

**T.C.
KARABÜK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
TAŞRA TEŞKİLATI YÖNETİM KÜLTÜRÜNE ETKİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Hüseyin Volkan İSKENDER

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Sait AŞGIN

Karabük

Haziran 2019

T.C.
KARABÜK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
TAŞRA TEŞKİLATI YÖNETİM KÜLTÜRÜNE ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Hüseyin Volkan İSKENDER

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Sait AŞGIN

Karabük
Haziran 2019

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	1
TEZ ONAY SAYFASI.....	5
DOĞRULUK BEYANI	6
ÖNSÖZ	7
ÖZ.....	8
ABSTRACT.....	9
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ.....	10
ARCHIVE RECORD INFORMATION	11
KISALTMALAR	12
ARAŞTIRMANIN KONUSU	13
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	14
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	15
ARAŞTIRMANIN KAPSAM VE SINIRLILIKLARI.....	15
GİRİŞ	17
BİRİNCİ BÖLÜM	21
1. KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE	21
1.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	21
1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Doğuşu	21
1.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Teorik Temelleri.....	23
1.1.2.1. Bilimsel Yönetim Teorisi	26
1.1.2.2. Yönetim Süreci Teorisi	30
1.1.2.3. Bürokratik Yönetim Teorisi.....	33
1.1.2.4. Neo-Klasik Yönetim Teorisi.....	39
1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri	42
1.1.4. Geleneksel Kamu Yönetimine İlişkin Eleştiriler.....	45
1.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	47
1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Doğuran Faktörler	47
1.2.1.1. Geleneksel Yönetimin Eksikleri ve Bürokrasinin İşlevsizliği	47
1.2.1.2. Ekonomik Nedenler	49
1.2.1.3. Sosyal Nedenler	50
1.2.1.4. İdeolojik Nedenler	51
1.2.1.5. Küresel Nedenler	52

1.2.1.6. Diğer Nedenler.....	53
1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Teorik Temelleri	53
1.2.2.1. Kamu Tercihi Teorisi.....	54
1.2.2.2. İşlem Maliyeti Teorisi	55
1.2.2.3. Vekâlet Teorisi.....	56
1.2.2.4. Mülkiyet Hakları Teorisi.....	56
1.2.2.5. İşletmecilik (Managerialism).....	57
1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlkeleri ve Özellikleri.....	58
1.2.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler	59
1.3. GELENEKSEL VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA YÖNETİM KÜLTÜRÜ.....	60
1.3.1. Genel Olarak Kültür Kavramı	60
1.3.2. Yönetim Kültürünün Tanımı.....	62
1.3.3. Geleneksel Yönetim Anlayışının Doğurduğu Yönetim Kültürü.....	65
1.3.4. Yeni Yönetim Anlayışının Doğurduğu Yönetim Kültürü	66
1.3.5. Yeni Yönetim Kültürünün Temel Unsurları.....	70
1.3.5.1. Yönetime Katılma ve Yönetişim	70
1.3.5.2. Vatandaş Odaklılık	73
1.3.5.3. Örgüt Yapısında Değişim ve İnsan Kaynakları Yönetimi	75
1.3.5.4. Stratejik Yönetim	76
1.3.5.5. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik.....	80
1.3.5.6. Performans Denetimi	82
1.3.5.7. Yerelleşme (Desantralizasyon).....	84
1.3.5.8. Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri	85
İKİNCİ BÖLÜM.....	87
2. TÜRKİYE'DE TAŞRA YÖNETİMİNİN TARİHSEL ARKA PLANI	87
2.1. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ	87
2.1.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet Anlayışı.....	87
2.1.2. Tanzimat Öncesi Dönemde Taşra Yönetimi	89
2.1.2.1. Toprak Rejimi ve Arazi Taksimatı.....	89
2.1.2.2. Taşra Yönetimi ve İdari Taksimat	94
2.1.2.2.1. Beylerbeyi ve Beylerbeylik İdaresi.....	95
2.1.2.2.2. Sancakbeyi ve Sancak İdaresi	97


2.1.2.2.3. Kadı ve Kaza İdaresi	99
2.1.2.3. Merkezîyetçilik	101
2.1.3. Tanzimat Dönemi ve Sonrasında Taşra Yönetimi	104
2.1.3.1. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesine Kadar Taşra İdaresinde Yapılan Düzenlemeler	107
2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ	121
2.2.1. Osmanlıdan Devralınan Miras	121
2.2.2. Tek Parti Döneminde Taşra Yönetimi	127
2.2.2.1. 1921 Anayasası Dönemi	127
2.2.2.2. 1924 Anayasası Dönemi	130
2.2.3. Çok Partili Dönemde Taşra Yönetimi	137
2.2.3.1. Tek Parti Döneminden Demokrasiye Geçiş	137
2.2.3.2. 1961 Anayasası Dönemi	141
2.2.3.3. 1982 Anayasası Dönemi	143
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	146
3. TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ GELİŞİMİ VE BU DOĞRULTUDA VALİLİK VE KAYMAKAMLIKLARDA YAŞANAN GELİŞMELER	146
3.1. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ORTAYA ÇIKIŞI	146
3.1.1. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışına Etki Eden Ekonomik Koşullar	146
3.1.2. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışına Etki Eden Sosyal Koşullar	152
3.1.3. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışına Etki Eden Siyasal Koşullar	153
3.1.4. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışına Etki Eden Yönetimsel Koşullar	153
3.1.5. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkmasında Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinin Etkisi	154
3.1.6. 2003 Sonrasında Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına İvme Kazandıran Reformlar ve Yasal Düzenlemeler	155

3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TAŞRA TEŞKİLATI OLARAK VALİLİK VE KAYMAKAMLIKLAR...	160
3.2.1. İçişleri Bakanlığı Tarafından Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Doğrultusunda Geliştirilen Proje ve Uygulamalar	165
3.2.1.1. Yerel Yatırım Planlama Projesi.....	166
3.2.1.2. İzleme ve Değerlendirme Sistemi (İZDES).....	170
3.2.1.3. Açık Kapı (Milletin Kapısı) Projesi	171
3.2.1.4. İl Yatırım Takip Sistemi (İLYAS).....	173
3.2.1.5. Performans İzleme ve Değerlendirme Sistemi (PERDİS)	175
3.2.1.6. 112 Acil Çağrı Merkezleri Projesi	177
3.2.1.7. E-Otoban Projesi.....	180
3.2.1.8. Yalınlaştırma Çalışmaları	181
3.2.1.9. Vatandaşla Buluşma Toplantıları.....	182
3.2.2. Bir Model Önerisi: İl Strateji Geliştirme Koordinatörlükleri.....	183
SONUÇ	191
KAYNAKÇA.....	194
TABLolar LİSTESİ	209
ÖZGEÇMİŞ	210

TEZ ONAY SAYFASI

Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Hüseyin volkan İSKENDER'e ait “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yönetim Kültürüne Etkisi” adlı bu tez çalışması Tez Kurulumuz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı YÜKSEK LİSANS programı tezi olarak oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

	Akademik Unvanı, Adı ve Soyadı	İmzası
Tez Kurulu Başkanı ve Danışmanı	: Prof. Dr. Sait AŞGIN	
Üye	: Doç. Dr. Özcan SEZER	
Üye	: Dr. Öğr. Üyesi Nihat ALTUNTEPE	

Tez Sınava Tarihi: 24 Haziran 2019

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı dűşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserleri her kullanımında alıntı yaparak yararlandığımı belirtir; bunu onurumla doğrularım.

Enstitű tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

Adı Soyadı : Hüseyin Volkan İSKENDER

İmza :



ÖNSÖZ

1979 ve 1980’li yıllarda İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde uygulamaya konulan kamu işletmeciliği anlayışı, ekonomik krizlerle baş etmeye çalışan Türkiye’nin de gündemine girmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu dönüşüm geleneksel kamu yönetimi anlayışına bir tepki ve alternatif olarak doğmuştur. Yeni yönetim anlayışı, kamuyu yeni bir perspektifle değerlendirmekte ve eskisinden farklı olarak devletin minimalizasyonunu, serbestleşmeyi (deregülasyon), yerleşmeyi (desantralizasyon), katılımı, şeffaflığı, hesap verilebilirliği, yönetişimi kısaca özel sektör yönetim uygulamalarının kamuya aktarılmasını öngörmektedir. Bu değişim kamuda bir paradigma değişimine ve kültürel bir dönüşüme işaret etmektedir. Buna göre kamu yönetimi, yeni anlayış ve onun getirdiği yeni yönetim kültürü ile baştan aşağı yeniden inşa edilecektir.

Geleneksel yönetim anlayışının hâkim olduğu Türk kamu yönetiminde özellikle 2003 yılından itibaren bir dönüşüm sürecine girildiği görülmektedir. Kamu yönetimi reformları ile hayata geçirilen yeniden yapılanma çabaları yeni yönetim kültürünün kamuya aktarılma gayretinden başka bir şey değildir. Çalışmada yeni kamu yönetimi anlayışı ve onun getirdiği yeni yönetim kültürünün merkezi idarenin taşra örgütü olan; ancak yapı işleyiş ve personel açısından İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı sayılan valilik ve kaymakamlıklar üzerindeki etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır.

Tezimin ortaya çıkış sürecinde konunun belirlenmesinden, izlenecek metodun tespitine kadar akademik anlamdaki her konuda bilgi, deneyim ve görüşleri ile yol gösteren, tavsiyelerde bulunan, anlayış ve sabrını esirgemeyen saygıdeğer hocam ve danışmanım Prof. Dr. Sait AŞGIN’a sonsuz teşekkürü mutlu ve onurlu bir görev kabul ediyorum. Ayrıca tez savunma jürisinde yer alan değerli hocalarım Doç. Dr. Özcan SEZER ile Dr. Öğr. Üyesi Nihat ALTUNTEPE’ye ayrı ayrı teşekkür ederim. Yine tezimin hazırlanması sırasında desteğini esirgemeyen Dr. Öğr. Üyesi Mesude ULUŞEN’e ve çeşitli şekillerde tezime katkı sunan herkese teşekkürü bir borç bilirim. Son olarak, hayatımda çok önemli yerleri olan değerli anneme, babama, kardeşime ve özellikle de kendilerinden çaldığım zaman dolayısıyla gösterdikleri sabır ve anlayış için sevgili eşime ve canım kızlarıma şükranlarımı sunarım.

KBÜ-BAP-16/1-YL-176 Proje Numaralı bu çalışma, Karabük Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinatörlüğü tarafından desteklenmiştir.

ÖZ

Merkezden yönetim anlayışına göre teşkilatlanmış olan ve geleneksel yönetim algısına sahip bulunan Türk kamu bürokrasisi, 1980’den itibaren iç ve dış dinamiklerin etkisi ve çağın koşullarına göre yeni bir yönetim kültürüne adapte edilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye kadim bir devlet geleneğine sahiptir ve bu gelenek içerisinde devlet otoritesine bağlılık ve merkeziyetçilik öne çıkan unsurlardır. Merkeziyetçilik, başkentten atanan devlet yetkilileri aracılığı ile sağlanmaktadır. Merkezi idarenin taşradaki karargâhı, vali ve kaymakamların emri altında olan valilik ve kaymakamlık teşkilatlarıdır. Taşradaki diğer kurum amirleri de idarenin bütünlüğü ilkesine göre vali ve kaymakamların emri, gözetimi veya denetimi altına alınmıştır. Bu nedenle Osmanlı’dan günümüze valilik ve kaymakamlık teşkilatının Türk kamu yönetiminde özel bir yeri ve önemi vardır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmiş halini ve vatandaşa dokunan yönünü oluşturan bu teşkilatlar, merkezden yönetimin doğal bir sonucu olarak geleneksel yönetim kültürünün egemen olduğu yapılardır.

Tezin konusunu, yeni kamu yönetimi anlayışının İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı yönetim kültürüne etkisi oluşturmaktadır. Söz konusu etkinin ortaya konabilmesi için, merkezi idarenin taşra örgütü olmakla birlikte yapı, işleyiş ve personel bakımından İçişleri Bakanlığı’nın taşra teşkilatı sayılan valilik ve kaymakamlıklara yönelik olarak geliştirilen projeler incelenmiştir.

Dolayısıyla bu tez çalışması valilik ve kaymakamlıkların yeni yönetim kültürüne hangi ölçüde adapte olduklarını, bu kültürü içselleştirip içselleştiremediklerini, yönetim algısında bir dönüşüm yaşanıp yaşanmadığını tespit etmek amacıyla yapılmıştır.

Yapılan çalışma sonucunda yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklar tarafından hizmet sunumu açısından benimsendiği; ancak paradigma veya zihniyet değişimi yönünün eksik kaldığı sonucuna ulaşılmış ve yeni yönetim kültürünün bu teşkilatlar tarafından tam olarak içselleştirilebilmesi için bir model önerisinde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Taşra Yönetimi, Yönetim Kültürü.

ABSTRACT

Turkish public bureaucracy, with traditional management perception and organized according to the management approach from the center, has been trying to adapt to a new management culture according to the influence of internal and external dynamics and the conditions of the era since 1980.

Turkey has an ancient state tradition and in this tradition, adhering to the state authority and centralization are the prominent elements. Centralism is provided through the government officials appointed from the capital. The provincial headquarters of the central government are the governorship and the district governorship under the orders of the governors and district governors. Also the superiors of the other institutions in the provinces have been taken under the order, supervision or control of the governors and district governors according to the principle of integrity of the administration. Therefore the governorship and district governorship has a special place and importance in Turkish public administration from the Ottoman Empire to the present. These organizations, which constitute the state's form organised on the land and the direction that touches the citizens, are the structures dominated by the traditional management culture as a natural result of central management.

The subject of the thesis is the effects of the new public administration approach on the management culture of the provincial organizations of the Ministry of Interior. In order to demonstrate this effect; the projects developed for governorships and district governorships, which are considered as provincial organizations of the Ministry of Interior in terms of structure, functioning and personnel although they are the provincial organizations of the central administration, were examined.

Therefore, this thesis was conducted to determine which extent governorships and district governorships have adapted to the new management culture, whether they internalize this culture or not, whether there has been a transformation in management perception.

As a result of the study, that the new management culture is adopted by the governorships and district governorships in terms of service provision; however it is concluded that the aspect of the paradigm or mentality change is insufficient and a model was proposed to fully internalize the new management culture by these organizations.

Keywords: New Public Administration, Rural Management, Management Culture.

ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

Tezin Adı	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yönetim Kültürüne Etkisi
Tezin Yazarı	Hüseyin Volkan İSKENDER
Tezin Danışmanı	Prof. Dr. Sait AŞGIN
Tezin Derecesi	Yüksek Lisans Tezi
Tezin Tarihi	24/06/2019
Tezin Alanı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tezin Yeri	KBÜSBE – KARABÜK
Tezin Sayfa Sayısı	210
Anahtar Kelimeler	Yeni Kamu Yönetimi, Taşra Yönetimi, Yönetim Kültürü

ARCHIVE RECORD INFORMATION

Name of theThesis	The Impact of the New Public Management Approach on the Management Culture of the Ministry of Interior Provincial Organization
Author of theThesis	Hüseyin Volkan İSKENDER
Advisor of theThesis	Prof. Dr. Sait AŞGIN
Status of theThesis	Master Thesis
Date of theThesis	24/06/2019
Field of theThesis	Department of Public Administration
Place of theThesis	KBÜSBE – KARABÜK
Total Page Number	210
Keywords	New Public Administration, Rural Management, Management Culture

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AEP	: Acil Eylem Planı
APK	: Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hâsıla
HEYS	: Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi
İLYAS	: İl Yatırım Takip Sistemi
İPKM	: İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü
İZDES	: İzleme ve Değerlendirme Sistemi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
PERDİS	: Performans İzleme ve Değerlendirme Sistemi
vb.	: ve benzeri
VİK	: Vilayet İdaresi Kanunu
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

ARAŞTIRMANIN KONUSU

Tarihsel, sosyal ve ekonomik koşullar veya yaşanan çağın gerekleri köklü bir değişimi gerekli kılabilmiştir. Mevcut bir sistem veya örgütsel yapı, teamülleşmiş veya standartlaşmış davranış biçimlerini, iş görme tarzlarını ve genel kabul görmüş anlayışları veya düşünceleri barındırır. Bu genel kabulden uzaklaşma veya kopuş hem yöneticiler hem de çalışanlar açısından bir takım tereddütleri, çekinceleri veya güvensizliği beraberinde getirebilir. Bu nedenle değişim zor ve meşakkatli bir süreçtir. Her değişim girişimi bir paradigma dönüşümünü de içerdiğinden karşı bir dirençle karşılaşması kuvvetle muhtemeldir; ancak bu gelenekselleşmiş zihniyet ve iş yapma tarzı veya kültürünün zaman içinde değişime uğraması tamda bu yapı veya kurumların varlıklarını sürdürebilmelerinin zorunlu bir koşulu olabilir. Değişime direnen veya zamana uyum sağlayamayan yapılar, uzun dönemde işlevlerini kaybedeceklerinden sürdürülebilir olamazlar. Sürdürülebilir olmayan bir yapının yaşayabilir olma şansı da yoktur. Bu nedenle eski paradigmanın yerine yenisinin ikamesi ve bu paradigmaya uygun yeni zihniyet dünyasının inşası, kurumların veya yapıların işlevsel açıdan dönüşmesini ve varlıklarını sürdürmelerini sağlayan son derece önemli bir unsurdur.

Bu minvalde değişim kaçınılmazdır ve kamu yönetimi de örgütsel yapı ve yönetim biçimi açısından birçok faktörün etkisiyle zaman içerisinde değişime uğramaktadır. Özellikle 20. yüzyılda bilim ve teknoloji alanında yaşanan baş döndürücü gelişmeler, iktisadi alanda yaşanan krizler, sosyal ve siyasal hareketler doğal olarak kamu yönetimini de etkilenmiştir. Türk kamu yönetimi de bu değişim dalgasından büyük ölçüde nasibini almış ve 1980'den sonra başlayan kamu yönetimini dönüştürme süreci, özellikle 2000 yılı sonrasında ivme kazanarak ilerlemiştir. Bürokrasinin azaltılması ve/veya etkisizleştirilmesi ile kamunun dönüştürülmesine ilişkin tartışmalar halen gündemdeki yerini korumaktadır.

Türk kamu yönetiminin yaşadığı bu dönüşüm ve yeni yönetim kültürüne adapte olma sürecinden valilik ve kaymakamlıklar da dolaylı bir şekilde etkilenmektedirler. Etkinin dolaylı olmasının sebebi, yeni yönetim anlayış ve kültürünü kamuda yerleştirmenin yasal bir aracı olarak kabul edilen stratejik plan yapma zorunluluğunun valilik ve kaymakamlıklar açısından bulunmayışıdır.

Araştırmanın konusunu yeni kamu yönetimi anlayışının İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı yönetim kültürüne etkisi oluşturmaktadır. Söz konusu etkinin ortaya konabilmesi için, valilik ve kaymakamlıkların stratejik plan yapma zorunluluğu

bulunmadığından İçişleri Bakanlığı tarafından yeni yönetim anlayışı perspektifinde geliştirilen proje ve uygulamaların, valilik ve kaymakamlıkların hizmet sunma ve iş yapma yöntemlerinde meydana getirdiği değişimler üzerinde odaklanılmıştır.

ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Araştırmanın konusunu yeni kamu yönetimi anlayışının İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı yönetim kültürüne etkisi oluşturduğundan araştırmanın amacı Türkiye’de, özellikle 2003 sonrasında gerçekleştirilen reformlar sonucunda, taşra yönetim kültürümüzde bir anlayış değişiminin yaşanıp yaşanmadığını tespit etmektir. Bu kapsamda gerçekleştirilen çalışmanın üç sacayağı mevcuttur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, taşra teşkilatı olarak valilik ve kaymakamlıklar ve yönetim kültürü.

Araştırmanın kültürel boyutunun olması, konunun tarihsellik içinde ele alınmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Bu amaçla çalışmada öncelikle Türk taşra yönetim kültürünü oluşturan parametrelerin ortaya konabilmesi açısından Osmanlı döneminde ve Cumhuriyet Döneminde yönetim anlayışı ve zaman içinde yaşadığı değişim incelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra Türk kamu bürokrasisine ve taşra yönetimine egemen olan merkezîyetçi, kuralcı, katılımdan uzak ve hiyerarşik özelliklere sahip geleneksel yönetim anlayışının; 1980 sonrasında ortaya atılan ve liberal felsefeden esinlenerek kamu yönetiminde özel sektör yönetim ve usullerinin uygulanması suretiyle radikal bir dönüşümü öngören yeni kamu yönetimi anlayışından ne ölçüde etkilendiği bir başka deyişle yönetim kültürünün ne ölçüde dönüştüğü tespit edilmek istenmiştir. Kuşkusuz etkinin somut olarak tespit edilmesinin zorluğu ortadadır. Burada tespit edilmeye çalışılan şey taşra idaresinde geleneksel olandan yeni olana doğru bir paradigma değişiminin olup olmadığıdır. Başka bir ifadeyle yeni yönetim kültürünün ne ölçüde içselleştirildiğinin, bakış açısında bir değişimin olup olmadığının yani algının tespitidir.

Çalışma özetle şu sorulara yanıt aramaktadır: Türkiye’de taşra yönetim modeli ve yönetim kültürü tarih içinde nasıl şekillenmiştir? Yeni kamu yönetimi anlayışı bu kültüre hangi ölçüde sirayet etmiştir?

Yapılan literatür taramasında yönetim kültürüne yönelik çalışmaların oldukça sınırlı olduğu, bu sınırlı çalışmaların çoğunda da yönetim kültürünün örgüt kültürü kapsamında ele alındığı ve yönetim olgusunun kamu özel ayrımı yapılmadan incelendiği görülmüştür. Yine yapılan literatür taramasında doğrudan valilik ve

kaymakamlıklara yönelik taşra yönetim kültürünü inceleyen tez çalışmasının bulunmadığı görülmüştür. Çalışmanın bu açıdan özgün bir niteliğe sahip olduğu, Türk kamu yönetimi alanındaki akademik çalışmalara ve alan yazınına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışmada tarihi süreç içerisinde Türk taşra yönetim kültürünü oluşturan gelişmelerin ve zaman içerisinde yaşanan değişimin tespit edilmesi amacıyla kaynak taraması yöntemi kullanılmış; yeni kamu yönetimi anlayışının taşra yönetim kültürü üzerinde oluşturduğu etkiyi tespit edebilmek amacıyla da valilik ve kaymakamlıkların yeni yönetim kültürünün en önemli taşıyıcılarından olan stratejik plan yapma zorunlulukları bulunmadığından İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilen proje, faaliyet ve uygulamalar incelenmiştir.

Çalışmada öncelikle kavramsal çerçeve ortaya konmuştur. Bu kapsamda geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim kültürü konuları incelenmiştir. Daha sonra çalışmanın kültürel yönünün olması nedeniyle konu tarihsellik içerisinde ele alınarak, Türk taşra teşkilatı yönetim kültürünün tarihsel arka planı incelenmiştir. Bu minvalde Osmanlı İmparatorluğu'nun taşra teşkilatı ve idari taksimatı, Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası dönem olarak iki alt bölümde; Cumhuriyet Dönemi de Osmanlı'dan devralınan miras, tek parti döneminde taşra yönetimi ve çok partili dönemde taşra yönetimi olmak üzere üç alt bölümde incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise 2003 öncesi ve sonrasında yeni kamu yönetimi anlayışı ve onun getirisi olan yeni yönetim kültürünü ortaya çıkaran ekonomik koşullar ile reformlar ve yasal düzenlemeler incelenmiş; yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilen projeler analiz edilmiş ve bu projeler üzerinden valilik ve kaymakamlıkların hizmet sunma ve iş yapma kültürlerindeki değişim ortaya konmaya çalışılmıştır.

ARAŞTIRMANIN KAPSAM VE SINIRLILIKLARI

Bu tez çalışması yeni kamu yönetimi anlayışının yapı, işleyiş ve personel bakımından İçişleri Bakanlığının taşra kuruluşları sayılan valilik ve kaymakamlıkların yönetim kültürlerini nasıl etkilediğini, dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışından bu kuruluşların nasıl etkilendiklerini tespit etmek amacıyla yapılmıştır. Bu etkiyi ortaya koyabilmek amacıyla da İçişleri Bakanlığı tarafından yeni kamu yönetimi anlayışı

doğrultusunda merkez teşkilatları ile valilik ve kaymakamlıklara yönelik olarak geliştirilen projelerden hareket edilmiştir. Dolayısıyla çalışmanın kapsam ve sınırlılıklarını, İçişleri Bakanlığı tarafından yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda valilik ve kaymakamlık teşkilatlarına yönelik olarak geliştirilen ve/veya merkez teşkilatları ile birlikte valilik ve kaymakamlıklar tarafından hali hazırda kullanılan proje faaliyet ve uygulamalar oluşturmaktadır. İçişleri Bakanlığının geliştirdiği diğer proje ve uygulamalar kapsam dışında yer almaktadır.



GİRİŞ

Yönetim tarihsel bir olgudur ve insanoğlunun birlikte yaşamaya başladığı günden itibaren çeşitli şekillerde var olmuştur. Tarihsel ve nesnel olan her şey gibi yönetim olgusu da zaman içerisinde siyasal ve ekonomik krizler, teknolojik ilerlemeler, toplumsal algı ve beklentilerdeki değişimler gibi çeşitli nedenlerle değişime uğrayabilmektedir. Bu değişim bireyler ve toplumlar kadar ülkeleri, kurumları ve yönetim anlayış ve örgütlenmesini de etkilemektedir. Dolayısıyla yönetim kültürü de zaman içerisinde değişebilmektedir.

1929 Genel Ekonomik Buhranı ve II. Dünya savaşından sonra ortaya çıkan ekonomik ve sosyal tahribatın etkilerini yok etmek amacıyla, klasik ekonomi anlayışının tersine, devletin ekonomiye müdahalesini öngören Keynesyen ekonomi anlayışı ile birlikte, toplumda dezavantajlı grupların korunması, desteklenmesi, sosyal adaletsizliklerin giderilmesi ve herkesin sosyal güvenliğinin sağlanması gibi refah devleti anlayışına dayanan uygulamaların hayata geçirilmesi hemen hemen her ülkede kamu sektörünün ekonomi içinde ağırlığının artmasına neden olmuştur. Sosyal refah devleti, ekonomiden sağlığa, tarımdan ulaştırmaya kadar birçok sektöre müdahil olmuş ve bizzat hizmet üretmeye başlamıştır. Devlet faaliyetlerinin böylesine geniş bir yelpazeye yayılması örgüt yapısını da büyütüştür. Böylesine geniş bir devlet çarkının aksamadan belli bir düzen içerisinde işlemesini sağlamanın yolu da merkezîyetçi, hiyerarşik, süreç odaklı ve kurallara dayanan Weberyen geleneksel yönetim anlayışı olarak görülmüştür. Bu yönetim felsefesi doğrultusunda oluşan üretim biçimi, standart sanayi üretiminin, kitlesel üretime ve katı bir iş bölümüne dayandığı ve “Fordizm” olarak adlandırılan üretim biçimi olmuştur.

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleri, Avrupa ülkelerinde stagflasyon krizine neden olmuştur. Kitlesel üretime dayanan gelişmiş kapitalist ekonomilerin içine düştükleri bu krizden çıkabilmek için buldukları yol kitlesel üretim biçiminden “esnek” üretim biçimine geçmek olmuştur. “Post-Fordist” üretim biçimi olarak kavramsallaştırılan bu üretim biçiminde, üretilen mallara talep en önemli belirleyici unsur olmuş, stok üretimi yerine farklı ve değişen talebe anında cevap veren esnek bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu yeni konjonktürle uyumlu olmayan ve zaman içinde örgütsel ve yapısal açıdan kendini yenilemeyen, verimlilikten uzaklaşarak tutucu ve hantal bir yapıya dönüşen, refah devleti eleştirilerin odağına oturmuştur. Bütün bu gelişmeler devletin ekonomi içerisindeki ağırlığının ve esnek olmayan katı örgütlenme ve üretim

biçiminin sorgulanmasına yani Keynesyen ve Weberyen modelin eleştirisine neden olmuştur.

Özellikle 1979 da İngiltere’de Thatcher ve 1980’de Amerika’da Reagan tarafından uygulamaya konan ve “yeni sağ” olarak adlandırılan siyasi hareket, kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, yerinden yönetim ve yönetişim gibi kavram ve uygulamaların tartışıldığı bir süreci başlatmıştır. Bu kapsamda kamu yönetimi 1980’li yıllarda özelleştirme tartışmalarına ve uygulamalarına sahne olurken; 1990’lı ve 2000’li yıllar da küreselleşme ve yerelleşme tartışmaları ile birlikte, sermayenin dolaşımı önündeki engellerin kaldırılmasını isteyen ulus üstü güçlerin ve çok uluslu şirketlerin baskılarına maruz kalmıştır.

Bütün bu gelişmeler ve baskılar sonucunda Fordist üretim biçimine ve Weberyen bürokratik örgütlenme modeline dayanan sosyal refah devleti anlayışı yerini; piyasa merkezli, esnek yapı ve süreçlere dayanan, özel sektör yönetim ilkelerini referans alan ve kamu işletmeciliği veya yeni kamu yönetimi olarak adlandırılan neo-liberal devlet anlayışına bırakmak zorunda kalmıştır.

Türkiye’deki gelişmeler ve tartışmalar da dünyada yaşanan konjonktürün paralelinde olmuştur. Özellikle 1980 öncesinde uygulanan içe dönük ithal ikameci kalkınma politikasının 24 Ocak 1980 kararları ile terk edilerek, dışa dönük ve ihracata dayalı büyüme stratejisine geçilmesi Türk kamu yönetiminde değişimi tetikleyen önemli bir faktör olmuştur. Bunun sonucunda dünyada olduğu gibi ülkemizde de liberal politikalara paralel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik tartışmalar başlamıştır.

Türkiye ekonomisinde, 1980 sonrasında 2000’li yılların başlarına kadar geçen süreçte yaşanan krizler, devletin ekonomik hayattaki rolünün sorgulanmasına neden olmuştur. Bu çerçevede iyi yönetilemediği ve yapısal sorunlarının olduğu düşünülen kamu sektörünün, hantallıktan kurtarılarak küçültülmesine, etkinliğinin artırılmasına ve zarar eden kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin siyasi ve ekonomik kararlar uygulamaya konulmuştur. Gerçekten de krizler ülkesine dönen Türkiye’de, 1990’lı ve 2000’li yılların başlarında artan bütçe açıkları yüksek faizli iç borçlanma yöntemiyle kapatılmaya çalışılmış ve bu durum da Türkiye ekonomisinin “borç-faiz-borç” sarmalına girmesine yol açmıştır.

Bu dönemde izlenen popülist politikaların ile kamu yönetiminde yaşanan bozulma ve yozlaşmanın bir sonucu olarak, kamu yönetiminde israf ve yolsuzlukların

artması, kamu zararlarının büyümesi, kayırmacılığın ve partizanlığın yaygınlaşması gibi nedenlerle halkın kamu yönetimine ve kamu hizmetlerine karşı memnuniyetsizliği ve güvensizliği artmıştır. Oluşan bu olumsuz tablo nedeniyle kamu yönetiminde önemli oranda bir “güven açığı” sorunu oluşmuştur. Bunun sonucunda da vatandaşların büyük bir çoğunluğunun kamuda reform beklentileri yükselmiştir (Aktalay, 2010, s. 56; Dinçer ve Yılmaz, 2003, s.72-74). Netice olarak artan kamu harcamaları ile bütçe açıklarının faturası kamu yönetimine çıkarılmış ve 2003 yılından itibaren Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarına hız verilmiştir.

Bu çalışmalarla özel sektör işletme yönetiminden esinlenerek geliştirilen yeni kamu yönetimi anlayışı ve kültürü kamu yönetimine uyarlanmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla yapılmak istenen şey kamuda bir zihniyet veya paradigma değişimi ile yeni kültürün eskisinin yerine ikame edilmesidir; ancak alışkanlıkların, algıların, iş yapma kültürünün, yönetim tarz ve tutumlarının, karar almada rol oynayan unsurların değişmesi zor, meşakkatli ve zaman alan bir süreçtir.

Yönetimi bir bilim olarak inceleyen ve bu nedenle yönetim biliminin kurucusu sayılan Amerikalı makine mühendisi Frederick W. Taylor 1911 yılında yayınladığı “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” (Taylor, 2014) adlı eserinde, “gayret ve mükâfat yönetimi” olarak adlandırdığı sıradan yönetimden bilimsel yönetime geçiş sürecinin zihinsel bir devrimi gerekli kıldığını, çalışanları etkileyen değişikliklerin mümkün olduğunca yavaş yapılması gerektiğini ve tek bir çalışanın dahi yeni yöntemin kendisi açısından faydalı olduğu konusunda ikna edilmedikçe başka değişikliğe gidilmemesi gerektiğini söylemektedir. Taylor’a göre çalışanın zihinsel açıdan değişimi yani yeni paradigmaya uyumu için uzun bir süreye ihtiyaç vardır ve değişim belli bir hızın üstünde gerçekleşemez. Değişimin süresi ile ilgili olarak Taylor en basit örgütte bile 23 yılın hatta bazı durumlarda 45 yılın gerektiğini söylemektedir.

Yönetimi “bilgi toplumunun jenerik organı” olarak nitelendiren ve içinde bulunduğumuz çağda bilginin tek kaynak olduğunu belirterek, “Yönetim Devrimi” kavramını geliştiren Peter F. Drucker, “Kapitalist Ötesi Toplum” (Drucker, 1993) adlı eserinde Sanayi Devrimi’nin dünya çapında hakim duruma gelebilmesi için 100 yılın geçmesi gerektiğini, Prodüktivite Devrimi’nin dünya çapında 70 yılda etkin hale gelebildiğini ve Yönetim Devrimi’nin de 50 yıldan az bir sürede dünya çapında hakim olduğunu söylemektedir. Dolayısıyla değişim için uzun bir süreye ihtiyaç bulunduğunu

ve değişimin tüm kurum ve kuruluşları hatta sınırları aşarak tüm dünyayı etkileyen yayılmacı bir özelliğe sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Değişim dinamiği sınırları aşarak başka topraklarda farklı kültürlerdeki yapıları da etkisi altına alabilmektedir; ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta hangi yönde temayüz ederse etsin değişime uğrayan yapı veya anlayışı muadillerinden farklı kılan temel unsurların, o yapının tarihsel olarak biçimlendiği sosyal ve kültürel kodlarında gizli olduğu gerçeğidir.

Yönetimin tarihin her döneminde, farklı toplumlarda farklı formasyonlarda ortaya çıkmasının sebebi, tarihsel ve kültürel kodlardaki bu farklılıklardır. Dolayısıyla yönetimi şekillendiren sosyo-kültürel unsurlar, farklı hayatların yaşandığı coğrafyalarda farklı şekillerde ortaya çıktığından, her bünyeye tam anlamıyla oturacak evrensel bir yönetim tarz ve modeline ulaşmak pek mümkün görünmemektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Doğuşu

Geleneksel kamu yönetimi, sanayi devrimi ile oluşan yeni kapitalist üretim ilişkilerinin siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıyı dönüşüme uğratması sonucunda ortaya çıkan ve adına modern devlet denen organizasyonun idaresinde, hizmet sunumunda ve personel rejiminde bulunduğu karşılığın adıdır. Buna göre geleneksel kamu yönetimi modern devletle birlikte ortaya çıkan yeni yönetsel anlayıştır ve bu anlayışın arka planında sanayi devrimi ile oluşan büyük dönüşüm vardır. Buradan hareketle sanayi devrimi ve kapitalist üretim ilişkilerinin modern devleti ve onun icra aygıtı olan kamu yönetimini ortaya çıkardığını söyleyebiliriz.

Üretim ilişkilerinde ve iktisadi yaşamdaki değişim toplumsal ve siyasal alanda da dönüşümü kaçınılmaz kılar. 18. yy. da İngiltere’de başlayan ve daha sonra Fransa ve diğer Batı Avrupa ülkelerine sıçrayan sanayi devrimi, insanlık tarihinde sosyal, ekonomik ve siyasal dönüşümlere yol açan en önemli olaylardan biri olmuştur. İngiliz tarihçi Eric Hobsbawn (1998, s. 21) bu tarihsel olguyu şu şekilde özetlemektedir. *“İnsanlık tarihi boyunca, yeni taş devrinde tarımın, metalürjinin ve kentlerin ortaya çıkmasından beri hiçbir değişim sanayileşmenin ortaya çıkması kadar derin etki yapmamıştır.”*

Sanayi devrimi ile fabrika üretimine geçilmiş ve yeni toplumsal sınıflar ortaya çıkmıştır. Makineli üretim refahı artırırken, artan üretimle oluşan arz fazlasına talep oluşturacak yeni pazarlara ihtiyaç doğurmuş ve sömürgecilik yarışını da hızlandırmıştır. Bunun yanında sanayileşme nüfus artışına, kırdan kente göçün artmasına ve bunlara bağlı olarak da çarpık ve sağlıklı kentleşmeye neden olmuştur. Dolayısıyla sanayi devrimi refahı artırırken beraberinde yeni sosyal sorunları da doğurmuştur. Sanayi devriminin yol açtığı bu değişim dinamiği ve kapitalist üretim ilişkileri, siyasal ve idari yeni organizasyonların kurulmasını kaçınılmaz kılmış ve bu doğrultuda devletin yapısı ve yönetim anlayışı da dönüşüme uğramıştır.

Modern devlet öncesinde feodalite ve mutlak krallıklar dönemi yaşanmıştır. Yerel ve parçalı iktidarlar çağı olan feodalitenin yıkılması ile kilisenin ve soyluların lokal egemenlikleri son bulmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak askeri ve siyasi otoritenin merkezileşmesi mutlak krallıkların güçlenmesini sağlamıştır. Çok başlı

siyasal otoriteye yaşama şansı tanımayan merkezi monarşik devlet, geniş bir coğrafyada hükümlanlık sürmüş, vergi toplamış ve hizmet sunmuştur. Mutlak monarşi döneminde devlet hükümdarın mülkü sayılırken, 1789'dan sonra devlet kralın mülkü olmaktan çıkmış ve gayrişahsi bir oluşum halini almıştır. Kralın egemenliği yerini ulus egemenliğine bırakırken, kraliyet tarafından yürütülen hizmetlerin yerini de kamu hizmetleri almış ve devlet kademelerinde görev yapanlar hükümdarın kulu veya hizmetçisi olmaktan çıkarak kamu görevlisi konumuna gelmişlerdir (Akıncı, 2012, s. 63).

Böylece 18. yy. da sanayi devrimi ve özellikle Fransız ihtilalinden sonra modern devlet ulus-devlet biçiminde ortaya çıkmış ve meşruiyetin zemini de ulus kavramına dayanmıştır. Kamu yönetimi de ulus-devlet biçiminde örgütlenmiş modern kapitalist toplumlarda, anayasacı bakışın etkisiyle, yürütme organına bağlı olarak "idare" veya "bürokrasi" terimleriyle özdeşleştirilmiştir. 19. yy. da siyasal iktidara yerleşen burjuvazi kapitalist üretim biçiminin gereklerine uygun olarak ekonomik ve toplumsal örgütlenmeyi yeniden düzenlemiştir. Yeni yapının göstergeleri, mekaniklik, rutinlik, merkeziyet ve tek merkezliktir. Bu yeni yapı makineli üretim, yüksek uzmanlaşma düzeyi, ayrıntılı iş bölümü ve bunların tek merkezden idaresi üzerine kurulmuştur (Güler, 2011a, s. 79-80). Bu tip bir örgütlenme ve organizasyon anlayışı merkeziyetçi ve kapsayıcı modern devletin ve geleneksel yönetim olarak adlandırılan modelin dinamiklerini oluşturmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, modern ulus devletin örgütlenme biçimi olmasının yanında, devletin operasyonel açıdan büyümesine neden olan refah devleti anlayışı ile de yakından ilgilidir. Batı ekonomilerinde sanayileşme ile ortaya çıkan bir takım sosyal problemlere ve haksızlıklara devletin kayıtsız kalamayacağı fikrinden hareketle refah devleti düşüncesi gelişmiştir (Durdu, 2009, s. 41). Başka bir ifadeyle sanayileşmenin ve kapitalist üretim ilişkilerinin meydana getirdiği sosyal adaletsizliklere, ekonomik krizlere ve ağır yaşam koşullarına yönelik eleştirilerin Marksizm ve sosyalizm gibi önemli siyasal hareketler tarafından dile getirilmesi büyük yankılar uyandırmıştır. Ortaya çıkan bu önemli sosyal ve ekonomik problemlere siyasal iktidarlar çözüm bulma arayışına girmişlerdir. Bulunan bu çözüm de sosyal refah devleti olmuştur (Durdu, 2009, s. 42). Uygulamaya konan sosyal refah devleti anlayışı ile devletin ekonomi içindeki ağırlığı artarken, kamu yönetiminin örgüt ve personel açısından optimal kapasitenin üzerinde büyüdüğü ifade edilmektedir.

Buna göre geleneksel olarak adlandırılan kamu yönetimi anlayışının, modern ulus-devletin ortaya çıkması ile birlikte 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak sosyal refah devleti anlayışının da etkisi ile 1980'li yıllara kadar kamu yönetiminde geçerliliğini sürdüren hâkim paradigmanın adı olduğu söylenebilir (Eryılmaz, 2011, s. 39). Buraya kadar bahsedilen husus, kamu yönetiminin örgüt ve işleyiş boyutuna ilişkindir. Bir bilim dalı olarak kamu yönetimi disiplini ise modern toplumun yönetim şeklinin analiz edilmesi işinin adıdır (Güler, 2011b, s. 36). Dolayısıyla modern devletin icra aygıtı olan kamu yönetiminin örgüt anlamında ortaya çıkışı gibi bir bilim dalı olarak ortaya çıkışının da yine modern devletin gelişmesine paralel bir şekilde olduğunu ifade edebiliriz.

1.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Teorik Temelleri

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak gelişmesinde özellikle Prusya'lı ve Fransız sosyal bilimcilerinin büyük katkıları vardır. Güler'e göre (2011a, s. 34) Avrupa'da yönetim düşüncesinin merkezinde bu iki ülke yer almaktadır. Bu ülkelerde ortaya çıkan yönetime ilişkin düşünce ve hareketler geleneksel kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

Avrupa'da kamu yönetimine ilişkin ilk çalışma 1656 yılında Veit Ludwig Von Seckendorff tarafından yayınlanan "Alman Prensligi" adlı kitaptır. Bu kitapta yönetime ilişkin konular küçük bir prenslik seviyesinde ele alınmıştır. Daha sonra Prusya'da ortaya çıkan Kameralizm'e ilişkin pek çok unsura bu kitapta rastlandığı söylenmektedir (Saklı, 2013, s. 286).

Kamu yönetiminin ayrı bir bilim dalı olma serüveni Prusya'da "Kameral Bilimler" in doğuşu ile başlamıştır (Şaylan, 1978, s. 7). Prusya'da 18. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan ve "mutlak monarşik merkezi devletin yönetim bilgisi" olarak tanımlanan (Güler, 2011a, s. 36), "Kameral Bilimler" in, kamu yönetimini özel bir konu olarak ele alan öncü girişimlerin başında geldiği ve modern kamu hizmetleri ile kamu yönetimi mesleğinin arka planında da Kameralizm düşünce ve pratiğinin yattığı söylenmektedir (Eryılmaz, 2011, s. 30). Devleti prensin mülkü olarak gören ve devletin menfaati ile prensin menfaatini özdeşleştiren (Saklı, 2013, s. 286) Kameralizm, Prusya Kralı I. Frederick'in feodal toprak sahiplerinin otoritesini zayıflatmak ve merkezi bir devlet kurmak amacıyla, uzmanlaşmış ve profesyonel yöneticilerin eğitim yoluyla yetiştirilmesi düşüncesinden hareketle doğmuştur. Bu amaçla Frankfurt ve Halle üniversitelerinde kamu yönetimi alanında eğitim ve öğretim

yapmak üzere kürsüler kurulmuştur (Şaylan, 1978, s. 7). Böylece kamu yönetimine ilişkin ilk araştırmalar Prusya üniversiteleri kürsülerinde yapılmaya başlanmıştır.

Kameralizm'den sonra Avrupa'da kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkışında Fransız yazar Charles-Jean Bonnin'in önemli katkıları olmuştur. 1812 yılında kaleme aldığı ve "Kamu Yönetimi İlkeleri" adını verdiği üç ciltlik eserinde Bonnin, kamu yönetimine ilişkin 68 genel ilke belirlemiş ve bunları ayrıntılarıyla ele almıştır. Bonnin tarafından yazılan bu kitabın önemi "kamu yönetimi" adını taşıması ve kamu yönetimi ilkelerini sistematik bir şekilde genişçe ele alan ilk çalışma olmasıdır (Karasu, 2004, s. 227). Bu anlamda Bonnin'in kamu yönetiminin daha bilimsel ve müstakil bir disiplin olarak ortaya çıkmasında ilk kıvılcımı çıkardığı söylenebilir.

Fransız idare hukukçusu Louis Antoine Macarel, 1828-1844 yılları arasında "İdare Mahkemeleri", "İdari Yargının Unsurları" ve "İdare Hukuku Dersleri" adları ile yönetim hukuku alanında üç kitap yayınlamıştır. Macarel'in önemi, diğer hukukçulardan farklı olarak kamu yönetimini idare hukukunu baz alarak incelemek yerine, idare hukukunu yönetim prensipleri çerçevesinde incelemiş olmasıdır (Karasu, 2004, s. 228). Bu yaklaşım, kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olması yolunda katkı sağlayan önemli bir adım olmuştur.

Kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olması yolundaki önemli duraklardan biri de 1859 yılında A.F.A. Vivien tarafında iki ciltlik olarak yayınlanan "Yönetimsel İncelemeler" adlı kitaptır. Bu kitabın önemi, kamu yönetiminin temel tartışma alanlarına ilişkin ayrıntılı açıklamalar getirmesi ve siyaset yönetim ikiliğine yer vermesidir (Karasu, 2004, s. 229).

Kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde Prusyalı düşünür Lorenz Von Stein'in de önemli katkıları olmuştur. Hegel'in devlet anlayışından etkilenen Lorenz Von Stein, devleti "anayasa" ve "idare" olmak üzere iki ana unsura ayırmaktadır. Avrupa'da birçok araştırmacı tarafından kamu yönetimi disiplinin kurucusu olarak görülen Von Stein'e göre kamu yönetimi, entegre bir bilim dalı olup siyaset bilimi, toplum bilim ve kamu finansmanı gibi pek çok disiplinin birleştiricisidir (Saklı, 2013, s. 289). Bu açıdan Von Stein'in kamu yönetimini diğer disiplinlerden üstün gördüğü söylenebilir.

Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında bir başka Prusyalı düşünür Johann Caspar Bluntschli çok önemli yere sahiptir. ABD başkanı ve bilim adamı olan Woodrow Wilsonun yönetim düşüncesine de kaynaklık eden

Bluntschli, kamu yönetimini “anayasa-idare”, “yasama-yürütme” ve “siyaset-yönetim” ikiliği çerçevesinde incelemiştir. Bluntschli’ye göre kamu yönetimi, devlet iradesinin tamamlayıcı gücüdür ve bu güç olmadan siyaset hiçbir şey yapamaz. Kararları siyaset alır, kamu yönetimi uygular (Saklı, 2013, s. 290).

Kamu yönetiminin, 1887 yılında Woodrow Wilson tarafından yayınlanan “Yönetimin İncelenmesi” adlı makale ile müstakil bir bilim olarak doğduğuna ilişkin genel bir yaklaşım mevcuttur. Buna göre Wilson “Yönetimin İncelenmesi” adlı makalesinde siyaset ve yönetim alanlarının ayrı incelenmesi gerektiğini savunarak (Ergun, 1997, s. 5), siyaset-yönetim ayrımına vurgu yaptığından birçok yazar tarafından kamu yönetimi disiplininin kurucusu sayılmıştır (Karasu, 2004, s. 225). Bu yaklaşımın temelinde siyaset-yönetim ayrımını ilk yapan kişinin Wilson olduğu düşüncesi vardır. Oysaki kamu yönetimini siyaset ve hukukun dışında ayrı bir disiplin olarak ele alan yaklaşımlara, yukarıda bahsedildiği gibi Wilson’dan önce Viviyen ve Bluntschli gibi bilim adamları tarafından Avrupa’da yapılan çalışmalarda rastlanmaktadır. Bununla birlikte daha 1800’lü yılların başlarında Charles-Jean Bonnin’in yazdığı eserine “Kamu Yönetimi” adını verdiği bilinmektedir (Karasu, 2004, s. 227). Dolayısıyla Wilson’un kamu yönetimi disiplininin kurucusu olduğuna ilişkin yaygın görüşe itirazların sayısı da az değildir. Bu konu ile ilgili olarak Saklı, kamu yönetimi disiplininin kökenlerini incelediği makalesinde, siyaset-kamu yönetimi ayrımının Viviyen ve Bluntschli tarafından Wilson’dan önce yapıldığını belirterek Wilson’un disiplinin genel kurucusu olma unvanını, kaybettiğini; ancak Amerikan kamu yönetiminin kurucusu olma unvanını koruduğunu vurgulamıştır. Saklı’ya göre, Wilson siyaset yönetim ayrımına vurgu yapmakla birlikte kamu yönetimini işletme disiplininin bir alanı olarak görmektedir (Saklı, 2013, s. 285-294). Wilson yönetim biliminin Fransa ve Almanya da üniter devlet ve merkezîyetçi bir anlayışa göre geliştiğini bu bilimin Amerikalıların ihtiyaçlarına göre adem-i merkezîyet temeline dayanan yönetim sistemine uydurulması gerektiğini belirtmiştir (Eryılmaz, 2011, s. 34). Buradan hareketle kamu yönetimi disiplinin siyaset-kamu yönetimi ayrımı temelinde Viviyen ve Bluntschli gibi bilim adamları tarafından yapılan çalışmalarla Avrupa coğrafyasında doğduğunu, daha sonra Amerika kıtasına intikal ettiğini ve ABD’nin ihtiyaçlarına göre yeniden yorumlandığını söyleyebiliriz. Ancak Wilson’un ardından siyaset yönetim ayrımı 20. yüzyılın başlarında kamu yönetimi disiplinine egemen olan hakim görüş haline gelmiştir (Ergun, 1997, s. 5).

Siyaset yönetim ayırımına vurgu yapan yazarlardan biri de yine Amerikalı bir bilim adamı olan Frank J. Goodnow'dur. Goodnow, 1900 yılında yayınladığı “Siyaset ve Yönetim” adlı kitabında hükümetin “siyaset” ve “yönetim” olmak üzere iki işlevi olduğunu belirtmiştir. Siyaset yönetim ayırımını sağlayan ise kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Buna göre siyaseti yasama erki belirler, yürütme erki ise yönetimden sorumludur. Dolayısıyla kararlar siyaset tarafından alınır ve yönetim tarafından uygulanır (Ergun, 1997, s. 6). Goodnow'un bu düşüncesi ile karar alan uygulayan ayırımı yaparak yönetimin icrai niteliğine vurgu yaptığı söylenebilir.

Kamu yönetimi akademik bir disiplin olma yolunda 1920'lerde önemli bir ilerleme kat etmiştir. 1926 yılında, “Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş” adıyla Leonard White tarafından yazılan kitap doğrudan kamu yönetimine tahsis edilmiş ilk kitap olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2011, s. 35). White kamu yönetiminin apolitik ve bağımsız bir alan olduğunu, kamu siyasalarının yapımından uzak durmanın yöneticiler için de istendik bir durum olduğunu söylemektedir (Gültekin, 2012, s. 88).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının teorik çerçevesini Frederick Taylor'un “Bilimsel Yönetim Teorisi”, Henri Fayol'un “Yönetim Süreci Yaklaşımı” ve Max Weber'in “Bürokratik Yönetim Teorisi” ile Neo Klasik örgüt teorisinin görüşleri oluşturmaktadır.

Taylor, Fayol ve Weber'in farklı alanlarda birbirinden bağımsız bir şekilde deneye ve gözleme dayalı olarak geliştirdikleri teorilerin, ilke ve özellikler açısından büyük benzerlik taşımaları ve birbirini tamamlar nitelikte olmaları nedeniyle geleneksel yönetim anlayışının fikrîsel arka planını oluşturduklarını söyleyebiliriz.

1.1.2.1. Bilimsel Yönetim Teorisi

Bilimsel yönetim düşüncesinin esaslarını Taylor tarafından 1911 yılında yayınlanan “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” adlı eser oluşturmaktadır. Taylor bu eserini bizzat işçi, mühendis ve idareci olarak çalıştığı şirketlerde yaptığı gözlem ve deneysel uygulamalara dayanarak kaleme almıştır. Taylor “Midvale” ve “Bentlehem” şirketlerinde pik demir taşıma ve kürekle iş yapma gibi faaliyetleri geliştirdiği hareket ve zaman etütleriyle inceleyerek bilimsel yönetimi uygulamaya koymuştur (Yüksel ve Aykaç, 1994, s. 92). Bu özelliklerinden dolayı Taylor, yönetimi bir bilim olarak inceleyen ilk kişi (Yüksel ve Aykaç, 1994, s. 83) ve bilimsel yönetimin kurucusu sayılmaktadır (Eren 2001, s. 13), Taylor'a göre en büyük sorun verimsizliktir ve bu sebeple ulusal düzeyde büyük kayıplar yaşanmaktadır. Taylor eserini bu büyük kayba

dikkat çekmek ve bu kaybı engelleyecek tek yolun bilimsel yönetim olduğunu göstermek amacıyla yazmıştır (Taylor, 2014, s. 13).

Taylor'a göre insanların doğasında tembellik vardır (Taylor, 2014, s. 24). Bu nedenle bir işin ne kadar zamanda nasıl yapılacağına analiz edilerek ortaya konması gerekir. Ayrıca Taylor yaptığı gözlemlerde verimlilik düşüklüğünün nedenlerinden biri olarak çalışanların iş için gerekli olmayan hareketleri yapmalarını görmektedir. Bu durum işe harcanan enerji ve zamanın büyük kısmının boşa gitmesine neden olmaktadır. Bunun sonucunda da saat başına üretim düşerken, işçi gereksiz yorularak verim düşmektedir (Özer, 2014, s. 59). Bu amaçla Taylor işi parçalarına ayırarak incelemiştir. Ona göre her iş hareket ve zaman unsurundan oluşur. İş yapmak için gereken hareketler nelerdir ve bu hareketler ne kadar sürede gerçekleştirilir. Bütün bu analizler yapıldıktan sonra işin standardı belirlenmiş olur ve bu standardın üstüne çıkanlar parasal olarak ödüllendirilir. Taylor bu şekilde parça başı ücret sistemini öneren ve uygulayan ilk kişi olmuştur (Leblebici, 2008, s. 107). Böyle bir işletmede verimsizlik söz konusu olmaz. Verimlilik nedeniyle oluşacak gelir artışı işçi ücretlerine de yansıtacağından sadece işvereni değil çalışanın da memnuniyeti sağlanmış olacaktır.

Taylor'a göre bilimsel yönetim ilkeleri, sadece sanayi işletmelerinde değil insanın olduğu her türlü organizasyonda uygulanabilir (Taylor, 2014, s. 14). Buna göre bilimsel yönetim, evrensel geçerliliği olan bir pratiktir.

Taylor'a göre bilimsel yönetim yeni bir icat olmayıp, sadece geçmişte yapılmamış bir kombinasyondur. Bu kombinasyon sürecinde bilginin toplanması, analiz edilerek gruplanması ve belli ilkelere göre sınıflandırılması bilimsel yönetimi ortaya çıkarmaktadır (Taylor, 2014, s. 116). Tahmine dayalı hesap ve uygulamalar yerine işe uygun doğru bir bilimin geliştirilmesi, iş görenlerin bu bilimsel yöntemle seçilmesi, seçilenlerin bilimsel yöntemle eğitilerek geliştirilmesi ve idare ile çalışanlar arasında samimiyete ve dostluğa dayanan bir çalışma ortaklığının oluşturulması Taylor'un bilimsel yönetiminin ana ilkeleri olarak kabul edilmektedir (Taylor, 2014, s. 109).

Bu dört ana ilkeye ilave olarak bilimsel yönetimi oluşturan diğer kombinasyonlar şu şekilde özetlenebilir (Taylor, 2014, s. 116):

- a) Anlaşmazlık ve çatışma yerine uyumlu çalışmanın sağlanması,
- b) Bireysel üretim yerine el birliği ile üretimin esas alınması,

c) Belli bir miktar üretim yerine en üst çıktı seviyesinde üretimin gerçekleştirilmesi,

d) Her işçinin maksimum verimlilik ve refah düzeyine geliştirilmesi.

Yüksek verimlilik temeli üzerine oturan bilimsel yönetimi gerçekleştirecek mekanizmalar şu şekilde sıralanmaktadır (Yüksel ve Aykaç, 1994, s. 95):

- En uygun araç ve yöntemlerle yapılan hareket ve zaman etüdü,
- Fonksiyonel ustabaşılık,
- Çalışanların hareket ve fiilleriyle, kullanılan araç ve gereçlerin her iş sınıfı için standartlaştırılması,
- Planlama departmanının kurulması,
- Çalışanlar için talimatları gösteren kartlar,
- Yönetimde görev anlayışının varlığı ve görevin başarı ile yerine getirilmesi ile uygulanan prim sistemi,
- Farklılaştırılmış parça başı ücret sistemi,
- Çalışanlar arasında yer değiştirme sisteminin uygulanması (rotasyon),
- Modern maliyet sistemi, vb.

Taylor zaman etüdü ve fonksiyonel ustalık gibi mekanizmayı oluşturan elemanların gerçek yönetim olan bilimsel yönetimin felsefesiyle birlikte kullanılmadıkları takdirde sonuçların çoğu zaman olumsuz olacağını belirtmiştir (Taylor, 2014, s. 109). Buna göre Taylor'un "Gayret ve mükâfat" yönetimi olarak adlandırdığı sıradan yönetimden, "görev yönetimi" olarak adlandırdığı bilimsel yönetime geçiş ancak personelin ve yöneticilerin tutum ve davranışlarını tümünden değiştirmelerini gerektiren tam bir devrimle mümkün olabilecektir. Çalışanların zihinsel açıdan dönüşümü olarak ifade edilebilecek bir paradigma değişimi için önemli bir zaman sürecine ihtiyaç vardır. Taylor sıradan bir işletmede bile bu değişimin 23 yıl hatta bazı durumlarda 45 yılda sağlanabildiğini belirtmektedir (Taylor, 2014, s. 110). Ona göre çeşitli üretim faaliyetlerinin gerçekleştirildiği büyük iş yerlerinin sahip ve idarecileri bilimsel yönetimin esaslarını gerçekten anlayıp, gerekliliğine tam olarak inanmadıkça ve dönüşüm için gerekli olan süreyi işletmeye sunmadıkça değişimi asla başaramayacaklardır (Taylor, 2014, s. 112).

İnsan kaynakları yönetimi, personel yönetimi ve endüstri mühendisliğinin kurucusu sayılan Taylor'un yönetim bilimine ve modern endüstriye yaptığı en önemli katkı, tahmine dayalı hesaplar yerine, analizlere dayanan bilimsel yönetimi

uygulamaya koyması ve verimliliğin nasıl artırılacağını göstermesi olmuştur. Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımı Amerika'dan Uzak Doğuya, kapitalist dünyadan, sosyalist ülkelere kadar geniş bir yelpazede etkili olmuştur. Hatta Taylor tarafından ortaya atılan bilimsel yönetim teorisinin otomasyonun ve bilgisayarlaşmanın ortaya çıkardığı 2. Sanayi devrimine zemin hazırladığı söylenmektedir. Bir dönem kapitalist sanayinin üretim biçimi olan ve Fordizm olarak adlandırılan kitlesel üretimin mimarı Henry Ford, Taylor'un görüşlerini doğrudan üretime aktararak 1913 yılında kendisine ait fabrikalarda dünyada ilk kez bant sistemini başlatmıştır. Taylor, sağladığı verimlilik artışı ile toplumsal refahın artmasına katkıda bulunmuş ve gelişmiş ülkelerde yaşam standardının yükselmesine, gayrisafi milli hâsıla içerisinde eğitim ve sağlığın payının artmasına neden olmuştur. Her ne kadar sendikalarca eleştirilse de Taylor, işçi-işveren birlikteliğine vurgu yaparak toplumsal uzlaşmaya ve iş barışına da katkıda bulunmuştur. Taylor'un fikirleri sosyalist dünyada da karşılık bulmuştur. 1917 devriminden sonra Lenin, bilimsel yönetim yaklaşımını aynen benimseyeceklerini ancak onu devrimci bir ruhla güçlendireceklerini söylemiştir (Özer, 2014, s. 41-67). Yine Uzak Doğu Kaplanları olarak nitelenen Japonya, Güney Kore, Tayvan, Hong Kong ve Singapur gibi devletlerin kısa sürede gelişmelerini, Taylor tarafından çok önem verilen personel eğitimine borçlu oldukları belirtilmektedir (Drucker, 1993, s. 59).

Sanayi ülkelerinde devrim niteliğinde değişimlere neden olan ve sosyalist devletleri de etkileyen Taylor'un bilimsel yönetim teorisi, verimliliğe ulaşmak için insanı üretim sürecindeki bir makineden farksız görmesi, onu bir madde olarak ele alması, sosyal, psikolojik ve manevi yönünün analizlere katılmaması, çalışanı güdüleyen tek unsurun ücret olarak kabul edilmesi, işçilere sadece ne yapacaklarının söylenmesi onların fikrinin alınmaması, uzmanlaşmaya gereğinden fazla önem verilerek monotonlaşmaya ve yabancılaşmaya neden olması (Özer, 2014, s. 68); bütün insanların "prototip" varlıklar olarak görülmesi, çalışanlara sadece çalıştıkları müddetçe önem verilmesi, hastalık ve yaşlılık gibi doğal ve insani süreçlerin dikkate alınmaması, çalışanların değil de işverenlerin kârını maksimize edecek yöntemlere ağırlık verilmesi, verimliliğe aşırı önem verilmesi (Yüksel ve Aykaç, 1994, s. 84) gibi hususlarda eleştiriye uğramıştır.

Taylor tarafından önerilen parça başı üretim ve ücret sistemi, iş aşamalarının standartlaştırılması, görevlerin tanımlanması ve çalışanların görev sınırlarının

belirlenmesi gibi düşünceler günümüzde de geçerliliğini koruyan yönetsel uygulamalardır (Leblebici, 2008, s. 109). Bu açıdan değerlendirildiğinde Taylor, yapılan eleştirilere rağmen düşünceleri halen uygulama alanı bulan ve geliştirdiği bilimsel yönetim yaklaşımı ile kapitalist üretimin verimlilik temelinde yeni bir ivme kazanmasına yol açarak 20. yy. ın en önemli yazarlarından biri olmuştur.

1.1.2.2. Yönetim Süreci Teorisi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan bir diğer yaklaşım Henri Fayol'un öncülüğünü yaptığı "Yönetim Süreci Teorisi"dir. Taylor'dan farklı olarak Fayol işleri kısımlara bölerek analiz etmek yerine örgütü bir bütün olarak ele almıştır. Fayol 1916 yılında yayımladığı "Genel ve Endüstriyel Yönetim" adlı eseriyle yönetimi süreç olarak değerlendiren ilk yönetim bilimci olmuştur (Özmen, 2012, s. 7).

Fayol'a göre (2013, s. 27) her örgütte "teknik, ticari, mali güvenlik, muhasebe ve yönetim" olmak üzere altı temel faaliyet yerine getirilir. Bu faaliyetlerin her biri ayrı bir işleve sahip olmasına karşın, esasen aynı amaca hizmet etmektedirler. Bu nedenle bu faaliyetleri örgütün fonksiyonları olarak kabul etmek gerekir (Berber, 2016, s. 124).

Büyük küçük her türlü kuruluşta yerine getirilen bu temel faaliyetlere karşılık gelen bir yeterlilik veya yetenek bulunmaktadır. "Teknik yeterlilik", "ticari yeterlilik", "mali yeterlilik", "yönetsel yeterlilik" gibi (Fayol, 2013, s. 32). Bir örgüt veya kurumun gereksinme duyduğu esas yeteneğini belirleyen unsur, o kurumun alt personelinin kalibrasyonudur ve bu kalibrasyon örgütün iş yapabilme ehliyetini gösterir (Fayol, 2013, s. 33). Alt kademelerde yani iş görenler açısından teknik yeterlilik önemli iken üst kademelerde yani yöneticiler açısından önemli olan yetenek yönetsel yetenektir. Yani yöneticilerin sahip olmaları gereken asıl yetenek yönetsel yetenektir (Fayol, 2013, s. 38). Dolayısıyla teknik yetenek hiyerarşik kademelenme ile ters orantılı iken yönetsel yeterlilik doğru orantılıdır. Yani hiyerarşik düzenin yükselen her bir basamağında teknik yeteneğin önemi azalırken idari yeteneğin önemi artmaktadır (Fayol, 2013, s. 34).

Söz konusu altı temel faaliyetin akamete uğraması işletmeyi veya kurumu entropiye sokacaktır. Bu nedenle kurum personelinin bu temel görevleri icra edebilme kabiliyetinde olması gerekir. Bu faaliyetlerin her biri ayrı bir öneme sahiptir. Ancak işlerinde en önemli olan faaliyet yönetsel faaliyettir. Dolayısıyla idari işleri üstlenecek olan personelin teknik yeterliliğe sahip olması tek başına yetmez, eşitler arasında

birinciyi tayin edecek olan, yani aynı teknik yeterliliğe sahip olanlar arasında belirleyici olacak olan unsur yönetsel yeterliliklerdir. Bu nedenle özellikle büyük işletmelerde çalışanlar hiyerarşisinde basamaklar yükseldikçe yönetsel yeterliliğin önemi artarken teknik yeterliliğin önemi azalmaktadır. Fayol tıpkı teknik yetenek gibi yönetsel yeteneğin de okullarda öğretilerabilir olduğunu; ancak bu konudaki metodoloji eksikliği nedeniyle yönetsel eğitimin verilemediğini söylemektedir. “İlke ve yöntem” eksikliğinin sebebi de yönetim tecrübelerinin yazılı hale getirilerek kodifiye edilmeyişidir. Yönetim metodu her eğitim çağında eğitimin seviyesi artıka kapsamı da artacak şekilde öğretilmelidir. Yönetsel yetenek her organizasyon için gereklidir ve yapılan işin önemiyle doğru orantılıdır (Fayol, 2013, s. 27-43).

Yönetim faaliyeti beş ögeden oluşmaktadır. Planlama, örgütleme, kumanda etme, koordinasyon ve kontrol. Kısaca planlama, geleceği hesaplamak anlamındadır. İyi bir planın genel özellikleri “birlik”, “süreklilik”, “esneklik” ve “açıklık”tır. Yapılacak en güzel planla bile olağanüstü durumlar önceden öngörülemez olabilir; ancak gerekli önlemlerin alınması sağlanmış olacaktır. Örgütleme, bir işletmenin faaliyetini sürdürebilmesi için araç, gereç, sermaye ve çalışan elemanlar gibi gerekli olan tüm unsurlarla donatılması demektir. Kumanda etmek, yöneticinin kendine bağlı memurların tamamından örgütün yararına olacak en yüksek faydayı sağlamasıdır. Koordinasyon, örgütün başarısı için tüm faaliyetlerin uyumlu hale getirilmesidir. Kontrol, tüm faaliyet ve eylemlerin yapılan plana, benimsenen ilkelere ve verilen emirlere uygun şekilde yerine getirilip getirilmediğini denetlemek demektir. Kontrolde amaç hataları telafi etmek ve tekrarlanmasına engel olmaktır (Fayol, 2013, s. 78-168).

Fayol yönetsel faaliyetin amacına uygun olarak icra edilebilmesi için tecrübelerinden hareketle on dört evrensel ilkenin uygulanmasını gerekli görmüştür. Fayol bu ilkeleri “işbölümü, otorite, disiplin, kumanda birliği, yürütme birliği, genel çıkarların özel çıkarlara tercihi, iş bedelinin ödenmesi, merkezîyet, hiyerarşi zinciri, düzen, hakkaniyet, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri ve memurlar birliği” olarak sıralamıştır (Fayol, 2013, s. 46).

Kısaca *iş bölümü*, doğada var olan düzenin sonucudur. İş bölümünün getirisi, aynı çalışma ile daha fazla ve daha kaliteli çıktılar elde edilmesidir. *Otorite*, yönetme hakkı ve verilen emri yerine getirtme iktidarındır. *Disiplin*, saygının gözle görünür işaretlerinden ibarettir. *Kumanda birliği*, bir memurun sadece bir yöneticiden emir alınmasıdır. *Yürütme birliği*, aynı hedefe ulaşmak için gerçekleştirilen tüm faaliyetler

için tek bir programın ve yine tek bir yöneticinin olmasıdır. Yürütme birliği, kumanda birliğinin olmazsa olmaz koşuludur. *Genel çıkarların özel çıkarlara tercih edilmesi*, örgütün menfaatinin çalışanların çıkarından daha üstün tutulmasıdır. *İş bedelinin ödenmesi*, çalışanın gördüğü için bedelinin hakça hem çalışanı hem de işletmeyi memnun edecek şekilde ödenmesidir. *Merkeziyet*, yöneticiler tarafından verilen talimatların doğrudan memurlara gittiği bir örgütte zorunludur. Ast pozisyonduklarının yaptıkları işlerin önemini arttıran her şey adem-i merkeziyet; azalmasına sebep olan her şey ise merkeziyet olarak nitelendirilmektedir. *Hiyerarşi zinciri*, yukarıdan aşağıya yani üst yöneticilerden alt kademe iş görenlere kadar uzanan bir yönetim silsilesidir. Emirlerin ve kumanda birliğinin sağlanması için hiyerarşiye ihtiyaç vardır. *Düzen*, “herkese bir yer ve herkes kendi yerinde” ifadesiyle formüle edilir. Düzen bozulduğunda özel çıkarlar genel çıkarların önüne geçer ve gerekli memuriyetlere yeteksiz kimseler kayırılır. *Hakkaniyet*, iyilikle adaletin birleşmesinden doğar. Çalışanlara eşit ve adil bir şekilde yaklaşılması hakkaniyetle olur. *Memurlarda istikrar*, bir memurun işe alışması ve işi iyi yapması için zamana ihtiyaç vardır. Alışma devresinde olan memurun başka bir işle görevlendirilmesi onun faydalı ve verimli bir şekilde çalışmasına engel olacaktır. İstikrar işlerin başarılmasında önemli bir unsurdur. *Teşebbüs fikri*, düşünceyi hayata geçirebilmek kabiliyetidir. *Memurlar birliği*, memurlar arasına ayrılığın sokulmaması, çalışanlar arasında birlik ve uyumu sağlayacak ortamın oluşturulmasıdır (Fayol, 2013, s. 46-77).

Taylor’un aksine Fayol’un yönetim düşüncesinin temelinde bir örgütün yürüttüğü iş ve faaliyetlerin etkin ve verimli bir şekilde icra edilebilmesi için nasıl yapılması gerektiği fikri yatmamaktadır. Fayol işlerin analizinden çok üst yöneticilerin nasıl davranmaları gerektiği fikri üzerinde durmuştur. Fayol’un yönetim düşüncesinin temelinde söz konusu iş ve faaliyetlerin etkin ve verimli şekilde yerine getirilebilmesi için en uygun ortamın oluşturulması düşüncesi vardır. Bu düşüncenin de ana temasını yönetsel faaliyetler oluşturmaktadır (Berber, 2016, s. 123). Dolayısıyla Fayol’un yönetsel eyleminin nasıl icra edilmesi gerektiğini açıklamaya çalıştığını söyleyebiliriz.

Fayol’un “Yönetim Süreci Teorisi” de tıpkı Taylor’un “Bilimsel Yönetim Teorisi” gibi temelinde ekonomik etkinlik ve rasyonellik fikri olduğu, insan psikolojisini ve insan davranışlarını göz ardı ettiği, disiplinin ve cezanın motive edici bir araç olarak görüldüğü dolayısıyla çalışanlara bir robot gözüyle baktığı gerekçesiyle eleştirilmiştir (Şahin, 2004, s. 529).

1.1.2.3. Bürokratik Yönetim Teorisi

Bürokrasi, masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş anlamında Latince “burra” kelimesi ile Yunanca egemenlik, yönetim anlamında “kratos” kelimesinin birleşmesi ile oluşmuş bir sözcüktür. Dolayısıyla sözcük olarak “masaların ya da büroların” egemenliğini (Çevikbaş, 2014, s. 78) veya “büroların iktidarını” ifade eden (Kabaklı, 2002, s. 9) bürokrasi, genel anlamda devlet dairelerin gücüne ve daireleri oluşturan memurların iktidarına vurgu yapmaktadır (Dursun, 1992, s. 133). Bürokrasi kelimesini ilk kullanan kişi “laissez-faire, laissez-passer” (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler)” ifadesini kullanmasıyla tanınan Fransız Ticaret Bakanı ve liberal iktisatçı Vincent de Gournay olmuştur. Gournay bir mektubunda bürokrasi ile ilgili olarak şu ifadeler yer vermektedir: “Büyük yıkımlara yol açan bir hastalığımız var; adı Bureaumanie. Bazen bu hastalık bir hükümet şekline dönüşüyor, o zaman da adı Bureaucratie oluyor” (Çelik, 2015, s. 136). Bürokrasi sözcüğü zaman içerisinde birçok dile geçmiş ve tıpkı “aristokrasi” ve “burjuvazi” gibi belli bir zümreyi ve onun zihniyet dünyasını anlatan bir kavram haline gelmiştir (Kabaklı, 2002, s. 9). Bürokrasi genel olarak dört anlamda kullanılan bir kavramdır. İlk olarak bürokrasi kaynak israfına yol açan formaliteleri ifade etmek için kırtasiyecilik anlamında kullanılmaktadır. İkinci olarak bürokrasi, vatandaşa hizmet sunan daireler anlamında kullanılır. Üçüncü olarak siyasi aktörlerce alınan kararları icra eden memurlar anlamında kullanılmaktadır. Son olarak da bürokrasi örgüt ve işleyiş anlamında kullanılmaktadır (Akçakaya, 2016, s. 277).

Bürokrasi deyince akla gelen ilk bilim insanı Max Weber’dir. Her ne kadar ondan önce Marx ve Hegel gibi bilim insanları da bürokrasi konusunda görüş beyan etse de bürokrasiyi sistematik bir şekilde “örgütlenme ve yönetim biçimi” olarak inceleyen ilk sosyal bilimci Max Weber olmuştur. Max Weber’in bürokrasi teorisinin temelinde onun egemenlik ve meşruluk konusundaki düşünceleri yatmaktadır (Dursun, 1992, s. 135). Weber tüm siyasal egemenliklerin kaynağında emreden ve itaat eden ilişkisinin olduğunu belirterek, itaat edenlerin hangi gerekçe ve şartlar altında itaat ettikleri sorusuna cevap aramıştır (Gülmez, 1975, s. 57). Weber’e göre bu sorunun cevabı emreden-itaat eden ilişkisindeki otorite sahibinin yani emreden meşruluğuna olan inançtır. Dolayısıyla Weber tarafından ortaya atılan egemenlik türleri, egemenliğin meşruluğuna olan inanç temelinde geliştirilmiştir. Burada Weber meşruluğu sosyolojik manada kullanmıştır (Dursun, 1992, s. 136).

Weber'e göre meşruluk üç kaynaktan beslenir ve dayandığı kaynağın türüne göre “geleneksel”, “karizmatik” ve “hukuki-rasyonel” olmak üzere üç tip otoriteyi oluşturur (Akçakaya, 2016, s. 282).

Ne zaman oluştuğu bilinemeyecek kadar eski ve geçmişten bugüne değin var olan kuralların ve güçlerin kutsal olduğuna inanılması ile meşruluk kazanan egemenlik, geleneksel otorite olarak adlandırılır. Emredene itaatin sebebi emredenin geleneksel konumundan kaynaklanmaktadır (Weber, 2014, s. 69). Dolayısıyla geleneklerin kutsal olduğuna ve bu geleneklere göre güç sahibi olanların meşruluğuna olan inanca dayanır (Weber, 2014, s. 53). Bu otorite türünde kimin yöneteceği ve nasıl yöneteceği gelenekler tarafından belirlenir (Akçakaya, 2016, s. 277). Geleneksel otoritenin üç türü vardır. “Gerontokrasi”, “ataerkillik” ve “patrimonyalizm”. Gerontokrasi grup üzerinde egemenliğin örgütlendiği ilk aşamada oluşan ve egemenliğin “yaşlıların” elinde bulunduğu durumdur. Ataerkillik, hem kan bağı hem de ekonomik açıdan örgütlenen bir grubun miras yoluyla belirlenen kişinin yönetmesini ifade eder. Ataerkillik ev otoritesini anlatır. Genellikle gerontokrasi ve ataerkillik bir arada görülür. Otoritenin geleneklerden kaynaklandığı; ancak güce sahip olanın “şahsi özerkliği” dolayısıyla otoritesini tesis ettiği durum patrimonyal otorite olarak adlandırılır. Ataerkillikten farklı olarak patrimonyal otorite de şahsi otoriteye bağlı yönetici bir sınıf vardır (Weber, 2014, s. 77). Dolayısıyla geleneksel olarak adlandırılan otoritenin önce gerontokrasi sonra onun türevleri olan ataerkillik ve patrimonyalizm şeklinde tarihsel süreç içerisinde geliştiği söylenebilir.

Karizmatik otoritede ise otoriteyi kullananın doğaüstü, sıradan insanlarda bulunmayan istisnai güçlere veya vasıflara sahip olduğuna duyulan bir inanç vardır. Karizmatik otorite türünde meşruluğun temelinde bu inanç yatar. Burada güç sahibinin gerçekten üstün vasıflara sahip olup olmadığının bir önemi yoktur. Önemli olan itaat edenlerin veya yönetilenlerin onu nasıl gördüğüdür (Weber, 2014, s. 92).

Karizmatik otorite geleneklere karşı çıkabildiğinden radikal veya devrimci niteliklere bürünebilir. Ancak otoritenin meşruluğu kişisel olduğundan yani karizmatik liderin şahsından kaynaklandığından kısa ömürlüdür ve liderin ömrüyle sınırlıdır. Dolayısıyla karizmatik liderin ölümüyle ya geleneksel otorite geri gelir ya da karizmatik kişinin oluşturduğu yeni bir gelenek başlar (Akçakaya, 2016, s. 283).

Weber'e göre eski örgüt yapısı, sanayileşme ile birlikte değışen toplumun idari ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Geleneklerin ve karizmatik liderlerin

önemi zaman içinde azalmış, yasal-ussal ilişkiler önem kazanmıştır. Bunun bir getirisi olarak eski örgüt yapılarının yerini yeni bir örgütlenme biçimi olan bürokrasi almıştır. Weber'in bürokrasi konusundaki görüşlerinin oluşmasında ileri sanayi toplumlarının bürokrasileri etkili olmuştur. Weber bu bürokrasileri gözlemlemiş, devlet dairelerini incelemiş ve bürokrasi hakkında genel sonuçlara ulaşmıştır. Weber'e göre kamu veya özel her hangi bir örgüt; çalışan insan sayısı bakımından belli bir büyüklüğü aşıyorsa; çalışanları vasıflı olmayıp, yarı vasıflı veya vasıfsız ise; belli bir kitle üretimi teknolojisi kullanılıyor ve nispeten basit bir ürün veya çıktı elde ediliyor ise bürokrasinin temel özelliklerini taşıyor demektir (Akçakaya, 2016, s. 284).

Weber'e göre toplumun kapitalistleşerek ussallaşması ile bürokratik yapıların gelişmesi beraber yürüyen bir süreçtir. Kapitalizmi oluşturan etken Batı uygarlığına özgü ussallıktır. Ussal toplumun örgütlenme tarzı batı kapitalizminin tarihsel arka planında yatan kâr isteği ile rasyonel disiplinin aynı potada erimesini olanaklı kılan bir yapılanmadır. Kapitalizm için bu imkânı sağlayan örgütlenme şekli gayrişahsi ve hesaplanabilir niteliklere sahip olan bürokratik örgütlenme şeklidir. Weber'e göre kapitalist üretim sisteminin sürdürülebilir olmasının koşullarından biri bürokrasi olduğu gibi, kapitalist sistem de bürokrasinin varoluş koşullarından biridir. Kapitalizm bürokrasi için finansal açıdan gereken para kaynağını sağlamakta ve bürokratik yönetimin en rasyonel şekilde gelişmesine imkân tanımaktadır (Ekşi, 2010, s. 196).

Weber'e göre sanayileşme ve kapitalistleşme sonucunda ortaya çıkan toplumsal yapının doğal bir sonucu olarak birlikte iş yapan ve geniş gruplar halinde çalışan insanların ussal ilkelere göre örgütlenmeleri ve yönetilmeleri gerekir. Bu örgütlenme biçimi bürokrasidir. Çok sayıda insanın ortak bir otoriteye bağlı olarak çeşitli faaliyetlerde bulunması yüz yüze ilişkilerle mümkün olmaz. Bu nedenle yüz yüze ilişkiler yerini yazılı ve formel iletişim yoluyla ilişkilere bırakır. Dolayısıyla bürokratik örgütlenmenin ortaya çıkmasında ilk şart büyüklüktür. Örgütün büyüklüğünün doğal sonucu olarak bürokratik ilişkiler gayrişahsi bir niteliğe bürünmektedir. Örgüt çok sayıda çalışandan meydana geldiğinden, insanların organizasyonu ile sevk ve idaresinde yeni bir yöntemin ortaya çıkması kaçınılmazdır. Belli bir ölçeği aşan bir örgütün çalışanlarının, hiyerarşik bir yapıda, işbölümü, uzmanlaşma ve planlama çerçevesinde disiplinli bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1988, s. 43). Böyle bir örgütlenme ve yönetim modelinde otoritenin meşruluğu geleneklerden veya karizmatik liderin özelliklerinden kaynaklanmaz.

Hukuki-rasyonel veya yasal-ussal olarak adlandırılan otorite, meşruiyetin kaynağının hukuktan ve yasadan kaynaklandığı otoritedir. Güç sahibinin, emretme gücü ne geleneklerden nede kişisel karizmasından kaynaklanır. Otoritenin emirlerine hukuken ve yasal olarak buyurma gücüne sahip olduğundan uyulur. Hukuki rasyonel egemenlik türünün en yüksek tezahürü “ideal tip” bürokrasidir (Dursun, 1992, s. 140). Weber burada “ideal tip” kavramını olması istenen veya arzulanan anlamda değil, "saf" (arındırılmış-özellikleri ortaya konmuş) anlamında kullanmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1988, s. 59). Ayrıca Weber “ideal tipin” gündelik hayatta karşılaşılan bir yapı olmadığını yani görgül karşılığı bulunmayan zihni bir kavramlaştırma olduğunu söylemektedir. Bir düşünsel yapı olarak ideal tip pratikteki uygulamaların bu yapıya hangi oranda yaklaştığını veya uzaklaştığını anlamaya yarayan bir araç görevi görmektedir (Gülmez, 1975, s. 50-67). Buna göre ideal tipin başlıca fonksiyonunun kılavuzluk anlamında bir çerçeve çizmek olduğu ifade edilebilir.

Weber’in ideal tip dediği bürokratik yapının yani Weberyen bürokrasinin karakteristik özellikleri ve ilkeleri şu şekilde sıralanabilir (Ergun ve Polatoğlu, 1988, s. 60).

1- Resmi görevlerin mevzuat dâhilinde (kanun, tüzük, yönetmelik, genelge, idari karar vb.) sürekli bir şekilde örgütlenmesi,

2- Belirlenmiş bir yetki alanının varlığı. Sistemli bir iş bölümünün neticesinde verilen görevlere ilişkin sorumluluklar veya yükümlülükler alanı; verilen görevlerin yerine getirilebilmesi için her görevliye verilmesi zorunlu otoritenin varlığı; zorlama veya baskı araçlarının açık olarak tanımlanması ve kullanma şartlarının belirlenmesi yetki alanını belirleyen unsurlardır.

3- Büroların örgütlenmesi hiyerarşi ilkesine göre yapılır. Her görev veya makam daha üst bir görev veya makama bağlıdır. Dolayısıyla her kademedeki görevli bir üst kademedeki görevlinin denetimi ve gözetimi altındadır.

4- Görevlerin yürütülmesi için sağlanan kaynaklar üzerinde memurun mülkiyet hakkı söz konusu değildir. Memur sadece bu kaynakların kullanılmasından sorumludur. Görev yapılan kurumun malları ile memurun kişisel malları, resmi iş ile özel iş, kurum geliri ile memurun kişisel geliri birbirinden kesin olarak ayrılırlar. Aynı şekilde memurun görevini ifa ettiği yer olan büro ile ikamet ettiği yer olan konutu da birbirinden ayrılmıştır.

5- Büro yönetimi uzmanlaşmayı zorunlu kılar. Her görevin yürütülmesine ilişkin teknik kurallar vardır. Bu kuralların ussal olarak uygulanabilmesi belli bir uzmanlık bilgisini gerektirir. Dolayısıyla ancak teknik bilgisi ve yetenekleri konusunda liyakatini ispatlamış kimseler yönetsel personel olarak atanabilirler.

6- Yönetsel faaliyetler yazılı belgelere dayalı olarak yürütülür. Dolayısıyla alınan kararların ve kuralların tamamı yazılı olarak belirlenir ve saklanır.

Weberyen bürokraside memurun özellikleri de şu şekilde sıralanabilir (Akalın, 2013, s. 51).

1- Memur kişisel olarak özgürdür. Sadece görevinin bir gereği olarak hiyerarşik amirlerine itaat eder. Görev haricinde özel yaşamında üstlerine bağlı değildir.

2- Memur görevlerini açıkça tanımlanan hiyerarşik düzen içerisinde yerine getirir.

3- Her görev yasal olarak açıkça tanımlanmış bir yetki alanı içerisinde yerine getirilir.

4- Memur ilke olarak sözleşme ile yani özgür anlaşma ile göreve alınır.

5- Memur teknik nitelikler esas alınarak yapılan sınav sonucuna göre, liyakatini belgeleyen diplomaya dayanılarak veya her ikisi birlikte dikkate alınarak göreve alınır. Sonuçta görevlendirme seçilme yoluyla değil atanma şeklinde gerçekleştirilir.

6- Memur icra ettiği hizmet karşılığında belirli bir maaş alır ve emeklilik hakkı mevcuttur.

7- Memurun görevi asıl uğraşdır; yani mesleğidir.

8- Memur kariyer yapma imkânına sahiptir. Kıdeme, liyakate veya her ikisine dayanan bir yükselme söz konusudur. Memurun görevinde yükselmesi hiyerarşik üstlerin değerlendirmesine tabidir.

9- Büro işlerinin yerine getirilmesi için sunulan araç, gereç ve kaynaklar memurun mülkiyetinden bağımsızdır.

10- Memur görevini katı bir disiplin altında yerine getirir ve sıkı bir denetime tabidir.

Weber'e göre bürokrasi diğer örgütlenme biçimlerinden daha üstündür. Bu üstünlüğün nedeni bir örgütte bürokratik ilkelere uyulduğunda "etkin, ideal, şahsa göre değişmeyen ve rasyonel bir örgüt yapısı"nın ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır (Şahin, 2004, s. 529).

Weber'in bürokrasi teorisi de tıpkı Taylor ve Fayol'un teorileri gibi verimlilik temeline dayanmaktadır. Ona göre en yüksek düzeyde verimliliğe, tam teknik bir bakışla değerlendirildiğinde ancak saf bürokratik yönetsel örgütlenmeyle ulaşılabilir. Weber'in buradaki verimlilik bakış açısı karşılaştırmalı bir analize dayanır. Weber geleneksel, karizmatik ve yasal otorite türleri içerisinde en verimli örgütlenme ve yönetimin çağdaş bürokratik yönetim olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla bürokrasi, insanlar üzerinde kullanılan otorite türleri içerisinde en ussal veya rasyonel olanıdır (Ergun, 1997, s. 11). Bu nedenle de bürokrasi evrensel ilkelere dayanan, her zaman ve her yerde geçerli olan ideal bir tiptir (Özer, 2013, s. 48).

Max Weber'in bürokrasi teorisi de diğer geleneksel yönetim teorileri gibi eleştiriye uğramıştır. Weber'e yöneltilen eleştiriler ideal tip kavramlaştırması ile bürokratik yapının işleyişine yönelik eleştiriler olarak iki grup altında toplanabilir.

Weber tarafından yasal-ussal egemenliğin en saf hali olarak nitelendirilen "ideal tip" soyutlamasının en etkin yönetim biçimini oluşturduğu öne sürüldükten sonra, görgül gerçeklikle bağdaşmayan bir ütopya olduğunun belirtilmesi tutarsızlık olarak değerlendirilmiş ve eleştirilmiştir (Gülmez, 1975, s. 69). Yine ideal tip'e gündelik hayatta rastlanamayacağı, bizzat Weber tarafından belirtilmiş olmasına rağmen, dünyada mevcut olan bürokrasilerin hiç birine uymadığı dolayısıyla sosyal gerçekliğe aykırı olduğu (Akçakaya, 2016, s. 286) gerekçesi ile de eleştirilmiştir.

Yine Weber'in teorisi sadece etkinlik ve rasyonelliğin ön plana çıkarıldığı, örgütün kapalı bir sistem olarak görüldüğü, memurun örgütsel amaçları ve verimliliği sağlamaya dönük bir makinenin parçası olarak düşünüldüğü (Şahin, 2004, s. 530), dolayısıyla çevrenin ve insan karakterinin ihmal edildiği (Dursun, 1992, s. 144); bürokrasinin sadece olumlu yönleri üzerinde durulduğu, örgüt içi uyumsuzluk ve anlaşmazlıklar nedeniyle iş görme yetisinde yaşanabilecek kayıplar gibi sorunların dikkate alınmadığı; memurun belli bir ritüel dahilinde katı bir disiplin altında çalıştırılmasına bağlı olarak disiplinin örgütsel amaca götüren araç olma vasfını yitirerek bizatihi amaca dönüşeceği, bu durumda memurun yaşayacağı uyum sorununun örgütte etkinsizliğe yol açacağı; katı disiplin ve ritüellerin memur ile halk arasında kopukluğa sebep olduğu; bürokrasinin işleyişinde kültürel farklılıkların dikkate alınmadığı, içinde bulunduğu toplumsal yapıdan etkilenmeyen yansız bir araç olarak değerlendirildiği; aşırı uzmanlaşmanın getireceği, monotonluk ve yabancılaşmanın dikkate alınmadığı (Gülmez, 1975, s. 68); bütün yetkilerin üst

makamda toplanmak suretiyle orta kademe yöneticilerin inisiyatif kullanmalarının ve sorumluluk almalarının engellendiği bu durumun da astlarla üstler arasında seremoniye yol açtığı ve işlerin yürütülmesinde şekilciliğin esasın önüne geçtiği (Akçakaya, 2016, s. 286) gerekçeleri ile eleştiriye uğramıştır.

1.1.2.4. Neo-Klasik Yönetim Teorisi

Yönetim alanında gözleme, deneye ve araştırmaya dayalı olarak yaptıkları çalışmalar sonucunda, evrensel nitelikte yönetsel ilkeler ortaya koyan ve sistemli bir bilgi bütünü oluşturarak ilk eserlerin yazarları olan Frederick Taylor, Henri Fayol ve Max Weber'in görüşleri geleneksel veya klasik yönetim anlayışı olarak ifade edilmektedir (Topaloğlu, 2011, s. 253). Sanayi toplumunun sembolü kabul edilen "makine" kavramı söz konusu yazarlar tarafından ortaya konan ve geleneksel yönetim anlayışı olarak ifade edilen kuramları da önemli ölçüde etkilemiştir. Bunun sonucunda örgüt sadece biçimsel yönden ele alınmış, standartlaşmaya büyük önem verilmiş ve standart yöntemler geliştirilerek örgütün bir makine gibi işlemesi için kesin kurallar belirlenmeye çalışılmıştır (Al, 2002, s. 23-26). Klasik yönetim teorisinde verimliliği ve etkinliği artırmak için çalışanları motive edici unsurların para ve ceza olduğu, bireylerin sadece parasal ödül için işe gittikleri varsayılmıştır (Şahin, 2004, s. 544). Dolayısıyla duyguları, inançları ve sosyal ilişkileri olan insan faktörü bu kuramlarda ihmal edilmiş ve ikinci plana itilmiştir (Şahin, 2004, s. 530).

Neo-klasik yönetim teorisi, geleneksel yönetim teorisinin temelleri üzerine kurulmuştur; ancak teorinin temel hareket noktası klasik teorinin "mekanik bakış açısı" içerisinde ihmal edilen veya "unutulan insan" olgusudur (Atalay, 2008, s. 101). Dolayısıyla neo-klasik teori insanı bir makinenin parçası olarak değil sosyal bir varlık olarak ele almakta ve klasik teorinin eksik kalan parçasını tamamlamaktadır.

Neo-klasik yaklaşıma göre, klasik paradigma esas alınarak düzenlenen çalışma hayatı bireylerin mutsuzluğuna ve toplumsal huzursuzluğa neden olmaktadır. Çalışma hayatını sadece "ürün" veya "çıktı" boyutuyla ele almak yerine insana odaklanıldığı takdirde, hayat çalışanlar açısından daha anlamlı hale gelecek, iş görenler daha mutlu olacak ve toplumsal huzur artacaktır (Atalay, 2008, s. 101).

Neo-klasik yönetim düşüncesini oluşturan görüşler bir takım deneysel araştırmalara dayanmaktadır. Bunlar içerisinde en önemlileri Hawthorne ve Harwood araştırmalarıdır. E. Mayo ve F. Roethlisberger'in öncülüğünde bir grup bilim insanının Chiago şehri yakınlarında bulunan Hawthorne kasabesindeki Western Elektrik şirketi

atölyelerinde 1920’li yıllarda başladıkları ve sonuçları 1930’larda alınan araştırmalar, beşeri ilişkiler hareketi veya davranışsal yaklaşım olarak da ifade edilebilen neo-klasik yönetim teorisinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Memiş, 2006, s. 13).

Örgütü kapalı bir sistem olarak ele alan ve sadece biçimsel yönüne ağırlık veren klasik yönetim anlayışının aksine, yönetimde beşeri münasebetlerin de örgütlerin biçimsel yönü kadar önemli olduğu Hawthorne Araştırmaları ile ortaya konmuştur. Neo-klasik yaklaşımın savunucuları, motivasyon, iletişim, grup dinamikleri, liderlik ve katılım gibi yeni kavramları, yönetim bilimine kazandırmışlardır (Arıkboğa, 2004, s. 16). Dolayısıyla neo-klasik yaklaşımının görüşlerini ortaya koymak için yaklaşımın belkemiği sayılan Hawthorne Araştırmalarının incelenmesi uygun olacaktır.

Hawthorne Araştırmaları 1920 yılında klasik yönetim düşüncesinin “işteki verim ile işyerinin fiziksel koşulları arasında olumlu bir ilişki olduğu” varsayımını test etmek amacıyla Western Elektrik şirketi atölyelerinde yapılmış; ancak araştırma sonucunda elde edilen şaşırtıcı bulgular nedeniyle 1924 yılında bir grup sosyolog ve psikoloğun araştırmaya dahil edilmesi ile yeni boyutlara ulaşmıştır. Araştırmalar Mayo, Roethlisberger ve Dickson’un denetiminde yürütölmüştür (Can ve Tecer, 1978, s. 193).

Söz konusu bilim insanları Hawthorne tesislerinde binlerce çalışanla yıllarca süren araştırmalar yürütmüşlerdir. Bu araştırmalarda “ışıklandırma deneyi”, “role-montaj odası deneyi” ve “tel bağlama gözlem odası deneyi” olmak üzere üç temel deney gerçekteştirilmiştir (Asunakutlu, 2001, s. 10). Bunun yanında 1928 yılında psikolojik unsurların çalışma hayatına etkisini ortaya koymak amacıyla işçilere çalışma ortamı ve koşulları hakkında görüşleri sorulmuş ve 1930 yılına kadar 21.000 kişiyle görüşme gerçekteştirilmiştir (Can ve Tecer, 1978, s. 194).

Yapılan deney ve mülakatlardan elde edilen verilere göre araştırmanın sonuçları şu şekilde özetlenebilir (Asunakutlu, 2001, s. 10-11).

- Örgütlerin en önemli unsuru insandır.
- Örgüt bir ilişkiler ağı olup, bu ilişkilerin verimlilik üzerinde önemli etkisi vardır.
- Çalışanın morali ve motivasyonu gibi fiziksel olmayan değişkenlerin personel üzerindeki etkisi, ısı ve ışık gibi fiziksel değişkenlere göre daha fazladır.
- Paranın dışında ekonomik olmayan gayri maddi ödöllerde çalışanları mutlu kılmakta ve motive etmektedir.

- İş bölümü ve uzmanlaşmanın sonucunda mutlaka verim artmaz. Monotonluğa ve meslek hastalığına sebebiyet verebileceği için verim düşüklüğüne de neden olabilir.
- Çalışanlar örgütte bir kişi veya birey olarak değil, doğal bir örgütün üyesi olarak davranışta bulunurlar.

Araştırmadan çıkan sonuçlara göre klasik yönetim anlayışında olduğu gibi insanı bir makinenin parçası olarak görmek mümkün değildir. Duyguları, inançları ve kültürel özellikleri olan insan biçimsel örgütün yani iş yerinin veya dairenin dışında informel ve farklı güdülerle oluşabilen doğal grupların üyesi olabilmekte ve davranışlarına da yazılı kuralların dışında bu doğal gruplar yön verebilmektedir.

Hawthorne deneylerinden sonra endüstride insan ilişkilerini inceleyen pek çok deney yapılmıştır. Bunlar içerisinde öne çıkan Lester Coch ve John R. D. French tarafından Harwood imalat işletmesinde gerçekleştirilen deneylerdir. Harwood deneyleri ile küçük grupların davranışları konusunda önemli veriler elde edilmiştir. Söz konusu araştırma kapsamında, II. Dünya savaşından sonra bir pijama fabrikasında işçi-işveren ilişkileri konusunda bazı deneyler yapılmış ve savaş sonrasında pijamanın modasının çok çabuk değişmesine bağlı olarak şirketin bu değişime ayak uyduramaması, işçilerin işi terk etmesi, üretimin düşmesi ve tekrar yükselmesinin zaman alması, işten çıkanların yerine alınanların yeni modele eski işçilere nazaran daha çabuk intibak etmeleri gibi sorunlara çözüm aranmıştır. Yapılan deneyler sonucunda işçilerin teknolojik değişimlere karşı direnç gösterdikleri; ancak yeni modelin hayata geçirilmesinde, yani sürecin planlanmasında işçilerinde görüşü alınarak katılımları sağlandığında işçilerin yeni yönetimi bir tehdit olarak değil bir fırsat olarak algıladıkları görülmüştür. Katılmanın çalışanın moral motivasyonunu yükseltici ve güdüleyici etkisinin yanında işçilerin tecrübelerini de paylaşımlarına ve önerilerde bulunmalarına yol açtığı da görülmüştür (Can ve Tecer, 1978, s. 198). Dolayısıyla Harwood deneyleriyle de insan ögesinin örgüt içerisinde unutulamayacak veya göz ardı edilemeyecek derecede önemli olduğu sonucuna varılmıştır.

Neo klasik yaklaşıma göre sosyal bir varlık olan insan klasiklerin ileri sürdüğü gibi davranışlarında her zaman ussallığı, yasallığı ve ekonomikliği temel almamakta; davranışlarına, sosyal ihtiyaçları büyük oranda etki etmektedir (Görücü ve Uçar, 2015, s. 114).

Bunun yanında neo-klasik yaklaşım çalışanların davranışlarında üstlerinin liderlik etme biçimlerinin etkili olduğunu ortaya koymuştur. Buna göre otoriter yönetim biçimleri moral ve verimlilikte düşüşlere yol açarken, “esnek ve destekleyici” liderlik kişisel tatmini ve verimliliği artırmaktadır. Dolayısıyla üstlerinin kendisine güvendiğini hisseden çalışanın kurumsal katkısı artacaktır (Asunakutlu, 2001, s. 14).

Hawthorne ve Harwood araştırmalarının yanında yönetim uygulamaları ile birlikte insanı sosyal bir varlık olarak ele alan ve insana olan bakış açısının değişmesini sağlayarak neo-klasik yönetim anlayışının gelişmesine katkı sağlayan araştırmacılar arasında Abraham Maslow, Douglas McGregor, Frederick Herzberg ve David McClelland gibi isimler sayılabilir (Sayılı, Mengenci ve Bürcü, 2015, s. 44).

Neo-klasik yönetim teorisinin temeli sayılan Hawthorne araştırmaları, çalışanların kendileri üzerinde yapılan araştırmadan haberdar olmaları ve gözlem altında bulduklarını bilmeleri nedeniyle davranışlarında değişikliğe gidecekleri, dolayısıyla deney grubunun davranışlarının gerçek durumdan farklı olabileceği şeklinde ifade edilen ve “Hawthorne Effect” olarak adlandırılan etki sebebiyle eleştiriye uğramıştır (Memiş, 2006, s. 14). Bunun yanında neo klasik yönetim teorisi kararlara katılım sisteminin gerçekçi olmaması, sendikalara karşı olması, örgütü kapalı bir sistem olarak görmesi, ekonomik ve toplumsal şartlardan kaynaklanan dış etkileri, sendikaların iç siyasetini ve çevre faktörlerini dikkate almaması gibi pek çok konuda eleştiriye uğramıştır (Görücü ve Uçar, 2015, s. 115).

1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri

20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde egemen olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, büyük ölçüde Max Weber’in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Weberyen bürokrasi modelinin dayandığı ilkeler şu şekilde ifade edilebilir (Eryılmaz, 2011, s. 39-41).

1) Geleneksel kamu yönetimi yapısal olarak ayrıntılı kurallara, biçimselliğe ve katı hiyerarşiye dayanmaktadır, gayrişahsidir, kariyeri esas alır ve büyük oranda merkezîyetçi nitelik taşımaktadır.

2) Bunun yanında geleneksel kamu yönetimi, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ve yurttaşlara sunulmasında, devletin bürokrasi aracılığıyla etkin bir rol üstlenmesi düşüncesine dayanmaktadır.

3) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında siyaset ve yönetim ayrılığı ilkesi egemendir. Buna göre yönetim siyasal iktidara bağımlıdır. Kamu yönetimin görevi

talimatları yerine getirmek ve kurallara uymaktır. Siyasa ve stratejiler siyasiler tarafından belirlenir.

4) Kamu yönetimi özel sektör yönetiminden farklı olup yönetimin özel bir türünü oluşturmaktadır.

Yapısı ve işleyişi yukarıda ifade edilen ilkeler ışığında şekillenen geleneksel kamu yönetiminin temel özelliklerini de şu şekilde ifade edebiliriz (Al, 2002, s. 28-39).

1) Büyük ve Merkeziyetçi Örgütlenme: Sanayileşme kamunun işlevlerini artırarak bürokrasinin hızla büyümesine sebep olmuştur. Sanayi toplumunun getirisi olan ulus-devlet modeli de merkeziyetçi bir yapıda örgütlenmiştir. İşbölümü ve uzmanlaşmaya bağlı olarak kristalize olan işlerin koordine edilerek, yönetsel birliğin sağlanması sorunu, otoritenin merkezileştirilmesiyle aşılmaya çalışılmıştır.

2) Katı Hiyerarşik Örgütlenme: Weberyen anlayışa göre büyük ve merkeziyetçi örgütler hiyerarşik olarak yapılanmak zorundadırlar. Hiyerarşi işbölümüne bağlı olarak kristalize olan işlerin uyumlaştırılması, koordinasyonu ve biçimsel haberleşme sisteminin oluşturulması için kaçınılmazdır. Geleneksel dar sorumluluk anlayışına dayanır. Her memur en yakın üste karşı sorumlu olup, her üste denetleyebileceği kadar alt birim veya kişi bağlanmaktadır. Kamu yönetiminde hiyerarşinin kaynağı siyasi ve hukuki zorunluluktur. Siyasal iktidar üst kademe yöneticileri aracılığıyla tüm bürokrasiyi yönlendirir ve etkiler. Hukuksal açıdan alt kademe yöneticiler üstlerin emir ve direktiflerine uyarak kanuna uygun davranmış sayılırlar. Bunun nedeni üstlerin emretme yetkisini kanundan almasıdır.

3) İşbölümü ve Uzmanlaşma: Sanayileşme ile birlikte aynı anda birçok işi yapan ve üretimin her aşamasında bulunan insan tipi yerini üretimin belli bir bölümünde yer alan ve uzmanlaşmış meslek sahibi çalışanlara bıraktı. Tüm işler işbölümü ilkesine göre kısımlara ayrılarak alt birimlere verilmektedir. Kamuda uzmanlaşmaya gidilmesinin ana gerekçesi yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlamaya yöneliktir.

4) Biçimsellik ve Kuralların Yoğunluğu: Memurların rolleri açık ve belirgin bir şekilde düzenlenmiştir. Görevler sürekli ve düzenli olarak yerine getirilir ve yetkinin kullanılması kurallara bağlanmıştır. Yöneticiler yazılı kuralları pratiğe geçirirken rasyonel davranmak zorundadırlar. Biçimsellik anlayışına göre kanunda boşluk olmaz. Her somut durumda geçerli olacak bir kural mevcuttur, gerektiğinde genel ilkelere

başvurulur. Biçimsellik ve kuralcılık keyfi veya subjektif uygulamalara engel olarak standartlaşmayı sağlar.

5) Mekaniklik: İnsan unsuru dışındaki faktörler esas alınarak geliştirilen geleneksel yönetim düşüncesinde insan çalışmak istemez ve yapısında tembellik vardır. İnsanın bu olumsuz özelliklerini gidermenin yolu yönetimde gayrişahsilik kuralını uygulamaktır. Yönetimin düzen içinde ve rasyonel çalışabilmesi için örgütün makine modeline benzemesi gerekmektedir.

6) Gizlilik ve Yenilikleri Kapalılık: Geleneksel yönetim düşüncesi örgütü kapalı sistem anlayışı ile ele almıştır. Bu anlayışa göre organizasyonlar çevresel faktörlerin etkisine kapalıdır. Şeffaflığın yönetimde baskı oluşturacağı düşünülerek tarafsızlığı sağlamanın bir gereği olarak gizlilik ilkesi doğmuştur. Gizlilik ilkesi sayesinde yöneticiler kamuoyunun olası eleştirilerinden kendilerini koruma imkânı bulmaktadırlar. Geleneksel yönetim yeniliğe sıcak bakmaz. Çünkü yenilik öğrenilmiş ve alışılmış yöntemlerin terkedilmesi ve çatışma anlamına gelmektedir. Her yenilik mevcut yönetsel rollerin yeniden dağıtılması ve statükonun sarsılması anlamına gelmektedir. Bu açıdan bürokrasiler muhafazakâr bir yapıya sahiptirler.

7) Meslekleşme: Sanayi öncesi tarım toplumunda resmi işler tali faaliyetler olarak yürütülmüş ve basit işler olarak görülmüştür. Sanayileşme ile birlikte kamusal işler artmış ve karmaşık hale gelmiştir. Bu işler amatör görevlilerce değil, yaptıkları işi meslek edinmiş görevlilerce yürütülmeye başlanmıştır. Meslekleşme liyakat sisteminin doğmasına ve memurların ayrıcalıklı bir konuma yükselmelerine yol açmıştır.

8) Tekelcilik: Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu bürokrasisi tekeli anlayışı vardır. Rekabet ve piyasaya olumsuz bakış söz konusudur. Aynı hizmeti yürüten birden fazla kuruluşun olması israf olarak algılanmış ve verimliliği düşüreceği kabul edilmiştir.

9) Kamu Yönetimi Yönetimin Özel Biçimidir: Kamu yönetimi ve özel yönetim genel bir kavram olan yönetimin alt dallarıdır. Kamu yönetimi ile yönetimin kamu kurumları ile ilgili alanı anlatılmaktadır. Bu anlayışa göre kamu yönetiminin yapısı, işleyişi ve personel sistemi özel sektörden farklı olup, özel sektörün yöntemlerine pek rağbet edilmez.

1.1.4. Geleneksel Kamu Yönetimine İlişkin Eleştiriler

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve onun pratiksel uygulaması olan bürokrasi çeşitli olumsuzluklara sahip olduğu gerekçesi ile birçok açıdan eleştirilmiştir. Bu eleştirileri şu şekilde özetleyebiliriz.

1) Geleneksel kamu yönetiminde hükümet etme görevi pratikte memurlar tarafından yerine getirilmektedir. Bürokratlar ellerindeki teknik bilginin sağladığı ayrıcalık nedeniyle birçok demokratik ülkede siyasetçilerden daha etkili konuma gelebilmişlerdir. Dolayısıyla atanmışların seçilmişlerden daha etkili olduğu bu durum demokratik yönetim anlayışına aykırı olduğu gerekçesi ile eleştiriye uğramıştır (Aydın, 2012, s. 55-56).

2) Ülkelerin gelişmişlik seviyelerine, siyasal sistemlerine ve kurumsallaşma düzeylerine göre farklılık gösterse de geleneksel kamu yönetiminin genel özelliklerinden birisi statükocu oluşudur. Bu durum kamu yönetiminin toplumsal taleplere, değişim ve gelişmelere uyum sağlayamamasına ve toplam kalite yönetimi, kriz yönetimi, çatışma yönetimi, değişim yönetimi gibi modern yönetim tekniklerinin de uygulanamamasına veya yeterince bu tekniklerden yararlanılamamasına neden olmaktadır (Aykaç, 2001, s. 123-127). Dolayısıyla geleneksel yönetimin krizler karşısında kırılabilirliği yüksektir.

3) Geleneksel yönetim anlayışında istenilen kalıplaşmış davranışların oluşması için zorunlu olan disiplin, memurlar içinde kast ruhunun gelişmesine neden olmakta ve memurla halk arasına mesafe girmesine, dolayısıyla memurların halktan soyutlanmasına yol açmaktadır (Gülmez, 1975, s. 69). Bu durum sonucunda halkın gözünde kamu yönetiminin dolayısıyla devlet idaresinin ceberut bir görünüm almasına yol açmaktadır.

4) Bürokratik süreçlerin ve örgütsel karmaşıklığın çokluğu özellikle düşük gelir grubuna mensup vatandaşların ve büyük örgütlerin alt kademe çalışanlarının kafalarının karışmasına ve yabancılaşmalarına sebep olabildiği gerekçesi ile eleştirilmektedir. Dolayısıyla bürokrasi herkesin değil sadece orta sınıfın kurumu olduğu savı bir başka eleştiri konusudur (Akçakaya, 2016, s. 287).

5) Bürokrasiye yöneltilen eleştirilerin merkezinde hantallığa ve verimsizliğe yol açması, hiyerarşik örgütlenme modeline bağlı olarak alt kademe yöneticilerine ve çalışanlara fazla inisiyatif tanınmaması sonucu kırtasiyeciliğin artması ve işlerin gecikmesi vardır. Gereksiz ve karmaşık süreçler vatandaşları güç duruma düşürmekte

işlerin kolaylaşması için onları rüşvet vermeye veya aracı kullanmaya yöneltmektedir (Özer, 2013, s. 47-48). Buna bağlı olarak rüşvet ve iltimasla iş yaptırma anlayışının gelişmesi kamuda yozlaşmaya sebebiyet vermektedir.

6) Bürokraside belirlenen kuralların dışına çıkılamaması ve sisteme müdahale edilememesi çalışanların sorumluluktan kaçmalarına ve sürekli olarak yapılan işlerin dayandırılacağı bir kural arayışına girmelerine neden olmaktadır. Bu durum çalışanları aşırı derecede üstlerine bağımlı hale getirmektedir. Bu nedenle bürokratik örgütlerde çalışanların “sorumluluktan kaçma”, “sorumluluğu yayma”, kararları geciktirme” veya “bürokratik sabotaj” davranışlarından birini benimsemeleri işlevsizliğe yol açmaktadır (Haktankaçmaz, 2009, s. 24).

7) Bürokrasi modeline göre örgütlenen kamu yönetiminde resmi kuralların dışında keyfi kurallar da konulabilmekte ve üstler atlarına karşı keyfi davranışlarda bulunabilmektedirler. Bürokratik örgütlerde resmi yapının dışında gayri resmi yapılarda oluşabilmekte ve bu yapı kurumsal bir kültür haline gelerek resmi yapının önüne geçebilmektedir. Bu gayri resmi yapılar ehliyetsiz ve liyakatsiz insanların üst basamaklara çıkabilmesine, iyi yetişmiş ve yetenekli insanların körelmesine neden olabilmektedir (Haktankaçmaz, 2009, s. 25).

8) Geleneksel kamu yönetiminin dışı kapalı bir yapıda olması; idari, adli ve kamuoyu denetimine rağmen, pratikte denetim ve kontrolün sadece kurallara uygunluk açısından yapılması performans ve maliyet unsurlarının geri planda kalmasına neden olmakta bu da verimsizliğe yol açmaktadır. Bununla birlikte Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımını kendi örgütleri ile yapması gerektiği düşüncesi devleti piyasa sistemi içerisinde ağırlıklı bir konuma getirmiş ve kamu sektörünü önemli bir ekonomik aktöre dönüştürmüştür (Eryılmaz, 1999, s. 85). Bu durum sonucunda kamu sektörü aşırı derecede büyümüş, kuralcı ve prosedürler içeren yapısıyla da etkinlikten ve ekonomiklikten uzaklaşmıştır.

9) Kamu idareleri, kamu kaynaklarını kullanarak hizmet sundukları halde, başarılı olup olmadıklarını nesnel ölçütlerle ortaya koyabilecek somut performans kriterleri bulunmamaktadır. Bu durum kamu kuruluşlarının başarılı olup olmadıklarının değerlendirilmesine engel teşkil etmektedir (Koçoğlu, 2009, s. 20).

10) Günümüzde katılımcı demokrasinin önem kazanması, katılımcı kamu yönetimi anlayışını da beraberinde getirmiştir. Ancak gizliliğin ve katı disiplinin hakim olduğu geleneksel kamu yönetiminin anlayışı yönetilenlerin daha fazla söz

sahibi olabilecekleri gerçek anlamda yönetime katılmanın sağlanacağı mekanizmaların hayata geçirilmesine olanak tanıyacak yapıda değildir (Aykaç, 2002, s.18).

11) Devletin pek çok faaliyet alanını kamu hizmeti şeklinde organize etmesine bağlı olarak, artan kamu hizmetleri daha karmaşık hale gelmiş ve uzmanlık bilgisi gerektirir olmuştur. Yetkinin üst makamlarda bilgi ve becerinin ise astlarda olması, üstleri astlara daha çok bağımlı hale getirmiş ve resmi hiyerarşik otoritenin sarsılmasına neden olmuştur (Şat, 2009, s. 100).

1.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Doğuran Faktörler

Yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel kamu yönetimi anlayışının yapı ve işleyişinden kaynaklanan olumsuzluklara yöneltilen eleştiriler ışığında, iletişim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelere bağlı olarak özel sektörde yaşanan değişim sonucunda ortaya çıkmıştır (Çevikbaş, 2012, s. 15). Gelişen teknoloji ve organizasyon tekniklerine bağlı olarak verimliliği artan özel sektör, sermayenin küreselleştiği bir ortamda birçok ülkede gelişmenin dinamiği haline gelmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 23).

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ortaya çıkmasında dünyada yaşanan gelişmelere bağlı olarak yeni algı ve taleplerin geleneksel kamu yönetimi tarafından karşılanamaması nedeniyle yapılan yoğun eleştirilerle birlikte başta ekonomik, sosyal, küresel ve ideolojik olmak üzere pek çok faktör etkili olmuştur.

1.2.1.1. Geleneksel Yönetimin Eksikleri ve Bürokrasinin İşlevsizliği

1929 Genel Ekonomik Buhranından sonra dünya genelinde devlet anlayışında değişimler gözlenmiş ve klasik iktisat anlayışının terkedilerek müdahaleci devlet anlayışına dayanan Keynezyen politikalara geçildiği görülmüştür. Bu politikalar doğrultusunda katı bir hiyerarşiye dayanan, merkezîyetçi ve kuralcı Weberyen modele göre örgütlenen geleneksel kamu yönetimi 1970'lere kadar geçerliliğini sürdürmüştür. 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik ve mali krizlerle birlikte her sektöre müdahil olan ve harcamaları artan devlet ve onun örgütlenme modeli olan Weberyen kamu yönetimi yoğun bir şekilde eleştirilmeye başlanmıştır (Çevikbaş, 2012, s. 11).

Bununla birlikte 21. yy. ın başlarında küreselleşmenin yanı sıra bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojisinde yaşanan olağanüstü gelişmeler, ülkelerin iktisadi, sosyal, kültürel ve yönetsel yapılarında köklü değişim ve dönüşümün yaşanmasına neden olmuştur. 2000'li yıllarla birlikte insanlık tarihi, tarım devrimi ve sanayi devriminden

sonra bilgi ve iletişim devrimini yaşar olmuştur. Her devrim teknolojik bir buluşla başlamış ve süreç içerisinde ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve yönetsel yapılarında değişmesine neden olmuştur. Bu kapsamda bilgisayarın etkin olarak kullanılmaya başlandığı 1960'lerden sonra, 1989'da Berlin Duvarı'nın yıkılması ve 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bilgi toplumu, küresel ekonomi, çevre, nükleer enerji ve feminizm gibi yeni sosyal hareketler; küresel ve bölgesel organizasyonlar, üretken ve esnek yatay örgütlenme, katılımcı demokrasi ve yönetimi referans alan siyasal ve yönetsel yapılar; insanı, insani değerleri ve sosyal sorumluluğu önceleyen kültürel yapılar ortaya çıkmıştır (Nohutçu ve Balcı, 2013, s. 16). Dolayısıyla sanayi toplumunun örgütlenme modeli olan Weberyen bürokrasi anlayışına dayalı yönetim teorileri bilgi toplumuna geçiş süreci ile birlikte dönüşüme uğramıştır. Yasal rasyonel temele dayanan Weberyen bürokrasi geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamış olsa da değişen şartlar sonucunda verimsiz ve etkisiz kalarak yerini rasyonel ve üretken temele dayanan yeni örgütlenme modellerine bırakmıştır. Bu kapsamda prosedürlere çok sonuca endeksli, tek biçimliliğe değil farklılıklara dayanan, esnek organizasyonlu yaklaşımlar ön plana çıkmıştır. Bu yeni anlayışta inisiyatif kullanma, ekip çalışması, katılım, sürekli gelişim, rakiplere karşı strateji geliştirme gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 22).

Katı bir hiyerarşiye, merkezi bir yapıya ve prosedürlere dayanan geleneksel kamu yönetimi, dünyada yaşanan bu değişime ayak uyduramamış ve çözüm üretme kapasitesini yitirerek eleştirilerin odağı haline gelmiştir. Bunun sonucunda halkın kamu yönetimine karşı memnuniyetsizliği artmış (Ateş, 2013, s. 92), güven duygusu azalmıştır. Toplumun taleplerini dikkate alan, hesap verme sorumluluğu içerisinde şeffaf ve esnek örgüt yapılı, daha küçük fakat daha etkin bir kamu yönetimi talep edilir olmuştur. Değişen şartlarla birlikte vatandaşların kaliteli hizmet beklenti ve hizmetlere ilişkin alınan kararlara katılma isteği artmış, sivil toplum kuruluşları hizmet üretimi ve sunumu noktasında önemli bir aktör haline gelmeye başlamıştır. Bu talepler ve gelişmeler karşısında verimli hizmet sunamayan sürekli büyüyen, kaynakları israf eden ve bütçe açıklarına neden olan kamu yönetimine karşı yoğun eleştiriler başlamıştır. Kamu yönetimleri bu yoğun eleştiriler karşısında yeniden yapılanma arayışlarına girmişlerdir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 23).

Bütün bu gelişmelere bağlı olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

1.2.1.2. Ekonomik Nedenler

1929 Genel Ekonomik Buhranından sonra krizin ortaya çıkardığı sosyal ve ekonomik çözüme II. Dünya Savaşının yol açtığı tahribatla birlikte daha da hissedilir hale gelmiştir. Savaşın derinleştirdiği krizin aşılmasında devletin ekonomiye müdahalesini öngören Keynesyen ekonomik politikalar ile sosyal refah devleti çare olarak görülmüştür (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011, s. 202). Benimsenen refah devleti uygulamaları devleti işlevsel olarak büyütmüş ve kamu giderlerinde artışlara neden olmuştur.

1970'lerde ortaya çıkan petrol krizi, ekonominin geniş bir alanını denetiminde bulduran devletin maliyetlerinde artışa neden olmuştur. Artan maliyetlerle birlikte, borç faiz ödemelerindeki artış ve vergi gelirlerindeki azalma beraberinde fiyat artışlarını ve enflasyonu getirmiştir. Artan enflasyonla birlikte geliri reel olarak düşen tüketici, ekonomik belirsizlik nedeniyle tasarrufa yönelmiş, cari ve transfer harcamalarındaki artışa karşın kamu ve özel sektör yatırımlardaki düşüşle birlikte Keynes'in öngörmediği enflasyonla ekonomik durgunluğun ve işsizliğin bir arada yaşandığı ve adına stagflasyon denen ekonomik kriz baş göstermiştir (Gökçe, Kutlu ve Gökçe, 2001, s. 27-28).

1970'lerde ortaya çıkan stagflasyon krizinin aşılmasında Keynesyen ekonomi politikalarının yetersiz kalması, kriz ortamında özel sektörün kamu sektörüne nazaran nispeten daha iyi bir durumda bulunması, kamu-özel mukayesesi sonucunda kamu sektörünün etkinlikten uzak ve verimsiz çalıştığı düşüncesinin giderek benimsenmesi gibi nedenlerle refah devleti anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır. Bu tartışmalarla birlikte yaşanan ekonomik ve mali krizlerin bizatihi gerekçesinin sosyal refah devleti uygulamaları olduğu, bu nedenle devletin küçültülerek özel sektör işletmeciliğine ait teknik ve uygulamaların kamu sektörüne aktarılması yoluyla devletin etkinliğinin artırılması düşüncesi toplumun geniş kesimlerince kabul görmeye başlamıştır (Çevikbaş, 2012, s. 16). Dolayısıyla krizlerin altında yatan asıl sebep olarak refah devleti anlayışı sonucunda artan kamu harcamaları ile fonksiyonel ve örgütsel açıdan büyüyen kamu yönetiminin kronikleşen sorunları görülmüştür.

1970 ve 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik durgunluk ve mali krizler devletin küçültülmesi ve kaynakların etkin kullanılması çalışmalarını gündeme getirmiştir. Bu çalışmalarda verimlilik kavramı ön plana çıkmış ve kamu özel sektör karşılaştırması bu kavram üzerinden yapılmaya başlanmıştır (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 83). Bütün bu

süreç içerisinde kamu yönetiminin, özel sektör işletme yönetimini örnek alarak rekabet ve çıktılara odaklanma gibi ekonomik kriterlerle hareket etmesinin; kalite, verimlilik ve denetime açıklık gibi iyi yönetime yol açacağı; geleneksel yönetimin kronikleşen sorunları olarak görülen verimsizlik, hantallık ve işlerin sonuçlandırılmaması gibi olumsuzlukların en az seviyeye indirilebileceği düşüncesi ön plana çıkmıştır (Gündoğan, 2007, s. 58-59).

Dolayısıyla 1929 Genel Ekonomik Buhranından sonra yerini Keynesyen ekonomi politikaları ile refah devleti uygulamalarına bırakan liberal ekonomi anlayışı; 1970'li ve 1980'li yıllarda yaşanan iktisadi krizlerin aşılmasında Keynesyen politikaların yetersizliği nedeniyle yeniden yükselişe geçmiş; yaşanan krizlerin sebebi olarak görülen refah devletinin örgütlenme biçimi kabul edilen Weberyen bürokratik yapılanmanın ve kamu yönetimi anlayışının da neo-liberal ekonomi anlayışı ile özel sektör ilkeleri ışığında yeni bir paradigma ile yeniden dizayn edilmesi gerektiği düşüncesi yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında etkili olmuştur.

1.2.1.3. Sosyal Nedenler

Sanayi devriminin ortaya çıkardığı üretim ilişkilerinin gereklerine göre biçimlenmiş olan Weberyen kamu yönetimi, küresel bilgi toplumunun dinamik süreç ve yenilikleri karşısında tam anlamıyla iflas etmiştir (Nohutçu ve Balcı, 2013, s. 16). Teknolojik ilerleme ve sosyal yapıdaki değişime paralel olarak, eğitilmiş yurttaşların sayısı ile sivil toplumun ve katılımcı yönetimin önemi artmıştır. Bu süreçte sorgusuz itaat eden vatandaşın yerini, hakkını arayan ve kaliteli hizmet bekleyen vatandaş tipi almıştır (Bilgiç, 2013, s. 33). Vatandaşların gözünde kamu hizmeti algısı değişmiştir. Kamu hizmeti devletin bir lütfu olarak değil, verilen vergilerin karşılığı olarak görülmeye başlanmış ve daha hızlı ve kaliteli hizmet beklentisi artmıştır.

Refah devleti uygulamaları ile devletin her alanda artan faaliyetleri beraberinde performans sorununu getirmiştir. Bu sorunun çözümü için savurgan ve verimsiz görülen kamu yönetiminin faaliyetlerinin azaltılarak harcamalarının düşürülmesi gerektiğine ilişkin tartışmalar artmıştır. Bunun yanında geleneksel kamu yönetimi pratiğinde bürokrasinin kamu yararını değil de kendi menfaatini ön planda tutması, yolsuzluk, rüşvet ve kayırmacılık gibi uygulamaların ortaya çıkması halkın kamu yönetimine olan güvenini azaltmıştır (Aktalay, 2010, s. 55).

Sosyal yapıda yaşanan değişime paralel olarak vatandaş profilinin de değişmesi sonucunda kamu yönetimine ve kamu hizmetlerine olan beklentilerde farklılaşmıştır.

Kamu yönetiminin mevcut yapısı ile bu değişime ayak uyduramayarak beklentileri karşılayamayışı, halkın kamu yönetimine olan güveni azaltırken memnuniyetsizliğini artırmıştır (Haktankaçmaz, 2009, s. 47).

Buna karşın teknolojik ilerleme ile birlikte bilgiye ulaşmanın kolaylaşması, rekabetin gelişmesi gibi unsurlar özel sektörün mal ve hizmet sunumunda önemli değişikliklere neden olmuş, müşteri memnuniyetinin esas olduğu kaliteli mal ve hizmet üretimi zorunluluk haline gelmiştir (Aktalay, 2010, s. 56). Bütün bu gelişmeler kamu yönetiminden beklentileri artırmış ve oluşan kamuoyu baskısı siyasal iktidarları kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişinde değişime gitmeye zorlamıştır.

1.2.1.4. İdeolojik Nedenler

Yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran faktörlerden biri de 1970'lerdeki refah devleti krizini ortadan kaldırmanın yolu olarak; devletin küçültülmesini, serbestleşmeyi (deregülasyon) ve yerelleşmeyi (desantralizasyon) savunan; devletin ekonomiye müdahalesini reddeden, serbest piyasa ekonomisinin kurallarını her alana egemen kılmak isteyen yeni sağ ideolojisi olmuştur (Koç, 2009, s. 91).

Yeni sağ ideolojiye göre devlet yapmış olduğu rasyonel olmayan harcamalar sayesinde ekonominin doğal düzenini bozmakta ve piyasanın işleyişine engel olmaktadır. Bu durum toplumun kalkınması açısından da sorun oluşturmaktadır. Bu nedenle iktisadi, sosyal ve siyasi faaliyetler piyasa kurallarına göre düzenlenmeli ve icra edilmelidir. Yeni sağ düşüncenin bu liberal söylemleri muhafazakâr düşünce tarafından da desteklenmiştir (Zengin, 2009, s. 6). Dolayısıyla yeni sağ düşüncenin entelektüel arka planında neo-liberal ve muhafazakâr bakış hâkimdir.

Yeni sağ düşüncenin temelini oluşturan muhafazakârlık ve liberalizm karşıt gibi görünse de esasen birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Muhafazakârlıkta disiplinli toplum, din ve gelenek ön planda olmasına karşın liberalizmde bireysel özgürlük ve piyasa ön plandadır; ancak her iki düşünce bireye ve girişimciliğe önem verme, serbest piyasayı savunma, ekonomiye devlet müdahalesine karşı olma ve devletin küçültülmesi konularında hemfikirdirler. Muhafazakâr ve neo-liberal düşünce ekseninde vücut bulan yeni sağ ideoloji doğrultusunda hayata geçirilen reformlar, özelleştirme, serbestleştirme ve yeni kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde tanımlanmıştır. Buna göre özelleştirme kamunun yürüttüğü ekonomik faaliyetlerin özel sektöre devredilmesi olup, özellikle 1980'li yıllarda devletin minimize edilerek serbest piyasa koşullarının oluşturulmasında etkin bir araç olarak kullanılmıştır.

Serbestleşme ise bir alanda devletin yetkilerini kaldıran veya karar alanını daraltan düzenlemelerdir. Dolayısıyla söz konusu alanın devlet tekelinden çıkarılarak özel sektörün faaliyetine açılması söz konusudur. Serbestleşme politikalarının temelinde kamu giderlerinin azaltılması, etkinlik ve verimliliğin sağlanması amaçları vardır. Yeni sağ anlayışa göre bu amaçlara ulaşabilmek içinde kamu hizmetlerinde yerelleşmeyi esas alan örgütlenmeye, performans ölçümleri geliştirmeye, karar alma sürecine katılıma, rekabetçi bir yapının oluşturulmasına ve özel sektör yöntem ve tekniklerinin kullanılmasına gerek vardır (Arslan, 2010, s. 25-26).

Dolayısıyla yeni sağ düşüncenin esas amacı ekonomide ağırlıklı yer kaplayan, etkinlikten uzak ve verimsiz bürokratik yapısı ile kaynak israfına yol açan, sermaye birikimini engelleyen refah devletinin yeniden yapılandırılmasıdır (Baltacı, 2004, s. 360). Bu da serbest piyasa ekonomisinin ve sermayenin ihtiyaçlarına uygun olarak yeni bir paradigma ile kamu bürokrasisinin yeniden inşa edilmesi anlamına gelmektedir.

1.2.1.5. Küresel Nedenler

Küreselleşme kavramının özünde yerel düzeyde alınan kararların veya uygulanan politikaların, o kararların alındığı, politikaların uygulandığı ülkelerin sınırlarını aşarak diğer uluslara ulaşabilmesi ve onları etkileyebilme gücü vardır (Kıvılcım, 2013, s. 2). Dolayısıyla küreselleşme; bir ülke sınırları içerisinde oluşan iktisadi, sosyal, politik ve kültürel değerlerin ve bu değerler neticesinde oluşan kazanımların o ülkenin sınırlarını aşarak diğer ulusları etkilemesi ve dünya geneline yayılması olarak değerlendirilmektedir (Köse, 2003, s. 4). Başka bir deyişle küreselleşme maddi ve manevi tüm birikim ve değerlerin beynelmilel bir nitelik kazanması anlamına gelmektedir (Hasanoğlu, 2001, s. 68). Dolayısıyla yeni sağ ideolojinin şekillendirdiği yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmiş ülkelerle birlikte gelişmekte olan ülkelerde de benimsenmesinde küreselleşmenin etkisi büyüktür.

1970'li yıllardan itibaren çok uluslu veya uluslararası şirketlerin dünya ekonomisine hâkim olması, 1980'lerde batıda görülen bilgisayar, internet, haberleşme uyduları gibi teknolojik buluşlarla ortaya çıkan iletişim devrimi, 1990'larda Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla dünyanın tek kutuplu ve Batı'nın tek güç odağı haline gelmesi gibi nedenler küreselleşmeyi hızlandıran unsurlar olmuştur (Kıvılcım, 2013, s. 5).

Küreselleşme ile birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrenselleşerek tüm dünyada başat bir konuma

gelmiştir. Bu süreçte kamu yönetimleri demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında kalmıştır (Köse, 2003, s. 3). Bu yoğun baskıya daha fazla direnemeyen geleneksel kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarına hız verilmiştir.

Dolayısıyla küreselleşmenin etkisiyle hızlanan yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde katı, merkezîyetçi ve hiyerarşik örgütlenmeye sahip geleneksel kamu yönetimleri, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi özelliklerin öne çıktığı yeni paradigmanın etkisiyle önemli değişimlere uğramıştır.

1.2.1.6. Diğer Nedenler

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışı ve yayılmasında etkili olan diğer faktörler arasında; bilgi teknolojilerinin kamu yönetim anlayışına etkisi, ulus devlet anlayışındaki değişimler, demokrasi ve insan hakları anlayışındaki gelişmeler, üretim yapısındaki değişimler (Al, 2002, s. 55-93); uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan raporlar, konferanslar, paneller, ziyaretler sayılabilir. Özellikle OECD gibi uluslararası kuruluşların üye ülkelerde uygulamaya konulan reformlar hakkında yayımladığı raporlar ve iyi uygulama örnekleri, ülkeler arasında politika transferinde önemli rol oynamıştır (Haktankaçmaz, 2009, s. 46).

1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Teorik Temelleri

1929 Genel Ekonomik Buhranı sonrasında liberal ekonomik politikalara olan güven sarsılmıştır. Bu sürecin siyasal sonucu, dünyanın birçok ülkesinde müdahaleci ve sosyal devlet yanlısı hükümetlerin kurulması olmuştur. 1930-1980 arası dönem müdahaleci sosyal devletin diğer adıyla refah devletinin altın çağıdır. Ancak 1970'lerde başlayan krizlerle birlikte, yüksek kamu harcamalarına, sübvansiyonlara ve transfer harcamalarına dayalı refah devleti anlayışı ve uygulamaları sorgulanmaya başlanmıştır. Refah devleti anlayışının krize girmesi ile birlikte liberal reçeteler tekrar gündeme gelmiş ve müdahaleci devlet yerine, devletin piyasadan çekilmesini öngören düşünceler güç kazanmaya başlamıştır (T. Uzun, 2009, s. 2).

1970 sonrasında ortaya çıkan sorunların kaynağında Keynes'in ekonomi politikalarına dayanan sosyal refah devleti uygulamaları olduğunu ileri süren liberal ekonomi düşüncesinden hareketle geliştirilen yeni kamu yönetimi paradigmasına iki farklı fikir akımının etki ettiği belirtilmektedir. Bunlar kamu tercihi teorisi, işlem maliyetleri teorisi, vekâlet teorisi ve mülkiyet hakları teorisini içine alan yeni kuramsal iktisat yaklaşımı ile işletmecilik yaklaşımıdır (Lamba, 2014, s. 137).

1.2.2.1. Kamu Tercih Teorisi

1948 yılında Duncan Black'in piyasa dışı karar alma sürecine ilişkin bir çalışması ile doğan kamu tercihi teorisi; Kenneth Arrow'un kolektif karar alma sürecinde bireysel değerlerin bir öneminin olmadığını ispatlamaya çalıştığı makalesi ile ilgi görmeye başlamış ve önem kazanmıştır. Ancak teorinin gelişmesine neden olan en önemli çalışma 1962 yılında Gordon Tullock ve James M. Buchanan tarafından kaleme alınan "Oybirliğin Hesabı"dır. Kamu tercihi teorisinin inceleme konusu politik biliminin inceleme konusu olan; devlet teorisi, seçim sistemleri, seçmen davranışı, siyasi partiler, bürokrasi gibi alanlardır. Bireyci bir metodolojiye sahip olan teori, siyasal etkinliklere dâhil olan, karar veren ve tercihte bulunan somut bireyleri esas almaktadır (Kızılboga, 2012, s. 91-93). Kamu Tercih teorisi, devletin ekonomiye müdahale etmesini öngören Refah devletinin savunduğu "Piyasanın Başarısızlığı" ilkesine karşılık, "Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı" ilkesinden hareket etmektedir (T. Uzun, 2009, s. 4).

Kamu sektörünün karar alma sürecini analiz eden (Aktan, 1995, s. 18), kamu tercihi teorisinin iddiası; özel sektörün ekonomik aktörleri ile kamu sektörünün ekonomik aktörlerinin tercihlerini güdüleyen faktörler arasında fark olmadığıdır. Her iki kesimde özel çıkarın maksimize edilmesine odaklanmaktadır. Kamu tercihi teorisyenleri politikacı ve bürokratlardan oluşan kamu ekonomisinin aktörlerinin bireylerden farksız şekilde rasyonel davranışlarda bulduklarını ve bencilce hareket ettiklerini savunmaktadır. Bireyler piyasa sürecinde alıcı ve satıcı rolleriyle sergiledikleri davranışları, doğal olarak politikacı, bürokrat veya kamu hizmetinden yararlanan vatandaş rolüne büründüklerinde de sergilemektedirler (Dura, 2006a, s. 110). Dolayısıyla özel çıkarların maksimizasyonu kamu-özel ayırımından öte her yerde geçerli olan bir faktördür

Kamu yöneticileri tıpkı bireyler gibi kendi çıkarları peşinde koştuklarından kamu yönetiminde kamu çıkarlarının gözetildiği söylemi bir yanılsamadan ibarettir. Tam tersine kamu yöneticileri de kendi çıkarlarını düşündüklerinden kamu harcamaları gereksiz yere artmakta ve kamu sektörü olağanın dışında büyümektedir. Dolayısıyla devletin ayakta kalabilmesi için küçülmesi ve özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilmesi gerekir (Zengin, 2009, s. 8).

1.2.2.2. İşlem Maliyeti Teorisi

Yeni kamu yönetimi anlayışına etki eden bir başka teoride işlem maliyetleri teorisi. Örgütlerin davranış özelliklerini incelemek amacıyla geliştirilen teori, iktisat ile organizasyon teorisinin birleştiği alan olarak kabul edilmektedir (Eren, 2001, s. 82). Teorinin odak noktasını işlemler ve bunlardan doğan maliyetler oluşturmaktadır. İşlemlerden kastedilen alıcı ve satıcı arasındaki mübadele yani değişimdir. Dolayısıyla işlem maliyetleri piyasa mübadele sürecinde oluşan ve firmaların katlandıkları maliyetler (Özgen, 2002, s. 51) olup üretim maliyetlerinden ayrılmaktadır. Üretim maliyetleri mal ve hizmetlerin üretiminde, işlem maliyetleri ise onların el değiştirmesi yani mübadele esnasında belirmektedir. Bu yaklaşıma göre, organizasyonlar ürettikleri mal ve hizmetlerin değişim işlemlerini, maliyeti en ekonomik olacak şekilde icra etmek isterler (Özmen, 2012, s. 45-46).

İşlem maliyetleri teorisini ilk kez ortaya koyan Ronald Coase'dır. Coase 1937 yılında kaleme aldığı makalesinde işlem maliyetlerini firmaların ortaya çıkarttığını, ekonomistlerin analizlerinde sadece görünmez el ve fiyat mekanizması üzerinde durduklarını ancak bu analizin yeterli olmayıp fiyat ile birlikte kurumsal yapıların ve maliyetlerin de dikkate alınması gerektiğini belirtmiştir. Bunun nedenini sadece fiyat mekanizması dikkate alındığında piyasadaki diğer şartların değişmediği varsayılarak maliyetlerin dikkate alınmaması olarak açıklamaktadır. Dolayısıyla böyle bir analiz doğru olmaz. Çünkü fiyat mekanizması aynı zamanda işlem maliyetlerine de yol açmaktadır. İşlem maliyetleri olarak adlandırılan maliyetler; şirket sözleşmelerinin hazırlanması, uyuşmazlıkların giderilmesi, ürünlerin kontrolü gibi işlemler ile üretim faktörlerinin satın alınması, mal ve hizmet üretimine sevk edilmesi ve bunların satışı sırasında oluşan harcama ve giderlerdir (Çelik ve Bedük, 2014, s. 58).

Örgütler ürettikleri mal ve hizmetlerin değişim işlemlerini en düşük maliyetle yani en ekonomik şekilde yapmak isterler. Ekonomiklik karar verenlerin rasyonelliklerinin sınırından ve değişimle ilgilenen kişilerin kendi çıkarlarına uygun davranmalarından etkilenebilmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşımın temelinde rasyonellik ve etkinlik kaygısı yer almaktadır (Eren, 2001, s.82). İşlem maliyetleri teorisinde örgütte verimlilik üzerinde yoğunlaşmış ve işlem maliyetlerini azaltacak örgütsel yapının nasıl olması gerektiği üzerinde durulmuştur. Teoriye göre örgütün en temel unsuru verimlilik (Demirhan ve Sadioğlu, s. 106).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel amaçlarından biri olan kamu yönetiminde rasyonelliğin ve etkinliğin sağlanması düşüncesi ile işlem maliyetleri teorisi paralellik göstermektedir. Bu açıdan işlem maliyetleri teorisi yeni kamu yönetimi anlayışını etkilemiş ve düşünsel altyapısına dayanak oluşturmuştur (Eren, 2001, s.82).

1.2.2.3. Vekâlet Teorisi

Vekâlet teorisi firmaların sahip olduğu iktisadi kaynakları mülkiyetinde bulduran kişilerle, bu kaynakları sevk ve idare eden yöneticiler arasında var olduğu kabul edilen bir sözleşmedir. Burada ekonomik kaynakların yasal sahipleri vekâlet veren yani asil, yöneticiler ise vekâlet verilen yani vekil konumundadır (Memiş, 2006, s. 22). Dolayısıyla vekâlet teorisi asil ile vekil arasında yapılan sözleşmeler dâhilinde, asil vekil ilişkileri kapsamında tarafların hak ve yükümlülük ihlalleri olarak ortaya çıkan problemleri ve bu ilişkiden doğan maliyetleri ele almakta ve bu mekanizmayı analiz ederek problemleri azaltmayı hedeflemektedir (Çelik ve Bedük, 2014, s. 44).

Kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde, vekâlet veren (asil) halk ile vekil olarak kamu yöneticisi veya vekâlet veren amir ile vekil olarak memur yine kamu hizmetinden yararlanan ile kamu hizmetini sunan arasındaki ilişki bu teorinin ilgi alanına girmektedir. Aynı şekilde belli bir yerde oturanlara hizmet sunma yükümlülüğü olan mahalli idare birimleri ile hemşeriler arasındaki ilişki de vekâlet teorisi kapsamında düşünülebilir (Demirel, 2005, s. 108).

1.2.2.4. Mülkiyet Hakları Teorisi

Mülkiyet hakları kaynakların, malların ve hizmetlerin sahipliğini, kullanımını ve elden çıkarılmasını yöneten sosyal düzenlemelerdir (A.M. Uzun, 2009, s. 292). Mülkiyet hakları teorisi, kuruma ait haklardan çalışanlara pay verilmek suretiyle onların teşvik edilmesini ve motivasyonlarının artırılmasını öngörmektedir. Kamu yönetiminde bir mülkiyet ikamesinin söz konusu olamayacağı açıktır; ancak işlerin yürütülmesi bakımından gerekli olan vasıtaların kullanılmasına ilişkin tasarruflar kamu görevlilerine verilebilir (Eren, 2001, s. 81).

Mülkiyet hakları teorisine göre kamu yönetimi ile özel sektör işletmeciliği arasındaki etkinlik farkı mülkiyetin doğasından kaynaklanmaktadır. Mülkiyet hakları ne kadar çok ve devredilebilir ise işletme yöneticileri üzerinde denetim olanakları o kadar fazla olmaktadır. Bu da işletmelerin performansını artıran önemli bir unsurdur. Dolayısıyla kamusal işletmelerde mülkiyet hakkı söz konusu olmadığından özel

sektörün etkinliği ve performansı kamu sektörüne göre daha yüksek olması işin doğası gereğidir (Dura, 2006b, s. 229). İşletme zarar ettiğinde mülkiyet hakkını elinde bulunduran işletme sahibi bu durumdan zarar göreceğinden gereken müdahaleleri zamanında yaparak işletmenin daha etkin çalışmasını sağlayacaktır. Dolayısıyla teoriye göre özel mülkiyet, kamu mülkiyetine göre daha etkindir ve kaynaklar daha verimli kullanılabilir (Dura, 2006b, s. 235).

Kısaca mülkiyet hakları teorisi, özel işletmelerin kamu işletmelerine göre daha iyi performans göstererek daha etkin ve daha verimli çalışarak daha fazla kar elde etmesini hisse sahibi olmalarına yani mülkiyete bağlamaktadır. Hisse sahipliği, örgütü sahiplenmeyi, bir zarar söz konusu olduğunda gerekli mekanizmaları devreye sokmayı dolayısıyla rasyonel davranarak işletmeyi verimli kılmayı beraberinde getirmektedir (Özmen, 2012, s.47). Mülkiyet hakları teorisi kamu kesimini verimsiz bulmakta ve bu verimsizliğin sebeplerini “mülkiyet”e dayandırmaktadır. Buna göre; bir insanın, yönettiği mülkteki payı ne kadar az ise o mülkün etkin bir şekilde işletilmesine yönelik motivasyonu da o derece az olacaktır (Koçoğlu, 2009, s.31).

Yeni kamu yönetimi anlayışı da tıpkı mülkiyet hakları teorisi gibi kamu sektörünü verimsiz bulmakta ve kaynakların etkin kullanılmaması noktasında eleştirmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel amaçlarından biri de mülkiyet hakları teorisinde olduğu gibi kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması ve kamu sektörünün verimli bir şekilde işlemesidir.

1.2.2.5. İşletmecilik (Managerialism)

İşletmecilik anlayışında, standartların ve performans ölçütlerinin açık bir şekilde belirlenmesi ile sonuç odaklı yönetim anlayışı, etkinlik, etkililik, verimlilik, uzmanlaşma, toplam kalite yönetimi ve müşteri odaklılık gibi vurgularla resmi prosedür ve usullere göre tanımlanan “idare” (administration) kavramının yerini, amaçlanan sonuçlara ulaşılması için kaynakların etkili bir şekilde kullanılması gerektiğine vurgu yapan “yönetim” (management) kavramı almaktadır (Güzelsarı, 2004, s. 6).

İşletmecilik anlayışı, kamu yönetiminde, işletme yönetimi ilkelerinin hâkim kılınması suretiyle, kamu kurumlarının başında yer alan yöneticilere kurumun amaçlarına ulaşması noktasında sorumluluklar verilmesi gerektiğini ortaya koyan yaklaşımdır (Özmen, 2012, s. 42). Bu yaklaşımda özel sektör uygulamalarının kapsamlı bir şekilde kamu yönetimine aktarılması gerektiği savunulmaktadır. Kamu

yönetimi ancak bu şekilde daha etkili ve verimli çalışabilir. Kamu yönetiminde işletmeciler anlayış özellikle Osborne ve Gaebler'in 1992 yılında yayınladıkları "Devletin Yeniden Keşfi" (Reinventing Government) kitabı ile daha detaylı tartışılmaya başlanmıştır. Kitapta özetle "kürek çeken değil dümen tutan devlet" düşüncesinden hareketle, devletin küçülmesi ve özel sektör faaliyet alanının genişletilmesi gerektiği savunulmuştur (Ayhan ve Önder, 2017, s. 31-32).

1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlkeleri ve Özellikleri

Yeni kamu yönetimi deyimini ilk kullanan bilim insanlarından biri olan İngiliz akademisyen Christopher Hood 1991 yılında yayınladığı makalesinde yeni kamu yönetiminin dayandığı ilkeleri şu şekilde özetlemiştir (Ulutürk, 2015, s. 398).

a) Kamuda profesyonel yönetime geçilmelidir. Kamuda görev yapan üst düzey yöneticilerin yetkileri artırılmalı, görev tanımları açık ve net bir şekilde ortaya konmalıdır. Böylece yöneticilerin karar verme yetkileri artarken hesap verme düzeyleri de yükselmiş olacaktır.

b) Performans ölçümü esas alınmalıdır. Bunun için kurumun standartları ve performans değerlendirme ölçütleri tespit edilmeli, amaç ve hedefler ortaya konmalıdır. Bu şekilde kamu yönetiminde etkinlik ve hesap verebilirlik sağlanabilecektir.

c) Süreçten çok sonuçlara (çıktı) odaklanılmalı ve daha fazla önem verilmelidir. Çıktılar performans ölçümleri ile denetlenmeli, kaynaklar buna göre tahsis edilmeli ve ödemeler performans temel alınarak yapılmalıdır.

d) Her bir yönetim ünitesi desantralize olarak kendi bütçesi ile faaliyette bulunmalı, merkeziyetçilik sona erdirilmelidir.

e) Hizmetin üretilmesi ile vatandaşlara sunulması birbirinden ayrılmalı, hizmetin üretimi veya tedariki aşamasında özel kuruluşlardan yararlanarak verimlilik artırılmalıdır.

f) Kamu da rekabetçi bir yapı oluşturulmalıdır. Rekabetçilik kamuda maliyetleri düşüreceği gibi daha yüksek standartlara ulaşılmasını da sağlayacaktır.

g) Kamuda özel sektör yöntem ve uygulamaları benimsenmeli, istihdam ve ücret politikalarında esneklik sağlanmalıdır.

h) Kaynak kullanımında israftan kaçınılmalı, özel sektörde olduğu gibi fayda maliyet analizleri yapılmalı ve çalışma disiplini artırılmalıdır.

Yine yeni kamu yönetimi ile ilgili akademik literatürde önemli bir yere sahip olan ve Clinton hükümetince ABD’de uygulanan reformların gerçekleştirilmesine düşünceleriyle önemli katkılarda bulunan Osborne ve Gaebler’in, *Reinventing Government*” (Devletin Yeniden Keşfi) isimli çalışmaları; girişimci yönetim olarak niteledikleri yeni yönetim anlayışının on ilkeden oluştuğunu ortaya koymuştur. Buna göre “kürek çeken devletten dümen tutan devlet”e geçişi amaçlayan yeni kamu yönetiminin ilkeleri şunlardır (Tekin, 2017, s. 205).

a) Hizmet sunanlar arasında rekabeti teşvik etmek, rekabetin geliştirilmesi için gereken tedbirleri almak,

b) Bürokrasinin yerine vatandaşların güçlü olduğu vatandaş odaklı bir yönetim oluşturmak,

c) Girdilere değil, çıktılara yani sonuçlara odaklanarak performansı ölçmek,

d) Prosedürlere değil, hedef ve misyonlara yönelmek,

e) Kamu hizmetlerinden yararlanan kişileri özel sektördeki müşteri gibi kabul ederek onlara farklı seçenekler sunmak, alternatifler geliştirmek,

f) Sorunlar ortaya çıkmadan öngörmek suretiyle önleyici tedbirleri almak,

g) Hizmet sunarken sadece harcamayı değil, aynı zamanda kazanmayı da amaçlamak,

h) Katılımcı bir anlayışla yetki devrini ve ekip çalışmasını esas alan bir yönetim oluşturmak,

ı) Bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmalarını tercih etmek,

i) Kamu hizmetlerinin yanında, bütün sektörler için katalizör görevini üstlenen, onları yönlendiren ve sorunların çözümü için harekete geçiren bir yönetim anlayışını benimsemek.

Bu ilkelere dayanan yeni kamu yönetiminin özellikleri arasında; özelleştirme, yetki devri yoluyla merkeziyetçiliğin azaltılması ve desantralizasyon, performansa dayalı yönetim, yönetişim ve sivil toplumun öne çıkması olarak belirtilmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 86).

1.2.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler

Yeni kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştirileri şu şekilde özetleyebiliriz (Ekşi, 2009, s. 496-497; Eren, 2001, s. 210-217; Karaçor ve Oltulu, 2011, s. 415).

1) Kamu yönetiminin var oluş nedeni sayılan sosyal sorumluluk, sosyal adalet, kamu yararı gibi ilkeler geri planda bırakılma pahasına, etkinlik ve verimlilik ilkeleri ön plana çıkarılmaktadır.

2) Kamu hizmetlerinden yararlananlar müşteri veya tüketici olarak görülmekte bu da vatandaşlık statüsünü işlevsiz hale getirmektedir.

3) Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu hizmeti tüketiciye sunulan herhangi bir mal düzeyine indirgenmektedir.

4) Piyasa mekanizmasının ve özel sektör anlayışının aynen kamu sektörüne aktarılması tehlikeli görülerek eleştirilmektedir. Piyasa mekanizmasının kamu sektöründe aynı ölçüde işlevsel olması söz konusu olamaz. Piyasa mekanizmasının kamu sektöründe görünmez el marifetiyle en etkin çözümleri üretmesi mümkün değildir.

5) Kamu malları veya toplumsal nitelikli mal ve hizmetler, özel mal ve hizmetlerden farklı olarak tüketimi müşterinin isteğine bağlı olmadan herkesin yararlanabilmesine yönelik olabilmektedir. Piyasa mekanizması bu tür mal ve hizmetleri karşılama noktasında yetenekli değildir.

6) Kamu hizmetlerinin özel sektöre sözleşme ile gördürülmesi yöntemi eleştirilmektedir. Bu durumda oluşacak olan “sözleşmeye dayalı sorumluluk” siyasi sorumluluğu sınırlandıracaktır.

7) Yeni kamu yönetimi anlayışının demokrasiye bakışı da eleştirilen konular arasındadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, halk egemenliğine dayanan toplum merkezli demokrasi anlayışı yerine, birey merkezli demokrasi anlayışını tercih ettiği ve vatandaşa sadece müşteri gözüyle bakarak yalnızca bir tüketici rolüyle katılımını öngörmesi eleştirilen hususlardır.

1.3. GELENEKSEL VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDA YÖNETİM KÜLTÜRÜ

1.3.1. Genel Olarak Kültür Kavramı

Kültür sözcüğünün kökeni genel olarak bakmak veya yetiştirmek anlamına gelen Latince “clere” veya “cultura” sözcüğüne dayanmaktadır. Antropologlara göre kültür, toplumun özelliklerini oluşturan bilimsel ve dinsel inançları, mucizelerle ilgili inançları, iş ve örgüt gibi inançları kapsamaktadır. Kültür olgusunu fonksiyonel açıdan ele alan yazarlara göre ise kültür bilgiyi, inancı, sanat ve ahlakı, örf ve adetleri, şahsın bağlı olduğu bir topluluğun üyesi olması sebebiyle kazandığı alışkanlıkları ve bütün

becerileri içine alan karmaşık bir bütündür (Öztürk, 1997, s. 41). Dolayısıyla kültür insana ait olan her şeyi kapsamaktadır. İnsanların oluşturduğu her şey ve geliştirdiği tüm değer yargıları kültürün içeriğini belirlemektedir (Çeçen, 1985, s. 115).

Kültürün birçok tanımı yapılmaktadır. Herkesin üzerinde anlaştığı ortak bir kültür tanımı bulunmamaktadır. Yaklaşım tarzına göre kültüre ilişkin tanımları; betimleyici, tarihsel, normatif, yapısal, psikolojik ve genetik olmak üzere altı grupta toplamak mümkündür (Erkenekli, 2013, s. 149). Bu şekilde kültürün birçok tanımı yapılsa da en çok benimsenen ve kabul gören tanım E. B. Taylor'un tanımıdır. Taylor'a göre kültür, *“insanoğlunun toplumun bir üyesi olarak sahip olduğu ahlak, inançlar, bilgi (knowledge), sanat, gelenekler gibi alışkanlıkları ve becerilerini kapsayan bir bütündür”* (Taylor, 1958/ Oğuz, 2011, s. 137).

Kültür toplumsallaşma yoluyla bireylere aktarılır. Bir toplumun üyesi olarak doğan her bireye birincil ve ikincil gruplar olarak adlandırılan aile, okul, arkadaş çevresi ve kitle-iletişim araçları ile toplumda egemen kültürel değerler aktararak toplumsallaştırılır (Akyol, 2016, s. 318). Toplumsallaşma bireyi o toplumun bir parçası haline getirirken kültürün de nesiller boyu aktarılarak sürekliliğini sağlar.

Kültür, özelliği içinde yer aldığı toplumun sosyal ekonomik ve tarihsel koşullarına bağlı olarak değişebilir; ancak evrensel olarak her kültür aşağıda belirtilen belli ortak noktaları bünyesinde barındırır (Çağlar, 2001, s. 129).

- a) Kültür bireylerin doğumdan sonra yaşantıları içerisinde kazandıkları alışkanlıklar olduğundan, öğrenilebilir bir niteliğe sahiptir.
- b) Kültür kuşaktan kuşağa aktarılan özelliğe sahiptir. Dolayısıyla tarihseldir ve süreklidir.
- c) Kültür sosyal bir olgudur. Bir grubun üyeleri tarafından kabul edilen ve paylaşılan alışkanlıklar, davranış ve tutumlar o grubun kültürünü meydana getirir.
- d) Kültür değişebilen bir özelliğe sahiptir. Kültürler zamanla içinde buldukları doğal çevreye uyum gösterirler.
- e) Kültür dinamik bir yapıya sahiptir. Çevresel gelişmelere bağlı olarak gelişir ve canlılığını sürdürür.
- f) Kültür, bilimsel yonden analiz edilebilir özelliklere sahiptir.
- g) Kültür, bireyin temel yapısına uydurduğu bir araçtır. Bu araç sayesinde bireyin yenilikçi ve buluşçu yetenekleri gelişir.
- h) Kültür, idealleştirilmiş kurallar sistemidir.

i) Kültürün en önemli işlevi toplumu oluşturan fertlerin bireysel ve ortak ihtiyaçlarını karŐılamasıdır.

j) Kültür sistemi kavramsal olarak soyut bir nitelik taşımaktadır.

k) Kültür bütünleŐtirici bir özelliğe sahiptir.

Toplumlar arasında kültür farklılığını oluşturan olgular kültür unsurları olarak adlandırılmaktadır. Genel olarak kültür unsurları teknolojik unsurlar, sosyolojik unsurlar, duygusal ve estetik unsurlar ve ideolojik unsurlar olmak üzere dört baŐlık altında toplanmaktadır. *Teknolojik unsurlar*; toplumların ekonomik faaliyetleri, imalat tarzları, üretim biçimleri, doğayla mücadele araçları, mimari eserler, yönetsel organizasyon biçimleri gibi teknik, maddi ve fiziki değerleri kapsamaktadır. *Sosyolojik unsurlar*; insanların belli bir toplum veya grubun  yesi olmalarından dolayı oluşan, din, dil, ahlak, örf ve adetler, çeşitli sosyal kurumlar, değer yargıları kültürün sosyolojik ve manevi elemanlarını oluşturmaktadır. Bu elemanlar arasında en önemli olanlardan birisi dildir. Dil kültürün en önemli parçası ve taŐıyıcısıdır. Dil sayesinde kültür öğrenilebilir ve anlamlar simgelere dönüŐtürülebilir. *Duygusal ve Estetik unsurlar*; bunlar insanların öznel yönlerini meydana getiren ve genellikle çok çeşitli tutum ve duygularına hitap eden kültür elemanlarıdır. *İdeolojik unsurlar*; fertlerin ve çeşitli sosyal grupların fikir, inanç ve kanaatleri, dünya görüşleri, felsefeleri, sosyal ve siyasal gücün dağılımı, toplumsal egemenliğin yapılanması, ülke kaynaklarının bölüŐümü gibi hususları kapsamaktadır ( ağlar, 2001, s. 131). Kültür oluşturan bu dört ana unsur farklı coğrafyalarda farklı sosyal, ekonomik ve kültürel Şartlar tarafından belirleneceğinden farklı Şekillerde ortaya çıkacak ve bu durum da kültürel farklılıkları ortaya çıkaracaktır.

1.3.2. Yönetim Kültürünün Tanımı

Kültür, toplumların tarihlerinden devir aldıkları maddi ve manevi mirasların toplamıdır. Bir toplumun yaşam Şeklidir.  rg tleri kuŐatan toplumsal  evre Şartlarının en önemli unsurlarından biri kültürdür. Bu nedenle kültür örgütlerin yaşama ve gelişmelerini büyük  l de etkilemektedir (G c l , 2003, s. 148). Yönetim, bir  rg t  belirlenen amaçlara ulaŐtırmak için beşeri ve fiziki tüm kaynaklarının sevk ve idaresi olduğuna göre, yönetim kültürünün ortaya konmasında yönetim faaliyetinin icra edildiği örgütün ve bu örgütün içerisinde yer aldığı sosyal ve siyasal yapının özelliklerinin de bilinmesi gerekmektedir. Dolayısıyla yönetim kültürü, yukarıda açıklanmaya çalışılan toplumsal kültürün yanı sıra örgütsel kültür ve siyasal kültürle

de yakından ilişkilidir. Bu nedenle yönetim kültürü kavramını açıklamadan önce toplumsal kültürün birer alt unsurları olan örgüt kültürü ve siyasal kültür kavramlarına kısaca değinilmesinde fayda görülmektedir.

Örgüt kültürü; örgütü oluşturan bireyler ve gruplar tarafından paylaşılan değerlerdir. Bir başka deyişle örgüt kültürü, örgüt içerisinde geleneksel hale gelen, çalışanların davranışlarını yönlendiren, örgütü karakterize eden normlar, değerler ve alışkanlıklar sistemidir (Hasanoğlu, 2004, s. 47). Dolayısıyla örgüt kültürü, örgüt çalışanlarının bireysel tutum ve davranışlarından değil, örgütü oluşturan tüm bireylerin tutum ve davranışlarından oluşur.

Fiziksel açıdan örgüt kültürünün yansımaları, giyim tarzı, ofis düzeni, logolar, örgütün iş akış şeması ve prosedürler olarak kendini gösterir. Davranışsal açıdan örgüt kültürünün yansımalarını tören ve seremonilerde, ödül ve cezalandırmalarda, takım çalışması ve sosyal etkinliklerde görmek mümkündür. Örgüt kültürünün sözel alanda yansımaları ise konuşulan dil, hitap şekli, sloganlar şeklinde karşımıza çıkar (Nişancı, 2012, s. 1283-1284).

Dolayısıyla örgüt kültürü, örgüt üyeleri tarafından sonradan öğrenilen ve paylaşılan değerlerdir; örgüte bir kimlik kazandırarak onu diğer örgütlerden ayırır, örgüt üyelerinin nasıl davranmaları gerektiği konusunda yol gösterir, rehberlik eder. Bir kuruluşun veya örgütün kültürünün oluşumunda toplumun genel kültürünün yanında yöneticilerin temel varsayımları dolayısıyla yönetim kültürü de etki etmektedir. Dolayısıyla örgüt kültürü ve yönetim kültürünün içinde buldukları toplumsal kültürün izlerini taşıdıklarını, toplumsal kültürden etkilendiklerini ve de aynı zamanda hem toplumsal kültürü hem de birbirlerini etkileyebildiklerini söyleyebiliriz.

Yönetim kültürü siyasal kültürle de yakından ilişkilidir. Siyasal kültür de tıpkı örgüt kültürü ve yönetim kültürü gibi toplumsal kültürün bir alt unsuru olup, tarih içerisinde şekillenmekte ve yaşanan coğrafya ile kültür zihniyetinden izler taşımaktadır (Şen, 2008, s. 106). Siyasal kültür, bir toplumun devlet, parlamento, hükümet, siyasi parti, kamu yönetimi gibi kavramlar konusundaki bilgisi, görgüsü, alışkanlıkları, yaklaşımları, tutum ve davranışlarının tümünü kapsamaktadır (Öztekin, 1993, s. 178).

Almond ve Verba tarafından 1958-1963 yılları arasında A.B.D., İngiltere, Almanya, İtalya ve Meksika'da yürütülen araştırma siyasal kültür kuramlarına temel teşkil etmektedir. Almond ve Verba yaptıkları araştırma sonucunda üç tür siyasal

kültür tipine ulaşmışlardır. Bunlar; yöresel (mahalli), uyruk ve katılımcı siyasal kültür tipleridir. Yöresel siyasal kültürde birey, içerisinde yer aldığı köyün veya kabile grubunun dışında daha geniş bir siyasal sistemin varlığından çok fazla haberdar değildir. Bireylerin siyasetle ilgileri gelenekseldir ve dogmalardan öteye geçmemektedir. Yöresel siyasal kültür, köy, klan, kabile, boy gibi yerel siyasal kültürlerin birbirleriyle eklemlenmesinden oluşan ve gerçek manada ulusal kültürün bulunmadığı kültür tipidir. Uyruk kültürü ve katılımcı siyasal kültür ise ulusal kültürün iki biçimidir. Uyruk siyasal kültüründe birey yerel veya mahalli dünyanın dışında farklı bir siyasal sistemin ve yönetsel yapının varlığının farkındadır ancak sisteme katılma konusunda eğilimleri yok gibidir. Sistemin kendisinden birtakım hizmetler beklese de sisteme müdahale konusunda pasiftirler. Katılımcı siyasal kültürde ise bireyler siyasal sisteme çeşitli yollarla yoğun ve aktif bir şekilde katılma girişiminde bulunmaktadırlar (Kurt, 2002, s. 13-14; Çakıcı, 2016, s. 9).

Toplumsal kültür, örgüt kültürü ve siyasal kültürle yakından ilişkili olan ve etkileşim halinde bulunan yönetim kültürü, yöneticilerin yönetim tarz ve uygulamaları ile kararlarına yansıyan değerler sistemidir. Yönetim kültürü deyince anlaşılması gereken husus, bir organizasyon içinde yer alan yöneticilerin, sevk ve idarelerine ilişkin olarak aldıkları kararlarda ve hareketlerinde kendini gösteren inançların, değerlerin, tutum ve tavırların özetidir. Dolayısıyla yöneticilere ait değer, inanç, norm ve davranışlar yönetim tarzı olarak ortaya çıktığından yönetim kültürü tanımlanırken esas özne olan unsurun “yönetici” olduğu söylenebilir (Özmen, 2012, s. 92).

Yönetim Kültürü kavramını, örgüt kültürü ile siyasal kültür kavramlarının ortasında yer alan bir kavram olarak nitelendirmek mümkündür. Siyasal kültür, teker teker örgütleri incelemek yerine, bütün bir siyasi sistemi kapsamı içerisine almaktadır. Siyasal kültür, siyasal bir topluluğun karakteristiğini yani onu diğerlerinden farklı kılan ayırt edici tutum ve inançlarını gösteren kültürel değerleri anlatırken; bu bağlamda yönetim kültürü, karar verme yetkisine sahip olanlar yani yöneticiler tarafından paylaşılan inançlar, değerler ve davranışlar bütününe genel karakterize edilmiş halini anlatmaktadır (Fırat, 2012, s. 10-11).

Toplum, örgüt, yönetim ve siyaset insanların bir arada yaşamasının doğal sonucudur. Dolayısıyla toplumsal kültür, örgüt kültürü, siyasal kültür ve yönetim kültürü kavramlarının ortak unsuru insandır. Örgüt kültürü, toplumsal kültürün bir alt kültürü, örgüt de toplumun bir alt birimidir. Örgütlerin kendilerine has kültürel

özelliklerinin oluşmasında esas etken toplumsal değerler yani ulusal kültürdür. Bu nedenle örgüt kültürünün birçok özelliği ulusal kültürle benzeşmektedir (Nişancı, 2012, s. 1285). Aynı şekilde yöneticilerin değer, inanç tutum ve davranışları yani yönetim kültürü de toplumsal ve siyasal kültürden büyük ölçüde etkilenmektedir. Devlet, kamu yönetimi, sivil toplum, örgütlü toplum ve bireysel haklar gibi kavramlar karşısında toplumun ortak algısı ve tutumunu içeren siyasal kültürün yönü de yönetim kültürünü etkileyecektir. Bu anlamda otoriter toplum yapısının ve uyruk siyasal kültürünün hâkim olduğu toplumların yöneticilerinin kararları ile tutum ve davranışlarında daha otoriter, kuralcı, şekilci, eleştiriye kapalı ve dikte eden bir tavır gösterecekleri; buna karşın demokratik toplum yapısının ve katılımcı siyasal kültürün hâkim olduğu toplumların yöneticilerinin kararları ile tutum ve davranışlarında daha demokratik, hoş görülü, katılımcı, sonuç odaklı, hizmetten yararlananların memnuniyetini esas alan tavır sergileyeceklerini söyleyebiliriz.

Yönetim kültürü kavramına ilişkin farklı bakış açıları mevcuttur. Yönetim kültürü kavramı, yönetimin daha çok yapı ve işleyişi göz önünde bulundurularak değerlendirildiğinde, yönetimin örgütlenmesini oluşturan unsurlar ve bu örgütlerde ortaya çıkan kültür ağırlık kazanmaktadır. Yönetim kültürü yönetim personeli esas alınarak değerlendirildiğinde, bürokratik yönetim kademesinde yer alan ve yönetim işlevini yerine getiren görevlilerin bu işlevlerin yürütülüşüne ilişkin tutum, düşünce ve standartlar ağırlık kazanmaktadır (Kurt, 2002, s. 17).

Yönetim kültürünün, yönetimin yapı ve işleyişi temelinde değerlendirildiğinde örgüt kültürüne daha fazla yaklaştığını; yönetici personel esas alınarak değerlendirildiğinde örgüt kültüründen tamamen bağımsız olmamakla birlikte daha özgün bir nitelik taşıdığını söyleyebiliriz. Dolayısıyla yönetim kültürü sadece kurumsal yapı ve işleyişle ilgili değil aynı zamanda söz konusu yapıyı işleten yöneticilerin davranışları ile de ilgilidir.

1.3.3. Geleneksel Yönetim Anlayışının Doğurduğu Yönetim Kültürü

Weberin bürokrasi modeline dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışında, resmi görevler mevzuat kapsamında sürekli olacak şekilde örgütlenmiştir. Görevlere ilişkin yetki ve sorumluluk alanı belirlenmiştir. Bürokratların örgütlenmesi hiyerarşi ilkesine göre yapılmaktadır. Her kademedeki görevli bir üst kademedeki görevlinin denetimi ve gözetimi altındadır. Yönetimsel faaliyetler yazılı belgelere dayalı olarak yürütülmektedir. Bu nedenle alınan kararların ve kuralların tamamı yazılı olarak

belirlenmekte ve saklanmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1988, s. 60). Dolayısıyla Weber modeli bürokrasiye dayanan geleneksel kamu yönetimi örgütlenmesinin öne çıkan özellikleri; katı, yeniliğe ve değişime vurgu yapmayan bir bürokratik kültürü destekler nitelik göstermektedir (Özmen, 2012, s. 100).

Geleneksel kamu yönetimi veya bürokratik kültürde çalışanlar alışkanlıklarını ve rutin işlerini değiştirmek istemezler. Rutin işlerde ve alışkanlıklarda yapılacak küçük bir değişiklik hem çalışanlar hem de yöneticiler açısından rahatsızlık uyandırır. Bürokratik kültürde performans; kurallara, prosedürlere ve süreçlere bağlı kalmaya göre değerlendirildiğinden görevin icrası başarı için yeterli görülmektedir. Dolayısıyla işlemler ancak bir şikayet veya zorlamanın varlığı halinde sürat kazanabilmektedir (Özmen, 2012, s. 101).

Bürokratik bir kültür değişime direnen, engel olan hiyerarşik kademelenmeler içermektedir. Burada mevcut durumun korunması esastır. Dolayısıyla mevcut duruma odaklanmış bir ödül sistemi söz konusudur. Eylem ve işlemler üst makamın onayından geçtiğinden kararlar çoğu zaman gecikir. Kurallara ve düzenlemelere uymak sonuç almaktan daha önemlidir. Dolayısıyla vatandaşların geleneksel yönetim kültüründen şikayetçi olmaları şaşılacak bir durum değildir. Çünkü kural odaklı davranış kalıpları ve aşırı hiyerarşik yapılanma ve kararların üst makamların onayından geçmesi işlerin gecikmesine neden olmaktadır. Katı bir şekilde hiyerarşiye bağlılık esas olduğundan, çalışanlar inisiyatif kullanamamakta ve sorumluluk alamamaktadırlar, böyle bir yapıda çalışanlar işlevsiz bir role bürünmektedirler. Dolayısıyla geleneksel yönetim kültürü sadece verilen emir ve talimatları yerine getiren, karar gereken her şeyi amirine soran ve sorumluluktan kaçan bir personel tipi ortaya çıkarmaktadır (Özmen, 2012, s. 102). Dolayısıyla geleneksel yönetim kültüründe süreçlere odaklanma, mevzuat dışına çıkmama, hiyerarşik üste bağlılık, yazılı belgelere dayanma, yeniliklere kapalılık, inisiyatif ve sorumluluk almaktan çekinme gibi özellikler öne çıkmaktadır.

1.3.4. Yeni Yönetim Anlayışının Doğurduğu Yönetim Kültürü

Geleneksel yönetim anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışının ilke ve uygulamalarına şiddetle karşı çıkmakta ve işletmecilik anlayışı perspektifinde yönetimin işleyişi ve vatandaşla olan ilişkileri noktasında yeni bir paradigma ortaya koymaktadır.

Yeni kamu yönetimi paradigmasına göre, devletin faaliyet alanı daraltılmalı ve kamunun örgüt yapısı uygun büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı

merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olmalı ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir. Ayrıca kamu yönetimi piyasa yönelimli olmalı özel sektör yönetim teknikleri kamu yönetiminde uygulanmalıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışına egemen olan bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa ve toplum merkezli rasyonellik düşüncesi ikame edilmelidir (Eryılmaz, 2011, s. 47-50).

Geleneksel kamu yönetiminin örgüt yapısı ve işleyişi ile yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya koyduğu örgüt yapısı ve işleyişi arasındaki farklar karşılaştırmalı olarak Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Yapılar	<ul style="list-style-type: none"> • Sert ve Esnek Olmayan Örgüt Yapısı • Merkeziyetçi • Katı Hiyerarşi • Geniş Merkez • Hizmet Devleti • Büyük Ölçekli Yapı • Bürokrasi Yönelimli 	<ul style="list-style-type: none"> • Yumuşak ve Esnek Örgüt Yapısı • Adem-i Merkeziyetçi • Yumuşak Hiyerarşi • Dar Merkez-Geniş Çevre • Minimal Devlet • Küçük Ölçekli Yapı • Piyasa Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar	<ul style="list-style-type: none"> • Yönetim (Administration) • Örgüt Merkezli • Kurallara Bağlı Yakından Kontrol • Sevk ve idare • Sabit Ücret • Bürokrat Tipi Yönetici • Yetkisi Sınırlı Yönetici • Gizlilik • Hizmetlerde Nicelik • Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme • Kapalı Bilgilendirme Kanalları • Yetkiyi Temerküz Eden • Risk Alma Konusunda Gönülsüz • Kuralcı ve Kırtasiyeciler • Girdi ve Süreç Odaklı • Birey Yönelimli 	<ul style="list-style-type: none"> • İşletme (Management) • Müşteri-Vatandaş Merkezli • Performans Hedefli Denetim • Yönetişim • Performansa Bağlı Ücret • Girişimci Yönetici • Yetkisi Artırılmış Yönetici • Açıklık • Hizmetlerde Nitelik • Çok Yönlü Değerlendirme • Açık Bilgilendirme Kanalları • Yetkiyi Paylaşan • Risk Almak Konusunda İstekli • Vizyon Sahibi ve Esnek • Çıktı ve Sonuç Odaklı • Ekip Yönelimli

Kaynak: Eryılmaz, 2011, s. 52.

Kamunun toplum ve vatandaşla olan ilişkilerini yeni bir bakış açısıyla düzenleyen yeni kamu yönetimi paradigması beraberinde yeni yönetim kültürünün ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bir kurumun yönetim kültürü, gelenek ve görenek halini almış belli düşünce ve usullerden oluşur ve hem kuruluşun personeli tarafından paylaşılmış olması, hem de kuruma yeni giren üyeler tarafından öğrenilip asgari seviyede de olsa kabul edilmesi gerekmektedir (Özmen, 2012, s. 95). Dolayısıyla yeni yönetim kültürünün bir kuruma yerleşmesi ve benimsenmesi yeni kültürü yansıtan davranış ve uygulamaların sürekli tekrarlanarak bir davranış örüntüsü oluşturması ve norm haline gelmesi ile mümkün olabilecektir. Bunun içinde kuşkusuz zamana ihtiyaç vardır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının doğurduğu yeni yönetim kültürüne ilişkin belli başlı hususlar şu şekilde özetlenebilir (Eren, 2001, s. 206-209).

a) Yeni yönetim anlayışı kamu yönetiminde bilinçli bir kültür oluşturmaya çalışmaktadır. Kamu yönetiminde başarı için yerleştirilmesi amaçlanan kültür işletme kültürüdür.

b) Yeni yönetim kültürü yönetimin içe ve dışa yani hem kendi içerisine hem de çevresine açılması anlamına gelmektedir. Buna göre geleneksel yönetimin dışa kapalı ve gizlilik esaslı işleyişinin miadı dolmuştur. Yeni kültürde vatandaşlar müşteri olarak kabul edilmekte, ürün kalitesi ve müşteri ihtiyaçları söz konusu olmaktadır. Hizmetin kalitesini müşterilerin yani vatandaşların memnuniyeti belirlemektedir. Müşteri ile (vatandaş) doğrudan temas yönetim kültürünün köklü bir şekilde değişmesine neden olmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma potansiyelinin artması ile birlikte yönetimin çevreye hızlı bir şekilde uyumu sağlanabilmektedir.

c) Yeni yönetim anlayışı güvene dayalıdır. Yönetimde açıklık, yetki aktarımı, etkinliğe odaklanma, müşteri memnuniyeti gibi unsurlar güven ortamının oluşmasını beraberinde getirmektedir.

d) Yeni yönetim anlayışı yönetimin kendi girişimi ve sorumluluğu ile personelin akışkanlığı anlamına gelmektedir.

e) Yeni yönetim kültürünü oluşturmaya ilişkin prosedür uzundur ve başarı şansı katılımcılara bağlıdır. Yeni yönetim modelini yerleştirmeye yönelik çeşitli ülkelerde uygulamaya konan hızlı ve radikal reformlar karşılaştırıldığında değişim yaklaşımlarında önemli farklılıkların olduğu görülmüştür. Katılımcı süreçler ilgililerin

aktif katılımına imkan sağlamakta ve uzun dönemde kültürel değişimin yegane yolu olarak görülmektedir.

f) Yönetim kültüründe bir değişim, yeni yönetim anlayışı ortaya çıkmaya da gereklidir. Kamu yönetimi eskisinden daha farklı bir çevrede hizmet sunmaktadır. Yönetim kültürü büyük ölçüde toplumsal kültürden etkilendiği için, vatandaşların değer yargılarındaki değişim, yönetimden beklentilerinin de değişmesine yol açmaktadır. Bu değişim süreci yönetim kültürüne de sirayet etmektedir. Yönetim daha etkili ve verimli hizmet sunmaya zorlanmaktadır. Bu zorunluluk yeni yönetim anlayışı olmadan da yönetim kültürünün değişmesini gerektirmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına dayanan bürokratik yönetim kültürü ile yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkardığı yeni yönetim kültürünün birbirinden ayrıldığı noktalar Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo 2. Kültür Değişiminin Boyutları

Boyutlar	Geleneksel Yönetim Kültürü	Yeni Yönetim kültürü
Meşruiyet / Etkililik	Meşruiyet düşünce ve faaliyetlerde baskındır; Etkililik ikincil amaçtır.	Düşünce ve faaliyetlerde etkililik daha baskındır; Meşruiyet temel koşul olarak görülmektedir.
Standartların Önceliği / İşletme Yönetimi	İş kendi standartlarını ortaya çıkarmaktadır.	İşletme yönetimi öncelikleri ortaya koymaktadır. (Etkinlik referanslı)
Benzerlik / Problem Çözme Çeşitliliği	Çeşitli problemler için benzer çözüm yaklaşımları kullanılmaktadır.	Farklı problemler için çok çeşitli çözüm önerileri bulunmaktadır.
Yöntemde Yoğunlaşma / Müşteriye Odaklanma	Kültür, yapı ve süreçler kendi problemlerine yönelmemişlerdir.	Kültür, yapı ve süreçler performans azlığı problemlerine yönelmişlerdir.
Bürokratik Denetim / Entegre Denetim	Sistematik, sayıca fazla ve detaylı denetimler yoluyla sistemin egemenliği	Birbiriyle bağlantılı ve entegre denetimlerle sistemin şekillendirilmesi, yönlendirilmesi ve geliştirilmesine ağırlık verilmektedir.
Güvensizlik / Güven	Yetersiz yapısal yönetim araçları nedeniyle güvensizliğin egemen olması	Şeffaflık, açık harcamalar ve bilinçli teşvik yoluyla güven ortamının sağlanması
Karışıklık / Politika ve Yönetimin Ayrılması	Politika kısmen uygulayıcı olmakta, yönetim genellikle stratejik karar vermekte, bazen sınırlar tamamen belirsiz hale gelmektedir.	Politika politik öncelikli, yönetim de eylemsel öncelikli kararları almaktadır. Politika ve yönetim arasında kesin ve açık sınırlar amaçlanmaktadır.

Kaynak: Eren, 2001, s. 206.

1.3.5. Yeni Yönetim Kültürünün Temel Unsurları

1970 ve 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerle birlikte bürokratik yönetim anlayışı ve kültürü şiddetli bir şekilde eleştirilmeye başlanmış, kamuda kaynak israfının önlenmesi ve verimliliğin sağlanması için yeni bir anlayışla kamunun yeniden yapılandırılarak devletin minimize edilmesi ve özel sektör yönetim anlayışının benimsenmesi çıkış yolu olarak görüşmüştür.

Özel sektörün kamu yönetimine rehber olarak önerilmesinde onun dinamizmi ve hızla değişerek yeni koşullara adapte olabilme yeteneği etkili olmuştur. Ulusal ve uluslararası rekabetin varlığı özel sektörün yönetim ve personel politikalarını değiştirme yönünde bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Firmalar otoritelerini desantralize etmişler, esnek bir hiyerarşik yapı oluşturarak kaliteye, yeniliğe ve müşterilerin taleplerine yoğunlaşmışlardır (Eryılmaz, 2011, s. 46).

1980'li yıllarda gündeme gelen ve Weberyen bürokrasinin yerini almaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı, 3E olarak nitelendirilen ekonomi, etkililik ve etkinlik üzerine odaklanarak özel sektörü hizmet sunumunda etkin bir aktör olarak değerlendirmekte, kamu sektöründe de bu özel sektör tekniklerinin kullanılması gerektiğini savunmaktadır. Bugün kamu yönetimleri, yeni kamu yönetimi paradigmasının ortaya çıkardığı yeni yönetim kültürü ile birlikte katılımcı, girişimci, vatandaş odaklı, desantralize ve bürokrasinin vatandaş eliyle denetimine imkân sağlayan bir yöne doğru ilerlemektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 87).

1.3.5.1. Yönetime Katılma ve Yönetişim

Yönetime katılma, çalışanların, bünyesinde yer aldıkları örgütün karar alma sürecine dahil olmaları anlamına gelmektedir. Yeni yönetim kültürünün temel unsurlarından biri katılımcı bir yönetim modelini hayata geçirmektir. Bu şekilde çalışanların fikir ve potansiyelinden yararlanmak suretiyle örgütün performansının ve verimliliğinin artacağı düşünülmektedir.

Katılımcılık; birlikte karar verme, üst ile ast arasında karar verme yetkisinin paylaşımı veya çalışanların karar verme sürecine katılma olasılığı olarak tanımlanmaktadır (Bakan ve Büyükbeşe, 2008, s. 34).

Katılımcılık, çalışanlara; ücret, terfi, eğitim gibi konularda katkılar sağlamakla birlikte diğer insan kaynakları faaliyetleri konusundaki kararları, üst düzey politikaları ve stratejik kararları etkileme fırsatı da vermektedir. Bu durum çalışanların işle ilgili sonuçlar üzerinde etkili olduklarını algılamalarını sağlayarak, yönetime ve örgüte

güvenin artması sonucunu doğurmaktadır. Bunun nedeni çalışanların yönetimin kendilerine samimi yaklaştığını ve sadece kendi yaptıkları işlere değil, örgütün başarısı için sundukları katkılara değer verildiğini hissetmeleridir (Bowen and Lawler, 1992/ Doğan, 2008, s. 47). Bunun yanında örgüt üyelerinin, karar surecine katılmaları, hatta bazı durumlarda süreci bizzat başlatmaları, örgüt içinde morali ve motivasyonu yükselten, kararlara karşı oluşması muhtemel tepkileri azaltabilen bir süreçtir (Can ve Tecer, 1978, s. 72).

Çalışanların yönetime katılımı dört temel alanda söz konusu olabilmektedir. Çalışanlar bu dört alanın birinde veya hepsini kapsayacak şekilde katılımda bulunabilirler. Bunlar, *Amaç Belirleme*: Çalışanlar bir amacın belirlenmesi, bir işin tasarlanması veya işin hangi sürede tamamlanacağı konularında katılımda bulunabilirler. *Alternatifler Arasında Seçim Yapmak*: Çalışanlar mesai saatlerinin belirlenmesi, araç ve gereçlerin yerleştirilmesi, iş yerinin donatılması veya rutin işlerin yapılması için kendilerine sunulan seçenekler içerisinde tercih yapmak suretiyle katılımda bulunabilirler. *Problemleri Çözümleme*: Çalışanlar bir sorunun belirlenmesi, açıklanması ve çözüm yollarının ortaya konması yoluyla katılımda bulunabilirler. *Örgütsel Değişimi Gerçekleştirmek*; çalışanlar istihdam politikaları, kâr paylaşımı ve yatırımlar gibi örgütün değişimine yönelik konularda katılımda bulunabilirler (Bakan ve Büyükbeşe, 2008, s. 35).

Tüm katılımçılık alanlarına uygulanabilecek üç katılımçılık yöntemi mevcuttur. Bunlar, çalışanların kişisel olarak karar verme sürecine dahil olması ve kendi kararlarını oluşturmaları; çalışanların bir yöneticiyle birlikte bir karar verme takımı oluşturmaları ve bütün çalışanların diğer grubun üyesi olan yöneticilerden veya meslektaşlarından oluşan bir karar verme grubuyla bir araya gelerek katılımçılığı gerçekleştirmeleridir. Çalışanlar karar verme sürecine doğrudan katılabilecekleri gibi, seçilmiş bir temsilci aracılığıyla dolaylı olarak da katılabilirler (Bakan ve Büyükbeşe, 2008, s. 35). Karar alma sürecine çalışanların katılması sorumluluk duygularını artıracak ve takımdaşlık ruhunun gelişmesine katkıda bulunacaktır. Dolayısıyla yönetime katılma eylemi, örgütün bir bütün olarak başarı için odaklanmasında önemli bir güdüleyici unsur olarak da kabul edilebilir.

Yönetime katılma aynı zamanda demokratik yönetimin bir gereği olarak vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda karar alma süreci içerisinde yer

almaları anlamına da gelmektedir (Gültekin, 2012, s. 88). Bu kapsamda, demokratik katılımın gereklerine uygun model olarak yönetim yaklaşımı ileri sürülmektedir.

Yönetime katılma olgusu ile yakından ilişkili olan yönetim (governance) kavramı, yönetim veya yönetmek anlamına gelen “to govern” kavramından türetilmiştir (Eryılmaz, 2011, s. 53). Yönetişim kavramının ilk kez, Dünya Bankası tarafından 1989 yılında yayımlanan bir raporda, iyi yönetim kavramının ise ilk kez 1990 yılında gerçekleşen İkinci Birleşmiş Milletler (BM) En Az Gelişmiş Ülkeler Konferansı’nda kullanıldığı kabul edilmektedir (Sözen ve Algan, 2009, s. 12).

Yönetişim, devlet-toplum ilişkilerinde karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir yönetim modeli önermektedir (Eryılmaz, 2011, s. 53). Yönetişim, yönetim olgusunun niteliğindeki bir değişikliğe işaret etmekte ve kamu politikaları oluşturulurken, karar ve uygulama süreçlerinde demokratik katılımı esas almaktadır. Yönetişim yaklaşımı sayesinde kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar arasında oluşturulan ortaklık ve işbirlikleri aracılığı ile toplumun çok farklı kesimlerinin aktif katılımı söz konusu olabilmektedir (Coşkun, 2013, s. 68-70). Dolayısıyla yönetim kavramı, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiği sorusuna cevap olarak katılımcılığa ve ortaklığa dayanan “çok aktörlü yönetim” anlayışını önermektedir (Sözen ve Algan, 2009, s. 12).

Çok aktörlü yönetime vurgu yapan yönetim anlayışının başlıca özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Coşkun, 2013, s. 74-76).

a) Yönetişim anlayışı geleneksel yönetimin tek merkezli iktidar anlayışına karşı çıkmaktadır. Buna göre yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar üstü birçok iktidar odağı mevcuttur. Bu manada yönetim tek merkezli ve tek yönlü değil çok merkezli ve çok yönlü yönetim anlayışını benimser. Ulus devlet iktidarını, yerel, bölgesel ve ulus üstü güçlerle paylaşmak durumundadır.

b) Devletin güç kaybı yaşaması tamamen etkisiz olduğu anlamına gelmemektedir. Devlet doğrudan kamu gücünü kullanarak müdahale ve kontrol yerine, güç kullanmadan iş yaptırma ve süreçleri etkileme kapasitesine sahip olmalıdır.

c) Devletin sosyal ve ekonomik alandaki belirleyici rolünün azalması, devlet ve sivil toplum arasındaki sorumlulukların yeniden tanımlanmasını ve paylaşılmasını gerektirmektedir. Buda görev ve sorumlulukların sadece kamu veya özel sektör tarafından değil birlikte yerine getirilmesidir.

d) Yönetişim ilişkisinde bir tarafın belirleyici konumda olması kabul edilmemektedir. Kamu veya özel sektör tek başlarına sorunları çözecek imkâna sahip değildir. Dolayısıyla yönetim karşılıklı interaktif bir süreci anlatmaktadır.

Yönetişim kavramı esasen yeni kamu yönetimi anlayışının yol açtığı olumsuzlukları gidermek için geliştirilmiş bir kavramdır. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel değerleri verimlilik, etkinlik ve ekonomiktir. Hizmet sunumunda müşteri veya vatandaş memnuniyetini esas alan teknikler kullanılsa da vatandaş katılımı temel amaçlar arasında yer almamaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı sonuç odaklı bir yapıya sahiptir ve anlayışı hayata geçirmek için yapılan kapsamlı reformlar kamu yönetimi sisteminde güven kaybına ve parçalanmışlık duygusunun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Kamu hizmetinin piyasalaşması olgusunun yol açtığı olumsuzlukları bertaraf edebilmek amacıyla yönetim kavramı geliştirilmiştir. Bu anlayış sayesinde minimal devletten muktendir, güvene dayalı ve süreç odaklı yönetim ağlarına doğru bir geçişin olduğu düşünülmektedir (Coşkun, 2013, s. 69-70).

Yönetişimin öngördüğü çok aktörlü ve karşılıklı etkileşime dayalı katılımcı anlayıştan kasıt yönetsel katılımdır. Yönetsel katılım, siyasal katılımın dışında kamu hizmetlerine ilişkin kararların hazırlık, karar alma ve uygulama aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına o karardan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenecek olan kesimlerin katkıda bulunmasıdır. Böylece vatandaşlar kamu politikalarının oluşum süreçlerine bir aktör olarak müdahil olurken, yönetim de vatandaşların görüş ve taleplerini dinleme ve kararlarında onların düşünce ve tepkilerini dikkate alma imkânına sahip olur. Ülkemizde stratejik planların ve performans programlarının hazırlanma sürecinde paydaş görüşünün alınması, yerel yönetimlerdeki kent konseyi uygulamaları, mevzuat hazırlama sürecinde ilgili tarafların görüşlerinin alınması gibi uygulamalar yönetsel katılımın örnekleridir (Eryılmaz, 2011, s. 53).

1.3.5.2. Vatandaş Odaklılık

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği önemli paradigma değişimlerinden biri de kamu yöneticilerinin sadece siyasalere karşı değil, aynı zamanda hizmetin asli sahibi olan vatandaşlara karşı da sorumlu olmaları gerektiğidir. Özel sektör ilke ve uygulamalarına kamu yönetiminde yer verilmesi gerektiğini savunun yeni kamu yönetimi anlayışının doğurduğu bir sonuç olarak vatandaş odaklı yönetim, işletme yönetimindeki müşteri odaklılık anlayışının kamu yönetimine yansımalarıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının vatandaşı, müşteri olarak gören bu yaklaşımı, özel sektörün kâr güdüsüyle belli bir bedel karşılığında müşterilerine mal ve hizmet sağladığı, kamunun ise vatandaşlar arasında fark gözetmeksizin genel olarak meccanen hizmet sunan birimler olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Dolayısıyla kamu yönetimi için temel motivasyon aracı kâr elde etmek değil, kamu hizmeti sunmaktır. Müşteri-vatandaş ikilemi konusunda, Schedler ve Felix vatandaş ve müşteri kavramlarını “vatandaş veya müşteri” şeklinde algılamının yanlış olduğunu belirterek vatandaş ve müşteri kavramları arasında “ya-ya da” şeklinde değil de “hem-hem de” biçiminde bir ilişkinin bulunduğunu söylemektedirler (Schedler and Felix, 2001/ Nohutçu, 2005). Burada bireyin idare karşısındaki konumunu “hem vatandaş hem de müşteri” şeklinde değerlendirmek gerekmektedir. Buna göre kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar, hem vatandaşlıktan kaynaklanan hak ve menfaatlerini koruyacaklar hem de kamusal mal ve hizmetlerden özel sektördeki kalite, özen ve güvenceyle yararlanacaklardır.

Yeni yönetim kültürünün önemli bir unsuru olan vatandaş/müşteri odaklı yönetim anlayışı, kamu yönetiminin bireylerin taleplerine karşı hassas olmasını, kalite standartlarının oluşturulmasını, iş ve işlem süreçlerinin belirlenmesini ve bunlara uyulmasını gerekli kılmaktadır (Eryılmaz, 2011, s. 51). Vatandaş odaklı kamu yönetimin amacı, bürokrasinin egemen olduğu yönetim yapısından, hizmet sunumunda vatandaşın istek ve düşüncelerinin ön planda tutulduğu yönetim anlayışına geçmektir.

Bu kapsamda kamu yönetiminde yönetim kalitesinin artırılması, hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, kamusal hizmetlerin sunumunda şeffaflığın sağlanması, vatandaşların politika oluşturma ve yönetim sürecine dahil edilmesi gibi girişimler ön plana çıkarılmaktadır. Vatandaş odaklı yönetim anlayışının ana hedefi, kamu yönetiminde etkinliği, verimliliği ve kaliteyi artırarak, vatandaşlara en iyi hizmeti sunma ve vatandaşları merkeze yerleştirerek, vatandaş memnuniyetini en üst düzeye çıkarmaktır (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009, s. 508-512).

Kamuda vatandaş odaklı yönetiminin oluşturulmasında kullanılacak temel göstergeler şöyle sıralanabilir (Türkyılmaz, 2013, s. 60-61).

a) Belli bir hizmetten yararlanmak için gidilmesi gereken idari birim sayısı veya kamu kurumlarına kolay erişebilme düzeyi,

b) Hizmete ulaşmak için geçen bekleme süresi,

c) Hizmetin kalitesinden veya erişme düzeyinden memnun olmayan vatandaşların hizmeti farklı yerlerden temin etme hakkının derecesi,

d) Vatandaşların kamu kurumlarına gitmeden, elektronik ortamda hizmete erişme ve işlemlerini bilişim teknolojileri aracılığıyla bitirme derecesi.

Yeni kamu yönetimi vatandaş odaklı bir yaklaşımı benimsemekle, devletin ve tüm kurumların, bireyin mutluluğu ve refahı için çalışması anlayışını ortaya koymaktadır (Türkyılmaz, 2013, s. 50). Sonuçta kamu yönetiminin nihai performans göstergesi yapılan değişimler sonucunda halkın yönetime olan güveninin artması ve kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyinin yükselmesidir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 129).

1.3.5.3. Örgüt Yapısında Değişim ve İnsan Kaynakları Yönetimi

Yeni kamu yönetimi paradigması örgüt yapısının küçültülmesini ve yeni gelişmelere ayak uyduracak şekilde daha esnek bir yapıya kavuşturulması gerektiğini savunmaktadır. Bu da örgütün yapı, işleyiş ve yönetim açısından yeniden dizayn edilmesi ile mümkün olabilecektir. Devlet faaliyetlerinin daraltılması veya küçülme, esneklik, yetkinin devredilmesi ve paylaşılması yeni kamu yönetimi anlayışının temel özellikleridir (Al, 2002, s. 131). Devletin küçültülmesi ile ilgili olarak yeni kamu yönetimi anlayışının düşünsel arka planında büyük devlet bürokrasilerinin “kusurlu” ve “savurgan” olduğu düşüncesi vardır. Büyük bürokrasiler sanayi toplumunun ürünüdür. Bu dönemde organizasyonların ne kadar büyük olursa o kadar etkili ve verimli çalışacağı düşüncesi büyük örgüt yapılarının oluşturulmasında etkili olmuştur. Geleneksel yönetim anlayışının özünde yer alan merkeziyetçilik, aşırı hiyerarşik kademelenme ve işlerin fonksiyonel açıdan bölünmesi bürokrasinin büyümesinde önemli rol oynamıştır. Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler, üretim tekniklerinde değişmeler, büyük bürokratik yapıların avantajlarını ortadan kaldırmaktadır. Artık kitlesel üretimin sağladığı maliyet avantajı ortadan kalkmıştır ve yeni teknolojilerin esnekliği ilave avantajlar getirmektedir. Böyle bir durumda değişime ayak uyduramayan merkeziyetçi, katı ve aşırı hiyerarşik kademelenmeye sahip, aşırı derecede standartlaşma, uzmanlık ve biçimselliğin hâkim olduğu örgüt yapılarının mevcut halleriyle varlıklarını sürdürebilmeleri imkânsız hale gelmektedir (Al, 2002, s. 132).

Geniş merkez, aşırı hiyerarşik yapılanma, detaylı iş süreçleri ve prosedürler gibi yapısal özellikleri nedeniyle geleneksel yönetimin örgüt yapısı ve işleyişi hem

vatandaş taleplerinin karşılanarak vatandaş odaklı yönetimin hayata geçirilmesine hem de kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla kamu örgütlerinin yeni gelişmelere ve vatandaş taleplerine cevap verebilecek yeterlilikte esnek, adem-i merkeziyetçi ve yumuşak hiyerarşiye sahip şekilde yeniden yapılandırılmaları kaçınılmazdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ekonomi, etkililik ve etkinlik anlayışı çerçevesinde örgüt yapısındaki değişikliğin yanında geleneksel yönetimin personel rejiminin de değiştirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Yeni paradigma doğrultusunda geleneksel yönetimdeki personel yönetimi yerini insan kaynakları yönetimine bırakmıştır.

İnsan kaynakları yönetimi personel yönetiminden farklı özellikler taşımaktadır. Klasik personel yönetimi çalışanların ücret, izin, rapor gibi özlük dosyaları tutan, ancak örgütsel kararlarda pek rolü olmayan dar bir işlevsel yapıya sahiptir (F. Ekinci, 2008, s. 179). İnsan kaynakları yönetimi ise örgütün en alt düzeydeki çalışanından en üst yöneticisine kadar tüm beşeri faktörleri kapsar ve örgütün stratejik hedeflerine ulaşmasında tüm bu beşeri faktörlerin etkin bir şekilde kullanılmasını içerir. İnsan kaynakları yönetimi örgüt çalışanlarını işe alma, görev alanlarını belirleme ve özlük dosyalarını tutma faaliyetinin ötesinde çalışanların etkinliğinin, verimliliğinin ve kalifikasyonunun artırılması için gerekli olan tüm destek ve faaliyetleri de içermektedir. Çalışanların bilgi ve becerilerinden en iyi şekilde yararlanarak onlardan en üst seviyede verim elde etmek, örgütün amaçları ile çalışanların kişisel amaçlarını bütünleştirerek aynı hedefe yönelmek, çalışanların istek, beklenti ve motivasyonlarını dikkate alarak sürekli gelişmelerine imkân sağlamak insan kaynakları yönetiminin temel amaçlarıdır (Tunçer, 2012, s. 207-208).

1.3.5.4. Stratejik Yönetim

Strateji kelimesi köken olarak Latince yol, çizgi, yatak anlamına gelen “stratum” kelimesine dayanmaktadır (Aşgın, 2008, s. 3); ancak kelimenin kökenini Eski Yunancaya dayandıran yazarlar da vardır. Buna göre strateji “stratos” (ordu) ve “ago” (yönetmek, yön vermek) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmiştir (Aktan, 2008, s. 5). Literatüre askeri bir terim olarak giren (Aşgın, 2008, s. 3) ve savunma alanında sık kullanılan strateji kavramı, zamanla yönetim alanında da kullanılmaya başlanmıştır. “Yönetim biliminde strateji, bir organizasyonun amacına ulaşmak için izleyeceği yollar anlamında kullanılmaktadır” (Aktan, 2008, s. 6).

Stratejik yönetim ise örgüt ve dış dünya arasındaki ilişkilerin analiz edilerek örgütün yönünün ve amaçlarının belirlenmesi, bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak faaliyetlerin tespit edilerek örgütün bu doğrultuda yeniden düzenlenmesi ve kaynakların tahsis edilmesi süreçlerinden oluşan bir bütündür. Başka bir tanıma göre stratejik yönetim, örgütsel amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayacak stratejilerin oluşturulmasına yönelik kararlar ve eylemler bütünüdür (Akmaz, 2012, s. 127). Dolayısıyla stratejik yönetimde ilk olarak yapılması gereken iş örgütün misyonunu, vizyonunu, güçlü ve zayıf yönlerini, çevreden kaynaklanabilecek fırsat ve tehditleri, amaçlarını ve bunlara ulaşmayı sağlayacak yöntemleri belirlemektir. Bu uzun vadeli ve geleceğe dönük bir perspektifle yapılmalıdır. Ayrıca örgütün bütçesinin de uzun dönemli amaçlar doğrultusunda hazırlanması ve kaynak tahsisinin buna göre yapılması gerekmektedir (Aşgın, 2008, s. 9-10). Stratejik yönetimin unsurları örgütün üst yöneticileri, misyonu, vizyonu ve amaçları, dış çevre faktörleri ve kaynaklarıdır (Aşgın, 2008, s. 14-15). Stratejik yönetimin asıl amacı, örgütün belirlenen amaçlarına ulaşabilmesi için stratejiler geliştirmek, bu stratejileri planlamak, uygulamak ve sonuçlarını kontrol etmektir (Aktan, 2008, s. 6).

Dolayısıyla stratejik yönetim üç aşaması vardır. Bunlar stratejilerin oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarıdır. *Birinci aşamada* örgütün üst yönetimi tarafından katılımcı bir anlayışla durum değerlendirmesi yapılır. Örgütün güçlü ve zayıf yönleri ile dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditler değerlendirilir. Örgütün misyonu, vizyonu, temel değerleri, stratejik amaç ve hedefleri ile bu amaçlara ulaşmak için uygulanacak faaliyet ve projeler belirlenir. Belirlenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının hangi ölçütlerle belirleneceğini saptamak amacıyla performans hedef ve göstergeleri oluşturulur. Yine bu aşamada uygulanacak proje ve faaliyetler bütçe ile ilişkilendirilir. *İkinci aşama*, üst yönetimin sorumluluğunda ve orta kademe yöneticilerle iş birliği içerisinde stratejilerin uygulanması aşamasıdır. Bu aşamada önceden belirlenmiş olan strateji ve eylem planlarının uygulanmasına geçilir. *Üçüncü ve son aşama* stratejilerin uygulanması neticesinde elde edilen sonuçlar denetlenir ve gerekirse stratejik planlama da değişikliğe gidilir. Burada yapılan klasik anlamda hukuki bir denetim değildir. Denetlenen kurumun performansıdır. Yani amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının belirlenmesidir. Performans denetimi yapabilmek için birinci aşamada performans göstergelerinin belirlenmiş olması gerekmektedir.

Performans denetimi, dönem sonunda bir kez değil faaliyet ve projelerin sürekli izlenmesi ile olur (Aşgın, 2008, s. 20-21; Aktan, 2008, s. 9).

Stratejik yönetimin temel özellikleri şunlardır (Aşgın, 2008, s. 16-17; Akmaz, 2012, s. 128; Aktan, 2008, s. 6-7).

a) Stratejik yönetim esasen örgütün üst yönetimini ilgilendiren bir konudur. Üst yönetimin desteği olmadan stratejik amaçlara ulaşmak ve başarılı olmak mümkün değildir. Bunun yanında stratejik yönetimin başarısı için her kademedeki doğru yöneticilerin seçilmesi de önemlidir.

b) Stratejik yönetim örgütün uzun dönem amaçları ile ilgilidir ve geleceğe dönüktür.

c) Stratejik yönetim, çok değişik verileri kullanır ve durum analizlerine önem verir. Örgüt hem kendinden kaynaklanan güçlü ve zayıf yönlerinin bilincindedir; hem de çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditleri belirleyerek isabetli kararlar almaya çalışır.

d) Stratejik yönetim örgütü açık bir sistem olarak kabul eder. Dolayısıyla örgüt çevresiyle etkileşim halindedir ve çevresel faktörlerden etkilenir.

e) Stratejik yönetim orta ve alt kademe yöneticilerine yol gösterir. Belirlenen amaçlara ulaşmak için alınan kararlar uygulanan faaliyet ve projeler örgüt içindeki tüm birimler için ortak hareket noktası oluşturur.

f) Stratejik yönetim “stratejik düşünme” ye yardımcı olur, bu minvalde en doğru strateji ve taktikler belirlenerek uygulanmaya çalışılır.

g) Stratejik yönetim örgüt kaynaklarının belirlenen amaçlar için kullanılmasını sağlar. Böylece kaynak kullanımında ve dağıtımında etkinlik sağlanmış olur.

h) Organizasyonun aksayan yönlerinin ve sorunlarının etkin bir şekilde belirlenmesine ve çözümüne yardımcı olur. Bu kapsamda toplam kalite yönetimi tekniklerinden geniş ölçüde yararlanır.

1) Stratejik yönetim örgütü bir bütün olarak değerlendirir, katılımcılığı ve ekip çalışmasını esas alır.

Stratejik yönetimin hayata geçirilmesinde belli araçlar veya teknikler kullanılmaktadır. Örgütün güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerin belirlendiği yani iç ve dış çevrenin analiz edildiği *SWOT veya GZFT Analizi* (strength/güçlü yönler, weakness/zayıf yönler, opportunity/fırsatlar, threat/tehditler) bunun yanında strateji belirlenmesinde kullanılan *portföy analizleri*; alternatif stratejilerin önem

sirasına göre sıralanması için yapılan *Q-Sort analizi*; geleceğe yönelik öngörülerini içeren *senaryo analizi*; katılımcı bir yaklaşımla “ortak akıl” oluşturmaya çalışan *arama konferansları*; *vizyon ve misyon bildirimleri*; bir araya gelerek tartışma yapmadan tüm grup üyelerine ve uzmanlara gönderilen formlar aracılığı ile görüş ve önerilerinin alınarak sınıflandırıldığı ve bir karar alınıp uzlaşmaya varıncaya kadar bu yöntemin sürdürüldüğü *Delphi Tekniği*; örgüt üyelerinin sorun ve çözüm önerilerini dile getirerek tartıştıkları *açık grup tartışmaları*; açık grup tartışmalarının bir benzeri olan ve organizasyonun kalite planlaması ve geliştirilmesinden sorumlu kişilerin bir araya gelerek “ortak akıl” oluşturmaya çalıştıkları *kalite çemberleri*; yatırım projelerinin değerlendirilmesinde kullanılan *fayda-maliyet analizi* ve yapılan yatırımın risklerini belirlemek amacıyla gerçekleştirilen *risk analizi* stratejik yönetimin en çok kullandığı tekniklerdir (Aşgın, 2008, s. 21-22; Aktan, 2008, s. 7-9).

Stratejik yönetimle yakın ilişkili olan hatta stratejik yönetimle eş görülen bir başka kavram stratejik planlamadır. Stratejik yönetim, bir organizasyonun amaçları ile bu amaçlara nasıl ulaşacağını gösteren bir analiz sürecini ifade ederken (Aktan, 2008, s. 6); stratejik planlama bir organizasyonun bulunduğu nokta ile gelecekte olmak istediği yani amaçladığı nokta arasındaki yolu anlatmaktadır (Batal, 2010, s. 43-44). Barca ve Nohutçu’ya göre (2013, s. 339) “stratejik yönetim örgütlerin verimlilik, etkinlik, hizmet kalitesi ve rekabetlerini koruyabilmeleri için sürekli değişen, dinamik, belirsiz ve karmaşık çevresel koşullara uyum sağlamaları suretiyle stratejik olarak yönetilmesi; stratejik planlama ise bir stratejik yönetim aracı veya aşamasıdır.”

Stratejik planlama kavramını Türk kamu yönetimi pratiğine kazandıran 2003 yılında çıkan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) na göre stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planıdır.” Dolayısıyla stratejik planlama, stratejik yönetimin merkezinde yer alan bir öge konumundadır; fakat stratejik yönetim ile aynı şey değildir. Stratejik yönetim, stratejik planlamayı da kapsayan daha geniş bir kavramdır. Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir aşaması, bir uygulama yöntemi kabul edilebilir. Stratejik yönetim ile stratejik planlama arasındaki ayrımı Aşgın (2008, s. 49) net bir şekilde açıklamıştır. Buna göre “stratejik yönetim bir zihniyet (mentalite), stratejik plan ise bir uygulama tekniği olarak düşünülebilir.”

Stratejik planlama süreci genelde SWOT yaklaşımı ekseninde şekillenmektedir. SWOT merkezli stratejik planlama süreci şu aşamalardan oluşmaktadır (Barca ve Nohutçu, 2013, s. 343).

- a) Stratejik planlama sürecini tespit etme ve süreci başlatma,
- b) Örgütün kanuni ve diğer sorumluluklarının neler olduğunu saptama,
- c) Örgütün misyonu ile ilkelerini net bir şekilde ortaya koyma,
- d) Dış çevre değerlendirmesi yaparak fırsat ve tehditleri belirleme,
- e) İç çevre değerlendirmesi yaparak güçlü ve zayıf yönleri belirleme,
- f) Örgütün stratejik sorunlarını belirleme,
- g) Bu sorunların çözümünde kullanılacak stratejileri formüle etme,
- h) Örgütün vizyonunu ortaya koyma.

Stratejik yönetim, kamu örgütlerinin yol haritasını belirleyerek etkili, verimli ve nitelikli hizmet sunmalarına önemli katkılarda bulunmaktadır.

1.3.5.5. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Yeni yönetim anlayışının temel ilke ve prensiplerinden birisi de kamu yönetiminin görevlerini yerine getirirken ve vatandaşlara hizmet sunarken şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda hareket etmesidir.

Açıklık veya şeffaflık ilkesi ile kastedilen, yönetilenlerin yani vatandaşların yönetimin iş ve eylemleri konusunda bilgi sahibi olması, ilgili bilgi ve belgelere ulaşabilmesi, yönetime katılma kanallarının açık olması, idari faaliyetleri denetleyebilmesi veya yapılan yanlışların hesabını sorabilmesi gibi demokratik ve saydam yönetim anlayışıdır. Demokratik yönetimin esasını oluşturan ve kimi zaman ABD’de 1976 yılında kabul edilen yasadan ilham alarak “Gün Işığında Yönetim” de denen açık veya şeffaf yönetim ilkesi, geleneksel yönetim anlayışının gizli ve kapalı işleyişinden doğan sakıncalara bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (Akpınar, 2011, s. 240).

Geleneksel yönetimin yapısal bir özelliği olan gizlilik anlayışı, kamu yönetimi tarafından üretilen bilgi ve belgelerin açıklanmaması, vatandaşlar ve kamuoyu ile paylaşılmaması; kapalılık ise kuruluşun dış etki ve tepkilere karşı duyarsızlığı, iş ve işlemlerden vatandaşların haberdar olmaması, haberdar olduklarının da gerekçelerinin paylaşılmaması gibi hususları kapsamaktadır. Bu yapısal özellik kamu yönetimlerinde keyfilik, gereksiz kırtasiyecilik, kayırmacılık ve yolsuzluk gibi yozlaşmayı beraberinde getirmiştir. Açıklık ilkesinin hâkim olduğu bir kamu bürokrasisinde bu tür

olumsuzlukların önüne geçilebilecek veya en aza indirmek mümkün olabilecektir (Akpınar, 2011, s. 241-243). Şeffaflık sayesinde vatandaşların vergilerinden oluşan kamu kaynağını kullanan idareler, bu kaynağı nerede, nasıl ve hangi amaçlara ulaşılması veya sorunların giderilmesi için kullandıkları konusunda vatandaşlara gerekli bilgi ve açıklamayı yapacaklardır. Açık veya şeffaf yönetimin doğuracağı en önemli sonuçlardan biri vatandaşların devlete ve onun idari aygıtı olan kamu yönetimine karşı duydukları güvenin artmasıdır (Kalkan ve Alparlan, 2009, s. 27).

Devlete ve kamu yönetimine karşı vatandaşın güven duygusunu artıracak bir diğer ilke de hesap verebilirlik anlayışıdır. Otoriter yönetimlere karşı denge ve kontrol sağlama vasıtalarından biri sayılan hesap verebilirlik ilkesi liberal ve anayasal demokrasilerin temel özelliklerinden biri olarak kabul edilmektedir (Balcı, 2013, s. 156). Şeffaflıkla yakından ilişkili olan kamuda hesap verebilirlik ilkesi, bir kamu görevlisinin karar ve uygulamalarının sonuçları konusunda başka bir otoriteye açıklamada bulunması olarak tanımlanabilir (Kalkan ve Alparlan, 2009, s. 30). Türk kamu yönetimine hesap verme sorumluluğunu getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 8 inci maddesine göre “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” Dolayısıyla kamu görevlileri her türlü kamu kaynağı üzerinde kullandıkları tasarruflardan etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri açısından hesap vermekle sorumlu kılınmışlardır.

Hesap verebilirlik ilkesinin uygulanabilmesi için bazı asgari şartların varlığı gereklidir. Öncelikle hesap verilebilirlik dışsal bir durumdur, yani başka bir otoriteye karşı yapılabilir. Bunun yanında sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık söz konusudur. Yani taraflardan biri cevap ister diğeri bu isteme karşılık verir. Yine otoritenin haklarının kabul edilmesini gerektirir. Yani üst makamların astlar üzerinde haklarını kapsamaktadır. Sorumluluk genel olarak politik bir yükümlülüğü anlatır ve siyasetçilerle ilişkilendirilebilen bir kavramken; hesap verebilirlik ekseriyetle kamu görevlileri için kullanılmaktadır. Hesap verebilirlik için rapor verme, açıklama yapma, sebepler gösterme, zorlukları üstlenme, karşılık verme ve dışsal bir karar merciine

bağlanma gibi sorumluluğun nasıl ortaya konulacağına belirtilmesi gerekmektedir (Balcı, 2013, s. 157-160).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarından olan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kamu yönetiminde etkin bir şekilde hayata geçirilebilmesi için yasal düzenlemeler kadar vatandaş odaklı yeni yönetim anlayışının hem kamu görevlileri hem de vatandaşlar tarafından düşünsel ve kültürel olarak benimsenmesi yani yeni yönetim kültürünün içselleştirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla vatandaşların ve kamu görevlilerinin şeffaf, demokratik ve katılımcı yönetim konusunda duyarlı davranmaları, kamu hizmetlerinin bir lütuf değil hak olduğunun bilincinde olmaları, kamu görevlilerinin sorumluluklarını önemseyerek hesap vermeyi demokratik yönetimin gereği veya doğal bir sonucu olarak görmeleri, vatandaşların da hizmetin asli sahibi sıfatıyla hesap soran ve hak arayan bir anlayışı benimsemeleri bu ilkelerin kağıt üstünde değil de gerçekten uygulanması açısından önemli görünmektedir.

1.3.5.6. Performans Denetimi

Geleneksel yönetimin denetim anlayışı ile yeni kamu yönetiminin denetim anlayışı arasında önemli farklar mevcuttur. Geleneksel yönetimde denetime yasaklama, engelleme, sınırlanma gibi negatif bir anlam yüklenmiştir. Bunda denetimin daha çok açılan soruşturmalar aracılığıyla aksayan yönlerin tespiti ve sorumlu kişilerin cezalandırılması şeklindeki uygulanmasının etkisi büyüktür (Kurt, 2002, s. 206). Geleneksel yönetim anlayışında denetim geçmişte icra edilen faaliyetlere dönük olarak, hataları bulmaya, suçlu aramaya ve cezalandırmaya endeksli bir bakış açısıyla yapılmakta (Eren, 2001, s. 123) ve faaliyetlerin hukuka uygunluk açısından, yerindelik açısından ve mali açıdan denetlenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bu denetim şeklinde hesap verebilirlik anlayışı yerine sorumluluk anlayışı egemendir (Özmen, 2012, s. 125) ve performansa dayalı bir denetim söz konusu değildir.

Yeni yönetim anlayışında ise denetim, performans odaklı ve geleceğe dönük olarak yapılmaktadır. Buna göre yeni yönetim anlayışı kurumsal ve bireysel açıdan performansın ölçülerek değerlendirilmesini ve performans konusunda gerekli ayarlama ve düzenlemelerin yapılmasını öngörmektedir (Özmen, 2012, s. 128). Performans bir kurumun, bireyin veya grubun yaptığı işle ilgili amaçlanan hedefe hangi ölçüde ulaşabildiğinin nicel ve nitel olarak belirlenmesidir (Eryılmaz, 2011, s. 287). Yani

performansı, hedeflenenle gerçekleşenin karşılaştırılması ve hedefe hangi oranda ulaşıldığının ölçülmesi olarak ifade edebiliriz. Performans denetimi de yönetim tarafından icra edilen faaliyetlerin ulaşılmak istenen amaca uygunluk derecesinin saptanması, amaçtan sapma varsa nedenlerinin araştırılması, değerlendirilmesi ve bu şekilde yönetim sürecinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla yapılmaktadır (Kurt, 2002, s. 206).

Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesinde ilk aşama stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesidir. İkinci aşamada bu amaç ve hedefler yıllık uygulama programlarına dönüştürülür. Yıllık uygulama programlarında performans hedefleri, performans göstergeleri ve bunu yerine getirmek için yapılacak faaliyet ve projeler belirlenir (Eryılmaz, 2011, s. 287).

Performans denetimi için belirlenen kriterler kolay anlaşılabilen, basit ve günlük işlerle ilgili olmalıdır. Ölçülmesi istenen amaca veya kullanıcının ihtiyacına uygun kriterler seçilmelidir. Kriterler, durumu tüm gerçekliği ile ölçebilmeli, ölçülen olayın istatistiksel karakterlerini açıklıkla ve doğrulukla belirtmelidir. Sayısal kriterler daha kolay anlaşılır nitelikte olduğundan kriterler için kullanılan veriler daha çok sayısal olmalıdır. Performansın fiziksel ve parasal yönden açıklanması gereklidir. Kriterler, maliyet unsurlarının ve parasal akışların incelenmesine fırsat vermelidir. Çalışanlar için seçilecek kriterlerde bireysel kriterler yerine grup kriterleri tercih edilmelidir (Halis ve Tekinkuş, 2013, s. 228-230).

Yeni kamu yönetimi anlayışına göre performans ölçümü bir tercih değil zorunluluktur. Çünkü performans ölçümünün yapılmadığı bir örgütte başarı veya başarısızlığı tespit etmek çok zordur. Değerlendirmeler nesnel ölçütlere göre değil, subjektif ve politik kararlara göre yapılır. Performans ölçümü başarı ve başarısızlığın belirlenerek, eksik yönlerin tamamlanmasına ve yönetimin hatalarından ders çıkarmasına yardımcı olur (Al, 2002, s. 198).

Geleneksel yönetim, girdi ve süreç odaklı olup kuralcıdır. Kamu görevlileri emirlere uymak ve mevzuatın dışına çıkmamakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş olurlar. Yeni kamu yönetimi anlayışı bu duruma karşı çıkmaktadır. Ona göre zaten asıl sorun geleneksel yönetimin yapı ve işleyişinden kaynaklanan performans düşüklüğüdür. Yeni kamu yönetimi anlayışı çıktı ve sonuç odaklı olup esnek bir örgüt yapısı öngörmektedir. Kamu görevlilerinin sorumlulukları aynı zamanda vergilerle kamunun finansmanını sağlayan halka karşıdır. Dolayısıyla kamu da performansa

dayalı denetim kaynakların etkin, verimli ve optimum kullanımı açısından son derece önemlidir.

1.3.5.7. Yerelleşme (Desantralizasyon)

Merkezden yönetimin hâkim olduğu ülkelerde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü başkent örgütünden planlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu durum merkezi yönetimin hantallığına, bürokrasiye ve kırtasiyeciliğe yol açmış ve yönetimin verimsiz bir şekilde çalışması sonucunu doğurmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı bu duruma çare olarak yerelleşmeyi önermektedir. Bu anlayışa göre tek parçalı çok büyük ve ülke çapında faaliyet gösteren örgütler yerine, operasyonel açıdan daha küçük ve belli bir alanda faaliyet gösteren birimlerin hedeflerini daha iyi belirleyebildiklerinden daha verimli çalışacakları ve daha başarılı olacakları kabul edilmektedir (Lamba, 2014, s. 137-138).

Merkezden yönetimle yerinden yönetim arasında anahtar bir kavram olma özelliğine sahip olan yerelleşme, klasik manada yetki, görev ve kaynakların merkezden yerele doğru aktarılmasını ifade etmektedir. Modern anlamda yerelleşme ise planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerden belli bir bölümünün, taşra kuruluşlarına, yerel ve yerinden yönetim kuruluşlarına, yarı özerk kamu kuruluşlarına, meslek kuruluşlarına ve idare dışındaki sivil örgütlere aktarılmasıdır. Dolayısıyla yerelleşmede merkezi idarenin küçültülmesi söz konusudur. Merkezi idare tarafından yürütülen işlevlerin giderek karmaşık bir hal alması ve iş yükünün artması, hizmetlerde etkinliğin sağlanabilmesi için bilgi toplama ve karar alma sorumluluğunun alt birimlere devredilmesi gerekliliği, yerel özerkliği hayata geçirmek için artan siyasi baskılar ve genel politikalarla yerel ihtiyaçlar arasında uyumun sağlanması yerelleşmeyi gerekli kılan başlıca nedenlerdir (Eryılmaz, 2011, s. 103-104). Dolayısıyla yerelleşme idari ve siyasi nedenlerle gündeme gelebilmektedir. Ancak yeni kamu yönetimini ilgilendiren yerelleşmenin idari yönüdür. Buda kamu yönetiminin belli yetkilerini yerele devretmek yoluyla küçülmesi manasına gelmektedir.

Yerelleşme ile yakından ilgili olan bir başka kavram “Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesi”dir. Yerelleşme kavramı “Hizmette Yerellik” ilkesi ile daha anlamlı hale gelmiştir. Hizmette yerellik ilkesi bireyi toplumun merkezine koymakta ve esas itibarıyla “bir hizmeti en yakın birim yürütsün” anlayışına dayanmaktadır.

Hizmette yerellik ilkesi daha çok merkezi idare ile yerel idare arasındaki yetki ve görev paylaşımında uygulanmaktadır. Bu ilkeye göre yerel yönetimler yerel

ihtiyaçları hiç karşılayamıyor veya etkin bir şekilde yerine getiremiyorsa ancak o zaman merkezi idare hizmeti üstlenecektir. Hizmette yerellik ilkesinin amacı hizmetlerin vatandaşlara en yakın birimler tarafından yürütülmesi ve karar verme mekanizmasının vatandaşla olabildiğince yakınlaşmasını sağlamaktır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşla en yakın makamlar tarafından kullanılacağı belirtilerek hizmette yerellik ilkesine vurgu yapılmaktadır. Bu ilke ülkemiz mevzuatında da kendine yer bulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye hizmetlerinin vatandaşla en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı belirtilmiştir (Eryılmaz, 2011, s. 105-106).

1.3.5.8. Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri

Yönetim anlayışında yaşanan paradigma değişimine bağlı olarak kamu idareleri doğrudan faaliyet alanlarına girmeyen hizmetlerin yürütülmesinde alternatif yöntemlere başvurmuşlardır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu sektörünün kendine has yapısı nedeniyle hizmet sunumunda etkin ve verimli olamayacağı, kaliteli hizmet üretip sunamayacağı, özel sektörün ise kamu sektörüne göre çok daha donanımlı ve hizmet kalitesinin yüksek olduğu düşüncesinden hareketle; devletin hizmet üreten bir aktör olmaktan vaz geçerek piyasalardan çekilmesini, özelleştirme uygulamaları ile minimize edilmesini, özelleştirilmeyen kamu hizmetlerinin de rekabetçi bir alana taşınmasını önermektedir. Bu anlayışa göre eğer bir hizmet veya faaliyetin yürütülmesi gerekli değilse lağvedilmesi gerekir. Buna karşın faaliyet veya hizmetin yürütülmesi gerekli olmakla birlikte doğrudan devletin sorumluluğunda yürütülmesi gerekmiyorsa o zaman bu hizmet veya faaliyet sözleşme yöntemiyle özel sektöre gördürülmesi; hizmet veya faaliyetin doğrudan devletin sorumluluğunda yürütülmesi gerekiyorsa o zaman o hizmet veya faaliyetin yetki devri yoluyla desantralize edilerek yerelden sunulması önerilmektedir (Al, 2002, s. 115).

Ülke genelinde tüm yurttaşların yararlanmasına yönelik olarak sunulan hizmetler milli kamu hizmetleri olarak adlandırılmakta ve bu hizmetler merkezi idare kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Belli bir yörede oturan vatandaşların yararlanmasına yönelik olarak sunulan hizmetler de mahalli kamu hizmetleri olarak adlandırılmakta ve bu hizmetler de yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Milli kamu hizmeti sayılan savunma, adalet, diplomasi gibi tam kamusal nitelikteki malların merkezi idare kuruluşları tarafından yürütülmeleri zorunludur (Sezer ve Vural, 2010, s. 209).

Genel olarak milli veya mahalli bütün kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, “düzenleyen” (hizmetin sahibi), “üreten” (yüklenici) ve “tüketen” (halk) olmak üzere üç taraf vardır (Eryılmaz, 2011, s. 184). Hizmet sunumunda ana kural ihale yöntemine başvurmaktır; ancak ihale edilemeyen işler ile idarenin kendi araç ve gereçleriyle yerine getirebileceği ve ihale edilmesinde fayda görülmeyen yapım ve taşıma işleri, gizliliği olan işlerle ve yasak bölgelerdeki işler gibi belli hizmetler emanet yöntemiyle kamu idareleri tarafından yürütülebilir. Genel kural olan ihale-sözleşme yöntemi, kamu mal ve hizmetlerinin idarenin kendi örgüt ve personeli eliyle yürütülmesi yerine yapılacak olan sözleşmeye dayanılarak özel teşebbüs tarafından yürütülmesidir. (Eryılmaz, 2011, s. 185). Literatürde hizmet alımı, hizmet ihalesi, sözleşme yöntemi, sözleşmeyle hizmet gördürme yöntemi gibi farklı şekillerde adlandırılan ihale-sözleşme yöntemi çok değişik alanlarda kullanılabilen ve bu nedenle de en çok uygulama alanı bulan alternatif hizmet sunma yöntemidir. İhale yönteminde kamu idareleri bir mal veya hizmeti dışarıdan temin etmeyi daha avantajlı olarak görmektedirler. İhale yönteminde idare özel bir firma veya kişi ile sözleşme yapabileceği gibi vakıflarla, kooperatif şirketleri ile kâr amacı olmayan teşebbüslerle, gönüllü kuruluşlarla veya kamu sektöründe yer alan başka bir idare ile sözleşme yapabilmektedirler (İlkorkor, 2010, s. 65).

İhale-sözleşme yöntemi dışında alternatif hizmet sunma yöntemleri arasında; kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak bazı kamu hizmetlerinin özel bir firmaya tekel olarak (metro, havagazı, su doğalgaz gibi doğal tekellerin söz konusu olduğu alanlarda uygulanır) verilmesi şeklinde ortaya çıkan *imtiyaz yöntemi*; yine bir tür imtiyaz kabul edilen kamuya ait gayrimenkuller üzerinde, özel firmalar tarafından bir kamu hizmeti tesis edilerek belirlenen süreler içinde işletilmesi ve süre bitiminde tesisin karşılıksız olarak idareye devredilmesi esasına dayanan *yap-işlet-devret modeli*; 5393 sayılı Belediye Kanunu’na dayanılarak belediyeler tarafından kurulan Belediye İktisadi Teşebbüsleri veya *belediye şirketleri (şirketleşme)*; önemli ölçüde teknik donanım ve uzmanlık gerektiren nitelikteki hizmetlerin başka bir kamu idaresi ile anlaşarak hizmetin satın alınması veya o idareye yaptırılması (Altyapı Koordinasyon Merkezleri, Ulaşım Koordinasyon Merkezleri örnek gösterilebilir) yöntemi olan *yönetimler arası işbirliği yöntemi* yer almaktadır (Eryılmaz, 2011, s. 185-189).

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE TAŞRA YÖNETİMİNİN TARİHSEL ARKA PLANI

Devlet teşkilatı içerisinde önemli bir yere sahip olan İçişleri Bakanlığı ile valilik ve kaymakamlıkların yapı ve işleyişinde kadim bir geçmişe sahip yönetim anlayışının izlerini görmek mümkündür. Bu kadim geçmişin, taşra yönetim kültürüne etkisini ortaya koyabilmek için öncelikle Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne devrolan kültürel mirasın genetik kodlarının bilinmesi gerekmektedir.

Bu nedenle tezin bu bölümünde, devletin yereldeki somut ifadesi olarak tezahür eden taşra yönetiminin, tarih içerisindeki tekâmülü Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Dönemi başlıkları altında incelenerek, Türk taşra yönetim kültürünü oluşturan parametreler ve zaman içinde yaşadığı değişim ortaya konmaya çalışılmıştır.

2.1. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ

Tarih sahnesinde 624 yıl yer alan Osmanlı devletinin idari yapısı uzun ömrünün her döneminde doğal olarak aynı kalmamış, zaman içerisinde değişime uğramıştır. Bu açıdan taşra yönetiminin genel karakteristiği ile yaşadığı değişim Tanzimat öncesi dönem ve Tanzimat Dönemi ve sonrası olmak üzere iki alt başlıkta incelenecektir.

2.1.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet Anlayışı

Osmanlı Devletinin yönetim kültürünü ortaya koyabilmek için her şeyden önce “devlet” kavramının genel karakteristiğini ve zihinlerde oluşturduğu algıyı bilmek gerekmektedir.

Osmanlı'da devlet, toplumun tüketim gereksinmelerini karşılayacak önlemleri alan, nüfus artışının yol açtığı tüketim ihtiyacının üretim yoluyla karşılanamayan kısmını yani üretim açığını savaş ve fetihler yoluyla karşılayan, toplumda can ve mal güvenliği ile adalet ve eşitliği sağlayan bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu işlevleri yerine getiren tüm geleneksel devletlerde olduğu gibi Osmanlı Devleti'nin de en belirgin özelliklerinden biri toplumun tüm kesimlerini yakından kontrol eden mutlak ve merkezi bir güç olmasıdır (Yalçındağ, 1970, s. 21).

Osmanlı devlet anlayışının oluşumunda eski Türk Devlet yönetim anlayışı ile İslam dininin önemli bir yeri vardır. Bu açıdan Yusuf Has Hacib tarafından 1069 yılında kaleme alınan ve devlet yönetimi ile devlet adamlarının vasıfları ve toplumsal düzenin nasıl olması gerektiği konularında öğütler veren Kutadgu Bilig adlı eserin önemi büyüktür.

Kutadgu Bilig (Mutluluk Bilgisi), Türk ve İslam kültür tarihinin, Türk Devlet felsefesinin ve idare tarihinin asla görmezden gelemeyeceği bir “siyasetname” özelliğine sahiptir. Eser, adalet, devlet, akıl ve kanaat olmak üzere dört ana aktör üzerine kurgulanmıştır. Bu kurgulamada aktörlere yüklenen roller ve aralarındaki statü devlet yönetim anlayışının önemli bir göstergesidir. Buna göre adalet en yukarıda hükümdar iken, devlet vezir, akıl vezirin oğlu, kanaat ise vezirin akrabası olarak konumlandırılmıştır (Aşgın, 2014, s. 18-19). Bu sıralamada adaletin en tepede yer almasının nedeni, devletin ve toplumun temelini adil yönetim üzerine bina edildiği anlayışından hareketle, adaletin bozulması halinde devletin de yıkılacağı düşüncesidir.

Osmanlı yönetim anlayışının temelinde Kutadgu Bilig’de ifade edilen ve “Daire-i Adliye” olarak adlandırılan işte bu yönetim anlayışı vardır. Bu yönetim anlayışına göre “Devleti denetlemek için büyük bir ordu gerekir. Orduyu beslemek için çok mal ve servete ihtiyaç vardır. Bu serveti elde etmek için halk zengin olmalıdır. Halkın zengin olması için de yasalar adil olmalıdır. Bunlardan biri ihmal edilirse devlet yıkılır” (Armağan, 2011, s. 141).

Orta Asya Türk devlet geleneğinin yanında Osmanlı devlet anlayışını belirleyen önemli etkenlerden biri de İslam dinidir. Osmanlı’da din ile devlet bir elmanın iki yarısı gibi ayrılmaz bir bütün olarak değerlendirilmiş ve bu nedenle din ve devlet “din-ü devlet” olarak birlikte ifade edilmiştir. Bu anlayış devletin kurum ve kurallarının işleyişine dolayısıyla yönetim kültürüne önemli ölçüde etki etmiştir. Bu anlayışta devlet, tıpkı Allah’ın dininin ebediliğinde olduğu gibi “ebed müddet” olarak görülmüş ve Devlete itaat Allah yazgısı kaza ve kadere teslim olmak olarak değerlendirilmiştir. Bu bakış açısı yöneten-yönetilen ilişkilerine de yansımıştır (Kurt, 2002, s. 100).

Osmanlı yönetim anlayışına göre, Osmanlı toprakları üzerinde yaşayan Müslüman veya gayrimüslim devlete vergi veren, dolayısıyla yönetilen tüm zümrelere reaya denilmiştir. Buna göre reaya, Allah’ın padişaha emanetleridir. Padişahın sorumluluğu “Vedâyi-i Hâlik-i Kibriyâ” olarak adlandırılan bu emanetleri adaletle yönetmektir. Yönetilen sınıfta yer alan reaya da yöneticisi ve dine göre “ulu’l-emr” sayılan padişaha itaat etmekle görevlidir. Devlet ve dolayısıyla idare ne kadar adil olursa, kestiği parmakta o kadar acısız olacak, yani kural ve nizamlar reaya tarafından o ölçüde benimsenerek kabul edilecektir. Adaletli yönetim toplumda huzuru, barışı ve dayanışmayı pekiştirecek, barış ve huzur içinde yaşayan reayanın üretkenliği

artacaktır. Reayanın üretkenliğindeki artışa bağlı olarak üretilen çıktı yani zenginlik çoğalacak ve devletin bu zenginlikten aldığı vergiler de artacağı için devlet hazinesi de zenginleşecektir. Zengin bir hazineye sahip olan padişah güçlü ordular besleyebilecektir. Ordunun gücü padişahın ve iktidarının gücünü artıracaktır. Bu yönetim anlayışında adalet, yöneticiler ile toplumda iktidar veya nüfuz sahibi olan güç odaklarının usulsüz vergi alımı gibi halkı sömüren, zulmeden kanun ve nizamla aykırı davranış ve uygulamalarına karşı, tebaanın korunması anlamına gelmektedir. Bu korumayı layıkıyla gerçekleştirmek padişahın en temel görevidir. Bu görevin kesintisiz ve katıksız bir şekilde yerine getirilmesi halinde hükümdar kendi güç ve iktidarını koruyabilecektir. Dolayısıyla devletin gelirlerini ve gücünü artmasının yolu yönetimin adalet dairesinin dışına çıkmamasına bağlıdır (Armağan, 2011, s. 142).

2.1.2. Tanzimat Öncesi Dönemde Taşra Yönetimi

Osmanlı devletinin taşra yönetimini sağlıklı bir şekilde ortaya koyabilmek için, taşra yönetimini şekillendiren temel dinamiklerin bilinmesi gerekmektedir. Bu dinamikler toprak rejimi ve bununla bağlantılı olarak Devletin toprak üzerinde örgütlenme biçimi ve de merkezi otoriteyi taşrada egemen kılma çabalarıdır. Bu kapsamda arazi taksimatı, idari taksimat ve merkezileşme uygulamaları incelenmiştir.

2.1.2.1. Toprak Rejimi ve Arazi Taksimatı

Toprak rejimi Osmanlı devletinin idari teşkilatlanmasının temelini oluşturmuş ve devletin siyasi, iktisadi, sosyal ve askeri yapısı toprak düzeni üzerinde şekillenmiştir. Toprak düzeninin temelinde yer alan ve devlete temel vasfını kazandıran ise miri arazi rejimidir (Akyılmaz, 1999, s. 127). Mir kelimesi amir sözcüğünün kısaltması olup devlete ait olan anlamındadır (Özdeğer, 2003, s. 3). Dolayısıyla miri arazi, mülkiyeti devlete ait olan; ancak tasarruf hakkı belli bir bedel karşılığında devlet tarafından reayaya süresiz olarak verilen arazidir. Miri arazi rejimi tımar veya dirlik sistemi olarak adlandırılan bir uygulamanın ortaya çıkmasına yol açmıştır (Akyılmaz, 1999, s. 127-128).

Tımar sistemi ve benzeri uygulamalar tüm geleneksel toplumlarda görülebilmektedir. Kapitalizm öncesi tarım toplumlarının ortak özelliği, egemen sınıfların tarımsal artığa el koymasını ve bu artığın bir kısmıyla da ordu beslemesini mümkün kılacak bir sistem kurmalarıdır. Bu dönemde paranın kullanımı gelişmediğinden, toprağın kirasının veya vergisinin nakit olarak alınması veyahut artığın ürün olarak toplanarak, pazara taşınması ve nakde çevrilerek askere maaş

ödenmesi oldukça zordur. Dolayısıyla kapitalizm öncesi tarım toplumları kendi yapıları ve tarihsel özellikleri çerçevesinde bu soruna bir çözüm getirmişlerdir. Osmanlı tımar sistemi de Osmanlı toplumunun kendine has özellikleri neticesinde ortaya çıkan bir uygulamadır (Keskin, 2007, s. 85). Osmanlı tımar sistemi Sasaniler, Bizans, Araplar, Selçuklular ve 15. yy. İran göçebe devletlerinde görülen toprak sistemiyle büyük benzerlik göstermektedir. Bu benzerlik, belirtildiği üzere ekonomisi tarıma dayanan ve ana faaliyet alanını tarımsal üretim oluşturan geleneksel toplumlarda aynı ihtiyacın ortaya çıkmasının sonucudur. Tımar sistemi tüm geleneksel toplumlarda olduğu gibi esasen üreten ve kontrol eden iki toplumsal grubun ilişkiler sistemidir (Ortaylı, 2010, s. 124-125).

Osmanlı topraklarının fetihler sonucunda genişlemesi, toprak taksimatı ve idaresini zorunlu hale getirmiştir. Osmanlılar Anadolu beyliklerinden aldıkları yerlerde mevcut düzene dokunmamışlardır; ancak Rumeli’de fethettikleri toprakları devlete bağlı arazi şeklinde tapulamışlar, yalnızca kilise, manastır ve dini vakıfları özgür bırakmışlardır. Buna göre Osmanlı kanunnamelerinde topraklar *arazi-i memluke*, *arazi-i mevkufe*, *arazi-i metruke*, *arazi-i mevat* ve *arazi-i emiriyye* olmak üzere beş kategoriye ayrılmaktadır. *Arazi-i memluke*; bu toprakların tasarruf hakkı tamamen sahibine aittir. Satılabilirler, devredilebilirler, rehin bırakılabilir veya vakfedilebilirler (Halaçoğlu, 1995, s. 89). Mülk topraklar olarak adlandırılan *arazi-i memluke* toprakların özel mülk vasfını elde etmesi değişik şekillerde olabilmektedir. Mülk toprakların bazıları savaşta yararlılık gösterenlere mülkiyet olarak verilen dirliklerden oluşurken bazıları da padişahın evlenecek olan kızlarına, haremdeki gözdelelerine veya iradesi ile istediği kişilere verdiği topraklardan oluşmaktadır. Mülk toprakların belli bir bölümü ise özel mülk olan ve fetihten sonra da bu vasfını koruyan topraklardır (Keskin, 2007, s. 91). *Arazi-i mevkufe*; vakıf arazileridir. Bu toprakların vergileri dini, ilmi ve sosyal kurumlara tahsis edilmektedir (Halaçoğlu, 1995, s. 90). Cami, mescit, tekke, zaviye ve imarethane gibi dini müesseselere gelir sağlamak amacıyla toprak ve diğer gayrimenkullerin tahsis edilmesi yoluyla ortaya çıkmış topraklardır. Vakfedilen toprakların büyüklüğü bazen bir kasabanın tüm köylerini kapsayacak genişlikte olabilmektedir (Keskin, 2007, s. 92). *Arazi-i Mavat*; hiç kimsenin tasarrufunda olmayan ve hiçbir işe yaramayan topraklardır. Bu topraklar da miri topraklara dâhildir. *Arazi-i Emiriyye*; mülkiyeti devlete ait olan miri topraklardır. Bu topraklar, üzerinde

yaşayanlara ait olmayıp bu kişiler sadece kiracı pozisyonundadırlar. Rumeli toprakları genel olarak bu statüdedir (Halaçoğlu, 1995, s. 91).

Osmanlı tımar sisteminde dirlik olarak tevcih edilen araziler *has*, *zeamet* ve *tımar* olmak üzere üç ana gruba ayrılan devlete ait miri topraklardır. *Has*, yıllık geliri 100.000 akçeden fazla olan topraklardır. Buna göre has statüsündeki bazı araziler Havass-ı humayün (padişah hassı), bazıları vüzera hassı ve sancakbeyi hassı, olarak dağıtılmaktadır (Ortaylı, 2010, s. 128). Dolayısıyla haslar padişahın yanında hanedan mensuplarına, sultanlara, devlet otoritesini temsil eden vezirlere, beylerbeylerine, sancakbeylerine vs. verilmektedir. Padişah ve hanedan mensupları dışındakilere verilen haslar görevde buldukları süre için geçerli olup ölüm veya azillerinde bu dirlikleri kaybetmektedirler (Halaçoğlu, 1995, s. 92). Padişah hasları mukataa ve iltizam yoluyla idare edilmekteydiler (Güldüoğlu, 2011, s. 201). Devlet ricali içinde en fazla yıllık geliri olan veziriazam hassıdır. Veziriazam hassının yıllık geliri 1.200.000 akçedir (Halaçoğlu, 1995, s. 92). *Vüzera Hassı*, yıllık geliri 100.000 akçenin üzerindeki topraklar olup merkezdeki vezirlere ve eyalet beylerbeylerine verilmektedir. Genellikle bir vezirin toprakları belli bir yerde olmayıp çeşitli bölgelere dağıtılmıştır. Vezir haslarını voyvoda veya kethüda denilen görevliler yönetmekteydiler. Bu görevliler, geliri toplayıp sahibine teslim ederlerdi. Bu sistem sonucu vüzera haslarının kontrolü zamanla nüfuz sahibi olan voyvodalara geçmiştir. Vezir, arazinin bir kısmını vakıf olarak hibe edebiliyordu. Bu şekilde arazinin gelirlerinden çocuklarının ve torunlarının faydalanmasını sağlıyordu. Bu aslında bir tür mirastı ve bu nedenle vakıf arazilerinin miktarı sürekli artmıştır. *Sancakbeyi Hasları*, beylerbeyi hasları ile aynı statüde olan ancak yıllık gelirleri daha düşük olan haslardır. *Zeamet*, irsi olarak devredilebilen ancak çıplak mülkiyeti devlete ait olan sipahi dirliğidir. Bunların yıllık geliri 20.000 akçenin üstündedir (Ortaylı, 2010, s. 128-129). Zaim denen zeamet sahipleri de haslarda olduğu gibi ilk 5.000 akçesi hariç olmak üzere sonraki her 5.000 akçe için bir cebelü beslemek zorundaydılar. Bir zaim öldüğünde zeamet başkasına verilerek toprağın bölünmesi önlenirdi (Halaçoğlu, 1995, s. 93). *Tımar* ise yıllık geliri 3.000 ila 20.000 akçe arasında değişen sipahi dirliğidir (Ortaylı, 2010, s. 129). Tımar tevcih edilen tımar sahibi merkezi idareye bağlı olup toprakları elinden her zaman için alınabilirdi. Veziriazamlar 5.999 akçeye kadar olan tımarları kendi iradeleriyle verebilmekteydiler. Yine beylerbeyleri de belli bir miktara kadar olan tımarları kendi tuğralarını taşıyan beratlarla doğrudan verebiliyorlardı. Bunlara “ Tezkeresiz tımar”

denmekteydi. Daha büyük tımarlar için kişinin eline bir tezkere vererek tayinini merkeze teklif ederler ve tayin beratı İstanbul'dan gelirdi. Bunlara da "Tezkereli tımar" denmekteydi (Halaçoğlu, 1995, s. 96).

Tımar sisteminde devlet, sipahi ve köylü olmak üzere üç taraf vardır. Köylünün toprağı işleme, yararlanma ve fiili tasarrufta bulunma hakkı vardır. Miri toprakların çıplak mülkiyeti devlete ait olmakla birlikte, tasarruf hakkı, babadan oğula intikal etmek üzere aynı zamanda üretici ve vergi yükümlüsü de olan reayaya bırakılmıştır. Reaya toprağı işleyerek elde ettiği ürünün vergisini vermekle yükümlüdür. Ancak reaya bu vergiyi devlete değil sipahiye ödemektedir. Dolayısıyla reaya çiftliklerinin korunması sipahilerin sorumluluğundadır. Burada önemli olan bir husus köylünün sadece toprak üzerindeki haklarının babadan oğula geçmesidir. Köylü toprağını satamaz, bağışlayamaz ve izinsiz olarak başkasına devredemez. Bu şekilde aile işletmelerinin parçalanarak küçülmesi engellendiği gibi temerküz edip büyük çiftliklere dönüşmesi de önlenmiştir (Keskin, 2007, s. 89).

Tımar sisteminde devlet taşradaki miri arazinin vergi gelirlerini, doğrudan merkezi hazineye aktarmak yerine, belli yükümlülüklerin ve hizmetlerin yerine getirilmesi karşılığında, kendine bağlı asker ve devlet görevlilerine bırakmaktadır. Tımar sahibi olan sipahi, araziyi kendi başına işleyemediği gibi kendi adına başkasına da işletmemektedir. Sipahi araziyi işletmek üzere sadece reayaya bırakabilmektedir. Sipahi, kendisine ait tımarı, reayadan devletin alacağı bazı vergileri toplama hakkına sahiptir (Akyılmaz, 1999, s. 128). Tımarı sadece arazi gelirlerinden alınan vergiler değil, cizye, cerime, bad-ı hava, resm-i arus gibi başka vergi kalemleri de dâhildir. Osmanlı'da tımarlar sadece Müslümanlara değil Hristiyan askerlere de verilmiştir. Tımar tevcih edilecek kişinin dinine bakılmamakta, sipahi olması ve padişaha sadakatle hizmet etmesi yeterli sayılmaktadır (Ortaylı, 2010, s. 124-127).

Sipahi vergi toplama hakkı karşılığında kendisine verilen toprağın gelirin'e göre belli sayıda askeri beslemek ve savaşa hazır bir şekilde donatmak zorundadır. Tımarlı sipahi yıllık gelirinin ilk 3000 akçesini kendi geçimini sağlamak için ayırır; buna "Kılıç Hakkı" denmektedir. Geriye kalan her 3000 akçe için bir cebelü yani atlı asker yetiştirmek ve donatmak zorundadır. Üç cebelü getiren birde çadır getirmekteydi, böylece savaşta tımarlı sipahiler sancak beylerine, onlar beylerbeyine katılarak gittikçe büyüyen bir orduyla sefere çıkılırdı. Bir tımarlı sipahi ölünce yerine oğlu geçmekteydi; ancak tımarlı sipahinin varisi yoksa sipahi dirliği, beylerbeyinin seçtiği bir cebeliye

verilir ve durum merkeze bildirilirdi. Merkezin gönderdiği tımar beratı ile atama işlemi kesinlik kazanırdı (Ortaylı, 2010, s. 129). Kendilerine dirlik verilen sipahiler buldukları yerin yönetiminden de sorumluydular. Tımar sisteminde, askerlik ve yönetim hizmetlerinin ifa edilmesinde toprak gelirleri ana kaynak olmuş ve yöneticilikle askeri komutanlık aynı kişide toplanmıştır. Dolayısıyla toprak rejimine dayanan askeri örgütlenme taşra yönetim sisteminin temellerini oluşturmuş ve yönetim örgütü askeri hiyerarşiye göre şekillenmiştir (Akyılmaz, 1999, s. 128).

Tımar sisteminin uygulanabilmesi için devlet fethedilen topraklarda savaş biter bitmez acilen bir tahrir işlemi (fethedilen toprakların yazımı) gerçekleştirmektedir. Tahrir işlemi sonucunda vergilerin matrahı ve gelirleri ile birlikte arazinin kimlere dirlik olarak verileceği belirlenirdi. Tahrir işlemi gerçekleştirmek için tecrübeli ayan ve ulemeden bir kişi “tahrir emini” olarak tayin edilmekte ve yanına yeteri kadar kâtip verilmekteydi (Ortaylı, 2010, s. 126). Tahrir işlemi yapılırken sadece tarımsal topraklar değil limanlar, imarethaneler, değirmenler, pazar yerleri ve gümrük kapıları da bu defterlere kaydedilirdi. Tahrir işlemi tamamlandıktan sonra bu kaynaklar getirecekleri yıllık gelire göre dirliklere ayrılarak taksim edilirdi. Tımar sistemi vergilerin toplanmasını kolaylaştırdığı gibi devletin ordusunun iâşesini temin ediyor ve ülkenin asayiş ve güven içinde yaşamasını sağlıyordu. Bu nedenle tımar sistemi askeri örgütlenmenin temeli olduğu gibi idari örgütlenmenin de temeli olmuştur (Keskin, 2007, s. 87).

Osmanlı sınırları içerisinde nüfus ve arazi tahriri yapılmış sancak ve vilayet reayası, istisnasız olarak arazi ve zirai tasarruflarında miri arazi rejimine dolayısıyla tımar sistemine tabi tutulmuştur (Özdeğer, 2003, s. 3). Böylece tımar sistemi sayesinde temel ekonomik faaliyet olan tarımsal üretim ve bu üretimi gerçekleştiren reaya kontrol altına alınmaktadır. Tarımsal ürünün azalmamasına özellikle dikkat edilmektedir. Tarımsal ürünün azalması kıtlığa yol açacağından ve merkezi otoritenin payını bir maaş gibi alan sipahinin de doğal olarak payı düşeceğinden tarımsal ürünün azalmaması için tedbirler alınmaktadır. Sipahi merkezi güç adına reayayı sosyal açıdan da kontrol etmektedir. Reaya tımar dışına çıkamamakta, çıksa bile sipahi tarafından geri getirilebilmektedir. Reayanın evlenmeden önce sipahiden izin alması da gerekmektedir. Tımar sistemi sayesinde merkeze rakip olabilecek yerel güçlerin ortaya çıkması engellendiği gibi toprak soylusu veya aristokrat bir zümrenin tekemmülü de engellenmiştir (Yalçındağ, 1970, s. 22).

2.1.2.2. Taşra Yönetimi ve İdari Taksimat

Osmanlı Devletinin idari taksimatının, yani devletin egemenliği altında olan topraklar üzerinde örgütlenmesinin temelinde, tımar sistemi vardır. Osmanlı Devleti tarım ekonomisi ile savaş gelirlerine bağlı bir devlet olarak doğmuş, gelişmiş ve askeri ihtiyaçlara göre teşkilatlanmış bir ordu devleti özelliğine sahiptir (Şimşek, 2008, s. 116). Dolayısıyla Osmanlı taşra teşkilatında idari hiyerarşi ile askeri hiyerarşi aynı özellik ve görünüme sahiptir. Osmanlı Devletinin taşra idaresinin en büyük birimi beylerbeylikler yani eyaletlerdir. Yönetim birimi eyaletlerden başlamak üzere aşağıya doğru sancaklar (livalar), kazalar, nahiyeler ve köyler (karye) olarak sıralanmaktadır. Bununla birlikte deniz ve nehirlerde ki savaş ve nakliye gemilerinin sevk ve idaresi için oluşturulan kaptanlıklar ile tımar sisteminin uygulanmadığı fakat siyasi ve askeri açıdan Osmanlı Devletine bağlı olan hanlıklar, voyvodalıklar, meliklikler ve emirlikler de idari taksimat bakımından eyaletlerle eş değer kabul edilmişlerdir. Bu yerler buldukları bölgenin ismi ile anılmakta ve yarı bağımsız yani imtiyazlı bir statüye sahip kılınmışlardır (Kılıç, 1999, s. 89).

Osmanlı hükümdarları devletin kuruluş yıllarından itibaren her idari birime iki yönetici atamışlardır. Bunlardan ilki askeri sınıftan olan ve padişahın yürütme gücünü temsil eden “bey” diğeri ise padişahın hukuki yetkisini temsil eden ilmiye sınıfı mensubu “kadı”dır. Bey kadı hükmü olmadan ceza veremeyeceği gibi kadı da bölgesinde (kaza) kendiliğinden yaptırımında bulunamazdı. Kadı beyden bağımsız olmakla birlikte kararlarında şeriata ve kanuna dayanmak zorundaydı. Kadı emirleri doğrudan padişaktan alır ve padişaha arzda bulunabilme yetkisine sahipti (Göyünç, 1999, s. 77; Akyılmaz, 1999, s. 130; Ortaylı, 2010, s. 251). Dolayısıyla Osmanlı Devleti kuruluş döneminden itibaren taşra yönetim anlayışında siyasi ve hukuki yetkileri tek elde toplamaktan özellikle imtina etmiş ve ikili bir denge ve denetleme sistemini benimsemiştir.

Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde temel yönetsel birim kazadır. Devlet her kazanın başına bir subaşı birde kadı tayin etmiştir. Subaşı, askeri, mülki ve mali konularda, kadı ise yargı, mülki ve mali konularda görevlendirilmiştir. Bu dönemde kazaların yönetsel olmaktan çok bir yargı bölgesi şeklinde yapılandırıldıkları görülmektedir. Kaza merkezi mahkemenin bulunduğu, kadı ve mahkeme görevlilerinin yerleştikleri yer olarak belirlenmiştir. Osmanlı yeni yerler fethettikçe bu yerlerin yönetilebilmesi için yargı bölgesi niteliğinde olan kazaların dışında gerçek anlamda

idari bir örgütlenmeye gidilmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu doğrultuda, başlangıçta askeri bir kademe özelliğine sahip olan sancaklar temel yönetim birimi haline gelmeye başlamıştır. Aynı dönemde beylerbeylikler de kurulmaya başlanmış; ancak sancaklar temel yönetim birimi olma vasfını korumuştur. Sancaklar sınırları içerisinde köylerin ve şehirlerin yer aldığı, mülki ve askeri bakımdan bir beyin idaresine bırakılmış olan yönetsel bölgelerdir (Çapar, 2011, s. 37).

2.1.2.2.1. Beylerbeyi ve Beylerbeylik İdaresi

Beylerbeylikler askeri kaygılar gözetilerek oluşturulan bir bölgesel yönetim birimi olup kendisine bağlı sancakların birleşmesinden meydana gelmektedir. Beylerbeyliklerin başında bulunan beylerbeyi kendisine bağlı tüm sancakların askeri komutanı ve aynı zamanda sancakbeylerinin de amiridir (Keskin, 2007, s. 101). 1361'den sonra özellikle Rumeli'de fetihlerin artması sancaklar üzerinde bir kontrol mekanizmasının kurulmasını gerektirmiştir. Bu gerekliliğin sonucunda I. Murad Rumeli Beylerbeyliği'ni kurarak lalası ve kumandanı olan Lala Şahin Paşa'yı Rumeli Beylerbeyi tayin etmiştir (Ortaylı, 2010, s. 251). Böylece Lala Şahin Paşa ilk beylerbeyi olmuştur. Yıldırım Beyazıt Döneminde (1389-1402) Kütahya merkezli Anadolu Beylerbeyliği kurulmuş ve Anadolu'daki tüm sancaklar ona bağlanmıştır. XV. yy. da iki beylerbeyliği daha 1413'te Rum (Amasya-Sivas), 1481'de Karaman beylerbeylikleri; Yavuz Sultan Selim zamanında da (1512-1520) Diyarbakır, Halep, Şam ve Mısır beylerbeylikleri kurulmuştur. Kanuni Döneminde (1520-1566) beylerbeyliklerinin sayısı 16'ya çıkarken 16. yy. ın sonunda beylerbeyliklerinin toplam sayısı 34'e ulaşmıştır (Göyünç, 1999, s. 77). Dolayısıyla tarım ekonomisine ve ganimet gelirlerine dayanan Osmanlı Devletinin, sınırları genişledikçe alan bazlı örgütlenmesinin de buna paralel olarak yeniden yapılandırıldığını söylemek mümkündür.

16. yy. dan itibaren beylerbeylik ifadesi yerine eyalet sözcüğünün kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Boztepe'ye göre (2013, s. 4), 1580 yılından sonra, Göyünç'e (1999, s. 78) ve B.E. Ekinci'ye (2008, s. 6) göre ise 1591 yılından sonra beylerbeylik yerine eyalet ifadesi kullanılmaya başlanmıştır. Eyaletler, sancakların birleşmesinden oluşmaktadır ve genel karakteristik olarak bir Osmanlı eyaleti, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan meydana gelmektedir. Dolayısıyla sancak, askeri, idari ve mali yönden Osmanlı Devletinin taşra yönetiminin ana ünitesidir (Ortaylı, 2010, s. 253).

Fatih Kanunnamesinde hangi görevlerden sonra beylerbeyi olunabileceği belirtilmiştir. Bu görevler mal (hazine) defterdarlığı, nişancılık, yüksek gelirli kadılık, sancak beyliği ve üzenği ağalığı görevleridir. Beylerbeylik Divan-ı Hümayunda vezirlerin alt tarafında oturmaktaydılar. Beylerbeylerine yıllık geliri 800.000-1.200.000 akçe arasında dirlik tahsis edilmekteydi (Göyünç, 1999, s. 78). Beylerbeyiler, beylerbeyliğin merkez sancağında otururlardı. Bu nedenle bu sancaklara Paşa Sancağı denmiştir. Beylerbeyinin başkanlığında eyalet içerisindeki çeşitli sorunları görüşüp çözüme kavuşturmak amacıyla toplanan beylerbeylik divanı vardı. Osmanlı Devletinin klasik döneminde beylerbeyiler genellikle, kul kökenli Enderun çıkışlı kişiler arasından atanmıştır. Taşrada görevlendirilen kapıkulları, subaşılık ve sancakbeyliği gibi görevlerde bulunduktan sonra beylerbeyliğe terfi etmekteydiler. Beylerbeyiler, Paşa unvanına sahiptiler ve önemli eyaletlere vezir rütbesinde beylerbeyiler tayin edilmekteydi. Vezir rütbesine sahip beylerbeyinin yargı yetkisi de vardı (Ünal, 1999, s. 112-113). Dolayısıyla genel teamülün dışında yürütme ve yargı erklerinin vezir rütbeli beylerbeyinde toplanabildiğini söyleyebiliriz.

Beylerbeyiler protokol sıralaması, beylerbeyliğin kuruluş zamanına göre belirlenmekteydi. Hangi beylerbeyliği daha önce kurulmuşsa teşrifatta yani protokolde daha önde gelirdi (Göyünç, 1999, s. 79). En yüksek rütbeye sahip olan Rumeli Beylerbeyi idi, onu Anadolu Beylerbeyi takip ederdi (Halaçoğlu, 1995, s. 86). Beylerbeyiler çeşitli eyaletlerde görev yaptıktan sonra kubbe veziri hatta zamanla veziri azam bile olabilmekteydiler. Beylerbeyiler askeri amiri oldukları eyaletin zamanla mülki-idari amiri haline gelince, eyalete tabi sancaklarında en üst idarecisi olmuşlardır (Ünal, 1999, s. 113). Görüldüğü üzere Osmanlı yönetim modelinde kul sistemi içerisinde yetiştirilen bir kapıkuluna, subaşılık, sancakbeyliği, beylerbeyliği, vezirlik ve veziriazamlık gibi taşra yönetiminde ve merkez örgütünde devlet teşkilatının en tepe noktalarına kadar ilerleyebilme imkânı tanınmıştır.

Beylerbeyilerin en önemli özeliği, başında yer aldıkları eyaletlerde padişahın siyasi, askeri ve idari açıdan temsilcisi olmaları ve vezir-i azamın sahip olduğu hak ve yetkilere kendi eyalet sınırları içerisinde sahip olmalarıdır (Akyılmaz, 1999, s. 133).

XI. yy. ın ortalarına doğu Osmanlı eyaletleri salyaneli (yıllıklı) ve salyanesiz (yıllıksız) olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Bunlardan *salyanesiz* olanların sayısı daha çok olup Rumeli, Anadolu, Budin, Karaman, Dulkadir, Sivas, Erzurum, Diyarbakir, Halep, Şam, Trablusşam bu tür eyaletlerdendir (Halaçoğlu, 1995, s. 86).

Salyanesiz eyaletler tımar sisteminin uygulandığı eyaletlerdir. Bu eyaletlerde tahrir işlemleri yapılmakta ve eyaletin gelirleri has, zeamet ve tımar şeklinde dirliklere ayrılmaktaydı. Gerek tahrir işlemleri, gerekse tımar teftişi gibi uygulamalara tabi olduklarından bu eyaletlerin merkezi otoriteye bağılılıkları daha fazlaydı. *Salyaneli* eyaletlerde ise tımar sistemi uygulanmamaktaydı. Dolayısıyla tahrir yapılmıyor ve tımar ve zeamet gibi dirlikler bulunmuyordu. Eyaletin gelirleri beylerbeyi, sancakbeyi ve diğer görevlilerin maaşı ödendikten sonra salyane adı altında merkeze gönderiliyordu. Bu eyaletlerde yeniçeri garnizonu, kadı ve defterdar bulunmaktaydı. Mısır, Bağdat, Yemen, Habeş, Şehr-i zor, Lahza, Cezayir, Trablusgarp ve Tunus bu tür eyaletlerdendir (Ünal, 1999, s. 113; Akyılmaz, 1999, s. 133).

Osmanlı Devletinin taşra idari teşkilatında Salyaneli ve Salyanesiz eyaletlerin dışında kalan özel statülü eyaletlerde vardı. Bu eyaletler Osmanlı Devletine vergi vererek onun koruması altına giren eyaletlerdir. Bunlar savaş zamanında asker vermekle birlikte iç işlerinde serbest bırakılan; ancak Osmanlı hâkimiyet ve egemenliğini kabul etmiş olan özel statülü hükümetlerdir. Voyvodalık, şeriflik, hidivlik gibi özel yönetim şekli olan bu eyaletlerde merkezin temsilcisi olan beylerbeyi bulunmamaktadır. Dolayısıyla merkezi devlet otoritesinin en zayıf olduğu eyaletlerdir. Eflak, Boğdan, Erdel, Mekke Şerifliği ve Kırım Hanlığı bu tür imtiyazlı eyaletlerdendir. (Ünal, 1999, s. 113; Halaçoğlu, 1995, s. 87; Keskin, 2007, s. 105; Akyılmaz, 1999, s. 133).

2.1.2.2.2. Sancakbeyi ve Sancak İdaresi

“Sancak” kelime olarak “ucu sivri direk üzerinde olan bayrak” anlamına gelmektedir. Türk tarihinde önemli bir yere sahip olan sancak, savaşlarda taşınan ve bir hükümdar veya komutanın hâkimiyetini sembolize eden bayrağa verilen addır. Bu nedenle başlangıçta savaş meydanlarında komutanlar tarafından taşınan ve hükümdarın hâkimiyetini sembolize eden sancak, sonradan coğrafi ve idari bakımdan belirli bir bölgeyi ifade eder hale gelmiştir. Osmanlıda, devlet teşkilatının düzenlenmesinde ve taşra ordusunun teşekkülünde sancaklara özel bir önem verilmiştir. Şehzadelerin devlet yönetimini öğrenmeleri için sancağa çıkarılmaları, tahrir defterlerinin her bir sancak için ayrı ayrı düzenlenmiş olması, divan-ı hümayundan çıkan fermanlarda muhatap olarak sancakbeylerinin kabul edilmesi sancakların en önemli taşra idari birimi olduğunun göstergeleridir (Ünal, 1999, s. 115; Keskin, 2007, s. 97-98). Dolayısıyla Osmanlı taşra örgütlenmesinin esas birimi sancaklardır. Fetihlerin artmasıyla ele

geçirilen topraklar Paşa Sancağı adıyla beylerbeyleri tarafından yönetilmiştir. Stratejik açıdan önemli görülen veya idari merkez olması uygun bulunan kale ve şehirler de sancak olarak örgütleneren en yakın beylerbeyliğine bağlanmışlardır. Sancaklar mülki ve askeri idare bakımından teşkilatlandırılarak bir beyin yönetimine bırakılmış olan şehir, kasaba ve köylerden oluşan idari bir bölgedir (Keskin, 2007, s. 99).

Osmanlı Devletinin kurucusu Osman Bey 1299 yılında Karacahisar'ı fethettikten sonra oğlu Orhan'ı buraya sancakbeyi olarak atamıştır; ancak Orhan Bey'in sancakbeyliği mülki-idari bir nitelik taşımaktan ziyade askeri bir özelliğe sahiptir. Zira Osmanlı Devletinin kuruluş döneminde mülki idari işler kaza-i adli teşkilatın başında bulunan kadılar tarafından yürütülmüştür. Sancakbeyinin bir veya birkaç kazadan oluşan bir askeri birimin aynı zamanda mülki-idari amiri durumuna gelmesi XV. yy. ın ikinci yarısından sonra olabilmıştır. Dolayısıyla bu durum kadıların mülki-idari yetkilerinde daralmaya neden olmuştur. Sancakbeyi sancağındaki tımarlı sipahilerin ve zaimlerin doğal komutanıdır. Sancak beyinin asli görevi, kendi kapu halkı, zaim, sipahi ve cebelüler ile birlikte emredilen sefere katılmaktır. Sancakbeyinin idari görevi sancağında bulunan reayanın huzur içinde yaşaması için sancağın güvenliğini ve düzenini sağlamaktır. Ayrıca sancakta adaletin uygulanmasını gözetmekte onun görevleri arasındadır (Ünal, 1999, s. 115-116).

Sancaklardan beylerbeylerin oturduğu sancağa “Paşa Sancağı”, şehzadelerin yönetim tecrübesi kazanmaları için lalaları ile çıktıkları sancağa ise “Çelebi Sultan Sancağı” denirdi. Şehzadeler hariç tutulursa sancakbeyleri, saray görevlileri, ümera çocukları, alaybeyi, zaim, defter kethüdası, tımar ve hazine kethüdası gibi taşra görevlileri arasından seçilmekteydi. Sancakbeyliğine atananlara gümüşten yapılmış bir ser-i alem ile sancak için yeteri kadar Bursa taftası kumaş verilmekteydi. Sancak beyleri görev ve yetki sahalarında asayıştan birinci derecede sorumlu idiler. Halkın şikâyeti ve beylerbeyi arzı ile görevden alınırlardı (Göyünç, 1999, s. 83). Sancakbeyleri komuta ettikleri birliklerin özelliklerine göre “Atlı (müselleme) Sancakbeyi”, “Yaya (piyade) Sancakbeyi” veya “Tımarlı Sipahi Sancakbeyi” adlarıyla anılmaktaydı. Ancak zamanla yaya ve müselleme sancakbeyleri tarihe karışmış ve sadece sancakbeylerinden bahsedilmeye başlanmıştır. Sancakbeyleri kaza bölgelerinde en üst askeri amirdirler (Ünal, 1999, s. 115). Sancakbeyleri sefere çıkarılarken beraberlerinde sahip olduğu hasların gelirlerinin her 5000 akçesi için bir cebelü getirirlerdi (Göyünç, 1999, s. 83).

Osmanlı Devleti bazı sancakların yönetilmesini o yerin coğrafı, siyasi ve sosyal yapısını dikkate alarak yerel feodal beylere bırakmıştır. Yurtluk, Ocaklık ve hükümet adıyla anılan bu sancak uygulamasına özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde gidilmiştir. Bu statünün oluşturulmasında, devletin bölgeye nüfuz etmesinden önce var olan aşiret düzeninin katılığı ve bu aşiretlerin uzun yıllar merkezi otoriteden uzak muhtariyetler şeklinde siyasal varlıklarını sürdürmeleri, bölgenin dağlık bir yapıya sahip olması ve yerleşim yerlerinin savunma amaçlı kurulması nedeniyle elverişsiz bölgelerde konuşlanması etkili olmuştur. (Ünal, 1999, s. 116). Osmanlı bu aşiretleri belli ölçüde özerk bir statüye kavuşturarak merkezi otoriteye bağlılıklarını sağlamak istemiştir (Keskin, 2007, s. 106). Bu tür sancaklar esasen fetih sırasında hizmetlerinden ve itaatinden dolayı eski sahiplerine verilen yerlerdir. Bu sancaklardaki beylere sancakbeyliğinin “mülkiyet üzere” tevcih edildiğini gösteren bir belge verilmektedir. Yurtluk-ocaklık olarak tasarruf edilen dirlikler sahipleri tarafından oğullarına irs yoluyla intikal edebilmektedir. Hükümet sancaklarının yurtluk-ocaklıktan farkı bu sancaklarda tahrir yapılmamasıdır. Bu nedenle bu sancaklarda tımar ve zeamet yoktur. Hükümet sancaklarının beylerine “hâkim” denmektedir. Hâkim, kapu halkı ve aşiret kuvvetleriyle birlikte savaş zamanında Osmanlı ordusuna katılmaktadır (Ünal, 1999, s. 117-118).

2.1.2.2.3. Kadı ve Kaza İdaresi

Kaza örgütlenmesi devletin kuruluş yıllarında temel idari birim konumundadır. Ancak sınırların genişlemesine paralel olarak bu özelliklerini kaybetmişler ve temel idari birim sancaklar olmuştur. Her sancak kazalara ayrılmıştır. Dolayısıyla kazalar sancakların alt birimleridir. Kazalarda hükümet merkezinden atanan dolayısıyla devletin temsilcisi ve kaza idaresinin başı olan kadılar görev yapmaktadır. Kadılar adalet dağıtmanın yanında halkın şikâyetlerini dinleyip divan-ı hümâyuna iletirlerdi. Dolayısıyla halkla devlet arasında bir köprü konumundaydılar (Göyünç, 1999, s. 86). Osmanlı devletinde kadı bir adliye ve mülkiye görevlisiydi. Osmanlı kadısının adli ve mülki görevlerinin yanında beledi, mali ve askeri görevleri de vardı. Bütün yönetici zümre gibi kadı da askeri sınıf içerisinde yer almaktaydı (Ortaylı, 2010, s. 261). Kadı sadece şehrin değil civar nahiyeye ve köylerinde mülki amiri ve yargıcı konumunda olup buna “kaza dairesi” denmektedir. Merkezi otoritenin temsilcisi olan kadı belli bir süre için tayin edildiği bu kaza dairesinde yargıdan, asayişten, maliyeden ve şehrin idaresinden sorumludur. Kadı aynı zamanda vakıflarında denetçisidir. Kadı bu

görevleri; Subaşı, Kadı Naibi, Böcekbaşı, Asesbaşı, Tulumbacı, Mimarbaşı gibi görevliler eliyle yerine getirmekteydi (Yerlikaya, 1999, s. 131).

Kadınların tayinleri yüksek derecede medrese bitiren ve belli bir süre büyük şehirlerde danışman (stajyer) olarak hizmet görmüş kişiler arasından atanacakları yere göre Rumeli veya Anadolu kadıaskerleri tarafından yapılmaktaydı. Kadınlar kazanın asayişini temin etmekle yükümlüydüler ve bu sorumluluklarını subaşılar ve asesler eliyle yerine getirirlerdi. Kadınlar bir anlamda noter işlevi de görmekte idiler ve her türlü tasdik işleri onlara aitti. Osmanlı Devletinde kazalar 20-30 akçeden 500 akçeye kadar çıkmaktadır. En büyük kaza olan İstanbul kadısı 500 akçe alırdı. 150 akçelik kazalar büyük sancak kadılıkları olup, bu kazalara “mevleviyet” burada görev yapan kadınlara da “molla” denirdi. Kadının kararlarını bir nevi temyiz mercii olarak değerlendirilebilecek olan divan-ı hümayun bozabilirdi. Bu nedenle kadının verdiği karara itirazı olanlar divana başvurabilmekteydiler (Ünal, 1999, s. 119-120).

Kazalarda bulunan bir diğer üst yönetici subaşıdır. Subaşı, Osman Gazi ve Fatih’in kadıyla birlikte görevlendirdiği ilk görevlilerdendir. Sancaklara, sancakbeyi, kadı ve subaşı birlikte atanmaktadır. Dolayısıyla subaşılardan görevleri daha çok adli ve askeri işler dışında kalan, şehrin asayişine yönelik işler olup bugünkü manada zabıta ve belediye memurlarının yaptıkları görevleri yürütmekteydiler. Fatih kanunnamesine göre biri miri diğeri tımar olmak üzere iki tip subaşı vardır. Kadı’nın emrinde olan miri subaşı belediye, zabıta ve asayiş işlerine bakmaktadır. Tımar subaşılığı ise sipahilikle sancakbeyliği arasında kalan bir görevdir. Tımar subaşısı sancakbeyinden sonra sipahilerin en üst komutanıdır. Eyalet ve sancakbeyliğine bağlı küçük şehir ve kasabaların idare amir olan ve beledi işleri yürüten subaşılara dirlik olarak tımar verilirdi. Subaşılar emredilen seferlere cebelü ile birlikte katılırlardı. Subaşılar divan-ı hümayun tarafından atanırlar ve tıpkı kadınlar gibi onlara da merkezden hüküm gönderilirdi. Köy subaşıları ise sancakbeyleri tarafından atanmaktaydılar (Yerlikaya, 1999, s. 133-134). Osmanlı taşra teşkilatında sancaklar bir veya birkaç kazadan, kazalarda bir alt birim olan nahiyelerden meydana gelmekteydi. Nahiye, coğrafi özelliklerin belirlediği belli bir bölgeyi ifade ettiği gibi idari bir terim olarak belli bir köyler ve mezralar grubunu belirtmek içinde kullanılmaktadır. Bazı nahiyelerin belirli bir merkezi bulunmamaktadır. Tanzimat’tan sonra Osmanlı idari yapısında önemli değişiklikler meydana gelmiş ve nahiyeler kazalara bağlanarak başlarına nahiye müdürleri atanmıştır (Ünal, 1999, s. 121).

2.1.2.3. Merkeziyetçilik

Osmanlı Devletinin temel özelliklerinden biri Yıldırım Beyazıt ile başlayan ve Fatih Sultan Mehmet döneminde tüm kurumlarıyla yerleştirilmeye çalışılan merkezi idare uygulamasıdır (Akyılmaz, 1999, s. 128). Osmanlı Devleti tüm ülke coğrafyasında merkezi otoriteyi egemen kılmak için iki uygulamayı hayata geçirmiştir. Bunlardan birincisi tımar sistemi diğeri ise devşirme esasına dayanan kul sistemidir. Bu iki uygulama sayesinde devlet idaresi merkezi ve mutlak bir niteliğe kavuşmuş, padişahın otoritesi ülkenin dört bir yanında ve tüm unsurlar üzerinde etkili olmuştur. (Armağan, 2011, s. 144-145). Merkezi otoriteyi egemen kılan araçlardan biri olan tımar sistemi, askeri esaslar üzerine kurulan bir devletin, askeri amaçlarına uygun bir taşra teşkilatı ve mülki yönetiminin oluşmasında başat rol oynamıştır. Tımar sistemine bağlı yapılanmanın sonucu olarak komutanlık ve yöneticilik aynı kişide birleşmiş ve yönetim örgütü askeri hiyerarşiye göre şekillenmiştir. Dolayısıyla beylerbeyi ve sancakbeyi görev yaptıkları yerin hem mülkî hem de askerî âmiridirler. Beylerbeyileri başında buldukları eyaletlerde sultanın vekili oldukları gibi kendi eyalet sınırları dâhilinde vezir-i azamın tüm ülkede sahip oldukları yetkileri de kullanmaktaydılar. Merkezle bağlantı noktasında vezir-i azamla irtibat halinde olan ve doğrudan vezir-i azama bağlı olan beylerbeyleri, her türlü yazışmayı Sadaret Kethüdalığı ile yapmışlardır. Beylerbeyleri başında buldukları eyaletlerde padişahın temsilcisi olarak askeri sorunları çözme, emniyet ve asayiş sağlama, tımar işlerini yürütme gibi görevlere sahiptiler. Devletin taşradaki yönetim uygulamalarının temelinde yerel güçleri merkezden uzak; fakat olabildiğince merkeze bağlı tutmak anlayışı vardır. Bu anlayışın hayata geçirilmesinde en önemli araç güçlü bir ordunun varlığıdır. Bu güçlü ordu tımar sistemi ile hayata geçirilmiştir. Tımar sisteminde taşranın güvenliği kendisine tımar tevcih edilen sipahiler tarafından sağlanmıştır. Devlet sadece bazı vergi gelirlerinden sipahi lehine vazgeçmekle kalmamış, ekstra başka gelirler de sipahilere sağlanarak onun merkezi otoriteye bağlılığını güçlendirmek istemiştir. Sipahi de kendisine tevcih edilen tımar karşılığında belli miktarda askeri savaş zamanında hazır bulundurmakla yükümlü olduğu gibi sorumluluğu altında olan topraklarda reayayı merkezi otorite adına kontrol ederek onun başkaldıran bir güç olarak örgütlenmesinin önüne geçmiştir (Apan, 2014, s. 58-62). Dolayısıyla tımar sistemine dayanan idari örgütlenme sayesinde merkezi otoriteye rakip olabilecek yerel veya mahalli güçlerin oluşumu engellenmiştir.

Merkezileşme uygulamalarını kurumsallaştırma gayreti Fatih Sultan Mehmet döneminde başlamıştır. Fatih, Devleti beylikten imparatorluğa yükseltirken merkeziyetçiliği kuvvetlendirecek ve kurumsallaşmasını sağlayacak tedbirleri de almıştır. Bu tedbirlerden biri kardeş katlinin hukukileştirilmesi diğeri ise devlet yönetiminde yetki sahibi olacak üst düzey yöneticilerin kul kökenli devşirmeler arasından seçilerek Müslüman ve Türk asıllı olanların bu makamlardan uzak tutulmasıdır (Demir, 2017, s. 20).

Fatih, Osmanlı hanedanı dışında başka bir ailenin iktidar talebinde bulunarak devleti zafiyete uğratmasını önlemek ve devlet otoritesini zayıflatacak potansiyel güç odaklarını etkisiz hale getirmek için Vezir-i azam Çandarlı Halil Paşayı ortadan kaldırmıştır. Bu şekilde mutlak iktidar gücüne sahip olan Fatih, I. Murad döneminden beri var olan kul sistemini yerleşik bir uygulama haline getirmiş ve önemli devlet adamlarını kullar arsından seçmiştir. Bu anlayış taşra örgütlenmesine de yansımıştır. Toprak rejimine göre şekillenen taşra idari taksimatına göre eyaletlerin başında beylerbeyi (vali), sancakların başında sancakbeyi vardır. Kazaları kadı ile birlikte subaşı yönetmektedir. Köylerde ise tımarlı sipahiler bulunmaktadır. Bu idari hiyerarşi askeri hiyerarşinin kopyasıdır. Bu hiyerarşi ile padişahın otoritesi, beylerbeyinden sancakbeyine oradan subaşına ve tımarlı sipahilere geçmektedir (Boztepe, 2013, s. 2). Bu yöneticiler güçlü merkezin taşradaki temsilcileridirler. Devlet bu yöneticiler eliyle taşrayı kontrol altında tutarken, aynı zamanda bu yöneticileri de adem-i merkeziyetçi eğilimler göstermelerini engellemek amacıyla sıkı bir denetime tabi tutmuştur. Bu denetimler merkezden gönderilen mübaşirler eliyle yapılmakta ve hakkında şikâyet olan, görevini kötüye kullanan idareciler azledildikleri gibi ölüm cezasına bile çarptırılabilirler (Tuncer, 2014, s. 24). Taşra idaresinin başı konumunda olan beylerbeyi ve sancakbeyi gibi görevlilerin, kul statüsünde olanlar arasından bizzat padişah fermanıyla atanması ve bu görevlilerin doğrudan merkezle irtibat halinde olması ülkenin en ucura köşesini bile denetim altında bulundurma ve merkezin otoritesini sarsabilecek eylemlere kalkışma eğilimi olan uç beylerini kontrol altında tutma imkânını sağlamıştır (Akyılmaz, 1999, s. 129).

Kul sistemi, Osmanlı Devletinde 14. yy. ile 16.yy. ın ikinci yarısında devşirme usulü sonlandırılana kadar sivil bürokrasinin en önemli kaynağı olmuş ve devletin merkezi gücünü artıran bir işlev görmüştür (Kurt, 2002, s. 109). Bu sistemde, devşirilerek çeşitli aşamalardan geçtikten sonra Enderun'a getirilen ve içöğlanlar

olarak adlandırılan Hristiyan teba çocuklarına dini eğitimin yanında iyilik, doğruluk ve fen bilgileri eğitimi verilmekteydi. Dolayısıyla Enderun'da, taşrada yönetici olarak görev yapacak olan mülkiye mensupları yetiştirilmekteydi (Halaçoğlu, 1995, s. 38). Kul sistemi ile taşra yöneticileri doğrudan padişaha dolayısıyla merkeze bağlı hale getirilmiştir. Bu sistemle ailesinin yanından alınarak sarayda yetiştirilen kullar yönetici olarak taşrada görevlendirildiklerinde arkalarında aile, boy veya feodal bir güç olmadığından desteksiz kalmışlar ve padişah aleyhine hiçbir teşebbüste bulunmamışlardır (Tuncer, 2014, s. 29).

Osmanlı Devleti'nin klasik döneminde mülki idare ve yerel yönetim işlevleri birbirinden ayrılmış değildir. Fetihlerle birlikte topraklar genişledikçe yönetim ölçeği de büyümüştür. Devletin egemenliği altında bulunan geniş topraklar üzerinde tüm kararları başkentten alarak uygulama şansı bulunmadığından, bu yerlere hizmetlerin götürülmesi, halkın vergi ve askerlik gibi yükümlülüklerini yerine getirmesinin sağlanması gibi zorunluluklar ile ulaşım ve haberleşme imkânların yetersizliği ve nüfusun farklı din, dil ve etnik gruplardan oluşması gibi nedenler yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ilkesinin hayata geçirilmesini zorunlu kıldığı gibi mülki idarenin doğuşuna da ortam hazırlamıştır (Apan, 2014, s. 60).

Bunun sonucu olarak Osmanlı Devletinin klasik döneminde eyalet düzeyinde yetki genişliği ilkesi yaygın bir şekilde uygulanmıştır. Eyaletler idari işler bakımından merkeze bağlı değildirler; ancak bu durum adem-i merkeziyet olarak değerlendirilemez. Bunun nedeni eyalet yönetiminin tüzel kişiliğe sahip olmayışı ve ayrı bir yönetim organının bulunmayışıdır. Beylerbeyinin kullandığı yetkinin esas sahibi padişaktır. Dolayısıyla beylerbeyi bu yetkiyi padişaktan almakta ve onun adına kullanmaktadır. Beylerbeyilerin yönetiminde olmaları nedeniyle sancakbeyleri de yetki genişliğine sahiptirler (Sencer, 1984a, s. 28). Yetki genişliğinde yöneticilerin doğrudan merkeze bağlı olmaları ve merkeze ait yetkileri kullanmaları merkezin, taşra üzerinde otorite kurabilmesini sağlamıştır (Kurt, 2002, s. 112).

Osmanlı Devletinin merkeziyetçi yapısı genel hatlarıyla 17.yy. başlarına kadar devam etmiş; ancak 17.yy. la birlikte merkezi otorite sarsılmaya başlamış ve bölgesel unsurlar güçlenmesiyle taşrada ayanlar denilen bir zümre ortaya çıkmıştır. Tanzimat Döneminde taşra teşkilatı yeniden organize edilirken, Tanzimat öncesi dönemden farklı bir yapılanma benimsenmekle birlikte hedef yine merkezi otoriteyi güçlendirmek olmuştur (Akyılmaz, 1999, s. 129).

Ortaylı (2010, s. 208), Osmanlı Devletinde yöneticilerin padişahın kulu olan devşirmeler arasından seçilmesinin güçlü bir şekilde merkeziyetçiliği yerleştirdiği görüşünü abartılı bulmaktadır. Buna göre Klasik Osmanlı Dönemi'nde devşirme sistemi kısa bir süre için uygulanmıştır. Devletin kuruluş ve genişleme dönemi kabul edilen tüm 14. yy. boyunca devletin başında bulunanlar ve orduları komuta edenler devşirme olmadıkları gibi, 16. yy. ın ikinci yarısında devşirme usulüne son verilmiş ve gerek Anadolu, gerekse Rumeli Türkleri ile diğer unsurlar bürokrasiye ve orduya hâkim olmuşlardır. Hatta 17.yy. Köprülüler'in hâkimiyet dönemi olarak tarihe geçmiştir. Bunun yanında Ortaylı (2010, s. 124), geleneksel devletin vergi toplamak gibi işleri yerine getirecek merkeziyetçi bir örgüte sahip olmaması, güçlü bir kontrole imkân verecek ulaşım ve haberleşme imkânlarının gelişmemesi, bürokrasinin nitel ve nicel açıdan yetersizliği ve dönem itibarıyla para ekonomisine geçilememiş olması gibi nedenlerle idari, askeri ve mali görevleri bir temsilciye devretmek zorunda kaldığını, bu durumun da toprağı kontrol eden zümrenin giderek güçlenmesine ve özerkliğine sebep olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla geleneksel devletlerde merkeziyetçiliğın çok abartılmaması gerektiğini söylemektedir.

Sonuç olarak Osmanlı Devlet yönetiminin, zihniyet dünyasına hâkim olan ilkenin merkeziyetçilik olduğunu, merkeziyetçilik anlayışını tımar ve kul sistemi gibi uygulamalarla ve yetki genişliği ilkesi ile hayata geçirmeye çalıştığını, bunda da uzun ömrü boyunca zaman ve şartlara göre Fatih, Yavuz ve Kanuni dönemlerinde görüldüğü gibi başarılı olduğunu; Fetret Devri ve 17.yy. sonrasında ise merkezi otoritenin zayıflayıp sarsıntıya uğraması nedeniyle başarılı olamadığını, bununla birlikte merkeziyetçiliğın başarılı olduğu dönemlerde de fethedilen bazı bölgelerin iktisadi ve sosyal özellikleri ile etnik yapısı göz önünde bulundurularak özünde merkeze bağıllık düşüncesi olmakla birlikte bu bölgelerin yönetiminde esneklik gösterildiğini söyleyebiliriz.

2.1.3. Tanzimat Dönemi ve Sonrasında Taşra Yönetimi

3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı devlet anlayışında ve yönetiminde dolayısıyla yönetim kültüründe önemli bir değışimin ve modernleşmenin gerçek anlamda temeli ve başlangıcı sayılmaktadır (İnalçık, 1964a, s. 603). Tanzimat Fermanı kendiliğinden ortaya çıkan bir düzenleme değildir. Tanzimat Fermanı Osmanlı toplumunun tarihsel olarak yaşadığı dönüşüm sürecinin belli bir aşamasında şekillenmiştir (Önen ve Reyhan, 2011, s. 115). İmparatorluğın son iki asırda gerekli

olan zirai ve sınai reformları gerçekleştirememesinin yol açtığı çözüme, “Pax Ottomana” çevresinde yaşayan unsurların isyanını beraberinde getirmiştir. Buna bağlı olarak ülkenin değişen toplumsal yapısı, büyük bunalımlara yol açmış ve devletin dayandığı temeller sarsılmaya başlamıştır. Toprak rejiminin bozulması, hemen her yerde merkeze başkaldıran mahalli derebeylerinin nüfuz mücadelesini ve otorite bunalımını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda Tanzimat hareketi zirai sistemin çökmesine ve bu çöküşten kaynaklanan buhranlara bir tepki niteliğindedir. Devletin, askeri, mali ve mülki alanlarda yaptığı ıslahatlar beklenen sonuçları vermemiştir (Ortaylı, 2010, s. 402). Dolayısıyla tarımın egemen olduğu çağda Osmanlı’yı dünyanın zirvesine taşıyan toprak rejimi, sanayi ve ticaretin hâkim olduğu dönemde devletin çöküşüne zemin oluşturmuştur.

18. yy. in ikinci yarısı ile 19. yy. in başında yani Tanzimat’ın arifesinde İmparatorluk, tüm kurumların işlevini yitirdiği çağdışı bir rejim görünümündedir. Toprak rejimi çökmüş, vergi düzeni bozulmuş ve ordu işlevini yitirmiştir. Devlet yerelde kaybettiği otoritesini tekrar tesis etme gayreti içerisindeydi. Avrupa’da yaşanan Sanayi Devrimi ve Fransız İhtilali’nin etkileri tüm dünyada olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu’nda da görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla Devlet bir yandan merkezi otoriteye başkaldıran Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa gibi valilerle uğraşırken ve kendi valisine karşı Avrupa devletlerinden yardım istemek zorunda kalırken diğer yandan Fransız İhtilalinin etkisiyle ortaya çıkan milliyetçi ayaklanmalarla mücadele ediyordu. Bununla birlikte 1838’de imzalanan Balta Limanı Ticaret Anlaşması, İngiltere ile olan ticareti kapitalist temelde yeniden şekillendirmiş ve İmparatorluğun yarı sömürgeleşme sürecini hızlandırmıştır. Ayrıca Fransız İhtilali sonrasında ilan edilen Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi, milli egemenlik, laiklik, kuvvetler ayrılığı ve eğitimin devlet tarafından tek elden yürütülmesi gibi ilkeler yönetim anlayışında önemli değişiklikleri zorunlu kılmıştır. İçinde bulunulan şartlar ve dış baskılar devleti reayaya haklar vermeye ve gayrimüslimlerin eşitliğini kabul etmeye zorlamıştır. Çok uluslu ve çok dinli bir yapıya sahip olan Osmanlı İmparatorluğu, gelinen noktada ülkeyi bir arada tutabilmenin ve dış baskıları azaltabilmenin çaresini, laik politikaları ve Müslim gayrimüslim eşitliğini hayata geçirmekte görmüştür. Dolayısıyla Tanzimat Fermanı, milliyetçi ayaklanmalar, taşrada otoriteyi yeniden kurma çabaları, tımar sisteminin bozulmasına bağlı olarak vergilerin toplanamaması gibi iç unsurlar ile Avrupa devletlerinin ticaret anlaşmalarına ve kapitalist gelişmelerine uygun kurumlar

oluşturulması istekleri gibi dış baskıların etkili olduğu bir süreçte ilan edilmiştir (Şimşek, 2008, s. 130; Önen ve Reyhan, 2011, s. 116).

Tarım ekonomisinden kapitalist dünya ekonomisine geçişi başaramayan, kurumlarını yeni şartlara göre dönüştüremeyen Osmanlının, bu yeni dünya düzeninde hayatta kalabilmesi için çözülmeyi önleyecek ve çöküşü durduracak yeni reçetelere ihtiyacı vardır. Tanzimat Devrinin devlet adamları bu gerçeği görerek değişen ve sarsılan bir ortamda toplumu ileri götürme bilinci ile yeni bir düzen tesis etme gayreti içerisinde olmuşlardır (Ortaylı, 2008, s. 104).

Sultan Abdülmecid Döneminde, Mustafa Reşit Paşa tarafından, 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane bahçesinde kalabalık bir halk kitlesi ile Osmanlı tebaasının her din ve sınıfını temsil eden ruhani liderlerin ve yabancı diplomatların önünde okunan ferman, Osmanlı İmparatorluğu'nun devlet ve toplum hayatında yeni bir dönemi başlatmıştır. Bu tarihten sonra aydın bürokrat zümre sarsılan merkezi otoriteyi yeniden sağlamak, işlevini yitirmiş kurumları yeniden canlandırmak ve idari, mali, adli alanlarda düzeni yeniden tesis etmek için hâkimiyeti ele geçirmiştir. Klasik adaletname geleneğinin devamı olan Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun diğer hatt-ı hümayunlardan farkı, kendisine adalet ve refah vadedilen milletin bütün imparatorluk tebaası olmasıdır (Ortaylı, 2010, s. 401). Yine Tanzimat Fermanı'nı kendinden öncekilerden ayıran en önemli özelliklerden biri, fermanın Babialı bürokratları tarafından yazılması ve onların liberal ekonomik düşünceleri ile buna uygun yönetim modelini yansıtmasıdır (Ortaylı, 2008, s. 113).

Tanzimat Dönemi tebaaya sağlanan haklar bakımından üç noktada önemli bir başlangıç sayılabilir. Bunlar köleliğin kaldırılması, Müslim-gayrimüslim tebaa arasında eşitliğin sağlanması ve yönetilenlerin can ve mal güvenliği ile haysiyetlerinin korunmasıdır. Bu kapsamda 1857 yılında Sultan Abdülmecid tarafından zenci köle ticaretini yasaklayan bir ferman ilan edilmiştir. 1839 Tanzimat Fermanı ile 1856 Islahat Fermanı'nın esas ağırlık noktaları Müslim-gayrimüslim eşitliğini öngören hükümleridir. Gayrimüslimlere eşitlik statüsünün verilmesi, sadece Avrupalıların baskılarının sonucu değildir. Bunda Tanzimat Devrinin devlet adamlarının eşitlik ilkesinin gerçekleştirilmesini imparatorluğun çeşitli unsurlarını bir arada tutmanın bir yolu olarak görmelerinin dolayısıyla eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesini imparatorluğun selameti bakımından zorunlu görmelerinin önemi büyüktür (Ortaylı, 2008, s. 106-107).

2.1.3.1. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesine Kadar Taşra İdaresinde Yapılan Düzenlemeler

Tanzimat Fermanının hemen öncesinde Padişah II. Mahmud merkezi otoriteyi yeniden egemen kılmak için bir takım reformları hayata geçirmiş ve bu doğrultuda geleneksel kalemiyeyi modern bir bürokrasiye dönüştürme sürecini başlatarak bürokrasi örgütünü güçlü ve etkin bir yapıya kavuşturmuştur. Akabinde ilan edilen Tanzimat Fermanı'yla birlikte iktidar merkezi, saraydan bürokrasiye yani Babıali'ye geçmiştir (Zürcher, 2007, s. 78). II. Mahmud döneminde bakanlık sistemine geçilmesi ile birlikte "1836 yılında mülki işlere bakan Bab-ı âli'deki Kethüdalık Kurumu Umuru Mülkiye Nezareti (İçişleri Bakanlığı) haline getirilmiş ve bir de müsteşar atanmıştır" (Demirel, 2011, s. 100). Yine 1836'da devletin Resmi Gazetesi olan Takvim-i Vakai'de yayınlanan düzenleme ile geniş coğrafyaya yayılan büyük eyaletlerin makul şekilde bölünmesi gündeme gelmiş ve eskiden sancakbeylik ve beylerbeyliklerde olduğu gibi askeri ve idari yapı birleştirilerek, en büyük idari birim olan eyaletler müşirlik, sancaklarda feriklik olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla eyaletlerin başına müşirler, sancakların başına ferikler getirilerek askeri ve idari örgütün başları birleştirilmiştir. Merkezi devlet yapısını güçlendirmek isteyen Sultan II. Mahmud valilerin eyaletlerden geçinmelerini önlemek ve onları başkente bağlı hale getirmek için valilere maaş bağlamış ancak bu konuda istenilen sonuca ulaşamamıştır. Dolayısıyla II. Mahmud döneminde idareyi düzenlemek ve merkezi otoriteyi yeniden tesis etmek için yapılan reformlar taşra teşkilatında çok etkili olamamıştır; ancak Tanzimat Döneminin en belirgin özelliklerinden biri mülki yapıyı yeni bir düzene kavuşturmak olup bu doğrultuda Osmanlı taşra idaresi önemli yapısal değişikliklere uğramıştır (Önen ve Reyhan, 2011, s. 122).

Tanzimat Fermanı'nın ilanından kısa bir süre sonra Osmanlı mülki idaresini yeni bir yapıya kavuşturmak amacıyla Mustafa Reşit Paşa 1840 yılında taşra teşkilatında reform mahiyetinde girişimler başlatmıştır. Buna göre idari teşkilatın Ferman'daki ilkelere uygun olarak çalışabilmesi için valilerin geniş yetkilerine ve reayaya uyguladıkları baskılara son verilmesi gerekmektedir. Bu da eyalet valilerini ve memurlarını II. Mahmud'un da yapmaya çalıştığı gibi maaşlı memur haline getirerek yetkilerini daraltmak, halkın yönetime katılımını sağlamak ve valileri meşveret yöntemiyle görev yapmaya zorlamakla mümkün olabilirdi. Tanzimat öncesi dönemde eyaletlerin başında yer alan valilere geniş yetkiler tanınmış olmasına rağmen bu

yetkileri nasıl kullanacaklarına dair hukuki bir düzenleme mevcut değildi. Diğer memurlar içinde aynı durum geçerliydi. Memurların görev, yetki ve sorumluluk alanları belirsizdi. Bunlar valinin veya merkezin emirleri doğrultusunda işlemleri yürütüyorlardı. Tanzimat hareketinin temel hedeflerinden birisi Osmanlı eyaletleri üzerinde merkezin kontrolünü sağlamaktır. Bunun için bir yandan valilerin yetkileri kısıtlanarak merkezi otorite güçlendirilmeye çalışılırken diğer yandan liberal hareketlerin de etkisi ile Tanzimat öncesi dönemde var olmayan bir uygulama yani taşrada halkın yönetime katılımı sağlanmaya çalışılmıştır. Yine eşitlik ilkesi göz önünde bulundurularak gayrimüslim unsurlara da siyasi katılma hakkı sağlanmıştır. (Akyılmaz, 1999, s. 140-143).

Mustafa Reşit Paşa bu doğrultuda taşra idari taksimatını yeniden gözden geçirmiş ve 1840 tarihli düzenlemeyle sancak idaresinin başına merkezi idare tarafından “muhasıl”lar atanmıştır. Mülki sınırlar yeniden çizilerek sancaklar kazalara bölünmüştür. Kazalarda en az bir önemli köy ve kasabayı içine alan nahiyelere ayrılmıştır. Kazaların “müdür” tarafından, köylerin ise mahallin ileri gelenleri tarafından hazırlanan aday listesi içerisinde merkezi idarenin atadığı muhtarlar tarafından yönetilmesi öngörülmüştür (Akyılmaz, 1999, s. 142). 1840 yılında yapılan reformlarla valiler sürekli olarak yaptıkları icraatlar konusunda sadrazamı bilgilendirmeye ve babıaliye hesap vermeye mecbur tutulmuşlardır. Bunun yanında taşra yönetiminin merkezi idare tarafından denetlenebilmesi için mülkiye müfettişleri tayin edilmiştir (Akyılmaz, 1999, s. 144).

1840 düzenlemesi ile valilerin yetkileri daraltılmış ve görev alanları yeniden belirlenmiştir. Buna göre valiler asayiş işlerinden sorumlu olurken, mali işler merkezden atanan muhasıla verilmiş ve halkın katıldığı taşra meclisleri açılmıştır (Doğan, 2014, s. 60). Başlangıçta her sancak ve kaza merkezi, muhasıllık merkezine dönüştürülmek istenmiş ise de bu gerçekleştirilememiştir. Klasik dönemde valinin şahsında birleşen devlet erki, Tanzimat’ın ilanı ile birlikte vali, muhasıl ve meclisler şeklinde üçlü bir sacayağı tarafından kullanılmaya başlanmıştır (Efe, 2009, s. 91-92). Bu durum klasik dönemdeki uygulamadan tamamen farklı olup taşra yönetimine ilişkin önemli bir paradigma değişiminin somut göstergesidir.

1840 reformunun getirdiği önemli yeniliklerden birisi de “büyük meclis” ve “küçük meclis” adıyla iki yerel meclisin teşkil edilmesidir. Eyalet merkezlerinde veya sancaklarda kurulan “büyük meclis” yönetimde doğrudan söz sahibiydi. 13 kişiden

oluşan meclisin yedi üyesi hükümet görevlisi, altı üyesi yerel halkın temsilcisiydi. Vali veya muhassılın başkanlığında toplanan “büyük meclis”te devleti temsilen umur-ı zaptiye memuru, İstanbul’dan gönderilen iki kâtip, ilmiye sınıfını temsilen kadı ve müftü, gayrimüslimleri temsilen de metropolitan bulunuyordu. Büyük meclis eyaletin, idari, mali ve güvenlik konularını görüşüp karara bağlama ve devlet memurlarını yargılayıp cezalandırma yetkisine sahipti. Tanzimat’ın uygulanması için tedbirler almak, karşı çıkanları yargılayıp cezalandırmak kurulun önemli görevlerindendi. Bunun yanında vergilerin zamanında toplanması için önlemler almak, “küçük meclis”lerin kararlarını gözden geçirip sonuçlandırmak gibi görevleri de vardı (Akyılmaz, 1999, s. 142-143).

Meclislere eyalet merkezlerinde müşirler, eyalet merkezi olmayan livalarda ferik paşalar, kazalarda muhassıllar başkanlık edecek, bunların dışındaki yerlerde ise meclis üyeleri memurlardan birisini başkanlığa seçeceklerdi. Muhassıl gönderilmeyen kazalarda “küçük meclis”ler kurulmuştur (Önen ve Reyhan, 2011, s. 125). Küçük meclisler, muhassılın onayı ile vekili tarafından havale edilen konuları görüşüp tartışmak yetkisine sahiptiler (Önen ve Reyhan, 2011, s. 130). Küçük meclisler beş üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler sancakların başında bulunan muhassılın temsilcisi olan vekil, kadı, polis müdürü ve iki mahalli temsilcidir. Mahalli temsilcilerden biri Müslüman diğeri en büyük gayrimüslim topluluğun lideridir (Akyılmaz, 1999, s. 143). Köylerde ise köy işleri, köyün büyüklüğüne göre seçilecek bir veya iki muhtar ile köy imamı ve gayrimüslim nüfusunun olduğu yerlerde bunlara ilave olarak bir de kocabaşı ile yürütülecektir. Görüldüğü üzere bir meclisler sistemi oluşturulmak suretiyle taşra yönetimine yeni bir usul getirilmeye çalışılmıştır; ancak 1840 düzenlemeleri imparatorluğun tamamında uygulanamamış, meclisler fiiliyatta istenildiği şekilde çalıştırılamamıştır (Önen ve Reyhan, 2011, s. 125-131).

İnalçık (1964, s. 633) muhassıllık meclislerinden önce de kadının başkanlığında mahalli ayan ve eşrafın katıldığı meclislerin verginin taksimi ve toplanması ile mahalli idarenin harcama ve giderlerinin tayini konusunda yetki sahibi olduklarını ifade ederek Tanzimat’ın getirdiği meclislerin öncekilerden farkını başkanlığın kadılarından yani ulemadan alınarak valiye, muhassıla ve kaza müdürüne dolayısıyla idarenin adamlarına verilmesi ve gayrimüslim tebaanın temsilcileri aracılığıyla yönetimde söz sahibi olmaları şeklinde belirtmektedir. Meclis başkanlığının idarenin adamlarına

verilmesi ile taşra idaresini ulema ve ayanların etkisi altından çıkararak merkezi idarenin kontrolüne girmesi sonucunu doğuracağını ifade etmektedir.

Burada şunu belirtmek gerekir ki Tanzimat'la yapılmaya çalışılan şey yerel özerklik veya demokrasiyi yerleştirmek değil, eyalet yönetimlerini hizaya getirerek kontrol altına alabilmek ve düzenli bir yönetimin yerleşmesini sağlamaktır. Tanzimat Dönemi'nin yöneticileri için asıl husus geniş grupların siyasal katılımı değil, devlete sadık olan, çok kazanan ve çok vergi veren bir tebaanın varlığıdır (Ortaylı, 2010, s. 427).

1840 düzenlemesi ile oluşturulan muhassıllık sisteminin amacı vergi tahsil işlerini, valilerin ve ayanların kontrolünden çıkararak onlar tarafından yapılan suiistimallere son vermek ve vergilerin düzenli bir şekilde toplanmasını sağlamaktır. İltizam usulüne son verildiğinden taşradaki voyvoda ve mültezimlerin işleri sona ermiştir. Bundan böyle gelirlerin tahsili muhassıl ve meclis tarafından yapılacaktır. Valiler ile memur ve diğer görevlilerin türlü adlarla kendileri için halktan aldıkları resim ve aidatlar kaldırılmıştır. Bunun yanında halkı en çok sıkıntıya sokan adetlerden olan bir şehre, kasabaya veya köye giden bir görevlinin kendisi ile mahiyeti ve hayvanlarının yiyeceğinin halk tarafından karşılanması veya buna mukabil para istenmesidir. Eskiden beri uygulanan bunun gibi adetler özellikle merkezi otoritenin sarsıldığı dönemlerde halk için zülüm haline gelmiştir. Halkı bıktıran tüm bu adetlere çıkarılan fermanlarla son verilmiştir (İnalcık, 1964b, s. 628-630).

Uygulamaya konulan muhassıllık sistemi ile yapılan harcamaların muhassıllık sandığından karşılanması ve seçilen meclis üyelerine maaş ödenmesi toplanan vergilerin hazineye gitmeden o bölgede harcanmasına yol açmıştır (Efe, 2009, s. 93). Ayrıca iltizamın ve suiistimallere yol açan eski adet ve angaryaların kaldırılması kazanç ve istismar kapısı kapanan mültezim, voyvoda ve sarraflar ile ayan ve ağaların tepkisine ve engellemelerine neden olmuştur. Yine Servete göre vergi ödeme prensibi gereği herkesin vergi mükellefi kılınması, eskiden az vergi veren ayan ve çorbacılar ile vergiden muaf olan din adamlarının şiddetli muhalefetini doğurmuştur. Ayrıca Hristiyan vakıflarının vergiye tabi kılınması ve bu amaçla gelir kaynaklarının sınırlandırılması ruhban sınıfının muhalefetine ve halkı yeni düzene karşı kışkırtmalarına sebep olmuştur (İnalcık, 1964b, s. 632). Yapılan düzenlemelerle çıkarları zedelenen bu grupların tüm direnç, muhalefet ve kışkırtmaları sonucunda vergilerin gerektiği gibi tahsil edilememesi ve Reşit Paşa hükümetinin muhassıl olarak

atayacağı yeterli sayıda ve nitelikte memura sahip olmaması gibi nedenlerle vergiler gerektiği gibi toplanamamış ve devletin gelirleri önemli oranda düşmüştür. Bunun sonucunda Reşit Paşa 1841 yılında görevden alınmıştır (Zürcher, 2007, s. 92).

Mustafa Reşit Paşa'nın azlinden sonra 1841 yılında, muhassıllık merkezlerinin sayısı azaltılarak tekrar düzenlenmiş ancak başarılı olunamamış (Aşgın, 2015, s. 320) ve küçük meclisler kaldırılarak tekrar iltizam usulüne dönmüştür. Eyalet ve sancak meclisleri ise "memleket meclisleri" adıyla varlıklarını devam ettirmişlerdir. 1840 düzenlemelerinden beklenen netice elde edilemediği gibi taşra yönetiminde etkinlikte sağlanamamıştır. Özellikle validen bağımsız olarak çalışan muhassıllar iki başlı bir yönetim görüntüsünü ortaya çıkarmış ve eyalet yönetiminde askeri işleri yürüten valinin yanında ikinci bir vali konumunda olmuşlardır (Önen ve Reyhan, 2011, s. 132-134).

1842 yılında Meclis-i Vala'da hazırlanan ve padişah tarafın onaylanarak ilan edilen bir nizamname ile valiler tekrar güçlendirilerek yönetimde etkinlik sağlanmak istenmiştir. Bu kapsamda maliye, mülkiye ve zaptiye işleri valinin yetkisine verilmiş ve eyaletlerin başına askeri komutan olan müşirler vali olarak atanmıştır. Sancaklarda ise muhassılların yerine ferikler kaymakam olarak atanmış ve hiçbir eyalete bağlı olmayıp doğrudan merkeze bağlı olan müstakil sancakların mutasarrıflar tarafından, eyalete bağlı sancakların ise kaymakamlar tarafından yönetilmesi kararlaştırılmıştır. Müşir ve feriklere yani vali ve kaymakamlara yardımcı olmaları için defterdar ve kâtipler görevlendirilmiştir. Yine 1842 tarihli nizamname ile kazalarda vekillerin yerine kazanın en yaşlı ve muteber kişilerinden birisinin müdür olarak atanması öngörülmüştür. Böylece 17. ve 18. yy. da adli bir birim olan kazalar idari bir birime dönüştürülmüştür. 1842 düzenlemeleri Tanzimat'ın uygulandığı bütün eyaletlerde yürürlüğe konulmuş ve bunun sonucunda taşra idari taksimatında eyalet, sancak ve kaza şeklinde yeni bir mülki bölünme ortaya çıkmıştır. 1842 düzenlemelerinin önemi, sancak idaresinde muhassıllık uygulamasına son vererek sancakların yönetimini kaymakamlara bırakması ve kazaların idari bir birime dönüştürülmesidir (Toraman, 2015, s. 304; Akyılmaz, 1999, s. 144; Önen ve Reyhan, 2011, s. 135).

1846 yılında Tensikat-ı Mülkiye düzenlemesi ile eyaletlerdeki yönetim birimlerinin ve bu birimlerde görevli olanların görev tanımları netleştirilmek istenmiştir. Vali merkezi otoritenin taşradaki en üst memurudur; ancak merkezin tek

yetkilisi değildir. Vali ve mal memuru mali konularda karşılıklı olarak birbirlerini kontrol edecek konuma getirilmişlerdir (Aşgın, 2015, s. 320).

Yine 1849 yılında Meclis-i Vala'da hazırlanan ve padişah tarafından onaylanarak ilan edilen nizamname ile taşra idaresi önemli bir değişikliğe uğramıştır. 1849 düzenlemesinin getirdiği en önemli uygulama eyalet meclislerinde meclis başkanı ile iki kâtip ve bir üyenin doğrudan hükümet tarafından atanmasıdır. Bu dört üye dışında mecliste vali, defterdar, hâkim, müftü ile halk arasından seçilecek dört Müslüman ile gayrimüslim halkların birer temsilcisi de yer alacaktır. 1849 Nizamnamesi ile eyalet meclislerine yönetim, yargı, sağlık, idarecilerin denetimi ve eğitim görevleri verilmiştir (Önen ve Reyhan, 2011, s. 138). Yine 1849 Nizamnamesi ile kaymakam ve mal müdürlerinin görevleri belirlenmiştir (Toraman, 2015, s. 305).

Böylece 1849 düzenlemesi ile eyalet meclisinin yetkileri atılmış, vali-meclis dengesinde merkez meclisten yana olmuş ve vali tekrar güçsüzleştirilmeye çalışılmıştır. Bunun nedeni taşrada sıkı bir merkezîyetçiliğin uygulanması çabasıdır. Merkezîyetçilik, başkan dâhil dört üyesi merkezden atanan dört üyesi de memurlardan oluşan meclisler aracılığı ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu düzenleme ile valinin yetkileri Tanzimat öncesine göre oldukça daraltılmıştır. Ancak 1849 düzenlemeleri ile de istenilen netice elde edilememiş ve valilerin devre dışı bırakılmasının sakıncaları görülerek yeni bir düzenleme yapma ihtiyacı doğmuştur. Merkezîyetçiliği sağlama konusunda yapılan düzenlemelerin başarısız olması ve bu düzenlemelerle valinin karşısına denge unsuru olarak konan meclislerde halkı temsilen sürekli olarak yeni dönemde çıkarları zedelenen eski düzenin ayrıcalıklı kesimlerinin yer alması merkezîyetçiliğin sağlanmasındaki en büyük engelin valiler olduğu düşüncesinin değişmesine neden olmuştur. Dolayısıyla bu yeni durumda yerel eşrafın karşısında yer almaya başlayan merkez, bu sefer valilerin bir takım yetkilerinin iade edilmesi yoluna gitmiştir (Önen ve Reyhan, 2011, s. 140-143).

1852 yılında yayınlanan bir fermanla vali eyalet meclisi karşısında güçlendirilmiş ve meclislerin idari, askeri ve mali konulardaki tüm yetkileri tekrar valiye verilmiştir. Bu fermanla vali meclis üyeleri ile kaymakam ve müdürleri atamak, görevden almak, askeri birlikleri göreve çağırmak ve mali hesapları incelemek gibi yetkilere sahip kılınmıştır. Yine valilere kamu düzeni ve güvenliği konusunda geniş yetkiler tanınmış ve defterdarın vali üzerindeki teftiş yetkisi kaldırılmıştır (Torun, 2012, s. 91). Meclis başkanlığının merkezden atanması usulü kesin olarak

kaldırılmıştır. Mülki idari taksimat, eyalet, sancak ve kaza şeklinde belirlenmiş ve bir eyalete bağlı olmayan müstakil sancakların mutasarrıflar, eyalete bağlı sancakların kaymakamlar ve kazaların da müdürler tarafından yönetilmesi öngörülmüştür (Önen ve Reyhan, 2011, s. 143). Taşra meclisleri valinin onayladığı konuları ve dilekçeleri görüşebilecektir. Bununla birlikte valilerin merkez tarafından gönderilen müfettişlerce denetlenmesi sistemi getirilmiştir. Bu denetim aracılığıyla merkezi yönetim taşırayı daha yakından takip ve kontrol edebilme imkânına sahip olmuştur (Torun, 2012, s. 92).

Kırım Savaşında (1853-1856) Rusya'ya karşı Osmanlı Devleti'nin yanında yer alan İngiltere ve Fransa, bu süreçte gayrimüslim halklar üzerinde bir takım haklar elde ederek, İmparatorluğun içişlerine daha fazla karışmaya başlamışlardır. Dolayısıyla ülke yönetiminde ortaya çıkan bu tür olumsuzluklara son vermek amacıyla eyalet ve sancak yönetimi konusunda çalışma yapılmaya başlanmıştır (Önen ve Reyhan, 2011, s. 140-143) ve 1856 Islahat Fermanından 2 yıl sonra 22 Eylül 1858 tarihinde "Vülât-ı İzâm ve Mutasarrıfın-i Kirâm ve Kaymakamların ve Müdürlerin Vezâifini Şamil Talimat"ı yayımlanarak mülki yöneticilerin görev ve yetkileri ile mülki taksimatta önemli değişikliklere gidilmiştir. Buna göre idari taksimat eyalet, liva, kaza ve köy şeklinde belirlenmiştir (Torun, 2012, s. 92).

Eyaletler vali, livalar kaymakam, eyalete bağlı olmayan müstakil sancaklar mutasarrıflar ve kazalar müdür tarafından yönetilecektir. Başında bulunduğu eyalette Devletin temsilcisi ve muhatabı olan vali zulüm ve haksızlıklara mani olacak her türlü önlemi almaya yetkili ve görevli kılınmıştır. Vali eyalet dahilinde vazife yapan defterdar, kaymakam, müdür ve diğer görevlilerin en üst amiri ve merciidir. Vali yanlışlık yapan memurların görevlerine son vererek yargılanmalarını sağlayabilme ve ilgili makamlarla yazışabilme yetkisine sahiptir; ancak valinin emri altındaki bu görevliler de valinin hukuka aykırı davranışlarını merkeze bildirme hakkına sahip kılınmışlardır. Kaza müdürü vali tarafından atanmakta ve atama konusunda sadrazam dışında kimse valiye tavsiye de bulunamamaktadır (Aşgın, 2015, s. 321).

Görüldüğü gibi 1858 Talimatnamesi, taşrada valilerin yetkilerini kısıtlayan ve diğer denge unsurları arasında paylaştıran 1840, 1842, 1846 ve 1849 düzenlemelerinin tam tersi bir paradigma ile hazırlanmış olup valiyi yerelde güçlendirme gayesini taşımaktadır. Bu da bize devletin merkeziyetçiliği tekrar valiler üzerinden sağlama yolunu seçtiğini göstermektedir.

Tablo 3. 1840-1858 Yılları Arasında Taşra İdaresine Yönelik Yapılan Düzenlemeler

Düzenleme Yılı	1840	1842	1849	1852	1858
İdari Kademeler	Eyalet, Sancak	Eyalet, Sancak, Kaza	Eyalet, Sancak, Kaza	Eyalet, Sancak, Müstakil Sancak, Kaza	Eyalet, Sancak, Müstakil Sancak, Kaza, Köy
Getirilen Yenilik	Muhassıllık	İdari birim olarak kaza, İltizama geri dönüş Muhassıllığın kaldırılması	Meclis Başkanı ve iki üyenin merkezden atanması	Merkezden atamaya son verilmesi	Valilerin güçlendirilmesi
Meclisler	Muhassıllık Meclisleri, Muhassıl olan yerlerde Büyük Meclis, Muhassıl olmayan yerlerde Küçük Meclis	Büyük Meclis Eyalet Merkezleri, Küçük Meclis Sancak Merkezleri	Eyalet Meclisleri, Sancak Meclisleri	Eyalet Meclisi, Sancak Meclisi	Eyalet Meclisi, Sancak Meclisi
Yetki Odağı	Mali işlerde: Muhassıl Askeri İşlerde: Vali	Mali İşlerde: Defterdar Askeri İşlerde: Vali	Meclisler ve Merkezi Denetim	Vali	Vali
Sınırlanan Organ	Vali		Vali		Meclis

Kaynak: Önen ve Reyhan, 2011, s. 149.

2.1.3.2. 1864 Tarihli Vilayet Nizamnamesi İle Taşra İdaresinde Yapılan Düzenlemeler

Tanzimat'ın öngördüğü yeni düzenin hayata geçirilmesi ve taşrada merkezi otoritenin sağlanarak devletin selamete kavuşturulması gayesiyle, 1840-1858 yılları arasında yapılan düzenlemeler başarılı olamamıştır. Bu düzenlemelerden özellikle 1849 yılında çıkarılan “Eyalet Meclisleri Talimatnamesi” ile 1858 düzenlemeleri içerik bakımından birer Vilayet Nizamnamesi sayılabilecek niteliktedir (Torun, 2012, s. 92). Bu iki düzenlemenin uygulamada başarısızlıkla sonuçlanması aynı zamanda taşrada düzen ve asayişin sağlanamadığı dolayısıyla devletin beka sorununun devam ettiği anlamına gelmektedir.

1856 yılında Islahat Fermanı'nın ilan edilmesinden sonra yabancı devletler gayrimüslim tebaanın hak ve özgürlüklerinin artırılması talebiyle İmparatorluk üzerinde ciddi baskılar kurmuşlardır. Batılı devletler özellikle büyük sorunların yaşandığı Lübnan ve Balkanlar için değişik çözüm yollarını önermekteydiler. Bu önerilerden biri 1859 yılında Balkanlar'daki sorunların milletlerarası komisyon tarafından incelenmesi talebiydi. Babıali bu talepleri egemenlik hakkına müdahale olarak görse de sadrazamın başkanlığında, değişik cemaat mensuplarının da yer alacağı bir heyetle bölgeyi teftiş etmeyi kabul etmiştir (Toraman, 2015, s. 307).

Fransız İhtilalinin getirdiği milliyetçilik rüzgârının etkileri ve yabancı devletlerin müdahale ve kışkırtmaları sonucunda çok dilli, çok dinli ve çok sayıda etnisiteyi bünyesinde barındıran İmparatorluk, ayaklanma ve isyanlarla mücadele etmek zorunda kalmıştır.

1860 yılında Lübnan'da Dürziler ve Marunîler arasında yaşanan kanlı çatışmalar sonucunda, Avrupa devletleri güvenliği sağlamak bahanesiyle bölgeye asker çıkarmışlardır. Aslında bu bölgeyi karıştıran da onlardır. Fransa Marunîleri, İngiltere Dürzileri kışkırtmış ve desteklemiştir. Bölgeye yapılan askeri müdahalenin ardından İngiltere, Fransa, Rusya, Avusturya ve Osmanlı temsilcilerinden oluşan komisyon 9 Haziran 1861 tarihli Cebel-i Lübnan Nizamnamesini hazırlamıştır. Nizamnameye göre bölgeyi, memurlar arasından atanacak Hristiyan bir mutasarrıf yönetecektir. Mutasarrıfın yanına her cemaatten birer vekil atanacak ve cemaatleri temsilen ikişer üyeden oluşan merkezi bir meclis de bulunacaktır (Ortaylı, 2008, s. 175). Böylece Cebel-i Lübnan'a özel bir statü verilerek, Osmanlı Devletinin klasik eyalet sistemi dışında yeni bir uygulama hayata geçirilmiştir. Cebel-i Lübnan 1861 tarihli nizamname ile cemaatlerin temsiline dayanan yarı bağımsız ve ayrıcalıklı bir sancak haline getirilmiştir (Başa, 2016, s. 165).

Cebel-i Lübnan Nizamnamesi ile getirilen sistemin Avrupa devletleri tarafından Balkanlar'da ve Mezopotamya vilayetlerinde de uygulanmasının istenmesi Babıali'yi telaşa düşürmüştür (Ortaylı, 2008, s. 175). Böyle bir durumun, merkezin taşra üzerinde otoritesini tamamen kaybetmesine ve bir sonraki adımda imparatorluğun dağılmasına yol açacağına şüphe yoktur.

Babıali bürokratları Avrupa devletlerinin bu baskıları karşısında yeni bir düzenleme yapmadıkları takdirde özellikle Balkan bölgesine yönelik dış baskıların artacağını anlamışlardır. 1858 Talimatnamesiyle getirilen düzenleme de yaraya

merhem olacak nitelikte değildir (Başa, 2016, s. 165). Bu nedenle Cevdet Paşa, Fuat Paşa ve Mithat Paşa tarafından 1864 Vilayet Nizamnamesi hazırlanmıştır; ancak Nizamname “kaide-i tedric” ilkesi gereği ilk önce Tuna (Bulgaristan) vilayetinde uygulanmış ve valiliğe de Mithat Paşa atanmıştır. Tuna Vilayeti, taşra idaresini yeniden düzenleyen 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesinin bir nevi tatbikat sahası olarak Silistre, Vidin, Üsküp ve Niş Eyaletlerinin birleştirilmesi ile kurulmuştur. Nizamname Tuna Vilayetinde deneme mahiyetinde uygulamaya konacak ve başarılı olduğunda diğer eyaletlerde de uygulanacaktır (Başa, 2016, s. 166; Aşgın, 2015, s. 322). Tanzimat Döneminin en kapsamlı ve en sistemli ilk düzenlemesi olan (Aşgın, 2015, s. 322) 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Fransız departement (il) sistemi model alınmıştır (Ortaylı, 2010, s. 429-430). Departement sisteminde illerin ilçelere ilçelerin de bucaklara ayrılması söz konusudur (Keskin, 2015, s. 234).

Daha önce hazırlanan ancak Tuna Vilayet Nizamnamesinden sonra yayınlanan 1864 tarihli genel Vilayet Nizamnamesi ile yine 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi aynı içeriğe sahip olmakla birlikte bir takım farkları da mevcuttur. Her iki Nizamname de idari birimler vilayet, sancak, kaza, köy olarak sayılmıştır; ancak sancak ve kazaların başındaki mülki amirlerin unvanları farklıdır. Buna göre sancağın mülki amiri Tuna Vilayet Nizamnamesine göre kaymakam iken, 1864 Vilayet Nizamnamesine göre mutasarrıftır. Yine kazanın mülki amiri Tuna Vilayet Nizamnamesine göre kaza müdürü iken 1864 Vilayet Nizamnamesine göre kaymakamdır (Önen ve Reyhan, 2011, s. 177).

1864 Vilayet Nizamnamesiyle eyalet sisteminden vazgeçilerek vilayet sistemine geçilmiştir. Vilayetler eski eyaletler kadar geniş hatta bazıları birkaç eyaletin toplamına eşittir. Nizamnameye göre idari birimler yukarıdan aşağıya doğru vilayet, sancak, kaza, köy ve mahalle olarak belirlenmiştir. Vilayeti vali, sancakları mutasarrıf, kazaları kaymakam, köyleri muhtar yönetecekti. Nahiyeler de Nizamnamede idari birim olarak sayılmıştır. Bu dönemden itibaren köy ve mahalle teşkilatlanması idari yapılanmada kalıcı bir şekilde yerini almıştır. Bu düzenleme ile mülki taksimatın her bir kademesinde meclisler öngörülmüştür. Buna göre Eyalet Meclisleri yerine üyeleri kısmen seçimle belirlenen “vilayet umumi meclisi” ve “vilayet idare meclisi”, köylerde üye sayısı en az üç, en çok on olan bir “ihtiyar meclisi” oluşacaktır. Vilayet umumi meclisleri günümüz il özel idarelerinin ilk örneğini oluşturmuştur (Aşgın, 2015, s. 323).

2.1.3.3. 1867 ve 1871 Tarihli Vilayet Nizamnamesi İle Taşra İdaresinde Yapılan Düzenlemeler

Tuna Vilayetinde yapılan pilot uygulamanın başarılı olması ve ardından Erzurum, Edirne, Trablusgarp, Bosna ve Halep'te aynı şekilde müspet neticeler elde edilmesi (Akyılmaz, 1999, s. 147) Nizamnamenin tüm ülkede hayata geçirilmesini gündeme getirmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan 21 Haziran 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesinin bütün imparatorluğu kapsayacak şekilde genişletilmiş versiyonudur. İçerik bakımından yeni bir uygulama getirmeyen Nizamname ile 1871 yılına kadar yürürlükte kalacak olan vilayet idaresi oluşturulmuştur (Torun, 2012, s. 94). Bununla birlikte 1867 Vilayet Nizamnamesi ile vilayet ve sancakların sınırları değiştirilmiş, bazı sancaklar birleştirilmiş, bazıları kazalara dönüştürülmüştür (Çadırcı, 2015, s. 145). 1867 Vilayet Nizamnamesi Hicaz, Yemen, Mısır, Girit gibi mümtaz eyâletler ile Sisam Emâreti, Cebel-i Lübnan Sancağı ve başkent İstanbul dışında bütün ülkede aynı anda uygulanmaya konulmuştur (B.E. Ekinci, 2008, s. 23).

Ülke genelinde vilayetlerin kurulması sonucunda vilayet yönetiminde birlik sağlanması gereği doğmuştur (Toraman, 2015, s. 309). Bunun yanında Girit isyanının 1868 Girit Nizamnamesi ile sonuçlanması 1867 yılında yaygınlaştırılan Vilayet Nizamnamesinde değişiklik yapılması gereğini beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesini 22 Ocak 1871 tarihinde yürürlüğe konmuştur. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile 1864 Vilayet Nizamnamesinin aksayan yönleri düzeltilmeye çalışılmış ve eksik kalan konular da eklenerek vilayet hizmetleri yeniden düzenlenmiştir (Başa, 2016, s. 172). 1871 Vilayet Nizamnamesinin öngördüğü idari taksimata göre vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere ayrılmıştır. Vilayetlerin yönetimi valiye, livaların yönetimi mutasarrıfa, kazaların yönetimi kaymakama, nahiyelerin yönetimi müdüre, köy yönetimi de muhtara bırakılmıştır. Köy muhtarının yanında ihtiyar meclisi bulunacak ve muhtar nahiyeye müdürü tarafından kendisine tebliğ edilen kanunlar, nizamnameler ve hükümet emirlerini köyde ilan edip halka duyuracaktır (Toraman, 2015, s. 309-310). 1871 Nizamnamesi, vilayet idaresinde görevli olan tüm yüksek memurların görevlerini 1864 Nizamnamesine göre çok daha ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir (Önen ve Reyhan, 2011, s. 198).

1871 Vilayet Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesinin hükümlerini genel olarak korumakla birlikte birtakım yenilikler de getirmiştir. Buna göre 1864 Vilayet Nizamnamesinden farklı olarak, adli teşkilat bu alanda başka bir nizamnamenin varlığı sebebiyle düzenlenmemiştir. Bu şekilde “adli ve idari makamların ayrılığı ilkesi” hayata geçirilmiştir. 1871 Vilayet Nizamnamesinde “sancak” yerine “Liva Teşkilat ve İdaresi” başlığı kullanılmış ve kaza ile köy arasında yeni bir idari birim olan nahiyeler kurularak idari taksimat sayısı beşe çıkarılmıştır. Nizamname ile vilayetlerde vali yardımcılığı kadrosu da oluşturulmuştur. 1871 Vilayet Nizamnamesi 1913 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Başa, 2016, s. 173-174).

Tablo 4. Nizamnamelerine Göre İdari Taksimat

Tuna Vilayet Nizamnamesi	1864 Vilayet Nizamnamesi	1871 Vilayet Nizamnamesi
Vilayet-Vali	Vilayet-Vali	Vilayet-Vali
Sancak-Kaymakam	Sancak-Mutasarrıf	Liva-Mutasarrıf
Kaza-Müdür	Kaza-Kaymakam	Kaza-Kaymakam
-	-	Nahiye-Müdür
Köy -Muhtar	Köy -Muhtar	Köy -Muhtar

2.1.3.4. 1876 Kanun-ı Esasiye Döneminde Taşra İdaresinde Yapılan Düzenlemeler

1876 yılında Padişah II. Abdülhamid tarafından Kanuni Esasinin ilan edilmesiyle birlikte Osmanlı Devlet yönetiminde meşrutiyet dönemine geçilmiştir. Meşrutiyet döneminde de İmparatorluk taşra idaresi bakımından parçalı ve birlikten uzak görüntüsünü sürdürmüştür. Meşrutiyetin başlarında taşrada üç farklı yönetim bölgesi mevcut olup bunlar merkeze bağlı vilayetler, merkeze bağlı sancaklar ve ayrıcalıklı eyaletlerdir (Sencer, 1984b, s. 65). 1878 yılında Osmanlı İmparatorluğu Rumeli’de 10 vilayet ve 44 sancak (veya mutasarrıflık), Asya’da 15 vilayet ve 74 sancak, Afrika’da da 1 vilayet ve 5 sancaktan oluşmaktadır (Sencer, 1984b, s. 56). Farklı coğrafyalarda farklı toplumsal yapılardan oluşan İmparatorluğun bu coğrafyalardaki tüm vilayetlere uyacak tek tip model geliştirmesi doğal olarak mümkün değildi. Dolayısıyla Osmanlı taşrasını düzenleyen vilayet nizamnameleri sürekli yenilenmiş hatta bazı vilayetlere özel statüler tanınmak zorunda kalmıştır.

Tanzimat Döneminde taşra teşkilatına yönelik olarak gerçekleştirilen düzenlemeler yürürlükte bulunan bir anayasa olmadığından nizamname şeklinde

yapılmıştır. 1876 yılında Kanun-ı Esasinin kabul edilmesiyle birlikte mülki yönetim birimleri anayasal güvenceye kavuşmuştur. Anayasada vilayetler başlığı altında düzenlenen vilayet idaresi, hem merkezi idarenin hem de yerel yönetimlerin temel idari birimi olarak yer almıştır (Başa, 2016, s. 177-178). Anayasaya göre vilayetlerin idaresi, tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevler ayrılığı) ilkelerine göre yürütülecektir (Önen ve Reyhan, 2011, s. 255). Burada tefrik-i vezaif yani görevler ayrılığı ile kastedilen hükümetin genel görevlerinden siyasal nitelik taşıyanların merkezde toplanması, siyasal nitelikte olmayanların ise mahalli idare ve organlarına bırakılmasıdır. Bu ilkeler doğrultusunda hazırlanan bir tasarı ancak 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati” adıyla kanun gücünde bir kararname şeklinde yürürlüğe girmiştir (Sencer, 1984b, s. 68).

1876 yılında Kanun-ı Esasinin kabul edilmesiyle birlikte vilayetlerde oluşturulan kurul tipi meclisler tevsi-i mezuniyet ilkesinin, genel meclisler ise tefrik-i vezaif ilkesinin organları olarak şekillenmişlerdir. Anayasada taşra yönetimine ilişkin bu tür düzenlemelerin yapılması vilayet yönetiminin de yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bu doğrultuda hazırlanan “Teşkilatı Vilayet Kanunu” 1877 yılında Meclis-i Mebusan’da kabul edilmiş; ancak Ayan Meclisinden geçmeden Padişah II. Abdülhamid’in Meclis-i Mebusan’ı dağıtması nedeniyle uygulamaya konamamıştır. Bu nedenle II. Meşrutiyet’e kadar vilayet yönetimi 1871 Vilayet Nizamnamesi ve 1876 Kanun-i Esaside düzenlenen ilkelere göre yürütülmüştür (Başa, 2016, s. 177-178).

1876 Kanun-ı Esaside belirtilen ilkeler doğrultusunda vilayet idaresinde yeni bir düzenleme yapılması amacıyla Dâhiliye Nezareti tarafından “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati” hazırlanmış ve hükümet kararı olarak uygulamaya konulmuştur. Düzenleme Balkan ve I. Dünya savaşı nedeniyle Mebusan Meclisi ile Ayan Meclisinden geçirilemediğinden “muvakkat” olarak kalmıştır. İki ana bölümden oluşan 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanununun bir bölümü yetki genişliği ilkesine göre çalışan il genel idaresini düzenlerken diğer önemli bölümü görevler ayrımı ilkesine göre çalışan il özel idaresini düzenlemektedir. Bu açıdan 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat hem “İl Genel İdaresi Kanunu” hem “İl Özel İdaresi Kanunu” hükmünde olmuştur (Başa, 2016, s. 181-182).

1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu idari taksimat açısından herhangi bir değişiklik getirmemiştir. 1871 Vilayet Nizamnamesinde olduğu gibi vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyeler ve nahiyelerde köylere ayrılmaktadır. Vilayet

merkezinde vali, vali yardımcısı, mektupçu, defterdar, jandarma alay komutanı, maarif müdürü, nafia müdürü (bayındırlık müdürü), ziraat müdürü, defter-i hâkani (tapu kadastro) müdürü, sıhhiye müdürü, polis müdürü, evkaf (vakıf) müdürü, nüfus müdürü, umur-u ecnebiye (yabancı işleri) müdürü görev yapmaktadır. Livaların başında mutasarrıflar bulunmaktadır. Vilayetlerdeki müdürlükler memurluk düzeyinde livalarda da oluşturulmuştur. Mutasarrıfın başkanlığındaki liva idare meclisinin vilayet idare meclisi gibi çalışması öngörülmüştür. Kazaların yönetiminde kaymakam bulunurken, livada bulunan memuriyetlere kazada da yer verilmiş ve kaza idare meclisi kazaların yönetiminden sorumlu tutulmuştur. 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanununda nahiye ve köylerle ilgili düzenleme yapılmamıştır. Bunlar önceki düzenlemelere tabi tutulmuştur (Akyılmaz, 1999, s. 154-155).

1913 tarihli Geçici Vilayet Kanununun öngördüğü atanma usulleri ise şu şekildedir: Valiler, Dâhiliye Nezaretinin inhası ve Meclis-i Vükela (Bakanlar Kurulu) kararı ile vali muavinleri, mutasarrıflar, vilayet mektupçuları ve kaymakamlar Dâhiliye Nezaretinin seçimi ve “ba-irade-i seniyye” (padişah emri) ile tayin edilmektedirler. Vali vilayette yürütme gücünün en büyük memuru, her nezaretin vekili ve mümessili olup vilayetin genel idaresinden sorumludur (Önen ve Reyhan, 2011, s. 332-333).

1913 tarihli Geçici Vilayet Kanununa göre vilayet idare meclisleri valinin veya vali yardımcısının başkanlığında kadı veya naib (vekili), defterdar, mektupçu, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftünün yanı sıra rüesa-yı ruhaniyye (ruhani reisler) ve seçimle gelecek üyelerden oluşacaktır (Akyılmaz, 1999, s. 154; Önen ve Reyhan, 2011, s. 334).

Yine 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanununa göre vilayetlerde “vilayet umumi meclisi”nin de kurulması öngörülmüştür. Valinin başkanlığında yılda 40 gün süreyle toplanacak olan vilayet genel meclisi vilayetin çeşitli kazalarından seçilecek üyelerden oluşacaktır. Ayrıca “vilayet hususi idaresi” adıyla umumi meclisler tüzel kişiliğe kavuşturulmuştur. Bu nedenle 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanununun getirdiği en önemli yenilik tüzel kişilik kazanan il özel idaresinin vilayette yerel yönetim birimi haline getirilerek, mahalli hizmetlerin bu birimin yetki ve sorumluluğuna verilmesidir. 1876 Kanun-i Esasisi ile anayasal statüye sahip olan il özel idaresi 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu ile tüzel kişilik kazanarak daha da gelişmiştir (Başa, 2016, s. 183).

2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ

2.2.1. Osmanlıdan Devralınan Miras

Cumhuriyet Döneminde devlet teşkilatının dolayısıyla merkez bürokrasisinin ve taşra idaresinin örgütlenmesinde, devlet vatandaş ve devlet sivil toplum ilişkilerinde, siyasal ve toplumsal alanda uygulamaya konulan yenilik hareketlerinde ve bürokratik kültürde Osmanlı Devleti'nden kalan mirasın özellikle de Tanzimat Dönemi uygulamalarının büyük etkisi vardır. Bu açıdan bakıldığında Cumhuriyet, Tanzimat Döneminin devamı niteliğinde olup İmparatorluğun oluşturduğu ordu ve mülki idarenin başka bir ifade ile askeri ve sivil bürokrasinin üzerine kurulmuştur. Dolayısıyla Cumhuriyet Döneminde taşra yönetiminde yaşanan gelişmeleri ortaya koymadan önce Osmanlıdan Cumhuriyete aktarılan mirasın incelenmesinde fayda görülmektedir.

Osmanlı yönetim kültürünün oluşmasında bürokrasinin önemli bir rolü vardır. Osmanlı bürokratik yapısının patrimonyal özellikler gösterdiği genel olarak kabul edilmektedir. Patrimonyal devlette otorite ve egemenlik gelenekten beslenmektedir. Devlet ve bütün ülke hükümdarın özel mülkü sayılmaktadır. Yöneticiler hükümdarın lütfu ile makamlara atanırlar. Ast-üst ilişkilerinde kişisellik ön plandadır. Halkın gözünde merkezi otorite “devlet baba” niteliğindedir. Tüm devlet aygıtı siyasi yöneticilerin kişisel amaçları için kullanılabilir (Kurt, 2002, s. 106). Dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu'nda bir yönetim aygıtı olarak devlet, tamamen padişahın hüküm ve tasarrufu altında olup onun mutlak ve tartışmasız hâkimiyetine dayanmaktadır. Devlet makamlarına padişahın iradesi ile atama yapılır. Padişahın “berat”ı bulunmayan hiçbir makam veya mevki verilemez. Dolayısıyla devlet memurları tamamen padişaha bağlıdır. Memurların görevlerinin devamı otoriteye sadakat ve bağlılığa dayandığı için kişisel ilişkilerden ve çıkar çatışmalarından bağımsız bir bürokrasi oluşturulamamıştır. (Dinler, 2003, s. 19-20).

İmparatorluğun üst düzey yönetim kademelerine padişahın iradesi ile atanan Osmanlı yönetici sınıfının, yönetim kültürünün temelleri Enderun Mektebi'nde atılmaktadır. Devşirilen Hristiyan çocukların en yeteneklileri Enderun'a, diğerleri kapıkulu ocaklarına gönderilmektedir. Enderun Mektebinde musikiden dini ilimlere, oymacılıktan biniciliğe kadar birçok dalda eğitim verildiği gibi, etiket ve protokol kurallarına çok dikkat edilmiştir. Enderun Mektebine giren bir devşirmenin (zülüflü ağa) eğitimini tamamlayıp Birun'a çıkıncaya kadar geçmesi gereken çeşitli aşamalar

vardı. Bir aşamadan diğerine yükselebilmek için liyakat göstermek şarttır. Dolayısıyla İmparatorluğun yükselme döneminde bürokrasiye girişte ve terfi etmede liyakate büyük önem verilmiştir. Eğitimini başarıyla tamamlayanlar Birun'a çıkarlardı. Enderun'dan Birun'a çıkmak bir açıdan mezun olup taşraya atanmak anlamına gelmekteydi. Osmanlı yönetici sınıfının yani bürokrasisinin okulu olan Enderun Mektebi İmparatorluğa 60 sadrazam, 3 şeyhülislam ve 23 kaptan-ı derya yetiştirmiştir. Tanzimat'tan sonra modern bürokrasiye memur yetiştiren Mekteb-i Sultani (Galatasaray) ve 1859'da kurulan Mekteb-i Fünun-ı Mülkiyye Enderun Mektebinin işlevini yerine getiren kurumlar olmuşlardır (Ortaylı, 2010, s. 204-206).

Osmanlı bürokratik kültürünün şekillenmesinde sosyal ve iktisadi yapıların devletle olan karşılıklı ilişkileri de etkili olmuştur. Buna göre Osmanlı'da toplum iktisadi bir unsur olarak değil bütün yapısıyla "siyasal bir varlık" olarak görülmüştür. Çeşitli statü gruplarından oluşan toplumun merkezinde siyasal dolayısıyla yönetsel seçkinler yer almaktadır. Üretken sınıf olan köylünün ürettiği değer sürekli tüketen devletin ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Köylü ve kentli gruplar devlete bağlı olup devleti desteklemek zorundadır. Osmanlı toplumsal ve siyasal düzeninde çevre, sürekli olarak merkezin denetimi altında tutulmuştur. Avrupa'da görüldüğü gibi kralların, lordların ve yerel güçlerin koalisyonuna dayanan bir yönetim yapısının sonucunda ortaya çıkan ve devletten bağımsız bir şekilde varlığını sürdürebilen, gerçek anlamda bir sivil toplum örgütlenmesi Osmanlı Devleti'nde söz konusu olmamıştır. Osmanlı'da toplumsal grupların özerkliği veya bağımsızlığı değil tam tersi devlete bağlılığı söz konusudur. Dolayısıyla Osmanlı siyasal ve yönetsel yapısından kaynaklanan değerler sistemi Batı'dakinden tamamen farklıdır. Devletin kontrolü dışında gelişen sosyal yapılara müsaade edilmediği gibi bireysel özgürlükler de idare tarafından tanınmamaktadır. Hele idareye karşı bir tutum içinde olmak veya muhalefet etmek devlete isyan ile eş tutulmuştur. Toplumsal düzen gibi iktisadi hayat da devletin kontrolü altındadır. Ekonomik menfaatlere ve ticarete hoş gözle bakılmayan bir değerler sistemi mevcuttur. Ticari faaliyetlerin daha yoğun olduğu şehirlerde bile devlet kontrol aygıtı olarak üretimin miktarını belirlemiş ve Avrupa'da görüldüğü gibi merkantilist bir politika izleyerek üretimin sermaye birikimi oluşturmaya müsaade etmemiştir. Bunun yanında Osmanlı idarecileri ticari faaliyetlere ilgi göstermedikleri gibi tüccarlara özel imkânlar da tanınamışlardır. Dolayısıyla devlet sosyal ve iktisadi

alandanda kendi kontrolü dışında gelişmelere müsaade etmemektedir (Dinler, 2003, s. 20-21).

Bu değerler sisteminin bir sonucu olarak Osmanlı İmparatorluğu'nda özel sektör uğraşları olan esnafılık, sarraflık ve ticaret gibi kişisel sanat ve beceriye dayanan meslekler küçümsenirken, devlet idaresinde görev yapan memuriyet sınıfı geniş bir saygı görmüştür. Padişahın kullarına bahsettiği “paşalık” ve “vezirlik” gibi en yüksek dereceye ve saygınlığa sahip mevki ve makamlar nedeniyle, Osmanlı İmparatorluğu'nun “seçkinlerden kurulu” bir yönetim yapısına sahip olduğu söylenmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda bütün yönetim kademeleri padişahın kulları arasında paylaştırılmış ve sayıları binlerle ifade edilen kapıkulları “idare müessesesini” teşkil etmiştir. Osmanlı yönetim sisteminde Enderun mektebinden yetişenler, devlet idaresinde en saygın ve etkili pozisyonlara atandıklarından, imparatorluğun ileri gelenleri ekseriyetle çocuklarını bu okula vermeyi tercih etmişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu'nun 19. yy. da ki eğitim sistemi de özellikle asker ve sivil bürokratlar yetiştirme konusuna ağırlık vermiştir. İmparatorluğun yüksek saygınlığa dayalı bu seçkin bürokratik yönetim yapısı, son yıllarına kadar devam etmiştir. Dolayısıyla İmparatorluk son bulduktan sonra, ondan geri kalanlar üzerine kurulan genç Türkiye Cumhuriyeti, İmparatorluktan kendisine miras kalan yönetim yapısı üzerine inşa edilmiştir (Cem, 1975, s. 1-4).

Osmanlı İmparatorluğu'nun nev-i şahsına münhasır idari, iktisadi ve toplumsal düzenin şahikasının yaşandığı kuruluş ve yükselme dönemlerinde adalet dairesi düşüncesi dahilinde gözetilen ve huzuruna özel önem verilen reaya ile devlet arasında bir karşıtlık veya zıtlık söz konusu değildir. Bu dönemde devlet özellikle reyanın ağır vergi yükü ve benzeri yükümlülükler karşısında ezilmemesi ve yöneticilerin baskı ve zulümlerine uğramaması için özellikle korunmuştur. Bu dönemin koruyucu ve gözetici devleti “Kerim Devlet” olarak adlandırılmıştır; ancak 15. ve 16. yy. dan itibaren coğrafi keşifler, manifaktür üretim ve kapitalist düzene geçilmesi gibi dünya ölçeğinde yaşanan gelişmeler, Osmanlı iktisadi ve toplumsal düzeninin bozulmasına yol açmıştır. 16. yy. dan 18. yy. a kadar süren duraklama döneminde klasik Osmanlı düzeninin çözülmesi sonucu liyakat önemini kaybetmeye başlamış ve yönetim kademeleri liyakatsiz kişilere hatır ve rüşvetle verilir olmuştur. Tımar sistemine ve fetih ekonomisine dayanan toplumsal ve iktisadi düzenin bozulmasına bağlı olarak oluşan hazine açıklarını kapatmak ümidiyle daha büyük masraflarla savaflara devam

edilmesi hazine açıklarının daha da büyümesine yol açmıştır. Avrupa’da yaşanan teknolojik ilerlemeler sonucunda artık Osmanlı ordusu Avrupa orduları karşısında eskisi gibi zaferler elde edememektedir. Bu gelişmelere bağlı olarak devletin finansman ihtiyacını karşılamak ve hazine açıklarını kapatmak için bulunan yol içindeki iktisadi değerlerin sömürülmesi olmuştur. Böylece iç sömürü dönemi başlamış ve vergi oranları artırılmış hatta vergiler iltizama verilerek peşin olarak tahsil edilmiştir; ancak mültezimler devlete verdiklerinin çok daha fazlasını reyanın sırtından çıkarmışlardır. Halk mültezimlere karşı devlete başvurduğunda artık eskiden olduğu gibi devleti yanında görememiştir. Bilakis validen kadıya kadar kamu görevlileri bu sömürü ve talan düzeninin bir parçası haline gelmişlerdir. Bu dönemde taşrada tam bir başıbozukluk hâkimdir. Tımarlar dâhil tüm memuriyet ve mansıplar hazineye gelir sağlamak amacıyla para karşılığında satılmaktadır. Bu dönemde sipahi, vali, hatta vezir olarak atanmak için aranan şartlar yükselme döneminde olduğu gibi bilgi ve yetenek değildir. Bu makamlara atanmanın yolu artık yüksek ücret ödemek ve aracılara daha fazla rüşvet vermekten geçmektedir. Para ve rüşvet karşılığı makam sahibi olanların amacı elbette ki halka hizmet değildir. Bunların gayesi verilen ücret ve rüşvetin çok çok üstünde bir geliri halkın sırtından sağlamaktır. Vezirler, valiler, sipahiler ve asayiş görevlilerinden gelen baskı ve eziyet kervanına adalet dağıtmakla yükümlü olan kadılar da dahil olmuştur. Kadılık da para karşılığı elde edilen bir makama dönüşmüştür. Bazı kadılar taşrada atandıkları yerlere bile gitmeyip yerlerine para karşılığı vekil göndermişlerdir. Bu vekiller de halkı soymaktan çekinmemişlerdir. Kuruluş ve yükselme dönemlerinin “Kadim Devleti” bu dönemin “Ceberut Devleti” haline gelmiştir. Devletin ve idarecilerin zulmüne uğrayan köylünün bulduğu çare kaçmak olmuştur. Köylüler yol üzerinde ve ovada bulunan köylerini terk ederek kamu görevlilerinin ve özellikle atlıların ulaşmakta güçlük çekecekleri zor coğrafi alanlara, küçük yerleşimler halinde yerleşerek adeta saklanmışlardır. Bugün Anadolu’da ulaşılması zor olan arazilerde görülen dağınık köyler tarihimizde “Büyük Kaçgun” olarak adlandırılan bu olayın sonucudur ve Osmanlı’nın Cumhuriyete bıraktığı bir mirastır. Bu mirasın yönetim alanına yansması ise yöneten yönetilen karşıtlığı veya başka bir ifade ile bürokrasi halk zıtlığıdır (Yalçındağ, 1970, s. 33-38).

Tanzimat’tan önce Osmanlı bürokrasisinin temel özelliklerini şu şekilde sıralayabilir: 1) Astların üstlerine katı bir itaatle yükümlü oldukları hiyerarşik bir düzen vardır. 2) Bürokraside şahsilik prensibi hâkimdir. 3) Bürokrasinin teşkilat

yapısını belirleyen özel kurallar veya hukuk düzeni yoktur. Şer'i hukuk ve özellikle gelenek esastır. 4) Yöneticilerin takdir yetkisi yok denecek kadar azdır. Çünkü esas olan emre itaat etmek ve geleneğe uymaktır. 5) Bürokratik işlemlerde şekil esas kadar önemlidir. 6) İdarecilerde aranan vasıflar, sultana sadakatle bağlı olmak ve itaat etmek, dini bütün olmak ve geleneği iyi bilmektir (Kurt, 2002, s. 109-110).

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'a kadar "kul" statüsünde olan bürokrasi Tanzimat Döneminde "kul" statüsünden çıkarak yönetimde ağırlığını koymuştur. Böylece Tanzimat Dönemi iktidarın saraydan bürokratlara geçtiği bir dönem olmuştur. Tanzimat Döneminde bürokraside şahsi ilişkiler ve kişisel bağlılıkların yerini gayrişahsi kurallar almaya başlamıştır. Tanzimat öncesi dönemde hükümdarın hizmetlisi olan bürokrasi, "kul" statüsünün sona ermesi ile birlikte devletin hizmetlisi olmak gibi yeni bir statüye kavuşmuştur (Özmen, 2012, s. 153).

Bu dönemde bürokrasinin esas gayesi "topluma hâkim olmak" onu kendi kontrolü altında tutabilmektir. Osmanlı bürokrasisi içerisinde yer alan bürokratlar iki grupta kategorize edilebilir. Bunlardan ilki idealist ve ilerici gruptur. Bu grubun amacı devleti içinde bulunduğu durumdan kurtarmaktır. Bu amaca ulaşmayı halkın ve toplumun yararı için istemektedirler; ancak bunu halkla birlik olarak değil yukarıdan aşağıya bir hareketle gerçekleştirme arzusundadırlar. İdealist grubun dışında kalan diğer bürokratlar grubu kişisel menfaatlerini ülke menfaatlerinin önünde tutan çıkarıcılar grubudur. Bunların topluma hakim olmayı istemelerinin sebebi ise kendi amaçlarını gerçekleştirmektir. İdealist veya menfaatçi olsun Osmanlı bürokrasisinin genel özelliği halkla zıtlama ve çatışma geleneğini devam ettirmesidir. Tanzimat'la başlayan ve sonrasında devam eden yenileşme hareketleri halka ekonomik olarak bir katkı sunmadığı gibi eski sömürü ve talan düzeni de aynen devam etmiştir. Bunun yanında geleneksel düzene aykırı bir şekilde gayrimüslimlere geniş hak ve imkânlar tanınmıştır. Bu nedenle Tanzimat sonrasında her yenileşme hareketini halk "gâvurluk" olarak adlandırmış ve bu hareketlerin öncüsü ve itici kuvveti olan bürokrasi ile arasındaki mesafe daha da açılmıştır (Yalçındağ, 1970, s. 50-53).

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne geçişte etkili olan gruplar güçlü bir bürokrat sınıfını meydana getirmiştir. Cumhuriyet Döneminde de tıpkı Osmanlı'da olduğu gibi değişimi yönlendirenler, toplumsal gruplar değil devletin temsilcisi konumundaki bu bürokratlar grubu olmuştur (Dinler, 2003, s. 20). Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetiminde görülen ve Cumhuriyet Türkiye'si'ne de sirayet eden

askeri ve sivil bürokrasinin ağırlığı ve bu sınıf tarafından özellikle tek parti iktidarı zamanında yönetim ve toplumsal alanda gerçekleştirilen bazı tepeden inme uygulamalar, Osmanlı'nın son dönemlerinde olduğu gibi halkla yöneticiler arasında kopma ve yabancılaşmaya sebep olduğu gerekçesi ile eleştirilmiştir (Cem, 1975, s. 7).

Kurtuluş savaşının kazanılmasında önemli role sahip olan bu askeri ve mülki bürokrasi Cumhuriyet'e geçildikten sonra yeni devletin idari sisteminin temel taşıyıcısı konumunda olmuştur. Buna göre Osmanlı ordusuna mensup harbiye mezunu kurmay subayların % 93'ü, Mülkiye mezunu devlet memurlarının ise % 85'i İmparatorluğun hukuken son bulmasından sonra Türkiye Cumhuriyeti bürokrasisinde yer alarak oluşacak olan bürokratik kültürün temelini atmışlardır (Rustow, 1964/ Kazancıgil, s. 196). Bu bürokratik kültürün arka planında kuşkusuz Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aktarılan siyasal, toplumsal ve idari yapının izleri vardır.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e sadece yönetim kültürü ve onu oluşturan değerler manzumesi değil yönetim aygıtının biçimsel açıdan devri de söz konusu olmuştur. Bu açıdan değerlendirildiğinde Osmanlı Devletinin taşra idari taksimatı neredeyse aynen Cumhuriyet Dönemine geçmiştir. İllerin sınırları eski sancak sınırlarıyla hemen hemen aynıdır. 1876 Kanun-i Esasi'nin 108. Maddesinde illerin yönetiminin yetki genişliğine ve görevler ayrılığı ilkesine göre olacağı belirtilmiş ve 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati" ile ilk defa yetki genişliğine dayalı bir idare anlayışı benimsenerek vilayetlerin tüzel kişiliği tanınmıştır. 1864 ve 1871 Nizamnamelerinde yer alan vilayet umumi meclislerinin tüzel kişilikleri bulunmadığı gibi kendilerine ait mali kaynakları ve bütçeleri de bulunmuyordu, dolayısıyla bu meclislerin gerçek anlamda il özel idareleri sıfatını kazanmaları yine 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati" ile mümkün olmuştur. Vilayet yönetimini "idare-i umumiye" ve "idare-i hususiye" olarak ikiye ayıran 1913 tarihli Kanunu Muvakkat umumi meclisleri kesin bir şekilde il özel idaresi statüsüne kavuşturmuştur (Çakan, 2006, s. 49).

Osmanlı Devleti'nde ilk belediye örgütü 1852 yılında İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla kurulmuştur. Ancak belediye teşkilatının diğer Osmanlı coğrafyalarında kurulması daha sonraki tarihlerde olmuştur. 1864 ve 1870 Nizamnamelerinde vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediyelerin kurulması hükmü yer aldığı halde belediyelerin kuruluşu ancak 1876 yılında kabul edilen kanunla olabilmıştır. Osmanlı Devletinde bu kurumlar gerçek anlamda bir yerel yönetim örgütü

olamamışlardır. Dış baskılar sonucu Avrupa'dan ithal edilerek oluşturulan bu kurumlara yönetim sisteminde yer verilmiş ancak merkeziyetçi yönetim anlayışını benimseyen bürokratlar nedeniyle merkezin yakın kontrolü altında adeta kâğıt üstünde kalmışlardır. Netice olarak il genel idaresi, il özel idaresi ve belediyeler Osmanlı'dan Cumhuriyete miras kalan yönetim kurumları olmuşlardır. Merkezi idare kuruluşları açısından da durum çok farklı değildir. Merkezi idarenin temel kuruluşları Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat sonrasında oluşturduğu kuruluşlarının devamı niteliğindedir (Yalçındağ, 1970, s. 54).

Aşgın'ın (2014, s. 20) da belirttiği gibi “toplumların siyasal ve bürokratik örgütlenmeleri, o toplumun maddi ve manevi müktesebâtı ile yakından ilgilidir”. Dolayısıyla bu cümleden hareketle Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne aktarılan yönetsel mirasın en önemli özellikleri arasında merkeziyetçi bir kamu yönetimi anlayışı, elitist bir bürokrasi, bürokrasi halk zıtlığı veya merkez çevre karşıtlığı, mevzuatçılık ve iş garantisine sahip kamu görevlisi olma tutkusu sayılabilir (Yalçındağ, 1970, s. 54; Cem, 1975, s. 5).

2.2.2. Tek Parti Döneminde Taşra Yönetimi

2.2.2.1. 1921 Anayasası Dönemi

Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlıdan gelen askeri ve sivil bürokrasinin büyük bir bölümünün Cumhuriyet ilkelerine karşı oluşu ve Batılılaşma politikasını uygulayacak durumda olmamaları nedeniyle, Cumhuriyetin siyasal ve kültürel amaçlarına ulaşabilmek için her şeyden önce Cumhuriyet düşüncesini ve ilkelerini benimseyen yeni bir bürokrasiye ihtiyaç duyulmuştur. Yeni bürokratik kadronun oluşturulması için de eğitim konusuna özel önem verilmiştir. Bu doğrultuda Harbiye ve Mülkiye mektepleri Ankara'ya taşınmış ve Mülkiye mektebi ile yeni kurulan hukuk mektebinde Cumhuriyetin ihtiyacı olan bürokratlar yetiştirilmek istenmiştir (Göküş, 2000, s. 25).

Cumhuriyetin siyasal projesi bir ulus inşa etmektir. Bu nedenle Cumhuriyet Döneminde bürokrasi bir millet meydana getirme veya ulus oluşturma projesini hayata geçirmek temel paradigması üzerine kurulmuştur. Dolayısıyla Cumhuriyet Döneminin bürokrati bir misyon adamıdır. Cumhuriyetin ilk yılları böyle bir misyonla donatılan bürokrasinin “altın yılları” olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde bürokratların saygınlığı ve statüsü oldukça yüksek seviyededir. Tek parti iktidarları döneminde, siyasal seçkinlerle bürokratik seçkinler özdeşleşmiştir. Bu dönemde bürokrasinin temel

rolü, Cumhuriyet reformlarını hayata geçirmek ve reformları halka benimsetmektir. Bu konuda bürokrasi etkin ve aktif bir role sahip olmuştur. Başkent Ankara'da alınan kararlar taşrada il ve ilçe yöneticileri olan vali ve kaymakamlar tarafından uygulamaya konmuştur. Taşrada mülki idare amirlerine önemli yetkiler devredilerek devrimlerin şehir ve kasabalarda etkin bir şekilde uygulanmaya konması sağlanmıştır (Özmen, 2012, s. 154-155).

Cumhuriyet'in önemli bir misyon yüklediği bürokrat zümresi tıpkı Osmanlı bürokratu gibi kendi varlığının kaynağı olarak halkı değil devleti görmüştür. Devlete sadakatle hizmet etmek ve devleti yaşatmak ve güçlendirmek bürokratin en önemli amaçlarından olmuştur. Devlet konusunda Osmanlı'dan alınan bu mirasın toplumsal ve siyasal alandaki önemli bir sonucu reformların seçkinci ve tepeden inme bir nitelik taşıması olmuştur (Göküş, 2000, s. 25). Dolayısıyla Cumhuriyet Döneminde mülki idareye ve taşra örgütlenmesine yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır.

Cumhuriyetin hemen öncesinde, kurtuluş savaşı döneminde taşra yönetimi ve mülki idare konusunda yapılan en önemli düzenleme 20 Ocak 1921 tarihli ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yani 1921 Anayasası'dır. 1921 Anayasası, 1876 Kanuni Esasi'yi yürürlükten kaldırmamıştır. Kanuni Esasi'nin 1921 Anayasası ile çelişmeyen maddeleri yürürlükte kalmıştır (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014, s. 27).

Anayasa'nın İdare başlığını taşıyan 10 uncu maddesinde Türkiye'nin coğrafya durumu ve ekonomik ilişkiler bakımından vilayetlere, vilayetlerin de kazalara ayrılacağı, kazaların ise nahiyelerden oluşacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla Anayasa'nın öngördüğü idari taksimata göre mülki idari birimleri vilayet, kaza ve nahiyedir. Anayasa'ya göre Vilayetlerin ve nahiyelerin tüzel kişilikleri ve özerklikleri var iken, bir idari ve asayiş birimi olarak düzenlenen kazaların tüzel kişiliği ve özerkliği bulunmamaktadır. 1913 tarihli geçici kanunda sayılan liva uygulaması kaldırılmıştır. 1921 Anayasasında vilayetler mahalli işlerde özerk, tüzel kişiliği haiz ve siyasi, dini, adli, askeri, ekonomik ilişkilerde hükümetle birlikte çalışan birimler olarak belirtilmiştir. Her vilayette vilayet halkı tarafından iki yıllığına seçilecek vilayet şuraları (meclisleri) oluşturulmuştur. Anayasanın 14. maddesinde Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi olarak valinin bulunacağı, valinin Büyük Millet Meclisi tarafından atanacağı belirtildikten sonra valinin mahalli işlere müdahalesinin ancak umumi görevlerle mahalli görevlerin çatıştığı noktada olabileceği ifade

edilmiştir. Dolayısıyla merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan valinin vilayet şuraları karşısında gücü oldukça zayıf kabul edilebilir (Çakan, 2006, s. 51).

1921 Anayasa'sı yerleşmeye büyük önem vermesinin yanında merkeziyetçiliği sağlayacak tedbirler de öngörmüştür. Buna göre Anayasa'nın 22. ve 23. maddelerinde vilayetlerin ortak işlerinde uyum sağlamak, asayişin korunması ve devlet işlerinin kontrolü bakımından umumi müfettişliklerin kurulması öngörülmüştür. Dolayısıyla 1913 yılından beri var olan umumi müfettişlik uygulaması Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014, s. 27); bununla birlikte vilayetleri merkezi idarenin kontrolünde tutan bu yetkilerin ancak merkezi birim ve daireler üzerinde kullanılabileceği konusunda görüşler mevcuttur. Bu açıdan 1921 Anayasa'sının ön gördüğü yönetsel düzende adem-i merkeziyetin genel ve esas, merkeziyetin ise sınırlı ve istisnai olduğu kabul edilebilir (Çakan, 2006, s. 51).

Bu durum Anayasanın maddelerinin tasnifinden de anlaşılabilir. Buna göre toplam 24 maddeden oluşan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun on dört maddesi yani yarıdan fazlası taşra idaresine ve özellikle de yerinden ve yerel yönetim ilkelerine ayrılmıştır (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014, s. 27). Dolayısıyla 1921 Anayasa'sının Türk Anayasaları içerisinde yerel yönetimlere en fazla ağırlık veren anayasa olduğunu söyleyebiliriz.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ön gördüğü idari taksimat yani vilayetlerin kazalardan, kazaların da nahiyelerden oluşması pratikte tam anlamıyla fiiliyata geçirilememiştir. Anayasanın açık hükmüne rağmen vilayetlerin bazıları mülhak vilayet statüsünde olup başka bir vilayete veya müstakil bir livaya bağlı olarak idare edilmişlerdir. Bu nedenle Birinci TBMM'nin mülki idare alanında yapmış olduğu ilk icraat bir Vilayete bağlı olan mülhak livaları müstakil hale getirip doğrudan Ankara'ya bağlamak olmuştur. Vilayetler 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat ile tüzel kişiliği tanınmış, doğrudan merkeze bağlı ve genel meclisi olan yönetimlerdir. Mülhak livalar bir vilayete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların bütçeleri bağlı oldukları vilayetin hesabına aktarılmaktadır. Müstakil livalar ise doğrudan merkeze bağlı ve vilayete eşdeğer olan idari birimlerdir. Müstakil livalar ölçek olarak vilayetten küçük olup mülhak livalara benzemektedirler. 1920 yılında milli sınırlar dâhilinde 15 vilayet, 17 müstakil liva ve 36 mülhak liva yer almaktadır (Keskin, 2007, s. 226).

2.2.2.2. 1924 Anayasası Dönemi

11 Ağustos 1923'te çalışmalarına başlayan İkinci Meclis tarafından, 29 Ekim 1923 tarihinde kabul edilen "Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun Bazı Mevadinin Tavzihan Tadiline Dair Kanun" ile Cumhuriyet ilan edilmiş ve 20 Nisan 1924 tarihinde de yeni bir anayasa kabul edilerek 1921 Anayasası yürürlükten kaldırılmıştır (Kurt, 2002, s. 179).

1921 Anayasası bir geçiş dönemi anayasası olma özelliğinde iken 1924 Anayasası yeni kurulan Cumhuriyetin siyasal yapısını ortaya koyan temel norm niteliğindedir. 1924 Anayasası'na göre devletin temel niteliği Cumhuriyet'tir. İkinci Meclis döneminde Osmanlı'dan Cumhuriyete intikal eden idari yapı üzerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. 1921 Anayasası'nın özünde yerleşme varken 1924 Anayasası tam tersi bir şekilde merkezileşmeyi esas almıştır (Çakan, 2006, s. 52).

1924 Anayasası önceki Teşkilatı Esasiye kanunlarından farklı olarak yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini açık bir biçimde düzenlememiştir. Anayasa'da mahalli idarelerin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetileceklerine değinilmiştir. 1924 Anayasası'nda idare ile ilgili hükümler son derece azdır. Anayasa'da "çeşitli maddeler" başlığı altında Türkiye'nin, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların nahiyelere bölüneceği, nahiyelerin de kasaba ve köylerden oluşacağı belirtilmektedir. Anayasa'da ayrıca vilayetlerle, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliklerinin buldukları, vilayetlerin tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerine göre yönetileceği yani illerin yönetiminde yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin esas alındığı belirtilmiştir. 1924 Anayasası'nın idareye ilişkin düzenlemeleri bu şekildedir. Bu düzenlemelerde mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır (Özmen, 2012, s. 173).

1924 yılına kadar on liva mülhak liva olarak bırakılmıştır. Dönemin Dâhiliye Vekili bu livaların durumunu ulusal çıkarlar gereğince kuvvetli bir merkeze bağlı olarak idare edilmeleri gerektiği şeklinde açıklamıştır. Buna göre, Gelibolu, Tekirdağ, Kırkkilise (Kırklareli), Hakkâri, Mersin, Cebelibereket (Osmaniye), Kozan, Üsküdar, Beyoğlu ve Ergani livaları ulusal çıkarlar gereğince mülhak liva statüsünde bırakılmıştır. (Keskin, 2007, s. 230).

1925 yılında patlak veren Şeyh Said isyanının ardından isyan sahası mülki teşkilatında değişiklik yapılabilmesi için Meclis tarafından hükümete yetki verilmiştir.

3 Mart 1925 tarihli Takriri Sükûn Kanunu'nun ardından mülki teşkilat yapısında değişime gidilmiştir. 30 Mayıs 1926'da kabul edilen ve 26 Haziran 1926 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu genel bir teşkilat kanunu olmaktan ziyade mülhak statüdeki vilayetlerle ilgili sorunu ortadan kaldırmak amacıyla (Çakan, 2006, s. 54).

1926 tarihli Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu ile 11 vilayet kazaya, 27 kaza nahiyeye dönüştürülmüş, 60 nahiye kaldırılmış ve 18 kaza yeniden oluşturulmuştur. Buna göre Üsküdar, Beyoğlu, Çatalca, Gelibolu, Genç, Ergani, Ardahan, Siverek, Kozan, Muş ve Dersim vilayetleri kaza statüsüne indirilmiştir. Yine 1926 yılında kabul edilen bir kararname ile iki isimle anılan vilayetlerin tek isimle anılması gündeme gelmiş ve Canik'in Samsun, Ertuğrul'un Bilecek, Bozok'un Yozgat, Hamidabat'ın Isparta, Saruhan'ın Manisa, Karahisarşarki'nin Şebinkarahisar, Karesi'nin Balıkesir ve Menteşe'nin Muğla olarak anılmaları öngörülmüştür. Mülki teşkilatta yapılan bu değişikliklerden sonra 1927 yılında Türkiye'de 63 vilayet, 343 kaza ve 681 nahiye; 1928 yılında ise 63 vilayet, 328 kaza ve 699 nahiye bulunmaktadır (Önen ve Reyhan, 2011, s. 486).

1926 tarihli Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile il sayısı 63'e düşürülmüş olmasına rağmen, sayının daha da azaltılmasına ilişkin eğilim sonraki yıllarda da devam etmiştir. Bunda Mustafa Kemal'in 1930-1931 yıllarında gerçekleştirdiği yurt ziyaretlerinin etkisi olmuştur. Mustafa Kemal bu ziyaretler sonucunda muhtelif yerel dinamiklerin etkisiyle oluşturulan çok vilayetli yapının zararlı olduğunu belirterek il sayısının daha da azaltılmasını ve yerlerine umumi müfettişliklerin kurulmasını önermiştir. Bu önerinin akabinde 1933 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından il sayısının azaltılmasını içeren dört farklı taslak hazırlanmıştır. Bu taslaklardan altı vilayetin kaldırılması teklifini içeren tasarı kanunlaşmış ve böylece il sayısı 57'ye indirilmiştir. 27 Mayıs 1933 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan "Bazı Vilayetlerin İlgası ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun" Artvin, Aksaray, İçel, Hakkâri, Cebelberek ve Şebinkarahisar illeri kaldırılmış; Artvin ve Rize illerinin birleştirilmesi ile merkezi Rize olan Çoruh vilayeti, İçel ve Mersin illerinin birleştirilmesi ile de merkezi Mersin olan İçel vilayeti kurulmuştur. Bu Kanun ile Cumhuriyetin onuncu yılında Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi bakımından ikinci kapsamlı düzenleme yapılmıştır. 1933 yılında Kanunun kabulünden bir ay sonra yayımlanan Teşkilatı Mülkiye başlıklı rapora göre, idari bölümler 57 il, 381 ilçe ve

880 nahiyeden oluşmaktadır (Keskin, 2007, s. 259-262; Bazı Vilayetlerin İlğası ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun, 1933, madde 1, 2, 3, 5, 6, 8).

1936 yılında 2885 sayılı Kanun ile Artvin, Hakkâri, Bitlis, Bingöl ve Tunceli il haline getirilmiş ve böylece il sayısı 62 olmuştur. 1939 yılında Hatay'ın ülkemize katılması ve akabinde 7 Temmuz 1939 tarih ve 3711 sayılı Kanunla il yapılması dolayısıyla il sayısı 63'e çıkmıştır (Sanal, 1998, s. 186-188).

Bu dönemde devletin toprak üzerinde örgütlenme birimi olarak il ölçeği baz alınmıştır. Bunun için yukarıda açıklandığı üzere mülhak livalar müstakil hale getirildiği gibi yeni müstakil livalar da kurulmuştur. 1920-1924 döneminde tüm müstakil livalar vilayete dönüştürülmüş ve toplam il sayısı 74'e ulaşmışken daha sonra bu sayı konjonktürel olarak 1933'te 57'ye kadar inmiş; ancak daha sonra 1939 yılında 63'e kadar çıkmıştır. Cumhuriyet mülki idare sistemi ve taşra yönetimini oluştururken kendi amaçlarına uyan Osmanlı kurumlarından bazılarını aynen korumuş bazılarını da değişime uğratmıştır. Bu konudaki en belirgin örneklerden birisi Osmanlı vilayet ve sancak kademelerinin Cumhuriyete intikalinde görülmektedir. Buna göre vilayet ismi korunup sancaklar kaldırılmasına karşın, ölçek olarak esas alınan sancak kademesi olmuş; fakat sancak ismi yerine vilayet kullanılmıştır. Bugün Türkiye'deki 81 İlin 50'sinin Osmanlı döneminin sancakları olması bu durumun göstergesidir (Apan, 2014, s. 98-99).

Cumhuriyet Döneminde mülki idare alanında yapılan önemli düzenlemelerden biri de güvenlik kaygılarının da etkisi ile umumi müfettişliklerin kurulması olmuştur. Geçmiş 1913 tarihli Kanunu Muvakkate dayanan umumi müfettişlikler 1921 Anayasasında düzenlenmiş; ancak hayata geçirilememiştir. 1924 Anayasası'nda umumi müfettişliklerle ilgili bir madde bulunmamasına rağmen konunun tekrar gündeme gelmesi 27.07.1927 tarihli ve 634 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1164 sayılı Umumi Müfettişliklerin Teşkiline Dair Kanun'la olmuştur (Apan, 2014, s. 101).

1927 yılının Kasım ayında yayımlanan bir talimatname ile umumi müfettişin Dahiliye Vekaleti'nin önerisi ve hükümet kararı ile atanacağı, atanan umumi müfettişin, bölgesi içinde hükümetin ve bütün bakanların temsilcisi olduğu, umumi müfettişin görev bölgesinde bulunan valiler ve diğer memurların amiri olduğu ve basta valiler olmak üzere tüm memurların Umumi müfettişe karşı sorumlu oldukları ve yaptıkları işlerle ilgili olarak umumi müfettişe bilgi vermek zorunda oldukları, valinin ve diğer memurların görevlerine son verme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

Umumi müfettişlerin temel görevi, yetkili ve görevli kılındıkları bölgede asayiş ve düzeni tesis etmektir. Müfettişliklerin kurulması, kaldırılması, bu göreve kimlerin atanacağı gibi konular hükümetin takdirine bırakılmıştır. Bu talimatname ile Elaziz, Urfa, Hakkâri, Bitlis, Diyarbakir, Siirt, Mardin ve Van vilayetlerini kapsayan birinci umumi müfettişlik teşkilatı kurulmuştur (Keskin, 2007, s. 337).

Umumi müfettişlik uygulamasına ilişkin raporlarda uygulamanın başarılı olduğu izlenmiş ve 1934 yılında Edirne, Kırklareli, Çanakkale ve Tekirdağ illerini kapsayan ikinci Umumi Müfettişlik (Trakya Umumi Müfettişliği); Ağustos 1935 yılında Erzurum, Kars, Gümüşhane, Çoruh, Erzincan, Trabzon ve Ağrı illerini kapsayan Üçüncü Umumi Müfettişlik; Aralık 1935’de Tunceli adı verilen Dersim çevresinde “idari ve inzibati işlerin düzenlenmesi ve hükümet kontrolünün sağlanması” amacıyla yeniden oluşturulan Tunceli ve Bingöl illeri ile Birinci Umumi Müfettişlik bölgesinden alınacak Elâzığ illerini kapsamak üzere Dördüncü Umumi Müfettişlik ve 1947 yılında Merkezi Adana olmak üzere İçel, Seyhan, Hatay, Gaziantep ve Maraş illerini kapsayan beşinci ve son umumi müfettişlik kurulmuştur (Keskin, 2007, s. 340).

Böylece umumi müfettişlik kurumu, 1947 yılına kadar uygulanmıştır; uygulama, valilerin yetkilerini kısıtlayıcı niteliktedir (Bayramoğlu, 2007, s. 29). Umumi müfettişlik uygulamasının, özellikle Şeyh Said isyanından sonra doğu illerinde bozulan devlet otoritesinin yeniden tesis edilerek iç güvenlik kaygılarının giderilmesi amacını taşıdığını, dolayısıyla merkezileşmeyi sağlama amacına yönelik olduğunu söyleyebiliriz.

Cumhuriyet’in ilk il idaresi kanunu, “Büyük Buhran” olarak adlandırılan küresel ekonomik krizin patlak verdiği 1929 yılında kabul edilmiştir. 1929 buhranı savaştan yeni çıkmış olan genç Türkiye Cumhuriyeti’ni de etkilemiştir. Küresel ekonomik krizin etkisi sonucu iç pazardaki daralmaya paralel olarak tarım ürünleri fiyatları belirgin bir şekilde düşmüş ve tarımla uğraşan kesimim yaşam standardı önemli oranda sarsılmıştır. Yaşanan negatif ekonomik tabloya bağlı olarak, özel sektörün devlet desteği ile teşvik edilmesi ve dışa açık ekonomi politikaları terk edilerek devlet eliyle sanayileşerek büyüme yoluna gidilmiştir. Dolayısıyla ekonomik sahada devletleştirme politikaları ve merkezîyetçi bir anlayış benimsenmiştir (Bayramoğlu, 2007, s. 22). 1929 küresel kapitalist krizin etkisi sonucunda ekonomik alanda benimsenen merkezîyetçilik anlayışı idari teşkilat sahasında da kendini

göstermiştir. Oluşturulmak istenen merkeziyetçi yapının hukuksal zeminini 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu oluşturmuştur.

9 Ocak 1929 tarihinde Başvekil İsmet Paşa'nın imzasıyla sunulan tasarının gerekçesinde 1913 tarihli düzenlemenin bir geçici kanun olması ve bu geçici kanunla valilere verilen yetkilerin zaman içinde başka kanunlarla alınması nedenleriyle 1913 tarihli Kanunu Muvakkatin özelliğini yitirdiği belirtilmiştir. İdare düzeninin sağlanması için valilerin merkezi yönetimi ve ayrı ayrı her bir bakanlığı temsil etmesinin gerekli olduğu vurgulanmıştır. Hükümet merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan valiye daha fazla yetki vermek amacındadır. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu, 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati"nin il genel idaresini düzenleyen birinci kısmını değiştirmiştir. (Önen ve Reyhan, 2011, s. 535-539).

5 Mayıs 1929 tarihli ve 1184 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1426 numaralı Vilayet İdaresi Kanunu'nun başlangıç kısmında illerin yönetiminde tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerinin geçerli olduğu belirtilmiştir. Vilayet İdaresi kanununa göre, Türkiye coğrafya durumu ve ekonomik ilişkiler bakımından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere ayrılmaktadır. Nahiyelerde kasaba ve köylerden oluşmaktadır. Yeni bir vilayetin kurulması, kaldırılması, merkezinin değiştirilmesi Devlet Şurası'nın da görüşü alınarak kanunla yapılabilecektir. Kaza kurulması, kaldırılması veya bağlı olduğu vilayetin değiştirilmesi, vilayet idare heyeti ile umumi meclisinin görüşü alındıktan sonra yine kanunla yapılabilecektir. Vilayet sınırları ile kaza merkez ve sınırlarının değiştirilmesi, nahiyeye oluşturulması, kaldırılması veya bunların bağılıklarının değiştirilmesi vilayet idare meclisleri ile umumi meclislerinin görüşü alındıktan sonra Dâhiliye Vekâletinin kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşebilecektir. Vilayet yönetiminin başı vali, kazaların başı kaymakam, nahiyeye idaresinin başı müdür ve köy idaresinin başı muhtardır. Hükümetçe gerekli görülen vilayet merkezlerinde merkez kazası teşkilatı ve kaymakam ile vali muavinleri bulunacaktır (Vilayet İdaresi Kanunu [VİK], 1929, madde 1-4).

Cumhuriyetin ilk il idaresi kanunu olan 1929 Vilayet İdaresi Kanunu valilerin vilayete ait işler konusunda doğrudan ilgili bakanlıkla iletişime geçeceklerini bakanlıklarında devlete ait işleri doğrudan valiye yazacaklarını hüküm altına almıştır. Vali, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin tebliği, vilayet dâhilinde huzur ve asayiş

sağlama, olağanüstü olaylar karşısında askeri kuvvet kullanabilme, kaçakçılığın men'i, hapisanelerin teftiş ve denetlenmesi, eğitimin geliştirilmesi, ziraat, ticaret, sanayi ve nakliyat gibi üretim ve servet kaynaklarının geliştirilmesi konusunda kurum ve kuruluşların teşvik edilmesi, genel sağlığın korunması, bulaşıcı hastalıkların önlenmesi, ülkenin imarına yönelik girişimlerde bulunulması, vilayet dâhilinde devir ve teftiş yapmak, adalet işlerindeki gecikmeyi savcıya sormak ve aldığı bilgiye göre durumu Adalet Bakanlığına bildirmek gibi görev ve yetkilerle donatılmıştır (VİK, 1929, madde 18-38). Bunun yanında vali vilayet dâhilinde bulunan belediyeler üzerindeki kontrol ve denetim hakkını ise Belediye Kanunu'na göre kullanacaktır (VİK, 1929, madde 42). Valinin il dâhilindeki görev ve yetkileri, kazalarda kaymakamlar tarafından yerine getirilecektir (VİK, 1929, madde 51). Vilayet İdaresi Kanunu nahiye müdürlerinin valiler tarafından atanacağını hükme bağlamıştır (VİK, 1929, madde 12).

Cumhuriyet Döneminde 1929 Vilayet İdaresi Kanunu ile merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlara geniş yetkiler tanınarak, merkeziyetçi yapının kurulması amaçlanmıştır; ancak bu yetkilerin bazıları çıkarılan yeni düzenlemelerle etkisiz hale getirilmiştir. Örneğin 1929 tarihli yasada bucak müdürlerini atama yetkisi doğrudan valiye verildiği halde, 1930 tarihli Dahiliye Memurları Kanunu'nu ile bucak müdürlerinin atanma sürecinde İçişleri Bakanlığı onay mercii haline getirilmiştir. Yine 1706 sayılı Jandarma Kanunu ile 2301 sayılı Polis Teşkilatı Kanunu gibi yasalarla valilerin yetki alanları kısıtlanmıştır. Valilerin atama, ilde görevli tali memurların görev yerini değiştirme, memurların cezalandırılması, öğretmen, TEKEL ve PTT memurlarına izin verme konularındaki yetkileri çeşitli kanun maddeleriyle kaldırılmış veya değiştirilmiştir (Keskin, 2007, s. 306).

1924 Anayasası döneminde illerin idaresini düzenlemek amacıyla çıkarılan ikinci yasa 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur. Gerek 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu'nun gerekse 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun düzenlenme gerekçesi olarak gelişen merkeziyetçiliğe karşı yetki genişliğini uygulamaya koymak gösterilmiştir. 1949 tarihli yasanın gerekçesinde kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde meydana gelen yeni gelişmelere bağlı olarak il genel idaresini düzenleyen hükümlerin değişmesi gerektiği vurgulanmıştır. Buna göre taşra yöneticilerinin görev ve yetkileri artırılacak ve daha önce çıkartılan yasalarla geri

alınan veya törpülenen yetkiler merkezin taşradaki temsilcileri olan mülki amirlere iade edilecektir. Bunun için yasanın öngördüğü uygulama taşradaki tüm yetkilerin valilerde toplanmasıdır. Bu kapsamda valiler sadece idari işlerde yetkili kılınmamış aynı zamanda sosyal ve ekonomik alanda da valilere görev ve yetkiler verilmektedir. Bakanlıkların il teşkilatları üzerinde valilerin yetkileri artırılmaktadır. Mülki idare amirlerine adli ve askeri teşkilat üzerinde gözetleme yetkisi verilmektedir. Valilere sadece kamu kuruluşlarını değil il sınırları dâhilinde bulunan kamu ve özel tüm iş yerlerini denetleme yetkisi de verilmektedir. 5442 sayılı Kanun kamu düzeninin sağlanmasında valilik sistemine önemli işlevler yüklemektedir. Merkezi idarenin güç ve yetkilerini yeniden düzenlemek ve bu yetkileri taşraya yansıtmak, idari yapıyı siyasal konjonktürün etkisi dışında tutmak amaç ve düşüncesi yasanın hayata geçirilmesinde etkili olmuştur (Keskin, 2007, s. 303-307).

Bununla birlikte bir diğer etkende II. Dünya Savaşının sona ermesinin ardından ortaya çıkan konjonktürle ilgilidir. Buna göre az gelişmiş ülkelerin sanayisini hızlandırmak için ortaya konulan reçete, devlet eliyle sanayileşerek kalkınmak misyonudur. Buda devletin daha da büyümesi ve merkezileşmesi anlamına gelmektedir (Görgün, 2014, s. 88).

Mevcut yasanın ihtiyaçları karşılamadığı gerekçesi ile 5442 sayılı Kanun 10 Haziran 1949 tarihinde kabul edilmiş ve 18 Haziran 1949 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Halen yürürlükte bulunan Kanuna göre devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde il kademesi esas alınmıştır. 1924 Anayasası gereği illerin yönetiminin yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. 5442 sayılı Kanun da 1426 sayılı Kanun gibi merkezi idarenin taşra örgütü olan il genel idaresini düzenlemiş; ancak bir mahalli idare birimi olan il özel idaresine ilişkin düzenleme yapmamıştır. Dolayısıyla il özel idarelerine ilişkin uygulamalar 1913 tarihli geçici kanunun ikinci kısmına göre yürütülmeye devam edecektir. Merkezi idarenin taşrada ilden sonra gelen kademeleri olan ilçe ve bucaklara devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişilik tanınmamıştır. Ülkemizde valilik sisteminin günümüzdeki şekline kavuşması 1949 tarihli 5442 sayılı Kanun ile olmuştur (Keskin, 2007, s. 308-309).

2.2.3. Çok Partili Dönemde Taşra Yönetimi

2.2.3.1. Tek Parti Döneminden Demokrasiye Geçiş

Cumhuriyet tarihinde tek parti dönemi bürokratik yönetim kültürünün zirveye ulaştığı ve kurumsallaştığı bir dönem olmuştur. Bu durumun oluşmasında Cumhuriyetin kurucu kadrosunun modern toplum oluşturma hedefine bürokrasi eliyle ulaşma tercihi etkili olmuştur. 1950 yılında yapılan genel seçimler sonucunda 27 yıllık tek parti iktidarı son bulmuş ve 10 yıl sürecek olan Demokrat Parti iktidarı kurulmuştur. Böylece Cumhuriyet Türkiye'si'nin siyasal ve idari tarihinde önemli bir dönüşüm süreci başlamıştır. 1923-1950 yılları arasını kapsayan tek parti iktidarı dönemi, siyasaların oluşturulmasında toplumsal taleplerin değil, yönetici elit kadronun belirleyici olduğu vesayetçi bir dönem olarak kabul edilmektedir. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte Tanzimat'la başlayan Batılılaşma politikaları daha radikal bir boyut kazanarak Türk politik ve idari hayatında yerini almıştır. Türk ulusu Batı karşısında yaşanan sürekli mağlubiyet, toprak kayıpları ve geri çekilme durumuna karşı en sert tepkiyi başlattığı kurtuluş savaşını zaferle sonuçlandırarak vermiştir. Kurtuluş Savaşının önderleri ve Cumhuriyetin kurucusu olan kadro askeri, siyasi, iktisadi ve sosyal alanda kendini hissettiren Batı karşısındaki geri kalmışlık kompleksine son verecek reçeteyi, muasır medeniyetler seviyesine ulaşmak olarak belirlemişlerdir. Bu amaç doğrultusunda modernleşme olgusu bir proje olarak Türk siyasal ve yönetsel hayatında yerine almıştır. Modernleşme projesinin bir gereği olarak Batı'lı yaşam tarzının ve Batı'ya ait kurumların eklektik bir şekilde Türkiye'ye monte edilmesi uygulamalarına girişilmiştir.

Cumhuriyetin kurucuları modernleşmeyi iktisadi, sosyal ve siyasal ilerleme olmaktan daha ziyade, temelinde akılcılık ve bilimsellik olan bir kültürel değişim hareketi olarak algılamışlardır. Dolayısıyla onlara göre modernleşmek için öncelikle yapılması gereken şey toplumun aydınlatılmasıdır. Toplumun aydınlatılması için de laik ve bilimi önceleyen akılcı kültürün inşa edilmesi gerekmektedir. Laik ve akılcı kültürün oluşturulması ise dinin ve eski kültüre ait geleneğin sosyal hayattaki ağırlığına son verilmesi ile mümkün olabilecektir. Türk modernleşmesi, toplumsal bir talep veya tarihsel bir sürecin sonucu olarak ortaya çıkmamış, daha önce Osmanlı'da görüldüğü gibi yönetici seçkinlerin bir projesi olarak, yukarıdan aşağıya uygulanmaya konmak suretiyle topluma benimsetilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte toplumu eğitmek ve modernleşmeyi benimsetmek görevi de bürokrat aydınlara verilmiştir. Dolayısıyla

bürokrat aydınlar toplum aydınlanıp, akılcı bir bakış açısı kazanana kadar onun adına karar vermeye yetkili olacaklardır. Tek parti döneminin bu bürokratik vesayetçi yönetim uygulaması “halka rağmen halk için” parolası ile ifadesini bulmuştur (Söğütü, 2010, s. 53-58).

Cumhuriyetin ilk yılları toplumu aydınlatmak ve reformları benimsetmekle görevlendirilen bürokrasinin, toplumsal statü ve saygınlık açısından “altın dönemi” olarak nitelendirilmektedir. Cumhuriyetin ilanından Cumhuriyet Halk Partisinin iktidarı kaybettiği 1950 yılına kadar geçen dönemde siyasi seçkinlerle bürokratik elitler Cumhuriyet Halk Partisi şemsiyesi altında kaynaşmış durumdadır. Siyasal seçkinlerle özdeşleşen bürokrasi, Cumhuriyet reformlarının halka benimsetilmesinde etkin bir rol oynamıştır (Göküş, 2000, s. 25).

Tek parti yönetimi, modernleşme projesini hayata geçirecek reformların uygulanmasında ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı bürokrasisinden yararlanmıştır. İçişleri Bakanlığı devlet bürokrasisi içerisinde en güçlü zamanını tek parti iktidarı döneminde yaşamıştır. Bu dönemde Bakanlığın itibarı dışişleri, maliye ve savunma bakanlıklarının üzerinde olmuştur. 1930’da başlayan devlet-parti özdeşleşmesi 1936 yılında daha da güçlü hale gelmiştir. Bu dönemde İçişleri Bakanı Cumhuriyet Halk Partisi’nin genel sekreteri, valiler de partinin il başkanı olmuşlardır. İlçelerde de kaymakamlar aynı misyonu üstlenmişlerdir. Dolayısıyla mülki idare amirleri yönetsel görevlerinin yanında siyasi işlerle de uğraşmışlar ve siyasal açıdan da güçlü kişiler haline gelmişlerdir. Tek parti iktidarının ulus inşa etme ve modern toplum oluşturma projesinin sahada uygulayıcılarının mülki idare amirleri olması, onların yetki, görev ve statü açısından güçlü bir pozisyona gelmelerinde etkili olmuştur (Eryılmaz, 2011, s. 261).

Tek parti iktidarı döneminde “halk için halka rağmen” parolasıyla uygulamaya konulan reformlar halkın sosyal ve ekonomik anlamda kalkınmasını sağlayamamış, refah seviyesinde bir iyileşme gerçekleştirilememiştir. Bunun yanında modernleşme ideali doğrultusunda din ve gelenekten uzaklaşma veya kopma olarak değerlendirilen uygulamalar, Osmanlı’dan devralınan yöneten yönetilen zıtlaşması veya devlet vatandaş kopukluğunu daha da artırmıştır.

II. Dünya Savaşı’nın yol açtığı ekonomik sıkıntılar nedeniyle getirilen yol vergisi, hayvan vergisi ve daha çok gayrimüslim zenginleri etkileyen varlık vergisi gibi uygulamalar Cumhuriyet Halk Partisi’ne olan hoşnutsuzluğu daha da artırmıştır. Söz

konusu vergilerin tahsilinde zor kullanılması ve cezalandırma yöntemine başvurulması, savaş döneminde bürokratları kayıran gıda ve ihtiyaç maddeleri dağıtımı ve fiyat politikasının uygulanması, memurların halkı küçümseyen tutum ve davranışları tek parti iktidarına duyulan öfkenin iyice gün yüzüne çıkmasına neden olmuştur (Yalçındağ, 1970, s. 56).

İçeride tek parti iktidarına karşı oluşan hoşnutsuzlukları bir nebze olsun azaltabilmek dışarıda ise Doğu Anadolu ve Boğazlar konusunda ki talepleri nedeniyle oluşan Sovyet tehdidine karşı Amerika'ya yakınlaşmak ve Batı'nın desteğini almak amacıyla olan İsmet İnönü, muhalefete karşı tutumunu yumuşatmış ve 19 Mayıs 1945'te rejimi daha demokratik kılacak önlemlerin alınacağı sözünü vermiştir. Aynı yıl mecliste görüşülen ve tartışmalar yaşansa da oy birliğiyle kabul edilen Çiftçi Topraklandırma Kanunu, kendisi veya yakınları toprak sahibi olan milletvekillerini partileşme konusunda harekete geçirmiş ve 7 Ocak 1946 tarihinde Demokrat Parti resmen kurulmuştur (Zürcher, 2007, s. 303-308). Demokrat Parti'nin kurulması ile çok partili siyasal hayata geçilmiş ve bu durum kendisine toplumu modernleştirerek dönüştürme misyonu yüklenen bürokratik elitlerin giderek güçlerini yitirecekleri bir sürecin başlangıcı olmuştur (Eryılmaz, 2011, s. 262). Sonuç olarak isminde halk olmasına rağmen, "çevre" veya "kenar" olarak nitelenen geniş halk kitleleri tarafından askeri ve sivil bürokrasinin partisi olarak görülen Cumhuriyet Halk Partisi 1950 yılında yapılan ilk serbest seçimde iktidarı kaybetmiştir.

1950-1960 dönemi bürokratlar için statü ve saygınlık açısından güç kaybının yaşandığı bir dönem olmuştur. Demokrat Partinin iktidara gelmesi ile toplumsal talepler siyasal sistemde karşılık bulmaya başlarken, tek parti döneminin oluşturduğu paradigma da tersine dönmeye başlamıştır. Başka bir deyişle artık toplum, devlet veya bürokrasinin taleplerine göre değil, tam tersi bürokrasi veya onun temsil ettiği devlet, toplumun taleplerine göre biçimlenmek zorunda olacaktır; ancak bürokratik elit sınıf veya askeri ve sivil bürokrasi siyasaların oluşturulmasında bilimin yerini halkın taleplerinin almaya başlamasını kabullenememiş ve bu durumu Atatürkçülük'ten kopuş olarak nitelendirmiştir. Bürokratik seçkinlere göre halk henüz yeterli ölçüde aydınlanmadığından doğru karar verebilme ve politika oluşturabilme olgunluğuna veya rüştüne sahip değildir. Dolayısıyla toplumu biçimlendirme ve siyasalar oluşturma konusunda eski güçlerini kaybettiklerini gören bürokratlar yeni durumu kabullenmek istemedikleri gibi siyasetin emrine girmeye de razı olmamışlardır. Dolayısıyla 1950

sonrasında Türkiye’de siyaset, politik seçkinlerle bürokratik elitler arasında bir güç mücadelesine dönüşmüştür (Söğütü, 2010, s. 60-61).

1950 yılında Demokrat Partinin iktidara gelmesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin profili de önemli ölçüde değişime uğramıştır. Tek parti döneminde meclis askeri ve sivil bürokrasinin hâkimiyetinde şekillenmiştir. 1920-1946 döneminde meclisin toplam üye sayısının yaklaşık yarısı bürokratlardan oluşmuştur (Göküş, 2000, s. 25). Buna karşın 1950 seçimlerinde CHP 69 milletvekili çıkarırken DP 408 sandalye kazanmıştır. DP ile CHP milletvekilleri arasındaki en büyük fark DP milletvekilleri içerisinde bürokrat veya asker milletvekilinin neredeyse hiç bulunmayışıdır (Zürcher, 2007, s. 321). 1950 seçimleri ile birlikte mecliste avukat, doktor, mühendis gibi profesyonellerin ve işadamlarının oranı artmıştır. Dolayısıyla Demokrat Parti iktidarında siyasal partiler önem kazanmış ve siyasal partiler aracılığıyla değişimin yönünü toplum belirlemeye başlamıştır (Eryılmaz, 2011, s. 263).

Demokrat Parti döneminde mülki idare ve devletin toprak üzerinde örgütlenmesine yönelik kapsamlı bir değişim veya düzenleme olmamıştır (Apan, 2014, s. 114). Bununla birlikte “9 Temmuz 1953 tarih ve 6129 sayılı Kanun” ile Uşak il yapılmış ve il sayısı 64’e yükselmiştir. 1954 yılında “6418 sayılı Kanun” ile Adıyaman, “6419 sayılı Kanun” ile Sakarya illeri kurulmuştur. “6429 sayılı Kanun” ile de Kırşehir’in ilçeye dönüştürülmesi ve Nevşehir ilinin kurulması ile il sayısı 66’ya çıkmıştır. 1957 yılında “7001 sayılı Kanun” ile Kırşehir’in yeniden il yapılması ile il sayısı 67’ye ulaşmış ve 1989 yılına kadar bu sayı değişmemiştir (Sanal, 1998, s. 189-191).

II. Dünya Savaşı’ndan sonra kalkınma politikaları ile sosyal ve ekonomik açıdan benzer özellik gösteren yerlerin bir araya toplanması anlamında “bölge” olgusu ön plana çıkmıştır (Keskin, 2007, s. 352). Demokrat Parti döneminde özel sektör teşvik edilirken devletçilik uygulamalarına da devam edilmiştir. 1951-1960 döneminde 13 yeni kamu iktisadi teşebbüsü kurulmuştur. KİT’lerin sayı ve nitelik olarak artması ekonomik işlevli bürokrasinin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Ekonomik işlevli bürokrasi, klasik işlevli bürokrasinin denetim alanı dışında bölgesel düzeyde örgütlenerek idari taksimatta yeni bir kademe olarak “bölge” yönetimlerini oluşturmuştur (Eryılmaz, 2011, s. 263). 1960’lı yılların başları kalkınma ve planlama rüzgârının etkisi ile mülki idari taksimatta reformun yapılmasına yönelik tartışmaların yoğun yaşandığı yıllar olmuştur (Keskin, 2007, s. 352).

1950 sonrasında ABD referans alınarak mülki idarenin görev ve yetki alanı dışında oluşturulan Karayolları, Devlet Su İşleri, Köy Hizmetleri gibi yeni genel müdürlükler il sisteminin ve dolayısıyla mülki idarenin yetki ve güç kaybına neden olmuştur. 1950 seçimlerinin değiştirdiği siyasal ve toplumsal yapı, beraberinde bürokratik düzenin ve yerel yönetim politikalarının da değişmesini getirmiştir. 1950 öncesinde bayındırlık, tarım, eğitim, sağlık gibi farklı alanlarda tek sorumlu olan il özel idarelerinin bu yetkilerinin yeni dönemde merkezi idare tarafından devralınması ancak 1913 tarihli yasa değiştirilmediğinde il özel idarelerinin de bu alanda yetkili ve görevli olmaya devam etmeleri yine il özel idarelerinin geliştirdikleri üretime dönük yatırım alanlarının özel sektöre bırakılması gibi uygulamalar il özel idarelerini küçülten, il özel idareleri ile merkezi kuruluşlar arasında yetki ve görev çakışmasına yol açan, merkezileşmeyi güçlendiren, yerelleşmeyi zayıflatan ve mülki idarenin yetkilerini aşındıran gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır (Apan, 2014, s. 115).

1960 yılında gelindiğinde politik seçkinlerle bürokratik elitler arasındaki güç mücadelesi 27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile sonuçlandı. Darbeden sonra bürokrasi yeniden güçlenmeye başlamıştır. Bürokrasinin güçlenmesinde teknik bir kurum olan Devlet Planlama Teşkilatının kurulmasının önemli rolü olmuştur. Bürokrasinin teknik bir vasıf kazanması siyasetçilerin teknokratların bilgi ve uzmanlığına duydukları ihtiyacı artırmış ve bürokratlar kamu politikalarının belirlenmesinde yeniden söz sahibi olmaya başlamışlardır (Eryılmaz, 2011, s. 264).

2.2.3.2. 1961 Anayasası Dönemi

1960 askeri darbesi mülki idare açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuş ve bu tarihten sonra mülki idare amirleri yeniden güç kazanmaya başlamıştır. Askeri darbe ile demokrasiye ara verilmiş ve mülki idare amirleri, görevli oldukları il ve ilçelerde belediye başkanı olarak görevlendirilmişlerdir. Bu durum belediyelerin mülki idarenin denetimine geçmesini sağlamıştır (Apan, 2014, s. 116).

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra hazırlanan 1961 Anayasası'nın 115 inci maddesine göre "Türkiye, merkezi idare kurulumu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir."

Görüldüğü üzere 1961 Anayasasında 1921 ve 1924 Anayasalarından farklı bir şekilde mülki kademe olarak sadece il sayılmıştır. Bu durumda il dışında kalan kaza ve nahiyeler anayasal güvencelerini kaybetmişlerdir. Dolayısıyla Anayasa illerin altında yer alacak olan idari kademelenmeyi belirleme yetkisini Kanun Koyucunun takdirine bırakmıştır (Keskin, 2007, s. 268). Bununla birlikte anayasa da belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, yetki genişliğine sahip bölge kuruluşlarının oluşturulabileceği belirtilerek, 1950 yılından itibaren kurulmaya başlayan bölgesel kuruluşlar anayasal altyapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca illerin idaresinde sadece yetki genişliğinden bahsedilmiş, görevler ayrılığı ilkesine yer verilmemiştir.

Yine merkezi idare kuruluşu oluşturma ölçütlerine 1921 ve 1924 Anayasalarından farkı olarak “kamu hizmetlerinin gerekliliği” ölçütü eklenmiştir. Anayasanın amir hükmüne uygun olarak 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda 1964 yılında yapılan değişiklikle “kamu hizmetlerinin gerekliliği” ölçütü eklenmiş ve bucakların kasaba ve köylerden meydana geldiği ifadesi çıkartılmıştır. Yapılan bu değişiklik sonucunda “Türkiye’nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara bölüneceği, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği hüküm altına alınmıştır.” Böylece 1961 Anayasasına uygun olarak “görevler ayrılığı” ilkesi Kanundan çıkartılmıştır (Keskin, 2007, s. 268).

Bakanlıkların il teşkilatı ve bu teşkilatın başındaki şube başkanları tek tek sayılmayarak bu hususlar her bakanlığın kuruluş yasasına bırakılmışlardır. Valinin atanmasına ilişkin usul belirlenmiş ve her ilde vali yardımcılığı kurulmuştur. 5442 sayılı Kanun da valilerin birkaç ili kapsayan memuriyetlerin yani bölge kuruluşlarının kendi il sınırları içerisindeki işlerini gözetleme ve denetleme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir (Sanal, 1998, s. 193).

1961 Anayasası ile anayasal temele kavuşan bölge kuruluşlarının ortaya çıkmasında hizmetin gerekleri veya teknik gereksinimler kadar merkezin dolayısıyla valinin denetimi dışına çıkma gayreti de etkili olmuştur. Bölgesel örgütlenme ile birlikte bazı bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar açısından taşra teşkilatı “bölge”, “il” veya “ilçe” şeklinde değişikliğe uğramıştır. Böylece bölge, il üzerinde yeni bir hiyerarşik idari yapı haline gelmiştir (Eryılmaz, 2011, s. 135).

Bununla birlikte bölgesel örgütler mahalli idareler ile mülki yönetim birimleri için merkezi bütçeden ayrılan paya da ortak olmuşlardır. Dolayısıyla bu durum merkeziyetçi ve bürokratik yapıyı güçlendirmiştir. 1950’li yıllardan itibaren artan göç ve düzensiz kentleşme olgusu mahalli idarelerin yükünü artırmış ve onları merkezi idareye daha fazla bağımlı hale getirmiştir (Mahmutoğlu, 2011, s. 148).

2.2.3.3. 1982 Anayasası Dönemi

12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra hazırlanan 1982 Anayasası 1961 Anayasasının illerin düzenlenmesini yönelik getirmiş olduğu hükümleri aynen benimsemiştir. Merkezi İdare Başlığını taşıyan 126 ncı maddesine göre “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği ilkesine 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”. Görüldüğü üzere illerin oluşturulmasında “coğrafya durumu”, “ekonomik şartlar” ve “kamu hizmetlerinin gerekleri” ölçütü aynen korunmuştur. 1982 Anayasası da merkezi idare kuruluşu olarak sadece İl’i düzenlemiş ve illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine göre olacağını belirtmiştir.

Son olarak 1957 yılında Kırşehir’in yeniden il yapılmasıyla 67 olan il sayısı 1982 Anayasası döneminde 81’ e ulaşmıştır. Buna göre 1989 yılında “3578 sayılı Kanun” ile Aksaray, Bayburt, Karaman ve Kırıkkale ilçeleri il statüsüne çıkarılmış ve böylece il sayısı 71 olmuştur. 1990 yılına gelindiğinde “3647 sayılı Kanun” ile Batman ve Şırnak ilçeleri il haline getirilmiş ve il sayısı 73’e çıkmıştır. Yine 1991 yılında “3760 sayılı Kanun” ile Bartın ilçesi il haline getirilmiş ve il sayısı 74’e yükselmiştir. 1992 yılında “3806 sayılı Kanun” ile Ardahan ve Iğdır ilçeleri il haline getirilerek il sayısı 76’ya çıkarılmıştır. 1995 yılında “550 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” ile Karabük, Kilis ve Yalova ilçeleri il haline getirilmiş ve il sayısı 79’a ulaşmıştır. 1996 yılında “4200 sayılı Kanun” ile Osmaniye ilçesi il haline getirilerek il sayısı 80’e ve 1999 yılında 584 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” ile Düzce ilçesi il haline getirilerek il sayısı 81’e ulaşmıştır (Sanal, 1998, s. 194-199).

1982 Anayasasının kabulünden sonra Bülent Ulusu Hükümeti zamanında “24 Haziran 1983 gün ve 73 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” ile bölge valiliği sistemine geçilmek istenmiştir. Buna göre Türkiye Ankara, İstanbul, İzmir, Adana,

Konya, Kayseri, Diyarbakır, Erzurum olmak üzere sekiz bölgeye ayrılarak bu bölgelere bağlanacak iller belirlenmiştir. Ancak bölge valiliği sistemi 73 sayılı KHK'nın 1984 tarihli "333 sayılı Kanun" ile yürürlükten kaldırılması sonucu uygulamaya konamamıştır. 73 sayılı KHK'nın TBMM tarafından yürürlükten kaldırılmasının en önemli nedeni olarak, 1982 Anayasasının il idaresinin üzerinde yeni bir mülki idare kademesi oluşturulmasına olanak tanımadığı gösterilmiştir. Anayasaya göre merkezi idarenin taşra birimi İl idaresidir. (Eryılmaz, 2011, s. 264).

Bölge valiliğinin reddedilmesinden sonra bölge yönetimi konusunda farklı uygulamalar gündeme gelmiştir. "19.7.1987 tarih ve 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)" ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yer alan Bingöl, Diyarbakır, Elâzığ, Hakkâri, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Tunceli ve Van illerini kapsamına alan "olağanüstü hal" bölge valiliği kurulmuştur. Sonradan Batman ve Şırnak illeri de OHAL Bölge Valiliği kapsamına dâhil edilmiş, Mardin ili ise çıkarılmıştır (Keskin, 2007, s. 434).

Bölge yönetimi konusunda bir diğer uygulama "27.9.1989 tarih ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK" ile oluşturulan GAP İdaresidir. GAP Projesi, Mardin, Şanlıurfa, Adıyaman, Diyarbakır, Siirt, Batman, Şırnak, Kilis ve Gaziantep illerini kapsamaktadır. Merkezi bir kuruluşun bölge teşkilatı niteliğinde olan ve yerel yönetim özellikleri taşımayan GAP İdaresi gibi proje uygulama kuruluşlarının Türk idare sistemi içerisindeki konumlarını belirlemek güçtür. Bu tür kuruluşlar bir "bölgesel proje idaresi" görünümüne sahiptir. Daha sonra sınırları sosyoekonomik gelişmelere bağlı olarak değişmeyen "su havzaları" baz alınarak oluşturulan Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi (DOKAP), Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi, Zonguldak-Karabük-Bartın Bölgesel Gelişim Projesi gibi bölgesel projeler uygulanmaya başlanmıştır (Keskin, 2007, s. 434-436).

Bölgesel yönetim konusunda oluşturulan bir diğer yapıda 1999 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB)'ne aday ülke statüsü kazanmasından sonra ortaya çıkan ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması amacını taşıyan kalkınma ajanslarının kuruluşu ile olmuştur. 1999 yılının Aralık ayında gerçekleştirilen Helsinki zirvesinde Türkiye AB tarafından aday ülke olarak kabul edilmiştir. Bu gelişmeye bağlı olarak Türkiye tarafından AB'ye Katılım Ortaklığı Belgesi imzalanmış ve gereken şartların sağlanabilmesi amacıyla bir Ulusal Program

hazırlamıştır. Hazırlanan Ulusal Programın gereği ve AB'nin de isteği ile Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet İstatistik Enstitüsü ve İçişleri Bakanlığı tarafından oluşturulan bir komisyon, istatistik bölgelerinin oluşturulması için görevlendirilmiştir. Bu komisyonun çalışmaları sonucunda 28.09.2002 tarih ve 4720 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Bakanlar Kurulu Kararıyla İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması adı altında Türkiye, Düzey 1'de 12, Düzey 2'de 26 ve Düzey 3'te 81 bölgeye ayrılmıştır. Düzey 3 bölgeleri, illerden oluşmaktadır. Türkiye'de istatistiki bölgelerinin oluşturulmasında, mevcut coğrafi bölgeler dikkate alınmamış; başta nüfus olmak üzere, kültürel yapı ve illerin gelişmişlik durumu gibi kriterler göz önünde bulundurulmuştur (Taş, 2006, s. 191-192).

Ülkemizde kurulan kalkınma ajanslarının hukuki dayanağı 2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanundur. Ülkemizde kalkınma ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak ve bölgeler arası ve de bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla Düzey 2 bölgelerinde kurulmuştur. Türkiye'de 2006 yılında İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları pilot uygulama olarak faaliyete geçmiştir. Süreç 2008 yılında 8, nihayet 2009 yılında da 16 adet olmak üzere toplamda 26 kalkınma ajansının Düzey 2 bölgelerinde tüm ülkede faaliyete geçmesiyle tamamlanmıştır.

Yerel kalkınmanın öncüsü olarak kurulan kalkınma ajanslarına, kuruldukları ilk günden itibaren kuşku ile yaklaşmıştır. Bu tereddüdün ardında yatan etken, ajanslarla oluşturulan sistemin Türk kamu hukuku içinde tanımsız oluşu ve belirli kesimler tarafından ülkeyi bölünmeye ve federalizme götürecektir yapılar olarak görülmeleridir. Bunun yanında bölgesel farklılıkları gidereceği iddiasıyla kurulan ajansların, iller ve bölgeler arasında yeni çekişmelere yol açacağı ve bürokrasiden şikâyet edilen bir dönemde yeni idari kademeler oluşturulması eleştirilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ GELİŞİMİ VE BU DOĞRULTUDA VALİLİK VE KAYMAKAMLIKLARDA YAŞANAN GELİŞMELER

3.1. YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ORTAYA ÇIKIŞI

3.1.1. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışına Etki Eden Ekonomik Koşullar

Yeni kamu yönetimi anlayışı, iletişim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlenen değişim ve başarılı uygulamalardan hareketle geleneksel yönetimin yapı ve işleyişine yöneltilen eleştirilerden doğmuştur. 1970’lerde ortaya çıkan krizlerin sebebi olarak, kamu yönetiminin klasik örgüt ve işleyiş yapısı görülmüş ve özel sektör yöntem ve uygulamalarının kamuya aktarılması sağ iktidarlar tarafından şiddetle savunularak uygulamaya konmuştur. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi paradigması temelinde neo-liberal anlayışın ve özel sektör yöntem ve tekniklerinin yer aldığı, minimal devlet görüşünü savunan bir yönetim stratejisidir (Çevikbaş, 2012, s. 15-16). Geleneksel yönetimin yerine “yeni” olarak ifade edilen yönetim anlayışının ikame edilme düşüncesinin temelinde, geleneksel yönetimin “katı”, “hantal” ve “merkeziyetçi” yapısı nedeniyle küresel, ekonomik ve toplumsal dinamiklerin gerektirdiği dönüşümü gerçekleştirecek kabiliyete sahip olmadığı anlayışı vardır.

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de devletin, dolayısıyla kamu yönetiminin yapı ve işleyişinin tartışılmaya başlanması ve akabinde yönetim anlayışına yönelik giderek artan değişim talepleri, ekonomik krizlerin faturasının kamu yönetimine çıkarılması sonucunda olmuştur. 1970’li yıllarda dünya genelinde etkileri görülen ekonomik krizlerden, Türkiye de fazlasıyla nasibini almış ve yaşanan bütçe açıkları, ekonomik darboğazlar ve kıtlıkların devlete ve dolayısıyla vatandaşlara faturası ağır olmuştur. 1970’lerde Avrupa’da ortaya çıkan stagflasyon krizi ile birlikte Refah Devleti uygulamaları ağır şekilde eleştirilerek, büyüyen kamu sektörü krizin sorumlusu ilan edilmiştir. Başta ABD ve İngiltere’de olmak üzere liberal politikalar tekrar yükselişe geçmiş ve kamu yönetiminde paradigma değişimi güçlü bir şekilde tartışılarak uygulamaya konmaya başlamıştır.

Ülkemizde geleneksel yönetimin sorgulanarak, yeni kamu yönetimi uygulamalarının peyderpey hayata geçirilmesi, tıpkı dünya genelinde olduğu gibi yaşanan ekonomik ve mali krizlere bağlı olarak devletin yapı ve işleyişine getirilen eleştiriler sonucunda olmuştur. Bu nedenle konumuzla yakından ilişkili olması dolayısıyla ekonomik ve mali krizlere bağlı olarak kamu yönetiminde ortaya çıkan değişimi ortaya koyabilmek için Türkiye ekonomisinin çeşitli dönemler itibarıyla görünümüne ve yaşadığı krizlere kısaca bakmakta yarar vardır.

Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılından büyük ekonomik buhranın yaşandığı 1929 yılına kadar izlenen ekonomi politikasının temelini, devlet eliyle milli bir burjuvazinin oluşturulması ve liberal kapitalizme uygun şekilde özel sektör eliyle sanayileşmenin gerçekleştirilmesi oluşturmuştur; ancak sermaye yetersizliği ve girişimci nüfusun istenen düzeyde olmaması nedeniyle kısa sürede bu yöntemin başarılı olamayacağı görülmüştür. Bu dönemde tarım sektörüne özel önem verilmiştir. 1923-1929 dönemi milli gelirdeki artışa paralel olarak toplumun tüm kesimlerinin refah seviyelerinde artışın görüldüğü bir dönem olmuştur. Savaştan yeni çıkan ve kapitalizmin olmazsa olmaz şartı kabul edilen yeterli sermaye birikimine ve girişimciye sahip olmayan Türkiye, 1929 buhranının da etkisiyle 1930-1939 döneminde devlet eliyle sanayileşme politikası izlemiştir. 1934-1939 yılları arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, sanayinin altyapısının geliştirilmesinin temel dayanağı olmuştur. Dönemin başarıyla uygulanan ekonomi politikasının temelinde korumacılık ve devletçilik anlayışı ile karma ekonomi modeli vardır. Karma ekonomi modelinin bir gereği olarak kamu ve özel sektör rekabet içerisinde değil birbirini tamamlayıcı bir unsur olarak iktisadi sahada faaliyette bulunmuşlardır. Söz konusu dönemde sanayinin büyüme hızı Cumhuriyet tarihinde rekor seviyede % 10,3 olarak gerçekleşmiştir. Korumacı politikanın bir sonucu olarak ithalatın kısılması neticesinde 1938 yılı dışında dış ticaret açığı oluşmamış ve ödemeler dengesi sağlanmıştır (Uçkaç, 2010, s. 425-426).

Türkiye 1944 yılında uluslararası para sisteminin kurallarını belirleyen Bretton-Woods Antlaşmasını kabul ederek IMF'ye, "19 Şubat 1947 tarih ve 5016 sayılı Kanun"la da Dünya Bankasına üye olmuştur. Bu durum Türkiye'nin siyasi ve ekonomik alanda liberal politikaları benimsediğinin ilanıdır (Akyıldız ve Eroğlu, 2004, s. 50).

Türkiye 1948 yılında Marshall Planı kapsamında dış yardım alan ülke pozisyonuna gelmiş ve ekonomide dışa açılma ve serbestleşme yönünde değişimler başlamıştır. 1946-1960 döneminde ithalatın serbestleştirilmesi sonucu dış ticaret açıkları artmış ve oluşan açıkların yabancı sermaye, dış yardım ve kredilerle finanse edildiği bir ekonomik yapı oluşmuştur (Uçkaç, 2010, s. 426). Böylece tek parti döneminin “Denk Bütçe” ve “Denk Ödemeler Dengesi” ilkeleri terk edilerek genişlemeci para ve maliye politikaları uygulamaya konmuştur. Bu politikalar neticesinde dış ticaret açığı ve dış borç miktarı büyümüştür. Dış açığın kapatılması amacıyla batılı ülkelere yardım istenmiş, ancak bu istemin karşılanmaması sonucunda Türkiye ekonomisi kriz sürecine girmiştir. 1955 ve 1958 yıllarında yapılan devalüasyonlarla birlikte “ithal ikameci ve korumacı” politikalara tekrar dönülmüştür. Bununla birlikte aynı dönemde siyasi kaygılarla Kamu İktisadi Teşebbüslerin (KİT) de kurulduğu görülmektedir (Akyıldız ve Eroğlu, 2004, s. 51-52).

Türkiye 1960 yılından sonra tekrar planlı kalkınma dönemine girmiştir. Hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları, 1963 yılından itibaren uygulamaya konmuştur. 1960-1980 döneminde ithal malların yurt içinde üretilmesini amaçlayan “ithal ikameci” sanayileşme modeli benimsenmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası konjonktürde son derece yaygın bir uygulama alanı bulan “sosyal devlet” modeli ve Keynesyen iktisat politikası, Türkiye’de de hâkim politika haline gelmiştir. Keynesyen müdahaleci ekonomi politikaları ile kamu sektörünün aşırı büyümesi sonucunda kamu finansman açıkları oluşmuştur. Bu nedenle ekonomik ve mali krizlerin baş sorumlusu olarak kamu finansman açıklarının müsebbibi Keynesyen iktisat politikaları gösterilmiştir. 1960-1980 döneminde dış ticaret dengesi ile cari işlemler dengesi (1973 yılı hariç) sürekli açık vermiş, dış borç stoku da hızla büyümüştür. Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu bu negatif tabloya dünya genelinde petrol şokuyla oluşan stagflasyon krizi de eklenince 1970’lerin sonunda tekrar ekonomik kriz patlak vermiştir (Akyıldız ve Eroğlu, 2004, s. 53-54).

Dolayısıyla dışa kapalı bir ekonomik modele sahip olan Türkiye ekonomisi yapısal sorunlarını çözmeyi başaramamış ve 1970’li yıllarda sürekli tırmanan cari işlemler açığı, enflasyon ve bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmıştır. Dış ticaret açığı ile kamu bütçe açıklarının yabancı sermaye ve dış kaynaklı rezervlerle finansmanı yoluna gidilmesi, dış borç stokunun büyümesine ve borçlanma yapısının bozulmasına neden olmuştur. Türkiye ekonomisi içeride bu yapısal sorunlarla boğuşurken, küresel

piyasada 1973 yılında yaşanan Petrol Krizi, petrol fiyatlarının yükselmesine neden olmuş ve bu durum ülkenin döviz ihtiyacını daha da artırmıştır. 1970'lerde yaşanan dış ticaret açığı ve döviz sıkıntısı dönemin Başbakanı Süleyman Demirel tarafından “70 sente muhtacız” şeklinde ifade edilmiştir. Dış ticaret açığı ve döviz dar boğazına ilave olarak, dış kredilerin de kesilmesi sonucunda, tüketim mallarının üretiminde girdi olarak kullanılan ara mallarının ithalatı gerçekleştirilememiştir. Bu durum nihai tüketim mallarına olan iç talebin karşılanamamasına yol açmıştır. Bunun sonucunda da kıtlıklar ve karaborsa kuyrukları ortaya çıkmıştır (Bayrak ve Kanca, 2013, s. 2). 1970’li yıllardaki ekonomik krizleri anlatmak için kullanılan “tüp gaz kuyrukları” ve “sana yağı kuyrukları” gibi ifadeler, dönemin Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu durumu özetler niteliktedir.

Türkiye ekonomisini yaşadığı bu kriz ortamından çıkarmak amacıyla “24 Ocak 1980 İstikrar Programı” uygulamaya konulmuştur. 24 Ocak kararlarıyla Türkiye ekonomisinde kapsamlı bir yapısal değişiklik öngörülmüştür. Bu kapsamda dış ticarete serbestleşmeye gidilmiş, ihracata teşvikler getirilmiş, esnek kur politikasına geçilmiş, Bankacılık Kanunu çıkarılmış, Sermaye Piyasası Kurulu ve Menkul Kıymetler Borsası oluşturulmuş; ancak hedeflendiği şekilde ekonomik krizlere sebep olan yapısal sorunlar ortadan kaldırılamamış, kamu finansman dengesi sağlanamamış ve oluşan kamu açıkları borçlanma yoluyla kapatılmıştır. Kamu yönetimi borçlanma ihtiyacını karşılayabilmek için, borç faiz oranlarını artırmıştır. Faiz oranlarındaki sürekli artış borç-anapara-faiz yükünün artmasına dolayısıyla transfer harcamalarının yükselmesine ve ülkenin borç-faiz-borç kısır döngüsüne girmesine neden olmuştur. Türkiye ekonomisinin yaşadığı bu yapısal ve makroekonomik sorunların sebeplerinden biri de seçimleri kazanmaya yönelik olarak uygulanan kısa vadeli popülist politikalarıdır. 1980-1990 arasındaki 10 yıllık sürede 5 hükümet görev yapmıştır. Bu durum makroekonomik dengenin kurulamayışının en önemli politik nedenidir (Bayrak ve Kanca, 2013, s. 3-6). Dolayısıyla bu dönemde yaşanan siyasi istikrarsızlık ve hükümet krizleri, iktisadi krizlerin de en önemli nedenleri arasında yer almaktadır.

Yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmek amacıyla 1989 yılında alınan “Konvertibiliteye Geçiş” kararı ile yabancı sermayenin ülkeye giriş ve çıkışına ilişkin her türlü kısıtlama kaldırılmıştır. Bu tarihten itibaren Türkiye ekonomisi “sıcak para” olarak adlandırılan kısa vadeli yabancı finansal sermaye hareketlerinden önemli ölçüde

etkilenmiştir. 1994, 1999 ve 2001’de yaşanan krizlerde “sıcak para” çıkışları en önemli etken olarak gösterilmiştir (Aydilek ve Kazkondu, 2016, s. 178-179).

24 Ocak kararlarıyla birlikte Türkiye ekonomisi 1990 Körfez Krizine kadar süren on yıllık dönemde canlanma eğilimine girmiş, ancak bu dönemde de dış borç stoku ve kamu kesimi borçlanma gereği yani kamu finansman açıkları tekrar yükselmeye başlamıştır. Türkiye ekonomisi için dış borç stoku ve kamu finansman açıkları ekonomik krizi işaret eden iki önemli parametredir (Akyıldız ve Eroğlu, 2004, s. 55).

Türkiye 1990’lı yıllara gelindiğinde “enflasyon canavarı” ile mücadele eden bir ülke görünümündedir. Yüksek enflasyon gelir dağılımını bozarken, kamu gelirlerini de eriterek bütçe açıklarının hızla artmasına neden olmuştur. Bu dönemde artan kamu açıklarının finansmanını sağlamak amacıyla ödenen yüksek faiz oranları ülkeye sıcak para girişini hızlandırmış ve bunun sonucunda Türk Lirası aşırı derecede değerlenmiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak iş gücü maliyetlerindeki artış ve ihracattaki düşüş sonucunda Türkiye ekonomisi rekabet edebilirliğini kaybetmeye başlamıştır. Sonuç olarak Türkiye ekonomisi 1994 yılı başında ciddi bir ekonomik krizle karşılaşmıştır. Yaşanan krizden çıkışın reçetesi olarak dönemin Başbakanı Tansu Çiller tarafından 5 Nisan 1994 kararları açıklanmış ve uygulamaya konmuştur (Bayrak ve Kanca, 2013, s. 6-7). Türkiye içinde bulunduğu krizi 1994 yılında yapılan devalüasyon ve alınan diğer tedbirler ve özelleştirme uygulamaları ile aşmaya çalışmış; ancak sürekli hale gelen seçim atmosferi ve güçsüz azınlık hükümetleri iktisadi krizin aşılmasının önündeki politik engel olarak yer almıştır. 1996 yılında Gümrük Birliği’nin yürürlüğe girmesi ile birlikte Türkiye’nin dış ticaret açığı daha da büyümüştür (Akyıldız ve Eroğlu, 2004, s. 56).

1990’lı yıllar küreselleşme sürecinin hızlandığı ve dünya piyasalarının giderek birbirine eklemlendiği yıllar olmuştur. Küreselleşmenin bir getirisi olarak birbirine bağlı ve bütünleşmiş hale gelen mali ve finansal piyasalar aracılığı ile dünyanın herhangi bir yerinde ortaya çıkan ekonomik krizden diğer ülke ekonomileri de etkilenir hale gelmiştir. Nitekim 1997 yılında Güney Doğu Asya’da ve 1998 yılında Rusya’da ortaya çıkan küresel kriz Türkiye ekonomisini derinden etkilemiştir. Türkiye ekonomisi 1990’lı yılların sonuna gelindiğinde yine hızla artan kamu açıkları ve yüksek dış borç stoku ile yüksek enflasyon, faiz ve işsizlik oranları ile karşı karşıya kalmıştır (Akyıldız ve Eroğlu, 2004, s. 57).

Bütün bunların yanında 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 da yaşanan depremler ülke ekonomisini 10 milyar dolar kayba uğratarak krizi daha da içinden çıkılmaz hale getirmiştir (Bayrak ve Kanca, 2013, s. 10). Türkiye ekonomisini bir kez daha krizden çıkarmak amacıyla 2000 yılında IMF ile stand-by anlaşması imzalanarak “Enflasyonu Düşürme Programı” uygulamaya konmuştur (Akyıldız ve Eroğlu, 2004, s. 57).

Türkiye 2000’li yılların başına yine ekonomik krizle girmiştir. 9 Şubat 2001’de, Milli Güvenlik Kurulu’nda Başbakan ve Cumhurbaşkanı arasında yaşanan tartışma Türkiye ekonomisinin spekülatif ve kırılgan yapısını ortaya koymuştur. Önemli miktarda sıcak paranın ülke dışına çıkışı ile birlikte döviz krizi yaşanmaya başlanmış ve döviz rezervi 10 milyar dolar erirken, iç borç stokunun ve iç borç faiz ödemelerinin Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)’ya oranı önemli miktarda artmıştır. Faizlerde meydana gelen yükselme kamu ve özel bankaların mali yapısını bozmuş ve bankacılık sektörünü de krize sürüklemiştir. Bankaların artan likidite ihtiyacının karşılanamaması döviz krizini daha da derinleştirmiştir. Yaşanan bu olumsuz tablo Enflasyonu Düşürme Programı’na olan güveni sarsmıştır. Sonuç itibarıyla enflasyonu düşürme programı terkedilerek Kemal Derviş’in yönetiminde “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” uygulamaya konmuştur (Bayrak ve Kanca, 2013, s. 12).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nın (GEGP) temel amacı 27. maddesinde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapının oluşturulması olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede 28. maddesinde “kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin bir daha geri dönüş olmayacak şekilde önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi” nin hedeflendiği belirtilmiştir.

2001 yılında GEGP kapsamında devlette şeffaflığı ve kamu finansmanını güçlendirmeye yönelik düzenlemelerle, mali ve reel sektöre yönelik düzenlemeler, ekonomide etkinliği ve rekabeti artırmaya yönelik önlemler, kamu harcamalarının ve kamu borç stokunun azaltılması ve kamu gelirlerinin artırılmasına yönelik politika ve tedbirler uygulamaya geçirilmişse de başarılı olunamamıştır. 3 Kasım 2002’de yapılan genel seçimlerden zaferle çıkan Adalet ve Kalkınma Partisi IMF ve Dünya Bankası’nın talepleri doğrultusunda 2002-2004 yılları arasında Kemal Derviş’in mimarı olduğu GEGP’yi aynen uygulamıştır (Bayrak ve Kanca, 2013, s. 12-13).

2002-2007 döneminde Türkiye ekonomisi istikrarlı bir büyüme hızına ulaşmış ve yapılan özelleştirmeler sonucunda 33 milyar dolarlık özelleştirme geliri elde

edilmiştir. Ancak ihracatta görülen olumlu gelişmelere rağmen ithalatın daha fazla artması ve dünya genelinde yaşanan enerji fiyatlarındaki artışa bağlı olarak cari işlemler açığı ve dış borç stoku da artış göstermiştir. Bununla birlikte kararlı bir şekilde uygulanan ekonomi ve mali politikalar sonucunda disipline edilen bütçede tasarruf sağlanabilmiş, bütçe ve vergi gelirlerinde önemli oranda artışlar gözlenmiştir. Bu gelişmeye paralel olarak bütçe açığı belirgin bir şekilde azalmış ve kamu borç stoku ile kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ye oranında önemli düşüşler yaşanmıştır. Bu olumlu gelişmelerle birlikte enflasyonist finansman döneminde bol sıfırlara ulaşan TL'den 1 Ocak 2005 tarihinde 6 sıfır atılarak Yeni Türk Lirasına geçilmiştir (Bayrak ve Kanca, 2013, s. 13-15).

3.1.2. Türkiye'de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışına Etki Eden Sosyal Koşullar

Sosyal yapıda yaşanan değişimle birlikte eğitilmiş, hakkını arayan, hizmetin asıl sahibi olarak kendini gören, siyasi otoriteye daha az biat eden ve katılımcılığa önem veren vatandaş profilinin artması kamu yönetiminden ve yöneticilerden beklentilerin değişmesine neden olmuş ve toplumda daha kaliteli hizmet beklentisi artmıştır (Bilgiç, 2013, s.33). Kamu yönetiminin mevcut yapısı ile beklentilerde oluşan bu değişime karşılık veremeyişi veya yetersiz kalması kamuya duyulan güvende azalmaya ve eleştirilere neden olmuştur. Kamu yönetimine yönelik beklentilerin artmasında özel sektörün müşteri memnuniyetini esas alan yönetim pratiği ile teknolojik ilerlemeler sayesinde vatandaşların diğer ülkelerdeki uygulamalardan daha fazla haberdar olması da etkili olmuştur (Haktankaçmaz, 2009, s. 47).

Yaşanan bu gelişmeler sonucunda toplumsal talepleri dikkate alan, katılımcı mekanizmaları işleten, hedefi ve öncelikleri belli olan, şeffaf, hesap verme sorumluluğu ile hareket eden, daha küçük ancak daha etkin bir yapıya sahip olan bir kamu yönetimi talep edilir olmuştur. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici bir işleve büründürülmesi, özel sektör ve sivil toplumla paydaşlık ilişkisi içinde olması öngörülmüştür. Kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum rakip olarak değil birbirlerini tamamlayan unsurlar olarak değerlendirilmeye ve toplumsal talep ve beklentilerin bu kurumların etkileşimi ile karşılanması yoluna gidilmeye başlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 24). Sosyal yapıda ve beklentilerde oluşan değişmeye paralel olarak kamu yönetiminin yapısının değişmesi gerektiği yönünde toplumsal baskılar artmaya başlamıştır.

3.1.3. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışına Etki Eden Siyasal Koşullar

Türk kamu yönetiminin verimli çalışmaması, toplumsal beklentileri karşılayamayışı, performansının düşük olması gibi nedenlerle eleştirilmesinin sebeplerinden biri de ülkemizde yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve koalisyonlardır. Kurulan koalisyon hükümetleri döneminde kamu yönetiminin rasyonel olmayan bir şekilde paylaşımı ve politik kaygılar ön planda tutularak yönetilmesi kamu yönetimini olumsuz etkilemiştir. Ayrıca ülkemizde sağlıklı bir yapıya kavuşturulamayan siyaset ve kamu yönetimi ilişkisi nedeniyle siyaset kurumu bürokrasinin gündelik işleri ile gereğinden fazla meşgul olurken kamu bürokrasisi de siyaset kurumunun belirlemesi gereken politika ve stratejiler konusunda siyaset kurumundan yeterli girdi temin etmeden çalışma geleneğini sürdürmüştür. Bunun sonucunda politikalar ile kamu yönetiminin uygulamalar farklılaşmıştır. Siyaset kurumu kendisine ait görmediği bu politikaları sahiplenmemiş, önem vermemiş ve ihmal etmiştir. Türk kamu bürokrasisi ise rutin işleyişinde bile siyasal müdahalelerle karşılaşmış ve rasyonel olmayan kararlar almaya zorlanmıştır. Bu koşulların meydana getirdiği olumsuzluklar ve uluslararası finans çevrelerinin de baskısı ile ekonomi ve siyaset arasındaki bağlantıların zayıflatılmasına dolayısıyla kamuda yeniden yapılanmaya dönük politikalar gündeme gelmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 77).

3.1.4. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkışına Etki Eden Yönetimsel Koşullar

Dünya ölçeğinde yaşanan siyasi, iktisadi, sosyal gelişmeler teknolojik ilerlemeler yönetsel yapıların değişimini beraberinde getirmiştir. Özellikle bilgisayar ve iletişim teknolojisinde görülen baş döndürücü ilerlemeler, Berlin Duvarı’nın yıkılması ve Sovyetler Birliği’nin çözülmesi ile soğuk savaş döneminin sona ermesine yol açan siyasi hadiseler, bilgi toplumu, küresel ekonomi, çevre, nükleer enerji ve feminizm gibi yeni sosyal hareketler; küresel ve bölgesel organizasyonlar, üretken ve esnek yatay örgütlenme, katılımcı demokrasi ve yönetişimi referans alan siyasal ve yönetsel yapılar; insanı, insani değerleri ve sosyal sorumluluğu önceleyen kültürel yapılar ortaya çıkmıştır (Nohutçu ve Balcı, 2013, s. 16). Katı bir hiyerarşiye, merkezi bir yapıya ve prosedürlere dayanan geleneksel kamu yönetimi, dünyada yaşanan bu değişime ayak uyduramamış ve çözüm üretme kapasitesini yitirerek eleştirilerin odağı

haline gelmiştir. Bunun sonucunda halkın kamu yönetimine karşı memnuniyetsizliği artmış (Ateş, 2013, s. 92).

Ülkemizde de kamu yönetiminin yaşadığı sorunların ve krizlerin temelinde çağın koşullarına ayak uyduramayan ve halkın taleplerine yeterince karşılık veremeyen yönetim anlayışı ve yapısı görülmüştür. Türk kamu yönetiminin başta ekonomik, sosyal, siyasi ve teknolojik olmak üzere birçok alanda yaşanan değişime uyum sağlayamayan bu yönetsel anlayış ve yapısı; değişimi yönetmek yerine ona engel olan, bunun sonucunda ülkemizi kontrol dışı değişimlerin olumsuz etkilerine açık hale getiren, sorunları çözmek yerine yeni sorunlar oluşturan, belirsizlikleri ortadan kaldırmak yerine sürekli yeni muğlaklıklar üreten, halkın güven ve adalet duygusunu zedeleyen bir unsur haline gelmiştir. Dolayısıyla bu haliyle çözüm değil sürekli yeni sorunlar üreten ve ekonomik sorunları besleyen bu karmaşık yapıyı “yönetim” olarak adlandırmak pek mümkün değildir. Bu yönetsel koşullar kamu hizmetlerinin sunumuna egemen olmuş ve liyakati esas almayan, katılımcılığa dayanmayan, halkın temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilke ve uygulamalardan uzak yönetim anlayış ve uygulamaları, yönetimin meşruiyetine ve halkın yönetimi sahiplenmesine büyük zararlar vermiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 81-82).

3.1.5. Türkiye’de Yeni Yönetim Anlayışının Ortaya Çıkmasında Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinin Etkisi

Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarına etki eden faktörlerden birisi de Avrupa Birliği’ne uyum sürecidir. Türkiye’nin yönetim yapısını AB standartlarına kavuşturma çabası kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılan önemli etkenlerdendir. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi ile aday ülke statüsü alındıktan sonra ülkemiz mevzuatı ile kurumsal yapısının Avrupa Birliği’ne uyumu çalışmaları hızlanmıştır. Dolayısıyla AB’ye tam üyelik sürecinde Türk kamu yönetimini çağdaş yönetim ilkeleri ile yeniden organize ederek, topluluk standartlarına ulaştırılması yönünde yürütülen çalışmalar kamu yönetiminde değişimin yönünü tayin eden önemli gelişmelerden biri olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s. 78).

Kamu yönetimlerinin vatandaş memnuniyetini esas alan bir anlayışla yenide düzenlenmesine yönelik dünyada yaşanan gelişmelerin ve Türkiye’nin içinde bulunduğu koşulların etkisi ile kamu yönetimine yönelik eleştiriler ve kamuoyu baskısı artmıştır. Bu baskılar sonucunda Türk kamu yönetimini halkın beklentilerine cevap

verebilecek bir şekilde, çağın gereklerine uygun olarak yeni bir anlayışla yeniden yapılandırma çalışmalarına başlanmış ve özellikle 2003 sonrasında söz konusu çalışmalarda önemli mesafe alınmıştır.

3.1.6. 2003 Sonrasında Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına İvme Kazandıran Reformlar ve Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de 1980 yılına kadar bürokratik ve merkezi bir yönetim kültürü hakim olmuştur. Bu dönemde bürokrasinin katı kural ve usulleri ile emir ve talimatlara uymaya veya şeklen uyuyor gibi davranmaya daha çok dikkat edilmiş, performans ölçümü, kaynakların etkin ve verimli kullanımı, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi bürokrasinin halka karşı sorumluluğuna yönelik çalışmalara ağırlık verilmemiştir. Yine bu dönemde kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları daha çok gündelik sorunların çözümüne odaklanmış ve yapısal sorunlar ikinci planda kalmıştır. Öncelik merkezi idarenin iyileştirilmesine verilmiş, yerel yönetimlerin geliştirilmesi yeterince desteklenmemiştir. 1980 öncesinde ve sonrasında gerçekleştirilen birçok reform çalışması ya kısmen hayata geçirilebilmiş ya da kâğıt üzerinde kalmıştır. 1960’lı yıllarda gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İçişleri Bakanlığınca 1967-1971 yıllarında yürütülen İç Düzen Projesi, 1988-1991 yılında yapılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ve 1984 yılında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı’nın kurulmasını bu çerçevede değerlendirmek mümkündür (Eryılmaz, 2011, s. 69).

Neo-liberal uygulamaların Türkiye’ye ilk yansıması, Süleyman Demirel’in Başbakanlığı döneminde DPT Müsteşarı Turgut Özal tarafından hazırlanan 24 Ocak 1980 kararlarıyla olmuştur (Çevikbaş, 2012, s. 20). 24 Ocak 1980 kararlarıyla ithal ikameci sanayileşme modeli terkedilerek, ihracata dayalı dışa açık liberal ekonomik modele geçilmiştir. Bu değişiklik ekonomik alandaki dönüşümle sınırlı kalmamış, verimlilik, etkinlik, vatandaş odaklılık, örgüt yapısında esneklik, adem-i merkezîyetçilik ve performansa dayalı yönetim gibi kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarını bütüncül bir bakış açısıyla yeniden düzenlemeyi amaçlayan reformları da tetiklemiştir (Eryılmaz, 2011, s. 70). Dolayısıyla 1980’den sonra kamu yönetiminde geleneksel uygulama ve yöntemlerin yerine yeni teknik ve uygulamaların ikame edilmesine yönelik ilk girişimlere başlanmıştır.

Türkiye ekonomisini krizlere sürükleyen negatif tablonun ve yapısal sorunların sorumlusu olarak devletin ekonomik hayattaki ağırlığı ve kamu yönetiminin çağın

gereklarine uygun olmayan yapı ve işleyişi görülmüştür. Bu doğrultuda minimal devlet anlayışı çerçevesinde devleti küçültecek özelleştirme uygulamalarına ve yapısal dönüşümü gerçekleştirecek yasal düzenlemelere ağırlık verilmiştir.

Devletin küçültülmesi politikaları doğrultusunda, 1930-1980 döneminde Türkiye ekonomisinin baş aktörü olarak faaliyet gösteren KİT'ler zarar ettikleri ve devletin sırtında bir yük oldukları gerekçesi ile verimlilik ve etkinlik ilkeleri doğrultusunda sorgulanmış ve özelleştirmelerine başlanmıştır (Aydilek ve Kazkondu, 2016, s. 177). Bu kapsamda 1985-2002 döneminde 8 milyar dolarlık özelleştirme yapılırken (Bayrak ve Kanca, 2013, s. 14); 18.11.2002 – 25.07.2017 tarihleri arasında “blok satış, halka arz ve İMKB’de hisse senedi satışı yoluyla 10 liman, 81 elektrik santrali, 40 tesis/işletme, 3.483 taşınmaz, 3 gemi ve 36 maden sahası ile araç muayene hizmetleri varlık satışı/işletme hakkı devri yoluyla özelleştirilmiş, ayrıca özelleştirme programındaki kuruluşların envanterinde kayıtlı bir kısım makine-teçhizat, demirbaş vb. varlıklar ile bu kuruluşlar adına tescilli markaların satışı yapılmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının tutarı 59 milyar 558 milyon 255 bin dolardır.”(<http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/15-yilda-60-milyar-dolarlik-ozellestirme-40547640> Erişim Tarihi: 10 Ocak 2019).

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminin dönüştürülmesi sürecinde devlet birçok sektörden çekilerek yerini özel teşebbüse bırakmış ve 1990’ların ikinci yarısından itibaren kurulan bağımsız idari otoriteler aracılığı ile düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmeye başlamıştır (Aydilek ve Kazkondu, 2016, s. 178).

3 Kasım 2002 seçimlerini kazanan Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından 3 Ocak 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanan 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP) ile akabinde hazırlanan ancak Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere meclise gönderilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı her ne kadar tartışmalara yol açsa da özünde vatandaş memnuniyetini önemseyen, stratejik planlamayı esas alan, saydam, hesap verebilir, etkin ve performans odaklı bir kamu yönetiminin oluşturulması açısından önemli bir dönemeç niteliğinde olmuşlardır.

Acil Eylem Planının da “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında 45 faaliyetin hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Kamuda dönüşümü gerçekleştirecek olan bu faaliyetler Merkezi İdare, Yerel Yönetimler, Devlet Personel Rejimi Reformları ile Yolsuzluklarla Mücadele alt başlıkları altında yer almıştır. Buna göre *Merkezi İdare*

Reformu başlığı altında yapılacak faaliyetler arasında; bakanlıkların sayısının azaltılması, Başbakanlık merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında personel envanterinin çıkarılması, İçişleri Bakanlığının sorumluluğunda kamu yönetiminde bürokratik formalitelerin azaltılması çalışmalarının başlatılması, kamu kuruluşlarında alt kademelere yetki devri çalışmalarının başlatılması, Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısının hazırlanması, Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi çalışmasının yapılarak kamu yönetimini düzenleyen temel kanunların değiştirilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, İdari Usul Kanununun çıkarılması, E-Dönüşüm Türkiye Projesinin gerçekleştirilmesi, yeni kamu ihale sistemine işlerlik kazandırılması ve şeffaflığın sağlanması, kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi, kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilmesi, vatandaşın memnuniyeti ve beklentilerinin sürekli olarak ölçülmesi yer almaktadır. *Yerel Yönetimler Reformu* başlığı altında hayata geçirilecek faaliyetler arasında ise Yerel Yönetim Reformu Kanunu tasarısının hazırlanması, yerel yönetimlerin insan kaynağının ve mali yapılarının güçlendirilerek taşra teşkilatı ve personelinin il idaresine bağlanması, yerel düzeyde kent konseylerinin oluşturulması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması yer almıştır (58. Hükümet Acil Eylem Planı [(AEP)], 2003, 1-2).

Acil Eylem Planının açıklanmasından sonra hazırlanarak TBMM'ye sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile kamu yönetimi sisteminin sadece örgütsel yapısında değil, aynı zamanda yönetim anlayışında da yeni kamu yönetimi ilkeleri doğrultusunda bir değişim ve dönüşüm hedeflenmiştir (Lamba, 2014, s. 139).

Tasarının esas amacının, kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması; merkezî idare ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağın gereklerine göre belirlenmesi ve insan hak ve özgürlüklerini temel alan bir kamu yönetimi oluşturarak, kamu hizmetlerinin etkin, hızlı, nitelikli ve adil bir şekilde katılımcı, şeffaf ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde sunulması olduğu belirtilmiştir (Özmen, 2012, s. 69).

2003 yılında Acil Eylem Planı ile Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın kamuoyuna açıklanması ve tartışılmaya başlanmasından sonra yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurları olan açıklık, etkinlik, hesap verebilirlik ve vatandaş odaklılık gibi birçok kavramın kamu yönetimini oluşturan tüm kurum ve kuruluşların yapı ve işleyişine hakim kılınabilmesi amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler hayata

geçirilmiştir. Dolayısıyla 2003 yılından sonra hızlanan kamu yönetimini yeniden yapılandırma ve dönüştürme çalışmaları ile stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, hesap verebilirlik, açıklık ve şeffaflık, bilgi edinme hakkı, yönetim, hizmette yerellik, idari kapasitenin iyileştirilmesi ve adem-i merkezîyetçilik gibi yeni kamu yönetiminin ilke ve değerleri yönetime egemen kılınmaya çalışılmıştır (Özmen, 2012, s. 161).

Yeni kamu yönetimi ve onun getirisi olan yeni yönetim kültürünün kamu yönetimine egemen kılınması amacıyla yapılan önemli yasal değişiklikler arasında “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu”, “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, “5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu”, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, “5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”, “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, “5393 sayılı Belediye Kanunu”, “5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”, “5487 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu”, “5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, “6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu” ve “31 Temmuz 2009 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” sayılabilir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda bürokrasiyi azaltarak şeffaf bir kamu yönetimi oluşturma amacı ile yapılan bu düzenlemeler içerisinde 31.07.2009 tarihli ve 27305 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”in ayrı bir önemi vardır. Söz konusu Yönetmelik, kamu hizmetlerinin şeffaf, hızlı, kaliteli ve düşük maliyetle sunulmasını sağlamak üzere kamu kuruluşlarının uyması gereken usul ve esasları belirlemek amacıyla çıkarılmış ve kamuda yeni yönetim kültürünü inşa edecek idari işlem ve uygulamaları hukuken zorunlu hale getirmiştir.

“Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” ile Kamu hizmetlerinin ilk kademede ve vatandaşa en yakın yerde sunulması, sonuçlandırılması, başvuru sahibi ile karar ve onay mercii arasında birden

fazla birim oluşturulmaması, başvuruların elektronik ortamdan da yapılabilmesi, sürecin izlenebilmesi, sonucun başvuru sahibine elektronik olarak bildirilmesi, kamu kurumlarının sundukları hizmetlere yönelik bilgilerin ve ilgili mevzuatın elektronik ortamdan duyurulması, hizmet envanterinin oluşturularak kurumsal internet sayfasında ve e-Devlet kapısında güncel olarak yayınlanması, kamu kurumlarının sundukları hizmetlerin adının, istenen belgelerin, tamamlanma süresinin ve şikayet mercilerinin gösterildiği hizmet standartları tablosunu vatandaşların kolayca görebileceği panolara asmaları, kurumsal internet sayfasında ve e-Devlet kapısından duyurmaları, kamu hizmetlerinin engelliler tarafından kolayca erişilebilir olması gibi bürokratik işlemler konusunda getirilen yeniliklerin hukuksal altyapısı oluşturulmuştur.

Yine 2003 yılından itibaren kamu yönetiminde vatandaş odaklılık, yerellik ve demokratik yönetim ilkeleri doğrultusunda yönetimin sivilleştirilmesi açısından reform mahiyetinde çeşitli düzenlemeler de hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda 12 Eylül 2010'da yapılan halk oylaması ile 23 Eylül 2012 tarihinden itibaren Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı getirilmiş ve darbecileri koruyan Anayasanın geçici 15 inci maddesi kaldırılarak darbe teşebbüs ve icraatında bulunanlara yargı yolu açılmıştır. 2011 yılında Gülhane Askeri Tıp Akademisinin acil bölümü sivil vatandaşlara açılmış, Türkçe bilmeyen vatandaşların kamu hizmetlerine ulaşımı kolaylaştırılmış, bütün vatandaşların kendi ana dillerini öğrenebilmeleri için kursların açılmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Darbelere zemin hazırlayan Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununun 35 inci maddesi değiştirilmiş, devlet protokol listesi yeniden düzenlenerek darbecilerin isimleri okul, cadde, sokak ve kırsalardan silinmeye başlanmıştır. 28 Şubat sürecinde memuriyetten çıkarılanların özlük hakları iade edilmiştir. "Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği" ile "Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklarda Jandarma ve Emniyet Görevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik"te yapılan değişik ile polise kırsal alana müdahale olanağı verilmiş ve görevlerini düzenleme yetkisi mülki idare amirine aktarılmıştır (Aydilek ve Kazkondu, 2016, s. 184-185).

Yapılan bu düzenlemeler, 1950 yılından itibaren neredeyse her on yılda bir askeri darbeler ve muhtıralarla kesintiye uğrayan Türk siyaset ve kamu yönetiminin, askeri vesayet denetiminden çıkarılarak, demokratikleşmesi ve vatandaş odağına alan onun memnuniyetini önemseyen, bürokratik şekilcilik ve kırtasiyecilikle

uğraşmayan, sonuca odaklanan, etkin, şeffaf ve kaynakların asıl sahibi olan halka hesap verme sorumluluğu içerisinde hareket eden yeni bir yönetim anlayışı ve kültürünün yerleşmesi açısından son derece önemli düzenlemelerdir.

3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI TAŞRA TEŞKİLATI OLARAK VALİLİK VE KAYMAKAMLIKLAR

Ülkemizde 2003 yılında Resmi Gazete’de yayımlanan ve bütünüyle 2005 yılında yürürlüğe giren “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile tüm idareler açısından, yeni kamu yönetimi anlayışının temel prensipleri olan kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilerek kullanılması; şeffaflığın, katılımcılığın, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması zorunlu hale getirilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü yeni yönetim kültürünün, dolayısıyla stratejik yönetim anlayışının kamu yönetimine egemen kılınmasında önemli araçlardan biri de 5018 sayılı Kanun ile mecburi hale getirilen stratejik planlardır. Kamu idareleri 5018 sayılı Kanunla; geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla, katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmışlardır. Bununla birlikte yürütecekleri faaliyet ve projelere ilişkin olarak bunların kaynak ihtiyacı ile performans hedef ve göstergelerini ortaya koyan performans programını ve stratejik planlarında belirtilen amaç ve hedeflerle uyumlu bir şekilde performans esasına dayalı olarak bütçelerini hazırlamakla da yükümlü kılınmışlardır (Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu [KMYKK], 2003, madde 9).

5018 sayılı Kanun, stratejik yönetimden ismen bahsetmese de onun bir aracı olan stratejik planlama modelini benimsemiştir. Kanunun öngördüğü modelin özünde kurumun amaçlarına uygun olarak stratejilerin belirlenmesi, belirlenen stratejilerin plan haline getirilmesi, yapılan planın yıllık performans programlarıyla uygulamaya geçirilmesi ve elde edilen sonuçların faaliyet raporlarıyla izlenmesi anlayışı vardır. Dolayısıyla Kanunun öngördüğü stratejik planlama yaklaşımının, planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarından oluşan bir bütünü ifade ettiğini söyleyebiliriz.

5018 sayılı Kanun, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır” (KMYKK, 2003, madde 2).

5018 sayılı Kanunun yanında; 5216 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerine, 5302 sayılı Kanunla İl Özel İdarelerine, 5393 sayılı Kanun ile de nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanun ve onun dışındaki meri mevzuatta, merkezi idarenin taşra teşkilatları olan valilik ve kaymakamlıkların yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli uygulama aracı olan stratejik plan yapma zorunlulukları bulunmamaktadır. Bu durum yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarda yerleşmesi açısından önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır. Ancak merkezi idarenin taşra teşkilatının başında yer alan vali, il özel idaresini stratejik plan aracılığıyla yönetmekle yükümlü kılınmıştır.

Bilindiği üzere vali hem merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il genel idaresinin hem de bir yerel yönetim örgütü olan il özel idaresinin başıdır. İl genel idaresini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile valiye, yeni yönetim anlayışının araçlarından olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamak gibi görevler verilmemiştir.

5302 sayılı Kanun ise valiyi, il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi ve performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevli ve yetkili kılmıştır. Buna göre vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planı ve ilgili olduğu yılbaşından önce de performans planını hazırlayıp il genel meclisine sunmak zorundadır. Yine Vali stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu da hazırlamakla yükümlüdür (KMYKK, 2003, madde 30, 31,39).

Valilik ve kaymakamlık birimleri merkezden yönetimin ve üniter devlet yapısının bir gereği olarak merkezi idarenin taşra örgütüdürler; ancak kaymakamların ve valilerin (büyük bir çoğunluğu geleneksel olarak kaymakam kökenlidir.) mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, terfileri ve ücretleri gibi özlük işlerinin İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmesi; valiliklerde görev yapan müdür ve uzman personelin İçişleri Bakanlığı tarafından atanması; bunların dışında kalan personelin de İçişleri Bakanlığının açtığı sınavlar sonucunda vali ve kaymakamlar tarafından atanmaları gibi

nedenlerle valilik ve kaymakamlıklar İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı niteliğindedirler.

Son yıllarda yaşanan gelişmeler de valilik ve kaymakamlıkların bir bütün olarak merkezi idarenin taşra örgütü olma özelliğinden giderek uzaklaştığını ve İçişleri Bakanlığının taşra örgütü olma vasfına büründüğünü göstermektedir. Bu konudaki önemli gelişmelerden biri 1 Temmuz 2006 tarihinde kabul edilen 5540 sayılı Kanun'dur. Söz konusu Kanun ile "birinci sınıf mülki idare amirliği" statüsü getirilmiştir. Kanunun İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan genel gerekçesinde valilik ve kaymakamlık örgütleri İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak ele alınmaktadır. Gerekçede valinin devletin ve ayrı ayrı her bir bakanlığın temsilcisi olma özelliğine yer verilmemiş sadece merkezi hükümetin taşradaki temsilcisi olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca vali ve kaymakamların görev ve yetkileri de kamu düzeninin korunması, kaçakçılıkla mücadele, sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi ve yerel yönetimlerin yönlendirilmesi gibi sadece İçişleri Bakanlığı'nın faaliyetleri ile sınırlı tutulmuştur (Keskin, 2007, s. 418).

Türk kamu yönetimi tarihi açısından önemli dönemeçlerden birisi 16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliğine ilişkin halkoylamasıdır. Söz konusu halkoylaması sonucunda ülkemizde 140 yıllık geçmişe sahip olan Parlamenter Sisteminin terkedilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi kabul edilmiştir. Gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinden sonra 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne fiilen geçilmiştir.

Bu dönüşümle birlikte Türk kamu yönetiminin dolayısıyla devlet teşkilatının yapı ve işleyişi bütünüyle değişmiştir. Yeni sistemin öngördüğü yapı ve işleyiş 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile belirlenmiştir. Söz konusu Kararnamenin 271 inci maddesi ile İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı düzenlenmiştir. Buna göre nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek üzere il ve ilçe nüfus ve vatandaşlık müdürlükleri, güvenlik politikaları ve sosyo-ekonomik politikaların uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, illerde İl Sosyal Etüt ve Proje Müdürlüğü (ihtiyaç duyulan ilçelerde valiliğin teklifi ve Bakanlığın onayı ile büro kurulabileceği belirtilmiştir), tüm acil çağrılarını karşılamak, sevk ve koordinasyonu sağlamak üzere büyükşehir belediyesi bulunan illerde yatırım

izleme ve koordinasyon başkanlığı (YİKOB) bünyesinde, diğer illerde ise valilikler bünyesinde 112 Acil Çağrı Merkezlerinin kurulacağı belirtilmiştir.

Dolayısıyla Kararnamede İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı olarak sadece İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, İl Sosyal Etüt ve Proje Müdürlüğü ile 112 Acil Çağrı Merkezleri sayılmıştır. Kararnamede Bakanlığın taşra teşkilatı olarak sayılan bu birimler valinin emri altında ve 112 Acil Çağrı Merkezleri haricinde çoğunlukla valilik karargâhında hizmet sunmaktadırlar. Dolayısıyla valilik ve kaymakamlıklar ismen İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı olarak belirtilmemiş olsalar da Bakanlığın taşra teşkilatı niteliğindedirler.

Yine kararnamede taşra teşkilatı olarak ismen sayılmayan İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlüğü ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü (İPKM) gibi idareci ve uzman personeli doğrudan İçişleri Bakanlığı tarafından atanan ve Bakanlığın görev alanına giren faaliyetleri il düzeyinde yürüten birimlerde valilikler bünyesinde görev yapmaktadırlar. Bunun yanında Kararnamede İçişleri Bakanlığının merkez teşkilatında İçişleri Uzmanı ve Uzman Yardımcısının illerde de İl Planlama Uzmanı ve Uzman Yardımcısının istihdam edilebileceği belirtilmektedir. İl Planlama Uzman ve yardımcılarının atamaları İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmakta ve kadroları valiliklerde yer almaktadır. Dolayısıyla Kararnamede valiliklerin İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı olarak düşünüldüğü söylenebilir.

Yeni sistem doğrultusunda 9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 3. Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yapılan değişiklikle valiler ilde, kaymakamlar ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası durumuna getirilmiştir. Valinin, devletin, hükümetin ve her bir bakanlığın, kaymakamın da hükümetin temsilcisi olma niteliği sona ermiştir. Vali ve kaymakamların “Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası” olarak nitelenmesinin sebebi, yeni sistemde yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanında olması başka bir organla paylaşılmamasıdır.

Bununla birlikte 28 Temmuz 2018 tarihli ve 30492 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”nde İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan değişiklikle temsil maddesi eklenerek vali ve kaymakamların temsil düzeyi “Vali ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası; kaymakam ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.” şeklinde ifade edilmiştir.

Dolayısıyla 5442 sayılı Kanun’da ifade edilmeyen valilerin devletin temsilcisi olma niteliği ile yine kaymakamlar için ifade edilmeyen Cumhurbaşkanının temsilcisi olma vasfı yönetmelikle getirilmiştir. Yapılan bu düzenleme normlar hiyerarşisi bakımından tartışmalıdır.

Dolayısıyla valilik ve kaymakamlık birimleri mevzuatta açıkça belirtilmemiş olmasına rağmen yeni sistemde de İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı hüviyetindedirler. Valinin hukuki durumunun sadece Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak belirtilmesi, dolayısıyla diğer bakanlıkların temsilcisi olma vasfının sona ermesiyle beraber yeni sistemde valilik ve kaymakamlık birimlerinin daha görünür bir şekilde İçişleri Bakanlığının taşradaki karargâhı durumuna geldiklerini söyleyebiliriz.

Yeni kamu yönetimi paradigması çerçevesinde kabul edilen yasalar, hayata geçirilen uygulamalar ve nihayetinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi sonucunda yapılan düzenlemelerle valiler, diğer bakanlıkların ildeki temsilcisi olma vasıflarını kaybetmeye ve giderek İçişleri Bakanlığının üst düzey yöneticisi durumuna gelmeye başlamışlardır. Bu duruma örnek olarak; 9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 3. Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile merkez valiliği uygulamasına son verilmesi, 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde valilerin bakanlıkları temsil etme vasfına yer verilmemesi, yine aynı gün ve sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3 sayılı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile görevden alınan mülki idare amiri kökenli valilerin İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında durumlarına uygun mülkiye başmüfettişliği veya mülkiye müfettişliği kadrolarına atanacaklarının belirtilmesi, yine 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde vali yardımcısı ve kaymakam olarak atanmak için dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmanın ve kamuda 5 yıllık hizmetin bulunmasının yeterli olması örnek gösterilebilir. Buna göre kaymakamlıktan valiliğe atanan bir mülki idare amiri, görevden alındıktan sonra mülkiye başmüfettişliğine oradan da tekrar kaymakamlığa atanabilecektir. Yakın zamanda yaşanan bu gelişmeler köklü bir geçmişe sahip olan ve 1864 Vilayet Nizamnamesinden beri ülkemizde uygulanan “il sistemi” modelinin yapı ve işleyişine aykırı sayılabilecek yönde olmuştur.

3.2.1. İçişleri Bakanlığı Tarafından Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Doğrultusunda Geliştirilen Proje ve Uygulamalar

5018 sayılı Kanun'un öngördüğü stratejik planlama modelinin, yapı, işleyiş ve personel bakımından İçişleri Bakanlığının taşra örgütü sayılan valilik ve kaymakamlıklar açısından zorunlu kılınmaması, stratejik yönetim anlayış ve kültürünün bu idareler bakımından benimsenerek içselleştirilmesi ve yerleşmesi açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Bunun yanında ilin mevcut durumunun ve potansiyelinin ortaya konarak sorunların ve çözüm yollarının tespitini sağlamak amacıyla, birçok il tarafından hazırlanan il gelişme planları ve mevcut durum analiz çalışmaları da yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarda yerleşmesi açısından yeterli niteliğe sahip değildirler.

Nitekim Aşgın (2004) tarafından hazırlanan "Sektörler İtibariyle Karaman'da Mevcut Durum ve Analizi" adlı raporda, Karaman ilinin mevcut durumuna yönelik sağlıklı tespitler yapılarak, ilin gelişme sürecine girebilmesi için hangi alanlara öncelik verilmesi gerektiğinin öngörülmeğe çalışıldığı belirtilmiş ve ilde gelecek 5 yıllık dönemde yapılması gereken işlerin ayrı bir uygulama programı ile ele alınması gerektiği özellikle vurgulanmıştır. Dolayısıyla yapılan il gelişme planları ve mevcut durum analiz çalışmaları, önemli olmakla birlikte, stratejik yönetim anlayışının bir parçası ve uygulama aracı olan stratejik planların yerini alacak mahiyete sahip değildirler. Bununla birlikte stratejik plan uygulamasının hayata geçirilmesine ihtiyaç olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilirler.

Dolayısıyla stratejik planlama, yeni kamu yönetimi anlayışı ve onun bir getirisi olan yeni yönetim kültürünün benimsenmesi açısından en önemli araç konumundadır. Aşgın ve Yaman (2018) tarafından yapılan araştırma sonuçları da bu görüşü destekler niteliktedir. Kalkınma Bakanlığı tarafından verilen, stratejik planlama eğitimine katılan 60 uzmana, stratejik planlama uygulamasının zorunlu hâle getirilmesinin, kamu kurumlarında stratejik yönetim ve stratejik düşünce kapasitesini ne yönde etkilediği sorulmuştur. Verilen cevaplar ışığında stratejik planlamanın zorunlu hale gelmesinin kurumlarda stratejik yönetim ve stratejik düşünce kapasitesini pozitif yönde etkilediği dolayısıyla stratejik yönetim kültürünün kurumlar tarafından benimsenmesinde stratejik planlama uygulamasının önemli bir araç olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Aşgın ve Yaman, 2018, s. 456).

5018 sayılı Kanun ve onun dışındaki meri mevzuatta, valilik ve kaymakamlıkların stratejik plan yapma zorunluluklarının bulunmaması önemli bir dezavantajdır. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü stratejik yönetim uygulamalarının, merkez birimleri ile mahalli idareleri kapsadığını, merkezi idarenin taşra birimlerinin ise bu uygulamalardan dolayı bir şekilde etkilendiğini söyleyebiliriz.

Bu nedenle yeni kamu yönetimi anlayışının İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı sayılan valilik ve kaymakamlıkların yönetim kültürüne etkisi Bakanlık tarafından geliştirilen proje, faaliyet ve uygulamalar üzerinden değerlendirilecektir. Bu çerçevede son yıllarda İçişleri Bakanlığı merkez birimleri ile bağlı kuruluşları ve taşra birimleri tarafından yürütülen görev ve hizmetlerin sunumunda; etkinliğin, verimliliğin, hız ve kalitenin artırılarak vatandaş memnuniyetinin sağlanması amacıyla, ileri teknoloji ile desteklenmiş çeşitli projeler hazırlanarak uygulamaya konulmaktadır.

Tez çalışmasının bu bölümde İçişleri Bakanlığı tarafından yeni kamu yönetimi paradigmasının ruhuna uygun olarak hazırlanan, bürokrasiyi olabildiğince azaltan, etkin kaynak kullanımını ve vatandaş memnuniyetini hedefleyen, sonuç odaklı proje ve uygulamalar ile bunların taşra teşkilatına yansımaları incelenecektir.

3.2.1.1. Yerel Yatırım Planlama Projesi

Ülkemizde üst politika metni olarak planlar, merkezi düzeyde hazırlanmakta, planlama sürecine yerel aktörlerin katılımının sağlanması ve yerel ihtiyaçların dikkate alınması noktasında önemli eksiklikler bulunmaktadır. Bu durum katılımcılık ve demokrasi açısından bir eksiklik olduğu gibi planlardan elde edilmesi umulan faydanın da sağlanamamasına yol açmaktadır. Ülkemizde planlamayı yerel düzeyde hayata geçirecek kurumsal yapılar oluşturulmuş değildir; ancak Avrupa Birliği bölge politikaları ile uyum sağlamak amacıyla oluşturulan kalkınma ajansları ve büyükşehirlerde kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarını bu alanda atılmış ilk adımlar olarak değerlendirmek mümkündür.

Taşrada devletin temsilcisi olmasının yanında aynı zamanda merkez ve yerel arasında bir denge unsuru da olan valilerin, yatırımcı kuruluşlar, kalkınma ajansları ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları arasında planlama, koordinasyon ve yatırım kararları sürecindeki etkinliklerinin artırılması, özellikle merkez ve yerel arasındaki uyum ve dengenin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Böyle bir durum da valilere kurmay düzeyde destek sağlayacak, kurumsal ve sektörel bazda analizler yapabilecek, danışmanlık ve raportörlük hizmetleri

sunabilecek nitelikte il uzmanlarından oluşan kurumsal bir yapıya ihtiyaç olacağı açıktır. Hali hazırda valilikler bünyesinde bulunan İPKM'ler mevcut yapıları ile bu ihtiyacı karşılamaktan uzaktır.

Yereldeki mevcut yapı dikkate alındığında valiye bağlı İPKM'ler, yine valilerin yönetim kurulu başkanlığını üstlendiği kalkınma ajansları ile 6360 sayılı Kanunla 30 büyükşehirde kurulan ve başkanlığını valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının yürüttüğü YİKOB'lar doğrudan veya dolaylı olarak valinin otoritesi altında birbirine benzer faaliyetler yürüten kuruluşlar olarak göze çarpmaktadırlar.

Sonuç olarak; yerelde planlama noktasında benzer işleri yapan birden fazla kurumsal yapının olduğu görülmektedir. Bu kurumsal yapılar aynı ilde ve aynı alanda faaliyet göstermelerine rağmen, çoğu zaman birbirlerinin yaptıkları işlerden habersizdirler ve aralarında bir tamamlayıcılık ilişkisi de bulunmamaktadır. Dolayısıyla bütüncül bir yaklaşımla, kurumlar arasında etkin bir koordinasyon ve işbirliğini hayata geçirecek, planlama sürecine yereli dâhil ederek yerel ihtiyaçların karşılanmasını sağlayacak dolayısıyla yerelde planlama kapasitesini artırarak valilik karargâhlarını güçlendirecek bir yapılanmaya ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Bu kapsamda 2008 Yılı Ulusal Programında İçişleri Bakanlığı'nın sorumlu kuruluş olarak yer aldığı; *"İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin yetki ve kapasitelerinin artırılarak il düzeyindeki planlama, programlama, koordinasyon ve izleme kapasitelerinin güçlendirilmesi ve İl Koordinasyon Kurullarının daha etkin çalışmasının sağlanması"* hedefine yönelik olarak yerelde planlama alanındaki kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ihtiyacının karşılanması amacıyla İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan Yerel Yatırım Planlama Projesi IPA 1 bileşeni dahilinde 2010 yılı programlamasına alınmıştır.

Yerel düzeyde planlama alanındaki bu ihtiyacın tek başına bir AB Projesiyle karşılanması fazla iyimser bir beklenti olacaktır; ancak projeyi bu açığın giderilmesinde önemli bir adım olarak değerlendirmek mümkündür.

Yerel Yatırım Planlama Projesinin amacı; kamu yatırımlarının yerel ihtiyaçları karşılayacak şekilde yerelden hazırlanması, yatırımların etkinliğinin artırılarak yerel kalkınmaya ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesine katkı sağlaması olarak belirlenmiştir. Bu amaçlara ulaşılabilmesi için de kamu yatırımlarının hazırlanması, koordinasyonu ve izlenmesi konularında görevli olan il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin, planlama ve proje hazırlama gibi konularda

eksikliklerinin giderilerek, yerelde planlama kapasitesinin ve dolayısıyla planlama kültürünün oluşturulması, katılımcı bir anlayışla kurumların yerel düzeyde yatırım planlama sürecine dahil olarak birlikte iş yapabilme kabiliyetinin geliştirilmesinin sağlanması hedeflenmiştir.

Bu doğrultuda Proje ile çözüme kavuşturulmak istenen problem alanları şu şekilde ifade edilebilir:

- a) Yatırımların planlanması ve yatırım projelerinin hazırlanması noktasında yerelde yaşanan eksikliğin giderilmesi,
- b) Merkez ve yerel arasında yaşanan koordinasyon eksikliğinden doğan kaynakların verimsiz kullanılmasının önlenmesi,
- c) Yatırım programları oluşturulurken yerel ihtiyaçların daha fazla dikkate alınmasının sağlanması,
- ç) Yerelde yapılan yatırımların birbirini tamamlar nitelikte olmasının sağlanması,
- d) Mevcut yapının bir planlama kültürü oluşmasına izin vermemesinden kaynaklanan sorunların giderilmesi.

Yerel Yatırım Planlama Projesinden beklenen faydalar ise şu şekilde ifade edilebilir:

- a) Merkezi planlama örgütlerinin yerel planlamaya yönelik farkındalıklarının artırılması,
- b) Yerel planlama konusunda taşra kuruluşlarının farkındalıklarının artırılması ve taşra teşkilatında görevli olan personelin niteliğinin yükseltilmesi,
- c) Yerelde çok aktörlü ve sektörlü yapıların katılımcı bir şekilde ortak iş yapabilme kültürlerinin geliştirilmesi,
- ç) Yerel karar alma süreçlerine sivil toplumun katılımının artırılması,
- d) Mevzuatta yer alan ancak tam olarak içi doldurulamayan il yatırım programlarının yerel ihtiyaçlara göre yerinde hazırlanarak il koordinasyon kurullarında görüşülmesinin sağlanması,
- e) Hazırlanan il yatırım programının merkezi düzeyde hazırlanan devlet yatırım programına yatırım teklifi olarak sunulması,
- f) Yerelde planlama ve koordinasyona ilişkin model önerisi geliştirmek ve bunları yapılacak mevzuat değişiklikleri ile hayata geçirmek (Dura ve Karakoç, 2015, s. 477-524).

2014-2016 yılları arasında gerçekleştirilen Yerel Yatırım Planlama Projesi Avrupa Birliği ve AB Bakanlığı tarafından birlikte uygulanan Sonuç Odaklı İzleme Sistemi kapsamında üstün başarılı proje olarak değerlendirilmiştir.

Proje elde edilen çıktılar ve oluşturduğu etki açısından değerlendirildiğinde, ülkemizde kurumsal kapasitenin artırılması ile bölgesel ve yerel kalkınmanın desteklenmesine önemli katkılar sunmuştur. Bu çerçevede pilot uygulama alanları olarak belirlenen Trabzon, Erzurum ve Mardin illerinde, yerel katılıma dayalı planlama ve istişare mekanizmaları kurulmuş, bu mekanizmalar test aşamasından geçirilmiş ve neticesinde yerel ölçekte 34 yatırım projesi teklifi hazırlanarak, merkezi yatırım planlama ve programlama sürecine dahil edilmiştir (<http://www.kirklareliplanlama.gov.tr/yerel-yatirim-planlama> Erişim Tarihi: 15 Şubat 2019).

Mevcut durumda valiliklerin yatırımların planlanması ve yatırım tekliflerinin oluşturulmasında herhangi bir etkilerinin olmadığı göz önünde bulundurulduğunda projenin önemi daha iyi anlaşılabilir.

Bunun yanında Projenin iki yıllık uygulama sürecinde yatırım projesi geliştirme safhalarının yerel düzeyden yürütülmesini esas alan yeni bir yerel yatırım planlama modeli de geliştirilmiştir. Geliştirilen bu yeni model ile projenin önemli çıktılarında biri olarak kabul edilen ve bu alanda ülkemizde tek kaynak niteliğinde olan Yerel Yatırım Planlama Rehberi hazırlanmıştır. Söz konusu Rehber, kamu yatırımlarının yerelden planlanarak başlatılması, yerel düzeyde yatırım ihtiyaçlarının belirlenmesi ve yatırım teklifi hazırlama aşamalarını gösteren proje oluşturma süreçlerinin açıklanması konularına ışık tutarak yerel düzeyde oluşturulan projelerin niteliğinin ve etkinliğinin artırılmasına önemli katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir (<http://www.kirklareliplanlama.gov.tr/yerel-yatirim-planlama> Erişim Tarihi: 15 Şubat 2019).

Mevcut durumda valilikler, yatırımların izlenmesi ve koordinasyonu faaliyetini il koordinasyon kurulları aracılığıyla yerine getirmektedirler. Valiliklerin yatırım planı ve projesi hazırlama noktasında zayıf kaldıkları ve bu alanda kurumsal kapasitelerinin yetersiz olduğu bilinmektedir. Yerel Yatırım Planlama Projesi valiliklerin koordinasyonunda yerel aktörlerin katılımıyla proje geliştirilmesi ve merkezi planlama sürecine proje teklif edilmesi noktasında kurumsal kapasite yetersizliğinin giderilmesi açısından atılmış çok önemli bir adım niteliğindedir. Ayrıca valilikler söz konusu

yatırım planlama ve programlama faaliyetlerini gerçekleştirirken Yerel Yatırım Planlama Projesi sonucunda üretilen ve bu alandaki tek kaynak olan Yatırım Planlama Rehberinden faydalanacaklardır.

Sonuç olarak yerelde yatırımların planlanması, teklifi, izlenmesi ve koordinasyonu açısından valiliklerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilerek etkinlik ve verimliliklerinin artırılması, yatırımların yerel ihtiyaçları karşılayacak şekilde yerel aktörler tarafından hazırlanmasına bağlı olarak kaynakların etkin ve etkili kullanılması noktasında proje ile önemli kazanımlar elde edildiğini söyleyebiliriz. Projenin yeni kamu yönetimi anlayışı açısından bir başka önemi de yerel yatırım planlama sürecinin temeline katılımcılığı, yerelleşmeyi ve yönetim anlayışını koymuş olmasıdır.

3.2.1.2. İzleme ve Değerlendirme Sistemi (İZDES)

İzleme ve Değerlendirme Sistemi (İZDES) Projesi, İçişleri Bakanlığı ile taşra birimleri arasında ilişki ve koordinasyonun artırılması, sunulan hizmetlere yönelik vatandaş beklenti ve taleplerine mümkün olan en kısa sürede ve en etkin şekilde yanıt verilebilmesi, taşra birimlerinin mevcut kurumsal yapılarının gözden geçirilerek aksayan yönlerin tespit edilmesi ve karşılaşılan sorun alanlarının çözüme kavuşturulabilmesi için kamu yönetimindeki güncel gelişmelere ve yeni hizmet sunum yöntemlerine uygun olarak teşkilatlanmalarına ilişkin görüş ve öneriler geliştirmek amacıyla hazırlanmıştır.

Projenin 1. aşamasında 81 il valiliği, il emniyet müdürlüğü, il Jandarma komutanlığı, illerde bulunan sahil güvenlik birimleri, il göç İdaresi müdürlükleri ziyaret edilmiş ve her biri için ayrı raporlar hazırlanmıştır.

Projenin 2. aşamasında daha aktif, daha hızlı, daha şeffaf ve daha az maliyetle birebir iletişim için sunulan hizmetlerden yararlananları dinlemek yaşadıkları iyi tecrübeleri paylaşmak, kötü izlenimleri gidermek amacıyla; 1.850 vatandaş ve göçmenlerle buluşma, yaklaşık 300 ev ziyareti, 450'nin üzerinde sivil toplum kuruluşu, meslek odası, okul aile birliği ve muhtar birlikleri temsilcileriyle toplantı yapılmıştır.

Bu ziyaretler 20 ilde gerçekleşmiş olup 81 ilde yürütülecektir. Ziyaret edilen her bir il için ayrı bir değerlendirme raporu hazırlanmaktadır. Bu sayede toplumun farklı kesimlerinin memnuniyet algısını ölçerek, yönetim stratejileri geliştirmek ve hizmetlerin vatandaş odaklı ve daha etkin bir şekilde sunulabilmesi mümkün olabilecektir. İZDES bulgularının takip edildiği ve illerin ne aşamada olduğunu

gösteren bir yazılım ve rapor ekranı da oluşturulmuştur (Akkaya ve Özdal, 2018, s. 112-113)

81 ile ilişkin hazırlanan il değerlendirme raporları ve genel raporlar ile hizmet sunum süreçleri konusunda yaşanan sorunlar belirlenmiştir. Belirlenen sorunlara yönelik öneriler geliştirilerek valiliklere bildirilmiştir. İZDES Projesi ile şehir içi yönlendirme tabelalarının konulması sağlanmış, tarihi binalar hariç engelli düzenlemeleri yapılmış ve teknolojik araç gereç ve yazılım ihtiyacı karşılanarak bu alanlardaki sorunlar çözüme kavuşturulmuştur.

Ayrıca hizmet aracı ihtiyacının karşılanması, engelli rampası ile asansörlerde yeşil etiket eksikliklerinin giderilmesi, X-ray cihazlarının aktif kullanımı, Nüfus ve Vatandaşlık hizmetlerinde kiosk cihazı kullanımı konularında ilerleme sağlanmıştır.

Bununla birlikte İZDES bulgularının ne ölçüde karşılandığının yerinde gözlemlenebilmesi amacıyla merkez valilerinin başkanlığındaki heyetlerle il ziyaretleri gerçekleştirilmektedir (İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Brifingi, 2018).

3.2.1.3. Açık Kapı (Milletin Kapısı) Projesi

Açık Kapı Projesi, valilik ve kaymakamlıklarda kurulan birimler vasıtasıyla, idare tarafından sunulan hizmetlerde vatandaş memnuniyetini artırmak, hizmeti sunan birimlerle vatandaşlar arasındaki güveni pekiştirmek, başvuruların sonuçlandırılma süresini kısaltmak, vatandaş memnuniyetini esas alan yönetim anlayışı çerçevesinde oluşturulacak politikalara esas olmak üzere vatandaşların talep ve beklentilerini belirlemek ve mevcut yapı ile çözülemeyerek kronik hale gelen sorunlara alternatif çözümler geliştirmek amacıyla uygulamaya konmuştur.

Vatandaş odaklı yönetim anlayışı ile taleplere hızlı ve doğru çözümler üretilmesi, güler yüzlü çalışanlar aracılığıyla devlet vatandaş bütünleşmesine katkı sağlanması, İçişleri Bakanlığına bağlı kurumlar, mahalli idareler ve diğer ilgili kuruluşlarla işbirliği içerisinde mümkün olduğunca çok konuda hizmet verilmesinin sağlanması, Açık Kapı'ya gelen ziyaretçilere kılavuzluk yapmak, vatandaş talep ve beklentilerinin toplanması, analizi ve anlamlı bir çıktıya dönüştürülmesi ve çözülemeyen sorunları çözüme kavuşturulması projenin en önemli hedefleri arasında yer almaktadır. Proje kapsamında 81 il ve 48 ilçede Açık Kapı Birimleri oluşturulmuştur.

Açık Kapı Projesi ile toplanan veriler doğrultusunda 17 konu başlığında 322 başvuru türü belirlenmiştir. Belirlenen başvuru alanları Tablo 5'te gösterilmiştir.

Tablo 5. Başvuru Kategorileri

Sıra No	Hizmet Başlığı	Hizmet Sayısı
1	Valilik Hizmetleri	55
2	Emniyet ve Güvenlik Hizmetleri	32
3	Yerel Yönetimler	18
4	Yardımlar ve Sosyal Hizmetler	18
5	Çalışma ve Sosyal Güvenlik	31
6	Çevre ve Şehircilik	18
7	Din Hizmetleri	14
8	Eğitim	24
9	Ekonomi ve Sanayi	11
10	Enerji	9
11	Gıda, Tarım ve Hayvancılık	16
12	Tapu ve Kadastro	8
13	Kültür ve Turizm	7
14	Orman ve Su İşleri	12
15	Sağlık	19
16	Gençlik ve Spor	11
17	Diğer	19
Toplam		322

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2018, s. 18.

Vatandaşlar Açık Kapı Birimlerine yüz yüze, web sitesi veya mobil uygulama üzerinden başvuru yapabilmektedirler. Açık kapılarda süreç şu şekilde işlemektedir: Valiliklere yapılan başvurular elektronik sisteme kaydedilmekte ve ilgili birimlere yönlendirilmektedir. Başvuru süreçleri takip edilerek her aşamada başvuru sahipleri bilgilendirilmektedir. Bu süreçler ilgili personelin yanında, vali yardımcısı ve bizzat vali tarafından da izlenebilmektedir.

Bakanlık merkezinden de valiliklere yapılan tüm başvuru süreçlerinin görülebilmesi, sorun alanlarının tespit edilerek, hem yerel hem de merkezi düzeyde bu alanlara ilişkin yönetim politikaları ve yeni hizmet sunum tekniklerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Vatandaşlar Açık Kapı'ya müracaat ettiklerinde kendilerine “müracaatınızdan dolayı valilik olarak teşekkür ederiz” bildirimini ile anında mesajla dönüş yapılmaktadır. 7 Gün içerisinde talep sonuçlandırılmaktadır; 7 günlük cevaplanma süresini geçen başvurular konularına, birimlerine ve sorun alanlarına göre valiler tarafından ve

bakanlık merkezinden görülebilmektedir. Vatandaş sürecin her aşamasını, başvuru numarasıyla internet üzerinden ve mobil telefonuyla takip edebilmektedir.

Açık Kapı Birimlerine gelen başvuruların analizinin yapılması ve daha etkin çözümler üretilmesi için bir raporlama sistemi oluşturulmuştur. Raporlama sistemi sayesinde başvuruların yoğunlaştığı sorun alanları belirlenebilmekte ve başvuran kişilerin özel durumlarına göre inceleme yapıp raporlar oluşturulabilmektedir.

21 Ekim 2018 tarihi itibarıyla toplam 46.605 başvuru yapılmış olup, bunların 45.018'i (% 97) sonuçlandırılmıştır. Başvuruların 34.753'ü (% 77) olumlu, 10.265'i (% 23) olumsuz sonuçlandırılmıştır. 1.587 başvuru ise işlem aşamasındadır.

Açık Kapı Projenin ilk olarak uygulamaya konduğu 15 Pilot ilde vatandaş memnuniyet anketi yapılmıştır. Anket sonucunda vatandaşların uygulamadan % 90 oranında memnun oldukları görülmüştür. (İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2018, s. 15-19; Müyesser vd., 2018, s. 107-108).İFA No HİZMET Bİ HİZMET SAYISI

3.2.1.4. İl Yatırım Takip Sistemi (İLYAS)

İl düzeyinde yürütülen kamu yatırımlarının elektronik ortama yatırımlara ilişkin “güncel verileri içeren, coğrafi tabanlı ve görsel bilgilerle desteklenmiş bir şekilde” aktarılması, kamu yatırımlarının, yerel ve merkezi düzeyde aktif olarak izlenmesi, analiz edilmesi ve geleceğe yönelik olarak yatırım projeksiyonlarının yapılabilmesi amacıyla İLYAS Projesi geliştirilmiştir.

Türkiye’de yatırımcı kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen tüm yatırımların, tek bir merkezden izlenerek değerlendirilmesine ve yatırımlara ilişkin politikalar geliştirilmesine imkân tanıyan bir sistem mevcut değildir. Mevcut durumda il düzeyinde gerçekleştirilen yatırımların görüşülmesi, sorun ve darboğazların ele alınarak çözüme kavuşturulması valiliklerin (İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri) koordinasyonunda üç ayda bir gerçekleştirilen il koordinasyon kurulları aracılığıyla yapılmaktadır.

İl Koordinasyon Kurulu kararlarının bağlayıcılığı olmadığı gibi toplantılar hazırlanan sunumların heyete arz edilmesi şeklinde etkinlikten son derece uzak bir şekilde gerçekleştirilmektedir. İLYAS Projesi bu alandaki eksikliği giderme iddiasındadır. İLYAS Projesi ile “tüm yatırımların tek bir platformdan anlık olarak izlenebilmesini ve tüm kamu teşkilatı için entegre bir sistemin hayata geçirilmesini” hedeflemektedir. Sistem sayesinde ülke genelinde gerçekleştirilen tüm kamu yatırım projelerine ait veriler tek bir sistem üzerinden kaydedilerek, il bazında anlık olarak

izlenebilecek ve il bütçeleri görüntülenebilecektir. Ayrıca İl Özel İdareleri ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının bütçe ve mevduatlarını takip etmek amacıyla sisteme ek bir modül eklenmiştir. Bu sayede il düzeyinde bütçe harcama durumu ve mevduatlarına ilişkin bilgiler de anlık olarak izlenebilmektedir.

İLYAS Projesi pilot il olarak seçilen Trabzon ve Aksaray valiliklerinde test olarak uygulamaya alınmış ve test aşamasının tamamlanmasından sonra sistem tüm illerde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri aracılığıyla uygulanmaya başlanmıştır. Veri girişleri İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ve İl Planlama Uzmanlarının sorumluluğunda yatırımcı bölge ve il kuruluşları ile koordineli olarak gerçekleştirilmektedir. İl düzeyinde yürütülen tüm yatırımlara ilişkin farklı kurumlardan İLYAS'a girilen veriler, valilikte görevli Planlama Uzmanlarınca değerlendirilerek, kontrol edilecektir. Valilik onayını müteakiben tüm veriler raporlama sistemine açılacaktır.

İLYAS raporlama sistemi ile bakanlık ve yatırımcı kuruluş bilgileri, yatırımların sektörlere ve ilçelere göre dağılımı, proje durumları, ihale bilgileri ile projelerin hangi aşamada olduğunu gösteren gerçekleşme durumları görülebilecek ve aynı zamanda fotoğraflı ve harita tabanlı olarak izlenebilecektir. Böylece sadece rakamsal ve yazılı ifadeler ile değil sürekli güncellenen görsellerle projelerin son durumları görülebilecek ve projenin yeri sisteme girilen koordinatlar sayesinde harita üzerinden görüntülenebilecektir.

İLYAS sayesinde tüm ülke düzeyinde gerçekleştirilen projeler tek elden takip edilebilecektir. Tüm kurumların sisteme entegre edilmesi ile yatırımcı kuruluşların yatırımlarını takip amacıyla farklı yazılımlara kaynak ayırarak bu alanda harcama yapmalarına gerek kalmamıştır.

Projenin kendisi bu anlamda etkin kaynak kullanımına örnek teşkil ederken, Sistem üzerinden elde edilecek verilerle de kamu yatırımlarının takibi gerçekleştirilerek gereken kararlar alınabilecek ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasında önemli bir rol oynayacaktır.

22 Ekim 2018 tarihi itibarıyla İLYAS'a veri girişi yapılan tüm Türkiye'deki kamu yatırım proje sayısı 38.728'dir. Bu projeler için kuruluşlar tarafından harcanan bütçe miktarını gösteren nakdi (parasal) gerçekleşme oranı % 41, 9'dur (Karakoç, Akkaya ve Göçmez, 2018, s. 95-98).

İLYAS'a veri girişi yapılan 38.728 projenin sektörlere göre dağılımı Tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 6. Projelerin Sektörel Dağılımı

Sıra No	Proje Sektörü	Proje Sayısı
1	Diğer Kamu Hizmetleri (DKH)-Sosyal	8.736
2	Eğitim	7.776
3	Tarım	6.895
4	Ulaştırma-Haberleşme	6.424
5	Diğer Kamu Hizmetleri (DKH)-İktisadi	2.597
6	Sağlık	1.819
7	Enerji	1.389
8	Turizm	1.184
9	İmalat	959
10	Konut	631
11	Madencilik	318
Toplam		38.728

Kaynak: Karakoç, Akkaya ve Göçmez, 2018, s. 96.

İLYAS Projesi ile valiler kamu yatırımlarını daha sağlıklı bir şekilde anlık olarak izleme, değerlendirme ve koordine etme imkânına sahip olacakları gibi karşılaşılan sorun ve darboğazların çözümüne ilişkin mekanizmaları harekete geçirme ve hızlı karar alabilme imkânına da sahip olabileceklerdir.

İLYAS Projesinin valilik ve kaymakamlıkların internet sitelerinde yayınlanması ile vatandaşlar yatırımlara ait güncel verileri şeffaf bir şekilde takip edebileceklerdir. Dolayısıyla İLYAS Projesini yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden olan kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ile şeffaflık veya açıklık ilkesinin taşra teşkilatı düzeyinde hayata geçirilmesinin önemli araçlarından biri olarak değerlendirilebiliriz.

3.2.1.5. Performans İzleme ve Değerlendirme Sistemi (PERDİS)

Performans İzleme ve Değerlendirme Sistemi (PERDİS), yeni kamu yönetimi paradigmasının zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışının önemli bir eksikliğini gidermek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilmiştir. Söz konusu eksiklik kamu kurumları tarafından uygulamaya geçirilen faaliyet ve projelerin uzun vadeli sonuçları ile dönemsel gerçekleştirmelerinin bilimsel yöntemlerle ve sistematik olarak takip edilerek sonuçlarının dolayısıyla performans düzeylerinin raporlanması

noktasındadır. Geliştirilen PERDİS Projesine kısa dönemde İçişleri Bakanlığı merkez birimleri, bağlı kuruluşları ile valilikler ve kaymakamlıkların; uzun dönemde ise tüm kamu kurum ve kuruluşlarının entegrasyonu sağlanacaktır.

PERDİS Projesi ile İçişleri Bakanlığı merkez birimleri, bağlı kuruluşları ile valilikler ve kaymakamlıkların gerçekleştirdikleri faaliyet, proje ve çalışmaların etkinlik ve verimliliklerinin adil ve objektif kriterlerle ölçülerek, ortaya çıkan performans düzeyinin raporlanması amaçlanmaktadır. Proje İçişleri Bakanlığının tüm birimlerinin ve valiliklerin görüşleri alınarak katılımcı bir yöntemle geliştirilmiştir. Tüm birimlerden öncelikli faaliyet alanlarını belirlemeleri, bunları önem sırasına göre ağırlıklandırmaları ve belirlenen faaliyet alanları ile ilgili önceki yılları da içeren verilerin tespit edilmesi istenmiştir.

PERDİS Projesi ile performans ölçümü yapılacak olan alanlar şu şekilde belirlenmiştir: Veri bazlı ana faaliyet performansı, kurumun yıllık plan ve programları, makam talimatları, Açık Kapı başvuruları (sadece valilikler için), İl Yatırım Talip Sistemi verileri (sadece valilikler için), İZDES bulguları ve memnuniyet algısı.

Veri bazlı ana faaliyet performansı kategorisinde kurumun ölçülebilir ve hedeflenebilir nitelikteki faaliyetleri üzerinden; yıllık plan ve programlar kategorisinde, yıllık çalışma planı ve yılı programı gerçekleşme düzeyleri üzerinden; makam talimatları kategorisinde, birimin en üst yöneticisi tarafından verilen talimatların gerçekleştirilme düzeyi üzerinden; valilikler açısından bunlara ilave olarak İl Yatırım Talip Sistemi ve İZDES bulguları ile memnuniyet algısı üzerinden performans ölçümü yapılarak kurumun performans skoru belirlenecektir.

PERDİS Projesi yeni kamu yönetimi anlayışının ve onun uygulama aracı olan stratejik ve sonuç odaklı yönetim yaklaşımının, İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında yerleşmesine dolayısıyla valilik ve kaymakamlıklarda yeni yönetim kültürünün içselleştirilerek benimsenmesine önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Bunun yanında benzer bilgi sistemlerinin tek çatı altında toplanması ile daha az kamu kaynağı kullanılarak, fiziki ve beşeri kaynak kullanımında etkinlik sağlanabilecektir.

PERDİS sayesinde yerelden merkeze sağlıklı ve hızlı veri akışı yapılabilecektir. Trafik, asayiş, nüfus, göç verileri gibi ülke genelini gösteren anlık yeni verilere ulaşılabilecektir. Bununla birlikte kurum performansının ölçülmesinin yanında, henüz başlangıç düzeyinde olsa bile “yönetici performans puanlama” özelliği sayesinde

çalışanların da performans düzeyinin ölçülmesine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir (Sezer, Müyesser ve Dura, 2018, s. 91-94).

3.2.1.6. 112 Acil Çağrı Merkezleri Projesi

Avrupa Birliği'nin, 29 Temmuz 1991 tarihli ve 91/396 sayılı kararı ile birliğe üye ülkelerde 112 hattının "Tek Avrupa Acil Çağrı Numarası" olarak kullanılmasının kararlaştırılması üzerine, AB Müktesebatına uyum çalışmaları kapsamında Telekomünikasyon Kurulu'nun 11.03.2002 tarihinde aldığı kararla sadece sıhhi imdat çağrıları için kullanılan 112 numarasının "Ulusal Kapsamda Tek Acil Çağrı Numarası" olarak tahsis edilmesine karar verilmiştir. 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı kanununun 33. maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanununun 28. Maddesine eklenen fıkrada; "Tüm acil çağrıları karşılamak üzere büyükşehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı bünyesinde, diğer illerde ise valilikler bünyesinde 112 acil çağrı merkezleri kurulur..." hükmü ile ülke genelinde 112 Acil Çağrı Merkezlerinin yasal altyapısı oluşturulmuştur (Irmak ve Baş, 2018, s. 71).

Ülkemizde 112 Acil Çağrı Merkezlerinin kurulması çalışmaları İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Yeni Nesil 112 Projesi ile Ülkemizde farklı acil çağrı durumları için kullanılan 110 Yangın İhbar, 112 Sıhhi İmdat, 122 Alo AFAD, 155 Polis İmdat, 156 Jandarma İmdat, 158 Sahil Güvenlik, 177 Orman Yangın İhbar numaralarının 112 tek numarası altında toplanması sağlanacaktır. Acil çağrı numaralarının çok sayıda olması nedeniyle gerek vatandaşlarımız tarafından bilinirlik noktasında, gerekse yardıma ihtiyaç duyulduğu durumlarda kurumların koordineli bir şekilde harekete geçirilmesinde sorunlar yaşanmaktadır. Birden fazla olan acil çağrı numaralarının, tek numara (112) altında toplanması ile asılsız çağrılar süzgeçten geçirilerek ilgili kurumların daha aktif ve hızlı bir şekilde çalışması sağlanmış olacaktır.

Birden fazla olan acil çağrı numaralarının, Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi tek numara (112) altında toplanması ile vatandaşlarımızın ülkenin neresinde olurlarsa olsunlar yangın, sel, deprem ve bunun gibi acil durumlarla karşı karşıya kaldıklarında tek bir hat üzerinden iletişim sağlayarak hızlı bir şekilde yardım alabileceklerdir.

Yeni Nesil 112 Projesinin 81 İl de aktif olarak hizmete açılması ve mükerrer yatırımların önüne geçilerek 81 İl de ayrı ayrı veri merkezi kurulması yerine ülke

genelinde 3 lokasyon ile tüm acil çağrı merkezlerinin yönetiminin sağlanması planlanmaktadır.

112 Acil Çağrı Merkezlerinin Çalışma Şekli şu şekilde olacaktır: 112 acil çağrı merkezi arandığında, aynı anda arayan kişinin adres ve konum bilgisi sabit ve GSM operatörleri tarafından 112 Acil Çağrı Merkezine ulaştırılmaktadır. Çağrı karşılayan personel, olaya ilişkin genel bilgileri aldıktan sonra bu bilgileri yazılım üzerinden aynı salon içinde bulunan ilgili birimlerin çağrı yönlendirici personeline aktarmaktadır (Irmak ve Baş, 2018, s. 72).

Yeni Nesil 112 Projesine “Engelsiz 112 Uygulaması”nın entegrasyonu da tamamlanmıştır. Buna göre acil durumla karşılaşan ve yardıma ihtiyaç duyan vatandaşları telefon veya diğer mobil cihazlara indirdikleri uygulama ile 112 Acil Çağrı Merkezlerine görüntülü olarak ulaşabilecek ve yardım talepleri işaret dili uzman operatörler aracılığıyla ilgili birimlere iletilecektir (Irmak ve Baş, 2018, s. 74).

Yeni Nesil 112 Projesine dahil edilecek diğer bir uygulama da E-Çağrı (E-Call) entegrasyonudur. E-Çağrı entegrasyonu, trafik kazası yapan elektronik güvenlik sistemine sahip araçlarda bulunan sensörlerin kazayı algılayarak otomatik şekilde veya kazazedenin acil çağrı butonuna basması ile manuel olarak 112 Acil Çağrı Merkezlerine ulaşılması temeline dayanan bir uygulamadır. Bu uygulama sayesinde 112 çağrı alıcıları kazazede ile görüşebilmektedir. Kazazede çağrı alıcı ile görüşemeyecek derecede yaralı olsa da konum bilgileri Merkeze aktarılabilir. Yine bu sistem sayesinde araçta kaç kişinin bulunduğu, aracın motor şasi numarası, aracın yakıt tipi, aracın çalıntı olup olmadığı gibi bilgiler de otomatik olarak acil çağrı merkezine iletilmektedir. 2015 yılında Avrupa Parlamentosunun aldığı karar gereğince 31 Mart 2018 tarihinden yeni tip araçlar e-çağrı sistemi ile uyumlu olarak üretilmeye başlamıştır. Ülkemizde Avrupa Birliği mevzuatına uyum kapsamında “112 Acil Çağrı Servisi Tabanlı Araç İçi Acil Çağrı Sisteminin Yerleştirilmesi İle İlgili Tip Onayı Yönetmeliği” Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yayımlanmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından, E-ÇAĞRI modülünün yeni nesil 112 yazılımına entegre edilmesi gerçekleştirilmiş ve tüm Türkiye’den gelecek E-ÇAĞRI’ların çağrı alıcılar tarafından Ankara merkezli olarak karşılanabilmesi sağlanmıştır. Bunun yanında Mercedes, Volvo ve BMW firmaları ile saha testleri yapılmış, 7.500 km’nin üzerinde yol kat edilerek 1000 den fazla e-çağrı gerçekleştirilmiştir (Irmak ve Baş, 2018, s. 74-76).

Bu entegrasyonların yanında tüm ülke genelinde İngilizce, Almanca, Arapça ve Rusça dillerinde çağrı karşılanabilecek bir altyapı oluşturulmuştur. Bu sayede yabancı dil entegrasyonu gerçekleştirilerek 29 ilde yabancı dil konuşan kişilerce yapılan bütün acil durum aramaları, Ankara Acil Çağrı Merkezindeki yabancı dil operatörlerine yönlendirilmektedir. Bu şekilde tek bir merkezden daha hızlı ve etkin hizmet verebilmek mümkün olabilmektedir (Irmak ve Baş, 2018, s. 76).

2016 yılında faaliyette olan 24 ilde toplam 35.552.239 çağrı kaydedilmiştir. Bu çağrılarının 26.301.801'i yani % 76'sı asılsız çağrılardır. 2017 yılında kaydedilen toplam çağrı sayısı 36.080.675 olup bu çağrılarının 24.854.588'i asılsızdır. Asılsız çağrı oranı 2017 yılında % 69'a inmiştir. 2018 yılı sonu itibariyle ise kaydedilen toplam çağrı sayısı 35.467.941 olup bu çağrılarının 23.042.276'si asılsız çağrılardır. Dolayısıyla 2018 yılında asılsız çağrı oranı % 65'e inmiştir.

2018 sonu itibariyle "Birinci 100 Günlük İcraat Programı" kapsamında faaliyette olan il sayısı 42'ye çıkarılmıştır. 2019 yılı sonuna kadar 81 ilin tamamında 112 Acil Çağrı Merkezlerinin faaliyete geçirilmesi hedeflenmektedir. Buna paralel olarak asılsız çağrı oranlarının 2019 yılında % 60'a, 2023 sonunda ise % 50'ye indirilmesi hedeflenmektedir. Asılsız çağrı oranlarının tek başına teknolojik imkanlarla düşürülemeyeceği bunun bir bilinç ve kültür sorunu olduğu dolayısıyla bu konuda yurttaşları bilinçlendirecek farkındalık faaliyetlerine ağırlık verilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Tablo 7. Türkiye Geneli Acil Çağrı Sayıları ve Asılsız Çağrı Oranı

Yıllar	Faaliyetteki İl sayısı	Toplanan Çağrı Sayısı	Asılsız Çağrı Sayısı	Asılsız Çağrı Oranı (%)
2016	24	34.552.239	26.301.801	76
2017	24	36.080.675	24.854.588	69
2018	24	35.467.941	23.042.276	65

Kaynak: İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü Brifingi, 2018.

Büyükşehirlerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, diğer illerde ise valilikler bünyesinde yürütülen 112 Acil Çağrı Merkezleri Projesi ile farklı alanlardaki 7 ayrı acil çağrı numarasının tek numara (112) altında birleştirilmesi sonucunda karmaşıklık önlenecek, Merkeze yapılan aramalar operatörler tarafından süzgeçten geçirildiğinden asılsız çağrı oranları azalacak, kurumların daha aktif olarak çalışması

sağlanarak acil çağrı hizmetlerinde çok önemli olan hızlı ve etkin müdahale gerçekleştirilebilecektir.

3.2.1.7. E-Otoban Projesi

Valilik ve kaymakamlık büroları devletin taşrada temsilcisi olan vali ve kaymakamların karargâhıdır. Bakanlıkların taşradaki servisleri durumunda olan il müdürlükleri, bağlı oldukları bakanlıklarla yazışmalarını vali ve kaymakamların imzasıyla yapmaktadırlar. Bu durum merkezden yönetimin ve idarenin bütünlüğü ilkesinin doğal bir sonucudur.

Kamu kurumları kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin evrak tanzim ederken kaynak israfını önlemek ve etkinliği sağlamak amacıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinden en üst seviyede yararlanma cabası içerisindeyler. Bu doğrultuda her bakanlık kendi Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)'ni uygulamaya koymaktadır. İçişleri Bakanlığı da 2005 yılında e-İçişleri Projesini geliştirmiştir. Mevcut durumda 81 il valiliği, 919 ilçe kaymakamlığı ve 51 il özel idaresinin işlemleri elektronik ortamda şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yürütülmektedir. E-İçişleri Projesinin hayata geçirilmesiyle zaman tasarrufu ve maliyet bakımından son derece ciddi kazanımlar sağlanmıştır; ancak diğer bakanlıkların hazırlamış oldukları evrakların vali ve kaymakamlarca elektronik olarak paraf veya imza edilmesinde farklı EBYS uygulamaları nedeniyle sıkıntılar yaşandığı tespit edilmiştir. Buna bağlı olarak gelişen bir başka sorunda il müdürlüklerine hitaben yazılan elektronik evrakların mülki idare amiri tarafından havale ve onay işlemi tamamlandıktan sonra kâğıt ortamında çıktısı alınarak ilgili kuruma iletilmeleridir. Bu durum kaynakların etkin kullanılması konusunda önemli bir sorun teşkil etmektedir.

İçişleri Bakanlığı, taşra teşkilatında yaşanan bu sıkıntıyı giderebilmek amacıyla e-otoban projesini geliştirmiştir. E-otoban Projesi her bir bakanlığın farklı EBYS kullanması nedeniyle ortaya çıkan teknik ve idari problemlerin aşılması için vali, vali yardımcısı ve kaymakamların paraf, imza ve onay işlemi “tek bir arayüz” üzerinden yapmalarını sağlayan bir sistemdir.

E-otoban Projesi sayesinde diğer kurumlar tarafından üretilen evraklar e-İçişlerine entegre edilerek vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar tarafından paraf ve imza edilebilmektedir. Bu sayede kamudan kamuya iş akışı son derece basit, hızlı ve sürekli olarak yürütülebilmektedir.

E-otoban projesi gelen ve giden evrak süreci olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. E-Otoban Projesi Giden evrak sürecinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı (Kademeli geçiş), Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı entegre kurum olarak yazışma yapabilmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü, Kültür ve Turizm Bakanlığı (Burdur Pilot), Hazine ve Maliye Bakanlığı (Gelir İdaresi Başkanlığı) (Kırıkkale Pilot), Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Ankara, Manisa, Çorum Pilot), Diyanet İşleri Başkanlığı (Ankara Pilot) ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın (Ankara Pilot) entegrasyon çalışmaları devam etmektedir. E-Otoban Projesi gelen evrak sürecine henüz entegrasyonunu tamamlamış kurum bulunmamaktadır. Sonuç olarak e-Otoban Projesi giden evrak süreci tüm valilik ve kaymakamlıklarda kullanılmaktadır. Gelen evrak sürecine de kurumların entegre olmaları beklenmektedir.

E-otoban Projesi ile taşra teşkilatlarında; işgücü, zaman ve maliyet tasarrufu sağlanmış, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına, kurumsal hafıza ve kültürün oluşturulmasına ve iş standartlarının geliştirilmesine önemli katkılar sağlanmıştır (Kartal, Akyol ve Yılmaz, 2018, s. 87-90).

3.2.1.8. Yalınlaştırma Çalışmaları

Vatandaş odaklı yönetim anlayışı perspektifinde bürokrasinin azaltılarak Bakanlık hizmetlerinin daha hızlı, etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için İçişleri Bakanlığı tarafından yalınlaştırma çalışmaları yapılmaktadır. Söz konusu yalınlaştırma çalışmalarının özünde İçişleri Bakanlığı tarafından sunulan hizmetlerde vatandaşlardan talep edilen belgelerin sayısının mümkün olduğunca azaltılması düşüncesi vardır. Hizmet sunumunda vatandaş beyanının esas alınarak mecburi haller dışında belge istenmemesi, vatandaşların istedikleri bilgileri elektronik ortamdan elde edebilmeleri, başvuruların elektronik ortamdan alınması ve vergi ve harçlar dışında bir ücret talep edilmemesi yalınlaştırma çalışmalarının temel hareket noktalarını oluşturmaktadır.

Yalınlaştırma çalışmaları Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi (HEYS)'nde kayıtlı olan hizmetler esas alınarak yapılmaktadır. Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi kamu kurumları tarafından sunulan hizmetlerin tek tek sayılarak elektronik ortamda tanımlandığı bir sistemdir. İçişleri Bakanlığı tarafından 2007 yılından itibaren yürütülen çalışmalarda 253 yeni hizmet eklenmiş, 123 hizmet çıkarılmış, toplamda 755

hizmet HEYS'te tanımlanmıştır. HEYS'te bulunan ve e-Devlet'e aktarılabilecek durumda olan vatandaş başvurulu 101 hizmetin tamamı e-Devlet'e aktarılmıştır.

HEYS'te kayıtlı 755 hizmet ve 2.185 belge ile ilgili olarak tüm mevzuat taranmış ve mevzuatta istenilen belgeler belirlenmiştir. Yine bu hizmetlere ilişkin olarak kurumun istediği belgeler de tespit edilmiştir. Bu belgelerden hangilerinin kaldırılacağı yapılan analiz çalışmaları ve her birimle gerçekleştirilen toplantılarla saptanmıştır.

Yalınlaştırma çalışmalarında üç yöntem belirlenmiştir. Bunlar, kayıt yanlışlarından veya teamülen istenen belgenin doğrudan kaldırılması, gerekli olan mevzuat değişikliklerinin gerçekleştirilmesi ve başka birim ya da kurumların elektronik sistemlerinden alınabilecek belgenin kâğıt olarak istenmemesidir. Bu kapsamda teamülen istenen ve aslında hizmet sunumunda ihtiyaç bulunmadığı belirlenen 624 belge, kayıt hatalar düzeltilen 97 belge, devreden hizmetlerle kaldırılan 126 belge, mevzuat değişikliği yapılan veya mevcut protokollerin uygulamaya alınması ile 250 belge ve e-devlet hizmetleri ile 39 belge olmak üzere toplamda 1.136 belge kaldırılmıştır.

Dolayısıyla 2018 yılı sonu itibariyle İçişleri Bakanlığı tarafından sunulan hizmetler için istenen 2.185 belgeden 1.136'sı vatandaştan istemeyerek elektronik sistemlerden doğrudan temin edilmeye başlanmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda % 52 oranında yalınlaştırma sağlanarak hem sunulan hizmetlerin hızı ve kalitesi artırılmış hem de vatandaşların üzerinden 93 milyon liralık yük kaldırılmıştır (İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Brifingi, 2018).

Yalınlaştırma çalışmaları kapsamında İçişleri Bakanlığı tarafından merkez birimleri ile bağlı kuruluşlarına ve 81 il valiliğine gönderilen genelgelerle elektronik ortamdan temin edilebilecek belgelerin başvuru sahibinden ayrıca istenmemesi bildirilmektedir. Buna göre, 2018/14 sayılı Bakanlık Genelgesi ile "Adli Sicil Belgesi"nin; 2018/15 sayılı Bakanlık genelgesi ile de "Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi"nin başvuru sahibinden ayrıca istenmemesi bildirilmiştir (<http://www.osmaniye.gov.tr/yalinlastirma-calismalari-genelgeleri> Erişim Tarihi: 25 Şubat 2019).

3.2.1.9. Vatandaşla Buluşma Toplantıları

İçişleri Bakanlığının 05.11.2016 tarihli ve 8154 sayılı genelgesi ile vatandaş odaklı yönetim anlayışı çerçevesinde, toplumun tüm kesimlerine ulaşmak, tüm sosyal

grupların ilgili aktörleri ile yüz yüze görüşmek, sorunları yerinde görmek, dinlemek ve çözüm üretmek amacıyla vali ve kaymakamların başkanlığında vatandaşla buluşma toplantıları gerçekleştirilmektedir.

Bu kapsamda 12.11.2018 tarihi itibarıyla valilerin başkanlığında; 2.088 muhtar toplantısı, 3.749 halk toplantısı, 8.696 şehit ve gazi ailesi ziyareti, 1.187 güvenlik toplantısı, 1.205 eğitim toplantısı, 999 ekonomik toplantısı olmak üzere 17.924 toplantı ve ziyaret gerçekleştirilmiştir. Yine kaymakamların başkanlığında; 11.744 muhtar toplantısı, 19.805 halk toplantısı, 18.244 şehit ve gazi ailesi ziyareti, 14.874 güvenlik toplantısı, 7.661 eğitim toplantısı, 995 ekonomik toplantısı olmak üzere 73.323 toplantı ve ziyaret gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla vali ve kaymakamların başkanlığında 12.11.2018 tarihi itibarıyla 91.247 toplantı ve ziyaret gerçekleştirilmiştir. Yapılan toplantılara ilişkin vali görüşlerini içeren rapor her ay İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir (İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü Brifing, 2018).

3.2.2. Bir Model Önerisi: İl Strateji Geliştirme Koordinatörlükleri

Yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli unsurlarından biri stratejik yönetim anlayışıdır. Stratejik yönetim anlayışının en önemli uygulama aracı ve yeni yönetim kültürünün en önemli aktarıcısı ise stratejik planlardır. Valilik ve kaymakamlıkların, stratejik plan yapma zorunluluklarının bulunmaması, yeni kamu yönetimi paradigmasının zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışının bu idareler tarafından benimsenmesi ve yerleşmesi açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Çünkü; Stratejik planlama anlayışı, geleneksel yönetim kültürüne sahip yöneticilerin ve çalışanların bakış açılarını ve zihniyet dünyalarını değiştiren önemli bir unsurdur.

Buradan hareketle, gerek mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar nedeniyle gerekse İçişleri Bakanlığı tarafından taşraya yönelik olarak geliştirilen projelerle, yeni yönetim kültürünün, valilik ve kaymakamlıklar ile bu teşkilatların başında yer alan vali ve kaymakamlar tarafından hizmet sunumu açısından önemli ölçüde benimsendiğini; ancak stratejik planlama uygulaması söz konusu olmadığından paradigma veya zihniyet değişimi yönünün eksik kaldığını ifade edebiliriz. Yeni yönetim kültürünün bu kuruluşlarda tam olarak yerleşebilmesi, onun zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışının benimsenmesi ile mümkün olabilecektir. Bu da ancak stratejik planlama modelinin kaymakamlıkları da içerecek şekilde valiliklerde uygulamaya konması ile sağlanabilecektir.

Stratejik yönetim anlayışının valiliklerde hayata geçirilebilmesi için önerilen model “İl Strateji Geliştirme Koordinatörlüğü”nün kurularak yapılacağı bir mevzuat değişikliği ile “İl Strateji Belgesi”nin uygulamaya konmasıdır.

İlin üst politika metni olarak kabul edilmesi, bağlayıcı olması, uygulamaya konması ve ildeki diğer kurumlarla idari sorunların yaşanmaması için 5018 sayılı Kanunda yapılacak değişiklikle valiliklere de kurumsal stratejik planların bir benzeri olan “il strateji belgesi” hazırlama zorunluluğunun getirilmesi tarafımızca en uygun yol olarak görünmektedir.

Mevcut durumda valilik bünyesinde yer alan il planlama ve koordinasyon müdürlükleri 1981 yılında kalkınma planları ve bunlara bağlı yıllık programlarla valiliklere verilen görevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak amacıyla İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı olarak kurulmuşlardır. Ancak 3046 sayılı Kanun gereğince il planlama ve koordinasyon müdürlükleri APK Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatı olma niteliklerini kaybetmişlerdir (Dura ve Karakoç, 2015, s. 489).

2005 yılına kadar İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında APK Kurulu Başkanlığı, yerelde ise İPKM'ler organik bağlılıklarını sürdürmüşlerdir. Ancak 24.12.2005 tarihli ve 26033 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la Bakanlık teşkilatlarında APK'lar kaldırılmış yerlerine Strateji Geliştirme Başkanlıkları kurulmuştur. Böylece planlama açısından İçişleri Bakanlığı ile İPKM'ler arasındaki organik bağ kopmuştur (Dura ve Karakoç, 2015, s. 489).

Halen yürürlükte bulunan 13.7.1988 tarihli ve 19871 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”nde İPKM'lerin valiye bağlı olarak görev yapan bir müdür ile ilin iş yoğunluğunun gerektirdiği sayıda planlama uzmanı, planlama uzman yardımcısı ve yeteri kadar büro personelinin meydana gelmesi öngörülmüştür. İPKM'lere, kalkınma planı ve yıllık programlarla verilen görevler çerçevesinde il envanterini oluşturmak, ilin yatırım tekliflerini hazırlamak, merkezi ve yerel idare kuruluşlarının yatırımlarını izlemek, değerlendirmek, koordinasyonu sağlamak, plan ve programların halka tanıtılması için gerekli çalışmaları yapmak, ekonomik konularla ilgili brifing dosyaları ve raporlar hazırlamak gibi oldukça kapsamlı ve nitelikli görevler verilmiştir.

İPKM'lere bu nitelikte görevler verilmiş olmasına rağmen bu müdürlüklerin merkezi bir politika dâhilinde kurumsal kapasitelerinin artırılması ile yetki ve personel bakımından güçlendirilmeleri yoluna gidilmemiştir. Uygulamaya konan yerel yatırım planlama projesi gibi deneyimler sonucunda önemli kazanımlar elde edilmesine karşın taşra bürokrasisi içerisinde İPKM'lerin istenilen ölçüde etkili ve güçlü hale gelmeleri sağlanamamıştır. Bu müdürlükler brifing hazırlayan ve koordinasyon kurullarının sekretarya hizmetlerini yürüten birimler olmaktan öteye geçememişlerdir.

Bununla birlikte yerel düzeyde İPKM'lerin yanı sıra, kalkınma ajanslarının ve 30 büyükşehirde kurulan YİKOB'ların birbirine benzer faaliyetleri yerine getirdikleri görülmektedir. Ayrıca merkezi idarenin taşra teşkilatları da merkez teşkilatları ile koordineli olarak yatırım ve planlama çalışmalarını yürütmektedirler.

Söz konusu yapı incelendiğinde, kalkınma ajanslarının daha çok proje karşılığında özel sektör yatırımlarına fon sağlayan kuruluşlar olduğu görülmektedir. Bu projeler kamu yatırımlarını kapsamadığı gibi, daha çok sosyal kalkınmaya yönelik "mikro proje" niteliğindedirler. Bu açıdan değerlendirildiğinde ilin bütününe ilgilendiren makro yatırım ve projelerin kalkınma ajanslarının görev alanı dışında kaldığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla yetki, görev ve idari yapılanma açısından kalkınma ajanslarının tek başlarına yerelde planlama açığını kapatacak kurumsal yapılanmalar olamayacakları ortadadır. Ancak bölge planı yapma yetki ve görevine sahip olmaları, kalkınma kurulu gibi organları vasıtasıyla yerelde katılımcı uygulamaları hayata geçirmeleri, bölgesel ihtiyaçlara ilişkin raporlar ortaya koymaları gibi nedenlerle yerel kapasitenin artırılmasına önemli katkılar sağladıkları da inkâr edilemez (Dura ve Karakoç, 2015, s. 497).

Bu haliyle kalkınma ajansları ile İPKM'ler arasında tam bir görev çakışması söz konusu olmamakla birlikte, İPKM'lere Yönetmeliğin 6/h maddesi ile verilen özel sektör yatırımlarını takip etme görevi bakımından işlevsel benzerlik bulunmaktadır. Nitekim bu maddeye göre İPKM'lere "*İstihdamı artırmak için kendi işini kuracaklara sağlanacak çok yönlü desteğin organize edilmesine yönelik çalışmalara yardımcı olmak*" görevi verilmiştir.

Yine büyükşehirlerde kurulan YİKOB'lar ile İPKM'lere ilgili mevzuatlarında benzer görevler verilmiştir. İPKM'lere Yönetmeliğin 6/c maddesi ile verilen "*plan-program uygulamaları ile yıllık programlarda yer alan ildeki kamu yatırımlarını izlemek, ortaya çıkan ve koordinasyonu gerektiren sorunları belirlemek, çözümlenmesi*

için gerekli tedbirleri tespit ederek valiliğe bildirmek ve çözümlenmesine yardımcı olmak” görevinin bir benzeri 04.4.2014 tarihli ve 28962 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik”in 5/a maddesi ile YİKOB’lara da verilmiştir. Buna göre YİKOB’lar “Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak” la görevli kılınmıştır.

Aynı şekilde İPKM’lere ilgili Yönetmeliğin 6/g maddesi ile verilen *“plan, program, ekonomik ve sosyal kalkınma konularında il kuruluşlarının eğitim programları arasında uyum sağlamak”* görevinin bir benzeri YİKOB’lara da ilgili Yönetmeliğin 9/c maddesi ile verilmiş ve YİKOB’lar *“il düzeyinde plan-program uygulamalarına ilişkin kurumlar arası eğitim ve bilgilendirme çalışmalarını yürütmek, yürütülmesine katkı sağlamak ve bu çalışmaları izlemek”*le görevli kılınmıştır. Dolayısıyla İPKM’ler ile YİKOB’lar arasında bir görev çakışmasının olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak; yerelde planlama noktasında benzer işleri yapan birden fazla kamu otoritesinin olduğu görülmektedir. Bu kurumsal yapılar aynı ilde ve aynı alanda faaliyet göstermelerine rağmen, çoğu zaman birbirlerinin yaptıkları işlerden habersizdirler ve aralarında bir tamamlayıcılık ilişkisi de bulunmamaktadır. Yine aynı il içerisinde yer alan il özel idareleri ile nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeler ve üniversiteler kendi kurumsal stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koymaktadırlar. Bu planlar arasında da bir uyum ve tamamlayıcılık ilişkisi söz konusu değildir. Dolayısıyla gerek kurumlar arasında etkin bir koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması gerekse yapılan planlar arasında eşgüdüm ve tamamlayıcılık ilişkisinin kurulabilmesi açısından taşrada planlama konusunda güçlü bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç olduğu aşikardır. Böyle bir kurumsal yapının, taşrada devleti temsil eden valilerin karargâhı niteliğinde olan valilikler bünyesinde oluşturulması kuşkusuz idari yapılanmamız açısından en uygun yol olacaktır.

Hali hazırda valilikler bünyesinde bulunan İPKM’ler mevcut yapıları ile bu ihtiyacı karşılayacak nitelikte değildir. Oysaki ülkemizde 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine fiilen geçilmiştir. Yeni sistem doğrultusunda 9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 3. Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Kanun

Hükmünde Kararname ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yapılan değişiklikle valiler ilde, kaymakamlar ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası durumuna getirilmiştir.

Yine 28 Temmuz 2018 tarihli ve 30492 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”nde İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan değişiklikle temsil maddesi eklenerek vali ve kaymakamların temsil düzeyi “*Vali ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası; kaymakam ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.*” şeklinde ifade edilmiştir.

Dolayısıyla taşrada Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olan valilerin, ildeki tüm yatırımcı kuruluşlar, kalkınma ajansları ve YİKOB’lar arasında planlama, koordinasyon ve yatırım kararları sürecindeki etkinliklerinin artırılması, özellikle merkez ve yerel arasındaki uyum ve dengenin sağlanması açısından son derece önemlidir. Valilerin bu işlevi gerektiği şekilde yerine getirebilmesi için kuşkusuz kurmay düzeyde destek sağlayacak, kurumsal ve sektörel bazda analizler yapabilecek, danışmanlık ve raportörlük hizmetleri sunabilecek nitelikte il uzmanlarından oluşan kurumsal bir yapıya ihtiyaç olacağı açıktır (Dura ve Karakoç, 2015, s. 480). Böyle bir kurumsal yapının oluşturulması yeni sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanlığı makamında temerküz eden yürütme erkenin, taşrada valiler üzerinden sağlanması açısından da önem arz etmektedir.

Bu kapsamda İPKM’lerin yapısının değiştirilerek “il strateji geliştirme koordinatörlüğü”ne dönüştürülmeleri ve yapılacak yasal bir düzenleme ile valiliklere de kurumsal stratejik planların bir benzeri olan “il strateji belgesi” hazırlama zorunluluğunun getirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Önerdiğimiz bu modele göre oluşturulacak olan il strateji geliştirme koordinatörlükleri geniş yetkilerle donatılmalı ve güçlü bir izleme, değerlendirme, planlama, programlama ve koordinasyon kapasitesine sahip kılınmalıdır. Bu doğrultuda öncelikle nitelikli personel istihdamı önem arz etmektedir. Üniversitelerin mimarlık, mühendislik, iktisadi ve idari bilimler gibi çeşitli fakültelerinden mezun ve tercihen yüksek lisans veya doktora yapmış olan her sektöre yönelik analiz ve değerlendirmeler yapabilecek, raporlar hazırlayabilecek nitelikli uzmanlar il strateji geliştirme koordinatörlüğünde istihdam edilmelidir. Nitelikli personelin istihdamı için de olmazsa olmaz şart, mevzuatta yer alan merkez ve taşra uzmanlığı arasındaki özlük haklarına yönelik farklılıkların giderilmesi, hatta

kalkınma yerelde başlar düşüncesinden hareketle daha cazip hale getirilmesidir. Aksi takdirde taşra teşkilatında nitelikli uzman personel istihdamı söz konusu olamaz.

İPKM'lerin reorganizasyonu ile oluşturulacak olan il strateji geliştirme koordinatörlüğünde doğrudan valiye veya vali yardımcısına bağlı olarak istihdam edilecek uzmanlar mahalli idareler, üniversiteler, kalkınma ajansları ve diğer il kuruluşları ile koordineli olarak "il strateji belgesi"nin hazırlanmasından, performans programının oluşturulması ile performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesinden ve faaliyet raporunun hazırlanmasından sorumlu olacaklardır.

Önerilen modelin işleyişinin şu şekilde olması öngörülmektedir:

1) Valiliklerin stratejik yönetim sürecini hayata geçirebilmeleri için öncelikle planlama, izleme ve değerlendirme kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Bunun için de mevcut durumda valinin emri altında görev yapan il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin yapısının değiştirilerek, "il strateji geliştirme koordinatörlüğü"ne dönüştürülmelerine ve her sektöre yönelik analiz ve değerlendirmeler yapabilecek, raporlar hazırlayabilecek nitelikli uzmanlarla güçlendirilmelerine ihtiyaç vardır.

2) Valilikler yapı, işleyiş ve personel bakımından İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı görünümündedirler. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığının görev ve faaliyetleri ile ilgili olarak valilikler tarafından "il strateji belgesi"nde belirlenecek olan hedef, faaliyet ve göstergelerin İçişleri Bakanlığının stratejik amaç ve hedefleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Bu amaçla valilikler strateji belgelerini hazırlarken İçişleri Bakanlığı ile koordineli olarak Bakanlığın stratejik amaç ve hedeflerine uygun bir şekilde ilin kendine özgü şartlarını göz önünde bulundurarak il bazında kaymakamlıkları da kapsayacak şekilde ölçülebilir nitelikte hedef, faaliyet ve performans göstergelerini belirleyeceklerdir. Dolayısıyla her valilik İçişleri Bakanlığının her stratejik amaç ve hedefine yönelik faaliyet ve göstergeleri strateji belgesine koyup sorumlu tutulmayacak, bulunduğu coğrafyanın özellikleri, ilin gelişmişlik düzeyi, terör ve asayiş olaylarının yoğunluğu gibi hususlar göz önünde bulundurularak İçişleri Bakanlığı ile işbirliği içerisinde belirlenen belli amaç ve hedeflere yönelik faaliyetlerden sorumlu olacaklardır; ancak İçişleri Bakanlığının stratejik planında 81 ili ilgilendiren stratejik bir amaç ve hedef belirlenmişse bu amaç ve hedefe ulaşılmasına yönelik faaliyet ve göstergeler tüm valiliklerin strateji belgelerinde yer alacağından doğal olarak bundan bütün valilikler sorumlu olacaklardır.

3) Valiler ilde devletin temsilcisi ve cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası olduklarından, hazırlanacak olan “il strateji belgesi”nin ildeki tüm bakanlık ve bağlı kuruluş birimlerinin hedef, faaliyet ve göstergelerini de içermesi gerekir. Bunun için merkez teşkilatlarında olduğu gibi vali yardımcısının başkanlığında, il strateji geliştirme koordinatörlüğünün koordinasyonunda paydaşlar olarak değerlendirilebilecek bakanlıkların ve bağlı kuruluşların ildeki temsilcileri ile kalkınma ajansı, üniversite ve mahalli idare temsilcilerinden oluşan “il strateji belgesi ekibi” oluşturulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

4) Her il müdürlüğü “il strateji belgesi ekibi” ile koordineli olarak, kendi bakanlığının stratejik amaç ve hedefleri ile birlikte bölge planını ve ilin kapasitesini de göz önünde bulundurarak il düzeyinde gerçekçi, ulaşılabilir ve ölçülebilir nitelikte hedef, faaliyet ve performans göstergelerini belirleyecektir.

5) İl müdürlükleri tarafından bağlı oldukları bakanlıklar ile valilikler tarafından ise İçişleri Bakanlığı ile koordineli olarak belirlenen hedef, faaliyet ve performans göstergeleri il strateji geliştirme koordinatörlüğü tarafından “hedef kartları”na işlenerek onaylanmak üzere İçişleri Bakanlığına ve/veya yeni sisteme uygun olarak Cumhurbaşkanlığına gönderilecektir. İl strateji belgesi hazırlanıp kabul edildikten sonra, valiliğin internet sayfasından yayınlanarak kamuoyuna duyurulacaktır. Kamu oyuna duyurulan il strateji belgesi aynı zamanda ilin “vizyon belgesi” niteliğini de taşıyacaktır.

6) Strateji belgesinin yıllık uygulama dilimi olan performans programı ise her yıl için yine “il strateji geliştirme koordinatörlüğü”nün koordinasyonunda katılımcı bir anlayışla oluşturulan “il strateji belgesi ekibi” tarafından hazırlanacaktır. Performans programının uygulanması ile elde edilen sonuçlar da vali adına “il strateji geliştirme koordinatörlüğü” tarafından hazırlanacak olan faaliyet raporu ile izlenecektir.

Bu şekilde İl Strateji Geliştirme Koordinatörlüğü’nün kurularak il strateji belgesinin hazırlanması ile stratejik yönetim anlayışı valiliklerde hayata geçirilmiş olacaktır. Önerilen “il strateji geliştirme koordinatörlüğü”nün kurularak “il strateji belgesi” hazırlanması modelinin;

1) İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilen Performans İzleme ve Değerlendirme (PERDİS) Sistemi ile birlikte valilerin/valiliklerin performansının daha sağlıklı ölçülmesine zemin oluşturacağı,

2) İl strateji belgesi, kalkınma ajansının, üniversitelerin ve mahalli idarelerin katılımı ile hazırlanacağından, il strateji belgesinde belirlenen hedef ve faaliyetler ile bunlara ulaşmak için gerçekleştirilecek yatırımların, bölge planı ve mahalli idareler ile üniversitenin stratejik planında yer alan hedef, faaliyet ve yatırımlarla birbirini tamamlar nitelikte olmalarını sağlayacağı,

3) Yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden olan katılımcılık, şeffaflık, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ile bölgesel gelişmeye katkı sağlayacağı,

4) Yeni yönetim kültürünün vali ve kaymakamlar ile onların karargâhları kabul edilen valilik ve kaymakamlık birimleri tarafından benimsenmesine önemli katkılar sağlayacağı, valilik ve kaymakamlık örgütlerinin kurumsal yapılarının da yeni yönetim kültürünün gerektirdiği yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının yolunu açacağı düşünülmektedir.

5) Son olarak önerilen modelin hayata geçirilmesi ile gerek “31 Temmuz 2009 tarihinde yürürlüğe giren “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”le gerekse İçişleri Bakanlığı tarafından taşraya yönelik olarak geliştirilen projelerle, yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklar ile bu teşkilatların başında yer alan vali ve kaymakamlar tarafından hizmet sunumu açısından benimsenen; ancak paradigma veya zihniyet değişimi bakımından eksik kalan yönünün tamamlanması için önemli bir adım olacağı değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Türk kamu yönetimi, kökleri asırlar öncesine dayanan devlet geleneğine ve bu gelenekten mülhem bir yönetim kültürüne sahiptir. Tarihsel süreç içerisinde şekillenen bu kadim kültür, devlet otoritesine bağlılık temelinde ve merkeziyetçilik ekseninde vücut bulmuştur. Bu nedenle merkezi idarenin taşra teşkilatı olan valilik ve kaymakamlık örgütlerinin Türk kamu yönetiminde özel bir yeri ve önemi bulunmaktadır. Devletin toprak üzerinde örgütlenmiş hali olan ve taşrada başkenti temsil eden bu kuruluşlar, merkezden yönetimin doğal bir sonucu olarak geleneksel yönetim kültürünün ağırlıklı olduğu yapılardır.

Bu minvalde ülkemizde kamu yönetiminin tarihsel açıdan gelişimi değerlendirildiğinde; Osmanlı'dan Cumhuriyete bürokratik bir devletin intikal ettiği, bu bürokratik devletin tek parti hükümetleri döneminde yeni rejimin reformlarını halka benimsetmek misyonu ile güçlenerek sürdüğü, 1950'de "Yeter! söz milletindir!" mottosuyla özetlenen bir paradigma değişiminin halk tarafından onaylanması sonucunda, bürokrasi yerine siyasal partilerin ve halkın taleplerinin göreceli olarak önem kazandığı; ancak merkeziyetçi, katı ve hiyerarşik örgüt yapısına sahip bürokrasinin de varlığını devam ettirdiği, dolayısıyla 1980 yılına kadar geleneksel kamu yönetimi anlayış ve kültürünün idarelere egemen olduğu, kamu yönetimine ilişkin uygulamaların da bu kapsamda hayata geçirildiği görülmektedir.

Merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak, merkez politikalarının ve alınan kararların, taşrada uygulayıcısı olan vali ve kaymakamlar ile onların karargâh örgütlerinin yönetim anlayış ve uygulamaları da bu tarihsel sürece uygun bir şekilde gelişmiş ve yönetim kültürü de bu kapsamda şekillenmiştir. Dolayısıyla dönemin şartlarına bağlı olarak yönetsel paradigmada yaşanan değişim sonucunda, kamu yöneticilerinin yönetim tarz ve uygulamaları yani yönetim kültürü de değişebilmektedir.

Ülkemizde 1980'lerde başlayan ve 2000'li yıllarda giderek hız kazanan kamu yönetimini dönüştürme çalışmalarının temelinde, neo-liberal ekonomik ve politik düşünce vardır. Bu düşünce ile geleneksel yönetime ait tüm anlayış, ilke ve değerlerin "yeni" olarak ifade edilen yönetim anlayışı perspektifinde değiştirilmesi, dolayısıyla kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetimine benzetilmesi istenmektedir.

Bununla birlikte kamu yönetiminin dönüşümünü veya yeniden yapılandırılmasını sadece örgütsel veya yapısal bir değişimle sağlamak mümkün değildir. Kuşkusuz her dönüşüm süreci gibi kamu yönetiminin dönüşümü de bir

paradigma veya zihniyet değişimini zorunlu olarak beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla yeni yönetim anlayışının kamu yönetimine yerleşebilmesi sadece teknolojik gelişmelerin veya özel sektör uygulamalarının kamuya aktarılması ile değil, beraberinde yeni paradigmanın öngördüğü yeni yönetim kültürünün de içselleştirilerek benimsenmesi ile mümkün olabilecektir.

Bu doğrultuda yeni kamu yönetimi anlayışı ve onun bir getirisi olan yeni yönetim kültürünün kamuda yerleşmesini zorunlu hale getiren çeşitli kanun ve yönetmelikler arasında en önemlileri, “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile 31 Temmuz 2009 tarihinde yürürlüğe giren “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”tir.

5018 sayılı Kanun, yeni paradigmaya uygun olarak stratejik yönetim anlayışını ve onun bir uygulama aracı olan stratejik planlama modelini benimsemiştir. Ancak valilik ve kaymakamlıklar Kanunun kapsamında bulunmadığından stratejik plan yapma zorunlulukları da bulunmamaktadır. Valilik ve kaymakamlıklar 5018 sayılı Kanunun kapsamı dışında olmalarına karşın, 31 Temmuz 2009 tarihli “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”le belirlenen esaslara tabidirler. Dolayısıyla valilik ve kaymakamlıkların yeni yönetim kültürünün yerleşmesindeki iki önemli mevzuat düzenlemesinden sadece biri doğrultusunda işlem tesis etme ve hizmet sunma zorunluluğu bulunmaktadır. Bu durum tarafımızca yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarda yerleşmesi açısından önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Yürürlükteki mevzuat açısından valilik ve kaymakamlıkların stratejik plan yapma zorunlulukları bulunmadığından, stratejik planlama modeli ile yönetilen bir valilik de mevcut değildir. Dolayısıyla stratejik planlama uygulamalarından hareket ederek yönetim kültüründeki değişmeyi valilik ve kaymakamlıklar özelinde ortaya koymak pek mümkün görünmemektedir. Bu nedenle yeni kamu yönetimi anlayışının İçişleri Bakanlığının taşra teşkilatı sayılan valilik ve kaymakamlıkların yönetim kültürüne etkisi, İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilen proje, faaliyet ve uygulamalar üzerinden incelenmiştir.

Yapılan çalışma sonucunda incelenen projelerin, valilik ve kaymakamlıkların kurumsal kapasitelerinin artırılmasına, taşrada bürokrasinin azaltılmasına, kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına, performans denetimine, hizmetlerin hızlı ve şeffaf bir şekilde vatandaş odaklı yönetim anlayışı çerçevesinde sunulmasına önemli

katkılar sağladıkları görülmüştür. Ancak projelerin geçmişte hayata geçirilen bazı projelerde görüldüğü gibi akamete uğramaması ve oluşturduğu faydanın sürekliliğinin sağlanabilmesi açısından uygulamada insan faktörünün en aza indirilerek yüksek düzeyde otomasyonun sağlanmasının önemli bir husus olduğu değerlendirilmektedir.

Söz konusu projelerin, yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü yeni yönetim kültürünün valilik ve kaymakamlıklarca benimsenmesi açısından önemli katkılar sağladığını söyleyebiliriz. Ancak bu durum yeni kamu yönetimi anlayışının ve bu anlayışın bir getirisi olan yeni yönetim kültürünün bu teşkilatlara tam olarak yerleştiğini söylemek için yeterli gözükmemektedir. Çünkü yeni kamu yönetimi yaklaşımının önemli argümanlarından birisi olan stratejik yönetim zihniyetinin içselleştirilmesi ve bu zihniyetin uygulama yollarından birisi olan stratejik planlamanın valilik ve kaymakamlıklar tarafından uygulanması söz konusu değildir. Yeni kamu yönetimi kültürünün tam olarak yerleşebilmesi, onun zihniyet dünyasını ifade eden stratejik yönetim anlayışının benimsenerek hayata geçirilmesi ile mümkün olabilecektir. Stratejik yönetim anlayışının valiliklerde hayata geçirilebilmesi için tarafımızca önerilen model “il strateji geliştirme koordinatörlüğü”nün kurularak yapılacak bir mevzuat değişikliği ile “il strateji belgesi”nin uygulamaya konmasıdır.

KAYNAKÇA

- 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, (1929, 5 Mayıs), Resmi Gazete, 1184.
- 2197 Sayılı Bazı Vilayetlerin İlgası ve Bazılarının Birleştirilmesi Hakkında Kanun, (1933, 27 Mayıs), Resmi Gazete, 2411.
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, (1949, 18 Haziran), Resmi Gazete, 7236.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003, 24 Aralık), Resmi Gazete, 25326.
- 5436 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2005, 24 Aralık), Resmi Gazete, 26033.
- 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (2018, 9 Temmuz), Resmi Gazete, 30473 3. Mükerrer.
- 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, (2018, 10 Temmuz), Resmi Gazete, 30474.
- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, (1988, 13 Temmuz), Resmi Gazete, 19871.
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (2014, 4 Nisan), Resmi Gazete, 28962.
- Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, (2018, 28 Temmuz), Resmi Gazete, 30492.
- Akalın, K.H. (2013) “ Rasyonel Bürokrasinin Batıdaki Temelleri ve Etkileri”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (4), 38-56.
- Akçakaya, M. (2016) “Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği” *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3 (8), 275-295.
- Akıncı, A. (2012) “Modern Ulus Devletlerin Doğuşu”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 34, 61-70.
- Akkaya, D. ve Özdal, S.B. (2018) “İzleme ve Değerlendirme Sistemi (İZDES)”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, (185), 112-113.

- Akmaz, M. (2012) “Türk Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi Nasıl Mükemmelleştirilebilir?”, *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Ankara: TBMM Yayınları, 117-176.
- Akpınar, M. (2011) “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16 (2), 235-261.
- Aktalay A. (2010) *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Aktan, C.C. (1995) “Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm”, *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (1), 3-27.
- Aktan, C.C. (2008) “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, *ÇEİS Çimento Endüstrisi İşverenleri Sendikası Yayını*, 22 (4), 4-21.
- Akyıldız, H. ve Eroğlu, Ö. (2004) “Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9 (1), 43-62.
- 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: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Apan, A. (2014) *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Arıkboğa, E. (2004) *Yönetimde Değişim Süreci ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Armağan, A. (2011) “Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler”, *Akademik Bakış Dergisi*, 5 (9), 139-156.
- Arslan, N.T. (2010) “Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11 (2), 21-38.
- Asunakutlu, T. (2001) “Klasik ve Neo-Klasik Dönemde Örgütsel Güvenin Karşılaştırılması Üzerine Bir Deneme”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, (5), 1-17.

- Aşgın, S. (2004) *Sektörler İtibariyle Karaman'da Mevcut Durum Analizi*, Karaman: Karaman Valiliği.
- Aşgın, S. (2008) *Stratejik Yönetim*, (1. Baskı). Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayın No: 649.
- Aşgın, S. (2014) “Yusuf Has Hâcib ve Türklerde İdareci Tasavvuru”, *Türk Dünyası Bilgeler Zirvesi: Gönül Sultanları Buluşması*. 26-28 Mayıs 2014. <https://docplayer.biz.tr/5911402-Yusuf-has-hacib-ve-turklerde-idareci-tasavvuru.html> (Erişim Tarihi: 09.11.2017).
- Aşgın, S. (2015) “Vilayet Nizamnamesi ve Mülki İdare Sistemi”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed: E. Turhal ve S. Çapar, Ankara: TODAİE Yayın No: 387, 313-327.
- Aşgın, S. ve Yaman K. (2018) “Türkiye’de Bakanlıkların Stratejik Plan Uygulamalarında Mevcut Yapı ve Sürecin Değerlendirilmesi”, *International Journal of Academic Value Studies*, 4 (19), 449-466.
- Atalay, M. (2008) *Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Ateş, H. (2013) “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 85-108.
- Aydın, N. (2012) “Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: ‘Siyasetin Bürokrasi İronisi’”, *Sayıştay Dergisi*, (85), 51-67.
- Aydilek, E. ve Kazkondu, Ş. B. (2016) “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Devlet Aygıtının Dönüşümü”, *Akademik Bakış Dergisi*, (55), 173-194.
- Ayhan, E ve Önder, M. (2017) “ Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3 (2), 19-48.
- Aykaç, B. (2001) “Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, (2), 123-132.
- Aykaç, B. (2002) “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4 (2), 15-23.
- Bakan, İ. ve Büyükbeşe, T. (2008) “Katılımcı Karar Verme: Kararlara Katılım Konusunda Çalışanların Düşüncelerine Yönelik Bir Alan Çalışması”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13 (1), 29-56.

- Balcı, A. (2013) “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 155-179.
- Baltacı, C. (2004) “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9 (2), 359-373.
- Barca, M. ve Nohutçu, A. (2013) “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 339-362.
- Başa, Ş. (2016) *Kurumsallaşma Bağlamında Dahiliye Nezaretinden Dahiliye Vekaletine Geçiş (1920-1923)* (2. Baskı). Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Batal, Ş. (2010) *Yerel Yönetimler Açısından Türkiye ve Avrupa Birliği Stratejik Yönetim Politikalarının Mukayeseli Değerlendirilmesi*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Bayrak, M. ve Kanca, O. M. (2013) “Türkiye’de 1970– 2011 Yılları Arasında Oluşan Ekonomik ve Siyasi Gelişmelerin Seyri”, *Akademik Bakış Dergisi*, (35), 1-20.
- Bayramoğlu, S. (2007) “1929 Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası.”, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ed: B.A. Güler, Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi KAYAUM Müdürlüğü, 21-106.
- Berber, A. (2016) “100 Yıl Öncesine Bir Yolculuk: “Genel ve Endüstriyel Yönetim” ve Fransa’da Fayolizm-Taylorizm Kutuplaşması”, *İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi*, 45 (özel sayı), 118-132.
- Bowen, D. E, ve Lawler, E. E. (1992) The empowerment of service workers, What, why, how and when. [Aktaran: Doğan, T. (2008) Strateji Tipleri ve Stratejik Yönetim Süreçlerinin Firma Performansına Etkileri, Gebze: Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi].
- Boztepe, M. (2013) “Osmanlı Devleti’nin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 36, 1-14.
- Bilgiç, V. (2013) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 27-45.
- Can, H. ve Tecer, M. (1978) *İşletme Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayını.

- Cem, C. (1975) “Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış”, *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (4), 3-23.
- Coşkun, S. (2013) “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 67-83.
- Çadircı, M. (2015) “1864 Vilayet Nizamnamesi’nin Anadolu Coğrafyasında Uygulanması”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed: E. Turhal ve S. Çapar, Ankara: TODAİE Yayın No: 387, 141-148.
- Çağlar, İ. (2001) “Yönetim-Kültür Bağlamında Türk Yönetim Modelinin Saptanmasına Yönelik Kavramsal Bir Çalışma”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 3, 125-148.
- Çakan, I. (2006) “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (4), 45-73.
- Çakıcı, F.Ö. (2016) “Osmanlı'dan Türkiye'ye Siyasal Miras: Türk Siyasal Kültürü Üzerine Bir İnceleme”, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1 (2), 8-15.
- Çapar, S. (2011) “Osmanlı Taşra Yönetiminin Evrimi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, (Mayıs-Haziran), 36-40.
- Çeçen, A. (1985) “Kültür Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (1), 113-140.
- Çelik, N. (2015) “Postbürokratik Kamu Yönetimi ve Demokrasi”, *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (2), 135-152.
- Çelik, N. ve Bedük, A. (2014) “Vekalet Teorisi Yaklaşımı İle İşlem Maliyeti Arasındaki İlişki”, *Sakarya İktisat Dergisi*, 3 (1), 43-67.
- Çevikbaş, R. (2012) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 9-32.
- Çevikbaş, R. (2014) “Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3 (2), 75-102.
- Demir, A. (2017) “Osmanlı Devleti’nde Devşirme Sistemi”, *Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1 (1), 19-27.
- Demirel, D. (2005) “Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, (58), 105-135.
- Demirel, D. (2011) “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839 - 1923)”, *Türk İdare Dergisi*, (473), 97-111.

- Demirhan, K. ve Sadioğlu, U. (2016) “İşlem Maliyeti Kuramı Çerçevesinde Devletin Gerekliliği Tartışması ve Güncel Kamu Yönetimi Yaklaşımları Üzerine Bir İnceleme”, *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2 (4), 105-116
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık Yayını.
- Dinler, D. (2009) “Türkiye’de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi”, *Praksis*, (9), 17-54.
- Doğan, C. (2014) “ Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkezîyetçi Bürokratik Yapısının Kurulması ve Karşılaşılan Bazı Güçlükler”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 33, 55-68.
- Drucker, P.F. (1993) *Kapitalist Ötesi Toplum*. Çev: B. Çorakçı, İstanbul: İnkılap Kitapevi.
- Durdu, Z. (2009) “Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)*, (22), 37-50.
- Dura, Y.C. (2006) “Kamu Tercihi Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi”, *Türk İdare Dergisi*, (451), 107-117.
- Dura, Y.C. (2006) “Mülkiyet-Verimlilik İlişkisi: Mülkiyet Hakları Teorisi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13 (2), 225-236.
- Dura Y.C. ve Karakoç, C. (2015) “İl Yönetim Sistemi Bağlamında Türkiye’de Planlama Örgütlenmesi ve Yerel Yatırım Planlama Projesinin Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, (481), 477-524.
- Dursun, D. (1992) “Bürokrasi Teorisi ve Yönetim”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (37-38), 133-149.
- Efe, A. (2009) “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840–64 Silistre Örneği”, *Karadeniz Araştırmaları*, 6 (22), 87-113.
- Ekinci, E.B. (2008) “Osmanlı İdaresinde Adem-i Merkezîyet ve İmtiyazlı Eyaletler”, *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları*, 6, 1-51.
- Ekinci, F. (2008) “Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Uygulamasına Geçişin Çalışanların Verimliliğine Etkisi”, *Maliye Dergisi*, (155), 175-185.
- Ekşi, H. (2009) “Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9 (17), 491-500.

- Ekşi, H. (2010) “Bugünü Anlamak İçin Max Weber’i Yeniden Okumak”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (11), 187-198.
- Ender, A. (2016) “Siyasal Kültür”, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, Ed: H. Altınok, F.G. Gedikkaya, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 315-318.
- Eren, V. (2001) *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Ergun, T. (1997) “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (4), 3-15.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1988) *Kamu Yönetimine Giriş*, (3. Baskı), Ankara : TODAİE Yayınları.
- Erkenekli, M. (2013) “Toplumsal Kültür Araştırmaları İçin Değer Merkezli Bütünleşik Bir Kültür Modeli Önerisi”, *Savunma Bilimleri Dergisi*, 12 (1), 147-172.
- Eryılmaz, B. (1999) “Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 4 (15), 84-88.
- Eryılmaz, B. (2011) *Kamu Yönetimi* (4. Basım). Ankara: Okutman Yayınları.
- Eser, H.B. ve Memişoğlu, D. ve Özdamar, G. (2011) “Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16 (2), 201-217.
- Fayol, H. (2013) *Genel ve Endüstriyel Yönetim*, Çev: M. Çalikoğlu (4.Baskı). Ankara: Adres Yayınları.
- Fırat, H. (2004) *İnovasyon Yönelimli Yönetim Kültürü Tasarımı; Türkiye Kalkınma Ajansları İçin Model Önerisi*, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Gökçe, O. ve Kutlu, Ö. ve Gökçe, G. (2001) “1980’li Yıllardan Beri uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1 (1-2), 18-45.
- Göküş, M. (2000) “Tek Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (2), 23-33.
- Görgün, Ç. (2014) *Türkiye’nin Mülki İdare Sisteminde Merkezîyetçiliğin İnşası (1923-1949)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Görücü, V. ve Uçar, M. (2015) “Paydaşlar, Etkileşenler, Sosyal Sorumluluk Yönüyle Örgüt Teorilerinin Analizi”, *Bitlis Eren Üniversitesi SBE Dergisi*, 4 (2), 107-124.
- Göyünç, N. (1999) “Osmanlı Devleti’nde Taşta Teşkilatı Tanzimat’a Kadar”, *Osmanlı*, 6, 77-88.
- Güçlü, N. (2003). “Örgüt Kültürü”, *Kırgızistan Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (6), 147-159.
- Güldüoğlu, E. (2011) *Osmanlı Merkez-Taşra İlişkileri Çerçevesinde XVII. Yüzyılda Kayseri Sancağı*, Kayseri: Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Güler, B.A. (2011) *Türkiye’nin Yönetimi* (3.Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B.A. (2011) “Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikler Üzerine”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ed: F. Kartal, Ankara: TODAİE Yayını, 9-45.
- Gülmez, M. (1975) “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (1), 47-73.
- Gündoğan, E. (2007) *Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Gültekin, S. (2012) “Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz”, *Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 26 (3-4), 85-100.
- Güzelsarı, S. (2004) “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *A.Ü. SBF-GETA Tartışma Metinleri*, (66), 1-25.
- Haktankaçmaz, M.İ. (2009) *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu*, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Halaçoğlu, Y. (1995) *XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, (2.Baskı), Ankara: Türk Tarih Kurumu yayınları.
- Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2013) “Kamuda Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 223-254.

- Hasanoğlu, M. (2001) “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, *Sayıştay Dergisi*, (43), 68-82.
- Hasanoğlu, M. (2004) “Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü ve Önemi”, *Sayıştay Dergisi*, (52), 43-60.
- Hobsbawm, E.J. (1998) *Sanayi ve İmparatorluk*, Çev: A. Ersoy (1.Baskı) Ankara: Dost Kitabevi.
- <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/15-yilda-60-milyar-dolarlik-ozellestirme-40547640>, (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2019).
- <https://www.linux.org.tr/wp-content/uploads/2010/04/AcilEylemPlani.pdf>, (Erişim Tarihi: 22 Ocak 2019).
- <http://www.kirklareliplanlama.gov.tr/yemel-yatirim-planlama> (Erişim Tarihi: 15 Şubat 2019).
- <http://www.osmaniye.gov.tr/yalinlastirma-calismalari-genelgeleri> (Erişim Tarihi: 25 Şubat 2019).
- İrmak, M. ve Baş, E.N. (2018) “Yeni Nesil 112 Projesi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, (185), 70-76.
- İçişleri Bakanlığı, İller İdaresi Genel Müdürlüğü Brifingi, 2018.
- İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, (2018) “Açık Kapı (Milletin Kapısı)”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, (182), 15-19.
- İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Brifingi, 2018.
- İlkorkor, Z. Ş. (2010) “Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi”, *Türk İdare Dergisi*, (468), 63-84.
- İnalcık, H. (1964) “Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu”, *Belleten*, 28 (112), 603-622.
- İnalcık, H. (1964) “Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, *Belleten*, 28 (112), 623-690.
- Kabaklı, A. (2002) *Millete Vurulan Canlı Pranga Bürokrasi*, (1. Baskı). İstanbul: Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları.
- Kalkan, A ve Alparslan, A. M. (2009) “Şeffaflık, İletişim ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1 (1), 25-40.

- Karaçor, S. ve Oltulu, A. (2011) "Demokrasi ve Yönetişim Boyutu İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11 (22), 403-418.
- Karakoç, C. ve Akkaya, D. ve Göçmez, V. (2018) "İl Yatırım Takip Sistemi (İLYAS)", *İdarecinin Sesi Dergisi*, (185), 95-98.
- Karasu, K. (2004) "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not", *II. Kamu Yönetimi Formu Bildirileri*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını, 225-242.
- Kartal, H. ve Akyol, S. ve Yılmaz, H. (2018) "e-Otoban Projesi", *İdarecinin Sesi Dergisi*, (185), 87-90.
- Keskin, N. (2007) *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Keskin, N.E. (2015) "Vilayet Nizamnamesinden Cumhuriyet'e Yönetimsel Ölçek Tartışması", *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed: E. Turhal ve S. Çapar, Ankara: TODAİE Yayın No: 387, 231-248.
- Kılıç, O. (1999) "XVII. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması", *Osmanlı*, 6, 89-110.
- Kırılmaz, H. ve Kırılmaz, S.K. (2014) "Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (40), 25-44.
- Kıvılcım, F. (2013) "Küreselleşme Olgusu Ve Çokuluslu Şirketlerin Küreselleşme Süreci Üzerindeki Rolü", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 5 (2), 1-16.
- Kızılboga, R. (2012) "Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi", *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (2), 91-109.
- Koç, T. (2009) *Yerel Demokrasi, Katılım ve Yönetişim: Adana Örneği*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Koçoğlu, F. (2009) *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Belediyelere Etkisi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Köse, H.Ö. (2003) "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", *Sayıştay Dergisi*, (49), 3-46.
- Kurt, N. (2002) *Türkiye'de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

- Kurt, M. ve Uğurlu, Ö.Y. (2007) “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde AB'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi” *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 9 (11), 81-109.
- Kutlu, Ö. ve Usta, S. ve Kocaoğlu, M. (2009) “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9 (18), 507-532.
- Lamba, M. (2014) “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19 (3), 135-152.
- Leblebici, D.N. (2008) “Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma”, *Dumlupınar Üniversitesi sosyal bilimler Dergisi*, 21, 99-118.
- Mahmutoğlu, A. (2011) “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, *Türk İdare Dergisi*, 471-472, 143-168.
- Memiş, M.Ü. (2006) *İç Denetimin Yönetim Fonksiyonlarının Yerine Getirilmesindeki Rolü: Türkiye’deki Büyük İşletmeler Üzerinde Bir Saha Araştırması*, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Müyesser, M.K. ve Akkaya, D. ve Şen, Ü. ve Karabaş, M.F. (2018) “Açık Kapı (Milletin Kapısı)”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, (185), 107-108.
- Nişancı, Z. N. (2012) “Toplumsal Kültür-Örgüt Kültürü İlişkisi ve Yönetim Üzerine Yansımaları”. *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 1(1), 1279-1293.
- Nohutçu, A. ve Balcı, A. (2013) “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: “Kamu”nun Yönetilmesinden “Kamu”nun Yönetmesi Anlayışına Doğru.”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, K. Öztürk ve B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 15-26.
- Ortaylı, İ. (2008) *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, (26. Baskı), İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2010) *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, (3.Baskı). Ankara: Cedit Neşriyat.
- Önen, N. ve Reyhan, C. 2011. *Mülkten Ülkeye Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*, (1. Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özdeğer, M. (2003) “Osmanlı İmparatorluğu’nda Mirî Arazı Rejimi ve Tahrir Geleneği”, *Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3 (5), 1-13.

- Özgen, H. (2002) “İşlem Maliyetleri Teorisi: Sağlık Hizmetleri Sunumunda Sözleşme Mi Yoksa Örgüt İçi Yapılanmamı?”, *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (2), 49-59.
- Özer, M.A. (2013) “Weber’in Bürokrasisi Karşısında Yönetimde Yeniden Yapılandırma Arayışları”, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 2 (4), 43-57.
- Özer, M.A. (2014) “Frederick Taylor’ın Görüşlerini 21.Yüzyıl Yönetim Mantığı ile Yeniden Okumak”, *Verimlilik Dergisi*, (2), 41-72.
- Özmen, A. (2012) *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Öznur, Y. ve Aykaç, B. (1994) “Frederick Taylor’un Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım” *Amme İdaresi Dergisi*, 27 (4), 83-96.
- Öztekin, A. (1993) *Siyaset Bilimine Giriş*, Malatya: Yeni Malatya Gazetesi Ofset Yayınları.
- Öztürk, A. (1997) “Yönetim-Kültür ilişkisi ve Türk İşletmelerinin Yönetim Kültürünün Tanımlanmasına İlişkin Bir Çalışma”, *Yönetim Dergisi*, (27), 40-52.
- Rustow, D. (1964) *The Military: Turkey*, [Aktaran: Kazancıgil, A. () Türkiye’de Siyaset: Süreklilik ve Değişim, İstanbul: Der Yayınları].
- Saklı, A. (2013) “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü”, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, 13 (3), 285-294.
- Sanal, R. (1998) “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.
- Saylı, H. ve Mengenci, C. ve Bürcü, R. (2015) “Yönetim Düşüncesinin Evrimi ve Sosyal Hizmet Yaklaşımı”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, (Sosyal Hizmet Özel Sayısı), 37-57.
- Schedler, K. ve Felix, J. (2001) *Quality in Public Management: The Customer Perspective*. [Aktaran: Nohutçu, A. (2005) *Toplam Kalite Yönetimi ve Yerel Yönetimler*, E-Makele, <http://www.canaktan.org/politika/kamudakalite/nohutcu.pdf>, (Erişim Tarihi: 07.08.2018)].
- Sencer, M. (1984) “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 17 (2), 21-44.

- Sencer, M. (1984) “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 17 (3), 46-71.
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2010) “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, *Maliye Dergisi*, (159), 203-219.
- Sezer, Y. ve Müyesser, M.K. ve Dura, Y.C. (2018) “Performans İzleme ve Değerlendirme Sistemi (PERDİS)”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, (185), 91-94.
- Söğütü, İ. (2010) “Cumhuriyet Türkiye’sinde Modernleşme ve Bürokratik Vesayet”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (19), 49-68.
- Sözen, S. ve Algan B. (2009) *İyi Yönetişim*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayın No: 654, İyi Yönetişim Araştırma Raporu.
- Şahin, A. (2004) “Yönetim Kuramları ve Motivasyon İlişkisi”, *Selçuk Üniversitesi SBE Dergisi*, (11), 523-547.
- Şat, N. (2009) “Yeni kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu Mu?”, *Hitit Üniversitesi SBE Dergisi*, 2 (1), 93-108.
- Şaylan, G. (1978) “Yönetim Biliminin Evrenselliği ile İlgili Bazı Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 11 (2), 3-15.
- Şen, Y.F. (2008) *Türk Siyasal Kültüründe Millet Algısı ve Milliyetçilik*, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Şimşek, U. (2008) *Osmanlı devleti ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin Kimlik Arayışları (1718-1938)*, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Taş, B. (2006) “AB Uyum Sürecinde Türkiye İçin Yeni Bir Bölge Kavramı: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8 (2), 185-198.
- Taylor, E. B. (1958) *The Origins of Culture and Religion in Primitive Culture*. [Aktaran: Oğuz, E.S. (2011) *Toplum Bilimlerinde Kültür Kavramı*, *Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 28 (2), 123-139].
- Taylor, F.W. (2014) *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Çev: H. Akın (7.Baskı). Ankara: Adres Yayınları.
- Tekin, Ö, F. (2017) “5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, (14), 199-218.

- Topaloğlu, C. (2011) “ Yönetim Kuramları ve Örgütiçi Çatışmalar”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 6 (1), 249-265.
- Toraman, Ö. (2015) “Kaza Ekseninde Vilayet Nizamnamesi İle Mülki Taksimatta Meydana Gelen Değişim”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed: E. Turhal ve S. Çapar, Ankara: TODAİE Yayın No: 387, 302-312.
- Torun, F.S. (2012) “Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876)”, *Karadeniz Araştırmaları*, 32, 81-97.
- Tuncer, S. (2014) *İdari Teşkilat İlkeleri Işığında Osmanlı Devleti'nde Eyalet Sistemi*, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Tunçer, P. (2012) “Değişen İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışında Kariyer Yönetimi”, *Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 31 (1), 203-233.
- Türkyılmaz, A. (2013) “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Vatandaş/Müşteri Odaklı Yaklaşım”, *Denetim Dergisi*, (11), 49-63.
- Uçkaç, A. (2010) “Türkiye’de Neoliberal Ekonomi Politikaları ve Sosyo-Ekonomik Yansımaları”, *Maliye Dergisi*, (158), 422-430.
- Ulutürk, S. (2015) “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Üniversitelerde Performans Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20 (4), 395-414.
- Uzun, A.M. (2009) “Mülkiyet Hakları ve Ekonomik Gelişme”, *Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi*, 23 (1), 291-308.
- Uzun, T. (2009) “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, (23), 1-27.
- Ünal, M.A. (1999) “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, *Osmanlı*, 6, 111-122.
- Weber, M. (2014) *Bürokrasi ve Otorite*, Çev: H. Akın (7.Baskı). Ankara: Adres Yayınları.
- Yalçındağ, S. (1970) “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar” *Amme İdaresi Dergisi*, 3 (2), 20-57.
- Yerlikaya, İ. (1999) “Tanzimat’tan Önce Osmanlı Devletinde Belediye Hizmetleri”, *Osmanlı*, 6, 130-144.

- Zengin, O. (2009) “Günümüz Kamu Yönetiminde Öne Çıkan Yaklaşımlar”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Ed: B. Övgün, Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 1-41.
- Zürcher, E.C. 2007. *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, Çev: Y.S. Gönen, (21.Baskı), İstanbul: İletişim Yayınları.



TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması.....	67
Tablo 2. Kültür Değişiminin Boyutları.....	69
Tablo 3. 1840-1858 Yılları Arasında Taşra İdaresine Yönelik Yapılan Düzenlemeler.....	114
Tablo 4. Nizamnamelerine Göre İdari Taksimat.....	118
Tablo 5. Başvuru Kategorileri.....	172
Tablo 6. Projelerin Sektörel Dağılımı.....	175
Tablo 7. Türkiye Geneli Acil Çağrı Sayıları ve Asılsız Çağrı Oranı.....	179



ÖZGEÇMİŞ

Hüseyin Volkan İSKENDER 25/05/1975 tarihinde Artvin'in Hopa İlçesinde doğdu. Hopa Lisesi'ni bitirdikten sonra Bursa Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden 1998 yılında mezun oldu. 2004 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından açılan sınavı kazanarak Karabük Valiliğine Planlama Uzman Yardımcısı olarak atandı. 2008 yılında verdiği "Karabük Demir-Çelik Fabrikalarının Karabük İlinin Sosyal, Ekonomik ve Kültürel Hayatındaki Rolü ve Önemi" konulu uzmanlık tezi üstün başarı derecesini aldı ve aynı yıl Planlama Uzmanlığına atandı. Yurt içinde ve yurt dışında mesleki alanda birçok eğitim, seminer ve projeye katılan Hüseyin Volkan İSKENDER, 2018 yılından itibaren İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğünde Planlama Uzmanı olarak görev yapmaktadır.