır. Önermeye kesinlikle katılanlar ile kararsız kalanların oranı eşittir (%9,5).

Tablo 73: Mülki idare şehirleşen bir toplumda yeterli fonksiyon gösterememektedir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S50	71	20,5%	130	37,5%	36	10,4%	76	21,9%	34	9,8%

S50: Mülki idare sistemi şehirleşen bir toplumda yeterli fonksiyon gösterememektedir.

MİA, sistemin şehirleşen bir toplumda yeterli düzeyde işlev gösteremediği görüşüne %58 oranda katılmamaktadır. Bu görüşe MİA'nın %31,7'si katılmaktadır. %10,40 MİA ise bu konuda kararsızdır. (Tablo 73)

5.5.6. Mülki İdare Sisteminin Kaldırılması

Bu bölümde MİA'ya mülki idarenin kaldırılması hakkındaki görüşleri sorulmuştur. MİA, mülki idarenin kaldırılmayacağı ve gelecekte de varlığını devam ettireceği görüşüne hâkimdir. MİA'ya göre mülki idare toplumda devletin karşılığı

olarak görülmektedir. Kriz, göç, salgın, doğal afetlerde ilk akla gelen MİA'nın olması, kamu, özel sektör ve STK'lar ile eş güdüm sağlaması gibi sebepler ile mülki idarenin kaldırılamayacağı görüşü hâkimdir.

V1, Türkiye'nin yönetim yapısında il sisteminden ayrılmak gibi bir tercihin şu anda konuşulmadığını, gelecekte de böyle bir şeyi öngörmemektedir.

VY1, Türk toplumu açısından değerlendirdiğinde toplumun mülki idare hakkında değişim, dönüşüm, kaldırılması talebinin olduğunu öngörmemektedir.

> Türk toplumunun dinamikleri ve sosyolojik yapısı düşünüldüğünde mülki idare sisteminin hâlâ toplumda önemli bir devlet algısına karşılık geldiğini düşünmektedir. Güçlü, merkezi devlet ihtiyacı ya da tanımı hâlâ bizim insanımızın hayatında önemli. Vatandaş her şeyden önce Ankara'daki devlet, merkezi yönetim için benim bir ihtiyacım yok, olmasa da olur noktasında bir düşünceye sahip değil. Devlet, bizim insanımız için hâlâ güçlü, tek ve varlığını hissetmek istediği bir organ. Bu sebeple kısa vadede böyle bir toplumsal talebin ya da değişim, dönüşüm isteğinin olacağını ben öngörmüyorum. […]Geldiğimiz noktada toplumun genel bir kamuoyu, bulunduğu nokta olarak '*mülki idareye gerek var mı, olmasa da olur mu?*' konusunu sorguladığı düşüncesinde değilim. (VY1)

B., mülki idarenin toplum içinde yer etmiş bir yapısı olduğunu, toplumun vali ve kaymakamın ne olduğunu, ne anlama geldiğini bildiğini belirtmektedir.

> […]Mülki idare amirleri toplum önderi olabilmiş, merkezi devletin temsilcisi olabilmiş, o köprüyü, halkla ilişkiyi kurabilmiş, halk arasındaki belli sorunların çözümünde söz sahibi olabilmiş. Örneğin 3091 sayılı "Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun" gereğince bir sınır anlaşmazlığı olduğunda bunu kaymakam çözebiliyor. Vatandaşların birçok konuda başvurabilecekleri bir yer. Devlet, Hükümet kapısı olmuş. Hem tarihsel, hem toplumsal, hem günümüz ve geleceğimiz gibi birçok açıdan Türkiye perspektifinde düşünecek olursak yerinde ve bize özgü bir mülki idare sisteminin ortaya çıktığını görüyoruz. […]Sistemi kendi toplumsal yapımıza, gereksinimlerimize uygun bir hale getirmişiz. Bu bizim ürünümüz. İthal gelen bir yapı değil. Bazen ithal bir yapıyı getiriyorsunuz, ama tutmuyor. İçselleştiremiyorsunuz.

VY1'e göre mülki idare amirliği aslında bizim sistemimizde de bizzat hizmet üretmekten ziyade bir koordinasyon, sevk ve idare makamı olarak öngörüldüğü için devletin değişik organları, merkezi hükümetle yerel yönetimler arasındaki iş birliği, ilişkilerde ya da toplumla, özel sektör ile STK'lar ve diğer aktörlerle koordinasyon makamına ihtiyaç olduğu müddetçe -ki bu hep var bir kurumun ya da makamın bunu yapması lazım- varlığını sürdürecektir. VY1, bunu kriz zamanlarında, doğal afet, salgın, ekonomik kriz, göç, savaş olasılığı ya da gerçekliği gibi değişik meselelerde görmekte olduğumuzu, bunu yerel yönetimler yapamaz meselesi değil, görev tanımı itibarıyla bütün kurumların üzerinde sevk ve idare yetkisi olduğu için bir makamın bunu yapmasının gerekli olduğunu, bunu tek başına Ankara'dan Türkiye'nin her

yerinde bir kurum ya da makam sahibi yapamayacağı için merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan MİA'nın yapmakta olduğunu belirtmektedir.

> […] Pandemi sürecinde bütün sevk ve idareyi pandemi ile mücadelenin her alanında sadece tedavi, filyasyon ya da denetim değil, bunların tamamı hep mülki idare amirlerinin sorumluluğunda, başkanlığında, yakın takibi ve gözetiminde yürütülmüştür. Deprem ya da sel felaketi gibi afetlerde meslektaşlarımız bizzat işin sorumluluğunu, sevk ve idaresini yürüttüler. Orman yangınlarında kaymakam ekibi ile gidip orman yangınını söndürmüyor ama orada çalışan ormancı da, sağlık görevlisi, itfaiye teşkilatı da devlet memuru olması sıfatıyla o ilçedeki kaymakam ya da ildeki valinin maiyetinde çalışmaktadır. Günlük hayatta herkes kendi işini yapsın, bir orkestra şefine ihtiyaç yok gibi bir durum söz konusu olmamaktadır. (VY1)

K6, mülki idarenin sisteminin günümüzde vazgeçilmez konuma geldiğini ifade ederek gelecekte mülki idarenin varlığını devam ettireceğini belirtmektedir.

> […] Kriz konusunda; hem görevlerimiz ve sorumluluklarımız bağlamında hem de mülki idareye dönük beklentilerin arttığı yönünde bir gelişim süreci seyrediyor. Yani yasal düzenlemelerin seyriyle sahadaki gerçeklik arasında bir makas oluştu. Çünkü artık hız, etkinlik ve belediye sınırlarını aşan bir ölçeğin gerekliliği, mülki idare amirliğini ister istemez neredeyse tartışılır olmaktan çıkarıp, vazgeçilmez bir noktaya getirdi. Daha önce mülki idare için acaba gerekli mi? gerekli değil mi? kaldırılabilir mi? Kaldırılamaz mı? şeklinde tartışmalar yaşanıyordu. Ancak mülki idare günümüzde tam tersi bir gelişim gösterdi. Şu anda bizim buradaki görevimiz daha çok düzenleyici işlemlerdir. Merkezi idare tarafından yasalarla, yasal düzenlemelerle, tüzüklerle, genelgeler ile regülasyonlar yapılıyor. Biz bu düzenleyici işlemleri merkezi idarenin bir aparatı olarak burada takip ediyoruz. Müdahale etmekten ziyade düzenleyici, bizzat hizmet yapmaktan ziyade oyunun kuralları belirleniyor. Bu oyunun kurallarına göre sistemin çalışıp çalışmadığı yönünde denetim, kontrol ve gözetim görevlerimiz ön plana çıkıyor. (K6)

VY4 her şeyden önce huzur ve asayişin temininin, güvenliğin sağlanması, olağanüstü yönetim usullerinin sahada yürütülmesi, kişi hak ve özgürlüklerinin takibi gibi önemli hususlarla mülki idarenin varlığını sürdüreceği görüşündedir.

VY1'e göre MİA'ya tarafsız ve güvenilir olması sebebiyle bazı görevler verilmesi ona olan ihtiyacın bir göstergesidir.

> […] Kayyumluğun öncesinde de belediye meclisinin bir şekilde fesholması, başkanın görevden ayrılması durumlarında valiler ilk seçime kadar o ilçenin kaymakamını görevlendirir. Devlet tarafsızlığı, gözetimciliği ile ilgili bir durum bu. Seçimle gelen belediye organları bir sebeple görevden ayrılırsa, istifa ederse, görevden alınırsa, orada topluma eşit mesafede olan, toplumun, o yörede yaşayan insanların üzerinde hemfikir olabileceği devlet tarafsızlığı, güvenilirliği ile görev yapan bir mülki idare amirinin görevlendirilmesi de bunun bir göstergesi aslında. Dünyadaki eğilim ne olursa olsun, mülki idarenin kısa vadede kaldırılacağına ya da hayatın seyri içerisinde kendiliğinden ona olan ihtiyacın ortadan kalkacağına ihtimal vermiyorum. (VY1)

K1, mülki idare sisteminin dört sebepten dolayı kaldırılmayacağını düşünmektedir. Bunlar; üniter devlet, beka, göç yönetimi, pandemi, deprem, sel gibi olağanüstü süreçlerdir.

MB2, ancak üniter devlet modeli yerine başka bir devlet modeli getirilirse bunun düşünülebileceğini, mülki idare Türkiye'de üniter devlet sisteminin taşradaki yansıması olduğunu belirterek; "Eğer "*biz üniter/tekil devlet modelinden vazgeçiyoruz, bunun yerine federal ya da başka bir yönetim modeli Türkiye'yi daha çok kalkındırır*" denilirse ancak o zaman mülki idareye gerek kalmaz." demektedir. MB2'ye göre, Amerika'da ve bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi güvenlik de dâhil olmak üzere tüm yetkiler adına vali ya da belediye başkanı diyebilirsiniz seçilmişlere verilebilir ancak Türkiye'deki üniter model devam edecekse mülki idare sistemi de varlığını sürdürecektir.

Mülki idarenin birçoğu üniter yapı sebebiyle kaldırılmayacağını belirtmektedir. Bu sebeple MİA'ya soru değiştirilerek "Mülki idare kaldırılsın denildiğinde genellikle üniter yapı sebebiyle kaldırılamaz ya da erteleniyor fikri mevcut. Bu konuda ne düşünüyorsunuz?" sorusu sorulmuştur.

V-MB, bunu mülki idarenin üniter bir yapının argümanı olmasına bağlamaktadır.

V2, bu noktada üniter yapı ve milli devletin tanımlamasını yapmak gerektiğini, Türkiye'nin yapısından dolayı siyasal, sosyal ve ekonomik yapısı, insan anlayışı, felsefesi noktasında kucaklayıcı, kuşatıcı bir yapıya ihtiyaç olduğunu, bunun mülki idare amiri olması gerektiğini belirtmektedir.

MB1 bu soruyu üniter ve federal devlet karşılaştırması üzerinden değerlendirmektedir.

> İdarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olması federasyona zıt bir şey, yani bu üniterlikle ilgili bir şey. Dolayısıyla onun iki ayağı var. Siz nerede yaşarsanız yaşayın sizin devletten standart bir hizmet talebiniz var. İşte bu idarenin kuruluş ve görevleri ile bütün olmasıdır. […] Öbür yandan da federasyon dediğimiz nedir? İki tür federasyon vardır; etnik temelli federasyon, coğrafya temelli federasyon. Amerika coğrafya temelli federasyon vardır. Coğrafya temelli federasyon çok ciddi bir risk değildir. Ama etnik temelli federasyonlar asla yaşamıyor. Rusya, Yugoslavya gibi buna benzer yapılar etnik temelli federasyonlardır. Türkiye'de de etnik temelli federasyon riski vardır. Coğrafya üzerinden federasyon zaten tartışılmaz. Siyasi bir tercihtir. Ama etnik temelli federasyon ülke güvenliğine en büyük tehdittir.

VY4, mülki idarenin kaldırılmasını sadece üniter yapıya bağlayamayacağımızı, sadece bu sebebe sığınılamayacağını belirtmektedir.

> […]Üniter devlet, ulus devlet olmanın gereklerinden bir tanesidir. Çünkü yönetim pratikleri açısından da vali ve kaymakamla yönetmek bir devlet başkanı için son

derece kolay bir iştir. Özellikle koordinasyonun ve bütünlüğün sağlanması noktasında. Sadece belediyelerle yönettiğiniz zaman iktidar belediyeleri ve muhalefet belediyelerini düzenleyici işlemler altında belirli bir paydada buluşturmak çok zor olabilir. Ama bunları mülki idare amirleri ile buluşturursunuz. Bu bir yönetim pratiğidir. Ve bu yönetim pratiğimiz geleneğimizden gelir. İngiltere'de meşruti monarşi kalktı mı? Dünyanın en büyük demokrasisi. Biz daha Osmanlı'yı 1299'da kurarken, insanlar 1215'te Magna Carta ile kraldan yetki aldılar. Demokrasiye geçişin adımı. Geldiğimiz noktada demokrasinin beşiği İngiltere'de meşruti monarşi devam ediyor. Neden? İngilizler bizden daha az mı demokrat? Bu bir gelenek, bu bir ağırlık… Mülki idare de, Türk milliyetinin geleneğidir.

Öte yandan MİA, mülki idarenin bir denge görevi olduğunu düşünmektedir. Dolayısıyla böyle bir yapının kaldırılması dengeyi bozacaktır.

Tablo 74: Mülki idare, merkezle yerel arasında bir denge görevi görmektedir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S55	7	2,0%	7	2,0%	10	2,9%	117	33,7%	206	59,4%

S55: Mülki idare, merkezle yerel arasında bir denge görevi görmektedir.

Tablo 74'e göre; mülki idarenin merkez ile yerel arasında bir denge görevi gördüğü önermesine MİA, %93,10 oran ile katılmaktadır. Bu görüşe katılmayanların oranı sadece %4'tür.

Üniter/tekçi yapıya sahip ulus devletlerin yönetsel yapılanmasının temelini mülki idari örgütlenme sistemi oluşturmaktadır (Akbulut, 2011, s. 34). Bulguların analizinden Türkiye'de üniter yapının taşraya yansıması mülki idare olduğundan kaldırılmasının mümkün olmadığı görüşü hâkimdir.

K. Bülbül (2019, s. 34), mülki idarenin kaldırılmasının üç sebeple doğru olmayacağını düşünmektedir. İlk olarak, Türkiye'de bürokrasinin en büyük sorunu kurumlar arası iş birliği eksikliğidir. Günümüzde kamu, özel sektör ve sivil toplumun nerede başlayıp nerede bittiğinin net olarak anlaşılamaması nedeniyle, kamunun sivil toplumla, özel sektörle, uluslararası çevrelerle ve akademiyle daha yakın iş birliği yapması gerekmektedir. Bu iş birliğini il ve ilçelerde denetleyecek bir üst birimin olmaması, ciddi sorunlara yol açabilir. İkinci neden, mülki idarenin geçmişten bugüne kadar önemli bir bilgi birikimi ve kültüre sahip olmasıdır. Bu birikim ve deneyimlerin görmezden gelinmesi, gelecekte çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir. Üçüncü olarak, K. Bülbül İspanya örneği üzerinden bu durumu açıklamaktadır. İspanya'da mülki idare sistemi yerel yönetimlere devredilmiş ve bu

durum olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Belediyeler, halka hizmet sunmak yerine kendi aralarında rekabete girmiştir. Başka bir ifadeyle, idari vesayet mekanizmasından vazgeçilmesi ciddi sıkıntılara yol açabilir.

5.5.6.1. Mülki İdare Sisteminin Kaldırılarak Yerini Seçimle Gelen Organlara Bırakması

B.'ye göre yerel yönetimlere önem verilse de merkeziyetçilikten vazgeçilmemektedir.

> Merkezi ve üniter bir yapı sistemi 1876 Anayasasında bile vardır. 1876 Anayasasında "*Osmanlı ülkesi devleti ile bölünmez bir bütündür*" ifadesi yer alır. Tanzimat sürecinden bu yana hep merkezileşme eylemindeydi. Çünkü ayanlaşma dönemi vardı ve belli dönemlerde belli problemler mevcuttu. Yereldeki dengeyi kaybettiği zaman Osmanlı'nın sıkıntı yaşadığını görüyoruz. Mısır valisinin Osmanlıyı o dönemlerde çok zora soktuğunu görüyoruz. O yüzden bir merkezileşme kaygısı var ki aslında bu kapitalist dönüşüme de uygun bir süreçtir. 19. yüzyılda merkezi devlet otoritesi ve merkezi bir yapının, merkezi bir piyasanın, tek bir piyasanın oluşması konusundaki süreçte de uyumlu olduğunu görüyoruz. Merkeziyetçi anlayışın günümüze kadar devam ettiğini görüyoruz. Her ne kadar yerel yönetimlere önem verilmeye başlandıysa da merkezi yapının belli ağırlıklarından da vazgeçilmiyor. Eğer üniter yapımız, birlik ve beraberlik anlayışımız ona göre dizayn edildiyse üniter yapı ve merkeziyetçi yaklaşım önemli.

VY4'e göre bu siyasal tercihlerinize, ülkenizin idari yapısının temelini dayandırdığı; hukuki, siyasal yönetim geçmişine, alışkanlıklarına ve geleneklerine bağlıdır. Bir yerde böyle oluyorsa dünyanın her yerinde böyle oluyor gibi bir anlayış her zaman geçerli değildir. Bugün dünyada sadece belediyeler üzerinden işi gören yerler olduğu gibi, hâlâ vali ve kaymakam gibi görevlilerin devlet anlamında işleri takip ettiği yerler de vardır. Bazı valiler seçimle, bazı valiler atama ile gelir. Fransa'da köklü bir demokrasi olmasına rağmen, hâlâ atama ile gelen vali ve kaymakamlar vardır. Yunanistan'da vali ve kaymakam vardır, ama belediye başkanı olarak belediye başkanı gibi seçimle gelirler. ABD'de New York Belediye Başkanı vardır, New York Valisi vardır. Bunlar eyalet yapılarıdır. VY4'e göre hem imparatorluk öncesi Selçuklu döneminde, hem imparatorluk döneminde ve hem de Cumhuriyet döneminde geleneksel merkeziyetçi devlet yapımızın ve devlet bütünlüğünün muhafazası için, vali ve kaymakam yani taşra teşkilatı, mülki idare hep zorunlu görünmektedir. VY4 bugün de hâlâ, özellikle CHS'nde, devletin yönetim erkinin, gücü kullanabilmesi adına vali ve kaymakama ihtiyaç duyulduğu kanaatinde olduğunu söylemektedir.

> […] Biz sadece belediyelerle bu işi yapabilir miyiz? Diye sorarsanız; evet, yaparsınız. Denenebilir. Yapılabilir iş. Ama tecrübelerimiz, geleneğimiz, sahip olduğumuz değerler var. Kaldırmaya çalıştığınız taş… Neredeyse bin yıllık bir taştan bahsediyoruz. Bu taşı kaldıracaksın ama yerine aynı ağırlıkta bir taş getireceksin. Bu ağırlıkta bir taş varsa, bu taşı neden kaldıracağız?

MB1'e göre, il yönetimi seçimle gelen organlara bırakılamaz. Bu tamamen profesyonellik ilkesi ile ilgili bir durumdur.

> […] Burada yerelleşmeden ziyade yerindenleşmeden bahsediyoruz. "*Subsidiarite*" kaymakamlarla ilgilidir. Çünkü büyükşehir belediyesi yerindenleştiremedi. Bugün "a" büyükşehirde bir ruhsat almak için büyükşehir belediyesine ulaşmayı kolay mı zannediyorsunuz? Ya da aynı ilçede bir kaymakam veya belediye başkanından randevu alın. Hangisine daha kolay ulaşabileceğinizi zannediyorsunuz? Yine vatandaş vali ve kaymakama; "*kanun böyle diyor. Benim hakkımı vermek zorundasınız*" dediği andan itibaren, onlar kanunun dilinden anladıkları, riskleri bildikleri için size kolay kolay "*bana ne senin kanunundan*" diyemeyecektir. Onun için subsidiarite'nin en çok uygulandığı yer vali ve kaymakamlıktır. Belediyeler değil.

MB1'e göre eğer Türkiye Cumhuriyeti ya da vatandaş olarak günlük işlerinizin saat gibi tıkırında yürümesini istiyorsanız bu mesleğin alternatifi, bu mesleğin yerine getireceği bir mekanizma bulunmamaktadır.

> […] Bu Britanya'da adı değişik olmakla birlikte var. İngiltere'de "*law enforcement*","*kanun uygulattırıcı*" kavramı vardır. Aslında bunu İngiltere'de Amerika'da daha çok kolluk olarak kullanıyorlar. "*law enforcement*" dediklerinde; siz orada polisi anlıyorsunuz. Çünkü şu anda Türkiye'deki mülki amirlerin birtakım rolünü orada polis oynuyor. Bizde bu tamamen 31/A, 9/C maddesidir. Kanun uygulattırıcı rolü vali ve kaymakamdadır. Peki, bu rol vali ve kaymakamda ise bu işlev dünyada yerine getirilmiyor mu? Getiriliyor. Adı değişik de olsa o ülkelerde de kanun uygulattırıcı var. O zaman bu ölecek bir işlev midir? Hayır. Ve bugün Türkiye'de vatandaşın "*bu Devlet nerede?*" demesi, ambulansın zamanında hastaya gitmesi, tarım müdürlüğünün sizin gıdalarınızı ciddi şekilde kontrol etmesi... Bunların hepsi kaymakamlarla ilgilidir.

MB1'e göre ilçe müdürlükleri kaymakama bağlı olarak çalışmadığında çeşitli problemler türeyebilecektir.

> […] "A" İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü kaymakama bağlı olarak çalışıyor. Eğer "A" İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünü kaymakam kanun ve nizamlara uygun olarak çalıştırmazsa okullarda çeteler türer, çocuğunuz okulda güvenli bir şekilde eğitim alamaz, öğretmenin mesaisi her gün kontrol edilemez, okullarda bağış türer, yasaklı madde kullanan kişiler okul etrafında olur. Mülki kolluk dediğimiz kavramların adı bile hiçbir yerde geçmiyor. Mülki kolluk; kaymakamın sizin can, namus ve mal emniyetinizi koruması demektir. […] Örneğin kadına yönelik şiddet. Kim onu engelleyecek, kim koruyacak? Vali ve kaymakamlar.

VY5'e göre bunun iki boyutu vardır. Birincisi; tamamen seçilmiş insanlarla bir yerel yönetim sistemi kurup, il idaresini o şekilde yürütmek. Bir de belli hizmetler

var. Bunların muhakkak merkez ile koordineli bir şekilde, belli standartlara göre yürütülmesi gerekir. Bunlar; güvenlik, eğitim, sağlık ve milli eğitimdir. İkinci boyutu; yeterliliktir.

> […] Siz yereldeki güvenlik, eğitim, sağlık ve milli eğitim işini insanların imkân ve kabiliyetlerine bırakırsanız diğer hususlar bir tarafa bütçeleri uygun olmayabilir. Güvenliğin telafisi yoktur. Kaynaklarım ancak bu kadar güvenlik hizmeti sunmaya yetiyor deme şansınız yok. Dolayısıyla bu hizmetlerin dört dörtlük, eksiksiz giderilmesi için bütçe kaygısının olmaması gerekir. (VY5)

> […] İkincisi; yeterlilik çok önemli bir husus. Bazen bakıyorsunuz belediye başkanlarımızın hakikaten ufku, vizyonu geniş. Ama bazen de olmayabiliyor, halk teveccüh etmiş seçmiş ama eğitim olarak, vizyon olarak arzu edilen seviyede değil. Ama bir valinin, kaymakamın bir yetişme sistemi var. Tecrübe birikimimiz de çok önemli. Bir belediye başkanı idarecilik ya da belediyecilik tecrübesi olmasa da seçilebiliyor. Ama bir idareci, vali, kaymakam dolu dolu üç yıllık bir eğitimden sonra aşama aşama belli bir mesleki olgunluğa erişiyor. (VY5)

VY5, belli hizmetlerin başında mutlaka atanmış insanların bulunma mecburiyetinin olduğunu söylemektedir.

> […] Bir de güvenlik gibi kritik kamu hizmetlerinde merkezi yönetimle eş güdüm sağlamazsanız bu iş olmaz. Örneğin sınır ilindesiniz, sınır güvenliğini bilmezseniz siz orada güvenliği nasıl sağlayacaksınız. Bunu da merkezi hükümetle uyum içinde yapacaksınız. Diyelim ki merkezi hükümetle uyum içinde değilsiniz, farklı bir siyasi partidensiniz, dolayısıyla bu uyumu sağlamakta da ciddi sorunlar çıkacağı kanaatindeyim.

K3, bunun uygulanması mümkün olmayan, uygulandığında çok soruna yol açabilecek bir konu olduğunu belirtmektedir.

> […] Bir belediye Devletin korucu köyüne hizmet yapmadığında bunlar susuz, yolsuz, desteksiz kaldılar. Bu eksikliği kim giderecek? Kime şikâyet edeceksiniz? Bütçe dolayısıyla onları yapmadım diyebiliyor. Bunun muhasebesini yapacak bir kurum olması gerekli. Buradaki eksikliği bir başka şekilde tolere edecek bir kurumun olması lazım. Vatandaşın kapısını her tarafta çalacağı bir devlet kapısı olması gerekli. Asayiş bir Devletin ana yapısı. Asayişi seçilmiş, siyasi ağırlığı olan ve hatta devlete karşı olabilen bir belediye başkanına nasıl teslim edeceksiniz?

VY5'e göre seçimlerde en büyük argüman şudur: Seçilen insanlar doğrudan seçmene hesap verirler. Dolayısıyla bu kaygıyla çalışacağı için yürüttüğü hizmetlerde başarılı olmak zorunda. Ama pratik sonuçları pek de öyle değil.

> […] Üç dört dönem belediye başkanlığı yapmış, bir daha belediye başkanı seçilme şansı kalmamış, bazen partilerde parti tüzükleri de en fazla şu kadar seçilebilirsin diyor, ya da aday olmayacak diyelim. Bu tarz insanların hiçbir kaygısı kalmıyor. Tamamen keyfi yönetimler, kaynak israfları ortaya çıkabiliyor. Hani yerel halka hesap verecek diyoruz ya. Bir belediye başkanı görevini tamamlıyor ve gidiyor. Tamam, arkasından, çok net tespit edilmiş usulsüzlükler varsa soruşturmalar açılıyor ama yapılan usulsüzlüğün ne kadarı tespit ediliyor, verilen ceza kentin kaybettiklerini ne kadar telafi edebiliyor şüphe götürür.

Öte yandan VY5, MİA'nın da seçmene hesap verdiğini belirtmektedir.

> […] Bir bürokrat, bir mülki idare amiri mesleğe başlıyor, emekli olana kadar kaç yıl hizmeti olursa olsun, hatta emekli olduktan sonra dahi her an hesap veriyor. Biz düzenli olarak her üç yılda bir teftişten geçeriz. Mülkiye müfettişleri gelir iş ve işlemlerimize bakar. O ilçeden veya ilden ayrılsak da arkamızdan gelir bizim dönemimizi teftiş eder. Ya da sonradan şikâyet üzerine bir şey olursa eski dosyalar çıkartılır, araştırılır. Ama neredeyseniz bunun hesabını hukuken de sorarlar, mali bir zarar varsa tazmin yönüyle de sorarlar. Alacağımız en küçük bir ceza bile bizim emekli olana kadar mesleki kariyerimizi olumsuz etkiler, atama ve terfiimizde olumsuz olarak karşımıza çıkar. Biz kime hesap veriyoruz? Devlete, en başta Sayın Cumhurbaşkanımıza hesap veriyoruz. Cumhurbaşkanı da halkın seçtiği kişidir. Bir yönüyle aslında biz de seçmene hesap veriyoruz.

V2 bu sistemin kaldırılabileceğini, ancak kaldırıldığında birçok sorunun ortaya çıkacağı görüşündedir. V2, Anadolu coğrafyası hassas olması sebebi ile merkezin bu coğrafyayı/alanı kontrol etmek istediği, farklı düşünce, siyasal kimlik, anlayış, fikir ve felsefelerin olduğu, bir şemsiyenin altında herkesin birleşmesi gerektiğini belirtmektedir. V2, Sistemi kaldırmanın; kamu hizmetlerini kolaylaştıracağı, milleti zenginleştireceği, milletin huzurunu ve refahını sağlayacağı noktasında katkısı olacaksa, kaldırılabilir ancak bu sistemin kaldırılamayacağı görüşündedir.

> […] Seçimle geldiğini düşünelim. Seçim demokrasinin en önemli unsurlarından birisidir. Ancak seçimle geldiğinde de herkes seni yüzde yüz oy ile seçmiyor ki. Ama herkesin başı sıkıştığında geleceği bir yapı var. Vali ve kaymakam rolü var. Farklı siyasal, iktisadi, sosyal görüş, mezhep ve anlayıştaki insanlar her zaman vali ve kaymakama gelirler. Valilik ve kaymakamlıklar birer kanaldır. Vatandaş derdini anlatabilir. Hakemdir. Biriken gücü vardır. Devletin gücünü kullanır. Yaptıklarının yarısı yazılı mevzuata tabi olmakla birlikte yazılı olmayan geleneği, davranışları, inançları, değerleri olan bir meslektir. Kaldıralım demekle olmaz. Bir şeyin olgunlaşması için çok fazla yıl geçmesi gerekmekte. Elinde böyle bir malzeme varken kaldırdınız diyelim yerine başka bir şey getirdiğinizde sistemi yürüteceğinizi bilemezsiniz. Esasında denemek lazım ancak denense de başarılı olacağını düşünmüyorum.

VY6, İngiltere'den örnek vererek İngiltere gibi bir ülkede birçok şeyin özelleştirildiğini, seçimle gelen bir yönetici olduğunu, atanmış bir yöneticinin söz konusu olmadığını ama işlerin de yürüdüğünü belirtmektedir. VY6'ya göre bu durum daha çok toplumsal kabule, halk tarafından kanıksanmış idari anlayışa dayalı olan süreçler ile ilgilidir.

> […] Ben bu noktada toplum mühendisliği yapılmasına karşıyım. Yani çok idealist bir bakış açısıyla; "*Bakın İngiltere uyguluyor. Vali seçimle gelsin*" gibi ifadeler, toplumun sosyolojik gerçekliği ile bağdaşmıyor. Öte yandan İngiltere yazılı anayasası bile olmayan bir ülke. Ama her şey çok standardizasyona bağlı ve o anlamda her şey kuralıyla işliyor. Ama bizdeki toplumsal yapı valinin seçimle gelmesine hazır değil. Mülki idareyi kaldırıp, oy beklentisi içerisinde olan siyasetçiyi koyarsanız, bir başka deyişle devletin temsilcisi olmaksızın siyasi figürün yer almış

> olması meşruiyet sorununu/krizini doğurur. İngiltere'de belli bir sistem var. Kim gelirse gelsin, o sistem sarsılmadan ve hatta üzerine konularak devam eder. Bizde biraz yapboz tahtasına döner. (VY6)

V3, özel sektör zihniyetinde olmasına ve seçimi daha da önceliklendirmesine rağmen MİA'nın seçimle gelmesine karşı olduğunu belirtmektedir.

> […] Şu an devletin temsilcisi olan mülki idare amirleridir ve aynı zamanda da hükümetin temsilcisi kavramı vardır. Ama hiçbir zaman bir belediye başkanı gibi en siyasi mülki idare amiri bile o kodda davranmaz. Bizler bunu korana sürecinde de yaşadık. Örneğin bazı belediyeler korana sürecinde cenaze hizmeti vermediler. Bunu yine mülki idare sistemi yürüttü. Eğer siz seçimle gelen mülki idare sistemi yapsaydınız Türkiye'de yüzde yüzünü aynı partinin alması mümkün olmayan bir sistem içerisinde, farklı uygulamaların olduğu, çok büyük sıkıntıların yaşandığı, belki pandeminin yönetilemeyeceği bir durumla karşı karşıya kalınacaktı. Mülki idare aslında kriz dönemlerinde çok büyük fonksiyon ile ortaya çıkıyor. Vatandaş onu o zaman hissediyor. Sel oluyor, pandemi oluyor, darbe girişimi oluyor belediyeler yok veya varsa da siyasi davranıyor. (V3)

VY3'e göre buna belediye sisteminin uygulamalarına bakarak da karar verebilirsiniz. VY3, şu an geldiğimiz saha itibarıyla demokratik fonksiyonların işletilmesi, demokratik teamüllere uygun hareket edilmesi bakımından yeterli tarafsızlığın ve olgunluğun sağlanmasında sorun olacağını, dolayısıyla ilde valinin, ilçede kaymakamın il genelindeki bir orkestra şefi olarak çalışmasının ve fonksiyon icra etmesinin yerinde olacağı kanaatindedir. VY3, Türkiye ölçeğinde mülki idare sisteminin tamamen devre dışı bırakılarak böyle bir yola gidilmesini şu an için gereksiz görmektedir.

K5, Türkiye şartlarında bunun olamayacağını, bazı yapılanmalardan bahisle mülki idare olmadan il yönetimi olamayacağını, aksi takdirde üniter yapı bozulacağını, merkezi yönetim ve üniter devlet var olduğu müddetçe merkezi devletin muhakkak taşrada temsilcisinin olacağını söylemektedir. K5'e göre merkezi idare seçilmiş mahalli idarelere her zaman hükmedemeyebilir, mahalli idareler merkezi hükümetin istediği şeyin tam tersini yapabilir.

K3'e göre bu özellikle bizim coğrafyamızda mümkün değildir. Çünkü çok sayıda etnik yapımız vardır. K3'e ögre bu konuda iki ayrı yaklaşım var. Birincisi valilik, kaymakamlık kalksın, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi yönetsin. Diğer bir görüş de kalkmasın ama vali seçim ile göreve gelsin.

> […] Valinin ve kaymakamın seçimle gelmesi asla olmayacak bir şey. Çünkü iki tane seçilmişin aynı anda biri "a" partisinden diğeri "b" partisinden birlikte hizmet yürütmesi, birlikte bulunduğu coğrafya, mahalle, ilçeye katkısı olması mümkün değil. Aynı partiden dahi olsa yetki ve güç çatışmasından dolayı hizmetlerin aksamasına neden olabileceği gibi, o parti dışında örneğin vali "a" partisinden seçildi

> “a” parti dışında yüzde elliye yakın “b”, “c”, “d” partileri var o parti insanları siyasi tercihleri sebebi ile belediyeye gidemezken artık vali ve kaymakama da gidemeyecekler. (K3)

K8’e göre burada en önemli iş/noktanın; nitelikli iş gücü ve personel istihdamını sağlamaktır. Kaymakamda da belediye başkanında da akademisyende de bu şekildedir. K8, birçok akademisyen profesörlük kadrosunu aldıktan sonra yayın yapmadığını, bunların da tartışılması gerektiğini, bu sebeple nitelikli kaymakam, öğretmen, akademisyen yetiştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir.

> Bu mesleğe ben girdiğimden beri konuşulan iki şeyden biri; mülki idare sisteminin kaldırılmasıdır. Türkiye son beş-altı yılda FETÖ, yolsuzluk, terörden kaynaklı kayyumluk sistemi gibi çok farklı şeyler yaşıyor. Birçok yerde belediye başkanları görevden alınarak yerine mülki idareden yöneticiler atanıyor. Birincisi bu mülki idareye olan güveni gösterir. “*Belediye başkanları kaymakamlar olarak atama ile gelse ve tek bir kişi olsa. Atamayla gelsin adı ister belediye başkanı ister kaymakam olsun. Bir Meclis olsun. O da seçimle gelsin*”. Bir yandan da bu konuşuluyor. “*Kaymakamı kaldıralım yerine sadece belediye başkanı olsun ya da belediye başkanını kaldıralım sadece kaymakam olsun*”. Şeklinde insanlardaki bu arayış kötü bir şey değil. Fikir telakkisi yapabilirler. Hatta bazı yerlerde “*acaba nasıl olur? Bir deneyelim*” düşüncesi ile uygulanabilir bile. Ama nice belediye başkanları var ki, var mı yok mu belli değil, yine nice kaymakamlar var ki, var mı yok mu belli değil.

K8’e göre mülki idare sistemi olmadan bir il yönetimi düşünülemez. K8’e göre; sistem, yetişmiş personel ile çok efektif kullanılırsa, çok etkili olabilen, vatandaşın sorununa derhal çözüm bulabilen, aralarında farklı sorunlar olan kurumlar noktasında ikili ilişkiler ile o çıkar çatışmalarını iyi yöneten, onları yönlendiren bir sistem kurulabilir.

> […] Eğer gerçekten hiçbir şey yapamıyorsa kaymakam kaldırılabilir. Ama işin gerçeğine baktığımızda Türkiye’deki alt yapı tam oturmadan mülki idareyi kaldırabilir misiniz? Çok zor. Sizin kaldırmaktan beklentiniz, hedefiniz nedir? Vali seçimle gelebilir mi? “*Bir tane seçimle gelmiş vali olsun kaymakamlar atanmış olsun*” şeklinde görüşler de var. Bence şu andaki Türkiye konjonktüründe bunu sağlamak imkânsız. […] Şöyle de bir şey var “*belediye başkanları biz seçimle geliyoruz diyor, biz de diyoruz ki siz atanarak seçiliyorsunuz, biz seçilerek atanıyoruz*”. Mülki idare amiri olmak kolay bir şey değil. Binlerce kişi içerisinden seçiliyoruz. Orada da hata yapılmıyor mudur? Elbette ki yapılıyordur. Ama belediye başkanı seçerken de hata yapılabiliyor. Ne yapılıyor? Bir sonraki seçimde düzeltiliyor. Orada da kaymakam değiştiriliyor, o da düzenlenebiliyor. Asıl önemli sorunumuz; nitelikli kaymakam, belediye başkanı yetiştirmek. Bir kaymakam olmak için yıllarca farklı eğitimler alıp, farklı yerlerde çalışmışız. Bürosunda üç kişi çalıştırmamış, yönetmemiş bir kişi yüz bin kişilik bir yere belediye başkanı olabiliyor. Belediye başkan adaylarının da; “*belediye nedir? Alt yapısı budur, şöyle olur*” şeklinde yetiştirilmesi gerekiyor.

HDT-MİA, “*Mülki idareyi kaldırdım, bütün işlerini belediye yapsın*” dediğinizde bu iş/sistem yürümez görüşündedir. HDT-MİA, Belediye başkanı, meclis üyesi

dediğiniz kişilerin siyasi kimliğinin olduğunu, ancak vatandaşın taşrada hakikaten siyaset üstü bir yönetici istediği, güvenlik, eğitim gibi temel alanlara da siyaseti karıştırmamamız gerektiğini söylemektedir.

> […] Genelde belediyenin istemediği; cezaların imzalanması, dükkânların, iş yerlerinin kapatılması, mühürlenmesi v.b. işlerin kararının verilmesi mülki idareden beklenir. Neden? Çünkü en nihayetinde orada birlikte yaşıyor, seçmeni. Mülki idare amirleri ise kendi memleketinde çalışamıyor. Mülki idare amirleri, yerel seçilmişlere göre bu tür yerel baskılara biraz daha kapalı. Başka ülkelerde genelde bununla ilgili konularda komisyon vardır. Başında belediye başkanı olsa da merkezin adamı ve yerelden kişiler de vardır. Merkezin kontrolünde yürütülmesi gereken hizmetler, adı vali olur, kaymakam olur korumak lazım. Bir şeyi kaldırdım demek kolaydır. Aslında bir kurumu kaldırırken arkasındaki kaç yüzyıllık kültürü, kurumsal hafızayı, tecrübeyi de sonlandırmış oluyorsunuz. Bu işin sadece mevzuat boyutu değil, psikolojik ve sosyolojik boyutu da vardır.

K6, mülki idare sisteminin faydalı olduğunu, sistemin kaldırılmasının, bu geleneği bozup yıkarak yeni bir sistem için inşa sürecine girmenin toplumsal fayda getirmeyeceğini, geleneklerin kolay oluşmadığını belirtmektedir.

> […] Zaten bu süreç içerisinde demokrasinin gelişimi ile birlikte mülki idareye ait bazı yetki ve görevler yerel idareye aktarıldı. Zamanın ruhuna da uygun değişimler yapılıyor diyebiliriz. Özellikle 1950'den sonra demokratik bir süreç yaşadığımız için toplumsal ihtiyaçlara göre, halkın taleplerine, arzusuna uygun, kamu yararına mülki idarenin görev ve yetkileri daralıyor. Yerel yönetimlerin lehine mülki idarenin aleyhine şeklinde diyebiliriz. Mülki idarenin aleyhine şeklinde ifade ederken bir meslek taassubu içinde olmamak lazım. O anda pragmatik düşünmek gerekli. Toplumun, kamunun, toplumsal yarar lehine hızlı ve etkin hangi birim hizmet yapacaksa ona devretmek lazım. Yetkinin, görevin, bütçenin onun ile buluşması lazım.

Mülakat yapılan MİA'nın tümü, mülki idarenin kaldırılarak yerini seçimle gelen organlara bırakmasına karşı çıkmaktadır. Diğer görüşler aşağıda yer almaktadır.

> Hayır, bu görüşe katılmıyorum. Türkiye'de üniter devlet var olduğu sürece mülki idarenin de var olacağını düşünüyorum. Diğer bir gerçek de geleneklerin, kadim sistemlerin kolay oluşmayacağı gerçeğidir. Ayrıca politikaların uygulanması noktasında merkezi hükümetle uyum içerisinde çalışma zorunluluğunuz vardır. (K1)

> Bunlar tartışılabilir fikirlerdir. Ama Türkiye'nin bulunduğu bölgenin de riskleri var. Keşke Türkiye o düzeye gelse de şehir yöneticileri seçimle gelse. Ama günümüzde zor olduğunu düşünüyorum. Mülki idare her zaman bir sigortadır, destektir. Bence mülki idareye ihtiyaç halen devam ediyor. (K2)

> Siyasal iktidarın bütün belediyeleri kazandığı yıllarda bu düşünce hâkimdi. Ne gerek var valiye ve kaymakama? Denildi. Anacak siyasal iklim değişince bu argümanlar tamamen rafa kalktı. […] Öte yandan Türkiye'de üniter Devlet modeli devam ettiği müddetçe mülki idare kaldırılmamalıdır. Ama federasyon eyalet sisteminde geçerseniz o zaman kaldırılabilir. Ancak o sistemde de bu toplumu ayakta tutabilir

misiniz bunlar çok büyük soru işaretleridir. Ben tutamayacağınız kanaatindeyim. (K7)

> […] Seçimle gelen bir mülki idare amirinin 2016 yılında yaşadığımız 15 Temmuz darbesini engelleme şansı nedir? Sıfırdır. Çünkü siyasidir. Darbe de siyasidir. Devleti koruyacak organlara ihtiyaç vardır. Burada Amerikan toplumunda seçimle gelen vali var diyebilirsiniz. Ancak o toplumun öyle bir geçmişi, yaşanmışlığı yok. Dolayısıyla o toplumun kendini yönetimsel ve siyasi olarak korumak için öyle bir şeye de ihtiyacı yok. (V3)

Mülakatlarda; mülki idarenin kaldırılarak yerini seçimle gelen organlara bırakmasına dair görüşlere yer verildikten sonra anket ile yerel yönetimlerin mülki idareye alternatif olup olmadığı araştırılmıştır.

Tablo 75: Son dönemde yerel yönetimler mülki idareye alternatif hale gelmiştir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S52	74	21,3%	105	30,3%	37	10,7%	93	26,8%	38	11,0%

S52: Son dönemde yerel yönetimler mülki idareye alternatif hale gelmiştir.

Tablo 75'e göre; MİA, son dönemde yerel yönetimlerin mülki idareye bir alternatif haline geldiğine %51,6 oranında katılmamaktadır. Bu görüşe katılan MİA da bulunmakta olup, oranı %37,8'dir.

5.5.6.2. Refahın Dağıtımında Mülki İdare Sistemi Yerine Başka Araçların Kullanılması

Devletin en önemli görevlerinden biri; kamu hizmetlerinin vatandaşların talepleri doğrultusunda etkili ve kaliteli bir şekilde sunulmasıdır (Çapar ve ark., 2015, s. 394; Sezer ve Vural, 2010, s. 204). Çünkü toplumsal hayatın devam ettirilebilmesi için kamu hizmetlerinin yürütülmesi gerekmektedir (İşten, 2007, s. 2). Bu niteliği ile kamu hizmeti, devletin var olma sebebi olarak kabul edilmekte (Akyılmaz, 2004, s. 334; Atay, 2006, s. 468; Duran, 1982, s. 316; Giritli ve Akgüner, 1987, s. 27,127; Günday, 2004, s. 302; Us, 2012, s. 6), devletin kurucu ögeleri arasında sayılmaktadır (Karahanoğulları, 2002, s. 30). Duguit devleti, "yönetenler tarafından örgütlenen ve denetlenen kamu hizmetleri birliği" şeklinde tanımlamaktadır. Dolayısıyla kamu hizmeti "devletin açıklayıcı kavramı" olarak da görülmektedir (Atay, 2006, s. 475). Bununla birlikte tüm dünyada devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikalarının

benimsenmesi; merkezi yönetimlerin kamusal hizmet sunumuna dair rollerinde önemli daralmalara sebep olmuştur (Sezer ve Vural, 2010, s. 217). Esasen kamu yönetiminin esas sorunu da bu mal ve hizmetlerin paylaşılması noktasında yaşanmaktadır (Çiftçi ve Özer, 2023, s. 25). Kamu hizmetlerindeki yetki ve görev paylaşımı hususundaki tartışmalar en fazla merkezi ve yerel yönetim arasında yaşanmaktadır (Sezer ve Vural, 2010, s. 217). Bunların sonucunda bürokratik yapılanmanın haricinde farklı yapılanmalara gerek duyulmakta, bürokratik yapıların da "üretken ve sorumlu kamu hizmetleri ekonomisi" için yetersiz olduğu ifade edilmektedir (Çiftçi ve Özer, 2023, s. 25). Yine yaşanan yerelleşme süreci ile beraber merkezi yönetimlerin kamu hizmetlerindeki görev ve fonksiyonları yerel yönetimlere, özel sektöre ve STK'lara devredilmektedir (Sezer ve ve Vural, 2010, s. 217). Tüm bunlardan hareketle Türkiye'de refahın dağıtılmasında mülki idare yerine başka alternatiflerin kullanılıp kullanılamayacağına, mülki idarenin bu konuda tek aktör olarak mı görüldüğüne dair anket ve mülakata başvurulmuştur.

VY5, Türkiye'nin kalkınmada öncelikli yöre açısından beş gruba ayrılmış durumda olduğunu, bu grubun; gelişmişlik, kalkınmışlık durumuna göre merkezi yönetim tarafından belirlendiğini, buna göre de birinci bölgede yatırım yapan kişi ile beşinci bölgede yatırım yapan kişi açısından çok ciddi yatırım teşvik ve avantaj farkları bulunduğunu, merkezi idare tarafından kurulan bu sistemin ekonomik refahın eşit paylaştırılması anlamında geldiğini, az gelişmiş bir şehre yatırımcı çekmenin en güzel yöntemlerinden biri olduğunu, zaten yasal düzenlemeler ile bunun sağlandığını, bu noktada yerel yöneticilere çok bir şey düşmediğini, ancak toplumsal ve sosyal durumun; örneğin eğitim olanakları, eğitimdeki kalitenin artırılması, okula gidemeyen çocukların okullaştırılması, okuryazarlık oranının yükseltilmesi ya da sosyal yardımlaşma ve dayanışma faaliyetlerinin yürütülmesi gibi konularda yereli tanıyan yerel yöneticinin çok önemli olduğunu belirtmektedir.

> […] Hangi köyde insanların durumu nedir? Yardıma muhtaç insanlar kimlerdir? Bu gibi durumları, merkezden takip edip gözetlemek, kollamak mümkün değildir. Bunu merkezi hükümet ve ilgili bakanlıklar ve yereldeki birimleri kanalı ile yürütüyor. İl ve ilçelerde kurulmuş sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, hane hane bunları her yıl inceliyorlar. Ailede kaç kişi yaşıyor? Gelir düzeyi nedir? Geçimlerini ne ile sağlıyorlar? İhtiyaçları nelerdir? Durum tespit edilerek buna göre bilgiler sisteme giriliyor. Bazen doğrudan yerelden, bazen de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığından o haneye elektrik, doğalgaz yardımları şeklinde yardımlar yapılıyor. Bizim tespitlerimiz üzerine merkezi hükümet yardıma muhtaç ailelerimize bu tarz yardımları aktarıyor.

VY5'e göre ülkenin farklı yerlerindeki eğitim, sağlık, toplumsal gelişme, ekonomik farklılıkları giderme ve eşitleme anlamında bunun adı kaymakam olur vali olur, ama kim olursa olsun bir yerel temsilciye ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak bunu belediye başkanları kanalıyla yürütülmesi noktasında VY5 ciddi itirazları olduğunu, bunun seçilmiş insanlar eliyle olmasının amaca iyi hizmet edeceğine çok inanmadığını söylemektedir.

> […] Geçmişte büyükşehir belediyesinin başkanı "a" partisinden ilçe belediye başkanı "b" partisinden olması durumlarında hatta aynı partiden olmaları durumunda dahi yaşanmış kavgalar, bundan kaynaklı hizmette aksamalar söz konusu olmuştur. O büyükşehir belediyesinin hizmet götüreceği mahallesine varana kadar bana buradan az mı oy çıktı, çok mu oy çıktı kaygısı ile hizmet planlaması durumları yaşandı. Hâlihazırda vardır demek istemiyorum ama geçmiş siyasi tarihimizde bunları gördük. Böyle bir ortamda siz bu yetkiyi tamamıyla belediye başkanlarına verirseniz bunu başarabilir misiniz? Burada kaygılıyım. […] Genellememek de gerek. Siyasi olgunluğa sahip olan başkanlarımız da var ama Türkiye için konuştuğumuzda mahsurlu uygulamalar olacaktır. Çünkü yaşanmış örnekleri var.

K8, Türkiye'nin geliştirmiş olduğu mülki idare sisteminin kaymakam tarafından efektif kullanılabildiğinde çok etkili bir sistem olduğunu, çünkü Türkiye'de bir büyükşehir belediye başkanı ile görüşmek çok zorken, vatandaşın bir mülki idare amiri ile rahat bir şekilde görüşebildiğini, dolayısıyla mülki idare sisteminin vatandaşın birebir derdini anlatma noktasında çok önemli ve hızlı bir mekanizma olduğunu, mülki idareye başvuran ve mülki idare konusunu ilgilendiren bir konuda vatandaşın çok hızlı sonuç alabildiğini, günümüzde artık hız ve vatandaşların sorunlarına hızlı çözüm bulmanın her şey olduğu noktasında bunun çok önemli bir ayrıcalık olduğunu ifade etmektedir. K8'e göre Neden biz bürokrasiyi kaldıralım da dijitalleşelim sorusunun cevabı; hızdır. Vatandaş talebini hızlıca iletsin, hızlıca talebine olumlu ya da olumsuz cevap verilsin, sorun çözülecekse de hızlıca çözülsün. Aslında bunu da mülki idare sistemi çok hızlı bir şekilde yapabilecek kapasiteye haiz. K8, mülki idarenin; -eski anlamda- devletin, hükümetin taşradaki birebir temsilcisi ve politikaların uygulanmasından birebir sorumlu olduğunu, dolayısıyla Ankara'da alınan bir kararın, iktidarın aldığı bir kararın taşrada doğrudan mülki idare aracılığı ile uygulanma kapasitesi/imkânının olduğunu, yerel yönetimlerin kendi ajandaları, görüş farklılıkları olabildiğinden yerel yönetimler vasıtası ile bunun her zaman uygulanmasının mümkün olmadığını ancak mülki idare amirlerinin ister görüş farklılıkları olsun, ister olmasın bu nitelikte yetiştirildiği ve bir görev olarak addettiği için devletin o toplumsal, ekonomik dönüşümlerini taşraya yansıtmada çok etkili olarak kullanıldıklarını belirtmektedir.

> […] KÖYDES Projesi de doğrudan ekonomik gelişmenin ülke topraklarında eksiksiz şekilde dağıtılmasıydı. BELDES Projesinde de bütçenin kontrolünü devlet kaymakama vermişti. İhaleyi yapan belediye, parayı ödeyen bizdik. Neden? Hızlı bir şekilde yapılsın, eşit şekilde uygulanmasını sağlasın ve doğrudan bir çözüm anlamında eksiksiz şekilde yapılsın diye. Eksiklik olsa da en azından onu uygularken mülki idare Ankara ile doğrudan iletişime geçip, bağlantıyı sağlayabiliyor. Başka araçlar kullanılabilir mi? Elbette kullanılabilir. Ama oluşturulan araçlar ile hemen çözüm olmuyor. Aynı geleneği sağlayamıyor. Ya da aynı sistemi bir anda kuramayabiliyor. Zamanında Türkiye'de bağımsız idari kuruluşlar oluşturuldu. Onlarda bile geleneğin yerine oturması yıllarca sürüyor, halen oturamıyor, değiştiriliyor, kapatılıyor. Ama mülki idarenin gelenekten getirdiği doğrudan Ankara'nın taşraya müdahale sistemi çok önemli bir gelenek. Hızlı bir şekilde kullanılabiliyor. (K8)

MB2, mülki yapı dışında hiçbir yapının, seksen bir ilde devletin egemenliğinin, aynı normların, istihdam politikalarının gelişmesini sağlayabilecek kapasiteye kısa zamanda kavuşamayacağını belirtmektedir.

> Osmanlı'dan bu yana gelen bir eyalet, vilayet sistemi ve ardından gelen mülki yapılanma… Mülki idareyi, yerel yönetimleri ya da geçmişi olan, bildiğimiz klasik bir kamu kuruluşunu kaldırarak yerine başka bir alternatifini/kurumsal yapıyı kurmak, onun yapılanmasını beklemek en az kırk-elli yıl gibi bir süreç alır. Şu an mülki idare bir gelenek haline dönüşmüş, her dönemde toplumun nazarında siyasi partilerden bağımsız olması sebebiyle belli bir güvenilirlik kazanmıştır. Bu güvenilirlik iki-üç yüz yıllık bir geleneğe sahiptir. Bu güveni yeni bir kurum kurarak sağlamak çok zordur.

V2, mülki idare haricinde başka bir sistem ya da aktörün refahın dağıtımında kullanılabileceğini düşünmediğini belirtmektedir.

> […] Tarihi incelediğimizde Osmanlıdan, Anadolu Selçuklulardan, Büyük Selçuklulardan, Bizans'dan, Pers ve Sasanilere kadar bu coğrafyada Adı "a" olmuş, "b" olmuş, adı kadı olmuş, subaşı olmuş, vezir-i azam olmuş, beylerbeyi olmuş her zaman merkezin bir temsilcisi olmuştur. Hele ki bu Anadolu coğrafyasında merkezin her zaman bir temsilcisi olmak zorundadır. Çünkü mülki idare amirlerinin hakem rolü var, problemleri aşma rolü var, koruma, gözetme anlamında değil de destekleme, yardımlaşma anlamında baba rolü ve devleti temsil etme gücü vardır.

VY3, bunun yerel yönetimler üzerinden de yapıldığını, ancak mülki idarenin özelliğinin; devlet bütünlüğü bakımından kurumlarda koordinasyon noktasında ve devlet tarafsızlığına sahip olması gerekliliği varsayımından hareketle derleyiciliği, toparlayıcılığı ve etkili bir koordinasyon sağlaması daha kolay olur şeklinde düşünmektedir.

K3, kaynakların eşit ve adil dağıtımı ile ilgili olarak siyasi görüşün bir tarafa koyulması gerektiğini, belediye başkanı olarak bunu yapmaya kalktığınızda çevrenizdeki insanların bunu size yaptırmamak için çok uğraşacaklarını, siyaset merkez odaklı olduğu için o bölgeden size oy çıkmadı gibi bir handikabın olduğunu,

böyle bir yaklaşımla kaynakların eşit ve adil dağıtımının olmayacağını belirtmektedir. Ancak K3'e göre, kaymakam her ne kadar hükümetin temsilcisi ve yürütme organı ise de bizzat Devlet baba, Devlet kapısı ve tarafsız olarak görülmekte ve öyle de olması gereklidir. Çünkü bir kaymakamın iktidar ne olursa olsun siyasi parti ile birlikte olması vatandaş nezdinde kaymakamın değerini kaybettirir. Bununla birlikte K3 siyasi ve bürokratların güçlerini birleştirerek refahın dağıtımı konusunda iş birliği yapılabileceğini belirtmektedir.

> […] Buraya bir hizmet gelecek benim bürokratik gücüm, onun siyasi gücü var. Benim ulaşamadığım yerlere o ulaşabilir. Bunu yürütürken toplantı yapmamız, birlikte iş takip etmemiz, bu kamu hizmetinin etkin ve hızlı sağlanmasında bence etkiliyor. Hangi Hükümet, iktidar olursa olsun, bir işi talep ederken ben bu okulun, hastanenin yapılmasını istedim, sizler de bakan, milletvekiliniz ile görüşün gerekirse birlikte gidelim de denilebilir. Dolayısıyla bizim ana mihverimiz Devlet ve vatandaşa eşit mesafede davranmak olduğu için hizmetlerin daha adil ve eşit gitmesinde fayda var.

VY4 ve K5, refahın dağıtımında mülki idare yerine başka araçların da kullanılabileceğini belirtmektedir.

> Elbette yapabilir. Yapmaması için bir neden yok. Bugün belediyelere çok önemli yetkiler verildi. Bazı yetkiler daha belediyeleri güçlendirilsin amaçlı idi. Zaten o tarafa doğru gidiyoruz. Yerel yönetim dediğimiz her gün yerel demokrasiyi yaşamak sonucunu doğurur. Büyükşehir belediyeleri dediğinizde örneğin bir ilçenin bütün mahallelerinin tamamına büyükşehir belediyesi hizmet götürmek durumunda. Peki hizmette adalet, sosyal gelişme veya her anlamda gelişmenin tayinini kim yapmış oluyor? Büyükşehir Belediyesi. Peki, valinin ekonomik anlamda yapabildiği nedir? YİKOB'lar vasıtasıyla eğitim, sağlık planlaması gibi işler. Bunlar belediyeler tarafından yapılamaz mı? Yapılabilir. Burada illa sadece vali ve kaymakam bunu doğru yapar, ama başkaları da yanlış yapar gibi bir düşünce doğru değildir. (VY4)

> Tabi ki olabilir. Bilindiği gibi merkezi idare var. Merkezi idarenin ilçelerde temsilcileri kaymakamlar var bir de mahalli idareler var. Mahalli idareler mahalli müşterek ihtiyaçları sağlamakla görevli. Mülki idare amirlerininki biraz iç temsil şeklinde. Devlet bu sistem yerine başka bir sistem koyarsa neden olmasın? Aslında bu durum; devletin, merkezi yapının tamamen düşüncesiyle alakalı bir durum. Bunu Kaymakam adıyla gerçekleştirmez de ismini değiştirir, başka bir unvanla yine yürütür. (K5)

Tablo 76: Refahın ülke topraklarına eşit dağıtılmasında tek aktör mülki idare değildir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S53	21	6,1%	42	12,1%	29	8,4%	185	53,3%	70	20,2%

S53: Refahın ülke topraklarına eşit dağıtılmasında tek aktör mülki idare değildir.

Tablo 76'ya göre; MİA, refahın ülke topraklarında eşit bir biçimde dağıtılmasında tek aktör olarak sadece mülki idareyi görmemektedirler. S53 önermesine %73,5 oranında katılmaktadır. Bir başka deyişle MİA'ya göre devletin elde ettiği ekonomik ve toplumsal gelişmelerin ülkenin tüm bölgelerinde eşit bir şekilde dağıtılmasında mülki idare sistemi yerine başka araçlar da kullanılabilir.

Tablo 77: Yerel nitelik taşıyan hizmetler halka en yakın olan kurumlara yaptırılmalıdır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S37	6	1,7%	20	5,8%	24	6,9%	205	59,1%	92	26,5%

S37: Yerel nitelik taşıyan hizmetler halka en yakın olan kurumlara yaptırılmalıdır.

MİA, %85,6 oran ile yerel nitelikli hizmetlerin halka en yakın olan kurumlara yaptırılmasına katılmaktadır. Bu görüşe katılmayanların oranı %7,5, kararsız olanların oranı ise %6,9'dur. (Tablo 77)

5.5.6.3. Küçük İllerde Mülki İdarenin Kaldırılması

V-MB, küçük illerde mülki idareyi kaldırmanın sistemin dengesini bozacağını belirtmektedir.

> '*Uzaktan kumanda edilir, yerinden yönetilir'* şeklinde bir söz vardır. Küçük bir ildeki halkın da yönetilmeye ihtiyacı vardır. Kastamonu'da sel oldu. Kim yönetti? Valiler, kaymakamlar yönetti. Belediye başkanları seçilmiş insanlardır. En bilinen belediye başkanı yüzde otuz, otuz beş oyla seçiliyor. Peki, geri kalan yüzde altmış beş hangi kapıya gidecek? Eğer sisteminiz vatandaşlara farklı alternatifler sunmuyorsa tıkanır. Ben yüzde otuz beş oy ile seçildim sen bana beş yıl mahkûmsun düşüncesi doğru bir düşünce değildir. Eğer sadece belediye başkanını seçersem "a" şehrinde o beş sene içerisinde orayı iyi yönetirse tamam, ama kötü yönetirse? Sistem denge üzerinedir. Küçük illerde mülki idareyi kaldırmak dengeyi bozmaktır.

MB2'ye göre illerde küçük il büyük il sınıflandırmasına giderek hepsinde farklı bir model uygulamak çok zordur. Öte yandan MB2, üniter devlet modelinde her ilde farklı bir devlet modeli uygulanamayacağını belirtmektedir.

> Büyük iller için salgınla mücadelede, sosyal politikada ve güvenlik politikalarının yürütülmesinde bugün vali ne derecede gerekli ise küçük illerde de aynı derecede gereklidir. Üniter devlet modelinde her ilde farklı bir devlet modeli uygulayamazsınız. Bugün otuz büyükşehirde uygulanmakta olan büyükşehir modeli de tıkanmış durumda. Ya diğer illeri de aynı kapsama dâhil edelim ya da tekrar eski haline dönüştürelim şeklinde tartışmalar mevcut. İlleri bölerek, küçük il büyük il ayrımına giderek yarısında farklı, diğer yarısında daha farlı bir model uygulamak çok zordur.

VY4 küçük yerleşim yerleri ile büyük yerleşim yerleri arasında valinin yetkileri ve gerekliliği açısından bir farklılık bulunmadığından böyle bir anlayışın doğru olmadığını vurgulamaktadır.

> Rahmetli Süleyman Demirel'in çok önemli bir sözü vardır; "*İstanbul Valisi ile Hakkâri Valisi arasında fark yoktur*" der. Ne farkı yoktur? Sahip olduğu yetkiler, halk üzerindeki etkileri, devlet için gerekliliği. Küçük illerde kalksın, büyük illerde kalsın düşüncesi temeli ve tabanı olmayan bir anlayıştır.

Küçük illerde mülki idarenin kaldırılmasını kaymakam açısından değerlendiren B., Türkiye'de 6360 sayılı Kanun ile beraber büyükşehir illeri, büyükşehir olmayan iller şeklinde ikili bir yapılanma ortaya çıktığını, büyükşehir olan illerde, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi şeklinde ikili bir yerel yönetim kademelenmesi olduğunu, köy ve belde belediyesinin kalktığını, ancak büyükşehir olmayan illerde il özel idaresi, il belediyesi, ilçe belediyesi, belde belediyesi ve köylerin mevcut olduğunu belirtmektedir. B., yapının biraz daha farklılaşmasına ve bir örnek olmaktan çıkmasına rağmen mülki idarenin iki tarafta da fonksiyonlarının ve yapılacak işlerinin olduğunu düşünmektedir.

> […] Bugün büyük illerde de küçük illerde de ilçe kaymakamlarımız çok önemli işlevler üstleniyorlar. Alanlar, bakış açıları, ilçenin sorunları ilçeye özgü. Lütfi Duran hocamızın 1973 yılında amme idaresi dergisinde "Türk Kaymakamı" adında yazdığı yazı mevcut. Fransızlara şunu anlatıyor; '*sizin kaymakam, valinin otoritesi altında, onun kontrolünde görev yapan bir kişi iken, bizim kaymakam ilçesinde bir küçük validir.*' Yani valinin yetkilerinin hemen hemen tamamı kaymakama da tanınmıştır. Sadece merkezin temsilcisi değil, aynı zamanda yereli de temsil eder. İlde ilçenin haklarını da takip eden bir kaymakamdır. Bizim meslek tarzımızda sadece merkez adına kontrol edeceğiz, ne yapıyorsunuz? demek yerine; o ilçeye ne yapabilirim, o ilçenin önünü nasıl açabilirim, orada nasıl proje uygulayabilirim yaklaşımını da içeren bir yaklaşım var. O yüzden hem küçük ilçelerde hem de büyük ilçelerde mülki idareye ihtiyaç var diye düşünüyorum.

VY5 bu görüşü küçük ya da büyük ölçekli de olsa her yerleşim birimi için eş güdümün ve belli başlı kurumların olması gerekliliği, küçük illerde de kaymakamların yapacakları işler olduğu, ilçe sınıfı ve MİA'nın kıdemi ilişkisi üzerinden değerlendirmiştir.

> Bazı illerde birçok iş oturmuş. Örneğin köy kavramı kalmamış, hepsi mahalle olmuş. Birçok yerel hizmet zaten büyükşehir belediyesi tarafından yürütülüyor. Güvenlik, eğitim, sağlık gibi konular ilden planlanmış, merkez ilçelere çok bir şey kalmamış. Bununla birlikte ilçe kaymakamlarının yaptığı önemli işler var. Küçük iller açısından da kaymakamların yaptığı önemli işler var. Bir yeri il yapmışsanız orada belli kurumları kurma mecburiyetiniz var. Kentin büyüklüğü, küçüklüğü ile alakası yok. Küçük veya büyük her ilde bir spor müdürlüğü, kültür, milli eğitim, sağlık müdürlüğü, kolluk birimi kurmak zorundasınız. Dolayısıyla küçük ölçekli de olsa

> koordinasyon, eş güdüm şarttır. Mülki idare mesleğinde sistem çok nettir. Küçük ilçelere düşük kıdem ile gidilir kıdem büyüdükçe de büyük ilçelerde görev yapılır.

MB1 de konuya kaymakamlık ve ilçe sınıfları üzerinden bakarak, küçük illerde mülki idarenin kaldırılmasının yanlış olacağını söylemiştir.

> Bizde küçük ilçe vardır. Orası adeta staj yeridir. Kurayı çeken kaymakam çok küçük ilçeye gider. Çünkü bir ilçeyi emanet ediyorsunuz. Hiç tecrübesi olmayan birisine büyükşehirdeki bir "a" ilçesini emanet edebilir misiniz? Belli yerlerde çalışarak bir noktaya gelir ve bir birikimi olur. O il ve ilçe sınıfları aslında bunun için vardır. Orada tecrübe kazanıyor. Kuramını öğrendiği işin bu sefer uygulamasını öğreniyor. O birikimden sonra sınıf atlayarak en son büyük ilçelere, illere doğru geliyor.

HDT-MİA büyük illerde bir şehir kültürü, kadro varken, küçük illerde bunların henüz yeterli seviyede olmaması sebebiyle mülki idarenin asıl küçük illerde gerekli olduğunu düşünmektedir.

K7 mülki idarenin küçük iller yerine büyük illerde daha rahat bir şekilde kaldırılabileceğini ifade etmektedir.

> Küçük illerde mülki idare kalabilir, ama büyük illerde daha rahat kaldırılır. […] Bazı illerdeki ilçeler yüz yıldır ilçedir. Bazıları şehre uzaktır. Kaymakamlık müessesesi olarak ele aldığımızda da taşrada merkezi idarenin temsilcisi, Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak merkeze uzak mesafede yer alır. Ama özellikle son yirmi beş yılda büyükşehirlerdeki göçlerin birikmesi sonucu ve büyükşehirlerdeki sorunların çözülememesi ile birlikte büyükşehirlerde hiç yeni ilçe kurulmadı. Bazı ilçeler de nüfuslarının çok büyümesi ile belki tekrardan bölünecek. Buralarda yardımcısı olmayan kaymakam amirlik yapıyor. Oradaki kaymakam ne kadar eşgüdüm ile çalışabilecek, denetim yapılabilecek?

V2'ye göre buradaki asıl meselenin mülki idarenin değiştirilmesi ya da kaldırılması tartışmalarıdır. V2, kurulacak sistem ile mevcut insan gücünün enerjisini tam ortaya çıkartamıyorsan, koordine edemiyorsan, o gücü halkın, devletin, kurumların geleceği ve kurumsallaşması, memleketin ve milletin huzuru ve refahı için kullanamıyorsan mevcut problemi de çözemezsin görüşündedir.

> Bazı illerimiz büyükşehir olunca insani gelişme endekslerinde basamak mı atladılar? Buna bakmamız gerekir. Çoğu kaynak merkezden gelir. Buradaki asıl mesele şudur; mülki idareyi kaldıralım, kaldırmayalım, değiştirelim, değiştirmeyelim. Neden değiştirilmek ya da kaldırılmak isteniyor? Halkı daha çok zenginleştirmek, refahını, huzurunu, esenliğine katkı sağlamak için ise bence soru, mantık ve yöntem bu olmamalı. Benim yöntemim vali ve kaymakam ilin başında olmalı, atanmış da olmalı seçilmiş de. Bir de bunlar birbirinin kardeşi, dostudur, düşmanı ya da rakibi değildir. Beraber iş yapma arkadaşları olarak görmek gerekli. İş birliği, uzlaşma, yardımlaşma ve kaynaşma olursa şehirleri rekabet ettiririz. Sosyal ve ekonomik gelişme bir sonuçtur. En önemlisi insan gücünü ortaya çıkarmaktır. İnsan enerjisini ortaya çıkararak doğru koordine edip yönlendirebilmektir. (V2)

VY7'ye göre, kırk sene öncenin ulaşım ve iletişim koşulları nedeniyle bölümlemelerin çok küçük küçük olduğu dönemler için o bölümlemeler ve küçük küçük havzalara birer vali o günün şartlarında doğal ve normal olmuş karşılanmış olabilir. VY7, bugünün şartlarında artık iletişimin, ulaşımın, her türlü bilgi akışının olağanüstü hızlandığı bu dönemde belki bir havzada 3-4 il varsa her birinde birer vali olması yerine orada hepsini kapsayacak daha üst bir il olabilir görüşündedir. VY7, bu kadar çok ilçeye ihtiyaç var mı sorusunun makul bir soru olabileceğini, hepsine birer kaymakam vermeye ihtiyaç olmadığını ancak belediyelere de o anlamda ihtiyaç olmadığını belirterek, yine o yönetimin merkezi yönetimle olan bağının olmazsa olmaz görüşündedir.

VY6, mülki idare büyük illerde kalsın, küçük illerde kaldırılsın yaklaşımını doğru bulmamakla birlikte Türkiye'de coğrafi olarak mülki idarenin dağılımında ve yapılanmasında bir dengesizlik olduğunu belirtmektedir. VY6, illerin boyutlarının dengesizliği ile ilgili MEHTAP, KAYA gibi referansların mevcut olduğunu, Türkiye'de il ve ilçelerin yeniden düzenlenmesinde üniversitelerin de dâhil olduğu bilimsel süreçlere ve objektif verilere dayanan çalışmaların yapılması gerektiğini belirtmektedir.

> […] Bazı siyasetçilerin seçim döneminde küçük yerlerde "*sizi il ya da ilçe yapacağız*" şeklinde söylemleri var. Bu da, il ve ilçe mülki birim kurularak hizmetin yerelleşmesi, kamu hizmetinin yerele daha fazla yayılması şeklinde gerekçelendirildi. Hâlbuki mülki birim merkezin taşra uzantısıdır. Bu şekilde mülki birim haline getirmesiyle yerelleşme ya da hizmetin çok daha fazla yerele ulaşması söz konusu olamaz. Aslında sorun Türkiye'de mülki yapılanmadaki iller, mülki birimler arasındaki dengesizlikler. Uzun bir süre altmış yedi il varken, 1980'li yıllardan sonra on dört tane daha il kurulmuş. Bu noktada il ve ilçe kurulması da aslında siyasi popülizme dayanıyor. Bir kanunda yüz otuz tane ilçe kurulmuş. Sonrasında tek kanun ile yüz on ilçe kuruluyor. İl statüsü varsa onlarda bir fonksiyon değişikliği anlamı yaratacak bir uygulama yapılamaz. Bir yerde iller arasında statü anlamında farklılaşma düşünülemez. İller arasında farklılık yaratacak uygulamalar olmamalı.

MB1 de mülki birimlerin yeniden yapılandırılması görüşündedir; "[..] Ama bazı küçük ilçeler var ki hepten kaldırılmalı. Bazı ilçeleri kapatmak ya da komşu ile bağlamak gerekli. Ayrıca Türkiye'nin mülki haritasının yeniden hazırlanması, şekillendirilmesi gerekir."

MB3'e göre küçük il ve ilçede mülki amirliğin kaldırılmasından ziyade küçük il ve ilçe kurulmaması, kaldırılması gerekmektedir.

> […] Teknoloji gelişince kamu hizmetlerinin coğrafi, mekân tabanı genişledi. Optimal fayda sağlayacağı mekân mülki bölüm yüz ölçümü artık büyüdü. İş

> makineleri, haberleşme, ulaşım araçları v.s. eskiden optimum ilçe için yüz ölçüm birimi 500 km2 ise o artık 2000 m2 olmalı. İlçelerin böyle küçük küçük ilçe kurmak yerine küçük ilçelerin birleştirilip bir ilçe kurulması gerekli. Buna bağlı olarak illerin de çok küçük olması doğru değildir. Küçük il ve ilçelerin lağvedilip büyük il ve ilçelerle birleştirilmesi gereklidir. (MB3)

5.5.6.4. Valilik Ve Kaymakamlıkların Kaldırılarak İl Ve İlçe Müdürlüklerinin Kendi Teşkilatlarını Kurması

B., profesyonellikten uzak kamu görevlileri olabildiğini, kamu yönetiminin profesyonel ellere bırakılması gerekli olduğunu, koordinasyon sağlama anlamında kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum arasında yönetişimi sağlayacak yegâne birimin il ve ilçelerde mülki idare amirleri olduğunu ifade etmektedir.

MB2, yönetim biliminin en temel ilkelerinden bir tanesinin emir-komuta birliği ilkesi olduğunu, il ve ilçe müdürlükleri kendi teşkilatlarını kurduğunda ilçe tarım müdürü, sağlık müdürü ile kavga edecek, sağlık müdürü, aile ve sosyal hizmetler müdürü ile tartışacaktır. MB2'ye göre bu tür bir uygulamada yönetimin temel fonksiyonu olan komuta, hiyerarşi ve koordinasyonunun uygulanma şansı kalmaz.

MB1, il, ilçe müdürlüklerinin hiçbirisinin profesyonel yönetici olmadığını, Türkiye'nin tek profesyonel yönetici sınıfının MİA olduğunu belirtmektedir.

> […] İdare profesyonel meslek midir? Yoksa herkesin yapabileceği bir şey midir? İşletme yönetimi olmadan bir şirket ayakta kalabilir mi? CEO'suz bir şirket ayakta kalabilir mi? Mülki idarenin devletteki işlevi CEO'dur. Eğer büyük şirketler CEO'suz yönetilebiliyorsa il ve ilçeler de kaymakamsız yönetilebilir. Ama kimin eli kimin cebinde olmadığı bir durum olur.

5.5.7. Mülki İdarenin Görevleri: Günümüz & Gelecek

5.5.7.1. Mülki İdarenin Gelecekte Üstlenebileceği Görevler

Geçmişte devlet, "toplumu yönlendirme" şeklinde tanımlanan rolde baskın bir rol oynamaktaydı. Bu durum diğer çıkarların temsil edilmediği anlamına gelmemekle birlikte devletin belirleyici bir rol oynadığını göstermektedir. Denhardt bu durumu bir spor oyunu benzetmesi yaparak açıklamaktadır. Oyunun adının "kamu politikası oluşturma" olduğu bu oyunda; saha, devlet tarafından belirlenmiş, başlıca oyuncular ise seçilmiş kamu görevlileri ve devlet kurumlarındaki politika danışmanlarından oluşmaktadır. Ancak aynı sahada faaliyet gösteren kamu yöneticileri, çoğu zaman kenarda olmak ile birlikte büyük oranda kamu politikalarının uygulanması ile ilgilenmekteydiler. İşlerin düzgün şekilde gerçekleştirilebilmesi için organizasyonlarını yönetmekle ilgileniyorlardı. Ancak zamanın ve şartların

değişmesi ile birlikte kamu politikası oluşturma ve uygulama oyunu öncelikle devlet tarafından oynanmamaktadır. Hatta seyirciler de artık tribünlerde değil, sahadadır ve her oyuna katılmaktadırlar. Toplumun yönlendirme mekanizmaları yeniden formüle edilmiştir. Bu bağlamda günümüzde işletmelerden, işçi sendikalarından, kâr amacı gütmeyen kuruluşlardan, çıkar gruplarından, hükümet aktörlerinden ve sıradan vatandaşlardan oluşan "politika ağları" dediğimiz pek çok grup kamu politikasının geliştirilmesi ve uygulanmasına doğrudan katılmaktadır. Artık toplumun yönlendirmesi nasıl değişiyorsa, seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin rol ve sorumlulukları da buna paralel olarak değişmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2003, s. 3-4). Bu bağlamda mülki idarenin de gelecekte üstlenebileceği roller var olacaktır. Bu kısımda bu görevlerin neler olabileceği araştırılmıştır.

VY6, gelecekte de MİA'nın önemli roller üstleneceğini aşağıdaki görüşlere dayandırarak ifade etmektedir.

> Günümüzde salgını yaşadık. Savaşlar oluyor. Türkiye coğrafi konum itibarıyla dünyadaki uyuşturucu kaçakçılığının kavşak noktası, koridoru gibi. Bugün savaştan dolayı bir göç dalgası ile karşı karşıyayız. Bulunduğumuz jeopolitik konum gereği sürekli her türlü farklılaşan tehditlerle karşı karşıyayız. İlerleyen zamanlarda nelerle karşılaşacağımızı bilmemek ile birlikte ülkeyi yönetimsel anlamda ilgilendiren süreçlerde mülki idare amirine her zaman ihtiyaç duyulacaktır. Bu süreçlerde mülki idare amiri her zaman önemli rol üstlenecektir.

VY1'de mülki idarenin gelecekte ihtiyaçlara göre farklı yeni görevler üstlenebileceğini belirtmektedir.

> Toplum ve hayat o kadar dinamik bir şey ki, mülki idareye gelecekte yeni görevler verilebilir diye düşünüyorum. Son on yılda yaşadığımız cep telefonundan, internete, hibrit arabalardan yaşadığımız evlere kadar değişim ve dönüşümleri düşündüğümüzde Türkiye'de sistem oturdu artık daha bir şey değişmez demek mümkün değil. Toplum değiştikçe, yeni ihtiyaçlar çıktıkça, şartlar toplumu nereye götürüyorsa devletin organlarını da oraya götürüyor. Bu sadece mülki idare için değil, devlet yapılanması için de geçerli. Uzun zaman sonra sistem değişikliğine gittik. Belki dünya bambaşka bir yere gidecek. Toplum ve hayat o kadar dinamik bir şey ki, dolayısıyla elbette mülki idarenin yeni görevleri olacaktır. Mevcut görevlerinde de azalanlar olabilir. Son yıllarda yeni kamu yönetiminin de etkisi ile 2000'li yıllardan itibaren birtakım kurumlar oluşturuldu. Bazıları ihtiyaç olmadığından kapatıldı. Birtakım ona bağlı müdürlükler oluşturuldu. Sosyal Proje Müdürlükleri oluşturulmuştu. Sonradan kaldırıldı. Sonrasında Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi Başkanlığı, 112 müdürlükleri, AFAD ortaya çıktı. Bazı kurumlar kapatılırken, bazı yeni kurumlar oluşuyor, bazı bakanlıklar birleştiriliyor, bazıları ayrılıyor. AFAD Başbakanlığa bağlıydı. Temmuz 2018'den itibaren İçişleri Bakanlığını bünyesinde. Vatandaş 112 Acil Çağrı Merkezini hep Sağlık Bakanlığının bünyesindedir diye düşünülür. Ancak 112 Acil Çağrı Merkezi İçişleri Bakanlığının bünyesindedir. Çünkü orada yürütülen hizmet sadece ambulans çağırma hizmeti değildir. Dolayısıyla yarın nasıl bir ihtiyaç çıkacak, toplum nereye

> gidecek, nasıl bir dünyada yaşayacağız öngörmek mümkün değil. Tabi ki mülki idarenin de görevlerinde değişiklikler olacaktır.

K8 değişen dünya, koşullar ve sorun alanlarıyla birlikte MİA'nın gelecekte ek ya da yeni görevler üstlenebileceğini belirtmektedir.

> […] Örneğin, mülki idarenin sadece okul kapatmakta kullandığı 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun pandemi sürecinde bu kadar etkili bir şekilde kullanılacağını bilemezdik. Vefa Sosyal Destek Grupları, evde bakım grupları, mülki idareye bambaşka bir görev dağılımı getirdi. Diğer taraftan artık güvenlik algısı da değişiyor. Bundan on yıl önce bizim göç güvenliği gibi bir sorumuz yoktu. Ama hiç teşkilatı olmayan bir kurum olarak genel müdürlük kuruldu. Sonrasında Başkanlık oldu. Yakında bakanlık da olabilir. Ancak "a" ilindeki göç sorunu ile "b" ilindeki göç sorunu bambaşkadır. Bir ilde savaş sebebi ile göç olurken, başka bir ilde örneğin turizmin olduğu bir ilde bambaşka göç sorunları vardır. Örneğin özel okullar yüzde üç kısıtına uymuyor, çünkü son dönemde savaş sebebiyle çocuklarıyla birlikte çok fazla insan geldi. Okullara kaydettirmek istiyorlar. Okulların kanuni yasal öğrenci alım oranı doldu. Bu da bir sorun. Yani dolayısıyla her gün farklı sorunlar çıkabiliyor. Devletin taşradaki en etkili ve üzerinde Ankara'nın doğrudan yönlendirebileceği 81 vilayet 922 ilçe var. Bunlara doğrudan Ankara bir talimat ile hepsini aynı anda sağa, sola çekebiliyor. […] Gelişen, değişen dünya ve şartlarla beraber yeni görevler gelebiliyor. Biz bilebiliyor muyuz? Bilemiyoruz. Artık eğitim de değişiyor. Örneğin metaverse denilen sanal gerçeklik, kurgusal evren ortaya çıktı. Belki bununla birlikte ileride birimler kurulacak ve bu birimler kaymakamlıkların altında bulunacak.

B ve K5 de bu konuya geçmişte yaptıkları işlerden örnek vererek mülki idarenin sahip olduğu potansiyel üzerinden cevap vermiştir.

B., mülki idarenin görevlerinin merkezi idare ile uyumlu bir şekilde ve yerelin yararına yönelik olacağını düşünmektedir.

> CHS'de nasıl Cumhurbaşkanımız yürütme yetki ve görevini üstlenmiş durumda ve koordinasyonu merkezde sağlamak durumunda ise, aynı yapı aslında il ve ilçelerde vali ve kaymakamlar üzerinden yürüyor. Aslında merkezin izdüşümü vali ve kaymakamlar oluyor. Türkiye'de gerek ekonomik kalkınma, gerek toplumsal adalet birçok konuda hizmetlerin adaletli, tarafsız, tüm halka ulaşacak, o il ve ilçelerin handikaplarını giderebilecek şekilde çalışmaların yapılabilmesi için mülki idarenin her zaman var olan bir potansiyeli olduğunu düşünüyorum. Hatta yerelleşme ile ilgili bakacak olursak; en iyi örnek kayyım atamalarıdır. Bütün belediyelerde kayyım atanan belediyelerde vali ya da kaymakamlar görevlendirilir. Başka birçok meslek mensubu/grubu vardır. Ancak oraya vali ve kaymakamlar uygun görülüyor. Çünkü devlet denilince akla mülki idare amirleri geliyor. Atandıkları zaman seçmenler üzerinde de bir hoşnutsuzluk olmuyor. Çünkü eğer onu atamazsanız ilçe, il müdürü atayabilirsiniz ama o yereldir, yerel ailesinden kaynaklanan politik bir tercihi, yaklaşımı vardır. Karşı taraf ona muhalefet edebilir. Yine de tarafsız ve bu işi yürütebilecek olarak ilk akla gelenler vali ve kaymakamlardır.

K5, MİA'nın merkezi idarenin görev almasını istediği her faaliyette yer alabileceklerini, hizmet üretebileceklerini ifade etmektedir.

> […] Mülki idare amirleri, devletin önceliğine göre hızlı, ivedi ve güvenilir bir şekilde hizmet üretilebilecek/yürütebilecek her alanda var olabilirler. Bugün merkez, bir eğitim seferberliği yapıyoruz. Her ilçeye de ilçe nüfusuna göre kaymakamlar nezdinde örneğin okul öncesinde harcanmak üzere belirli miktarda ödenek gönderiyoruz dediğinde mülki idare amirleri buna motive olup, ilçeyi toplayıp, hizmetleri gerçekleştirebilir. Ya da Türkiye'de tarımla ilgili bir çalışma yapmak istiyoruz. Mülki idareye valilik gözetiminde bir bütçe gönderdik. Bunun üzerinde çalışın denildiğinde mülki idare amirleri toplayıcı olup, bu işleri gerçekleştirebilirler. Kısacası mülki idare amirlerinden; istenilen sahada, merkezi idarenin odaklanacağı her işte, onun emri altında oldukları için yararlanabilirler. Ancak mahalli idareler için bunu her zaman söyleyemiyoruz. Çünkü onların da geldikleri bir alt yapı, seçmene sözleri var. Her zaman merkezi idare ile fikir birliğinde olamayabiliyorlar.

V2, MİA'nın gelecekte eş güdüm, istişare, hakemlik rollerinin öneminin daha fazla ortaya çıkacağını, şehrin vizyonuna dair yeni görevlerin eklenebileceğini belirtmektedir.

> Mülki idare amirlerinin; çevre, kadın, yaşlıların korunması, refahın sağlanması, sağlık, kültür, turizm v.b. gibi görevleri devam edecektir. Yeni roller de ortaya çıkacaktır. Ancak birinci olarak eş güdüm/koordinasyon rolünün daha fazla önemli olacağını düşünüyorum. İkinci olarak istişare, hakem rolünün ön plana çıkacağını düşünüyorum. Ayrıca çevrenin, çocukların, kadınların korunması konuları da önemini koruyacaktır. Bunların dışında mülki idare amirleri; şehre vizyon koyma, şehri geleceğe hazırlama, şehirdeki uyumlu birlikteliği sağlamak gibi parasal değeri olmayan ancak sosyal-kapital değeri olan görevler üstleneceklerdir.

B., MİA'nın en önemli görevinin koordinasyon olduğunu bu sebeple gelecekte de koordinasyonu ilgilendiren görevler verilebileceğini belirtmektedir.

> […] Örneğin KÖYDES projesi vali ve kaymakamlara verildi. Köylerin birçok konudaki temel hizmetleri çözülmüş oldu. Sağlık Bakanlığının yürüttüğü bir aşılama kampanyası olsun, yine mülki idare amirleri işin içinde olduğunda başarı ile sonuçlanıyor. Çünkü Sağlık Bakanlığının, sağlık alt yapısı yeterli olabiliyor ama aracı olmayabiliyor. Biz gerekirse tarımın, müftülüğün, belediyenin aracını oraya tahsis ederek işlerin daha koordineli ve hızlı bir şekilde yapılması konusundaki koordinasyonu sağlıyoruz. Zaten vali ve kaymakamların en önemli işlevi koordinasyondur. Yani mülki idarenin gelecekteki görevleri için; merkezi idarede uyumlu bir şekilde ve yerelin yararına yapılacak çalışmalar diyebiliriz.

VY5 de MİA'nın kriz dönemindeki eş güdümünü öne çıkararak MİA'nın yeni rollerinin bu yöne evrileceğini belirtmiştir.

> Son dönemde yaşanan pandemi ve alınan tedbirler ile bazı mallarda yaşanan aşırı fiyat artışları, stokçuluk iddiaları konusunda MİA'nın oynadığı rol hepimizin malumudur. Biraz sanki orkestra şefliği gibi bir durum ortaya çıktı. Çünkü özel sektör sunduğu hizmetlerde kârlılığı esas alır. En bariz örneği COVID-19 ile mücadelede yaşandı. Özel sektör hastaneleri basit bir Covid testini fahiş fiyatlarla yaptılar. Ya da özellikle büyük kentlerdeki hastanelerde yoğun bakımlar dolu

> olduğunda daha fahiş fiyatlar ile hasta kabul ettiler. Özel sektör kârlılığa baktığından, talep çok fazla ise arz ettiği hizmete de ona göre yüksek fiyat biçebilir. Ama işin bir de kamu sağlığı, kamu esenliği, kamu güvenliği yönü var. Bu noktada MİA müdahale etmek durumundadır. Bu eş güdümü sağlayacak, verilen hizmetin makul, mantıklı ve yeterli seviyede olmasını gözetecek. Yani rollerimiz bu şekilde evrim geçiriyor kanaatindeyim.

MB1, MİA'ya idari savcılık görevinin verilmesinin yerinde olacağını, kaymakamlıklara idari yargı kararlarının il ve ilçelerde uygulattırılması görevinin verilmesi görüşünde olduğunu belirtmektedir. MB1'e göre yolsuzlukla mücadele MİA'nın asli görevleri arasında yer almasına rağmen tekrar canlandırılması ve bu sorumluluğun da kaymakamlıklara verilmesi gerekmektedir.

> İl İdaresi Kanununun valiler için 9/C, kaymakamlar için 31/A maddelerine göre vali ve kaymakamlara verilen işlevler zaten onlara yetiyor. Türkiye Cumhuriyetinin kanunlarını uygulattırdıktan sonra geriye bir şey kalmıyor. Ama idari savcılığın verilmesini isterim. Birincisi; idari yargı kararlarının il ve ilçelerde uygulattırılması görev olarak kaymakamlıklara verilmelidir. İkincisi içtihadi hareket; kanunlarda bir boşluk varsa bunu mahkemelerde ceza hukuku hariç hâkimler dolduruyor. Aslında 1700 sayılı Kanunun 27. maddesinde '*içtihadi hareket*' başlığının altında bu yetki mülki idare amirlerine verilmişti. Kanunda bu hüküm yok diye kanun boşlukları deniliyor ya; işte bu durum hizmetleri ciddi şekilde aksatıyor. Bunun yeniden düzenlenerek vali kaymakamlara verilmesi. Yine 1700 sayılı Kanunda 24. maddede yolsuzluklarla mücadele mülki amirlerin asli işleridir. Kanun bu yetkiyi vermiştir. Ve çok geniş bir yelpazede onu tayin eder. Onun tekrar canlandırılması gerekir. Dolayısıyla vali ve kaymakamlara yolsuzluklarla mücadele, hukuk boşluklarını doldurma yani içtihadi hareket, idari yargı kararlarını uygulatma görevleri verilmelidir. Çünkü adli yargı kararlarını uygulatma mekanizmaları var. Ama idari yargı kararlarının icraat teşkilatı yok. Eğer bu olursa vatandaşa büyük katkı sağlar.

MB1'e ek olarak V1, gelecekte yerel kalkınmaya dair görevlerin verilmesini önermektedir.

> Şu anda da verilmiş gibi görünen ama geldiğimiz noktada içi boşaltılmış bir yapı var: Kalkınma Ajansları. Oluşturulan yirmi altı kalkınma ajansı ile mahalline kaynak aktaralım orada da kamu ve özel sektör küçük, orta projelerine destek vererek yerelden bir kalkınma hamlesini başlatalım gibi bir yaklaşım vardı. Şu anda o kalkınma ajansı toplantıları mevzuat gereği gitmesi gerekenlerden sadece memurların katıldığı toplantılar şeklinde icra edilir hale geldi. Aslında kurulda belediye başkanları, il genel meclisi üyeleri, ticaret odası başkanları var. Kalkınma Ajanslarının kaldırabileceğini düşünsem de genel müdürlük yapılanmasına bağlandı ve merkeziyetçilik katsayısı arttı. Taşraya yerelden kalkınma ile ilgili bir yetki verelim. Kalkınma ile ilgili onların fikir ve katkılarını alarak yola çıkalım düşüncesi bazı fiili tutum ve davranışlarla bugün kadükleşti.

HDT-MİA, devredilmesi gerekli görevlerinin olduğu gibi sadece kendilerinin üstlenmesi gereken görevleri olduğunu ve gelecekte de yeni görevler üstlenebileceklerini belirtmektedir. Bu noktada merkezi hükümetin mülki idareye kurumsal anlamda hedefler belirlemesi gerektiğini düşünmektedir.

> Bizzat yerel yönetimlere ya da STK'lara devredilmesi gereken görevler olduğu gibi bizzat mülki idarenin misyon üstlenmesi gereken alanlar da mevcut. Göç ile ilgili yeni görevimiz oldu. Bu çok ciddi bir iş. Mesela Genel Müdürlüktü, Başkanlık oldu, belki ileride Bakanlık olacak. Ancak teşkilatlanması çok yeterli değil daha yeni başkanlık oldu. Hâlâ işleri göçün adına Emniyet yürütüyor. Geçici görevli personel mevcut. O anlamda merkezi hükümet de biraz daha mülki idareye kurumsal anlamda hedef koyarsa daha sağlıklı ilerleyebilir. Mülki idare amirlerinin yaptığı işler açısından güvenlik ne kadar önemliyse, göç, sınır yönetimi ya da iklim değişikliği de o derece önemlidir. Mülki idare amirlerini köyün çeşmesini, yolunu yapmaktan kurtarabilirsek kendi işine, olması gereken işlerine odaklanabilir. Mülki idare amirlerinin daha çok asli işlerine, koordinasyona, ilde kim neyi, ne şekilde ya da eksik yapıyor ona bakması gerekir.

K1, mülki idarenin gelecekteki görevlerini; "Mülki idareye küresel ısınma ve çevre ile ilgili gelecekte ek görevler verilebileceğini düşünüyorum. Göçe ilişkin görevlerine ek olarak da uyumla ilgili görevler örneğin uyum eğitimlerinin verilmesine başlanabilir. Halk Eğitim Merkezlerinde Türkçe dil eğitimi ya da ülkemizin kültürüne yönelik eğitimleri koordine etmemiz beklenebilir." Şeklinde ifade etmektedir.

K4, mülki idarenin geleceğinde güvenliğin en önemli konulardan biri olduğunu belirtmekle birlikte gelecekte MİA'yı sosyal hizmet, sosyal devlet olgusunu hayata geçirme noktasında görmektedir.

> Mülki idarenin geleceğinde güvenlik en önemli konulardan biri olmak ile birlikte sosyal hizmet, sosyal devlet olgusunu fiile geçirme noktasında görüyorum. Şu anda genç bir nüfusa sahibiz ama bu nüfus artış hızları ile yaşlanacağız. Bu nüfus artışını geriye çeviremezsek bugün yaptığımız okul binaları, ileride huzur evlerine dönüşebilir. Burada mülki idarenin sosyal hizmetler alanında fiilen yaptığı çok önemli hizmetler var. Örneğin İlçe İdare Kurullarında, SYDV Mütevelli Heyeti ile beraber yaklaşık on dört farklı noktada vatandaşlarımıza düzenli gelir ödemesine, sosyal kaynak aktarımına mevzuatın öngördüğü şartlar çerçevesinde karar verme merciiyiz. 65 yaşını doldurmuş büyüklerimizden, evde bakım gereken hasta ve yaşlılarımızdan, eşi askerde olan kadınlarımızdan, çocuğunu sosyal destek olmaksızın hayatını devam ettirmekte zorlanacak ailelerimize kadar birçok kesime aktarılacak kaynağa yerelde karar vericiyiz. Son yıllardaki iş yoğunluğumuza bakarsak da sosyal hizmet vurgusu, sosyal devletin enstrümanları çok ön plana çıkıyor. Örneğin kişilerin genel sağlık sigortası kapsamına alınması/alınmaması gibi. Sosyal hizmet boyutu şu anda çok ön planda. Daha da ön plana çıkacak. Diğer taraftan gelecekte eğitim boyutu ön plana çıkabilir. Kaymakam aynı zamanda iyi bir eğitim yöneticisi olmak zorunda. Eğer sahiplenirseniz çok iş var, çok da imkân var. Her şey para, ödenek değil. Bu devletin sistemi vali, kaymakam üzerine kurgulandığı

> için eğer harekete geçmek/geçirmek isterseniz elinizde az bir şey yok. Ama yüksek bir motivasyon gerekiyor. Ve o motivasyon ile çevrenizi de motive etmeniz gerekiyor. İyi ekipler gerekiyor. Bizim karargâhlarımızın güçlendirilmesi gerekiyor. Nitelikli, konuyu sahiplenecek personele ihtiyacımız var.

K6, geçmişte mülki idarede çok fazla sosyal görevlerin olmadığını, süreç içerisinde mülki idareye sosyal politikalara ve sosyal hizmetlere dönük görevler verildiğini belirterek, MİA'nın güvenlik, kriz, gibi görevlerinde vazgeçilmez olduğunu, bu görevlerin gelecekte de devam edeceğini belirtmektedir.

> Esasen süreç içerisinde mülki idareye sosyal politikalara ve sosyal hizmetlere dönük görevler verildiğini görüyoruz. Öncesinde mülki idarede çok fazla sosyal görevler yoktu. Ancak günümüzde sosyal politikalar, çok belirgin bir şekilde mülki idare amirleri tarafından sahada yerine getiriliyor. Üniter devlet olduğumuz için, anayasal olarak bölgesel yönetimler ve eyalet sistemi olmadığı veya olamayacağı için, şu anda yasal ve anayasal açıdan bütün yasaların ülkenin bütün coğrafyasında eşit bir şekilde uygulanmasının, gözetlenmesinin takibini; yine merkezi idareye bağlı, onun aparatı olan bir rol ve statü tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu rol ve statü şu anda mülki idare tarafından oynanmaktadır. Bunun kısa zamanda değişeceğini düşünmüyorum. Ama burada en çok güvenlik ve kriz yönetimi açısından mülki idarenin vazgeçilmez olduğunu düşünüyorum. Bunun değişmesinin de çok zor olduğunu düşünüyorum.

K7, krizleri yönetme anlamında ek görevler verilebileceğini düşünmektedir. V1, göç; asayiş ve güvenlik sorunu olarak göründüğü için gelecekte mülki idareye bu yönde görevler verilebilir düşüncesindedir. MB2'ye yeni görevlerden ziyade rasyonel bir görev dağılımının yapılması daha önemlidir. Böylelikle MİA görevlerini daha etkin şekilde yürütebilecektir.

Dünyada her ülkenin kendine özgü bir idari sistemi vardır. Bu sistemlerin ortak yönlerinden en önemlisi idarenin merkezi ve yerel yönetimler olarak ayrılmış olmasıdır. Aslında bu durum oldukça normal karşılanmaktadır. Çünkü kamu hizmetlerinin tamamıyla merkezden yürütülmesi mümkün olmadığı gibi yerel yönetimlerin de ulusal düzeydeki hizmetleri tek başına görmesi mümkün değildir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken nokta bu iki idare arasındaki görev ve iş bölümünün nasıl paylaştırılacağıdır. Diğer bir nokta da özerklik ile idarenin bütünlüğü ilkeleri arasında nasıl bir dengenin kurulacağı hususudur. Ülkemizde yıllardır idari alanda merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının nasıl olması gerektiği konusunda tartışmalar süregelmiştir. Son yıllarda yapılan çeşitli kanuni düzenleme ve değişiklikler ile bu ilişkiler modern anlayışa göre yeniden düzenlenmekte ve roller yeniden biçilmektedir. Merkezi idare ile mahalli idarelerin taşradaki en önemli aktörleri MİA ve belediye başkanlarıdır. Bu gerçeklik, onların

yapılan her düzenlemeden etkilenmesine sebep olmaktadır. Ve hatta CHS sonrasında MİA'nın seçimle iş başına gelmesi hususu da tartışmaya açılmıştır. Bu noktada belirlenmesi gereken husus; araç ve amaçtır. Eğer amaç; halkın birliğini, dirliğini, huzur ve güvenini, refahını, kalkınma ve gelişmesini gerçekleştirmek ise bunu sağlamak için tüm teorilerin, sistemlerin, uygulamaların, çalışmaların, verilerin analiz edilerek ülkemizdeki uygulanabilirliğinin akademik ve bürokratik çevre, siyaset ve sivil toplum örgütleri ile halk tarafından tartışması sağlanmalı ve bir uzlaşmaya varılarak uygulanması gerekmektedir. Çünkü geçmişte yüz yılda görülen değişim, günümüzde on ve hatta bazı alanlarda bir yılda görülebilmektedir. Bu bağlamda; artık yapılması gereken çağı geriden takip etmek yerine geleceği önden okumaktır. Yeni hedef ve stratejiler belirleyerek ülkemizi kendi öz değerlerini kullanarak zirveye taşımaktır (Bulgan, 2011, s. 52,55). Literatüre baktığımızda MİA'nın, Osmanlı ve Cumhuriyet döneminde ülke kalkınmasına ilişkin önemli roller üstlendikleri ve ciddi gayret içerisinde oldukları görülmektedir. Geçmişten günümüze kadar geçen süreç değerlendirildiğinde, MİA'nın ülkenin yararına olan her türde yenilik, reform ve yapılanmayı desteklediği görülmektedir. Yine MİA'nın görevleri değerlendirildiğinde; demokrasinin olgunlaşmasında, yerel demokrasinin işlemesinde önemli görevler üstlendikleri ve yerine getirdikleri görülmektedir. Tüm bunlardan hareketle esasında MİA, yerel demokrasinin ve yerel yönetimlerin sağlıklı bir şekilde işlemesi, daha etkili ve verimli hizmet kapasitesine ulaşmaları yönünde bir tutum sergilemektedir (Bedük, 2012, s. 7).

Yunak ise bu konuya "Mavi Okyanus Stratejisi" ile farklı bir bakış açısı getirerek mülki idarenin gelecekte rekabetin çok fazla oluşmadığı alanlarda görevler üstlenmesini önermektedir. Yunak (2013) çalışmasında; genel olarak MİA'nın karşı karşıya kaldıkları rekabet unsurunun arttığını, kendilerini gösterebilmek için daha fazla çaba ve tanıtım faaliyetleri ortaya koymalarına rağmen yeterince dönüş alamadıklarını, medyada valiler ve kaymakamların varlığını sorgulayan başlıklar atıldığını, 6360 sayılı Kanun ile hareket yeteneklerinin sınırlandırıldığını, KHGB gibi hareket alanlarının daraltıldığını belirterek mülki idare sisteminin gelecekte de varlığını sürdürmesi ve hizmetlerde tekrardan atılım gerçekleştirmesi için sistemin daha önce uygulanmamış bir stratejiye ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. Ve bunun için de rekabetin temel unsurlarının değiştiğini vurgulayan W. Chan Kim ve Renee Mauborgne adında iki profesör tarafından ortaya atılan "Mavi Okyanus Stratejisi Çekişmesiz Pazar Alanı Yaratmak ve Rekabeti Etkisiz Kılmak" kitabındaki mavi

okyanus stratejisini önermektedir. Kitapta özel şirketlerin yeni değerler oluşturarak rekabeti saf dışı bırakan, rekabetin olmadığı bir alan oluşturmaya odaklandığı bir metottan bahsedilmektedir. Kim ve Mauborgne'ye göre pazar, kırmızı ve mavi okyanus olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kırmızı okyanuslar iyi bilinen pazarları temsil etmekte olup, burada eskiden beri var olan şirketler yer aldığından rekabet ve kavga yoğun olarak yaşanmaktadır. Sınırları ve kuralları daha önceden belli olan bu okyanuslarda belirli bir pay almak ve kontrol sağlamak için rekabet etmek şarttır. Mavi okyanuslar ise daha keşfedilmemiş, el değmemiş, sınırları oluşmamış, kaynakları belirginleşmemiş, sınırları oluşmamış ve rekabetin başlamamış olduğu yerlerdir. Günümüzde düzenleyici işlemlerde yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmekte ve kaynak aktarılmaktadır. Sivil toplum temsilcileri de idarede söz sahibi olmaya ve kararlara yön vermeye çalışmaktadır. Dolayısıyla mülki idare eski aktörlerin güçlendiği, sivil toplum gibi yeni aktörlerin de ortaya çıktığı rekabetin sürekli arttığı bir ortamda faaliyet göstermektedir. MİA'nın kırmızı taraftan mavi tarafa geçerek bir başka söyleyişle rekabetin henüz fazla olmadığı, keşfedilmemiş, kuralları belirlenmemiş, sınırları çizilmemiş mavi okyanuslar bularak farklı bir anlayış ile hizmet sunmaları hem hizmetlerde yeni bir atılım yapmalarında hem de sistemin varlığını korumalarında hayati öneme sahiptir. Yunak, bu mavi okyanus önerilerini; stratejik planlama yaklaşımı, "yeniden yapılanan Bakanlıklar", "Fon sağlayan kuruluşlar", "iletişim becerisi ve tarafsızlık", "diğer kuruluşlarda bilgi tecrübe" transferi olarak saymaktadır (2013, s. 78- 79). Bizler de bu alanlara ek olarak bağımlılıkla mücadele, göç yönetimi, iklim değişikliği ile mücadele, yapay zeka gibi konuların eklenmesini uygun bulmaktayız.

Yunak (2013, s. 79)'ın belirlediği başlıklar listelenip tek tek açıklanarak bu başlıklar gerçekleştiğinde mülki idarenin gelecekte; liderlik, farklı kesimlere ulaşma, bütçe, halkla ilişkiler konusunda iyileşmeler yaşayacağını MİA'nın hakemlik rollerinin ön plana çıkacağını belirtmektedir.

Stratejik Planlama Yaklaşımı: Stratejik planlama; yerel yönetimlerin genel olarak yetersiz olduğu MİA'nın da önderliğini sergileyebilecekleri bir konudur. İl ve ilçelerin misyon ve vizyonlarının belirlenmesi, stratejik plan ve eylem planlarının meydana getirilmesi MİA'nın liderliğine katkı sağlayacaktır.

Yeniden yapılanan Bakanlıklar: Türkiye'de Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı gibi bazı bakanlıkların bütçeleri ve güçleri artarak artık devlet bakanlıklarından icracı bakanlık konumuna geçmişlerdir.

Bu bakanlıkların gerçekleştireceği politikalarda öncü olmaları ve henüz rekabetin başlamadığı bu alanlarda görev almaları hem MİA'nın farklı kesimlere ulaşmasında hem de güçlenmesinde önemli rol oynayacaktır.

Fon sağlayan kuruluşlar: AB, Kalkınma Ajansı, Ulusal Ajans, SODES gibi proje karşılığında fon sağlayan örgütlerle yapılacak çalışmalar ile UNESCO ve bazı yabancı büyükelçiliklerin kaynakları, MİA'nın merkezi bütçeden gönderilen ödeneklere bağımlılığını azaltacaktır.

İletişim Becerisi ve Tarafsızlık: Yerel yöneticilerin iş yükleri arttığından halkla temasları azalmakta ve vatandaşların bu yöneticilere ulaşma imkânı kısıtlanmaktadır. Oysa MİA hayatın içinde halkın nabzını tutmakta, bireylerin sorunları ile ilgilenerek önemli bir halkla ilişkiler faaliyeti de gerçekleştirmektedirler. Yerel yöneticiler belirli bir partinin mensubu olduklarından politik bir nitelik de taşımaktadırlar. Bu durum da hakemlik yapmalarının önünde engel oluşturmaktadır. Bu sebeple MİA'nın farklı görüşler arasında hakemlik görevini üstlenmesini ve hiçbir kutba dâhil olmadan rekabetin olmadığı bir alana çekilmesini sağlayacaktır.

Diğer kurumlardan bilgi tecrübe transferi: Kamudaki diğer kurumlarda MİA'daki kadar yer alan başka bir meslek grubundan söz etmek mümkün görünmemektedir. MİA Bakanlıkların üst düzey kamu görevlerinde, yine TRT, Kalkınma Ajansı gibi örgütlerin tepe noktalarında yer almaktadırlar. Bu sebeple MİA başka kurumların kullandıkları know-how, benchmarking gibi pratikleri sayesinde taşradaki diğer eski ve yeni aktörler arasında ön plana çıkacaktır.

5.5.7.2. Mülki İdare Gelecekte Sadece Koordinasyon Ve Güvenlikten Sorumlu Bir Makam Haline Dönüşebilir Mi?

B.'ye göre güvenlik; devletin en temel hizmetlerinden bir tanesidir. B., dünyada bu şekilde olan, geri çekilen devletler de olmasına rağmen, gelecekte mülki idarenin sadece güvenlikten sorumlu olmasının Türkiye şartlarında biraz ütopik geldiğini söylemiştir. B., bazen kişilerin politize olmuş bir yapı ile ilişki kurarken zorlanabildiklerini, valiliklerin devlet kapısı olarak bu işleri yapabilmesinin daha sağlıklı olabileceğini düşündüğünü dile getirmiştir.

> […] Fransa'da, bildik kritik hizmetlerde ve belli kritik görevlerde muhakkak mülki idareye görev verirler. Örneğin nükleer atıkların yok edilmesi konusunu mülki idareye verdiler. Çevre ve insan hakları bakımından hassas konularda politikacıları dâhil etmek istemiyorlar. Ya da Avrupa ve Asya'yı içine alan büyük bir organizasyon yaptıklarında örneğin Avrupa Kupası, bu organizasyonun başına valileri görevlendirirler. Bir başka örnek de Fransa'da elli-altmış yıl süren havaalanı

problemi vardı. Bir yere havaalanı yapılmasına karar verilmiş, ancak vatandaş karşı çıkıyordu. O dönem valinin başkanlığında bir heyet oluşturuluyor. O heyet taraflarla görüşmeler yapıyor, rapor hazırlıyor, raporu sunuyor, referandum yaptıklarında yüzde kırk dördü havaalanı yapılmasın, yüzde elli altısı yapılsın kararı çıkmasına rağmen, Macron o rapor üzerine havaalanı yapılmasın kararı alıyor.

MB1 bunun yanlış olacağını, o zaman zaten emniyet müdürü gibi olacaklarını, vali ve kaymakamın emniyetten sorumlu olmakla birlikte emniyet bakışının da olmaması gerektiğini, çünkü işin sosyolojik boyutlarının da olduğunu dile getirerek, mülki kolluk kavramının üçte birinin ahlak, üçte birinin sağlık, üçte birinin de asayiş olduğunu söylemektedir.

> […] Bu, salgında çok net görüldü. Neden sağlıkta İçişleri Bakanlığı ön plana çıktı? Çünkü Sağlık Bakanlığı bilim kurulu sadece karar alabilir. Ama Sağlık Bakanlığı sizin maske takmanızı nasıl sağlayacaktı? Bu polisiye bir şey. […] Dolayısıyla sadece güvenlikten sorumlu bir vali ve kaymakam olamaz. Neden? Kolluk, devletin ana işlevidir. Bugün okullarda yasaklı madde kullanımı ya da can güvenliği ile ilgili emniyetin birçok tedbiri var. Bu tek başına uygulanabilir mi? Milli Eğitim ayağı olmadan okullarda güvenlik sağlanabilir mi? Eğer vali ve kaymakam sadece kolluktan sorumlu olsaydı bu ikisinin koordinasyonunu nasıl sağlayacaktı? Milli Eğitime emir veremiyor. O zaman sadece polisin amiri haline geliyor ki mülki kolluğun kapsamı bu değil. Aynı zamanda sizin trafikte işinizi görüyor, karayolları ile de bağlantılı bir şey. Örneğin bir karayolunda sürekli kavşaklarda kazalar olduğunu düşünün. Burada vali karayollarına diyecek ki; '*burada kazalar oluyor, kavşağı düzelt*'. Karayollarına böyle bir talimat veremeyen bir valinin talebi sadece nasihat anlamına gelir ve hiçbir şeye yaramaz. Bu sebeple bu olacak iş değil. (MB1)

> Pandemi tecrübesi bu yaklaşımı tümüyle geçersiz kıldı. İl müdürlerinin hepsi kendi açısından en önemli müdürlük, aralarında net bir hiyerarşi yok. Emin olun biz bir ay devreden çıkalım çok ciddi uyum ve koordinasyon sorunları yaşarlar. En basitinden yazışmalarda bile sorunlar olur. '*Sen bana nasıl rica ettin, ben sana arz ettim'*. şeklinde tartışmalar yaşanır. İl müdürleri arasında bir protokol listesi var ama onun ötesinde bir hiyerarşi olmadığı için ildeki yöneticileri bağlayan bir bağ şart. O yüzden yazışmalar bizim üzerimizden gider. Ya da biz yetki veririz. Vali adına kaymakam adına ibaresini koyarak, rica ederek yazı gider ve hiçbir sorun çıkmaz. Pandemide de sokağa çıkma yasakları oldu. Yaşlı insanlar "*benim ilacım var, eczaneye gitmem gerek*" dediler. Ne yaptık? İçişleri Bakanlığımızın talimatı ile "Vefa Destek Grupları" kuruldu. Bu gruplarda; kamu görevlileri ile sivil insanlar yer aldı. Bu insanların evlerine kadar gittiler, ihtiyaçlarını giderdiler. Bunlara araç, şoför v.s. lazım. Bunu bir mülki amir olmadan nasıl planlarsınız? Ben diyorum ki "a" müdürüne senin kaç aracın var ikisini aldım diyorum itiraz olmuyor. Bunu bir sağlık müdürü mümkün değil başaramaz, hiçbir kurumdan araç da şoför de alamaz. Ayrıca il ve ilçe ölçeğinde halkın devleti temsil noktasında bir muhatap bulması gerekli. Sıkıntım olduğunda ben derdimi kime anlatacağım? CİMER'den de yazıyor ama yüz yüze konuşabileceği, derdini anlatabileceği bir muhatap lazım. Zaten yasal tanımımızda da geçer vali ve kaymakam, Cumhurbaşkanımızın il ve ilçedeki temsilcisi ve yürütme aracıdır. Bu ne demektir? Beni temsil edeceksin. Ben devlet olarak orada seni temsilci görüyorum. Dolayısıyla vatandaş devlet ile alakalı bir muhatap istiyor. Bunun illa yasal tanımla ifade edilmiş bir görev olması da şart değil. Bizlere değişik talepler de geliyor. İcrada bir derdi var bize geliyor. En azından

derdini dinlemeniz için geliyor. Belediye vergiyi artırır,. vatandaş yine bize gelir. Bankadan kredi kullanmış takibe düşmüş bize gelir. Özel bankaya bu konuda hiçbir şekilde yaptırımımız ve talimatımız söz konusu olmamasına rağmen vatandaşı dinlemek zorundayız. Bir hal çaresi varsa ne yapılabilir hususunu araştırmak zorundayız. Çünkü devlet vatandaşı ile bu noktada muhatap olur, çözülemeyecekse de neden çözülemediğini, çözülecekse de yöntemlerin ne olduğunu anlatması gerek. Bizim görev alanımıza girsin ya da girmesin her şeyde biz akla geliriz. Bir de sahipsiz her işin sahibi biziz. Öyle olmak zorundayız. Çünkü devletin temsilcisi bizleriz. Olağanüstü durumlarda çok hızlı hareket eden, iyi eğitim almış, ne yapacağını bilen, özel sektör dâhil kamudaki bütün kaynakları koordine edip, tek bir sözü ile telefonu ile örneğin "*aracını istiyorum gönder*" diyebilen bir üst makama ihtiyaç var yerelde. Yasa bu yetkiyi mülki idare amirine vermiş. Bizler sık sık AFAD eğitimlerinden geçiyoruz. Tecrübeli ve birikimi olan meslektaşlarımız depremde, selde, yangında görev aldılar. Bu tip afetlerde devletin vatandaşın sorununu hızlı çözmesi o kadar önemli ki. Bizim hiçbir işimiz olmadığını düşünün, bu bile başlı başına bir mesleğin varlığını gerekli kılacak bir husustur. Çünkü gelişmiş ülkelere baktığınızda afet yönetimi onlarda da çok önemli. Afet yönetimi ile ilgili devasa birimler kurmuşlar. Müthiş teknoloji ile donatmışlar. ABD'de kar fırtınaları çıktığında krizi yönetmek için kurulmuş merkezler vardır. Bu fırtınalar senede bir iki defa olsa da o merkezler kurulu ve 365 gün aktif. Zira afet anında kaybetmekte olduğunuz sadece mal değil aynı zamanda canlı yaşamı. (VY5)

Başkanlık sistemi ile birlikte merkezi idaredeki en üst yönetici pozisyonunda olan siyaset yoluyla o noktaya gelen insanlar da bu sistemin iyi işletiliyor olmasının hesabını kanuna, meclise vermelerinin yanında dönüp millete de hesap verecekleri için burayı iyi işletmek zorundadırlar. İyi işletmek için de iyi insanlarla yani kaliteli ve verimli insanlarla iş götürmek zorundadırlar. Ne kadar imkân sağlamış olursanız olun, personel önemlidir. Personelin niteliği, işe yaklaşımı, iş tutuş tarzı önemlidir. Bütün bunlar verimliliği artıran ve azaltan doğrudan etkileyen unsurlardır. Önümüzdeki dönemde atamalarda biraz daha liyakat, verimlilik, performansla ilgili değerlendirmeler, bugün olduğundan daha fazla öne çıkacaktır. Bunu da sistem getiriyor diye düşünüyorum. Buradan hareketle Valilik de biraz daha fazla fonksiyon, görev ve sorumluluk üstlenmiş bir yere doğru gidiyor. Şu anda güvenlik, asayiş hizmetleri ile ilgili alanda ve orada da koordinasyon pozisyonunda kalacakmış gibi görünse de hesap sormaya gelindiğinde Fırat kenarında bir kuzuyu kurt kapsa kuzunun hesabı nasıl Ömer'e sorulduysa, yetkisi sorumluluğu olmasa da herhangi bir yerde yanlış işleyen işler Valilerden sorulacaktır. Herhangi bir iş için insanların aklına ilk Vali ve Kaymakamdan yardım istemek veya derdini ona anlatmak geliyor. Diyelim bir doğal afat halinde onu önlemek ile ilgili yapılacaklar arasında Valinin, Kaymakamın doğrudan sorumlu olduğu hiçbir şey yoktur. Dere ıslahı işi DSİ'nin işi ve Belediyenin işidir. Dere yatağına imar izni vermemek, varsa olanı kaldırmak işi de belediyenin işidir. Ama bir felaket olduğunda cenaze var ölüyü kaldıralım dediğinizde hemen orada mülki idare akla gelmektedir. Belki de öyle değildir ama bizim bulunduğumuz pencereden baktığımızda kamudaki mülki idare dışındaki görev, sorumluluk mevkiinde bulunanların sanki mülki idarenin görev ve yetkilerinden ne kaçırırsak kârdır ve onlara ne yük yüklersek o da bizim için başarıdır diye bir yaklaşım olduğunu hissediyoruz. (V1)

Hiçbir merkezi hükümet böyle bir şeyi tercih etmez. İktidarda olan hükümet de ilk göreve geldiğinde çok yerelciydi. Bazen merkezi hükümet ile yerel yönetimler farklı siyasi partilere mensup olabilirler. Bugün "a" partisinin hükümette ve "b" partisinin

ise tüm yerel yönetimleri kazanmış durumda olduğunu farz edelim. İşte o zaman merkezi hükümet hiçbir politikasını sahada yürütme şansına sahip olamaz. Kaldı ki aynı siyasi partiye/görüşe sahip olsalar dahi hükümetlerin yerel yönetimler üzerinden politika uygulama şansı yoktur. Çünkü yerel yönetimler seçimle gelir ve giderler. Onu oluşturan başka mekanizmalar vardır. Ama mülki idare doğrudan merkeze bağlıdır. Mülki idare dediğimiz yapılanma; merkezi hükümet politikalarını sahada uygulayacak olan tek enstrümandır. Merkezi hükümetin kamu politikalarını yürütme aracıdır. Bu sebeple mülki idareden vazgeçmek, merkezi hükümetin sahadaki elinin kolunun kopması demektir. Sadece burada temsili bir alanda kalabilir. (MB2)

Bir mülki idare amiri sadece güvenlikten sorumlu tutulacağına mülki idare kaldırılıp bir emniyet amiri var edebilirsiniz. Çünkü yalnızca güvenlik için mülki idare amiri bulundurulmaz. Sağlığın kendi iş ve işleyişleri, Milli Eğitimdeki soruşturma, emniyetteki kolluğun gözetimi gibi bütün iş ve işleyişler mülki idare amirlerince gerçekleştirilmektedir. Bunların hepsinin kurum bazında bağımsız olacağı kastediliyorsa emniyet ya da güvenliğin başında iş ve işlemleri gerçekleştirmek üzere il/ilçe emniyet müdürü kalır. Eğer durum mülki idarenin sadece güvenlikten sorumlu olması noktasına gelirse Kaymakama da gerek kalmaz, lağvedilebilir. Ancak sadece güvenlikten sorumlu olması anlamsız olur. (K5)

VY3, yakın gelecekte böyle bir şey olacağını düşünmediğini söylemiştir. VY4 aşağıdaki şekilde görüş beyan etmiştir:

Kamu düzenliği, kamu güvenliği, kamu esenliği, olağanüstü hal yönetimleri, deprem, afet yönetimleri önemlidir. Bu görevi kalır da diğeri gider demek başka bir tercihtir. Gelecekte ne olacağını bugün söylemek mümkün değildir. Çünkü bu durum siyasal tercihlere bağlıdır. Her siyasal tercih çok rahat bir şekilde de sahaya yansımıyor. Devletin başına geçip, yönetme sorumluluğunu aldığınızda işin rengi değişebiliyor. Siz tek başına halktan yüzde elli bir oy alan Cumhurbaşkanı olsanız ülkeyi kim ile yönetmek isterseniz? Öte yandan mülki idare geçmişten günümüze gelen ve günümüze de uyum sağlayan bir sistem. Herkes gelişiyor. Mülki idare başladığı yerde mi duruyor? Valilerin nitelikleri artıyor, farklılıkları artıyor, bakış açıları değişiyor. Dolayısıyla yönetme erkinin sorgulanabilir, ulaşılabilir olduğu noktada halk için artık bu çok büyük bir sorun teşkil etmiyor. Valiye, kaymakama ulaşıp, hesap sorup, ondan bir takım yanlışların düzeltilmesini istemek, görüşmek, anlatmak gibi şeyler artık bizlerin öncelikli işlerimiz haline geldi. Vatandaş şöyle dursun diyen bir mülki idare yok. Vatandaşımızı dinleyelim, ne istiyor diyen bir mülki idare var. (VY4)

Vali ve kaymakamların birinci görevi temsildir. İkincisi; eş güdüm/koordinasyon, üçüncüsü; asayişin sağlanmasıdır. Bu görevler de yetmez. Halkın sizden yüzyıllardır birikmiş beklentisi var. Bunun dışında mülki idare amirleri yetişmiş insanlardır. Nitelikli/profesyonel yöneticilerdir. Ellerinde bir birikim mevcut. Siz görevlerinizde azalmayı kabul etseniz de halk sizi bırakmaz. Örneğin elektrik şirketi ile ilgili bir olay olur, halkın çözüm noktasında validen, devletten beklentisi olur. Bazen özel sektörün yapması gereken işi dahi halk bizlerden bekler. Çünkü sorunun çözümünde eş güdüm/koordinasyon gereklidir. Ayrıca şehirlerdeki iktisadi, kültürel, demografik yapı değişiyor. İletişim, ulaşım, bilişim teknolojisi çok hızlı gelişmekte. Bu da beraberinde yeni sorunları getirebiliyor. Örneğin; kadınların, çocukların, çevrenin, yaban hayatının korunması, insanların maddi ve manevi gelişiminin önündeki engellerin kaldırılması, huzur, refah, zenginliklerinin sağlanması, eğitim hayatlarının

kolaylaştırılması, spor, kültür, turizm, köylerin alt yapısı, iletişim, ulaşım birçok iş mevcut. (V2)

Bu görüşe katılıyorum. Açıkçası bir açıdan böyle olması gerektiğini de düşünüyorum. Koordinasyon, temsil ve daha çok kolluk birimlerinin amiri ve onları koordine edecek şekilde. Diğer kurumlar da bu işin içerisinde olmalıdır. Bana göre mülki idare amirinin koordinasyonunda olmayan hiçbir şey başarıya ulaşamaz. Çünkü işler birçok noktada bir il ve ilçede müdürlüklerin birbiri arasında gerçekleşiyor. Bunlar arasında hakemlik rolünü oynayan bir amire ihtiyaç var. O yüzden kolluk ile sınırlı tutulamaz. Ama koordinasyonu da geniş çerçevede ele almak gerekiyor. Kolluk; kamu düzeni, kamu güvenliğinin sahadaki yansımasıdır. Liberal devletin tanımı da budur; devlet en temel anlamda kamu düzeni ve güvenliğini tesis etmeli, ekonominin işleyişinde regüle edici yani denetleyici ve düzenleyici rol oynamalıdır. (VY6)

MİA'nın halen koordinasyon sağlama görevine ihtiyaç duyulup duyulmadığı konusunda görüşlerine başvurulmuştur.

Tablo 78: Mülki idarenin koordinasyon sağlama fonksiyonuna halen ihtiyaç duyulmaktadır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S54	3	0,9%	0	0,0%	4	1,2%	77	22,2%	263	75,8%

S54: Mülki idarenin koordinasyon sağlama fonksiyonuna halen ihtiyaç duyulmaktadır.

MİA'nın neredeyse tamamına yakını %98'i mülki idarenin günümüzde de koordinasyonu sağlama görevinin devam ettiğini belirtmektedir. Bu görüşe katılmayanların oranı sadece %0,9'dur. Kararsızların oranı ise %1,2'dir. (Tablo 78)

Tablo 79: Mülki İdare Amirleri sadece denetim ve koordinasyon fonksiyonlarını üstlenmelidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S41	134	38,6%	139	40,1%	23	6,6%	39	11,2%	12	3,5%

S41: Mülki İdare Amirleri sadece denetim ve koordinasyon fonksiyonlarını üstlenmelidir.

Tablo 79'da görüldüğü üzere MİA'nın yalnızca denetim ve koordinasyon görevlerini üstlenmesi görüşüne MİA %78,7 oranında katılmamaktadır. Bu görüşe katılanların oranı ise %14,7'dir. %6,6, 23 MİA ise kararsızdır.

Tablo 80'den de görüldüğü üzere gelecekte mülki idarenin sadece güvenlikten sorumlu olacağına dair görüşe MİA karşı çıkmaktadır. 106 MİA bu görüşe kesinlikle katılmamaktadır. 126 MİA da katılmıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. 62 MİA

kararsızken, 40 MİA bu görüşe katılmaktadır. 13 MİA ise bu görüşe kesinlikle katılmaktadır.

Tablo 80: Mülki idarenin gelecekte sadece güvenlikten sorumlu olacağına dair MİA'nın görüşleri

			Unvanınız					
				Vali		Kaymakam		
			Vali	Yardımcısı	Kaymakam	Adayı	Diğer	Toplam
S57	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	5	16	66	15	4	106
		% içinde S57	4,7%	15,1%	62,3%	14,2%	3,8%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	6	19	76	13	12	126
		% içinde S57	4,8%	15,1%	60,3%	10,3%	9,5%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	2	8	36	8	8	62
		% içinde S57	3,2%	12,9%	58,1%	12,9%	12,9%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	0	5	24	6	5	40
		% içinde S57	0,0%	12,5%	60,0%	15,0%	12,5%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	0	1	9	2	1	13
		% içinde S57	0,0%	7,7%	69,2%	15,4%	7,7%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S57	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S57: Mülki idare gelecekte sadece güvenlikten sorumlu bir makam haline dönüşecektir.

Her üç tablonun analizinden günümüzde de MİA'nın koordinasyon görevine ihtiyaç duyulmakta olup, MİA'nın denetim ve koordinasyon fonksiyonları dışında başka görevler de üstlenmesi gerektiği ortaya çıkmıştır.

Literatürde bazı çalışmalarda mülki idarenin varlığını devam ettirebilmesi için geleneksel rollerinin haricinde yeni görevler üstlenmeleri gerektiği ifade edilmiştir.[131] Bu sebeple buna ilişkin bir soru aşağıdaki şekilde sorulmuştur.

Tablo 81: Mülki idarenin varlığını devam ettirebilmesi için geleneksel rollerinin dışına çıkması gerekliliğine dair MİA'nın görüşleri (unvan)

			Unvanınız					
				Vali		Kaymakam		
			Vali	Yardımcısı	Kaymakam	Adayı	Diğer	Toplam
S60	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	0	2	3	2	1	8
		% içinde S60	0,0%	25,0%	37,5%	25,0%	12,5%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	3	11	30	1	5	50
		% içinde S60	6,0%	22,0%	60,0%	2,0%	10,0%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	0	6	16	7	1	30

[131] Bkz.; Balcı, 2015; Özdemiray, 2018.

		% içinde S60	0,0%	20,0%	53,3%	23,3%	3,3%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	8	18	83	18	22	149
		% içinde S60	5,4%	12,1%	55,7%	12,1%	14,8%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	2	12	79	16	1	110
		% içinde S60	1,8%	10,9%	71,8%	14,5%	0,9%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S60	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S60: Mülki idare var olabilmek için geleneksel rollerinin dışında yeni görevler üstlenmelidir.

Tablo 81'i incelediğimizde ankete katılan 13 valinin 10'u mülki idarenin varlığını devam ettirebilmesi için geleneksel rollerinin dışına çıkması gerektiği görüşüne katılmaktadır. 3'ü ise bu görüşe katılmamaktadır. 211 kaymakamın 162'si bu görüşe katılırken, 33'ü katılmamakta, 16'sı ise kararsızdır. 44 kaymakam adayından 34'ü bu görüşe katılırken, 7'si kararsız, 3'ü ise bu görüşe katılmamaktadır. 30 diğer MİA'nın ise 23'ü bu görüşe katılmaktadır.

Tablo 82'den anlaşıldığı üzere MİA, var olabilmek için geleneksel rollerinin dışına çıkması görüşündedir. Kıdem yılları 0-5 yıl arasında olan MİA ile 21 yıl ve üstünde olan MİA'nın bu görüşü daha çok paylaştıkları görülmektedir.

Tablo 82: Mülki idarenin varlığını devam ettirebilmesi için geleneksel rollerinin dışına çıkması gerekliliğine dair MİA'nın görüşleri (Mesleki deneyim)

			Mesleki Deneyiminiz					
			0-5 yıl	6-10 yıl	11-15 yıl	16-20 yıl	21 yıl ve üstü	Toplam
S60	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	2	4	0	0	2	8
		% içinde S60	25,0%	50,0%	0,0%	0,0%	25,0%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	12	5	5	8	20	50
		% içinde S60	24,0%	10,0%	10,0%	16,0%	40,0%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	8	6	5	2	9	30
		% içinde S60	26,7%	20,0%	16,7%	6,7%	30,0%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	58	16	10	19	46	149
		% içinde S60	38,9%	10,7%	6,7%	12,8%	30,9%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	64	18	11	5	12	110
		% içinde S60	58,2%	16,4%	10,0%	4,5%	10,9%	100,0%
Toplam		Sayı	144	49	31	34	89	347
		% içinde S60	41,5%	14,1%	8,9%	9,8%	25,6%	100,0%

S60: Mülki idare var olabilmek için geleneksel rollerinin dışında yeni görevler üstlenmelidir.

5.5.7.3. Mülki İdareden Yerel Yönetimlere Devrolamayacak Görevler

K3, gençlik, spor, spor salonları, kütüphanelerin yerele devredilebileceğini söylemekle birlikte, birçok hizmeti belediyeye devretmenin mümkün olmadığını, kamunun devletin eliyle yürütülmesinin zorunlu olduğunu, devletin ana eksenini kaybetmemesi gerektiğini, mülki idarenin yıllardır yaşanmış, tecrübe edilmiş, uygulanmış bir sistem olduğunu ve bu sistemi bozmamak gerektiğini ifade etmektedir.

> […] Örneğin sağlık sisteminde değişiklik oldu. Halk Sağlık Müdürlüğü, Sağlık Müdürlüğü ve Kamu Hastaneleri Birliği yapıldı. Bütün yetkiler bizden alınarak neredeyse tamamen kendi içlerine verildi. Yürütülmesinde sıkıntılar yaşandı. Valinin, kaymakamın görevi eş güdüm, koordinasyonu sağlamak ve kurumları senkronize olarak çalıştırmak. Saatin içerisinde on tane çark var, o çarkların ahenk ve uyum içerisinde çalıştırmasını sağlayan bir mekanizmayı kuramadığınızda saat durduğunda birinin müdahale edebilmesi gerekli. Burada kaymakam kurumlar arası eş güdümü, organizasyonu sağlayıp hesap sorabilecek, takip edebilecek, destek olabilecek, bir kurumu diğer kurumun yardımına koşturabilecek bir kamu erişimini üzerinde taşıyor

K3, MİA'nın lüzumsuz bürokrasiden kurtularak girişimci liderliğe dönmesinin gerekli olduğunu belirterek, mülki idareden başka aktörlere devredilemeyecek görevleri altı başlık altında toplamaktadır: (i) *Güvenlik:* "[…]Güvenlik mülki idare amirinin olmazsa olmazıdır. Kaymakamın asayişi sağlam tutması gerekli. Güvenliğin olmadığı hiçbir yerde eğitim, sağlık, huzur, ticaret olmaz. Eğer ben iyi bir kaymakamım diyorsa içerideki güvenliği sağlayacak. Bir şekilde kaynak bulup sağlayacak" (ii) Eğitim: "[…]Eğitimde birlik olduğundan, eğitimi yerele devredemeyiz. MİA, okul fiziki yapılarını iyileştirecek. Bunun için bakanlıktan, valilikten, belediyeden, hayırseverlerden kaynak üretecek ve yeni okullar yaptıracak." (iii) Mevcut okullardaki eğitim niteliğini arttırmak: "[…]"niteliği arttırmak için elinden ne geliyorsa yapacak. Ve özellikle bu okullardaki proje destekleri için bir kaynağının olması gerekli. Okuldaki öğrenci ve öğretmenlerin bir şey üretirken ihtiyaç duyacak kaynağı da finanse edecek bir bütçesinin olması gerekli." (iv) Sağlık hizmeti: "[…]sağlık hizmetini kaymakamın çok iyi takip etmesidir. Hastaneye, aile sağlığına gelen insanların, fiziki yapısı, donanımı ile memnun gitmesini sağlaması gerek. Kendi imkânı olmasa da en azından merkezi hükümetten bunları alması gerekli." (v) Sosyal hizmetler: "[…]Toplum geliştikçe toplumsal yaralar da büyüyor. Parçalanmış aileler, şiddet artıyor, çocuklar ve kadınlar mağdur oluyor. Bir taraftan bunun sosyal destek konusunda ASDEP (Aile

Sosyal Destek Program) personeli ile ailelerin desteklenmesi gerekli. Diğer taraftan boşanmalar, ayrılmalar, ev içindeki huzursuzluktan etkilenen çocukların rehabilitasyonunun sağlanması gerekli. Bir şekilde mağduriyet yaşayan insanların ekonomik sıkıntılarını giderecek destekte bulunması lazım. Engelli, yaşlı ve bakıma ihtiyacı olan insanları da bir şekilde kendi evlerinde yaşayabilecek şekilde kaynaklardan destek verilmesi gerekli." (vi) Koordinasyon: "[…]Ülkedeki ticareti, üretimi, tarımı desteklemesi. Kaymakam ve valinin üreticinin önünü açması gerekli. Çünkü üretici, sanayici zaman zaman karşı karşıya kaldığı muamele ve bürokrasi ile bıkıp, işi bırakabiliyor. Kişilerin tapuda, nüfusta, diğer kurumlardan koşturmadan işlerinin yürütüleceği bir sistem kurmaları gerekli. Aralarında koordinasyon kurması da gerekli. Biri bir şey üretiyor diğeri de başka tarafta benzer şeyler üretiyor, onları bir araya getirerek koordinasyonu sağlaması gerekli."

HDT-MİA, MİA'nın daha çok asli işlerine, koordinasyona, ilde kim neyi, ne şekilde ya da eksik yapıyor ona bakması gerektiğinden yerele devredilebilecek görevler olmakla birlikte, bizzat MİA'nın yapması gereken görevler de bulunmaktadır:

> Bizzat yerel yönetimlere ya da STK'lara devredilmesi gereken görevler olduğu gibi bizzat mülki idarenin misyon üstlenmesi gereken alanlar da mevcut. Göç ile ilgili yeni görevimiz oldu. Bu çok ciddi bir iş. Mesela Genel Müdürlüktü, Başkanlık oldu, belki ileride Bakanlık olacak. […] Merkezi hükümet de biraz daha mülki idareye kurumsal anlamda hedef koyarsa daha sağlıklı ilerleyebilir. Mülki idare amirlerinin yaptığı işler açısından güvenlik ne kadar önemliyse, göç, sınır yönetimi ya da iklim değişikliği de o derece önemlidir. Mülki idare amirlerini köyün çeşmesini, yolunu yapmaktan kurtarabilirsek kendi işine, olması gereken işlerine odaklanabilir.

VY1'e göre bazı görevler mülki idare yetkisinde olduğunda, bunların kontrolü daha kolaydı.

> […] Örneğin umuma açık yerlerle ilgili mesleğe başladığımız yıllardaki yetkimiz daha genişti. Ruhsatlandırma, açılış, kapanış saatleri, yaptırımlar gibi. Ancak bu büyük ölçüde yerel yönetimlere geçti. Bu benim '*mülki idarede kalsın*' dediğim işlerdendir. Çünkü günlük hayatta bize vatandaştan en çok şikâyet bu konudan geliyor. Bizde iken kontrolü biraz daha kolay oluyordu.

MİA'nın bazı mevcut görevleri kendilerinden alınırken bazı yeni görevler de görev sahasına eklenmiştir. Bununla birlikte mülki idare bünyesinde devam etmesinin daha yararlı olabileceği görevler de mevcuttur.

> […] Örneğin halen Kurban Bayramı öncesinde kaymakam başkanlığında Kurban Hizmetleri Komisyonu toplanır. Bu komisyon, ilçede kurban hizmetlerinin nasıl yürütüleceğini belirler. Belediyelerin ve tarım ilçe müdürlüklerinin yapacakları işler, kurban yerlerinin belirlenmesi, kesim ücret tarifesi ve alınacak tedbirler gibi konuları ele alır. Bu görevlerin yerel yönetimlere veya tarıma verilebileceği düşünülebilir.

> Ancak devlet; '*bu mülki idare amirlerinin sorumluluğunda yürütülecek*' diyor. Bir yerde bazı yetkileriniz azalıyor belki ama öbür tarafta da artıyor. (VY1)

Bu konu hakkında nicel veriler iki şekilde incelenmiştir. İlki mülki idarenin icrai görevlerinin dışındaki görevlerinin yerel yönetimlere devredilmesi, ikincisi mülki idarenin sadece icrai görevleri üstlenmesinin hizmetlerin etkinliği ve verimliliğinde artış noktasında MİA'nın görüşleridir.

Tablo 83: Mülki idarenin icrai görevlerinin dışındaki görevler yerel yönetimlere devredilmelidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S38	125	36,0%	139	40,1%	36	10,4%	30	8,6%	17	4,9%

S38: Mülki idarenin icrai görevlerinin dışındaki görevler yerel yönetimlere devredilmelidir.

Tablo 83'e göre MİA'nın %76,10'u icrai görevleri dışındaki görevlerinin yerel yönetimlere devredilmesine karşı çıkmaktadır. Düşük de olsa %13,5 oranında MİA bu görüşe katılmaktadırlar.

Tablo 84: Mülki idarenin yalnızca icrai görevleri üstlenmesi hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S39	72	20,7%	148	42,7%	57	16,4%	50	14,4%	20	5,8%

S39: Mülki idarenin yalnızca icrai görevleri üstlenmesi hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırır.

Tablo 84'ten görüldüğü üzere MİA, mülki idarenin sadece icrai görevleri üstlenmesinin hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artıracağı önermesine %63,4 ile karşı çıkmaktadır. MİA'nın %20,2'si ise bu görüşe katılırken, %16,4'ü kararsızdır.

Tablo 85: Taşra teşkilatı tarafından yapılan tüm hizmetler yerel yönetimlere devredilmelidir önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S40	185	53,3%	108	31,1%	33	9,5%	14	4,0%	7	2,0%

S40: Taşra teşkilatı tarafından yapılan tüm hizmetler yerel yönetimlere devredilmelidir.

MİA, taşra teşkilatı tarafından yapılan tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesine %84,4 ile katılmamaktadır. Bu oran içinde kesinlikle katılmayanların

oranı %53,3 olup, ankete katılanların yarısından fazlası bu görüşe karşı çıkmaktadır. Taşra teşkilatı tarafından gerçekleştirilen tüm hizmetlerin yerele devrolmasına katılan MİA'nın oranı sadece %6'dır. (Tablo 85)

Her üç tablodan (Tablo 83, 84 ve 85) MİA'nın mülki idarede icrai görevler dışında da görevlerin olması gerektiği, sadece icrai görevlerinin mülki idarede kalmasının hizmetlerde etkinlik ve verimlilik artışı sağlamayacağını ve yaptıkları tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devrolması yüksek düzeyde karşı çıktıkları görülmektedir.

5.5.7.4. Mülki İdareden Yerel Yönetimlere Devrolabilecek Görevler

VY3, yasa koyucunun tercihine göre her zaman mülki idarenin yerele bırakılan görevlerinin olabileceğini, bir görevin, belediyeden mülki idareye, mülki idareden belediyeye ya da başka kurum ve kuruluşa aktarılabileceğini, bazı bölgelerde merkezde birimler kurularak oralara da verilebileceğini, belediyeye verilmiş bazı görevlerin tekrar alınarak mülki idareye verildiğini, bununu devletin işleyişi bakımından her zaman mümkün olduğunu söylemektedir. VY3'e göre burada önemli olan hizmet yapan kamu kuruluşunun iyi hizmet yapmasıdır. Vatandaşın derdine çare olmasıdır. En iyi kim yapıyor? Başka birim daha iyi yapıyorsa, ona verin, o yapsın anlayışıdır. VY3, bunun bir ülkenin sisteminin değişmesi anlamına gelmediğini şu örnekler ile açıklamaktadır.

> […] Bazı şeylerin ruhsatlandırılmasını kaymakamlık valilik olarak yapardık, alındı, münhasıran belediyeye verildi. Sonradan bakıldı belediyeler de bu işi tam göremiyor, bir kısmı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına verildi. Bir kısmını Sağlık Bakanlığı yapmaya başladı. Bunlar temel sistem değişikliği değildir. Ufak fonksiyon değişikliğidir. İşin özüne müteallik nitelikte değildirler.

B., valilik ve kaymakamlıkların il ve ilçe teşkilatlarının merkezi idarenin taşra yapılanmaları üzerine kurgulandığını, mülki idarenin hangi görevlerinin yerele devredilebileceğinin tamamen mülki idare ile ilgili değil, merkezi idarenin kararı ile ilgili olduğunu dile getirmiştir. B., "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"nın belli bölümleri yürürlüğe girse de hepsinin girmediğini, eğer kanun tasarısı gerçekleşmiş olsaydı; mülki idarenin belli temel konularda görevleri olacağını, diğerlerinin il özel idareleri üzerinden gideceğini, o zaman yerelleşmenin oradan sağlanmış olacağını söylemiştir. B.'ye göre devlet "*bu hizmetler merkezi hizmettir*" derse o zaman mülki idare olmak zorundadır. Yerele bırakıyorum derse de o ayrıdır görüşündedir.

> […] Merkezi idare meteoroloji hizmetlerini, meteoroloji müdürlükleri, il müdürlükleri şeklinde organize etti ve başlarında vali ve kaymakam var. Mülki idare amirlerinin onların sicil ve disiplin amiri olduğu bir yapılanma var. Meteoroloji hizmetleri yerele verilebilirse zaten yerele geçiyor. Ama merkezi idare, bunlar merkezde kalsın derse vali ve kaymakamlarla ilişkileri olmak durumundadır. Din hizmetleri diğer değişik dinlere mensuplara göre farklılaşabiliyor. Bunu da merkezi idare bir şekilde Diyanet İşleri Başkanlığı üzerinden yürütüyorsa, onun da İl Müftülüğü ve İlçe Müftülüğü varsa mülki idare ile bağlantılı gitmek zorunda. Milli Eğitim ve birçok alan da bu şekilde. Vali ve kaymakamların emniyet ve güvenlik hizmetleri de Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Komutanlığı, Sahil ve Güvenlik Komutanlığı teşkilatlarının bağlanmasından geliyor.

VY5, Gençlik ve spor ile kültür ve turizm hizmetlerinin yerele devrolabileceğini, zaten belediyelerin de bu alanlarla ilgili görevleri ve birimleri olduğunu, bu hizmetlerin tamamen devredilmiş durumda olmamasına rağmen belediyelerin de bu alanlarda yatırım yapıp, hizmet sunduklarını belirtmektedir. VY5 burada kalite sorununun ortaya çıkabileceğini de eklemektedir.

> […] Örneğin ildeki Kültür ve Turizm Bakanlığının il müdürlüğünü kaldırıp, tamamen belediyelere verilebilir ancak kalite sorunu gündeme gelebilir. Genel konuşmak gerekirse belediye başkanı değiştiği zaman bütün yöneticiler değişebiliyor. Değişen kişinin tecrübesi var mıdır? Yok mudur? Liyakatli midir? Hiç ona bakılmıyor. İstisnalar muhakkak vardır ama genelde rastladığımız bir durum.

MB2 de VY5 gibi sosyal politika, kültür ve turizmi ilgilendiren görevlerin de yerele devredilmesi gerektiği belirtmiştir.

"Kamuda desantralizasyon (yerelleşme) ön plana çıkarılmalıdır" önermesi hakkında MİA'nın görüşlerine bakılmak istenmiştir. Verilerin analizinden;

Tablo 86: Kamuda desantralizasyon (yerelleşme) ön plana çıkarılmalıdır önermesi (genel)

	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
S42	54	15,6%	80	23,1%	61	17,6%	120	34,6%	32	9,2%

S42:Kamuda desantralizasyon (yerelleşme) ön plana çıkarılmalıdır.

Ankete katılan 347 MİA'dan 152'si (%41,8) kamuda yerelleşmenin ön plana çıkması gerektiğine katılmaktadır. 134 kişi (%38,7) bu görüşe katılmamaktadır. 61'i (%17,6) ise kararsızdır. Kararsız sayısının yüksek olması, S42 önermesine katılan ve katılmayan MİA'nın oranlarının yakın olması bu konuda bir görüş birliği olmadığını göstermektedir. (Tablo 86)

5.5.7.5. Görev-Yetki Örtüşmesine Yol Açan Görevlerin Yerel Yönetimlere Devri

Mülki idarenin Sosyal Destek Programı (SODES), SYDV aracılığıyla fiilen yaptığı hizmetler bulunmaktadır. Belediyelerde de Sosyal Hizmetler Daire Başkanlıkları bulunmaktadır. SODES ve SYDV'nin yerele devredilip, devredilemeyeceği ve mülki idare ile belediyeler arasındaki görev-yetki çakışmasına bakılmıştır.

K7 "merkezi idarenin taşra teşkilatlarının içerisinde de çoklu dualizmler olduğunu, aynı anda belediye, kaymakam, kalkınma ajansları ya da ticaret, sanayi odalarının da benzer fonksiyonları üstlenebildiğini, ancak dualizmin belediye, kaymakamlık arasında çok daha fazla arttığını, bunun da yönetişim anlamında sorunlara sebep olabildiğini" dile getirmiştir.

> […] Hayat tercihler üzerine kurulur. Burada öne sürmemiz gereken şudur; kaymakam norm yapıcı değil, norm uygulayıcı. Normu TBMM yapıyor. TBMM'de bu yapıyı yaparken kendi Başkanına, Başbakanı, Cumhurbaşkanı ile birlikte hareket ederek yapıyor. Biz norm koyucu olamadığımız için burada oyuncu konumuna geliyoruz. Evet, tek yapı olması, çarpışmaması gerekiyor. 2005 ve 2014'teki belediye yasası ile birlikte her şeyi seçimle gelen kişiler yapacak denilince çok geniş yetkiler verildi. Onlar da her alana müdahale ediyorlar. Örneğin okul öncesi eğitim şu an belediyeler üstlenmiş durumda. Belediyeler yol, kaldırım, kanalizasyon, yani asli görevlerini, belediyecilik kurumunun çıktığı noktayı yapamazken okul öncesi eğitimine müdahil olmaması gerekir. Bence Milli Eğitim Bakanlığı yapmalıdır. Çeşitli dernek, vakıflar da bu alana yöneliyor. Bunlar üniter yapıya ve bu yapının ayakta kalması bakımından çok aykırı bir noktadır. Herkes kendi eğitimini kendisi vermeye kalktığı vakit üniter devleti ayakta tutamazsınız. Örneğin Diyanet İşleri Başkanlığı gibi bir kurum olmamış olsaydı farklı gruplar birbiri ile uğraşır, kavga ederdi. Bu manada birliğin sağlanması bakımından çok önemli olarak addediyorum.
>
> […] Uygulamada da belediyelerle eş güdüm çok önemli. Çünkü yapılan hizmetler bakımından çok örtüşen, çakışan alanlar var. Belediyelerin de spor ve kültür hizmetleri var, mülki idarede de bu hizmet alanları var. Belediyenin trafik görevi var, mülki idarede de var. Dolayısıyla bir eş güdüm ve koordinasyon olmazsa ciddi sıkıntılar çıkıyor. (VY5)

MB2 bazı benzer kurumların hem yerel yönetimlerde hem mülki idarede olduğunu belirterek aynı amaca hizmet eden bu kurumların hem yetki bakımından hem de kaynak israfı olmaması açısından teke indirilmesi ve yerele devredilmesinin daha yerinde olacağı kanaatindedir.

> Devletin görev ve yetki paylaşımı açısından bakmak gerekir. Bazı görev, yetki ve sorumluluklar var. Örneğin Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü ve bazı yerlerde de ilçe müdürlükleri var. Yine belediyelerin Sosyal Hizmetler Daire Başkanlıkları ve Sosyal Hizmetler Müdürlükleri var. Bir de il ve ilçelerde vali ve kaymakamların

> başkanlığını yaptıkları Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları var. Bu başkanlık ve müdürlükler, yüzde doksan oranda aynı göreve ve amaca hizmet etmektedirler. Bu durum tamamen görev ve yetki örtüşmesine sebep olmaktadır. Bu görev ve yetki örtüşmesi de hem kaynak israfına hem de yönetim zafiyetine yol açmaktadır. Burada ciddi bir görev bölüşümüne gitmek gerekmektedir. Bence sosyal politika yerel bir görev olmalıdır. Gençlik ve spor, örneğin stadyum yapılması, gençler için spor etkinlikleri yaratılması, kütüphane yapılması gibi. Artık devletin kültür işlerinin, turizme ilişkin politikalarının yerele geçmesi gerekir. Uzun süredir tartışılmasına rağmen, hiçbir merkezi görev yerelleştirilmiş değildir. En fazla merkez ile birlikte yerele de bazı yasalarda bir cümle ekleniyor. Burada rasyonel bir görev ve yetki paylaşımı olursa mülki idare daha az ve daha etkili yetkilerle donatılır. Güvenlik, bu yetkilerin en önemlileri arasındadır. Ancak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma, Sosyal Destek Programları kesinlikle yerele devredilmelidir.
>
> Bu tamamen yerele hatta yerel olarak STK'ya devredilecek bir iş. Bizim STK'larımız sadece Türkiye'de değil, dünyanın dört bir yanında bu konuda çok başarılı çalışmalar yapıyorlar. Dolayısıyla bu hizmet de tamamen yerele bırakılması gereken bir iş. (HDT-MİA)
>
> Vatandaşa etkin bir hizmet sunulacaksa bunlar yerele devrolabilir. Ancak kabul etmek gerekir ki bizde farklı mülahazalarla eşitlik, adalet, denge fikri sarsılabiliyor. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmada hâlihazırda istişare ile karar veriliyor. Siyasetçiler, sivil toplum, memurların da yer aldığı katılımcı bir oluşum. (V2)

B., bu konudaki düşüncesini "devletin düzenleyici, denetleyici fonksiyonu sebebiyle belli konularda belli işlerin dışında olması gerekiyor. "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları"nda vali, kaymakam, belediye başkanı, ilçe tarım müdürü, müftü ve halktan da üyeler var. Bu vakıflara "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu" ile kaynak aktarılıyor. Ama bir taraftan da son dönemde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bu konuda onları biraz il ve ilçe teşkilatı gibi görme eğilimine girdi. Hâlbuki onlar vali ve kaymakamların başında olduğu şekliyle organize edilmiş, tüzel kişiliği olan bağımsız vakıflardır. Bunlar genel olarak muhtarla ilişkiler, halkla ilişkiler, belli fonksiyonlar ve ayrı bir kaynaktan geldiği için adaletli bir şekilde belli bir sistem dâhilinde dosya üzerine onlara yardımlar yapılabiliyor. Belediye başkanları da işin içerisinde, dışlanmamış durumda. Belediyelerde de bu konuda başkanlıklar var. Fazlasıyla bu görevlerini yerine getiriyorlar. Ama maalesef oy kaygısının bir şekilde belediyelere ket vurma potansiyeli var." sözleriyle dile getirmiştir. B., bu hizmetin ikili bir yapıda gitmesinin daha doğru olduğunu düşünmektedir:

> […] Çarpık bakış açısı; yerel hizmetlerde, yerel hizmetlerin adaletli yürütülmesinde, yerel hizmetlerin kutsal bir hizmet olduğu, tüm halka ulaştırılması gerektiği noktasında handikap oluşturuyor. Oy ne kadar alacağım, alamayacağım, şunu yaparsam karşılığı ne olur? Bu hesabı öyle ya da böyle yapıyorlar. Ekonomik

konularda hükümetler karar almasınlar, bu işe anayasal belli ölçütler koyalım noktasında anayasal iktisat adında bir yaklaşım vardır. Belediyelerde böyle temel ilkeler koyabilmemiz lazım. Ben belediye ve mülki idaredeki vakıfların yaptığı yardımların bu şekilde dengeli, birbiri ile ilişkili şekilde gitmesinin yararlı olduğunu düşünüyorum. İkili bir şekilde gitmesinin bir zararı yok.

MB1 ise bu konuda diğer MİA'dan ayrılmaktadır.

Eğer böyle bir şey olursa felaket olur. Bir dönem Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfını almak istedi. Bir yerde dolaylı olarak sosyal güvenlik ile de bağlantılı. Ancak o şekilde de yürümez. Bu vakıflar, yolsuzluğun olmadığı, vatandaşa çok yakın doğrudan hizmet veren bir vakıf ve aynı zamanda bir yönetişim örneğidir. Vatandaşın adeta kara gün dostudur. Onun yardımlarını belediyeler de yapıyor. Belediyeler de sosyal yardım dağıtıyor. Aynı nitelikte mi? Değil. O kaliteyi orada göremiyorsunuz.

K6 konuyu nakdi yardımlar üzerinden açıklamaktadır.

Dublikasyon, örtüşen görevler oluyor. Bu durum, kamu hizmetlerinin koordinasyonunda veya kamu harcamalarının verimliliğinde sorunlar yaratabilir. Ancak unutmayalım ki yerel yönetimlerin toplumsal duyarlılıkları ve sinir uçlarına yakın olmaları bazı sosyal görevleri vermek gerekliliğini de doğuruyor. Ancak belediyeler vatandaşlara veya öğrencilere nakdî yardım yapamıyor. Malzeme, gıda yardımı yapabiliyorlar. Burada bir ayrım var. Günümüzde nakdî yardım yapma Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı olarak yürütülüyor. Bazı yerlerde ince ayrımlar var.

5.5.8. Günümüz Koşulları Dikkate Alınarak Mülki İdare Sisteminde ve İl İdaresi Kanununda Reform Çalışması Yapılması

Kadim bir devlet geleneğine sahip olan mülki idare sistemi birtakım süreçler ve düzenlemelerden geçerek son halini 1949 yılında yürürlüğe giren 5442 sayılı Kanun ile almıştır (Çapar ve Yıldırım, 2016, s. 2386). Literatürde zaman zaman il idaresinin zayıflatıldığına dair görüşler mevcut olup, il idaresi sisteminin zayıflatılması, taşrada devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü sağlayacak makamların güç kaybetmesine ve zamanla yok olmasına sebep olacaktır. Bu sistemin erozyona uğraması, kamu düzeninin korunmasında ciddi sorunlar yaratacaktır. Bedük'e göre il idaresi, yerel demokrasinin düzgün bir şekilde işlemesinin en önemli garantisidir ve bu sistemin zayıflaması, yerel yönetimlerin etkinliğini ve vatandaşlar üzerindeki güveni olumsuz etkileyebilir (Bedük, 2012, s. 7). Bu sebeple aşağıda, mülki idarede ve İl İdaresi Kanununda bir reform gerekli olup olmadığı hakkında MİA'nın görüşlerine yer verilmiştir.

VY1'e göre Kanun çok fazla değişikliliğe uğramamıştır: "İl İdaresi Kanunu, üzerinden bu kadar zaman geçmiş olmasına rağmen yine de pek çok kanuna göre en az değişikliğe uğrayan kanunlardan bir tanesidir. 657 sayılı Kanunda onun çok daha

ötesinde bir değişiklik var. İhale Kanunu çıkalı çok fazla olmamasına rağmen çok fazla değişiklik var."

> İl İdaresi Kanunu bence o kadar iyi yazılmış bir kanun ki, hâlâ idari sistemin aşağı yukarı tam karşılığıdır desek yeridir. Dolayısıyla şu ana kadar yapılmayan bir değişiklik mevcut koşullarda yapılır mı ya da yapılmalı mı derseniz reformdan ne anladığınıza bağlı. Reform çok genel bir kavram. Bu sistemi tamamen değiştirmek mi? Kaldırmak mı? Aksayan yönlerini gidermek mi? Özlük haklarına ilişkin yapılan işler mi? Kanunun ayrıntı vermekten ziyade yetki genişliği ilkesinin ne olduğunu çok genel hatları ile açıklayan güzel bir metin olduğunu düşünüyorum. Ayrıntıya boğmak yerine bu sistem nasıl bir sistemdir? Aktörleri kimlerdir? Genel mantığı nedir? Kanun, "*İllerin idaresi yetki genişliğine dayanır*" derken tam olarak o yetki genişliğinin çerçevesini çiziyor. Kanunun tırpalanan yönleri de var, tırpalanmayan yönleri de var. Kanuna valinin askeri birimlerle ilişkileri konusunda tam tersine valinin elini güçlendiren hususlar eklendi. 5442 sayılı Kanunun 11/d maddesi uyarınca valinin, ilde çıkan olayları önleyemeyecek durumda olduğunda askeri birliklerden yardım istemesi, onların sevk ve idaresinin yapılması gibi valilerin yetkilerini, hareket serbestisini artıran, eklenen maddeler de var.

MB2 İl İdaresi Kanununun özüne dönmesi gerektiğini şu ifadelerle açıklamaktadır:

> İl İdaresi Kanunu tek partili dönemden kalma bir yasadır. 1949 yılında yasanın çıkmasından bu yana demokratikleşme, yeni yeni kurumsal yapılar ve bölgesel kuruluşların kurulması, kurumsal yapıların gelişmesi ile birlikte herkes kendisine yeni bir egemenlik alanı yaratmaya çalıştı. Doktor atamaları, sağlık sisteminin bölünmesi gibi. Örneğin halk sağlığı mülki idarenin egemenliğinde kaldı, diğer sağlık hizmetleri mülki idareden bağımsızlaştırıldı. Her kurumda her reform döneminde bir şeyler değişti. Ancak Kanun varlığını sürdürüyor. Bir yandan başka yasalarla kendilerini müstakilleştirmiş bir devlet örgütlenmesi, diğer yandan sadece İl İdaresi Kanununun değil, mülki idarenin yıllardır kazandığı toplumsal güvenilirlikle, saygınlık ve karizma ile yürüyen bir sistem. Eğer hukuk devletiysek, pozitif hukuk egemense 'İl İdaresi Kanunu'nun ya valiyi daha kısıtlayıcı ya da o geniş ve kapsayıcı bir başka deyişle özündeki haline dönmesi gerekmekte. Yasa şu an kuşa dönmüş durumda.

B.'ye göre 5442 sayılı Kanun iyi kurgulanmış bir kanundur ve yeni bir şey yapılması her zaman problemin çözüleceği anlamına gelmemektedir.

> Bazen Türkiye'de şu yanılsamaya çok kapılıyoruz; yeni bir şey yaparsak sorunları çözeriz. Ama bazen o hukukun içinde eskilerin kurduğu belli bir matematik, belli bir denge var. O denge içerisinde bizim ihtiyaçlarımıza bütünüyle, maddeleriyle bir şekilde cevap verebiliyorsa onu korumak taraftarıyım. Çünkü bazen yasalar değiştiğinde eski düşünce, eski anlayış, bu işin felsefesi, bakış açısını dolduramadığını görüyorum. 1947 yılında Türk İdareciler Kongresi yapıldı. Kongrede; "*1929 yılında çıkartılan "Vilayet İdaresi Kanunu" yetersiz kalıyor. Bunun değiştirilmesi gerekiyor*" deniliyor. 1947'de alınan karar üzerine 1949 yılında bu Kanun çıkıyor. Ve 1950 yılında Demokrat Parti iktidara geliyor. 1956 yılında bir komisyon kuruluyor. Tatbik kabiliyeti olan ve olmayan kanunlar arasına 5442 sayılı Kanunu da siyasi gerekçelerle koyuyorlar. Ama Türkiye'nin gerçekleri ile uyuşmuyor. Ülke topraklarının yönetimi için bir sisteme ihtiyaç var. Bu sistem de

> Devletin kendi yapısı, karakteri, tarihi içinde şekillenerek geliyor. 5442 sayılı Kanun temel anlamda eksiği olmayan, kurguyu iyi düşünen, sistemi iyi oluşturan bir kanun.

B., Kanunun yeterli olduğunu, uygulamada problem olmadığını belirtmektedir.

> […] Başka kanunlarla vali ve kaymakamlara verilen birçok görev ve sorumluluk var. Örneğin, orman yangını çıktığı zaman vali ve kaymakam yangının olduğu yere gidip onunla ilgili ne yapılacak onu görmek zorundadır. Bu bir kanuni gerekliliktir. Ama bu orman yangını ile mücadele konusunda verilmiş bir görev. Tarımla, sanayi ile her alanla ilgili ayrıca verilen görevler var. 5442 sayılı Kanun temel bir kanun. Onların ana çalışma sistemlerini oluşturan bir kanun. Örneğin 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununun[132] 27'nci maddesinde eğer bir konu hakkında yasal bir düzenleme yoksa vali ve kaymakamlar genel olarak yorum yaparak bu konudaki uygulamaya karar verirler diyor. 1930 yılında vali ve kaymakamlara neredeyse yasa yerine bir şey koyma yetkisi vermişler. Bu uygulanabilir mi? Bazen acil durumlarda, belli konularda siz çözüm merkezisiniz ve herkes de çözüm bekliyor. Sizin bir şekilde çözmeniz gerekiyor. Ankara'dan yardım bekleme şansınız yok. O yüzden valilerin yetki genişliği var. Kısacası 5442 sayılı Kanun temel kanun olarak bence iyi ve yeterli bir kanun. Uygulanabilirliğinde herhangi bir sıkıntı olmadığını düşünüyorum.

MB1, "mevcut hükümetin kanunlarda çok büyük değişiklikler yaptığını, 'Türk Medeni Kanunu', ceza kanunları gibi birçok kanunun değiştiğini, ama idareyi ilgilendiren, vatandaşların günlük hayatında çok özel yetkileri olan İl İdaresi Kanunu'nun değişmediğini belirtmektedir.

> […] Mevcut "İl İdaresi Kanunu" 1949'da çıktı. Kanun çıktığında 1924 Anayasası yürürlükteydi. Onun felsefesi tamamen farklıdır. Sonra 1961'de ve 1982'de anayasa değişiklikleri oldu. Devletin bütün felsefesi değişti. 1982 Anayasasından sonra onlarca anayasa değişiklikleri, ciddi kanun değişiklikleri olmasına rağmen bunun çok önemli ayağı olan "İl İdaresi Kanunu"nda hiçbir değişiklik yapılmadı. Bugün "İl İdaresi Kanunu" ile ilgili içtihatlara baktığınızda çok az içtihat olduğunu görüyorsunuz. Danıştay'ın, Yargıtay'ın, hatta Anayasa Mahkemesi kararlarına baktığınızda bu mahkemelerin birçok kanunla ilgili içtihatları, emsal kararları var. Fakat "İl İdaresi Kanunu" ile ilgili yok. Yani can güvenliği olmayan bir adam nasıl korunur? Sorusunda "İl İdaresi Kanunu"nda kısmen karşılık var, ama bunlar uygulanmadığı için ışık tutucu yargı kararlarının olmadığını görüyoruz.

MB1'e göre; MİA, İl İdaresi Kanununun değişmesini bütünüyle yok olur endişesi ile istememektedir. Öte yandan vatandaşların Kanun hakkında çok bilgisi olmadığını, akademik anlamda da çalışmaların eksik olduğunu belirtmektedir: "Mülki idare amirleri İl İdaresi Kanununun değişmesini pek istemezler. İl İdaresi Kanunu eğer değişirse tümden yok olur endişesi hâkimdir. Ama şu an zaten işlevi yok. […] Diğer bir sorun da İl İdaresi Kanununun ne işe yaradığını çok fazla bilenin olmaması. Akademik çalışma yok. İl idaresi, idare hukuku kitaplarında 1-2 sayfa çok yüzeysel bir geçiş var."

[132] Detaylı bilgi için Bkz. RG, 1930a.

> […] Büyükşehirlerde İl İdaresi Kanunu neredeyse hiç uygulanmıyor. Bunu delerek telafi etmeye çalışıyorlar. Örneğin "a" ilçesindeki trafik birimi il emniyete bağlı. "a" kaymakamlığında ya da ilçe emniyet müdürlüğünde trafik birimi yok. Ondan sonra siz ilçede birçok trafik ihlalleri görüyorsunuz. Yol tıkanıyor, ona müdahale edecek mekanizmalar orada yok. İl İdaresi Kanunu temel kanun olsun. Temel kanun olursa şöyle bir faydası olacak; Kanunun kendinde bir değişiklik yapılmadığı müddetçe değişiklik Kanunu etkilemeyecek. Sağlık Bakanlığı teşkilat kanununda değişiklik yapıldı. Aslında bu İl İdaresi Kanununa göre doğru değil. Cumhurbaşkanlığı disiplin yönetmeliği çıkardı. Vali ve kaymakamlar il ve ilçelerde tek disiplin amiri olarak düzenlendi. Fakat bakanlıkların çıkardıkları - normalde özel disiplin yönetmeliği çıkartamamaları gerekiyor – özel disiplin yönetmelikleri ile Cumhurbaşkanının çıkardığı yönetmeliğin ağırlığını kaybettiriyor. Onun için vali ve kaymakamların yetkilerinin sadece ve sadece bu temel Kanun ile düzenlenmesi gerekiyor.

K7, Kanunun yenilenmesi gerektiğini, ancak kendi örgütlerinde de bu konuda bir isteksizlik yaşandığını belirtmektedir.

> 1949 yılında yapılan bir Kanun ile Türkiye'yi yönetmeye çalışıyoruz. Belediye kanunlarını değiştirdik. Bunlarla ilgili yeni bir düzenleme yapılması gerekiyor. Ama nedense bizim kendi bürokratik örgütümüz de dâhil bu kanun Türkiye'de yapılırsa 1949'daki haklarımızı bulamayız endişesi ile el atılmıyor. Bu da uygulamada birtakım sorunları beraberinde getiriyor. Örneğin büyük bir ilçeyi yönetiyorsunuz, yardımcınız yok, yeterli personeliniz yok, hukuk işleri şefliğiniz var, ama hukuk fakültesi mezununuz yok. İnterneti yoğun kullanmamız bekleniyor ama bunu hangi personel ile yapacaksınız? Kaymakamlık ve valiliklerde kendi kurumsal karargâhınızda çok az personel vardır. Kamuda en az maaş kaymakamlık ve valiliklerde çalışan personeldedir. Kimse bize gelmek istemiyor ve başka kurumlara nakil almak istiyorlar. Kaymakamlar olarak zaman mefhumu olmadan çalışırlar. Hukukta nimet-külfet dengesi vardır. Külfetinden faydalandırdığınız bir kimseyi nimetinden de faydalandırmanız gerekir. Hem İl İdaresi Kanununun yenilenmesi hem de kaymakamlık ve valiliklerin karargâh örgütlerinin yenilenmesi gerekiyor. Küçük bir okulda dahi iki müdür yardımcısı varken büyük bir ilçede kaymakamın yardımcısı yok. Sizce bu olur mu?

VY4'e göre Kanunda değişiklik yapılmalıdır:

> İl İdaresi Kanununun gözden geçirilmesi ve Kanuna ilişkin tekrar değerlendirme yapılması ihtiyacı bulunmakta. Bu ihtiyaç da daha hızlı hareket etme, daha hızlı karar verebilme, kaynakları daha hızlı kullanabilme adına olmalıdır. Çağımızın en önemli değeri zamandır. Zamandan daha önemli bir şey var mıdır? Yoktur. En önemli para da zamandır. Dolayısıyla zamanı en iyi kullanacak, hareket kabiliyetine sahip olabilecek yaklaşımlar her zaman yönetimin içerisine serpiştirilebilir ve bu anlamda da bir çalışma yapma gerekliliği vardır.

MB1'e göre "en kısa zamanda büyükşehir il idaresi kanunu çıkartılmak zorundadır".

> Bu iki türlü çıkabilir; bağımsız kanun ile ya da İl İdaresi Kanununda büyükşehir yönetimlerini düzenleyen hükümler getirilebilir. Büyükşehirdeki sıkıntı şudur; İstanbul valisi Eminönü'nde ama Fatih Kaymakamı da Eminönü'nde. Aynı coğrafyayı paylaşıyorlar. Aynı coğrafyayı paylaşınca bu sefer yetki sıkıntısı yaşanıyor. […]Vali ve kaymakam yetkisi de çakışıyor. Büyükşehir belediyeleri ile

> ilçe belediyelerinin arasında da yetki çakışması yaşanıyor. AKOME, UKOME, vali ve kaymakamın uhdesinde olması gereken kuruluşlardır. "a" büyükşehirdeki bütün trafiği UKOME belirliyor. UKOME burada mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamıyor. Bana göre bunun anayasaya göre ters bir tarafı da var. UKOME dediğimiz belediyeye bağlı biri birim, birimin içinde karayolları v.s. mevcut. Eskiden il ve ilçe trafik komisyonları vardı. "a" ilçesinin, kaymakamlığın başkanlığında toplanan, belediyenin de içinde olduğu trafik komisyonu vardı. Orada trafik düzenlemesini sağlarlardı. Şu an "a" ilçesindeki bir sokağın trafik düzenlemesini "a" büyükşehir belediyesi yapıyor. Nüfusu çok fazla bir şehirde bu yapılabilir mi? Bölge planları ise kısmen valinin yetkisindedir. Bölge planları, UKOME, AYKOME ve buna benzer bütün yatırım koordinasyonu vali ve kaymakam yetkisinde olursa KÖYDES'in başarı hikâyesini tekrar dinlersiniz. Ama bu olmadığında büyük bir kaynak israf olur. Anayasaya göre belediye mahalli müşterek hizmetleri yapacak, onun dışına çıkmayacak ama şu an onun dışındadır.

VY3, "mülki idarenin bulunduğu hudutlar içerisinde yetkili olabilmesi bakımından bazı enstrümanlar olduğunu, personelin görev enstrümanları ile desteklenmesi sureti ile özellikle mahalli idarede gözetleyici bir niteliğe sahip olması ve vesayet sisteminin, bilhassa mahalli idareler üzerinde kullanılan denetim sisteminin biraz daha işlevsel hale getirilmesinin yerinde olacağını" düşünmektedir.

MB1, mülki kolluk usul kanununun çıkartılması gerektiğini "[…] İl İdaresi Kanunu eskimiş/çok eski tarihli bir kanun. Sadece İl idaresi Kanunu değil, belediye kanunları da çok eski. "Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu" halen çok önemlidir. O da 1930'lu senelerden kalma. Oradaki kavramların çoğunun karşılığı yok. Ek maddeler ile bu idare ediliyor. Dolayısıyla mülki kolluk usul kanunu dediğimiz bir kanun çıkmak zorunda." Sözleriyle açıklamaktadır. Ayrıca idareyi ilgilendiren tüm kanunların günümüze uyarlanmasını şu örneklerle ifade etmektedir:

> […] Örneğin, sitede yönetici lpg'li araçların kapalı otoparka girmemesi için bir karar alır. Peki, girerse ne oluyor? Hiçbir şey. Bunu engelleyecek bir mekanizma var mı? Yok. Şu an apartmanları aslında yönetim planı ile yönetiyorlar. O yönetim planını hiç gördünüz mü? Gören, duyan yoktur. Sizi görmediğiniz, duymadığınız bir yönetim planı ile yönetiyorlar. Peki, bu uygulanıyor mu? Hayır. Bu kanunlar çıkarken Türkiye'deki nüfusun yüzde onu şehirde, yüzde doksanı köylerde yaşıyordu. Bunlar aslında köylere yönelik kanunlar. Yapılacak şey mülki idare sistemini şehre uydurmak. Bina yönetimi kanunu en kısa sürede çıkarılmalı. Bugün sizin apartmanınızda ahlaksız, zararlı, oranın huzurunu bozan bir vatandaş olsa ne oluyor? Şu an böyle bir durumda apartmanın büyük çoğunluğundan imza toplanıyor, sulh hukuk mahkemesine dava açılıyor. Beş sene sürüyor. Beş sene sonra bu adamı oradan tahliye ediyorlar. Örneği var mı? Yok. Çünkü beş sene bekleyemezsiniz. O kanundan sonra ilk apartman yirmi sene sonra yapıldı. Kanun 1950'lerde çıkmış. Apartman olmadığı zamanlarda apartman yönetimlerini düzenliyor. Dolayısıyla sadece "İl İdaresi Kanunu" değil, idareyi ilgilendiren tüm kanunların; bina yönetimi kanunu, kat mülkiyeti kanunu, polis, jandarma, kolluk kanunları v.s. çıkarılıp, günümüzdeki şehir toplumlarına uygun olması gerekiyor. Vali ve kaymakamların yetkilerinin günümüz hayatına uyarlanması gerekir. Onun için mülki kolluk usul

kanunu çıkarılmak zorundadır. Bina yönetimi kanunları çıkarılmak durumundadır. Çünkü sizin en huzurlu olduğunuz yer evinizdir.

K4**, "[…]** İyi ekipler gerekiyor. Bizim karargâhlarımızın güçlendirilmesi gerekiyor. Nitelikli, konuyu sahiplenecek personele ihtiyacımız var." şeklinde görüşlerini dile getirmiştir.

V4 te Kanunun eskiden daha güçlü olduğunu belirtmektedir:

> Benim zamanımda ilk kaymakamlığımdan valiliğimin sonuna kadar mülki idarede belki yirmi beş kere değişiklik olmuştur. Tabi ki bunlar hep yeni şeyler katmak değil yeni şeyleri geri almak başka kurumlara vermek şeklinde olmuştur. Aslında il idaresi kanunu ilk çıktığında çok güçlü bir kanundu. 1912 yılında mülki idare amirliği ile bir kanun çıkarıldığında o zamanda kadar mülki idare amirlerinin idam yetkisi dahi vardı. Sonradan bu yetki 1912'den sonra alındı. Alınınca da Van valisi ile Bitlis valisi bir araya gelmişler. Bitlis valisi Van valisine diyor ki: bizim yetkilerimizi alıyorlarmış, hangi yetkileri diye soruyor Van valisi. Bitlis valisi idam etme yetkimizi alıyorlar diyor. Van valisi diyor ki demek ki bundan sonra artık valilik yapılmaz diyor. Yani güç erimesi 1912'den beri başlamıştır. 5442 sayılı Kanun oldukça güçlü bir kanundu. Ancak o da yontularak yeni bir düzenlemeler ile haklı durumlara gelmiş bulunuyor şu anda.

Mülki idare sisteminde yapılması gerekenler nicel verilerde üç başlık altında toplanmıştır. Bu başlıklar; il özel ve il genel idarelerin çağın şartlarına göre yapılandırılması ve mülki idarenin güçlendirilmesidir.

İlk olarak il özel yönetimin çağın şartlarına uygun hale getirilmesinin gerekli olup olmadığı sorusu sorulmuştur. Tablo 87'den görüleceği üzere 304 MİA, il özel yönetiminin çağın şartlarına uygun hale getirilmesi görüşünü savunmaktadır. 12 MİA ise bu görüşe katılmamaktadır. 31 MİA ise bu konuda kararsızdır. Bu görüşe ankete katılan valilerin tümü, vali yardımcılarının biri hariç (üç vali yardımcısı kararsız), kaymakamlardan ikisi hariç (altı kaymakam kararsız), kaymakam adaylarından bir kişi hariç (bir kaymakam adayı kararsız) diğerleri katılmaktadır.

Tablo 87: İl özel yönetimin çağın şartlarına uygun hale getirilmesi gerekliliğine dair MİA'nın görüşleri

			Unvanınız					
			Vali	Vali Yardımcısı	Kaymakam	Kaymakam Adayı	Diğer	Toplam
S59	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	0	0	2	1	0	3
		% içinde S59	0,0%	0,0%	66,7%	33,3%	0,0%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	0	1	6	2	0	9
		% içinde S59	0,0%	11,1%	66,7%	22,2%	0,0%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	0	3	19	7	2	31

		% içinde S59	0,0%	9,7%	61,3%	22,6%	6,5%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	8	27	113	18	23	189
		% içinde S59	4,2%	14,3%	59,8%	9,5%	12,2%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	5	18	71	16	5	115
		% içinde S59	4,3%	15,7%	61,7%	13,9%	4,3%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S59	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S59: İl özel yönetimi çağın şartlarına uygun hale getirilmelidir.

İl genel yönetimin çağın şartlarına uygun hale getirilmesinin gerekli olup olmadığı sorusu sorulmuştur. Tablo 88'den anlaşıldığı üzere 293 MİA, il özel yönetiminin çağın şartlarına uygun hale getirilmesi görüşünü savunmaktadır. 17 MİA ise bu görüşe katılmamaktadır. 37 MİA ise bu konuda kararsızdır. İl özel yönetimi ve il genel yönetimi bağlamında değerlendirdiğimizde MİA'nın il genel yönetimini çağın şartlarına uygun bir duruma getirilmesini büyük oranda savunduğu görülürken bu oran il özel idaresi bağlamında daha da artmaktadır.

Tablo 88: İl genel yönetimin çağın şartlarına uygun hale getirilmesi gerekliliğine dair MİA'nın görüşleri

			Unvanınız					
				Vali		Kaymakam		
			Vali	Yardımcısı	Kaymakam	Adayı	Diğer	Toplam
S58	Kesinlikle	Sayı	0	0	3	3	0	6
	Katılmıyorum	% içinde S58	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	0	1	8	1	1	11
		% içinde S58	0,0%	9,1%	72,7%	9,1%	9,1%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	0	4	24	8	1	37
		% içinde S58	0,0%	10,8%	64,9%	21,6%	2,7%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	8	25	105	18	24	180
		% içinde S58	4,4%	13,9%	58,3%	10,0%	13,3%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	5	19	71	14	4	113
		% içinde S58	4,4%	16,8%	62,8%	12,4%	3,5%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S58	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S58: İl genel yönetimi çağın şartlarına uygun hale getirilmelidir.

Son olarak mülki idarenin güçlendirilmesi hakkında MİA'nın görüşüne yer verilmiştir. Tablo 89'a göre 331 MİA, mülki idarenin güçlendirilmesine dair görüş bildirirken, 6 MİA bu görüşe katılmamaktadır. 10 MİA bu konuda kararsızdır.

Tablo 89: Mülki idare sistemi güçlendirilmelidir önermesi

			Unvanınız					
				Vali		Kaymakam		
			Vali	Yardımcısı	Kaymakam	Adayı	Diğer	Toplam
S61	Kesinlikle Katılmıyorum	Sayı	0	1	0	0	1	2
		% içinde S61	0,0%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	100,0%
	Katılmıyorum	Sayı	1	0	3	0	0	4
		% içinde S61	25,0%	0,0%	75,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	Kararsızım	Sayı	0	4	4	0	2	10
		% içinde S61	0,0%	40,0%	40,0%	0,0%	20,0%	100,0%
	Katılıyorum	Sayı	7	17	45	8	14	91
		% içinde S61	7,7%	18,7%	49,5%	8,8%	15,4%	100,0%
	Kesinlikle Katılıyorum	Sayı	5	27	159	36	13	240
		% içinde S61	2,1%	11,3%	66,3%	15,0%	5,4%	100,0%
Toplam		Sayı	13	49	211	44	30	347
		% içinde S61	3,7%	14,1%	60,8%	12,7%	8,6%	100,0%

S61: Mülki idare sistemi güçlendirilmelidir.

Yukarıda belirtilen hususlar ile mülki idare sisteminde ve MİA'nın görev, yetki ve sorumluluklarında yaşanan gelişmeler, mülki idaredeki mevzuat eksikliğini ve yeni iyileştirme ve düzenlemelerin yapılması gereğini açıklamaktadır. Aşağıda yapılması öngörülen düzenlemeler yer almaktadır.

- 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun ana yapısı sonradan çıkartılan birçok kanun ile hemen hemen bütünlüğünü yitirmiştir. Bu sebeple detaylardan uzak, ilke niteliğinde, çağdaş yönetim ilkelerine ve tekniğine yaraşır düzeyde İl İdaresi Kanunu düzenlenmelidir (Özer, 2007, s. 5).
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun yeniden değerlendirilmesine ve Kanunun tekrardan taşra idaresini düzenleyen temel bir kanuna dönüştürülmesi gerekmektedir. Esasında Kanun, diğer kanunlarla aynı konumdadır. Dolayısıyla yeni bir İl İdaresi Kanunu çıkartılsa dahi diğer bakanlıklar sürekli kendi teşkilat kanunları ile il sistemini bozan hükümler getirebilmektedirler. Bu sebeple yapılması gereken; mülki idare sisteminin anayasal güvenceye kavuşturulmasıdır. Anayasamızda mülki idareye ilişkin koruyucu hüküm bulunmaması, İl İdaresi Kanunu ve doğal olarak da il sistemindeki aşınmanın esas nedenlerinden bir tanesidir. Mülki idare sistemine anayasal güvence sağlanması esasen üniter devlet yapısının güvence altına alınması anlamına

gelmektedir. Çünkü mülki idare demek neredeyse üniter devlet demektir (Başa, 2008, s. 46).

- Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporlarında İl İdaresi Kanununa uygun olmayan hükümlerin yer aldığı diğer kanunların ilgili hükümlerinin saptanması ve saptanan karşıtlıkların düzeltilerek İl İdaresi Kanununun uygulanabilirliğinin sağlanması gerektiği ifade edilmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).
- Taşra yönetimine dair yapılan bazı düzenlemeler son dönemde İl İdaresi Kanunu yerine Bakanlık Merkez Teşkilat Kanununa ek yapılmaktadır. Büyükşehirlerde valinin başkanı olarak görev yapmakta olduğu YİKOB'ların, il idaresini düzenleyen 5442 sayılı Kanun yerine Bakanlık teşkilatını düzenleyen 3152 sayılı Kanun'a ek yapılarak kurulması (md.28/A) öngörülmüştür. Bu durum mülki idare geleneğine aykırı bir durum teşkil etmektedir (Başa, 2014, s. 29).
- 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda çelişen, eskiyen, uygulanamaz hükümlerin olması Kanun'un bütünlüğünü tamamen kaybetmesine sebep olmuştur. Bilindiği üzere hâkimler, üniversiteler, Türk Silahlı Kuvvetlerinde olduğu gibi MİA da diğer kamu görev ve görevlilerinden oldukça farklılıklar sergilemektedir. MİA'nın diğer kamu görevlileri gibi aynı grupta görülerek Devlet Memurları Kanununda yalnızca bir sınıf olarak düzenlenmesinin sonlandırılması gerekmektedir. Fransa'da MİA'nın seçilmesi, atanması ve özlük hakları bağımsız bir kanun ile düzenlenmektedir. Ülkemizde de mevzuattaki birbiriyle bağlantısızlıklar/kopukluklar dikkate alınarak MİA'nın, Fransa örneğinde olduğu gibi seçilme, atanma, özlük haklarını bütün olarak içerecek 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu yerine ayrı bir Mülki İdare Amirleri Personel Kanununun çıkartılmasına ihtiyaç bulunmaktadır (Özer, 2007, s. 5-6).
- Günümüzde Eğitim Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan ve uygulanan programlar kapsamında kaymakam adayları yetiştirilmektedir. Ancak akademiden beklenen detaylı bir çalışma bu Daire tarafından sağlanamamaktadır. 2002 yılında gerçekleştirilen Mülki İdare Şurasında MİA'nın çağdaş yönetim ilke ve stratejilerine göre yetiştirilmeleri amacıyla

Fransa'daki ENA örneğinde olduğu gibi bir akademinin kurulması kararlaştırılmıştır. Hatta bu karara ilişkin bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Tasarıda akademinin amaçları: (i) bilimsel araştırmalar gerçekleştirmek, yaptırmak ve bunları değerlendirmek suretiyle yurt içi ve dışında kamu ve özel sektör kuruluşları ile çalışma ortaklığı kurmak, (ii) ilgili yurt içi ve dışındaki yayınları takip etmek, bu yayınlara ulaşımı temin edecek bir merkez tesis etmek ve araştırmacıların kullanımına açmak, (iii) görev sahalarına ilişkin raporlar, çeviriler hazırlamak ya da hazırlatmak ve bunları ilgili kurumlara sunmak, (iv) MİA'nın adaylık dönemi, hizmet içi eğitimi için programlar düzenlemek ve bunların gerektirdiği alt yapıyı sağlamak, (v) MİA'nın gerek kişisel gerekse mesleki tecrübelerini artırmaları amacıyla onlara burs vermek ya da burs sağlamak, yurt dışına gidenlerin çalışmalarını izlemek, değerlendirmek, yurt içinde ve yurt dışındaki akademik kuruluşlarla iş birliği yaparak MİA'ya uzmanlık ve yüksek lisans programları düzenlemek, (vi) konferans, sempozyum ve benzeri bilimsel faaliyetler düzenlemek, bu tür faaliyetlere katılım sağlayarak sonuçları izlemek ve değerlendirmek, (vii) yetkili kurumların da onayı ile yurt içinde ve dışındaki kuruluşlara yönelik eğitim programları gerçekleştirmek, (viii) görevlerini gerçekleştirmek için üniversite, vakıf, dernek, düşünce kuruluşları, basın ve yayın organları, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yapmak, (viiii) Bakanlığın talep etmesi durumunda ilgili konularda KHK, yönetmelik, tüzük taslakları hazırlamak üzere yardımcı olmaktır. Öte yandan, günümüzde "Mülki İdare Akademisi" bulunmamasına rağmen MİA'nın birçok kamu kurumunda üst düzey yönetici olarak görev almaları, aslında onların iyi yetiştirilmelerinin bir sonucudur. Bir akademinin kurulması ile bu atamaların sayısında önemli bir artış yaşanması beklenmektedir (Özer, 2007, s. 6-7; T.C. İçişleri Bakanlığı, 2002).

5.6. İDEAL BİR İDARİ YAPILANMA NASIL OLMALIDIR?

Her ülkeye uyan evrensel ölçekte geçerli bir idari sistem bulunmamakla beraber her ulusun idari yapısı büyük oranda o ulusa özel şartlarla belirlenmektedir (Nitas, 2003, s. 231). Mülki idare sistemindeki değişimi gerek literatür gerekse mülakat bulguları kapsamında inceledikten sonra bu kısımda MİA'nın düşüncesinde "ideal

bir idari yapılanma"nın nasıl olabileceği konusundaki görüşlerine yer vermenin önemli olduğu düşünülerek yapılan mülakat bulgularına yer verilmiştir.

MB1, ideal bir idari yapılanma için yapılması gerekenleri şöyle sıralamaktadır: (i) I no'lu "*Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*" uygulanmalı. (ii) Mülki idare amirlerinin KİT'ler (özelleştirilen kamu hizmetleri şirketleri elektrik, telefon dâhil), bölge müdürlükleri ve belediyelerle ilişkileri yetki genişliği ve idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde güncellenmelidir. (iii) Bölge teşkilatları lağvedilmeli, tamamen il teşkilatına geçirilmelidir. (iv) 5442 sayılı Kanun köy toplumunda ortaya çıkmıştır. Bu sebeple 442 sayılı "Köy Kanunu" ile bağlantılıdır. Ancak günümüzde nüfusun çoğu şehirde yaşamaktadır. Kanunun günümüz şehir toplumuna adapte edilmesi gerekmektedir (v) 634 sayılı "Kat Mülkiyeti Kanunu" ile bağ kurulmalıdır.

VY5'e göre ideal bir idari yapılanma için; (i) Merkezi yönetimin karar alma sürecinin pratik ve hızlı olması son derece önemlidir. CHS bu açıdan bir yönüyle önemli bir adım atmıştır. Yasa yapma süreci, konuyla ilgili hızlı talimatlandırma, genelgeye bağlama da büyük önem taşımaktadır. Çünkü zamanında ve hızlı hareket etmezseniz, acil konularda sorunlar ortaya çıkabilir. Merkezi idarenin pratik ve kural koyucu olması gerekmektedir. Bir başka deyişle il düzeyinde belli hizmetlerde merkezi hükümetin aşırı müdahalesi, merkezi hükümeti hantallaştırabilir. İl yönetiminde görev ve sorumluluğu olanların; başta vali, kaymakam ve belediye başkanı olmak üzere, görev ve yetkileri noktasında esneklik olmalıdır. Ancak ciddi bir kontrol ve denetim mekanizması da gereklidir. (ii) Yerel ihtiyaçları iyi bilen ve okuyan kişiler yasa yapma süreci ya da genelge çıkarılacak ise ya o sürece dâhil olmalı ya da merkezde çalışan bürokratların taşra tecrübesi olmalıdır. (iii) İçişleri Bakanlığı karar mekanizmasında çalışan üst düzey yöneticilerin tümü adım adım Anadolu'yu dolaştıkları için, Bakanlık seviyesinde bir karar alınacağı zaman bunun taşradaki ihtiyacı ne kadar karşılayacağını doğru bir şekilde analiz edebilirler. Bu yüzden ii. maddede belirtilen süreçlerde bizzat yer almaları gerekmektedir.

V3 ideal bir yapıya ulaşmak için şu maddeleri öne çıkarmıştır: (i) Bazı bölgelerin fiziki olarak çok uzak noktada olması sebebiyle illerin sınıflandırmasının değiştirilmesi, bazı illerin kapatılması ve yeni illerin kurulması gerekmektedir. (ii) Bölge kuruluşlarının yerine il kuruluşları, bölgesel bazlı ajanslar ya da yönetimsel birliklerin kurulması ya da il bazlı yönetim olmak kaydıyla bunları bölgesel olarak koordine edecek, bölgede görev yapan tüm valilerin o sistem içerisinde çalıştığı ve

bunların yıl yıl başkanının değiştiği bir yapı içerisinde yürütülmesi sağlanmalıdır. (iii) Merkezin bu kadar yetkiyi elinde tutmaması gerekmektedir. (Yani merkezde yüzde on yetki kalmalı, taşrada yüzde doksan yetki olmalı.) (iv) Merkez taşrayı denetlemeli, sürekli eli kulağı taşranın üzerinde olmalı, yapılanın hesabını sormalı, ama "a" ilinin "b" köyündeki bir arazinin bir kuruma tahsisi ile de Ankara ilgilenmemelidir. (v) Merkezin artık bürokratlarına güvenmesi gerekmektedir.

VY4'e göre ideal bir idari yapılanma; (i) Türkiye'de günümüzde büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, köyler ve mahalleler bulunmaktadır. Büyükşehir, bütünşehir, il belediyesi gibi yaklaşımların artık bir potada eritilerek bütün belediyelerin aynı yetkilere haiz oldukları bir yapıya kavuşturularak belediye yaklaşımlarının dengelenmesi gerekmektedir. (ii) Okul, hastane, sağlık ocağı gibi önemli kamu yatırımlarının valilerin denetim ve gözetiminde YİKOB gibi birimler aracılığıyla yapılıyor olması, büyük yatırımlarda da koordinasyonun sağlanması için yine YİKOB'lar ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

V2'ye göre ideal bir idari yapılanma şu şekilde gerçekleştirilmelidir: (i) Şehirde hem atanmış hem de seçilmişler bir arada olmalıdırlar. Şehrin başında atanmış bir vali, bir yanda yine atanmış müdürler diğer yanda ilin seçilmiş aktörleri olmalı, bütçe ve personelin mülki idarede olması, hep birlikte hareket/istişare ederek analiz yapılarak değerlendirilerek birlikte karar alınması gerekmektedir. (ii) Şehirlerde, meseleyi dert edinen, vizyonu, perspektifi olan, uzlaşmayı, yardımlaşmayı, dayanışmayı bilen, aktörlerin rollerine saygı duyan, gelecek amacı, vizyonu, mefkûresi olan, birlikte çalışma geleneğine sahip, esnek düşünebilen, sanatsal yeteneklerini kullanabilen, belirli birikime sahip yöneticiler olması.

V-MB'e göre "seçimi kaybeden tarafın yok olması, kendini ifade edememesi söz konusudur. Bu maksatla sistemin dengeli kurgulanması gerekmektedir. Yönetişim bu sayede sağlanmış olunacaktır." V-MB'e göre "halkın yönetime katıldığı, yerinden yönetim kuruluşlarının etkin olduğu, atanmışlar ve seçilmişlerin içerisinde bulunduğu, il meclisleri ile merkeziyetçilikten uzak ve rekabetin olduğu bir yapılanma ideal bir yapılanmadır." Bu modeli V-MB şu şekilde tanımlamaktadır:

> Benim dediğim sistemde; vali de, belediye başkanı da var. […] Ne yatırım yapılacaksa da belli bakanlıkların harcadığı kaynakları il meclisine vereceksiniz. Bakanlıklar ile taşra teşkilatlarının denetim ve vizyon belirlemenin haricinde bağlantısı kesilecek. Hiyerarşik atamalar artık bu kişiler tarafından yapılmayacak, atamaları Milli Eğitim Bakanlığı gibi ilgili kurumlar yapacak. Örneğin, il müdürü atamaları için gereken şartlar Milli Eğitim Bakanlığı tarafından belirlenecek. Bunlardan aday olma yeterliğine haiz olanların il meclisine adaylıkları belirlenecek.

> Mecliste ticaretten, esnaftan kişiler ile ayrıca muhtar, sivil, atanmış vali, kaymakam, müdür olacak. Bunlardan üç kişi seçilecek. Vali Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak bunlardan bir tanesini iki yıllığına atayacak. Başarısız mı oldu? Onu görevden alacak. Meclis başka birisini getirecek. İl müdürleri şu anda halka hesap veren müdürler değiller. Bakanlıklarına hesap veriyorlar. Halkı hesaba katarsak halk da yönetime katılmış olur. Benim şehrim için eğitim mi, sağlık mı, karayolu mu, köy yolu mu, yoksa yatırım mı önemli? Bunlara bu meclis karar verecek. Ve oradaki memurlar da bunu gerçekleştirecekler.

V-MB'in ideal sistemindeki vali başkanlığında yapılandırılacak il meclisine yatırımları gerçekleştirme yetkisi verildiğinde gereksiz yatırımların son bulacağı vurgulanmaktadır.

> […] Mülki idare ayrıcalıklıdır, mülki idare hesap vermesin, mülki idareye tüm yetkileri verin gerisine karışmayın demiyorum. Biz belediye başkanlarının kullandığı bütçe imkânlarını valinin başkanlığında il meclisi de kullansın istiyoruz. Merkezin gereksiz yaptığı yatırımlar mevcut. Bazen gerekli olmayan metrekarelerde hükümet konakları yapılıyor. Eğer kaynaklar il meclisine verilirse yapılması gerekmeyen, ihtiyaç olmayan metrekarelerde hükümet konakları yapılmaz. Milli Eğitim Bakanının açıkladığına göre; Türkiye'de derslik başına düşen öğrenci sayısı yirmi yedidir ki bu mükemmel bir rakam. Ancak Ankara, İstanbul veya il merkezindeki okullara baktığımızda, derslik başına düşen öğrenci sayısı 40-45'tir ve ikili öğretim uygulanmaktadır. Çünkü diğer tarafta köydeki boş derslikler de sayılır. Evet, yapılmış mı yapılmış. Ama köyde kimse yaşamıyor. Ancak derslik yapılırken de oranın durumuna bakılması gerekir. Nüfusun kaç? Beş yüz. Kaç öğrencin var? Otuz. Devlet taşıma ücretini verir, otuz öğrenci 10-20 km. olan okula götürülür. Bazı illerde merkeze bir tane okul yapılırken nüfusu 2 binin altındaki köy, küçük ilçelere yapılmış. Meclisi hayata geçirirsek kamu kaynakları israf edilmeyecek, denetim sağlanacak, biz eyalet sistemi gelsin istemiyoruz. Atadığın valiye ve kaymakama yetki ve meclis verilsin istiyoruz. Bu meclisler yatırımları yerince yapsın.

VY6 atanmış ve seçilmişlerin bir arada olduğu idari yapıyı ideal olarak kabul etmektedir: "Halk her zaman birini seçmek ve seçtiği kişiyi başında görmek ister. Avrupa'da devlet yönetimi mevcudiyetini belediyeler eliyle yürütüyor. Seçilmiş biri mutlaka olmalı. Kaymakamlar da ilçedeki farklı devlet birimlerini koordine eden bir koordinasyon amiri olarak görülmeli."

K5, ideal idari yapılanmanın merkezi idari ile olabileceğini düşünmektedir. Ancak K6 ideal idari yapıyı "güvenlik, sağlık, milli eğitim hizmetleri ve kriz yönetiminin merkezde toplanıp, diğer görevlerin yerel yönetimlere bırakılarak, verilen görevlerin de kontrol ve denetim yetkisinin merkezde olduğu bir yapılanmadır." Şeklinde tanımlamaktadır. V1'e göre ideal idari yapı; "görev, yetki ve sorumluk dengesinin olduğu bir yapılanma olmalıdır. Ancak bunların hepsinin de önünde; sistemin mutlaka legal, açık, sorgulanabilir olması gerekmektedir."

HDT-MİA'a göre bir ülkenin idari yapısı o ülkenin kültürel yapısına uygunsa idealdir: "O ülkenin kültürel yapısına uygun olmalı. Başka bir ülkede başarılı olan sistemin aynısını getirelim diyebiliriz. Ancak o sistem orada başarılı olsa da bizim ülkemizde çok kötü sonuçlar verebilir. Sahaya inmediğinizde kendi toplumsal kültürel değerlerimizi ihmal ediyoruz. Bir şeyi değiştirmek zamana uydurmak başka bir şey, kapattım, oraya verdim demek başka bir şey."

VY7, ideal bir idari yapının nasıl oluşturulabileceğini şu şekilde anlatmaktadır: "Elde bulunanın aksayan yanlarını geçmişten gelen tecrübeler ile gidererek ve çağın, teknolojinin geldiği günün şartları ile değerlendirip, olgunlaştıracağımız ve kendimizi gelecekte nereye konumlandırıyorsak onunla da yoğurarak olgunlaştıracağımız bir modelle ancak kurabiliriz."

K8 ideal bir idari yapının sadece mülki idare üzerinden değil, genel ve yerel yönetimlerin de katılarak düzenlemeler yapıldığında gerçekleşeceğini belirtmiştir. İdeal idari yapılanmaya israf, nitelikli personel ve yetkinlik açısından bakmıştır:

Konunun israf üzerinden değerlendirmesini K8 şu şekilde yapmaktadır:

> Türkiye'de büyük bir israf var. Belediyelerdeki o harcamayı, imarı tutabilirseniz aslında çok büyük bir tasarruf elde edersiniz. Bunu da sadece ilçe bazlı değil, imar düzenlemesinin mutlaka valiliklerin de içinde olduğu geniş çaplı bir konsensüs ile bölge bazlı yapılması gerekiyor. Parsel bazlı imarın tamamen kaldırılması ve ada bazlı olması gerekiyor. Neden il diyorum? İlçede bunun alt yapısı yok. Kaymakamlıkların hiçbirinde böyle bir şey yok. İmar sorununu çözerseniz, Türkiye'nin geleceğine büyük bir katkıda bulunursunuz.

İdeal idari yapılanmanın personel ve yetkinlik üzerinden değerlendirmesini K8 şu şekilde yapmaktadır:

> […] Personel anlamında; nitelikli yetiştirmemiz gerekiyor. Niteliksiz bir personeli bile işini iyi yapan bir personele dönüştürmemiz gerekiyor. Ancak yönetsel kadroya bir insan seçerken; vali, kaymakam, belediye başkanı gibi, hepsinin iyi bir eğitimle bütün görevlere atanması gerekiyor. Belediye başkanı gibi, bu meslek gruplarının da belirli sürelerle bir kontrol sürecine tabi tutulması gerekiyor. Acaba bu kişi kaymakamlık yapmaya devam edebilir mi? Acaba bu kişi akademik olarak halen nitelikli mi? Üretiyor mu? Acaba bu kişi polislik yapmaya devam edebilir mi? İngiltere'de belediye anlamında seçilmiş bir heyet, onun başında da bir tane temsilci vardır. Fransa'da kaymakamlık devam ediyor, ama uygulaması daha farklı. Mülki idare sistemi bizim geleneğimiz olmuş. Mülki idare sisteminde zaman zaman değişiklikler yapılıyor. Belediyelerde de yapılması gerekiyor. Hem mülki idare hem genel yönetim hem de yerel yönetim anlamında daha çok uygulama noktasında düzenlemeler yapmamız gerekiyor. Bazı şeyleri çok daha zorlaştırmamız gerekiyor.

B., ideal yapıdan daha önemli olanın ana kurgusu belli olan bir yapı olduğunu belirterek bu kurgunun MİA üzerinden gerçekleştiğini ifade etmektedir:

> İdeal bir idari yapılanmadan ziyade içselleştirdiğimiz, benimsediğimiz, uygulamasında başarılı gördüğümüz, ana kurgusu belli olan bir yapıya sahip olmak çok önemlidir. Bu ana kurgu mülki idare, vali ve kaymakam olarak kurgulanmış. Belli vazifeleri verebiliyorsunuz, alabiliyorsunuz, değiştirebiliyorsunuz, ek vazifeler verebiliyorsunuz. Bu sistem işliyor. İşleyen bir sistem her zaman iyidir. Devletin, yönetmenin, halkla ilişkilerin ne olduğunu bilen bir yapımız var. İdeal olan; çağdaş gelişmelere göre mevcudu geliştirmek ve bu gelişmelere yön verebilmektir. Yeni bir sistem, halk tarafından da benimsenmez ve dışlanırsa hiçbir anlamı olmaz. Topluma uyumlu ve çağdaş gelişmeleri yakalayabilen bir yapı içerisinde gitmemiz gerekir.

MB3'e göre ideal bir idari yapılanma anayasal sistem ile ilintilidir: "Anayasal sisteme bağlı bir şey. İdeali anayasa tespit eder. Anayasadaki ilkelere uygun başka bir ideal modeli anlamak gerekir." MB3, Türkiye'nin koşullarına göre yeni bir yapılanma aramaya gerek olmadığını şu sözleri ile ifade etmektedir:

> […]Merkezi idarenin temsilcisi valinin yanına seçilmiş bir meclis veremem. Ama bir katılımcılık mekanizması kurabilirim. Bu, il özel idaresi eliyle sağlanıyordu. Diğer yandan şehirlerin idaresi belediyelere bağlanmış. Belediye başkanı da seçimle gelmiş onun yürütme organı da seçimle geliyor. Ayrıca, belediyelerin yürütme organı seçimle gelecek diye bir şart anayasada yok. Köy, komün idaresi müthiş bir yapılanmadır. O günün koşullarına göre son derece iyi bir kanundur. Köy idarelerinin müthiş yetkileri vardır. Köy öğretmeni ve köy imamı yönetimdedir. Katılımcılık vardır. Köy derneği var. Bütün köylüler karar veriyor. Aslında ideal bir yapılanma mevcut. Bence Türkiye'nin koşullarına göre yeni bir yapılanma aramaya gerek yok. Mevcut yapılanmayı doğru dürüst uygulayalım yeter. Uygulamadaki sıkıntıyı gidermemiz gerekir. […] Anayasada optimum modelimiz var. Bunun bütünlüğü ve tutarlılığı bozuldu. Bunu tekrar oturtmamız gerekir.

V4, mevcut yapılanmanın doğru bir yapılanma olduğunu belirtmektedir:

> Mevcut yapılanmadan son derece memnunum. İdari yapılanmada genelde siyaset üstü tarafsızlık esas alınmalı. Fakat siyasi makamların dahli zaman zaman çok artıyor. 1950 yılına kadar özellikle bir valinin aynı zamanda bir partinin il yöneticisi olması gibi durumlar sıkça görülmüştür. Ona göre bizim durumumuz şu anda gayet iyi. Yetkileri İl İdaresi Kanununda çizilmiş bir yönetimin, valinin ve kaymakamın olmasını arzu eden bir kişiyim. Mali yönden güçlendirilen bir idarenin halk nazarında iş yapma yönünden daha hızlı yol kat edeceğine inanıyorum.

SONUÇ

Çalışmamızda Fransa'dan etkilenerek gerçekleştirilen mülki idare sisteminin artık Anglo-Amerikan yönetim ilkeleri ve onun kökeninden ortaya çıkan YKY ilkelerinin standart olduğu günümüzde işlevini ne ölçüde yerine getirebildiği ve geleceğine dair bir fotoğraf ortaya çıkartılmaya çalışılmıştır. Bunun için anket, yarı yapılandırılmış mülakat ve elit mülakat veri toplama araçları ile veriler toplanmıştır. Verilerin toplanması iki yıllık bir süreçte gerçekleşmiştir. Yöntem olarak nicel ve nitel yöntem birlikte kullanılmıştır. Karma yöntem olarak da bilinen bu yöntemin nitel ayağında desen olarak fenomenoloji kullanılmıştır. Bulguların sonuçlarından literatür ile benzer sonuçlar çıktığı gibi farklılaşan sonuçlar da ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de mülki idare, devleti yerel düzeyde temsil eden, merkezi hükümetin taşra teşkilatını yöneten, merkezi hükümetin taşra teşkilatını ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyonu ve vatandaş ile devlet arasındaki ilişkiyi düzenleyen önemli bir yönetim yapısıdır. Mülki idarenin tarihsel süreç içerisinde üstlendiği fonksiyonlar, devletin merkeziyetçi yapısı, kamu düzenini sağlama, asayiş ve güvenlikten yerel hizmetlerin yürütülmesine kadar geniş bir yelpazede gelişmiştir. Ancak, toplumsal, teknolojik ve ekonomik değişimler, değişen toplumsal ihtiyaçlar, dijitalleşme ve bölgesel kalkınma dinamikleri, mülki idare sisteminin fonksiyonları ve işleyişinde önemli değişimlerin habercisi olmuştur. Bu kapsamda Türkiye'deki mülki idare sisteminin gelecekte nasıl evrileceği önemli bir tartışma konusudur.

Türkiye'deki mülki idarenin fonksiyonları ve işleyişi, özellikle tarih boyunca yapılan yasa ve yasal değişikliklerle evrilmiştir. Bu değişimlerin, devletin yerel düzeyde etkinliğini artırma, vatandaşlara daha iyi hizmet sunma ve kamu yönetimini daha demokratik ve verimli hale getirme amaçlarını taşıdıkları görülmektedir. Tanzimat reformlarıyla birlikte, merkezi idarenin yerel yönetim üzerindeki kontrolünü güçlendirmek amacıyla mülki idarede önemli değişiklikler yapıldığı dikkat çekmektedir. 1864 Vilayet Nizamnamesi, bu süreçte önemli bir dönüm noktasıdır. Bu düzenleme, vilayet, sancak, kaza ve nahiye gibi idari bölümlerin yapısını belirlemiş, valilerin yetkilerini genişletmiş ve mülki idareyi daha merkezi bir hale getirmiştir. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte, Türkiye'de mülki idarenin yapı ve işleyişinde önemli reformlar yapılmıştır. 1921 Anayasası ile birlikte yerel yönetimler ve idari teşkilat yeniden düzenlenmiş, 1924 Anayasası ise merkeziyetçiliği esas alarak mülki idareye hukuki dayanak kazandırmıştır. Ayrıca valilik, kaymakamlık

gibi yerel yönetim birimlerinin merkezle olan bağları güçlendirilmiştir. 1982 Anayasası ile mülki idare daha katı bir merkeziyetçi yapıya kavuşturulmuştur. Bu bağlamda; mülki idarenin Osmanlı döneminden itibaren Türkiye'de mülki idarenin merkeziyetçi bir yapı üzerine inşa edildiği, Cumhuriyet döneminde de bu yapının büyük ölçüde korunduğu, ancak zamanla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde taleplerin arttığı, bu talepler doğrultusunda mülki idare sisteminin, yerel yönetimlerin özerkliğini artıracak ve yerel karar alma mekanizmalarını güçlendirecek şekilde yeniden yapılandırılmasının gündeme geldiği anlaşılmaktadır.

Özellikle 2000'li yıllardan sonra büyükşehir yasaları ve yerel yönetim reformları ile birlikte yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları genişletilmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmiş, yerel düzeyde hizmet sunumunun iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Bu reformlar, mülki idare ve yerel yönetimler arasındaki dengeyi değiştirmiş, valilik gibi merkezi otoriteyi temsil eden MİA'nın yetkilerini yeniden düzenlemiştir. 5393 sayılı kanunla birlikte, belediyelerin yetki ve sorumlulukları genişletilmiştir. Bu da yerel yönetimlerin merkezi idareden daha bağımsız hareket edebilmesine olanak tanıyarak, Türkiye'de mülki idarede önemli değişimlere yol açmıştır. Yerel yönetimlerin yetkileri ve sorumlulukları artırılmış, halkın yönetime katılımı teşvik edilmiş ve mali yapıları güçlendirilmiştir. 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı Kanun ile Türkiye'de büyükşehir belediye sistemi genişletilmiş, büyükşehir statüsüne sahip illerin sayısı artırılmıştır. Bu değişiklikle birlikte, büyükşehir belediyelerine geniş yetkiler verilmiş ve köyler mahallelere dönüştürülerek, kırsal alanlar da belediye yönetimine dâhil edilmiştir. Bu, mülki idarenin kırsal alanlardaki yetkilerinin azalmasına neden olmuş ve yerel yönetimlerin gücünü artırmıştır.

Alan yazında ve anket çalışmamızda 2000'li yıllarda mülki idarenin yetkilerinin azaltıldığına dair bir algının olduğu görülmekle birlikte, mülakat bulgularından bu dönemden sonra da mülki idareye çeşitli görevler verildiği anlaşılmaktadır. Öte yandan büyükşehir olan iller ile büyükşehir olmayan illerdeki valilik ve kaymakamlıklar farklılaşmıştır. Bu noktada mülki idarenin görev alanlarında bir daralma yaşansa da bu daralma olumsuz bir şekilde gerçekleşmemiş, MİA'nın koordinasyon, kurumlar arası iş birliğini sağlama noktasındaki asli rolleri/görevleri ön plana çıktığından alan yazının aksine mülakat bulgularından aslında bu daralmanın olması gerektiği şekilde gerçekleştiği çıkartılmıştır. Gerçekleşen değişim

ile büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte valilik kurumunun yeni rolüne baktığımızda; bu rol, merkez ve taşra ile koordinasyon sağlamak ile yerel ve merkezi idarenin taşra teşkilatı arasında iş birliğini sağlamaya evrilmiştir. Yaşanan paradigma değişikliği ile mülki idarenin artık geçmişte olduğu gibi şehirlerin alt yapılarının iyileştirilmesinden ziyade insan unsurunu ve yönetişimi önceleyerek şehre vizyon katan, algıyı yöneten, güçlü iletişime önem veren bir pozisyona yöneldiği görülmektedir.

Ezcümle, Türkiye'de mülki idare sisteminin işleyişinin, tarih boyunca yapılan yasal değişikliklerle sürekli bir dönüşüm geçirdiği, Tanzimat döneminden bu yana merkeziyetçilik esas alınırken, özellikle 2000'li yıllardan sonra yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Burada Cumhurbaşkanımızın yerel geçmişinin olmasının etkisi olduğu öngörülmektedir. Ancak son yıllarda yeniden merkezi otoritenin güçlenmesine yönelik bir eğilim gözlenmektedir. Yasal düzenlemeler, mülki idareyi hem yerel ihtiyaçlara cevap verecek şekilde esnekleştirmiş, hem de merkezi otoritenin kontrolünü muhafaza edecek şekilde yeniden yapılandırmıştır. Özellikle kamu düzeni, güvenlik ve kamu hizmetlerinin etkin sunumu açısından valiliklerin yetkilerinin yeniden genişletilmiş olduğu görülmektedir.

Diğer yasalar kapsamında mülki idareyi değerlendirdiğimizde; 5018 sayılı Kanunun, mülki idareler üzerinde mali yönetim ve denetim süreçlerinin modernleşmesine, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin güçlenmesine, iç denetim sistemlerinin kurulmasına ve yerel yönetimlerin stratejik planlama süreçlerine uyum sağlamalarına yönelik önemli etkiler yarattığı görülmektedir. Tarafımızca bu değişiklikler, kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını ve halkın kamu yönetiminde daha fazla söz sahibi olmasını hedeflemektedir.

Mülki idarenin fonksiyonlarındaki değişimi; afet yönetimi ve kriz yönetimi/koordinasyonu ile salgınlardaki rolü bağlamında değerlendirdiğimizde; afet yönetimi ve kriz koordinasyonunun, mülki idarenin tarihsel olarak en önemli görevlerinden biri olduğu dikkat çekmektedir. Ancak günümüzde mülki idarenin afet ve kriz yönetimindeki rolünü değerlendirdiğimizde Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı deprem, sel ve yangın gibi doğal afetlerin, salgınların mülki idarenin bu alandaki rolünü daha da kritik hale getirdiği görülmektedir. Mülki idarenin kriz yönetimindeki rolü, son yıllarda gelişen teknolojiler, artan farkındalık ve uluslararası kriz yönetim standartlarına uyum süreçleri ile birlikte dönüşüm geçirmiştir. Özellikle AFAD gibi

kurumların kurulması, mülki idarelerin bu konudaki rollerini desteklemiş ve profesyonel bir yapıya evrilmesini sağlamıştır. Ayrıca, kriz yönetiminde yatay ve dikey koordinasyonun güçlendirilmesi, farklı kurumlar arasında bilgi ve kaynak paylaşımının etkinleştirilmesi gibi yenilikler de mülki idarenin görev alanını daha geniş bir boyuta taşımıştır.

Afetler sonrasında ortaya çıkan zararların onarılması ve hayatın normale dönmesi sürecinde de mülki idare kilit bir rol oynamaktadır. Afet sonrası toparlanma sürecinde, mülki idarenin yerel ekonominin canlandırılmasında, altyapının onarılmasında ve mağdurlara yönelik sosyal destek programlarının uygulanmasında öncü konumda olduğu görülmektedir. Bu süreç, uzun vadeli bir yeniden yapılandırma ve iyileştirme sürecini içerdiğinden, mülki idarenin merkezi yönetimle olan ilişkisi de bu aşamada oldukça belirleyici olmaktadır. Mülki idarenin, afet ve kriz anlarında yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki köprü görevini de üstlendiği görülmektedir. Mülki idare özellikle büyük çaplı afetlerde, merkezi hükümetin müdahale ve kaynaklarının yerel ihtiyaçlarla uyumlu şekilde kullanılmasını sağlamaktadır.

Gelecekte mülki idare sisteminin, afet risklerini minimize eden, kriz anlarında hızlı ve etkili müdahaleler yapabilen bir yapıya evrilmesi beklenmektedir. Ayrıca, tarafımızca yerel düzeydeki afet hazırlık planlarının dijitalleşmesi ve halkın bu süreçlere aktif katılımının sağlanmasının, mülki idarenin bu alandaki fonksiyonlarını daha stratejik hale getirebileceği öngörülmektedir.

Afet ve kriz yönetiminde mülki idarenin, hem merkezi hükümetin politikalarını yerelde uygulayan bir birim olarak hem de yerel halkın ihtiyaç ve taleplerini merkeze ileten bir köprü görevi üstlendiği dikkat çekmektedir. Bu iki yönlü rolün, mülki idarenin afet yönetimi ve kriz koordinasyonundaki önemini artırdığı, toplum güvenliğini sağlama noktasında da kritik bir fonksiyon icra etmesini sağladığı görülmektedir. Özellikle acil durumlarda hızlı ve etkili karar alma süreçlerinde mülki idarenin vazgeçilmez bir unsur haline geldiği gözlemlenmiştir.

Pandemi süreci ve doğal afetler gibi olağanüstü durumlar, mülki idarenin koordinasyon, etkili müdahale kapasitesini kaynak yönetimini, toplum üzerindeki stratejik rolünü ve kamu güvenliğini sağlama konusundaki işlevlerini daha da ön plana çıkarmıştır. COVID-19 salgını gerek yasaklar ve güvenlik, gerekse sevk ve idare bağlamında mülki idare üzerinden yürütülmüştür. O dönemde bütün kurum ve kuruluşlar mülki idare üzerinden denetlenmiştir. Bu noktada mülki idare, salgınla

mücadele sürecinde geliştirilen sosyal politikalar çerçevesinde daha da güç kazanmıştır. Mülakatlarda bu durum, günümüzde ve gelecekte mülki idare sistemine ihtiyaç duyulacağı ve varlığını sürdürmesi noktasında etkili bir unsur olarak anılmıştır. Yapılan mülakatlarda, pandemi sürecinde MİA'nın gerek yerel yönetimler, özel sektör ile gerekse STK'lar ile iş birliğine açık bir şekilde çalıştıklarını belirtmeleri, mülki idarenin MİA'nın esnekliğini, iş birliğine açıklığını ve koordinasyon yeteneğini göstermektedir. MİA'nın bu tür iş birliklerine açık olması, kriz zamanlarında farklı paydaşlarla uyumlu çalışabilme kabiliyetini ve halkın ihtiyaçlarına hızlı yanıt verebilme becerisini yansıtmaktadır. Ayrıca, bu durum MİA'nın kamu hizmetlerinin sürekliliği ve etkinliğini artırmak için farklı sektörlerle birlikte hareket edebildiğini de ortaya koymaktadır. Özetle, MİA'nın esnekliği, kriz yönetimindeki etkinliği, kamu-özel sektör-STK iş birliklerini yönetme becerisi, toplumsal sorunlara çözüm üretme kapasitesi gibi özellikleri bu iş birliği vurgusu ile ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda; geçmişte daha merkeziyetçi bir yapı içinde görev yapan mülki idarelerin, son yıllarda afet yönetiminde yerel katılımı ve iş birliğini artıran bir anlayış benimsemeye başladıklarını göstermektedir. Bu da özellikle afetlere müdahale sürecinde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün iş birliğini teşvik eden bir modele geçişi yansıtmaktadır.

Mülki idarenin rolünü kamu düzeni ve güvenlik fonksiyonları bağlamında değerlendirdiğimizde; mülki idare, kamu düzenini ve güvenliği sağlama konusunda da önemli bir rol üstlenmiştir. Valiler ve kaymakamlar, il ve ilçelerdeki asayiş ve güvenlik sorunlarıyla ilgilenmekte, yerel düzeyde kolluk kuvvetlerini yönlendirmektedirler. Bu fonksiyon, özellikle terörle mücadele, toplumsal huzuru sağlama ve sivil hakların korunması açısından hayati önem taşımaktadır. Aynı zamanda MİA'nın terörle ilişkili yerlerde belediye başkanı vekili olmaları bu görevlerin artmasına sebep olmuştur.

Diğer taraftan dijitalleşme, mülki idarenin işleyişinde önemli bir değişim yaratmıştır. Eskiden fiziksel olarak yürütülen birçok idari iş, artık dijital platformlara taşınmıştır. E-devlet uygulamaları sayesinde vatandaşlar, mülki idare ile ilgili birçok hizmete online olarak ulaşabilmekte ve süreçler hızlanmaktadır. Bu dönüşüm, mülki idarenin kamu hizmeti sunma kapasitesini artırmış ve bürokrasiyi azaltarak daha etkin bir yönetim sağlamıştır. Dijitalleşme aynı zamanda, karar alma süreçlerinde şeffaflığı artırmış ve verimliliği yükseltmiştir.

Mülki idarenin bir diğer önemli fonksiyonu, bölgesel kalkınma politikalarının uygulanması ve yerel kalkınmanın desteklenmesidir. Tarihsel olarak mülki idare, merkezi hükümetin belirlediği kalkınma planlarını taşra teşkilatlarında uygulamıştır. Ancak bölgesel kalkınma farklarının giderilmesi için son yıllarda yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk alması yönünde bir eğilim görülmektedir. Bu değişim, mülki idareyi yerel yönetimlerle iş birliği yaparak bölgesel kalkınmayı hızlandıracak daha esnek bir yapıya yöneltmiştir. Kalkınma ajansları ve yerel teşvik programları gibi araçlar, bu süreçte mülki idarenin görevlerini çeşitlendirmiştir.

Mülki idarenin demokratikleşme ve halkın yönetim süreçlerine katılımı konusundaki rolü de değişim geçirmiştir. Geçmişte daha merkezi ve hiyerarşik bir yapıda işleyen mülki idare, günümüzde halkın daha fazla katılımını teşvik eden bir yapıya doğru evrilmektedir.

Sonuç olarak mülki idare, Türkiye'nin toplumsal ve idari yapısının temel taşlarından biri olarak işlev görmeye devam etmekte, ancak çağın gereksinimleri doğrultusunda fonksiyonları ve işleyişi önemli ölçüde değişim geçirmektedir. Dijitalleşme, yerelleşme, afet yönetimi ve bölgesel kalkınma gibi alanlardaki yeni ihtiyaçlar, mülki idareyi daha dinamik, iş birlikçi ve vatandaş odaklı bir yapıya doğru yönlendirmektedir. Bu süreç, mülki idarenin gelecekte daha etkili, hızlı ve katılımcı bir yönetim modeli olarak yeniden şekillenmesini sağlayacaktır.

Bilindiği üzere Türkiye'deki mülki idare sistemi, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, Fransa’dan etkilenerek oluşturulmuş olan merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yapı üzerine kurulmuştur. Bu sistem, devletin ülkenin her yerine eşit şekilde müdahil olmasını ve merkezi otoritenin gücünü artırmayı hedeflemiştir. Ancak günümüzde, özellikle Anglo-Amerikan yönetim ilkelerinin yaygınlaşmasıyla, bu sistemin işlevselliği çeşitli açılardan tartışılmaktadır.

Anglo-Amerikan yönetim ilkeleri, merkezi otoritenin gücünün sınırlandırılması ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasına dayalıdır. Türkiye’deki mülki idare sistemi ise hâlâ büyük ölçüde merkeziyetçiliğe dayanmakta, valilikler ve kaymakamlıklar merkezi hükümetin taşra temsilcileri olarak görev yapmaktadırlar. Bu durum, yerel yönetimlerin Anglo-Amerikan modellerinde olduğu gibi geniş bir özerkliğe sahip olamamasına neden olmaktadır. YKY ise daha fazla hesap verebilirlik, yerelleşme ve yönetişim (governance) vurgusu yaparken, Türkiye'deki mevcut mülki idare yapısı bu eğilimlere tam anlamıyla adapte olamamıştır.

Anglo-Amerikan yönetim modellerinde, kamu yönetiminin daha esnek, vatandaş katılımına daha açık ve piyasa mekanizmalarına daha entegre olması beklenmektedir. Türkiye'deki mülki idare sistemi, bu anlamda yer yer esneklik kazanmış olsa da, karar alma süreçlerinde bürokratik hiyerarşiler hâlâ baskın durumdadır. Vatandaşın yönetime doğrudan katılımı Anglo-Amerikan sistemlerine göre daha sınırlıdır.

YKY ilkeleri, şeffaflık, hesap verebilirlik ve kamu hizmetlerinin verimliliğini ön plana çıkarmaktadır. Türkiye'deki mülki idare sisteminde bu kavramların giderek önem kazanmakta olduğu görülmekle birlikte, merkezi otoritenin güçlü etkisi ve bürokratik süreçlerin karmaşıklığının, bu standartlara ulaşmada zorluklar yarattığı anlaşılmıştır.

YKY anlayışında performans yönetimi ve sonuç odaklılık önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye'de ise mülki idare sisteminin hâlâ büyük ölçüde süreç odaklı olduğu ve performans yönetimi uygulamalarının tam anlamıyla yerleşmiş olmadığı saptanmıştır.

Sonuç olarak, Türkiye'deki mülki idare sistemi, Fransa'dan alınan merkeziyetçi modelin izlerini taşımasına rağmen, Anglo-Amerikan yönetim ilkeleri ve YKY anlayışlarına tam olarak uyum sağlamış değildir. Özellikle yerelleşme, esneklik ve katılımcı yönetim açısından Anglo-Amerikan sistemlerinden farklılıklar göstermektedir. Son yıllarda bu ilkeler doğrultusunda bazı reform girişimleri olmuştur, ancak bunların kapsamı ve etkisi sınırlı kalmıştır.

Mülki idarenin geleceğini değerlendirdiğimizde; tarihi kökeni Osmanlı dönemine kadar dayanan bu sistem, özellikle Cumhuriyet döneminde yapılan reformlarla merkeziyetçi yapısını büyük ölçüde korumuştur. Ancak son yıllarda, küresel ve ulusal dinamiklerde meydana gelen değişiklikler, mülki idare yapısının geleceği hakkında bazı önemli tartışmalar ortaya çıkarmıştır.

Bilindiği üzere Türkiye, Anayasa'ya göre üniter bir devlet olarak yönetilmektedir. Bu yapı, mülki idaredeki merkeziyetçiliği pekiştirmiştir. Ancak, son yıllarda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetki devri talepleri, bu merkeziyetçi yapıyı sorgulayan önemli bir akım haline gelmiştir. AB süreci, demokratikleşme talepleri ve küresel yönetim modelleri, yerel yönetimlerin daha fazla yetki talep ettiği bir dönemi işaret etmektedir. Türkiye'deki büyükşehir yasaları ve belediyelerin yetkilerinin genişletilmesi, bu eğilimin bir göstergesi olarak görülebilir. Ancak mülakatlardan da anlaşıldığı üzere Türkiye'de son yıllarda merkezileşme eğiliminin daha baskın olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle 2000'li yılların sonlarından itibaren Türkiye'de

çeşitli alanlarda karar alma süreçlerinin merkezi hükümet tarafından daha fazla kontrol edildiği bir yapı oluştuğu görülmektedir. CHS, yürütme yetkisini daha merkezî bir yapıya kavuşturmuş, bu sistemle birlikte, bakanlıklar ve diğer devlet kurumları doğrudan Cumhurbaşkanlığı'na bağlanarak merkezileşme güçlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri ve diğer yerel yönetimlerin bazı yetkilerinin zaman içinde merkezi idareye devredildiği görülmektedir. Özellikle büyükşehirlerdeki bazı önemli projeler doğrudan merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği ve mali bağımsızlıkları konusunda merkezileşme eğilimi dikkat çekicidir. Karar alma mekanizmaları daha merkezi bir yapıya doğru kaymış, yerel yönetimler ve taşra teşkilatları, merkezi hükümetin politikalarına daha sıkı bir şekilde entegre edilmeye çalışılmaktadır. Belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin bütçelerinin ve projelerinin kontrolü konusunda da merkezi hükümetin etkisi artmıştır. Bazı büyük projeler (altyapı, ulaşım, enerji vb.) doğrudan merkezi yönetim tarafından yönetilmektedir. Bununla birlikte yerelleşme eğilimleri de tamamen yok olmuş değildir. Örneğin, yerel yönetimler halkla daha yakın temas halinde olmaya çalışmakta ve bazı hizmetleri yerelde organize etmeye devam etmektedirler. Ancak, genel olarak merkezi hükümetin bu süreçlere müdahalesi ve yetki devrinin sınırlı kalması, yerelleşmenin sınırlı bir çerçevede kalmasına yol açmaktadır. Özetle, Türkiye'de mevcut yönetim yapısına baktığımızda merkezi hükümetin etkisinin arttığı ve yerelleşme eğilimlerinin daha sınırlı kaldığı bir merkezileşme dönemi yaşandığını söyleyebiliriz. Bu bağlamda mülki idare yapısının geleceğinde, merkeziyetçi sistemin kısmi olarak yerinden yönetim modelleriyle dengelemesi beklenebilir.

Mülki idareyi dijitalleşme ve e-yönetim noktasında değerlendirdiğimizde; dijital dönüşüm, devlet yönetiminde olduğu gibi mülki idarede de önemli bir değişim unsuru olarak ön plana çıkmaktadır. E-devlet uygulamaları, vatandaşların devletle olan işlerini hızlandırırken, bürokrasiyi azaltmakta ve şeffaflığı artırmaktadır. Gelecekte, mülki idarenin dijitalleşme yolunda daha fazla adım atacağı, kamu hizmetlerinin dijital platformlar üzerinden daha hızlı ve etkili şekilde sunulacağı öngörülmektedir. Bu durum, il ve ilçe düzeyindeki yönetim birimlerinin işleyişini de kökten değiştirebilir ve bürokratik süreçleri büyük ölçüde hafifletebilir.

Mülki idareyi kalkınma ve bölgesel farklılıklar kapsamında değerlendirdiğimizde; Türkiye'de mülki idare sistemi, farklı coğrafi bölgelerdeki ekonomik ve sosyal dengesizliklerin giderilmesi için önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Gelecekte,

mülki idarenin bölgesel kalkınmayı hızlandıracak politikalarla daha proaktif bir role bürünmesi gerektiği açıktır. Merkezi hükümetin yerel kalkınma ajansları ve bölgesel teşvik programları ile bu süreci desteklemesi beklenebilir.

Mülki idare sisteminde geleceğe dair bir diğer önemli başlık ise demokratikleşme ve halkın yönetime katılımının artırılmasıdır. Sivil toplumun ve yerel halkın karar alma süreçlerine daha fazla dâhil edilmesi, mülki idarenin daha demokratik ve şeffaf bir yapıya evrilmesine olanak sağlayabilir.

Afet yönetimi kapsamında mülki idarenin geleceğini değerlendirdiğimizde; bilindiği üzere Türkiye, deprem, sel ve yangın gibi doğal afetlerle sıkça karşı karşıya kalmaktadır. Afet yönetimi, mülki idarenin en kritik görevlerinden biridir. Gelecekte, iklim değişikliği ve doğal afetlerin artan etkisiyle birlikte mülki idarenin bu alandaki sorumluluklarının daha da artması beklenmektedir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin afetlere karşı daha hazırlıklı hale getirilmesi, teknolojik yatırımların artırılması ve acil müdahale ekiplerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan iklim değişikliği, göç, siber tehditler gibi global çapta etkili olan krizler yerel yönetimlerin daha dayanıklı ve hazırlıklı olmasını gerektirmektedir. Vali ve kaymakamların bu tür krizlerde yerel düzeyde daha koordinasyonel bir rol üstlenmesi beklenebilir. Afet yönetimi, sağlık krizleri (örneğin pandemiler) gibi durumlarda liderlikleri daha kritik hale gelebilir.

Sonuç olarak Türkiye'de mülki idarenin geleceği, değişen toplumsal ve teknolojik dinamiklerle şekillenen bir dönüşüm sürecine girmektedir. Merkeziyetçi yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve halkın karar alma süreçlerine daha fazla katılım talepleri ile yeniden değerlendirilmektedir. Dijitalleşme ve e-devlet uygulamaları, mülki idareyi daha verimli ve şeffaf hale getirecek önemli bir fırsat sunarken, doğal afetler ve bölgesel kalkınma gibi kritik alanlarda mülki idarenin kapasitesinin artırılması gerekliliği dikkat çekmektedir. Gelecekte, yerel yönetimler ile merkezi idare arasında daha dengeli bir yapı oluşturulması, mülki idare sisteminin sürdürülebilirliği açısından kritik olacaktır. Katılımcı, şeffaf ve etkili bir mülki idare modeli, Türkiye'nin demokratikleşme sürecine ve yerel kalkınma hedeflerine önemli katkılar sağlayacaktır. Bu süreçte, halkın katılımını artıran, yerel yönetimlerle daha yakın ilişkiler kuran ve hızlı, etkin hizmet sunan bir mülki idare yapısının inşası büyük önem taşımaktadır. Afet yönetimi ve çevresel sürdürülebilirlik de bu dönüşümün ana unsurlarından biri olacaktır.

Öte yandan tarafımızca mülki idarenin gelecekte de varlığını sürdüreceği düşünülmektedir. Bunun en önemli sebepleri; bu kadar köklü bir yapıdan kolay kolay vazgeçilemeyeceği, yerine başka bir yapı koymadan derin bir geçmişe sahip olan bir yapının kaldırılmasının ciddi sorunlara yol açabileceği düşüncesi, üniter devlet yapısı, mülki idarenin asayiş, güvenlik, temsil, koordinasyon, afet ve kriz yönetimi gibi kritik görevleri iyi bir şekilde yerine getirmesidir.

GELECEKTE YAPILABİLECEK ÇALIŞMALARA DAİR ÖNERİLER

Bu kısımda araştırma bulgularımıza dayanarak gelecekte yapılacak çalışmalar için önerilerde bulunulmaktadır. Dolayısıyla bu başlık, araştırma alanını ileriye taşıma potansiyeline sahip olabilecek yeni soruları ve örneklem gruplarını içermektedir.

Gelecekte yapılabilecek çalışmalar aşağıda yer almaktadır:

1. Kamu yönetiminde verimliliğin kavramsal olarak incelenmesine[133] rağmen belediyelerde verimlilik konusunun incelenmediğini görmekteyiz. Özellikle mülki idareden görevlerin "bürokrasi verimsizdir, hantaldır" kalıbıyla yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği ve böylece hizmetlerin daha verimli sunulacağı görüşü hâkimdir. Mülki idareden yetkilerin alınarak yerel yönetimlere verilmesi kamu hizmetlerinin sunulmasında verimliliği artırdı mı? Şeklinde alan yazında bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin verimli olduklarında tasarruf sağlayıp sağlamadıklarına ilişkin bir çalışma da mevcut değildir. Tarafımızca literatürde her iki konuda bir boşluğun olduğu düşünüldüğünden böyle bir çalışmaya yer verilmesi önerilmektedir.[134]
2. Türkiye'de çeşitli dönemlerde mülki idarenin kaldırılması konusunda tartışmalar yaşanmıştır. Turgut (2012, s. 5) ise günümüzde, yerelleşme eğilimlerinin yolsuzluk ve kaynak israfını tetiklediği birçok Avrupa ülkesinde, mülki idare amirliği sistemi yasallık, eşitlik ve meşruiyetin denetimi açısından yeniden güçlendirilmeye ve iyileştirilmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda tarafımızca; mülki idarenin ve yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması, denetim mekanizmalarının iyileştirilmesi, yerel

[133] Bkz. Polat ve Akçakaya, 2022; Polat, 2023.

[134] Yapılacak çalışmaya örnek olarak Karakaya, O. (2022). *Türkiye'de Büyükşehir Belediyeciliğinin Bilançosu* başlıklı çalışması incelenebilir. Karakaya (2022) çalışmasında il sınırında büyükşehir belediye yönetim modelinin verimliliğine ve etkinliliğine dair bir çözümleme yapılarak büyükşehir belediyelerinin yönetsel kapasiteleri ortaya konulmuştur.

yönetimlerle uyumlu çalışma modellerinin geliştirilmesi başlıklarında çalışmalar yapılabilir.

3. Tarafımızca 5.5.7.1. Mülki İdarenin Gelecekte Üstlenebileceği Görevler başlığında bahsedilen Yunak (2013, s. 78-79)'ın yapmış olduğu çalışması geliştirilerek mülki idarenin gelecekte üstlenebileceği görevler ve bu görevlerin varlığını devam ettirmesindeki etkilerine dair bir çalışma yapılabileceği öngörülmektedir.
4. Apan (2023, s. 207)'a göre teknolojik gelişmeler ile birçok işlemin gerçekleştirilmesi doğrudan merkezden yönetimi mümkün kılmaktadır. Ortaylı (1999, s. 97) merkeziyetçi bürokrasinin, gelişmiş teknolojiyi kullanarak kontrol gücünü artırması, evrensel bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Teknolojik gelişmelerin, merkezi yönetimlerin denetim ve karar alma süreçlerini daha etkin bir şekilde yürütmelerine olanak tanıdıklarını belirtmektedir. Yapay zekâ, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması merkezi gücün konsantrasyonunu artırmaktadır. Eskiden valilik ve kaymakamlıklarda yapılan pek çok işlem artık dijital teknoloji ile bireylerin bizzat kendi kontrolüne geçmiş ve merkezileşmiştir. Bu bağlamda; teknolojik gelişmeler sonrasında gerçekleştirilen birçok uygulamanın aslında merkezileşmeyi mi sağladığının tartışılması tarafmızca önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, H. (2018). Kamu Güvenliğinin Sağlanmasında Weberyen Bürokrasi Ve Hiyerarşi Kavramı. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 14*(3), 667-684, doi: 10.17130/ijmeb.2018343117.

Ağbal, N. (2000, Eylül). Public Administration Theory And International Trends. *Türk İdare Dergisi*(428), 199-226, YIL: 72.

Akbıyık, İ. (2024, Şubat). Kamu Yönetimi Reformlarına Yönelik Mülki İdare Amirlerinin Tutumlarının Araştırılması. T.C. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Akbulut, Ö. Ö. (2011, Ocak-Şubat). Küresel Dönemde Ulus-Devlet ve Mülki İdari Yapılanma. *İdarecinin Sesi*, 34-35.

Akçakaya, M. (2016, Aralık 04). Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü Ve Geleceği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3*(8), 275-295.

Akın, F. (2006). 1924 Anayasasının Modernleşme Açısından Anlamı. *Sosyal Bilimler Dergisi, 8*(3). https://sbd.aku.edu.tr/VIII3/fakin.pdf adresinden alınmıştır

Akın, R. (2014). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Hukuk Tarihimizdeki Önemi. *I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri. (I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi 21-22 Aralık 2012), Editör: Prof. Dr. Fethi Gedikli*, s. 599-607. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Akkaya, D., & Özdal, S. B. (2018, Eylül-Ekim). İzleme ve Değerlendirme Sistemi (İZDES). *İdarecinin Sesi*(185), 112-113.

Akpınar, R. (2004, Kasım). Bölgesel Gelişme Dinamikleri Ve Kurumsal Yansımaları: Yerel Büyüme Koalisyonları/Bölgesel Kalkınma Ajansları Deneyimi . Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü.

Aksay, K. (2015, Eylül 15). Örgüt Yapılarında Yaşanan Değişimler ve Modern Örgüt Tiplerinin İncelenmesi. *Kent Akademisi, 8*(23), 111 - 128.

Aksoy, Ş. (1998, Ocak 1). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 7*(1), 3-13.

Aksu, A. (2003). Sunuş. C. Emre, T. Özşen, M. Özuğurlu, & K. Karasu (Dü) içinde, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum Ve Beklentileri.* Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, ISBN: 975-585-380-4.

Aksu, H. N. (2018). Türkiye'de kamu yönetiminde neoliberal dönüşüm bağlamında yeni sağ muhafazakâr anlayışın çözümlenmesi: Turgut Özal dönemi. Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Aksu, İ. E. (t.y.). *1921 ve 1924 Anayasalarının Farklılıkları.* 06 10, 2020 tarihinde Academia.edu: https://www.academia.edu/2262590/1921_ve_1924_Anayasalar%C4%B1_Arasındaki_Farklılıklar adresinden alındı

Aktan, C. C. (2000). *Politik İktisat.* İzmir: Anadolu Matbaacılık.

Aktel, M. (2010). 5902 sayılı yasa ile Türkiye'de afet yönetiminde oluşan değişim. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(27), 169-180.

Aktepe, E. (2015). *Türk Anayasalarında Mahalli İdareler*. 09 19, 2020 tarihinde Kentleşme ve Çevre Politikaları: https://erayaktepe.wixsite.com/kentcevre/mahalli-idareler adresinden alındı

Akyel, R. (2019). Mülki İdare Amirlerinin Vizyonu, Konumu, Rolü, Seçimi ve Yetiştirilmesi. TİAV içinde, *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı - Çalıştay Raporu* (s. 40-43). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), ISBN: 978-605-69723-4-8.

Akyılmaz, B. (1999). Osmanlı Devletinde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(4), 127-156.

Al, H. (2002). Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Al, H. (2006, Ocak 01). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Liberal Düşünce Dergisi*(33), 183-197.

Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi: Ülke Deneyimleri.* İstanbul: Değişim Yayınları, I. Baskı, ISBN: 978-605-0042-07-8.

Alataş, Ş. (2019, Eylül 15). 6360 Sayılı Kanun ve Bu Kanunun Eleştirisi: Merkeziyetçilikten Yeniden Merkeziyetçiliğe. *Kent Akademisi, 12*(3), 488-500, https://doi.org/10.35674/kent.596274.

Alexandrov, A. V. (2004, June 23). How to Write a Research Paper. *Cerebrovasc Dis, 18*(2), 135-138, doi: 10.1159/000079266.

Allison, G. T. (t.y.). *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?* 02 11, 2024 tarihinde CIDE: https://www.cide.edu/wp-content/uploads/2020/10/5.-Graham-Allison.pdf adresinden alındı

Ankara Üniversitesi. (tarih yok). *Fransız Devrimi Napoleon Dönemi (1799-1814).* 12 15, 2023 tarihinde Ankara Üniversitesi Açık Ders Malzemeleri: https://acikders.ankara.edu.tr/mod/resource/view.php?id=83169 adresinden alındı

Apan, A. (2014). *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi Ve İşlevsel Dönüşüm*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Ana Bilim Dalı Yayınlanmış Doktora Tezi.

Apan, A. (2015a, Mart). *Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim Ve İşlevsel Dönüşüm.* Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), ISBN: 978-605-65158-4-2.

Apan, A. (2015b). Avrupa Birliği'nin, Türkiye'deki Mülki İdareye Etkileri. *Türk İdare Dergisi*(481), 305-334, YIL: 87.

Apan, A. (2020). Mülki İdare (Territorial Administration). Y. Mamur Işıkçı, E. Alacadağlı, & E. Akcagündüz (Dü) içinde, *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi* (Cilt II, s. 759-768). Astana Yayınları.

Apan, A. (2021a, Haziran). İdari Vesayet, Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması Ve "Kayyum" Görevlendirmesi: Teori Ve Uygulama. *Türk İdare Dergisi*(492), 71-106, Yıl: 93.

Apan, A. (2021b). Vali. K. Y. II, Y. Mamur Işıkçı, E. Alacadağlı, & E. Akcagündüz (Dü). içinde Ankara: Astana Yayınları, ISBN: 978-625-7890-74-86.

Apan, A. (2023, Ekim). Cumhuriyet'in 100. Yılında Mülki İdare: Daralma Ve Genişlemeye Yol Açan Etkenler. *Türk İdare Dergisi*(497, Cumhuriyetin 100.Yılı Özel Sayısı), 205-138.

Arıkboğa, E. (2008). Türkiye'de Belediyelerin Büyüklüğü Ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform Ve Uygulama Analizi. F. N. Genç, A. Yılmaz, & H. Özgür (Dü) içinde, *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler* (s. 299-330). Ankara: Gazi Kitabevi, ISBN: 9789944165891.

Armağan, A. (2011). Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler. *Akademik Bakış Dergisi, 5*(9), 139-156.

Arslan, E. (2019, Temmuz). Fransa'da ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 28*(3), 43-71.

Arslan, E. (2022, Ağustos 26). Nitel Araştırmalarda Geçerlilik ve Güvenilirlik. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(51, Özel sayı 1), Ö395-Ö407. https://doi.org/10.30794/pausbed.1116878.

Arslan, N. T. (2010). Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi". *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11*(2), 21-38.

Assembleia da República. (1976, Nisan 25). *Constitution Of The Portuguese Republic.* 01 01, 2024 tarihinde Assembleia da República: https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf adresinden alındı

Atay, C. (1997). *Devlet Yönetim ve Denetim.* Bursa: Marmara Kitabevi Yayıları.

Atay, E. E. (2006). *İdare Hukuku,.* Ankara: Turhan Kitabevi.

Ateş, H. (1999, April). An Exploration Of The Theory And Practice Of The New Public Management A Case Study Of Turkey, With Particular Reference To

The Turkish Health Sector. The University of Liverpool The Liverpool Institute of Public Administration and Management.

Ateş, H. (2001, Ekim). İşletmeci, Girişimci Ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi Ve Devlet Anlayışına Doğru. *I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*(25), 45-59. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/5427.

Ateş, H. (2013). Postbürokratik Kamu Yönetimi. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (s. 85-108). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, ISBN 978-975-02-2574-1.

Ateşoğlu, N., & Özkan, E. (2010, Haziran 01). Otoriter Kamu Yönetimi Anlayışından Vatandaş Odaklı Anlayışa Geçiş Mümkün Mü? *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 2*(1), 51-60.

Atmaca, Y., & Yılmaz, V. (2020, Haziran 25). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına Genel Bir Bakış. *Turkish Studies -Economy, 15*(2), 767-779, https://dx.doi.org/10.29228/TurkishStudies.43196.

Aucoin, P. (1990, April). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance, 3*(2), 115–137, doi:10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x.

Ay, H., & Uçar, Ö. (2015, Aralık 1). Devletin Gelişim Süreci. *Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, 16*(2), 195-206. https://doi.org/10.24889/ifede.268161.

Aydın Çakır, A., & Türkeş Kılıç, S. (2021, Şubat 16). Bilimsel Çalışmalarda Karma Yöntem Nasıl Kullanılır? *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(42, Özel Sayı 1), 1-15, https://doi.org/10.30794/pausbed.802568.

Aydın, N. (2023). *Nitel Araştırma Yöntemleri.* Özgür Yayınları, ISBN: 978-975-447-825-9.

Ayhan, E., & Önder, M. (2017, Haziran 13). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. *Gazi İktisat Ve İşletme Dergisi, 3*(2), 19-48.

Ayman Güler, B. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu). *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler* (s. 1-34). içinde Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, No: 59.

Ayman Güler, B. (Ekim 2013). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı.* Ankara: İmge Kitabevi, 4. Baskı, ISBN 978-975-533-605-3.

Azaklı, S., & Tek, H. (2016, Nisan 15). İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(Ama)Ma Çabaları Ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23*(1), 233-246. DOI: 10.18657/yecbu.41675.

Azizoğlu, S. (2013). *Ardahan İl Özel İdaresinin 2013 Yılı Performans Programı.* 05 19, 2020 tarihinde Kamuda Stratejik Yönetim: http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/QhlfE+Ardahan_Il_Ozel_Idaresi_2013_performans_programi.pdf adresinden alındı

Bacanlı, H. (2012). *Cumhuriyet Dönemi Olağanüstü Bölge Yönetim Uygulamaları (Umumi Müfettişliklerden Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine)*. Ankara: Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Bal, H. (tarih yok). *Bürokrasi*. 03 29, 2024 tarihinde Atatürk Üniversitesi: https://adm.ataaof.edu.tr/pdf.aspx?du=PTBApXqDZ8GDZVShMaoV6A== adresinden alındı

Balcı, A. (2013). Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik' Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (s. 155-179). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, ISBN 978-975-02-2574-1.

Balcı, O. (2015). *The Changing Roles of Governors and District Governors in Turkey, 2000-2014*. Southampton, England: University of Southampton Faculty of Social, Human and Mathematical Sciences, Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Başa, Ş. (2007, Nisan). *1980 Sonrası Dönemde Mülki İdarede Dönüşüm*. TODAİE Yüksek Lisans Programı, Yayımlanmamış Dönem Projesi.

Başa, Ş. (2008, Mart-Nisan). İl İdaresi Kanunu Ne Durumda? *İdarecinin Sesi Dergisi, 22*(127), 39-46.

Başa, Ş. (2014). Osmanlı'dan Günümüze İçişleri Bakanlığı İle Taşra Yönetiminin Gelişim Evrelerinin Karşılaştırılması. *Vilayet Nizamnamesinin 150. Yılı Sempozyumu* (s. 1-31). TODAİE. 05 13, 2020 tarihinde https://independent.academia.edu/ŞafakBAŞA adresinden alındı

Başa, Ş., & Yıldız, M. (2011, Ekim). Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. *Sosyal Bilimler Dergisi, IV*(2), 34-64.

Başkale, H. (2016). Nitel Araştırmalarda Geçerlik, Güvenirlik ve Örneklem Büyüklüğünün Belirlenmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hemşirelik Fakültesi Elektronik Dergisi, 9*(1), 23-28.

Başsoy, A. (1976). Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri. *Türk İdare Dergisi*(356), 66-71, YIL: 47.

Bayar, D. (tarih yok). *Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?* 02 26, 2024 tarihinde T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı: https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/kamumali.pdf adresinden alındı

Bayraktar, U., & Kurt, H. (2010, Ocak-Mart). Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi : Arzuhalci ile Noter Arası Siyasal Bir Organın Doğuşu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 65*(1), 31-56.

Bedük, S. A. (2011a, Ocak-Şubat). Türk İdareciler Derneği Genel Başkanı Saffet Arıkan BEDÜK'ün İdareciler Günü Konuşması "Mülki İdare Amirleri Milletine Karşı Devletin Güler Yüzü ve Şefkatli Elidir". *İdarecinin Sesi Dergisi*(143), 8-10.

Bedük, S. A. (2011b, Ocak-Şubat). Mülki İdare Sisteminin Sorunları. *İdarecinin Sesi*(143), 29-32.

Bedük, S. A. (2011c, Mayıs-Haziran). İl İdaresi Sistemi Türkiye Kamu Yönetiminin Temelidir. *İdarecinin Sesi*(145), 6-8.

Bedük, S. A. (2012, Mayıs-Haziran). TİD-Genel Başkanı Saffet Arıkan BEDÜK'ün "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi" Panelinde Yapmış Olduğu Konuşma. *İdarecinin Sesi Dergisi*(151), 6-10.

Bedük, S. A. (2018, Eylül-Ekim). Türkiye'de Mülki İdare. *İdarecinin Sesi*(185), 15-18.

Bedük, S. A. (2019). Mülki İdare Amirlerinin Vizyonu, Konumu, Rolü, Seçimi ve Yetiştirilmes. TİAV içinde, *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı - Çalıştay Raporu* (s. 39-40). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), ISBN: 978-605-69723-4-8.

Berkan, İ. (2013, Eylül 21). *Vali ve kaymakama sahiden ihtiyaç var mı?* Temmuz 12, 2021 tarihinde Hürriyet: https://www.hurriyet.com.tr/vali-ve-kaymakama-sahiden-ihtiyac-var-mi-24755808 adresinden alındı

Bevir, M., Rhodes, R. A., & Weller, P. (2003). Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration, 81*(1), 1-17, doi:10.1111/1467-9299.00334 .

Bilgi, N. (2002). Cumhuriyet'in İlk Döneminde Mülki Yapının Gelişimi (1920-1950). 334-346, H. C. Güzel, K. Çiçek, & S. Koca (Dü) içinde, *Türkler* (Cilt 17). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, ISBN: 975-6782-33-1 (Takım), ISBN: 975-6782-50-1 (Cilt).

Bilgiç, V. (2013). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (s. 27-46). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, ISBN 978-975-02-2574-1.

Bilgin, M., Şencan, H., Duran, Z., Ocaklı, F. Ç., Kaptıkaçtı Kayatekin, B., Büyükcan, T., . . . Akca, A. (2022). *Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları.* Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, ISBN: 978-605-2089-68-2.

Bleiklie, I., & Michelsen, S. (2017, August 02). Political-Administrative Structures and University Policies. I. Bleiklie, J. Enders, & B. Lepori (Dü) içinde, *Managing Universities. Palgrave Studies in Global Higher Education* (s. 217–249). Palgrave Macmillan, Cham. ISBN 978-3-319-53864-8.

Boe.es. (1978, Aralık 27). *The Spanish Constitution.* 12 26, 2023 tarihinde Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf adresinden alındı

Bosch Roca, N. (1988, Nisan). İspanya'da Yerel Yönetim Sistemi (Örgütlenme Ve Finansman). (T. Kılıçer, Çev.)

Bozan, M. (2017, Aralık 04). Üniter Yapıda Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyetin Uyumu. *Bartın Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8*(16), 21-40.

Bozkurt, Ö., Ergun, T., & Sezen, S. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla).* (Ö. Bozkurt, T. Ergun, & S. Sezen, Dü) Ankara: TODAİ, Yayın No: 342, ISBN: 978-975-8918-22-5.

Bozlağan, R., & Can, A. (2009, Temmuz 30). İl Özel İdaresinde Valinin Yürütme Organı Olması Sorunu Ve Bir Çözüm Önerisi. *Öneri Dergisi, 8*(32), 217-232, https://doi.org/10.14783/maruoneri.696215.

Boztepe, M. (2013a, Ocak). Türkiye'nin Yönetim Yapısında Mülki İdare Amirliği Mesleği. Anadolu Üniversitesi Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Boztepe, M. (2013b, Nisan). Osmanlı Devleti'nin Taşra Yönetimini Şekillendiren "Merkeziyetçilik" Yaklaşımı Ve Günümüze Etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(36), 1-14.

Boztepe, M. (2018, Aralık 27). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 20*(3), 191-210. https://doi.org/10.32709/akusosbil.425043.

Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1988, March 01). Is Public Choice Immoral? The Case for the “Nobel” Lie. , 74(2),. *Virginia Law Review, 74*(2), 179-189, doi:10.2307/1073142.

Brock-Utne, B. (1996, November). Reliability and validity in qualitative research within education in Africa. *International Review of Education, 42*(6), 605-621, doi: 10.1007/BF00601405.

Buchanan, J. M. (2009). Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications. J. M. Buchanan, & R. D. Tollison (Dü) içinde, *The Theory of Public Choice - II (v. 2)* (s. 11-22). United States of America: University of Michigan Press, ISBN 9780472080410.

Bulgan, E. (2011, Ocak-Şubat). Mülki İdare Amirlerinin Belediyeler Üzerindeki Denetim Yetkisi Ve Sorunlar. *İdarecinin Sesi Dergisi*(143), 52-55.

Butgel Tunalı, S., Gözü, Ö., & Özen, G. (2016, Haziran 01). Nitel Ve Nicel Araştırma Yöntemlerinin Bir Arada Kullanılması “Karma Araştırma Yöntemi”. *Kurgu, 24*(2), 106-112.

Bülbül, K. (2019). İçişleri Bakanlığının Vizyonu İle Merkez Ve Taşra Teşkilat Yapısına Genel Bakış. TİAV içinde, *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı - Çalıştay Raporu* (s. 33-34). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), ISBN: 978-605-69723-4-8.

Bülbül, Y. (2000). Osmanlı Devleti'nin Muhasebe Sistemi: 1300-1600. Marmara Üniversitesi Ortadoğu ve İslam Ülkeleri Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Can, A. (2017). *SPSS İle Bilimsel Araştırma Sürecinde Nicel Veri Analizi.* Ankara: Pegem Akademi, 5. Baskı, ISBN: 978-605-364-448-4.

Cangir, M. (2011). *Merkeziyetçilik Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği*, 1-361. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Cobban, A. (1946, Nisan). The Napoleonic System of Administration in France. *The Modern Law Review, 9*(1), 52-57.

Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2000). *Research Methods in Education.* London: Routledge, ISBN: 9780415195416,0-415-19541-1.

Conseil Constitutionnel. (1958, Ekim 4). *Constitution of October 4, 1958.* 01 03, 2023 tarihinde Conseil Constitutionnel: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf adresinden alındı

Corte-Real, I. (2008, February 29). Public management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management, 21*(2), 205-229, doi:10.1108/09513550810855663.

Coşkun, B., & Nohutçu, A. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi. A. Nohutçu, & A. Balcı (Dü) içinde, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması (2. Cilt)* (s. 71-96). Ankara: Beta Basım Yayım.

Coşkun, R., Altunışık, R., Bayraktaroğlu, S., & Yıldırım, E. (2015). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı.* Sakarya: Sakarya Kitabevi, Sekizinci Baskı, ISBN: 978-605-4229-42-0.

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2023). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches.* Los Angeles: SAGE Publications, Sixth Edition, ISBN: 9781071817940,9781071817971,9781071817964,9781071817957.

Crouch, M., & McKenzie, H. (2006, December). The logic of small samples in interview-based qualitative research. *Social Science Information, 45*(4), 483-499. doi:10.1177/0539018406069584.

Çadırcı, M. (1987, Aralık). Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Türkiye'de Yönetim (1826-1839). *Belleten, LI*(201), 1215-1240.

Çadırcı, M. (1988, Ağustos). Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839 - 1856). *Belleten, LII*(203), 601-626.

Çadırcı, M. (1993). Osmanlı Döneminde Yerel Meslisler. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 2*(5), 3-12.

Çamur, E. G. (2020). Sosyal Bilimlerde Bir Araştırma Yöntemi Olarak "Elit Görüşme": Teknikler ve Sahadan Notlar. B. Tunçsiper (Dü.) içinde, *III. Uluslararası Sosyal Bilimlerde Kritik Tartışmalar Kongresi* (s. 67-77). İzmir: İzmir Demokrasi Üniversitesi, ISBN: 978-605-74811-7-7.

Çamur, Ö., & Aydın, A. (2022, Temmuz 31). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Etik Temelleri ve Kamu Yönetiminde Etik Yönetimin Gelişmesi Üzerindeki Etkisi. *Denetişim*(25), 148-159.

Çapar, S. (2011, Mayıs-Haziran). Osmanlı Taşra Yönetiminin Evrimi. *İdarecinin Sesi Dergisi*(145), 36-40.

Çapar, S. (2014). Gelecek Perspektifinden Mülki İdare Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*(56), 199-208.

Çapar, S. (2015). *Türkiye ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare.* Ankara, Yenimahalle, Türkiye: Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV), ISBN: 978-605-65158-3-5.

Çapar, S. (2016). *21. Yüzyılda Yönetim - II.* (E. Salihoğlu, & S. Çapar, Dü) Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV), ISBN: 978-605-65158-5-9.

Çapar, S. (2017, Mayıs-Haziran). Mülki İdare Mesleğine Giriş ve Kadınlar. *İdarecinin Sesi Dergisi*(177), 13-15.

Çapar, S. (2019a, Mayıs - Haziran). Fransa'da İl ve Vali. *İdarecinin Sesi*(189), 17-20.

Çapar, S. (2019b, Temmuz-Ağustos). Tanzimat Döneminde İlçe Ve Kaymakam Buluşması. *İdarecinin Sesi Dergisi*(190), 30-33.

Çapar, S. (2023, Mart-Nisan). Afet ve Acil Durumların Yönetim Sürecinde Mülki İdare. *İdarecinin Sesi*(212), 10-16.

Çapar, S., & Yıldırım, Ş. (2016, Ocak 04). 21. Yüzyılda Mülki İdare Amirlerinin Mülki İdare Algısı. *International Journal of Human Sciences, 13*(1), 2385-2397, ISSN : 2458-9489, eISSN : 1303-5134, DOI : 10.14687/ijhs.v13i1.3776.

Çapar, S., Demir, R., & Yıldırım, Ş. (2015, Aralık). Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerin İşlevi. *Türk İdare Dergisi*(481), 361-400, YIL: 87.

Çepni, S. (2022). Bilimsel Çalışmalarda Bulgu, Tartışma, Sonuç ve Öneriler Nasıl Yazılmalıdır? *Fen, Matematik, Girişimcilik ve Teknoloji Eğitimi Dergisi, 5*(2), 80-97.

Çetin, S. (2010, Eylül 01). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan Ve İşleyen Yönler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 19*(3), 23-37.

Çevik, S. N. (2022, Aralık 29). Paradigma Değişimi Olarak Yeni Kamu Yönetimi ve Çıkmazları Karşısında Arayışlar. *Aksaray Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14*(4), 441-450. https://doi.org/10.52791/aksarayiibd.1027878.

Çevikbaş, R. (2014, Aralık 01). Bürokrasi Kuramı Ve Yönetsel İşlevi. *Ekonomi Ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3*(2), 75-102.

Çiçek, M. (2016). İktisat Politikası Aktörü Olarak Belediyeler: 6360 Sayılı Kanunla Getirilen Sistemin Görülmeyen Yüzü. Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar, & G. Tenikler (Dü.), *10. Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 10 Kamu Yönetimi Sempozyumu "Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü"* içinde (s. 507-534). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü, ISBN: 978-605-62806-0-3.

Çiftepınar, R. (2006, Mayıs 01). Yeni İl Özel İdaresi Yasası'na Eleştirel Bir Bakış. *Yasama Dergisi*(2), 123-145.

Çimen, A. (2012, Eylül-Ekim-Kasım). Nereye KadarMülki İdare? 2023 Yolunda Bir "OLMAK YA DA OLMAMAK" Analizi. *İdarecinin Sesi Dergisi*(153), 17-22.

Çiner, C. U., & Karakaya, O. (2013, Şubat 01). Merkez-Yerel İlişkileri Ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 68*(2), 63-93. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002280.

Çoker, Z. (1995, Mayıs). Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu. *Yeni Türkiye Dergisi (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), 4*, 174-189, Yıl: 1, ISSN: 1300-4174.

Çukurçayır, M. A. (2002). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi-Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim,Siyaset.* Konya: Çizgi Kitapevi.

Çukurçayır, M. A., & Ekşi, H. (2001, Haziran 01). Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 1*(1-2), 88-109.

Dağ, M. (2019). Türkiye'de Mahalli İdare Birliklerinin Mali Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme. Ö. Ülger (Dü.) içinde, *İktisadi Ve Mali Analiz* (s. 81-98, ISBN: 978-605-80227-3-7). İksad Yayınevi.

Delican, M. (2019). Türk Kamu Yönetiminin Yapısı I: Merkezi Yönetim (Başkent Örgütü). *Kamu Yönetimi.* içinde İstanbul Üniversitesi Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi. 04 19, 2020 tarihinde https://auzefalmsstorage.blob.core.windows.net/auzefcontent/19_20_Guz/kamu_yonetimi/5/index.html adresinden alındı

Demir, K. A. (2016, Aralık). Türkiye'de İl Yönetimi: Yerelleşen İl Yönetimi Üzerine Kavramsal Bir Analiz. *Türk İdare Dergisi*(483), 317-332.

Demirel, D. (2011, Aralık). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. *Türk İdare Dergisi*(473), 97-111, YIL: 83, ISSN 1300-3216.

Demirel, D. (2013). Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,, 17*(2), 361-378.

Demirel, F. (1965, Eylül-Ekim). Mülkî İdare Bölümleri Hakkında Bazı İncelemeler ve Düşünceler. *Türk İdare Dergisi*(296), 85-102, Yıl: 36.

Demirel, F. (1984, Aralık). Merkezi İdarenin Taşra Kuruluş Ve Yönetimi Üzerinde Bir İnceleme ve Düşünceler. *Türk İdare Dergisi*(365), 1-22. YIL: 56.

Demirel, S. (2014, Aralık). Yeni Yönetimin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme ve İl Özel İdaresi. *2014, 2*(2), 173-187.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003, July). The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration, 8*(1), 3-10. DOI:10.1080/12294659.2003.10805013.

DeVellis, R. F., & Thorpe, C. T. (2022). *Scale Development: Theory and Applications.* California, United States of America: SAGE Publications, Fifth Edition, ISBN 9781544379340.

Diken, Ö. F., Almatarı, M. M., & Diken, A. (2023). Yönetimde Paradigma Değişikliğinin Örgütsel Yapılara Etkisi. M. Seyhan (Dü.) içinde, *Yönetim, Organizasyon ve Strateji Üzerine Araştırmalar* (s. 71-83). Gaziantep: Özgür Yayınları, ISBN (PDF): 978-975-447-582-1.

Dinçer, Ö. (1998). *Stratejik yönetim ve işletme politikası.* İstanbul: Beta Basım, Yayın No: 659, İşl. Ekon. Dz.66, Genişletilmiş ve yenilenmiş 5. baskı, ISBN: 975486554X.

Dinçer, Ö., & Yılmaz, C. (Ekim, 2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 & Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim.* Ankara: T.C. Başbakanlık.

Doğan, K. C. (2014, Aralık). Türkiye'de 1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Reform Politikalarına Yön Veren Kavramsal / Teorik Düşünceler ve Kurumsal Düzenlemeler. *Türk İdare Dergisi*(479), 123-154. YIL: 86.

Doğan, K. C., Kalkışım, H. M., & Karaaslan, İ. (2012). Neo-Liberal Dönüşüm Sürecinde Post-Bürokratik Yapılanma: Yönetişim Modeli. Y. Koçak, & A. C. Çiçek (Dü) içinde, *Kamu Yönetimi: Yönetim ve Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma* (s. 79-86). Ankara: Gazi Kitabevi, 2. Baskı, ISBN 9786054562831.

Doğan, S. (2016, Mayıs). Genel İdari Kolluk Kuvvetlerinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Gözetimi. Aksaray, Aksaray: Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Drechsler, W. (2009). Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur, 10*, 6-21.

du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics.* London: SAGE Publications, First Published, ISBN 0-7619-5503-8.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 9-16. DOI: 10.1080/09540969409387823.

Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007, November 22). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review, 7*(4), 345-358. DOI:10.1007/s11115-007-0042-3.

Dura, Y. C., & Karakoç, C. (2015, Aralık). İl Yönetim Sistemi Bağlamında Türkiye'de Planlama Örgütlenmesi Ve Yerel Yatırım Planlama Projesinin Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*(481), 476-524, YIL: 87.

Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları.* İstanbul: Fakülteler Matbaası.

Efe, A. (2009, Yaz). Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840–64 Silistre Örneği. *Karadeniz Araştırmaları, 6*(22), 87-113.

Efe, A. (2016, Ekim 06). Yenilikçi Paradigmalar Işığında Türkiye'de Bölgesel Kalkınmacılık Krizi. *Uluslararası Ekonomi Ve Yenilik Dergisi, 2*(2), 157-180. https://doi.org/10.20979/ueyd.63187.

Ekşi Uğuz, H. (2010, Eylül 01). İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler. *Sayıştay Dergisi*(78), 129-148.

Ekşi, A. (2020, Nisan 16). Risk Olgusunun Kamu Yönetimi ve Toplumsal Yapıya Etkisi. *Aksaray Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12*(1), 1-12.

Elban, S. (2018, Eylül 30). Belediye Ölçeği Perspektifinden Mahalli İdareler Reformu Üzerine Notlar. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 22*(3), 1591-1602. http://dergipark.org.tr/tr/pub/ataunisosbil/issue/39594/457661 adresinden alınmıştır

Emre, C. (2002a). Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliği Ve Sistemden Kopmalar. MİAR, & C. Emre (Dü.) içinde, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (s. 218-243). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Emre, C. (2002b). Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış. MİAR, & C. Emre (Dü.) içinde, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (s. 284-304). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Emre, C. (2002c). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği. MİAR, & C. Emre (Dü.) içinde, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (s. 305-312). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Emre, C., Özşen, T., Özuğurlu, M., & Karasu, K. (2003). *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum Ve Beklentileri.* Ankara: İçişleri Bakanlığı, Strateji Merkezi Başkanlığı, Devran Matbaacılık Yay. San. Ltd. Şti., ISBN 975-585-380-4.

Erat, V. (2018, Nisan 22). Modernleşme Ve Postmodern Eleştiriler Ekseninde Kamu Politikası Disiplini. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8*(8), 245-260, https://doi.org/10.29029/busbed.392632.

Erbay, Y. (1998, Aralık). Küreselleşen Dünyada Türkiye. *Türk İdare Dergisi*(471), 297-308.

Erbay, Y., & Akgün, H. (2024). *Yunanistan*. 01 22, 2024 tarihinde https://yerelyonetimler.info/yunanistan/ adresinden alındı

Erdem, T. (2016, 09 06). *Tercih iktidarın: Savaşarak ölme veya barışarak yaşama!* 09 19, 2020 tarihinde T24: https://t24.com.tr/yazarlar/tarhan-erdem/tercih-iktidarin-savasarak-olme-veya-barisarak-yasama,15380 adresinden alındı

Erdil, T. S. (2019). İçişleri Bakanlığının Vizyonu İle Merkez Ve Taşra Teşkilat Yapısına Bakış. TİAV içinde, *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı - Çalıştay Raporu* (s. 31-33). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), I. Baskı, ISBN: 978-605-69723-4-8.

Eren, V. (2003a, Ocak 01). Kamu Yönetiminde Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58*(1), 55-70, https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001617.

Eren, V. (2003b, Nisan 01). Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58*(4), 83-105, https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001690.

Erençin, A. (2002, Ekim). Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 11*(4), 25-40.

Erkan, V. (2008). *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler.* Ankara: DPT, ISBN: 978-975-19-4207-4.

Eroğlu, Ö. H. (2016). Kırsal Ve Kentsel Alanlardaki Teritoryal Sabitlik Örneği Olarak Bucaklar. *Memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi , 11*(25), 31-60.

Eroğul, C. (2005). *Çağdaş Devlet Düzenleri .* Ankara: Kırlangıç Yayınları.

Eroğul, C. (2013). *Anatüzeye giriş ("Anayasa hukuku'na giriş").* Ankara: İmaj Yayınevi, ISBN 9789757852216.

Erol, R. N. (2016, 02 21). *T.C. 1921 Anayasası'nın temel maddeleri*. 10 03, 2020 tarihinde Milli Gazete: https://www.milligazete.com.tr/makale/848897/resat-nuri-erol/tc-1921-anayasasinin-temel-maddeleri adresinden alındı

Ertürk Keskin, N. (2007, Aralık 31). Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, 2*(5), 119-174.

Ertürk Keskin, N. (2008, Nisan 30). İl Yönetimi Sisteminde Değişim. *MSY (Memleket Siyaset Yönetim) Dergisi, 3*(6), 88-117. https://dergipark.org.tr/tr/pub/msydergi/issue/75918/1254061.

Ertürk Keskin, N. (2010, Nisan 30). Yönetim Olgusu Üzerine 1909 Tarihli Bir Makale "Sosyal Bilimler ve Yönetim Bilimi". *Memleket Siyaset Yönetim (MYS) Dergisi, 5*(12), 181-200. https://dergipark.org.tr/tr/pub/msydergi/issue/75925/1254184.

Ertürk Keskin, N. (2016, Aralık 31). Reform Sarmalında Bir Kurum: İl Özel İdareleri. *Memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi, 11*(25), 61-82.

Ertürk Keskin, N. (2019). İçişleri Bakanlığının Vizyonu İle Merkez Ve Taşra Teşkilat Yapısına Bakış. TİAV içinde, *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı - Çalıştay Raporu* (s. 36-38). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), ISBN: 978-605-69723-4-8.

Eryiğit, B. H. (2016, Mart 15). Yerel Kalkınma Bağlamında Yerel Yönetim Birliklerinin Kuruluş Sürecinde Uygulanan Vesayet Denetimi ve Bir Model Önerisi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi,* 283-295, ISSN 2147-6934. doi:10.14782/sbd.2016117957

Eryiğit, B., & Kalafat, C. (2019, Aralık 26). Osmanlı Devleti'nde 1840 – 1858 Yılları Arasında Taşra Yönetimini Düzenleyen Nizamnameler Üzerine Bir Değerlendirme. *Strategic Public Management Journal, 5*(10), 54-62. https://doi.org/10.25069/spmj.657847.

Eryılmaz, B. (tarih yok). *Türkiye'de Kamu Kesimi Reformları*. 05 01, 2020 tarihinde https://slideplayer.biz.tr/slide/2455824/ adresinden alındı

Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması.* İstanbul: Birleşik Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Politikalar.* Kocaeli: Umuttepe Yayınları, Yayın No: 76, 7. Baskı, ISBN: 978-605-5100-26-1.

Eryılmaz, B. (2017a). *Tanzimat Ve Yönetimde Modernleşme.* İstanbul: İşaret Yayınları, 4. Baskı, ISBN 978-975-350-012-8.

Eryılmaz, B. (2017b). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime.* İstanbul: ALFA Basım Yayım Dağıtım San. ve Tic. Ltd. Şti., 6. Baskı, ISBN 978-975-297-111-0.

Eryılmaz, B., & Biricikoğlu, H. (2011, Mayıs). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi, 4*(7), 19-45.

Esen, B. N. (1948, Mayıs 01). Fransa Cumhuriyeti Anayasası. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 5*(1), 1-17, https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000000120.

Esen, K. (2013, Mart-Nisan). Anayasa Çalışmaları Kapsamında Valilik, Kaymakamlık Sistemi Nereye Gidiyor? *İdarecinin Sesi,* 76-83.

Fedai, R., & Yıldız Karakoç, D. (2016). Yerel Yönetimlerin Yeniden Ölçeklendirilmesi Sorunu: Yeni Bölgecilik Bağlamında 6360 Sayılı Kanun. Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar, & G. Tenikler (Dü.), *10. Kamu*

Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 10 Kamu Yönetimi Sempozyumu "Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü" içinde (s. 192-210). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü, ISBN: 978-605-62806-0-3.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action.* Oxford: Oxford University Press.

Freeman, M., DeMarrais, K., Preissle, J., Roulston, K., & St. Pierre, E. A. (2007). Standards of Evidence in Qualitative Research: An Incitement to Discourse. *Educational Researcher, 36*(1), 25-32. https://doi.org/10.3102/0013189X06298009.

Fry, B. R., & Raadschelders, J. C. (2014). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo.* United States of America: SAGE Publication, Third edition, ISBN 978-1-4522-4004-6.

Garip, S. (2023, Temmuz 02). Sosyal Bilimlerde Nicel Araştırma Geleneği Üzerine Kuramsal Bir İnceleme. *Uluslararası Sosyal Alan Araştırmaları Dergisi, 12*(1), 1-19.

Genç Tetik, E. (2020). Karma yöntem araştırma tasarımının kamu yönetimi alanında kullanımı. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13*(1), 169-186, doi:10.17218.hititsosbil.692925.

Genç, F. N. (2010, Mart). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 145-159.

Genç, M. (2022, Haziran). Kamu Yönetiminde Batı Dışı Özgünlük Arayışının Karşılaştırmalı Yönetim Geleneği Perspektifinden Analizi. İstanbul: İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Gençkaya, Ö. F. (2016). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Etik Sorunlar. Y. Demirkaya (Dü.) içinde, *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu* (s. 411-433). İstanbul: WALD (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı), ISBN 978-975-7237-26-6.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2*(1), 29-50.

Giritli, İ., & Akgüner, T. (1987). *İdare Hukuku Dersleri II.* İstanbul: Filiz Kitabevi.

Glare, P. G. (2016). *Oxford Latin Dictionary*. United Kingdom: Oxford University Press, Second Edition, ISBN 978-0-19-958031 -6.

Glynn, J. J., & Murphy, M. P. (1996, September 01). Public management: Failing accountabilities and failing performance review. *International Journal of Public Sector Management, 9*(5/6), 125-137, https://doi.org/10.1108/09513559610146492.

Gökbilgin, M. T. (1946, Ekim). 1840'tan 1861'e Kadar Cebel-i Lübnan Meselesi Ve Dürziler. *Belleten, X*(40), 641-703.

Gökçe, G. (1999). Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 5*, 53-77.

Gökçe, O., & Kutlu, Ö. (2002, Haziran 01). Amerikan 'Hükümetin Yeniden Keşfi' ('Reınventıng Government') Reformu Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *2*(3), 62-91. https://dergipark.org.tr/tr/pub/susead/issue/28440/302954.

Gökçe, O., Kutlu, Ö., & Gökçe, G. (2001, Haziran 01). 1980'lİ Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 1*(1-2), 18-45.

Gökpınar, H. H. (2014, Mart-Nisan). Bir Kaymakamın Gözünden Mülkî İdaredeki Dönüşüm. *İdarecinin Sesi*(160), 51-55.

Gökpınar, H. H. (2019, Ocak-Şubat). Türkiye ve Fransa'da Mülki İdare. *İdarecinin Sesi*(187), 38-43.

Gönül, M. (1992, Eylül). Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi, 25*(3), 51-70.

Göreli, İ. H. (1952). *İl İdaresi.* Ankara: Ankara Üniversitesi SBF.

Görmez, K. (2015). Olgusal ve Kuramsal Boyutlarıyla Kamu Yönetimi Eğitimi. M. Okcu, B. Parlak, & E. Akman (Dü) içinde, *Kamu Yönetimi Eğitimi Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler* (s. 25-36). Bursa: Ekin.

Göymen, K. (2000, Nisan 2). Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim:Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 9*(2), 3-13.

Gözel, K. A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir? *Türk İdare Dergisi*(438), 195-208, YIL: 75, ISSN 1300-3216.

Gözler, K. (2005, Mayıs 23). *1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu*. 10 04, 2020 tarihinde Türk Anayasa Hukuku Sitesi: https://www.anayasa.gen.tr/tek-1921.htm adresinden alındı

Gözler, K. (2018). *Mahallî İdareler Hukuku.* Bursa: Ekin, I. Baskı.

Gözler, K. (2019). *Devletin Genel Teorisi.* Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Gözler, K. (2019, Ekim 23). Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı İktibas edilmiştir? *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 68*(2, DOI: 10.33629/auhfd.637418), 413-443.

Gözler, K. (tarih yok). *Teşkilatı Esasiye Kanunu.* 09 18, 2020 tarihinde Türk Anayasa Hukuku Sitesi: http://www.anayasa.gen.tr/1921-tek-orijinal.pdf adresinden alındı

Gözübüyük, A. Ş. (1969, Mart). İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme. *Amme İdaresi Dergisi, 2*(1), 24-36.

Gözübüyük, Ş., & Kili, S. (1982). *Türk Anayasa Metinleri 1839-1980.* Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 496, 2. Baskı.

Gray, A., & Jenkins, B. (1995, March). From Public Administration To Public Management: Reassessing A Revolution? *Public Administration, 73*(1), 75–99, https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1995.tb00818.x.

Guba, E. G. (1981, June). Criteria for Assessing the Trustworthiness of Naturalistic Inquiries. *ECTJ, 29*(2), 75-91, doi:10.1007/bf02766777.

Guston, D. (1996, August 01). Principal-Agent Theory and the Structure of Science Policy. *Science and Public Policy, 23*(4), 229-240.

Gül, O. K. (2016, Haziran 10). Tek Parti Dönemi Mülki İdarede Yapılanma Çalışmaları. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 20*(1), 133-151. https://doi.org/10.20296/tsad.23856.

Gülenç, T. (2018, Kasım-Aralık). Ülkemiz Belediyelerinde Küçük Ölçek Sorunu. *İdarecinin Sesi*(186), 46-51.

Gülener, S., & Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi.* Ankara: SETA (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı) Yayınları, Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş.

Güler, B. A. (2017, 10 04). *71 sayılı kararname*. 09 13, 2020 tarihinde Aydınlık: https://www.aydinlik.com.tr/71-sayili-kararname-birgul-ayman-guler-kose-yazilari-ekim-2017 adresinden alındı

Günday, M. (2004). *İdare Hukuku.* Ankara: İmaj Yayınevi.

Gündüzöz, İ. (2015, Haziran). Yeni Kuşak İnsan Hakları Çerçevesinde Türkiye'de Mülki İdare Amirliğine Analitik Bir Yaklaşım. *İnsan Hakları Yıllığı, 33*, 19-33.

Güneş, A. F. (2013, Aralık-Ocak-Şubat). Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Hukuki Veçhesi ve İşlevsel Sonuçları. *İdarecinin Sesi Dergisi*(154), 60-64.

Güneş, İ. (2020, Haziran 25). Teşkilati Esasiye Kanunu'nun (1921 Anayasası'nın) Yapılış Süreci. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 20*(2), 233-256, DOI: 10.18037/ausbd.758067.

Güven, Y. (2019). Türkiye'de Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine: Mülki İdare Yapısının Değişim Süreci. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Güzel, H. C. (2012, Mayıs-Haziran). Gazeteci-Yazar Eski Milli Eğtim Bakanı Hasan Celal Güzel'in "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve

İl İdare Sistemine Etkisi" Panelinde Yapmış Olduğu Konuşma. *İdarecinin Sesi Dergisi*(151), 12-15.

Güzelsarı, S. (2003, Haziran). Neo-Liberal Politikalar Ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi, 36*(2), 17-34.

Güzelsarı, S. (2004, Mart). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. *AÜ, SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi (GETA), Tartışma Metinleri Serisi*, 1-25.

Hakyemez, Y. Ş. (1998, Ekim-Aralık). İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları Ve Rolleri. *Sayıştay Dergisi, 31*, 169-183.

Halligan, J. (2003). Anglo-American civil service systems: an overview. J. Halligan (Dü.) içinde, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries* (s. 1-9). Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, ISBN 1 84064 712 4.

Harrison, S., Hunter, D. J., Marnoch, G., & Pollitt, C. (1992). *Just Managing: Power and Culture in the National Health Service.* (G. Mooney, & A. McGuire, Dü) London: Macmillan Education UK, ISBN: 978-0-333-51312-5,978-1-349-22376-3.

Hays, S. W., & Kearney, R. C. (1997). Riding the crest of a wave: the national performance review and public management reform. *International Journal of Public Administration, 20*(1), 11–40, doi:10.1080/01900699708525187. Iternational Journal of Public Administration. adresinden alınmıştır

Hellenic Parliament. (2008, Mayıs 27). *The Constitution Of Greece.* 12 25, 2023 tarihinde Hellenic Parliament: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf adresinden alındı

Heywood, P. (1995). *The Government and Politics of Spain* . New York: Macmillan Education, ISBN 978-0-312-15804-0.

Hood, C. (1989, December). Publıc Administration And Public Policy: Intellectual Challenges For The 1990s. *Australian Journal of Public Administration, 48*(4), 346-358, doi:10.1111/j.1467-8500.1989.tb02235.x .

Hood, C. (1991, March). A Public Management For All Seasons? *Public Administration, 69*(1), 3-19, https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Hood, C. (1995a, February–April). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society, 20*(2-3), 93-109, doi:10.1016/0361-3682(93)e0001-w .

Hood, C. (1995b, June). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration, 10*(2), 104-117, doi:10.1177/095207679501000208.

Howitt, P. (1986, November). The Keynesian Recovery. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*(19), 626–641, doi:10.2307/135317.

Hughes, O. (1992, September). Public Management Or Public Administration? *Australian Journal of Public Administration, 51*(3), 286-296, https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1992.tb02614.x.

Hughes, O. H. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction.* New York: Palgrave Macmillan, Third Edition, ISBN 0–333–96188–9.

Hummel, R. P. (1983, Spring). The New Science of Public Administration. *Dialogue, 5*(3), 2-10. http://www.jstor.org/stable/25610396.

İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı. (2018, Eylül-Ekim). Proje Tanıtımları. *İdarecinin Sesi*(185), 60-65.

İnalcık, H. (1964a, Ekim). Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu. *Belleten, XXVIII* (112), 603-622.

İnalcık, H. (1964b, Ekim). Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler. *Belleten, XXVIII*(112), 623-690.

Isaac-Henry, K. (1999). Strategic Management in the Public Services. S. Horton, & D. Farnham (Dü) içinde, *Public Management in Britain* (s. 61-75). London: Macmillan Education UK. ISBN 978-0-333-73741-5.

İşten, İ. (2007). Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*(22).

İzci, F., & Arslan, N. T. (2004, Mart). Bilgi Topluımuna Geçiş Sürecinde Örgütsel Yapıda Meydana Gelen Değişimler: Bilişim Teknolojisi Örgütsel Yapı İlişkisi. *I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 31-50.

Johnson, R. B., & Christensen, L. B. (2019). *Educational Research: Quantitative, Qualitative, and Mixed Approaches.* SAGE Publications, Seventh Edition, ISBN 9781544337838.

Johnson, R. B., & Onwuegbuzie, A. J. (2004, October). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher, 33*(7), 14-26, doi:10.3102/0013189x033007014 .

Kaboolian, L. (1998, May - June). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review, 58*(3), 189-193, https://doi.org/10.2307/976558.

Kaldırımcı, N. (tarih yok). *Bürokratik Organizasyonlar ve Etkin Yönetim İlkeleri*. 04 18, 2024 tarihinde Rekabet Kurumu: https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn7.pdf adresinden alındı

Kalemli, M. (1995, Mayıs-Haziran). Kanayan Yara: Merkez Valiliği. *Yeni Türkiye Dergisi (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı)*(4), 217-218, Yıl: 1, ISSN: 1300-4174.

Kalfa, C. (2011, Mart 01). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16*(1), 403-417.

Kalıpsız, A. (1976). *Bilimsel Araştırma.* İstanbul: Kurtuluş Matbaası.

Kandeğer, B., & İzci, F. (2016). Yerel Özerklik Bağlamında "Bütünşehir Yasasını" Yeniden Düşünmek. Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar, & G. Tenikler (Dü.), *10. Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 10 Kamu Yönetimi Sempozyumu "Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü"* içinde (s. 131-158). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü, ISBN: 978-605-62806-0-3.

Kandoğan, Ü. (2003, Aralık 16). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına*. 04 26, 2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi: https://www2.tbmm.gov.tr/d22/2/2-0216.pdf adresinden alındı

Kaplan, E. (tarih yok). *Kamu Tercihi Teorisinde Karar Alma Süreci Ve Bu Süreci Etkileyen Aktörler.* 02 13, 2024 tarihinde Akademik iktisat: http://www.akademiktisat.net/calisma/kamu_yonetim/kamu_tercih_ekaplan.htm#_edn11 adresinden alındı

Kaplan, G. (2005). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan), Yıl: III*(6), 233–256. 12 07, 2023 tarihinde https://www.idare.gen.tr/kaplan-denetim.htm adresinden alındı

Karaduman, C. H. (2015, Kasım 30). *Mülki İdare Amirleri ile Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler; Mevzuat, Yargı Kararları ve Uygulama Örnekleri.* 01 02, 2024 tarihinde T.C. İşişleri Bakanlığı: https://www.icisleri.gov.tr/mulkiyeteftis/inceleme-arastirma-raporlari adresinden alındı

Karaer, T. (1987, Eylül). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Türk İdare Dergisi*(376), 51-74, YIL: 59.

Karagöz, U. (2018, Kasım-Aralık). YİKOB'ların Kurumsal Kapasitelerinin Güçlendirilmesi. *İdarecinin Sesi Dergisi*(186), 61-63.

Karahanoğulları, O. (2004). Fransa. *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 21-84). içinde Ankara: AÜ SBF Kamu Yönetimi Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayın No: 1, ISBN: 975-482-673-0.

Karakaya Polat, R., Kurt, M., Celep, Ö., & Çağlar, M. T. (2021, Ocak 05). Işık Üniversitesi 1 Ulusaldan Küresele: Popülizm, Demokrasi, Güvenlik Konferansı 2. Gün. 1-15. Işık Üniversitesi. 04 16, 2024 tarihinde https://acikerisim.isikun.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11729/3552/Isik_Univ

ersitesi_Ulusaldan_Kuresele_Populizm_Demokrasi_Guvenlik_Konferansi_2._Gun.pdf?sequence=3&isAllowed=y adresinden alındı

Karakaya, O. (2022). *Türkiye'de Büyükşehir Belediyeciliğinin Bilançosu.* İstanbul: Alan Yayıncılık, ISBN: 978-625-7089-65-4.

Karakoç, C., Akkaya, D., & Göçmez, V. B. (2018, Eylül-Ekim). İl Yatırım Takip Sistemi. *İdarecinin Sesi*(185), 95-98.

Karakoç, F. (2021, Temmuz 19). Kamu Yönetimi Disiplininde Yönetim-Siyaset Ayrımına Yönelik Bir Tenkit: Siyasetname'lerde Yönetim Düşüncesi. *İşletme Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 4*(2), 397 - 419, https://doi.org/10.33416/baybem.910638.

Karasu, K. (2002). Mülki İdare Amirliği Mesleği. MİAR, & C. Emre (Dü.) içinde, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye"de Mülki İdarenin Geleceği* (s. 115-215). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Karasu, K. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not.* 12 12, 2023 tarihinde Ankara Üniversitesi Akademik Arşiv Listesi: https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12575/41373 adresinden alındı

Karatepe, K. (2006, Eylül). Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi. *MEMLEKET Siyaset ve Yönetim, 1*(2), 43-94.

Karatepe, S., Akyol, E., Dağdeviren, Ö., & Nalcı Arıbaş, N. (2016). Malatya Örneğinde Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıklarının Siyasi, İdari Ve Mali Açıdan Değerlendirilmesi. Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar, & G. Tenikler (Dü.), *10. Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 10 Kamu Yönetimi Sempozyumu "Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü"* içinde (s. 401-423). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü, ISBN: 978-605-62806-0-3.

Karcı, Ş. M. (2008, Eylül 01). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8*(16), 40-64.

Karkın, N., & Ciğeroğlu Öztepe, M. (2017). Değerler Üzerinden Türk Kamu Yönetiminde Değişim Algısı: 2002-2015 Dönemi Hükümet Programları. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7*(1), 113-142.

Kartal, H., Akyol, S., & Yılmaz, H. (2018, Eylül-Ekim). T.C. İçişleri Bakanlığı e-Otoban Projesi. *İdarecinin Sesi*(185), 87-90.

Kartal, N. (2013, Haziran 01). Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 4*(1), 1-24.

Kartal, N. (2014). İl Sistemine Geçiş Sorunsalı: Türkiye'de 1864 Vilayet Nizamnamesi İle İl Sistemine Geçilmiş Midir? *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 10*(23), 279-294, DOI: 10.17130/ijmeb.2014.10.23.611.

Katsamunska, P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*(1), 74-81.

Kavanoz, S. E. (t.y.). *Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı.* 02 26, 2024 tarihinde Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi: https://adm.ataaof.edu.tr/pdf.aspx?du=jKGmzxYrx5S6HiNkkzHN9Q== adresinden alındı

Kaya, M. (tarih yok). *Araştırmalarda Bulgular ve Yorumlar, Sonuç ve Öneriler.* 03 09, 2024 tarihinde Ondokuz Mayıs Üniversitesi: https://avys.omu.edu.tr/storage/app/public/mkaya/129689/Bulgular%20ve%20Yorumlar.pptx adresinden alındı

Kayan, K. (2015, Ekim 30). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Uygulamaları. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, 5*(9), 199-224, https://doi.org/10.17828/yasbed.52967.

Kayhan, H. (2015, Ocak - Şubat - Mart). Mülki İdare. *İdarecinin Sesi Dergisi*(164), 46-51.

Kayıkçı, S. (2003, Temmuz). 1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 12*(3), 22-47.

Keleş, R. (1993, Temmuz). İspanya'da Yerinden Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 2*(4), 11-22.

Kenanoğlu, M. M. (2020). Mülk. T. D. Vakfı içinde, *İslam Ansiklopedisi* (Cilt 31, s. 539-540). Türkiye Diyanet Vakfı.

Keskin, N. (2007). Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Yayımlanmış Doktora Tezi.

Kettl, D. F. (2000, November-December). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government. *Public Administration Review, 60*(6), 488-497, https://www.jstor.org/stable/977432.

Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance.* Washington: Brookings Institution Press, Second Edition, ISBN: 0-8157-4919-8.

Keynes, J. M. (1963, Mayıs 01). Çalışma, Faiz Ve Para Hakkında Genel Teori. (A. Erginay, Dü.) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 20*(1), 151-92, https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001414.

Kickert, W. (2007). Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain. C. Pollitt, S. v. Thiel, & V. Homburg (Dü) içinde, *New Public Management in Europe Adaptation and Alternatives* (s. 26-51). Palgrave Macmillan, ISBN-13: 978–0–230–00693–5.

Kılıç, S. (2005, Ocak). 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin Tuna Vilayeti'nde Uygulanması ve Mithat Paşa. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, 24*(37), 99-111. doi:10.1501/Tarar_0000000198

Kılıç, S. (2009). Tanzimat'ın İlanından 1864 Düzenlemesinin Uygulanmasına Kadar Geçen Dönemde Valilik Kurumu. *Tarih Araştırmaları Dergisi, 28*(45), 43-62. doi:10.1501/Tarar_0000000418

Kılınç Adanalı, Y. (2016, September). Rational Choice Theory: Its Merits And Limits In Explainıng And Predicting Cultural Behavior. Ankara: The Graduate School Of Social Sciences Of Middle East Technical University Unpublished PhD Thesis.

Kıyıcı, F. (2019, Mart 09). *Bilimsel Araştırma Yöntemleri.* 05 09, 2024 tarihinde Prof. Dr. Fatih Kıyıcı: https://www.fatihkiyici.com/bilimsel-arastirma-yontemleri/ adresinden alındı

Kızılboğa, R. (2012). Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, 2*(1), 91-109.

Kocabaş, S. (2023). Merkeziyet – Ademi merkeziyet ekseninde Ak Parti Dönemi kamu yönetimi reformları. artın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Koçak, S. Y., & Kavsara, V. (2012, Eylül 01). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi, 10*(20), 61-92.

Korlu, R. K. (2013). Belediyelerin Harcama Yönetiminde Etkinliği Sağlayıcı Karar Alma Mekanizması Ve Katılımcılığın Değerlendirilmesi (Bursa Büyükşehir Belediyesi Katılımcılık Araştırması). Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Koyuncu, B. (2000, Mart). Yerel Özerklik: Modeller ve Karşılaştırmalı Uygulamalar. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(1), 97-117.

Koyuncu, E., & Sertesen, S. (2012). *Yerelleşmede Bir İleri İki Geri.* 10, Şubat. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Yerel Yönetim Reformu Tartışma Dizisi / Politika Notu - 5. 04 16, 2024 tarihinde https://www.tepav.org.tr/upload/files/1328885243-7.Yerellesmede_Bir_Ileri_Iki_Geri.pdf adresinden alındı

Köksal, C. (2015, Haziran). Türkiye'de, ABD'de Ve Fransa'da Valilik Sistemleri Ve İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Rolü. *Türk İdare Dergisi*(480), 85-120.

König, K. (2003, December). On the Typology of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences, 69*(4), 449–462, doi:10.1177/0020852303694002.

Kösecik, M., Kapucu, N., & Sezer, Y. (2003). Becoming An Effective Public Manager In The Global World: District Governors In Turkey. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(1), 105-129.

Kubilay, M. (1998, Eylül). Türkiye'de Mülki İdare Sistemi. *Türk İdare Dergisi*(420), 111-134, YIL: 70, ISSN 1300-3216.

Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration Administrative systems and reforms in Europe.* Edward Elgar, ISBN: 978 1 78643 670 2.

Kul, G. E., & Yüksel, C. (2018, Eylül 30). İktisat İle Siyaset Bilimini Birleştiren İki Farklı Sistematik Yaklaşım: Kamu Tercihi Teorisi Ve Bağımlı Gelişme Teorisi. *Journal of Management and Economics Research, 16*(3), 89-104, https://doi.org/10.11611/yead.394991.

Kulak, S. C. (2006, Mart 26). *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı*. 10 13, 2020 tarihinde Türk Hukuk Sitesi: http://www.turkhukuksitesi.com/makale_248.htm adresinden alındı

Kurt, M., & Yaşar Uğurlu, Ö. (2007, Haziran). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü : İlerleme Raporları İçerik Analizi . *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, IX* (II), 81-109.

Kutlu, Ö. (2016, 09 29). *Mülki İdare Amirleri*. 06 04, 2019 tarihinde T.C. Pazaryolu Kaymakamlığı: http://www.pazaryolu.gov.tr/deneme-3 adresinden alındı

Kutlu, Ö., Gezici, H. S., & Özdemiray, S. M. (2016). Mülki İdare Sisteminin Dünyadan Örneklerle Karşılaştırmalı Bir Analizi. *13. Kayfor Kamu Yönetimi Kongeresi Bildiri Kitabı* (s. 256-268). Konya: Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

Kutlu, Ö., Usta, S., & Kocaoğlu, M. (2009, Aralık 01). Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri Ve Selçuklu Belediyesi Örneği. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 9*(18), 507-532.

Laborde, C. (2000, June). The Concept of the State in British and French Political Thought. *Political Studies, 48*(3), 540-557, https://doi.org/10.1111/1467-9248.00274.

Lamba, M. (2014, Eylül 01). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19*(3), 135-152.

Lan, Z., & Rosenbloom, D. H. (1992, November-December). Editorial: Public Administration in Transition? *Public Administration Review, 52*(6), 535-537, doi:10.2307/977163 .

Lane, J. E. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches.* London: SAGE Publications Ltd, Third Edition, ISBN 0 7619 6748 6.

Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (2007/2009). A typology of mixed methods research designs. *Quality & Quantity: International Journal of Methodology, 43*(2), 265–275, doi:10.1007/s11135-007-9105-3 .

Lijphart, A. (1971, September). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review, 65*(3), 682-693. DOI: https://doi.org/10.2307/1955513.

Loughlin, J., & Peters, B. G. (1997). The Political Economy of Regionalism. M. Keating, & J. Loughlin (Dü) içinde, *State Tradition, Administrative Reform and Regionalization.* Oxon: Routledge.

Loules, D. (1991, Mayıs). The French Revolution And Its Influence Upon Grece. *Tarih Araştırmaları Dergisi, 15*(26), 283-290.

Lynn, L. E. (2006). *Public Management: Old and New.* New York: Routledge, ISBN 0–415–28729–4.

Lyrintzis, C. (1984). Political parties in post-junta Greece: A case of "bureaucratic clientelism"? *West European Politics, 7*(2), 99–118, doi:10.1080/01402388408424473.

Madureira, C. (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28: Portugal.* Portugal: Publications Office of the European Union, ISBN: 978-92-79-90610-7.

Mamatova, A. (2022). Kırgızistan'da Kamu Yönetimi Sisteminin Gelişimi: Örgütsel Ve Fonksiyonel Analiz. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Mamur Işıkçı, Y. (2017, Ocak 30). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5*(1), 167-191, https://doi.org/10.18506/anemon.266070.

Manning, N., & Parison, N. (2003). *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation.* World Bank.

Mecek, M. (2020, Aralık 28). Bir Mülki (Taşra) İdare Birimi Olarak Türkiye'de İl Yönetimleri ve Hukuki - Örgütsel Yapıları. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR), 6*(2), 296-325.

Mengi, A. (1997, Ocak 01). Kamu Yönetimindeki Değişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 52*(1), 505-515, DOI: 10.1501/SBFder_0000001978. https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3109/43035 adresinden alınmıştır

Nitas, K. (2003). Fransa Yönetim Sistemi. K. Nitas (Dü.) içinde, *21. Yüzyılda Yönetim* (s. 229-307). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No: 2, ISBN: 975-585 366 9.

Nohutçu, A. (2005, Bahar). Türk Yönetim Geleneğinde Değişim: "Siyaset Odaklı" Bürokrasiden "Kamu Politikası Odaklı" Bürokrasiye. *Muhafazakar Düşünce*(4), 123-144, YIL: 1.

Nohutçu, A., & Balcı, A. (2013). Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu'nun Yönetilmesinden Kamu'nun Yönetmesi Anlayışına Doğru. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları.* Ankara: Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, ISBN 978-975-02-2574-1.

Nunberg, B. (1992, August). Managing the Civil Service What LDCs Can Learn from Developed Country Reforms. 1-53. Washington: World Bank.

Nunberg, B. (2022). Strengthening Subnational Human Resource Management Systems: A Primer. 1-55. (L. R. Higgins, Dü.) World Bank.

Nutt, P. C. (2005, March 30). Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16*(2), 289–318. doi:10.1093/jopart/mui041 .

Oakeshott, M. (1991). *On Human Conduct.* New York: OXFORD University Press, ISBN: 0-19-827758-x.

Oğur, Y. (2010, 12 23). *89 yıl önce 'üniter' değildik*. 09 19, 2020 tarihinde Haksöz Haber: https://www.haksozhaber.net/89-yil-once-uniter-degildik-19230yy.htm adresinden alındı

Okçu, M., Kösecik, M., Özgür, H., Aktel, M., Kerman, U., Koçak, S. Y., . . . Kanat, S. (2009). *Türkiye ve Fransa'da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üniter Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz.* Isparta.

Oktay, T. (2016). Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye'de Belediye Meclisleri. Y. Demirkaya (Dü.) içinde, *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu* (s. 355-385). İstanbul: WALD (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı), ISBN 978-975-7237-26-6.

Ongaro, E. (2008). Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. *International Journal of Public Sector Management, 21*(2), 101–117, doi:10.1108/09513550810855618.

Onwuegbuzie, A. J., & Leech, N. L. (2006, September). Linking Research Questions to Mixed Methods Data Analysis Procedures 1. *The Qualitative Report, 11*(3), 474-498, https://doi.org/10.46743/2160-3715/2006.1663.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD). (1997). *Managing Across Levels of Government Part One: Overview.* 01 31, 2024 tarihinde https://web-archive.oecd.org/2012-06-15/168227-1902308.pdf adresinden alındı

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016, October). *Country Profile Portugal*. 02 04, 2024 tarihinde OECD: https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Portugal.pdf adresinden alındı

Ortaylı, İ. (1976). Türkiye'de Taşra Yönetim Ve Yöneticiliğinin Evrimi. K. Fişek (Dü.) içinde, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistem-Sorunlar* (s. 3-22). Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1.

Ortaylı, İ. (1999). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı.* Hil Yayın, 2. Baskı.

Ortaylı, İ. (2016). *Türkiye Teşkilat Ve İdare Tarihi.* (A. N. Turan, Dü.) Ankara: Cedit Neşriyat, 5. Baskı, ISBN: 978-975-7352-10-5.

Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review, 16*(4), 349-356, doi:10.2307/3381012 .

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. United States of America: Addison-Wesley Publishing Company Reading, ISBN 0-201-52394-9.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *1. Public Management Review, 8*(3), 377–387, doi:10.1080/14719030600853022.

Osborne, S. P., & McLaughlin, K. (2002). The New Public Management in context. K. McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Dü) içinde, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (s. 7-14). London: Routledge, First Edition, ISBN 0–415–24362–9.

Ozan, M. S., & Yolcu, F. S. (2022, Aralık 31). Yönetim Bilimine Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi Ve Yönetişim Kavramları Ekseninde Bir Bakış. *Journal Of Social, Humanities And Administrative Sciences (JOSHAS), 8*(59), 1794-1803. DOI : 10.29228/JOSHAS.66479, e-ISSN: 2630-6417.

Ömürgönülşen, U. (2003a). "İdare" Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır? *İdarecinin Sesi, 15*(96), 54-56.

Ömürgönülşen, U. (2003b). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar, & H. Özgür (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 3-43). Ankara: Nobel.

Ömürgönülşen, U., & Sadioğlu, U. (2009, Ocak). Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 18*(1), 1-22.

Önder, M. (2023). Kamu Yönetiminde Güncel Eğilimler. M. Önder, & H. Ö. Köse (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Denetim: Temel Paradigmalar, Değişim ve Yeni Yönelişler* (s. 7-36). Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı.

Önen, N., & Reyhan, C. (2009, Aralık). Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi Halkçılık Beyannamesi, Teşkilat-ı Esasiye ve Yasalaşamayan Kanun Tasarıları. *Amme İdaresi Dergisi, 42*(4), 1-23, ISSN: 1300-1795.

Önen, N., & Reyhan, C. (2011). *Mülkten Ülkeye Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929).* İstanbul: İletişim Yayınları, 1. Baskı, ISBN-13: 978-975-05-0955-1.

Öner, Ş. (2020, Temmuz 01). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkez-Yerel İlişkilerinde Kurumsal Değişim ve Dönüşüm. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19*(75), 1335-1353, https://doi.org/10.17755/esosder.625959.

Önver, M. Ş. (2021, Mart 30). Yerelde merkezileşme ile yok sayılan köyler: Subsidiarite ilkesi yönünden. *Turkish Studies - Economy, 16*(1), 515-535. https://dx.doi.org/10.47644/TurkishStudies.48140.

Örselli, E., Bayrakçı, E., & Karabulut, N. (2018, Ekim 15). E-Demokrasiyi E-Katılım Üzerinden Okumak: Kavramsal Bir Analiz. *AVRASYA Uluslararası Araştırmalar Dergisi, 6*(14), 108-127, https://doi.org/10.33692/avrasyad.510627.

Övgün, B. (2016, Kasım 07). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi, 40*(3), 159-180.

Özalp, A. (2009, Haziran 01). Modern Paradigmanın Krizi Ve Devlet Üzerine Etkileri. *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi, 1*(1), 1-10.

Özbay, Ö. (2008, Aralık 1). Çapraz Tablo Analizi Nasıl Yapılır?: Pratik Bir Açıklama. *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları (HÜTAD) Dergisi*(9), 459-470.

Özcan Sarıhan, N. (2023). Belediyelerde Ölçek Ekonomilerinin Etkinlik-Verimlilik ve DemokrasiKatılım Bağlamında Kuramsal Açıdan Tartışılması. *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi, 6*(2), 112-126.

Özcan, İ. Ç. (2023). *Dünyada Ve Türkiye'de Afet Finansmanı* . Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Deprem Ve Risk Azaltma Genel Müdürlüğü, ISBN : 978-625-00-8388-8.

Özçağlar, A. (2005). Türkiye'de Mülki İdare Bölümlerinin İdari Coğrafya Analizi. *Ankara Üniversitesi Coğrafi Bilimler Dergisi, 3*(1), 1-25.

Özçağlar, H. (2014). Tarihsel Süreçte Bucakların Yönetsel Bölünüş İçindeki Yeri ve Önemi. *Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi VIII. Coğrafya Sempozyumu Bildiriler Kitabı* (s. 285-296). Ankara: Ankara Üniversitesi.

Özdamar, K. (2016). *Eğitim, sağlık ve davranış bilimlerinde ölçek ve test geliştirme yapısal eşitlik modellemesi.* Eskişehir: Nisan Kitabevi.

Özdamar, K. (2017). *Eğitim, Sağlık ve Davranış Bilimlerinde Ölçek ve Test Geliştirme Yapısal Eşitlik Modellemesi IBM SPSS, IBM SPSS AMOS ve MINTTAB Uygulamalı.* Eskişehir: Nisan Kitabevi, ISBN: 9789756428924.

Özdemir, A. (2017). Üniversitelerin Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Yeri ve Üniversite Teşkilatı. *İktisadiyat (Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi), 1*(1), 171-192.

Özdemiray, S. M. (2018). *Yeni Kuramsalcılık Ekseninde Mülki İdarede Süreklilik Ve Değişim*. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Özel, M. (1998, Haziran 15). Yerel Yönetimlerimizin Temel Ayakbağı: İdari Vesayet Denetimi. *Öneri Dergisi, 2*(10), 81-90, https://doi.org/10.14783/maruoneri.686807.

Özer, A. (1985, Eylül). Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi. *Türk İdare Dergisi*(368), 9-30, Yıl: 57.

Özer, A. (1993a, Mart). Fransa'da Valilerin Statüsünde Son Durum. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 2*(2), 25-28.

Özer, A. (1993b). Genel İdarenin Taşra Kuruluşları Ve Mülki İdare Amirleri. *Türk İdare Dergisi*(401), 493-534, YIL: 65.

Özer, A. (2007, Mart). Yeni Anayasalarla Mülki İdareye Bakış. *Türk İdare Dergisi*(454), 1-7, YIL: 79, ISSN: 1300-3216.

Özer, M. A. (2005, Ekim 01). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*(59), 3-46.

Özer, M. A. (2006, Nisan 01). Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler. *Sayıştay Dergisi*(61), 3-22.

Özer, M. A. (2012). *"21. Yüzyılın Modern Yönetimi İçin" Geleceğe Yön Veren Yönetim Guruları.* Ankara: Gazi Kİtabevi, I. Baskı, ISBN 978-605-4562-50-3.

Özer, M. A., & Çiftçi, A. (2023, Haziran). Yeni kamu yönetimi anlayışı sonrası kamu yönetiminde paradigma değişimi ve Türkiye açısından bir durum analizi. *Yıldız Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7*(1), 25–38. DOI: 10.14744/ysbed.2023.00029.

Özer, M. A., & İrdem, İ. (2020). *Çıkmazları Karşısında Bürokrasi ve Ötesi.* Ankara: Gazi Kitabevi, ISBN 9786257216371.

Özer, M. A., & Kartal, M. (2021, Nisan 30). Kamu Tercihi Ve Yönetimde Karar Verme: Teorik Bir Değerlendirme. *Hak İş Uluslararası Emek Ve Toplum Dergisi, 10*(26), 75-94, https://doi.org/10.31199/hakisderg.793872.

Özgür, H., & Savaş Yavuzçehre, P. (2016, Aralık 01). Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7*(1), 903-926. http://dergipark.org.tr/tr/pub/jiss/issue/25889/272752 adresinden alınmıştır

Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P., & Ciğeroğlu, M. (2007). Türkiye'de orta ölçekli ve metropoliten kentsel alanların yönetimi. B. Eryılmaz, M. Eken, & M. L. Şen (Dü) içinde, *Kamu Yönetimi Yazıları* (s. 475-514). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Özkan, H. (2022). *Din Eğitimi Açısından Kur'an'a Göre İtâat Kavramının Olgusal Analizi*. İstanbul: Kriter, ISBN: 978-625-8012-87-3.

Özkan, H. (2023, Ekim 30). Din Eğitimi Perspektifinden Siyasetnâmelerde İlmiye Sınıfının Sorunları ve Çözüm Önerileri: Nizâmülmülk'ün Siyasetnâmesi ile Koçi Bey Risalesi Örneği. *Külliye*(TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN 100. YILI ÖZEL SAYISI), 342-370. https://doi.org/10.48139/aybukulliye.1350413.

Özkan, H., & Erdem, C. (2023, Ekim 21). Türk Kültür Tarihinde Mecelle: Küllî Kaidelerinin Eğitim Açısından Analizi. *RumeliDE Dil Ve Edebiyat Araştırmaları Dergisi*, 455-476. https://doi.org/10.29000/rumelide.1372370.

Özmen, A. (2012a). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi, 2*(2), 171-175, ISSN: 2146-5843, E-ISSN: 2146-0078.

Özmen, A. (2012b, Haziran). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Özmen, A. (2013, Mart). Kamuda Yönetim Kültürü. *International Journal of Social Science, 6*(3), 925-946. doi: 10.9761/JASSS836.

Öztekin, A. (2007, Haziran). Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri. *Türk İdare Dergisi*(455), 1-11, YIL: 79.

Öztürk, N. (2006, Mart). Ekonomide Devletin Değişen Rolü. *Amme İdaresi Dergisi, 39*(1), 17-38.

Öztürk, N. K. (2019, Ekim 25). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 33*(4), 1279-1297. http://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/49762/595778 adresinden alınmıştır

Painter, M., & Peters, B. G. (2010a). The Analysis of Administrative Traditions. M. Painter, & B. G. Peters (Dü). içinde Palgrave McMillan, ISBN 978-1-349-36572-2.

Painter, M., & Peters, B. G. (2010b). Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids. M. Painter, & B. G. Peters (Dü) içinde, *Tradition and Public Administration* (s. 19-30). New York: Palgrave McMillan, ISBN 978-1-349-36572-2.

Parlak, B. (2005). Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri. H. Özgür, & M. Kösecik (Dü) içinde, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform.* Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Parlak, B., & Doğan, K. C. (2018, Ağustos 30). Türkiye'de Mevcut İl Yönetimi Ve İlçe Yönetimi: Tarihsel Ve Yapısal Bir İnceleme. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 1*(2), 42-52.

Parlak, B., & Doğan, K. C. (2022). *The Handbook of Public Administration, Vol. 1*. Lyon: Livre de Lyon, First Edition, ISBN: 978-2-38236-299-0.

Parlak, B., & Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar.* Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 4. Baskı, ISBN: 978-605-327-129-1.

Parlak, B., & Ökmen, M. (2016). *Türkiye'de Ve Dünya'da Yerel Yönetimler Teori ve Uygulama.* Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 5. Baskı, ISBN: 978-605-327-306-6.

Paul, S. (1991, March). *Accountability in Public Services Exit, Voice, and Capture.* 03 07, 2024 tarihinde The World Bank: https://documents1.worldbank.org/curated/en/408071468739164508/pdf/multi-page.pdf adresinden alındı

Paul, S. (1993, December). *Strengthening Public Service Accountability A Conceptual Framework.* 03 07, 2024 tarihinde The World Bank: https://documents1.worldbank.org/curated/es/159181468767079566/pdf/multi-page.pdf adresinden alındı

Peker, K., Yörükoğlu, P., & Eryiğit, B. H. (2014, Haziran 01). Türk Demokrasisinin İnşaasında Bürokrasinin Rolü. *Yönetim Bilimleri Dergisi, 12*(23), 165-188.

Peters, B. G. (1994). If Administrative Reform is the Answer, What is the Question? Canberra: Frontiers of Reform Conference.

Peters, B. G. (2002). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration, 24*(2), 153–183, doi:10.1080/02598272.2002.10800399.

Peters, B. G. (2003). Administrative traditions and the Anglo-American democracies. J. Halligan (Dü.) içinde, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries* (s. 10-26). Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited, ISBN 1 84064 712 4.

Peters, B. G. (2008). The Napoleonic tradition. *International Journal of Public Sector Management, 21*(2), 118-132, doi:10.1108/09513550810855627.

Peters, B. G. (2010). Public Administration in the United States: Anglo-American, Just American, or Which American? M. Painter, & B. G. Peters (Dü) içinde, *Tradition adn Public Administration* (s. 114-128). Palgrave McMillan, ISBN 978-1-349-36572-2.

Peters, B. G. (2021). Administrative Traditions: Understanding the Roots of Contemporary Administrative Behavior. OUP Oxford, ISBN 978-0198297253.

Pıtırlı, A. (2000, Aralık). Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Sürecinde Taşra Yönetimimiz. *Türk İdare Dergisi*(429), 21-42.

Polat, G. E. (2023, Ocak). AB Ve OECD KOBİ Ve Girişimcilik Politikaları Bağlamında Verimlilik Arayışları: Türkiye Ve Seçilmiş Ülkeler Karşılaştırması. Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Polat, G. E., & Akçakaya, M. (2022, Aralık 31). Kamu Yönetiminde Verimlilik: Kavramsal Bir İnceleme. *Ekonomi İşletme Siyaset Ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, 8*(2), 250-268. https://dergipark.org.tr/tr/pub/kkujebpir/issue/74541/1130630.

Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience.* Oxford: Blackwell.

Pollitt, C. (2001). CLARIFYING CONVERGENCE. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review, 3*(4), 471–492, doi:10.1080/14616670110071847.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State.* New York: Oxford University Press, 3. Baskı, ISBN 978–0–19–959508–2 .

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity.* London: OXFORD University Press, Fourth edition, ISBN 978–0–19–879517–9.

Pollitt, C., & Summa, H. (1997, January-March). Trajectories of Reform: Public Management Change in Fours Countries. *Public Money & Management, 17*(1), 7-18.

Ravitch, S. M., & Carl, N. M. (2015). *Qualitative Research: Bridging the Conceptual, Theoretical, and Methodological.* United States of America: SAGE Publications, Inc, ISBN 978-1-4833-5174-2.

Resmi Gazete. (1930a, Haziran 19). Dahiliye Memurları Kanunu (10 Haziran 1930 Tarih ve 1700 Sayılı). *1524 Sayılı Resmi Gazete, s. 9113-9115*. 04 19, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1524.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (1930b, Nisan 14). Belediye Kanunu (03 Nisan 1930 Tarih ve 1580 Sayılı). *1471 Sayılı Resmi Gazete*, 8821-8840. 04 26, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (1949, Haziran 18). İl İdaresi Kanunu (16 Haziran 1949 Tarih ve 5442 Sayılı). *7236 Sayılı Resmi Gazete, s.16429-16434*. 04 17, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7236.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (1983a, Mart 12). *Jandarma Teşkilatı, Görev Ve Yetkileri Kanunu (10 Mart 1983 Tarih ve 2803 Sayılı), 17985 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (1983b, Ekim 1983). *Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (24 Haziran 1983 Tarih ve 71 Sayılı), 18181 Sayılı Resmi Gazete*, 1-12.

Resmi Gazete. (1984a, Temmuz 9). *Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (27 Haziran 1984 Tarih ve 3030 Sayılı), 18453 Sayılı Resmi Gazete*. 04 24, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18453.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (1984b, Temmuz 28). *Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine Dair Kanun (11 Temmuz 1984 Tarih ve 3036 Sayılı), 18472 Sayılı Resmi Gazete*, 5.

Resmi Gazete. (1987, Mayıs 16). *3 Mart 1913 Tarihli idarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (16 Mayıs 1987 Tarihli ve 3360 Sayılı), 19471 Sayılı Resmi Gazete*. 05 19, 2020 tarihinde alındı

Resmi Gazete. (1993, Eylül 08). *Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (20 Ağustos 1993 Tarih ve 507 Sayılı), 21692 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2003, 12 24). Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu (10 Aralık 2003 tarihli ve 5018 sayılı). *25326 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2004a, Temmuz 21). *Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (14 Temmuz 2004 Tarihi ve 5219 Sayılı), 25529 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2004b, Temmuz 23). *Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10 Temmuz 2004 Tarih ve 5216 Sayılı), 25531 Sayılı Resmi Gazete*. 04 24, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm#1 adresinden alındı

Resmi Gazete. (2005a, Mart 4). *İl Özel İdaresi Kanunu (22 Şubat 2005 Tarihli ve 5302 Sayılı), 25745 Sayılı Resmi Gazete*. 05 19, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2005b, Mart 31). *Kabahatler Kanunu (30 Mart 2005 Tarih ve 5326 Sayılı), 25772 (Mükerrer1) Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2005c, Mayıs 16). *Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (05 Mayıs 2005 Tarih ve 5345 Sayılı), 25817 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2005d, Haziran 11). *Mahallî İdare Birlikleri Kanunu (26 Mayıs 2005 Tarih ve 5355 Sayılı), 25842 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2005e, Temmuz 13). Belediye Kanunu (03 Temmuz 2005 Tarih ve 5393 Sayılı). *25878 Sayılı Resmi Gazete*. 04 26, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2006a, Şubat 08). *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (26 Ocak 2006 Tarih ve 5449 Sayılı), 26074 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2006b, Temmuz 05). Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (01 Temmuz 2006 Tarih ve 5540 Sayılı). *26219 Sayılı Resmi Gazete*. 04 19, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060705-5.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2006c, Temmuz 12). *Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (01 Temmuz 2006 Tarih ve 5538 Sayılı), 26226 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2008a, Şubat 08). Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (23 Ocak 2008 Tarih ve 5728 Sayılı). *26781 Sayılı Resmi Gazete*. 04 19, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080208-1.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2008b, Mart 22). *Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (06 Mart 2008 Tarih ve 5747 Saylı), 26824 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete*. 04 26, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/03/20080322M1-1.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2009, Haziran 17). Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun (29 Mayıs 2009 Tarih ve 5902 Sayılı). *27261 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2011, Kasım 02). *Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (24 Ekim 2011 Tarihli ve 661 Sayılı), 28103 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2012, Aralık 06). On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (12 Kasım 2012 Tarih ve 6360 Sayılı). *28489 Sayılı Resmi Gazete*. 05 03, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2013, Temmuz 31). Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (13 Temmuz 2013 Tarih ve 6496 Sayılı). *28724 Sayılı Resmi Gazete*. 04 19, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/07/20130731-10.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2014, Mart 13). Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *28940 Sayılı Resmi Gazete*. 04 19, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140313-15.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2015, Nisan 04). *Polis Vazife Ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (27 Mart 2015 Tarih ve 6638 Sayılı), 29316 Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2016a, Temmuz 27). *Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (27 Temmuz 2016 Tarih ve 668 Sayılı), 29783 (2. Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete*.

Resmi Gazete. (2016b, Eylül 01). 674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. *29818 (2. Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete*. 05 11, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2018a, Mayıs 25). *Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (16 Mayıs 2018 Tarih ve 7144 Sayılı), 30431 Sayılı Resmi Gazete*. 05 03, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/05/20180525-18.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2018b, Temmuz 09). Anasayada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlaması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK/703). *30473 Sayılı Resmi Gazete-3. Mükerrer*. 04 17, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (2018c, Temmuz 10). Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usüllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 3). *30474 Sayılı Resmi Gazete*. 04 19, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-3.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (2018ç, Temmuz 15). Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 4). *30479 Sayılı Resmi Gazete*. 06 05, 2020 tarihinde

https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-1.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (2018d, Temmuz 28). Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *30492 Sayılı Resmi Gazete*. 04 17, 2020 tarihinde https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180728-3.htm adresinden alındı

Resmi Gazete. (2021, Haziran 02). İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Yönetmeliği. *31499 Sayılı Resmi Gazete*.

Reyhan, C. (2002, Nisan). Bir Belge: Yerel Yönetim Metinleri XXIX - İdare - i Nevahi Nizamnamesidir. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 11*(2), 107-111.

Ridley, F. F. (1995, July). Reinventing British Government. *Parliamentary Affairs, 48*(3), 387–400, doi:10.1093/oxfordjournals.pa.a052541 .

Rivero, J., & Waline, J. (2000, Aralık). Fransa'da Vali ve Kaymakamların Görevleri ve Statüleri. *Droit administratif* (A. Özer, Çev., s. 1-20, YIL: 72). içinde Dalloz.

Robinson, M. (2015). *From Old PuAdministration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries.* 01 07, 2024 tarihinde UNDP (United Nations Development Programme): https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf adresinden alındı

Rogers, E. M. (2003). *Diffusion Of Innovations.* New York: Free Press, Fifth Edition, ISBN 0-7432-5823-1.

Rose, P., Beeby, J., & Parker, D. (1995, June). Academic rigour in the lived experience of researchers using phenomenological methods in nursing in nursing. *Journal of Advanced Nursing, 21*(6), 1123-1129. doi:10.1046/j.1365-2648.1995.21061123.x .

Rutgers, M. R. (2001, May). Traditional Flavors? The Different Sentiments in European and American Administrative Thought. *Administration & Society, 33*(2), 220–244, doi:10.1177/00953990122019749.

Sager, F., Rosser, C., Hurni, P. Y., & Mavrot, C. (2012). How Traditional Are The American, French And German Traditions Of Public Administration? A Research Agenda. *Public Administration, 90*(1), 129–143, doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01949.x.

Salihoğlu, E., & Çapar, S. (Dü). (2016). *21. Yüzyılda Yönetim - II.* Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV), ISBN: 978-605-65158-5-9.

Sanal, R. (1998, Şubat 01). Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler Ve Yönetim Desenindeki Değişmeler. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, 6*(22), 173-200, DOI: 10.1501/Tite_0000000122, ISSN: 1303-5290.

Sanal, R. (2000, Aralık). Bazı Avrupa Ülkelerinde Genel Yönetimin Taşra Örgütü Olarak İllerin Durumu. *Türk İdare Dergisi*(429), 103-115.

Saran, U. (2005, Aralık 01). Kamu Kesiminde Küresel Taleplere Yönelik Stratejik Değişim Ve Yeniden Yapılanma Yaklaşımı. *Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 5*(10), 29-48. https://dergipark.org.tr/tr/pub/susead/issue/28432/302847.

Sarıtürk, M. (2020, Şubat 11). Girişimcilik ve Girişimci Kamu Yönetimi. *Econharran Harran Üniversitesi İİBF Dergisi, 4*(5), 66-90.

Saygılıoğlu, N., & Arı, S. (2003). *Etkin Devlet Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi.* İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları, Birinci Basım, ISBN: 975-8362-21-6.

Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2013, Spring). Are We All Set? *Qualitative & Multi-Method Research, 11*(1), 5-8.

Seçilmiş, C., Sarı, Y., & Kılıçlar, A. (2016, Mart 30). Kamu Yönetiminde Mülki İdare Amirlerinin Sergiledikleri Liderlik Tarzlarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Araştırma. *İşletme Araştırmaları Dergisi (İAD), 8*(1, ISSN: 1309-0712), 117-139.

Sencer, M. (1984a, Haziran). Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi. *Amme İdaresi Dergisi, 17*(2), 21-44.

Sencer, M. (1984b, Eylül). Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal Ve Yönetsel Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi, 17*(3), 46-71.

Seyitdanlıoğlu, M. (1996, Mart). Bir Belge: Yerel Yönetim Metinleri (III) Tuna Vilayeti Nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5*(2), 67-81.

Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 4*(8), 147-171.

Sezer, Ö., & Vural, T. (2010, Temmuz-Aralık). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi* (159), 203-219.

Sezer, Y., Müyesser, M. K., & Dura, Y. C. (2018, Eylül-Ekim). Performans İzleme Ve Değerlendirme Sistemi. *İdarecinin Sesi*(185), 91-94.

Siverekli, E., & Duman, A. K. (2015, Nisan 30). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Ve Türkiye Yansımaları. *İller ve Belediyeler Dergisi*(802), 24-36, ISSN 1308-6707.

Sotiropoulos, D. A. (2004, May). Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective. *West European Politics, 27*(3), 405-422, doi:10.1080/0140238042000228077.

Soylu, S. (2019). İçişleri Bakanı Süleyman Soylu'nun Konuşması. TİAV içinde, *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı - Çalıştay Raporu* (s. 5-

15). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), ISBN: 978-605-69723-4-8.

Soyupek, Y. (2015, Nisan 01). Hukuki ve İdari Açıdan Napolyonist Devletlerde Teftiş Sistemi ve Teftiş Birimleri. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5*(1), 315-336.

Sönmez, M. (2003, Şubat). Mülki İdare Amirleri Ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye-Fransa Örneği). Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Sönmez, M. (2014, Aralık). Mülki İdare Sistemini Etkileyen Faktörler. *Türk İdare Dergisi*(479), ISSN 1300-3216, 243-278.

Sönmez, M. (2016). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasasından Sonra Türkiye'de Valinin Konumu ve Fransa ile Karşılaştırılması. Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar, & G. Tenikler (Dü.), *Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü* içinde (s. 211-245). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, ISBN: 978-605-62806-0-3.

Sözen, S. (2005). *Teori Ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi.* Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Birinci Baskı, ISBN 975 347 995 6.

Sözen, S., & Shaw, I. (2002, November 01). The international applicability of "new" public management: lessons from Turkey. *International Journal of Public Sector Management, 15*(6), 475-486. https://doi.org/10.1108/09513550210439625.

STGM (Sivil Toplum Geliştirme Merkezi). (tarih yok). *TBMM Uzlaşma Komisyonunun Yeni Anayasa Taslağı Çalışmalarına Sivil Toplum Örgütlerince Sunulmak Üzere Sivil Toplum Geliştirme Merkezi Tarafından Hazırlanan, Örgütlenme Özgürlüğü Alanına İlişkin Sivil Toplum Anayasa Önerileri*. 10 03, 2020 tarihinde STGM: http://panel.stgm.org.tr/vera/app/var/files/o/r/orgutlenme-ozgurlugu-stgm-2-2-3.doc adresinden alındı

Stillman, R. J. (1997, July-August). American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration? *57*(4), 332-338.

Subirats, J. (1990). Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise. *Working Paper n.20*, 1-16. https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2009/1301/pdf/WP_I_20.pdf adresinden alınmıştır

SurveyMonkey. (tarih yok). *Çapraz tablo nedir ve ne zaman kullanılır?* 04 29, 2024 tarihinde SurveyMonkey: https://tr.surveymonkey.com/mp/what-is-a-crosstab-and-when-to-use/ adresinden alındı

Sürgit, K. (1968, Eylül). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı. *Amme İdaresi Dergisi, 1*(2), 1-10.

Şahin, Y. (2019). İçişleri Bakanlığının Vizyonu İle Merkez Ve Taşra Teşkilat Yapısına Bakış. TİAV içinde, *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı - Çalıştay Raporu* (s. 35-36). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), ISBN: 978-605-69723-4-8.

Şener, H. E. (2007). Kamu Yönetiminde Postmodernizm. Ş. Aksoy, & Y. Üstüner (Dü) içinde, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* (s. 31-47). Ankara: Nobel.

Şener, M., & Erol, A. (2018, Eylül-Ekim). Muhtar Bilgi Sistemi. *İdarecinin Sesi*(185), 79-81.

Şengül, R. (2011). *Yerel Yönetimler.* Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2. Basım, ISBN: 978-605-5936-59-4.

Şengül, R. (2012, Aralık). Fransa'da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2*(2), 13-21.

Şengül, R. (2013, Aralık 01). Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin İşlevselliği Üzerine Bir Alan Araştırması: Bartın Örneği. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15*(2), 67-86.

Şengül, R. (2014). Fransa'da İl Yerel Yönetimlerinin Geleceği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4*(2), 49-56.

Şimşek, M. (2017). Tanzimat Dönemi Osmanlı Taşra Teşkilatında Nahiye Yönetimi: Kıreli Örneği. *Çatalhöyük Uluslararası Turizm Ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*(2), 53-75.

T.C. Adalet Bakanlığı. (tarih yok). *Aday Memur Hazırlayıcı Eğitimi İdare Hukuku Ders Notu.* Adalet Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (1973). *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977.* Başbakanlık Basımevi.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi. (1999, 08 13). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Tertip: 5 Resmî Gazete Tarihi: 14.08.1999 Sayısı: 23786 Kabul Tarihi: 13.08.1999. 09 14, 2020 tarihinde https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709-19990813.pdf adresinden alındı

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi. (2002, 01 22). Kamu İhale Kanunu. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi. (t.y.). *Türk Ceza Kanununun Yürürlükten Kaldırılmış Hükümleri.* 05 28, 2020 tarihinde https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/5.3.765.pdf adresinden alındı

T.C. Cumhurbaşkanlığı Mezvuat Bilgi Sistemi. (1982, 11 09). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. 17863 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete, Tertip : 5, Cilt : 22, Sayfa : 3: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf.

T.C. İçişleri Bakanlığı. (2002). *Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyon Raporları.* Ankara.

T.C. İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü. (2015, 02 15). *Muhtar Bilgi Sistemi*. 02 14, 2022 tarihinde https://www.icisleri.gov.tr/bilgiteknolojileri/muhtar-bilgi-sistemi-projesi adresinden alındı

T.C. İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü. (2017a, 08 11). *e-Otoban*. 03 14, 2022 tarihinde https://www.icisleri.gov.tr/bilgiteknolojileri/e-otoban-projesi adresinden alındı

T.C. İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü. (2017b, 09 01). *İLYAS - İl Yatırım Takip Sistemi*. 03 14, 2022 tarihinde https://www.icisleri.gov.tr/bilgiteknolojileri/il-yatirim-takip-sistemi-projesi adresinden alındı

T.C. İçişleri Bakanlığı Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü. (2024). *İZDES - İzleme Değerlendirme Sistemi*. 01 13, 2024 tarihinde Projeler: https://www.icisleri.gov.tr/bilgiteknolojileri/izleme-degerlendirme-sistemi-projesiizdes# adresinden alındı

T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü. (2020a). *İlçe Belediyesi Sayısı.* 10 18, 2020 tarihinde İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü: https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx adresinden alındı

T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü. (2020b). *T.C. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü.* 10 18, 2020 tarihinde Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı: https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx adresinden alındı

T.C. İçişleri Bakanlığı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı. (2014). *Sessiz Devrim Türkiye'nin Demokratik Değişim ve Dönüşüm Envanteri (2002-2014).* Ankara: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Yayınları: 4, Genişletilmiş 4. Baskı, ISBN: 978-605-149-701-3.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2015, Haziran). *2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.* 10 07, 2022 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Çevre Ve Şehircilik Bakanlığı: https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2014_yili_faaliyet_raporu-20190429162813.pdf adresinden alındı

Tartanoğlu, S. (2018, 07 29). *'Süper valiler'i Erdoğan ve Soylu paylaşamıyor*. 04 17, 2020 tarihinde Cumhuriyet Gazetesi: http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/super-valileri-erdogan-ve-soylu-paylasamiyor-1040564 adresinden alındı

Taş, S. (tarih yok). *1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Çözümleme Amme İdaresi Dergisi İncelemesi 1980–2005.* 04 10, 2024 tarihinde http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/wp-

content/uploads/sites/732/2022/07/Tas-Sevcan-1980-sonrasi-Tu%CC%88rk-kamu-yo%CC%88netimi-yazini-u%CC%88zerine-bir-c%CC%A7o%CC%88zu%CC%88mleme-Amme-I%CC%87daresi-dergisi-incelemesi-1980-2005.pdf adresinden alındı

Taylor, F. W. (1947). *Scientific Management: Comprising Shop Management, the Principles of Scientific Management [and] Testimony Before the Special House Committee.* New York: Harper & Brothers, Third Edition, ISBN 0-8371-5706-4.

TBMM TUTANAK DERGİSİ. (1984, Temmuz 11). *T.B.M.M. TUTANAK DERGİSİ 88 inci Birleşim, Dönem:17, Cilt: 5, Yasama Yılı: 1*, 50-104, Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6) 1-26.

Tek Turan, H. (tarih yok). *Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri.* 12 10, 2023 tarihinde https://www.academia.edu/: https://www.academia.edu/9112237/B%C3%B6lgeler_Avrupa_s%C4%B1nda_Frans%C4%B1z_Yerel_Y%C3%B6netimleri adresinden alındı

Tekdere, M. (2018, Kasım). Yerel Vergi Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye'deki Belediyelerin Finansmanı Açısından Bir Model Önerisi. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Tekin, Ö. F. (2023, Nisan 27). Kamu Yönetiminin Güncel İlkeleri Ve Politika Transferlerine Etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(76), 94-112. DOI: 10.51290/dpusbe.1201538, E-ISSN: 2587-005X.

Tekmen, M. (2007, Aralık). Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında İdarenin Yeri. *Türk İdare Dergisi*(457), 1-11, Yıl: 79, ISSN: 1300-3216.

The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). (t.y.). *Local And Regional Government In Europe Structures And Competences.* CEMR.

Toker, C. (2003). Yunanistan Yönetim Sistemi. K. Nitas (Dü.) içinde, *21. Yüzyılda Yönetim* (s. 391-405). Ankara: Türk İdarei Araştırmalar Vakfı, Yayın No: 2, ISBN: 975-585 366 9.

Toprak Karaman, Z. (2000, Mart). Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*(426), 37-53, YIL: 72.

Torres, L. (2004, September 10). Trajectories in public administration reforms in European Continental countries. *Australian Journal of Public Administration, 63*(3), 99–112, doi:10.1111/j.1467-8500.2004.00394.x.

Tortop, N. (1972, Mart). Belediyelerimiz. *Amme İdaresi Dergisi, 5*(1), 76-78.

Tortop, N. (1987, Eylül). İl Özel İdarelerinin Durumu Ve Yeni Getirilen Değişiklikler. *Amme İdaresi Dergisi, 20*(3), 3-11.

Tortop, N. (1994, Kasım). İspanya'da Yerel İdareler ve Mali Olanakları. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 3*(6), 57-60.

Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2012). *Yönetim Bilimi.* Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 9. Baskı (Ekim), ISBN: 978-605-133-389-2.

Tosun, İ., & Dülgar, İ. P. (2019, Aralık 31). Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımında İki Kırılma Noktası: Herbert Simon ve Kamu Tercihi Okulu. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 33*(47), 159-174.

Toy, G. (2021). Kamu Hizmetlerinde Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklılığa Dönüşüm. *Abant Sosyal Bilimler Dergisi, 21*(2), 317-340, https://doi.org/10.11616/basbed.vi.849337.

Tozlu, A. (2014, Ağustos). Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi . T.C. Kalkınma Bakanlığı, Yayın No: 2908 .

Tunç, A., & Pak, E. B. (2017, Ekim 30). Yunanistan'ın Devlet Ve Kamu Yönetimi Yapısı. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22*(4), 1189-1201,.

Tural, E. (2005, Ocak). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 14*(1), 71-91.

Turan, H. T. (2015, Aralık 15). 5355 Sayılı Yasaya Göre Türkiye'de Birlikler: Hizmet Sunumunda Adem-i Merkeziyetçi ve Katılımcı Yaklaşım. *Strategic Public Management Journal, 1*(2), 72-87, DOI: 10.25069/spmj.290429.

Turgut, K. (2011, Mayıs-Haziran). Anayasalarda Âdem-i Merkeziyet Düşüncesi. *İdarecinin Sesi Dergisi*(145), 13-18.

Turgut, K. (2012, Mayıs-Haziran). Editörden. *İdarecinin Sesi Dergisi*(151), 5.

Turgut, K. (2014, Temmuz-Ağustos-Eylül). Değişen Yönetim Anlayışı ve Mülki İdare Amirleri. *İdarecinin Sesi*, 42-44.

Türe, İ. (1998, Haziran). Türkiye'de Bölge Yönetiminin Niteliği Sorunları ve Çözüm Arayışları. *Amme İdaresi Dergisi, 31*(2), 63-79.

Türk Dil Kurumu (TDK). (2020). *Güncel Türkçe Sözlük*. 10 10, 2022 tarihinde T.C. Başbakanlık Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu: http://www.tdk.gov.tr adresinden alındı

Türk İdareciler Derneği (TİD). (22, Mart 2013). *Mülki İdare Amirleri Anket Çalışması.* 07 27, 2018 tarihinde Türk İdareciler Derneği: http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/ANKET%20SONUCU/TID_ANKETI.pdf adresinden alındı

Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV). (2014). *Toplumda İçişleri Bakanlığı Ve Mülki İdare Amirleri Algısı Rapor III Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı.* Ankara: TİAV, ISBN: 978-605-65158-1-1.

Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV). (2019). *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalıştayı - Çalıştay Raporu.* Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı İktisadi İşletmesi (TİAV), ISBN: 978-605-69723-4-8.

Türker, M. (2003). K. Nitas (Dü.) içinde, *21. Yüzyılda Yönetim* (s. 519-552). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No: 2, ISBN: 975-585 366 9.

Türker, M. (2003). İtalya Yönetim Sistemi. K. Nitas (Dü.) içinde, *21. Yüzyılda Yönetim* (s. 519-552). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No:2, ISBN: 975-585 366 9.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (1926, Haziran 26). *Teşkilatı mülkiye kanunu (30 Mayıs 1926 Tarih ve 877 Sayılı), 404 Sayılı Resmi Gazete*.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (1961, Temmuz 20). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.* https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1961/1961-ilkhali/1961-ilkhali.pdf adresinden alınmıştır

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (1984, Temmuz 11). *T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem: 17, Cilt: 5, Yasama Yılı: 1.* 05 31, 2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c005/tbmm17005088.pdf adresinden alındı

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2003a, Aralık 16). *22. Dönem Kanun Teklifi Bilgileri (Geçmiş Dönem), Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun Teklifi*. 04 26, 2020 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=25952 adresinden alındı

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2003b, Aralık 21). *Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun (21 Aralık 2003 Tarihli ve 5025 Sayılı)*. 04 26, 2020 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5025.html adresinden alındı

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2003c, Aralık 29). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731)*. 04 26, 2020 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi: https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm adresinden alındı

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2004a, Ocak 07). T.B.M.M. Tutanak Dergisi 39 uncu Birleşim. 04 26, 2020 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b039m.htm adresinden alındı

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2004b, Mart 03). *İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/767)*. 09 24, 2022 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi:

https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss583m.htm adresinden alındı

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2004c, Nisan 26). *Mahallî İdare Birlikleri Kanunu Tasarısı ve İçişleri Komisyonu.* 04 20, 2024 tarihinde https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss819m.htm adresinden alındı

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM). (2023). *2022 Yılı Bilgi Edinme Genel Raporu.* 03 07, 2024 tarihinde TBMM: https://www5.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2022_yili_degerlendirme_raporu.pdf adresinden alındı

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (TCCB). (2003a, Aralık 26). *5019 Sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" (Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen)*. 04 24, 2020 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı: https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6072/5019-sayili-kanun adresinden alındı

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (TCCB). (2003b, Aralık 30). *5025 sayılı Kanun*. 04 26, 2020 tarihinde https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6082/5025-sayili-kanun adresinden alındı

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (TCCB). (2003c, Aralık 30). 5026 sayılı Kanun. 04 26, 2020 tarihinde https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6083/5026-sayili-kanun adresinden alındı

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE). (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor - KAYA.* Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, ISBN: 975-7669-17-2.

Türkyılmaz, A. (2013). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Vatandaş/Müşteri Odaklı Yaklaşım. *Denetişim*(11), 49-63.

Ulucak, B. (2010). Türkiye'de Mülki İdare Sistemi Ve Sistemin Güncel Sorunları. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Uludağ, A. (2018, Temmuz 09). *Yargıya kuşatma: MİT ekibi gizlenecek*. 04 19, 2020 tarihinde Cumhuriyet Gazetesi: http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/yargiya-kusatma-mit-ekibi-gizlenecek-1022050 adresinden alındı

Uluoğlu, C. (2008). Bilimsel Makale Yazım Teknikleri. *Sağlık Bilimlerinde Süreli Yayıncılık 2008 6. Ulusal Sempozyum Bildirileri*, (s. 97-98).

Us, E. (2012). *Hukuki Boyurutla Evrensel Hizmet.* İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık A.Ş., ISBN: 978-605-5373-52-8.

Uslu, A. (2014). *2000'li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem Ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki*

Etkileri. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Usta, S., & Bilgiç, E. (2017, Aralık 29). Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Strategic Public Management Journal, 3*(Özel Sayı), 121-137. https://doi.org/10.25069/spmj.344707.

Usta, S., & Bilici, G. (2021, Aralık). Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Unsurları Ve Düşünsel Arka Planı. *Journal Of Social, Humanities and Administrative Sciences, 7*(46), 2341-2351.

Uygun, O. (2015, Aralık). Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*(2, ISSN: 2149-9543), 1-27.

Uysal Şahin, Ö. (2014). Vatandaş Odaklı Yönetim İçin Vadandaş Odaklı Denetim. *Sayıştay Dergisi*(92), 35-63.

Uzun, T. (2009, Aralık 01). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 223-246.

Ünlü, A. (2017, Kasım 20). *Bakan Soylu bu devrimi yapabilir*. 04 19, 2021 tarihinde https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmetunlu/bakan-soylu-bu-devrimi-yapabilir-2041165 adresinden alındı

Ünlüer, M. (2003, Mayıs). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Mülki İdareye Yansıması. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Üstüner, Y. (2000, Eylül). Kamu Yönetimi Kuramı Ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi, 33*(3), 15-31.

Vikipedi. (2020, 09 12). *Teşkîlât-ı Esâsîye Kanunu*. 09 19, 2020 tarihinde Vikipedi Özgür Ansiklopedi: https://tr.wikipedia.org/wiki/ Teşkîlât-ı_Esâsîye_Kanunu adresinden alındı

Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms Competition, Contracting and the New Public Management* . New York: Palgrave Macmillan, 1st edition, ISBN 978-0-333-58806-2.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization.* (T. Parsons, Dü., A. M. Henderson, & T. Parsons, Çev.) New York: The Free Press; The Falcon's Wing Press.

Whitcomb, E. A. (1974, Ekim). Napoleon's Prefects. *The American Historical Review, 79*(4), 1089-1118, doi:10.2307/1869564.

Wise, L. R. (2002, September/October). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review, 62*(5), 555-567, http://www.jstor.org/stable/3110016.

Yamamoto, H. (2003, January). New Public Management - Japan's Practice. *IIPS Policy Paper 293 E*, 1-31.

Yamamoto, K. (2006, January 17). Performance of semi-autonomous public bodies: linkage between autonomy and performance in Japanese agencies. *Public Administration and Development, 26*(1), 35-44, https://doi.org/10.1002/pad.369.

Yaslıkaya, R. (2019, Eylül 30). Yerel Yönetimlerde Ölçek Ekonomisi: Teori, Kavram ve Tartışmalar. *Liberal Düşünce Dergisi, 24*(95), 163-192, https://doi.org/10.36484/liberal.612182.

Yazıcıoğlu, R. (1995). Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma. *Yeni Türkiye Dergisi (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), 4*, 34-53, Yıl: 1, ISSN: 1300-4174.

Yiğit, M. (2015, Haziran). 2000 Sonrası Merkezi Ve Yerel Yönetimin Görev Bölüşümünde Değişen Konsept Ve Yapısal Sorunlar. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yayımlanmamış Doktora Tezi.

Yıldırım, A. (1999, Ocak 01). Nitel Araştırma Yöntemlerinin Temel Özellikleri ve Eğitim Araştırmalarındaki Yeri ve Önemi. *Eğitim ve Bilim*, 7-17.

Yıldırım, A. (2014). Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *The Journal of Academic Social Science*, 197-217, DOI : 10.16992/ASOS.108.

Yıldız, C. (2011, Mayıs-Haziran). Türkiye'nin Yönetim Yapısında Yetki Paylaşımı. *İdarecinin Sesi*, 30-35.

Yıldız, D., & Uzunsakal, E. (2018, Haziran 26). Alan Araştırmalarında Güvenilirlik Testlerinin Karşılaştırılması Ve Tarımsal Veriler Üzerine Bir Uygulama. *Uygulamalı Sosyal Bilimler Dergisi, 2*(1), 14-28.

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

Yıldız, M., & Ateş, H. (2023, Ekim). Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetimi: Yüz Yıllık Reform Deneyiminin Makro Analizi. *Türk İdare Dergisi*(Özel Sayı), 61-84.

Yıldız, M., & Avcı, M. (2023, Ekim 29). Kamu Yönetiminde Demokratik Dönüşümün Konusu Olarak Mülki İdare Sistemi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, 14*(100. Yıl Özel Sayısı), 382-402. https://doi.org/10.21076/vizyoner.1322168.

Yıldız, S. (2017, Aralık). Sosyal Bilimlerde Örnekleme Sorunu: Nicel Ve Nitel Paradigmalardan Örnekleme Kuramına Bütüncül Bir Bakış. *Kesit Akademi Dergisi*(11), 421-442. Yıl: 3. ISSN: 2149 - 9225 .

Yılmaz, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.

Yılmaz, A., Güler, T., & Güven, Y. (2020, Ekim). Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sürecinde Türkiye'de Mülki İdare Sisteminin Dönüşümü. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 29*(4), 45-71.

Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri.* T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, ISBN 975-19-2684-X.

Yolal, M. (2018, Ocak 07). Nobel Ödülü Sahibi James M. Buchanan'ın Konseptinden Kurallar. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 17*(65), 160-179, https://doi.org/10.17755/esosder.312170.

Yozgat Bozok Üniversitesi. (tarih yok). *1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarını Karşılaştırılması*. 06 10, 2020 tarihinde alındı

Yördem, Y., & Şeker, H. (2018, Aralık 25). Türkiye' nin İdari Yapısı ve Mülki İdarenin Yeri. *Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi, 2*(4), 10-24.

Yunak, Y. (2013, Temmuz-Ağustos). Mülki İdare İçin Mavi Okyanus Stratejisi. *İdarecinin Sesi Dergisi*(157), 78-79.

Yücel, Y. (1974, Ekim 20). Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona Dair Genel Gözlemler. *BELLETEN. https://doi.org/10.37879/ttkbelleten.1168943, 38*(152), 657-708.

Yüksel, A. (1995a, Mayıs-Haziran). İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması. *Yeni Türkiye Dergisi (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı)*(4), 251-254, Yıl: 1, ISSN: 1300-4174.

Yüksel, A. (1995b, Temmuz). İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 4*(4), 3-7.

Zagrodzki, M., & Tek Turan , H. (2015, Mart). Türkiye ve Fransa Valilik ve Kaymakamlıkların Kurumsal Kapasitesi. *İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II. Aşama UNDP Kitap Serisi: Türkiye'deki İç Güvenlik Kuvvetlerinin Sivil Gözetimi*. (S. Roche, Derleyici) Ankara: Ertem Matbaa, ISBN 978-605-9239-08-0.

Zengin, O. (2009). Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. B. Övgün (Dü.) içinde, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (s. 1-41). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını - 5, ISBN: 978-975-282-846-7.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi, 2*, 93-116. http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/2014-2/4.pdf adresinden alınmıştır

EK1 ETİK ONAY BELGESİ

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma ve Yayın Etiği Kurulu

ETİK ONAY BELGESİ

Üniversitemiz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora öğrencisi **Öznur YAVUZ**'un, danışmanı **Prof. Dr. Hamza ATEŞ** tarafından sunulan "***Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği: Fonksiyonları ve İşleyişindeki Değişim***" başlıklı, anket ve mülakat içeren Doktora tez çalışmasına dair ilgili dosya incelenmiş ve anket ile mülakat çalışmasının içeriğinde etik olarak bir sorun olmadığına, ön koşulsuz olarak oybirliği / **oyçokluğu** ile karar verilmiştir.

Tarih: 01.09.2021 Sayı: 2021/50

Prof. Dr. Alim YILMAZ
Başkan

Prof. Dr. İbrahim SUBAŞI
Üye

Prof. Dr. Turhan KAÇAR
Üye

Prof. Dr. Ali TAN
Üye

Prof. Dr. Özden Zeynep OKTAV
Üye

Prof. Dr. Ahmet AKIN
Üye
(toplantıya katılmadı)

EK2 BAKANLIK ÜST YAZI

İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürlüğü

Sayı : E-47464055-300-2200000505 06.01.2022
Konu : Öznur YAVUZ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı öğrencilerinden Öznur YAVUZ'un Prof. Dr. Hamza ATEŞ danışmanlığında yürütmekte olduğu " Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği: Fonksiyonları ve İşleyişindeki Değişim " başlıklı bilimsel araştırma kapsamında hazırlanan anket formuna https://forms.gle/ZbHeWK2w66Pp3PUJA linkinden ulaşılabilmekte olup, Etik Kurul Onay Belgesi ekte sunulmuştur.

Söz konusu anketin 81 İl Valiliği ve İlçe Kaymakamlıklarında görev yapmakta olan mülki idare amirlerine duyurulması hususunda bilgilerinizi ve gereğini arz ederim.

Prof. Dr. Gülfettin ÇELİK
Rektör

Ek:
1- Anabilim Dalı Yazı
2- Öznur YAVUZ Etik Onay Belgesi

Belge Doğrulama Kodu: F3TD4UA

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Takip Adresi: https://ubys.medeniyet.edu.tr/ERMS/Record/ConfirmationPage/Index

Adres: Dumlupınar Mahallesi,
D-100 Karayolu No:98
Kadıköy / İstanbul
Telefon No: (0 216) 2803333
e-Posta:
Kep Adresi: istanbulmedeniyetuni@hs01.kep.tr

Faks No: (0 216) -280202 - 0216
İnternet Adresi: www.medeniyet.edu.tr

Bilgi için : Hande Yavuz Gezer
Memur
Telefon No:

1/1

EK3 MÜLAKAT SORULARI

- Özellikle 2000'lerden sonra devleti dönüştüren gelişmeler yaşandı. Yasaların, reformların v.s. mülki idareye yansımaları nasıl oldu? Görevlerini artırdı mı? Daralmaya mı gidildi?
- Geçmişten günümüze kadar uzanan mülki idare sistemi günümüzde önemini ve etkinliğini halen sürdürmekte midir?
- Devletin elde ettiği ekonomik ve toplumsal gelişmelerin ülke topraklarında eksiksiz şekilde dağıtılmasında mülki idare sistemi yerine başka araçlar da kullanılabilir mi?
- Mülki idare sistemi günün gelişen ve değişen şartlarında Türkiye için yeterli midir? Mülki idare sisteminde meydana gelen yeni koşullar dikkate alınarak bir reform çalışması yapılmalı mıdır?
- Gelecekte Valinin seçimle göreve gelebileceği hakkındaki görüşleriniz nelerdir?
- Merkezin temsilcisinin seçimle güçlendirilmiş olarak gelmesi hizmetler açısından daha mı etkili olur?
- "*Mülki idare sistemi kaldırılarak yerini seçimle gelen organlara bırakmalıdır*" düşüncesine katılıyor musunuz? Mülki idare sistemi olmadan da bir il yönetimi düşünülebilir mi?
- Günümüzde sürekli yerelleşme reformları gündeme getiriliyor. Sizce yerel yönetimler mülki idarenin sınırlarına gelir mi? Mülki idarenin icrai görevleri haricindeki görevleri yerele devir olabilir mi?
- Sizce Mülki idare gelecekte sadece güvenlikten sorumlu bir makam haline dönüşebilir mi?
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin mülki idare sistemi üzerindeki etkileri nelerdir? Vali ve Kaymakamlar artık Cumhurbaşkanının temsilcisi olması sebebiyle daha mı güçlüler?
- Sizce son yıllarda kamu bürokrasisi içinde Mülki İdare Amirliği mesleğinin statüsü aşındı mı?
- Mülki idarede açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının esas olduğunu düşünüyor musunuz?
- Sizce mülki idarede açık ve net çizgilerle belirlenmiş bir performans değerlendirme anlayışı mevcut mu?
- Sizce mülki idare amirleri rekabetçi midirler? Rekabete açık mıdırlar?
- Sizce mülki idare katı, merkeziyetçi, hiyerarşik bir yapıya mı sahiptir? Yoksa bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılarak esnek bir yapılanmaya mı gidildi?
- Sizce hizmetlerin büyük bir kısmı, özel sektör tarafından sözleşmeye bağlı olarak yürütülebilir mi?

- Sizce kamu hizmetinin yürütülmesinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin birlikte iş birliği ve ortaklığı mümkün müdür?

- STK'lar ile Büyükşehir ve diğer belediyeler bakımından görev yapış şekliniz ne şekilde gerçekleşiyor? Görev çakışması oluyor mu?
- Sizce ideal bir idari yapılanma nasıl olmalı?

EK4 METİN İÇİ MÜLAKATLARDA YER VERİLMEYEN SORU

Fransız ekolü olarak görülen mülki idare amirleri neden çoğunlukla İngiltere'de eğitim görüyor? Sorusuna verilen cevaplar aşağıda yer almaktadır.

> Bu uygulamayı rahmetli Sayın Turgut ÖZAL başlatmıştı. Sebebini söylerken ÖZAL '*Bir mülki idare amiri Avrupa'yı mutlaka görmeli, ufku açılsın gençlerin'* şeklinde ifade etmişti. Sekiz aylık sürenin ilk beş ayı dil öğrenme son üç ayı politika ve devlet yönetimi idi. Oranın parlamentosuna gidiliyor ve devlet kurumlarında inceleme yapılıyordu. Sonrasında eğitim görülecek ülkeler İngiltere, Almanya, Fransa olarak belirlendi. Ardından iki yıl İngiltere, Almanya, Fransa, Rusya, İspanya, Ürdün denendi. Şu anda mülki idare amirleri İngiltere, Almanya, Fransa'da eğitim görmektedirler. 1985 yılında başlayan uygulamada İngiltere'nin tercih edilmesi açıkçası o dönem hâkim olan dilin İngiltere'de kullanılması sonucuydu. (K1)

> İngiltere'deki eğitim sadece mesleki bir eğitim değil. Aslında temelinde daha çok dil eğitimi var. Kaldı ki bizim dönemimizde sadece İngiltere de değil, Fransa, Ürdün, Rusya, İspanya gibi farklı ülkeler vardı. Bunun yönetmelikteki karşılığı bilgi, görgü artırımı diye geçer. Amaç, biz kaymakamlık modelini birebir Fransa'da İngiltere'de gözlemleyelim değildi. Altı ay dil eğitimi, iki ay da o ülkenin devlet sistemini incelemek, bunun içinde belediyeler, üniversiteler, kolluk birimleri de vardır. Bu ülke nasıl yönetiliyor? Temel aktörleri kimlerdir? gibi çok temel bakış açısı ediniliyor. Dolayısıyla bu bir çelişki değil aslında. Yüksek lisans ve doktora yapmaya gidenleri de üniversite odaklı düşünmek gerekli. Kaymakam doktora eğitimine gidiyorsa bu, gittiği üniversitenin hangi ülkede olması ile doğrudan bağlantılı bir şey değil, tez konusu ya da aldığı eğitimle ilgili bir şey. Dolayısıyla bu bir staj değil, bunu birebir sistem karşılaştırması ya da eğitim gibi düşünmemek gerek. Bu daha çok bilgi ve görgü artırımına yönelik bir uygulama. (VY1)

> Dünya dili ingilizce. Bugün kabul etsek de etmesek de Amerika veya İngiltere üzerinden gidiliyor. Birincisi ingilizce öğrenme maksatlı İngiltere. Ki sadece dünya dili değil, bu ülkeler dünyanın egemenlerinin önde gelenleri. Dünyayı yöneten egemen güçler bunlar. Onlarla birlikte MİA, Fransa, Almanya ve Ürdün'e de gönderildi. Bilgi ve görgü amaçlı. Bunlar ülkelerinde nasıl bir yönetim model, işleyiş, taşra yönetimi benimsemişler ve bunun nedeni nedir? Aslında hepsinden ötesinde onların iç dünyalarında ne var? Tam manasıyla görgü aslında. Kitaplardan okuyarak edindiğin bilgi ile zannettiğinle gördüğün arasındaki bilgi dağlar kadar. Farkı ancak giderek görmen gerekir. Burada geri kalmış bir coğrafya değil, ileri bir coğrafya olmak zorunda. Amerika, İngiltere gibi. (VY7)

> Orada dil faktörü birinci planda. İngilizcenin evrensel bir dil olması sebebiyle. Fransızların dışındaki kimse ile Fransızca konuşamazsınız. İngilizce bilse de Fransa da ingilizce konuşmak istemezler. İngiltere'nin bu konudaki tek avantajı; sahip oldukları dilin evrensel olarak kabul edilen bir konuma gelmiş olmasıdır. Eğer dünyada ortak dil ingilizce değil de ya da İngiltere böyle bir hâkimiyeti zamanında kurmamış olsaydı, ya da dünyanın her yerinde konuştuğunuz zaman iletişim kuracağınız dil Rusça olsaydı, Rusya tercih edilirdi. Ama İngiltere'nin seçilmesinin tek nedeni dilinin evrensel konuma gelmiş olmasıdır. Ağırlık olarak yabancı dil öğrenme ile ilgili. Bizim dönemimizde büyük bir kısmı dil üzerineydi, sadece bilgi ve görgüyü artırmak için birtakım kurumlarda gözlem yapıyorduk. Akademik

anlamda orada bir çalışmamız yoktu. Kolluk nasıl hareket ediyor. Belediye hizmetleri nasıl veriliyor gibi incelemeler yapılıyor. (VY2)

Daha çok dil öğrenimi hedefleniyordu. İngiltere alt yapı ve üst yapısı ile gelişimini tamamlamış bir ülke. Daha sonra mülki idare amirleri Fransa, Almanya, Ürdün gibi birçok farklı ülkelere de gönderilmeye başlandı. Staj haricinde sonrasında da örneğin Çin, Rusya, Amerika, Avustralya gibi birçok dünyanın farklı ülkelerine gönderildiler. O zaman zaman değişiyor. Bir dönem hep İngiltere idi. Ama bu bırakıldı. (K2)

EK5 ANKET SORULARI VE TOPLU CEVAPLARI

S.No	Sorular	Kesinlikle Katılmıyorum		Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Kesinlikle Katılıyorum	
		Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %	Sayı	Satır N %
1	Mülki idarede şeffaf bir yönetim anlayışı vardır.	7	2,0%	39	11,2%	31	8,9%	158	45,5%	112	32,3%
2	Kamuda performans değerlendirme sisteminin uygulanması hizmet kalitesini artırır.	5	1,4%	22	6,3%	27	7,8%	140	40,3%	153	44,1%
3	Mülki idarede net çizgilerle belirlenmiş bir performans değerlendirme sistemi vardır.	79	22,8%	142	40,9%	75	21,6%	39	11,2%	12	3,5%
4	Kamuda girdilerden çok çıktılara göre performans ölçümü yapılmalıdır.	12	3,5%	68	19,6%	71	20,5%	149	42,9%	47	13,5%
5	İş ve işlemlerde yasalara uygunluğun yanı sıra sonuçlar da önemlidir.	8	2,3%	15	4,3%	18	5,2%	193	55,6%	113	32,6%
6	Kamu adına harcama yapan kişilerin halka hesap verme sorumluluğu bulunmalıdır.	6	1,7%	10	2,9%	8	2,3%	108	31,1%	215	62,0%
7	Faaliyet raporları, yönetsel hesap verme sorumluluğunun temel aracıdır.	3	0,9%	45	13,0%	40	11,5%	178	51,3%	81	23,3%

8	Mülki idarenin faaliyetleri hakkında bilgilere kolayca erişilebilir.	1	0,3%	34	9,8%	28	8,1%	187	53,9%	97	28,0%
9	Bilgi edinme hakkı kamu kurumlarının hareket alanını kısıtlamaktadır.	65	18,7%	219	63,1%	37	10,7%	24	6,9%	2	0,6%
10	Bilgi edinme hakkıyla ilgili amirin takdir yetkisi olmalıdır.	30	8,6%	138	39,8%	48	13,8%	99	28,5%	32	9,2%
11	İyi bir kamu yöneticisi; kaynak tüketmek yerine kaynak üreten kişidir.	7	2,0%	72	20,7%	47	13,5%	130	37,5%	91	26,2%
12	İyi bir kamu yöneticisi; girişimci ruha sahip kişidir.	3	0,9%	37	10,7%	29	8,4%	160	46,1%	118	34,0%
13	Gerekli durumlarda yasalar Mülki İdare Amirlerinin risk alabilmelerine imkân tanımalıdır.	3	0,9%	18	5,2%	17	4,9%	130	37,5%	179	51,6%
14	Mülki İdare Amirleri bireysel sorumluluk alırlar.	2	0,6%	17	4,9%	18	5,2%	132	38,0%	178	51,3%
15	Kural ve prosedürlere uygun hareket eden amir sorumluluğunu yerine getirmiştir.	12	3,5%	132	38,0%	67	19,3%	115	33,1%	21	6,1%
16	Hizmetin kalitesinden çok kurallara uygun olarak yapılıp yapılmadığı önemlidir.	49	14,1%	182	52,4%	72	20,7%	38	11,0%	6	1,7%
17	Hizmetin kalitesinden çok ne kadar fazla kişiye sunulduğu önemlidir.	46	13,3%	224	64,6%	48	13,8%	23	6,6%	6	1,7%
18	Yönetim anlayışı, vatandaş odaklı yönetim anlayışına doğru evrilmiştir.	4	1,2%	15	4,3%	30	8,6%	183	52,7%	115	33,1%

19	Kamuda “müşteri odaklılık”, hizmet kalitesinin artırılması için bir gerekliliktir.	28	8,1%	110	31,7%	61	17,6%	110	31,7%	38	11,0%
20	Kurumları kurallardan ziyade misyonları yönlendirir.	8	2,3%	85	24,5%	70	20,2%	156	45,0%	28	8,1%
21	Etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilir kamu hizmeti; özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesiminin iş birliği ile mümkündür.	12	3,5%	50	14,4%	36	10,4%	186	53,6%	63	18,2%
22	Toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılması kamu yararını olumsuz etkiler.	39	11,2%	181	52,2%	57	16,4%	53	15,3%	17	4,9%
23	Toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılması yönetime müdahale edilmesidir.	38	11,0%	185	53,3%	52	15,0%	55	15,9%	17	4,9%
24	Bazı hizmetler, özel sektör tarafından sözleşmeye bağlı olarak yürütülmelidir.	14	4,0%	35	10,1%	39	11,2%	199	57,3%	60	17,3%
25	Özel sektör teknik ve yöntemleri kamuda uygulanmalıdır.	24	6,9%	87	25,1%	78	22,5%	126	36,3%	32	9,2%
26	Özel sektör yönetim ilkeleri kamuda uygulanmalıdır.	31	8,9%	105	30,3%	69	19,9%	116	33,4%	26	7,5%
27	Kamudaki hantallık özelleştirmeler ile giderilebilir.	58	16,7%	142	40,9%	69	19,9%	67	19,3%	11	3,2%
28	Kamu hizmetlerinde amaç kâr etmektir.	187	53,9%	153	44,1%	4	1,2%	2	0,6%	1	0,3%
29	Kamu hizmetlerinde amaç ihtiyaçların karşılanmasıdır.	4	1,2%	19	5,5%	15	4,3%	214	61,7%	95	27,4%

30	Bürokratik örgütlenmeden uzaklaşılmalıdır.	57	16,4%	142	40,9%	59	17,0%	68	19,6%	21	6,1%
31	Daha esnek bir yönetim anlayışı benimsenmelidir.	15	4,3%	47	13,5%	42	12,1%	195	56,2%	48	13,8%
32	Yerel yönetim reformu ile mülki idare amirleri asli görevlerine daha fazla odaklanabilmiştir.	101	29,1%	129	37,2%	59	17,0%	55	15,9%	3	0,9%
33	Yerel yönetim reformu ile mülki idare amirlerinin görevleri kolaylaşmıştır.	70	20,2%	125	36,0%	59	17,0%	82	23,6%	11	3,2%
34	Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır.	13	3,7%	74	21,3%	50	14,4%	122	35,2%	88	25,4%
35	Büyükşehirlerde köylerin mahalleye dönüştürülmesi yerellik-yerindelik ilkesine aykırıdır.	15	4,3%	60	17,3%	36	10,4%	129	37,2%	107	30,8%
36	İl Özel İdarelerinde Meclis Başkanının il genel meclisi üyelerinden seçilmeye başlanması İl Özel İdarelerini gerçek bir yerel yönetim birimi haline getirmiştir.	49	14,1%	111	32,0%	57	16,4%	117	33,7%	13	3,7%
37	Yerel nitelik taşıyan hizmetler halka en yakın olan kurumlara yaptırılmalıdır.	6	1,7%	20	5,8%	24	6,9%	205	59,1%	92	26,5%
38	Mülki idarenin icrai görevlerinin dışındaki görevler yerel yönetimlere devredilmelidir.	125	36,0%	139	40,1%	36	10,4%	30	8,6%	17	4,9%
39	Mülki idarenin yalnızca icrai görevleri üstlenmesi hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırır.	72	20,7%	148	42,7%	57	16,4%	50	14,4%	20	5,8%
40	Taşra teşkilatı tarafından yapılan tüm hizmetler yerel yönetimlere devredilmelidir.	185	53,3%	108	31,1%	33	9,5%	14	4,0%	7	2,0%

41	Mülki İdare Amirleri sadece denetim ve koordinasyon fonksiyonlarını üstlenmelidir.	134	38,6%	139	40,1%	23	6,6%	39	11,2%	12	3,5%
42	Kamuda desantralizasyon (yerelleşme) ön plana çıkarılmalıdır.	54	15,6%	80	23,1%	61	17,6%	120	34,6%	32	9,2%
43	Kamu hizmet sunumunda teknolojinin kullanımı verimliliği artırır.	1	0,3%	2	0,6%	5	1,4%	135	38,9%	204	58,8%
44	Büyükşehir Belediye Başkanının tüm ilin oylarıyla seçilmesi seçimli valiliğin önünü açmıştır.	96	27,7%	136	39,2%	51	14,7%	54	15,6%	10	2,9%
45	Vali, İl Özel İdaresinden tamamen ayrılarak genel gözetim vazifesini yürütmelidir.	143	41,2%	136	39,2%	25	7,2%	30	8,6%	13	3,7%
46	Vali, İl Özel İdaresinden tamamen ayrılarak koordinasyon vazifesini yürütmelidir.	143	41,2%	138	39,8%	21	6,1%	31	8,9%	14	4,0%
47	Kamu bürokrasisi içinde Mülki İdare Amirliği mesleğinin statüsü aşınmıştır.	11	3,2%	39	11,2%	29	8,4%	111	32,0%	157	45,2%
48	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Mülki İdare Amirleri daha güçlü konuma gelmiştir.	86	24,8%	111	32,0%	84	24,2%	52	15,0%	14	4,0%
49	Mülki idare sistemi kırsal toplumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere biçimlenen bir yapıdır.	43	12,4%	140	40,3%	33	9,5%	98	28,2%	33	9,5%
50	Mülki idare sistemi şehirleşen bir toplumda yeterli fonksiyon gösterememektedir	71	20,5%	130	37,5%	36	10,4%	76	21,9%	34	9,8%
51	Son dönemde yapılan değişiklikler mülki idarenin zayıflamasına sebep olmuştur.	6	1,7%	31	8,9%	35	10,1%	150	43,2%	125	36,0%

52	Son dönemde yerel yönetimler mülki idareye alternatif hale gelmiştir.	74	21,3%	105	30,3%	37	10,7%	93	26,8%	38	11,0%
53	Refahın ülke topraklarına eşit dağıtılmasında tek aktör mülki idare değildir.	21	6,1%	42	12,1%	29	8,4%	185	53,3%	70	20,2%
54	Mülki idarenin koordinasyon sağlama fonksiyonuna halen ihtiyaç duyulmaktadır.	3	0,9%	0	0,0%	4	1,2%	77	22,2%	263	75,8%
55	Mülki idare, merkezle yerel arasında bir denge görevi görmektedir.	7	2,0%	7	2,0%	10	2,9%	117	33,7%	206	59,4%
56	Sivil toplum ve özel sektör ile kamu ortaklığını koordine edebilecek tek sistem mülki idaredir.	5	1,4%	34	9,8%	40	11,5%	112	32,3%	156	45,0%
57	Mülki idare gelecekte sadece güvenlikten sorumlu bir makam haline dönüşecektir.	106	30,5%	126	36,3%	62	17,9%	40	11,5%	13	3,7%
58	İl genel yönetimi çağın şartlarına uygun hale getirilmelidir.	6	1,7%	11	3,2%	37	10,7%	180	51,9%	113	32,6%
59	İl özel yönetimi çağın şartlarına uygun hale getirilmelidir.	3	0,9%	9	2,6%	31	8,9%	189	54,5%	115	33,1%
60	Mülki idare var olabilmek için geleneksel rollerinin dışında yeni görevler üstlenmelidir.	8	2,3%	50	14,4%	30	8,6%	149	42,9%	110	31,7%
61	Mülki idare sistemi güçlendirilmelidir.	2	0,6%	4	1,2%	10	2,9%	91	26,2%	240	69,2%
62	Mülki İdare Amirlerinden devlet içerisinde daha fazla yararlanılmalıdır.	0	0,0%	1	0,3%	10	2,9%	76	21,9%	260	74,9%