

TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM- YEREL YÖNETİMLER- MÜLKİ İDARE İLİŞKİSİNİN GELECEĞİ

Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU*

ÖZET

Türk kamu yönetiminin geleceği merkezi yönetim, yerel yönetimler ve mülki idare sistemleri arasındaki ilişkilerin düzeltilmesine bağlıdır. Mülki idare sistemine ait yetki, sorumluluk ve görevlerin yerine getirilmesi için gerekli mali kaynaklar merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Görev ve sorumluluklara paralel mali olanak verilmeyince toplum karşısında devletin ve hükümetin temsilcileri olan mülki idare amirlerinin konumu zayıflamaktadır.

Son dönemlerde yapılan yasal değişikliklerle yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirilmesi amaçlanırken mülki idare sisteminin mali yönden gerilediği gözlenmektedir. Bütçe yetersizliği ve yerel kamu hizmetlerinin maliyetinin bütünüyle merkezden karşılanması özellikle mali açıdan taşra yönetimini yerel yönetimlerle kıyaslandığında etkisizleştirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, merkezi idare, yerel yönetimler, mülki idare, yeniden düzeltim.

ABSTRACT

The Future Of Relations Between Central Administration And Local Authorities Systems

The future of public administration in Turkey depends on smoothing relations between central administration and local authorities. The financial budgets, which are used to execute managerial tasks and accomplish responsibilities, should be shared between central administration and local authorities. Parallel to the decay on the governmental budgetary support, the status of the public administrator can be weakened. Resent changes in legislation aims to support budgets of the local authorities (municipalities), but not local administrative district of the central government. The positions of the bureaucrats that appointed to the local administrative district are getting weaker as against to the chosen local politicians due to insufficient budget, coming from the central government and central budgetary structure (decision) for the local expenditures.

Key Words: *Public administration, central administration, local authorities, reconnection*

* Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Daire Başkanı

1. GİRİŞ

Türkiye’de taşra yönetim sistemi veya diğer bir ifade ile mülki idare amirliği sistemi adıyla da anılan merkezi yönetimin taşrada bulunan kuruluşları ile yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetimin ve genel olarak devletin, üstlendikleri işlevleri yeterince etkili ve verimli bir şekilde yürütemedikleri kamuoyunda sıklıkla ifade edilmekte ve bilinmektedir. Çok partili demokratik siyasal yaşama geçildiği yıllardan bugüne kadar dile getirilen bu sorun, taşra yönetiminin ve yerel yönetimlerin demokratik bir niteliğe sahip olamayışı ve katılımcılıktan uzak oluşu gibi siyasal nedenlerin yanında insan ve mali kaynak yetersizlikleri gibi yönetsel nedenlere de bağlanabilmektedir (Yalçındağ,1971, s.1; KAYA,1991, s.157). Yakın zamanlarda yapılan değişikliklere karşın, bu birimlerin, katılımcı bir anlayış çerçevesinde yerel halkla aralarında demokratik sorumluluk ve hesap verilebilirlik boyutunda sistemsel bir ilişki kurulamamış olması, yeterli insan ve mali kaynaklarla donatılmayışı bir problem olarak halen ortada durmaktadır.

Kamu yönetiminin ve siyaset kurumunun artık toplumsal dinamiklere, hızlı bir değişim gösteren toplumsal yapının istek ve beklentilerine yanıt veremez bir duruma düştüğü söylenebilmektedir. Başta siyasal ve ekonomik yaşam olmak üzere toplumsal yaşamın hemen her alanında sistemsel krizler gözlenmektedir. Bu krizler giderek sıklaşmakta, devlet ile toplum arasında ki mesafenin açılmasına neden olmakta, toplumsal taleplerin karşılanması sürecine olumsuz bir şekilde yansımakta, neticede sorunların çözümü zorlaşmaktadır (Keyman,2000, s.II). Bu açıdan nitelikli bir demokratik sisteme ve işleyişe duyulan ihtiyaç giderek artmaktadır (Arslan ve Mahmutoğlu, 2011, s.21).

Toplumun her alanda daha nitelikli hizmet talebi, bilişim, iletişim, sanayi, ticaret ve ekonomik sektörlerdeki gelişme ve ilerlemeler, her geçen gün artan gereksinimler, demokratik bilinç artışı gibi birçok sosyal, siyasal ve ekonomik neden, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ya da mülki idare amirliği sistemi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden gözden geçirilmesini, demokratikleştirilmesini, katılımcı bir şekilde işletilmesini, etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunması amacıyla yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır (KAYA,1991, s.155).

Merkezi yönetim ve mülki idare sistemi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, politikacıların ve bürokratların konumları, sistemler ve yöneticiler arasındaki ilişkilerin niteliği ve gelişimi, daha temel bir çözümlemenin, devletin doğası ve işlevleri konusunun bir parçası olarak değerlendirilmelidir (Güler,1998, s.112). Bu ilişkiler her şeyden önce bu birimlerin ekonomik faaliyetleri, mal

ve hizmetlerin üretimi, dağıtımı ve bölüşümü açısından siyasal ve ideolojik bir boyut taşımaktadır. Temelde üretim, bölüşüm ve paylaşım kararları, yerel ve ulusal boyuttaki örgütlü güçlerin, sivil toplumun ve sermaye gruplarının konumları ve tercihlerine bağlı olarak, aynı zamanda bu grupların güçleriyle orantılı şekilde politik yaşamda belirlenmesi dolayısıyla ideolojik ve politik tutum ve davranışlardan etkilenmektedir.

Türk kamu yönetimi tarihine ve literatürüne bakıldığında, merkeziyetçilik ve yerellik arasındaki tercihlerin oluşumunda, kamu hizmetlerinin etkili, verimli ve kaliteli yapılmasına ilişkin olarak temel göstergelere dayalı araştırma sonuçlarından elde edilen verilerin değil, ideolojik konum, eğitim düzeyi, meslekî statü, siyasal durum, ekonomik ve sosyal çıkarlar ile coğrafi, dönemsel ve güncel etkenlerin belirleyici olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak zaman içerisinde birbirine ters görüşler ileri süren politikacı ve yazarlara rastlanabilmektedir.

Türk kamu yönetiminin 1923'den bugüne doğru gelişim sürecine bakıldığında; yerinden yönetim ve taşra yönetiminin güçlü konumundan giderek uzaklaştığı, adeta merkezi yönetimin bir uzantısı durumuna düştüğü görülmektedir.

Yaşanan değişimlerin gösterdiği gibi; kamu yönetimi teori ve pratiğinde çok büyük değişimler görülmekte, geleneksel, hiyerarşik, merkezi bürokratik kamu yönetimi anlayışı hızla dönüşmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinin en etkili, verimli ve hızlı sunumunda bürokratik ve geleneksel kamu yönetimi modeli en iyi yol olarak görülmemekte, farklı arayışlara girilmekte ve hatta post-bürokrasi adıyla kavramlaştırılan yeni paradigmalara ortaya konmaktadır (Ateş, 2011, s.147-148).

21. yüzyılın başında Türk kamu yönetim sisteminden toplumun beklentileri artmıştır. Kaynakları savurganlık yapmadan, isabetli, verimli, etkili ve kamu yararı doğrultusunda kullanmasının yanında, toplumdaki çoğulcu, demokratik, katılımcı ve özgürlükçü yaşam arzusunun yönetimin her düzeydeki sistemine yansımaları istenmektedir. Buna karşın taşra yönetimi ve yerel yönetimlerin mevcut işleyişleri ile yerel ve ulusal boyutta demokrasinin gelişmesine katkı yapmadıkları gibi, sağlıklı ve düzenli işlemlerini önleyerek yozlaştırıcı bir rol üstlendikleri ifade edilmektedir (Ökmen, 2011, s.169).

Bu çalışma da merkezi yönetim mülki idare sistemi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin anayasal durumu, yönetim ve siyaset bilimi açısından görünümü değerlendirilmiş, demokratikleşme sürecinin gerekliliğine ve önemi değerlendirilmiştir, kamu yönetimi sisteminde iyileştirme yapılmasının, yönetimin

merkezi boyutu ile alt düzeydeki sistemleri arasındaki ilişkilerin düzeltilmesine bağlı olduğu ifade edilmektedir.

2. ANAYASALARDA TAŞRA YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLERİN DURUMU

Anayasa'larda yer alan yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine dayalı yerellik anlayışının uygulanmasında görülen aksamaların ve farklılıkların asıl nedeni, Anayasa metinlerinde yer alan ilkelerin kanun koyucu ve yürütme organı düzeyinde bağlayıcılığının sadece düşünce düzeyinde kalması, anayasal idare anlayışının tam yerleşmemiş olmasıdır. Sonuçta bu konularda uygulama noksan ve kısmi şekilde yapıla gelmiştir (Turgut, 2011,s.18).

Mülki idare sisteminin Anayasal bir statüye kavuşturulmaması (Arslan ve Mahmutoğlu, 2005, s.108), merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle ilişkilerinin güncel gelişmelere göre değişmesine neden olmakta ve merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yerel hizmetler boyutunda eşgüdüm görevi yapabilecek, yerel hizmetlere uzmanlık bilgisi ile katkı yapabilecek profesyonel yönetici birikimi tam anlamıyla değerlendirilememektedir.

1921 Anayasasından bu güne kadar yaşanan değişim yerelleşme ve yerinden yönetim birimleri açısından ilerlemeden daha çok gerileme olarak nitelendirilebilir.

2.1. 1921 Anayasası

1921 anayasasında, toplam 24 maddelik bir metin içerisinde, yerel yönetimler ve taşra yönetimlerine yarıdan fazla bir yer ayrılmıştır. Büyük Millet Meclisi'nin ortaya koyduğu ilk Anayasa'nın 11. maddesi "Vilayet" başlığını taşımakta ve il genel meclislerine önemli yetkiler vererek yerel yönetimlerin önemini vurgulamaktadır. Buna göre 10. maddede taşra yönetimi, 11. madde ise yerel yönetimler düzenlenmiş ve merkezi yönetimce yapılması zorunlu olan işler dışındaki kamu hizmetlerinin yerel idarelere bırakılması ile genel ve güçlü bir yetkilendirme yapılmıştır (www.tbmm.gov.tr, 2011).

1921 Anayasa'sında vilâyetlerde halk tarafından seçilmiş bir idare heyeti ve bunun reisi ile Meclis Hükümetince atanan valinin görev yapacağı ikili bir sistem öngörülmüştür (www.tbmm.gov.tr, 2011). Bu yapının benzeri, günümüzde il genel meclisi başkanı ile valinin birlikte çalışması şeklinde yeniden ihdas edilmiştir. Ancak bu uygulama ile valilerin güçten düşürüldüğü, il genel meclisi başkanlarının yerel parlamento başkanı gibi davrandıkları, valilerin il özel idarelerinin başı olarak düşünülmediği ve büyükşehir belediye başkanları statüsüne çekildiği gibi birçok eleştiri almaktadır (Bedük, 2011a-b; Yüksel, 2011). 2005 yılından bugüne kadar geçen süre sonunda, halen getirilen düzenlemelerin yerleşmemiş ve benimsenmemiş olması düşündürücüdür.

1921 Anayasa'sında valiliklerin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi ortadan kaldırılmış, sadece mülki birim olan kazalar üzerinde denetim yetkisine sahip olacakları açıklanmıştır. Diğer yandan bir mahalli idare birimi olan nahiye üzerinde de denetim yetkileri kaldırılmıştır. Vilayet meclislerine devletin temel karar alanları dışında karar alma yetkisi verilerek, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerde mahalli idarelerin asıl, merkezi idarenin istisnai ve sınırlı yetkili olduğu belirtilmiştir. Valiler mahalli idareleri dışarıdan izlemekle ve olumsuz durumları merkeze bildirmekle yetkili kılınmışlar, merkezin yetkileri son derece sınırlı tutulduğundan, taşrada sadece idari ve kolluk görevlerine sahip, mahalli idarelerle ilişkilerde "gözetmen" olarak tanımlanabilecek bir konuma getirilmişlerdir (Turgut, 2011, s.15-18).

Nahiye şûrasının, "nahiye halkınca doğrudan doğruya" seçileceği, İdare heyeti ve nahiye müdürünün ise "nahiye şûrası tarafından intihap" olunacağı ifade edilmiştir. Nahiye şûrası ve idare heyetinin "kazai, iktisadi ve mali salahiyeti haiz" olduğu belirtilmiştir (www.tbmm.gov.tr, 2011). Burada dikkati çeken nokta; nahiye müdürünün ve idare heyetinin nahiye şûrası tarafından seçilmesi gibi günümüz koşullarında bile henüz uygulamaya geçirilememiş olan ve oldukça demokratik denebilecek hükümlerin var olmasıdır.

2.2. 1924 Anayasası

1924 anayasasına bakıldığında taşra yönetimine ve yerel yönetimlere sadece 3 madde ayrıldığı ve bu maddelerde de ülkenin "coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölünmüş" olduğu ve "bucakların da kasaba ve köylerden meydana" geleceği ile "İllerle şehir, kasaba ve köylerin" tüzel kişiliğe sahip oldukları belirtilmiştir. Ayrıca 1982 anayasasında olduğu gibi İllerin "yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare" olunacağı yer almıştır (www.tbmm.gov.tr,2011).

1924 Anayasa'sı gerek hazırlanışı gerekse kabul edilişi bakımından ilk mükemmel Anayasa olarak değerlendirilmektedir. Polonya örnek alınarak hazırlanmış olan bu Anayasa, 1921 anayasa'sının aksine kişi hakları ve özgürlüklerine 20 madde ayırarak o dönemde önemli bir başarıya ulaşmıştır (Öztek, 2010, s.77).

1961 anayasasında taşra yönetimi ve yerel yönetimler sadece birer madde ile ele alınmıştır. Yerel yönetimlerin "merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin" kanunla düzenleneceği ve "görevleri ile orantılı gelir kaynakları" sağlanacağı ifade edilmiştir (www.tbmm.gov.tr,2011). Yerel yönetimlere genel bütçeden ne kadar pay ayrılacağına açık ve anlaşılır bir şekilde anayasada yer almaması bu hususun halen büyük bir problem olarak sürmesine neden

olmuştur. Bu oranın, anayasada ifade edildiği üzere yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin görevlerine bakılarak belirlenmesi durumunda, en azından yarı yarıya olması gerektiği ortaya çıkacaktır.

1961 anayasasına dayanılarak kurulmaya başlanan bölgesel kuruluşlar, yerel yönetimlerin ve mülki idarenin görev, yetki ve bütçeden ayrılan paylarına ortak olmuş, bu süreçle birlikte bürokratik ve merkeziyetçi yapı daha da güçlenmiştir.

1950'li yıllardan itibaren hızlanan sanayileşme ve kentleşme süreci yerel yönetimlerin yükünü arttırmış, altından kalkılamayan hizmetlerin verilebilmesi ancak merkezi yönetime daha fazla bağımlılık ile mümkün olabilmektedir. Merkezi yönetimin takdiri ile kaynak dağılımından pay alabilen yerel yönetimler, objektif kriterlerde olmayınca tek yol olarak merkezi yönetime daha fazla yakınlaşmak (Köseçik ve Sağbaş, 2005, s.115) ve adeta onun uzantısı olmak durumunda kalmışlardır.

2.4. 1982 Anayasası

1982 Anayasasında da 1961 Anayasası gibi taşra yönetimleri ve yerel yönetimlere sadece birer madde ayrılmıştır. 1961 anayasasından farklı olarak bunların "kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak" düzenleneceği ifade edilmiştir. 1961 anayasasında bu idarelere, "görevleri ile orantılı gelir kaynakları" sağlanacağı hükmü aynen 1982 anayasasında da korunmuştur (www.tbmm.gov.tr, 2011). Bununla birlikte her iki dönemde de yeterli kaynak tahsisi yapılamamıştır.

1982 Anayasasının merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden hangisine ağırlık verileceğini yasa koyucunun takdirine bırakmış olmakla birlikte, bu günkü idari sistemimiz büyük oranda merkezi idareye ağırlık veren bir uygulama içinde olduğu görülmektedir. Anayasaya göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayandığına göre, merkezi idarede görülen her türlü genişleme ve büyümenin mülki yönetim sistemine de özellikle insan kaynağı ve mali kaynaklar bakımından yansması gerekirken, bunun tam tersi yaşanmaktadır. Bu durum bir paradoks olarak değerlendirilmektedir. Diğer bir ifade ile merkezi yönetimin her türlü kaynağı artarken, yetki genişliği dolayısıyla merkezi yönetime paralel bir şekilde il genel idaresinin (mülki idare sisteminin) kullandığı kaynak türlerinde ise artma yerine orantısız olarak bir azalma gözlenmektedir (Arslan ve Mahmutoglu, 2011, s.14-15).

Yerinden yönetim ilkesinin hayata geçirilmesi için yapılan düzenlemeler 1982 anayasası çerçevesinde yapıldığından ötürü, etkisi ve gücü temelden

azalmakta, bölgesel gelişme sorunları, çağdaş kent yönetimi, yeterli mali kaynak dağılımı gibi konular kapsam dışında bırakılmakta, göreceli olarak küçük, önemsiz ve reform niteliği taşımayan iyileştirmelerle yetinilmektedir (Ökmen, 2011, s.172).

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GÖRÜNÜMÜ

Her alanda görülen iyileşme ve dönüşümlerin etkisiyle kamu Türk kamu yönetimin yapısı giderek hantallaşmış, aşırı istihdama neden olmuş, aşırı büyümüş ancak toplumsal gelişmelerde öncü olmak yerine bu gelişmelerin önünü tıkayan ve engelleyen bir fonksiyon üstlenmek durumunda kalmıştır (Sezer, 2005, s.186). Türk kamu yönetimi, yakın tarihlerde yapılan araştırmalara göre, nüfusu 20 milyonu aşan ve belirli bir gelişmeyi sağlayan ülkeler arasında performans bakımından dünya'da 26 ncı sırada yer almaktadır (Eryılmaz, 2007).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin etkileşimi ile biçimlenen kamu yönetiminin karakteristiğini belirleyen önemli bir faktördür. Türk kamu yönetimi son yıllarda karşılaştığı sosyal, siyasal ve ekonomik darboğazları aşmak amacıyla, her alanda bir geliştirme arayışı içerisinde. Bu arayışın bir parçası da merkezi yönetim, taşra yönetimi ve yerel yönetim sistemleri arasındaki ilişkilerin düzeltilmesidir. Ülkenin kamu yönetiminin alt sistemleri arasındaki ilişkiler, ekonomik ve sosyal yapıya uyumlu ve uygun olmalıdır. Yerel topluluklara hizmet veren taşra yönetimi ve yerel yönetimlerde zaman içerisinde geliştirme bir yana, daha fazla gerileme görülmüştür (Ökmen, 2011, s.168-169).

Geçmişten gelen seçkinci, merkeziyetçi, kayırmacı, kollamacı ve politize olmuş Türk Kamu bürokrasisi, bilgi toplumunun gelişimi, bilişim ve iletişim devrimi, diğer iç ve dış baskılarında etkisiyle kritik bir dönemece girmiş bulunmaktadır. Bürokrasi bu değişim sürecinde rol, statü ve etkinlik kaybından kaynaklanan bir korku taşıyarak ürkmekte, daha nitelikli ve üretken insan kaynağı talebi nedeniyle korunma refleksi göstererek direnç göstermektedir. Oysa değişimler hiçbir zaman bürokratik aygıtları ortadan kaldıramayacağı gibi böyle bir amaç söz konusu bile değildir. Genellikle daha kaliteli, verimli, ekonomik ve hızlı hizmet üretmek ile bireylerin mutluluğunun artırılması gayesi gözetilmektedir (Nohutçu, 2011, s.60).

Giderek büyümeye devam eden merkezi yönetimin, ülkenin yapısal ve ağırlaşmış problemlerine sadece genişleyerek çözüm üretemeyeceği anlaşılmıştır (Mahmutoğlu, 2007, s.47). Bununla birlikte her problem karşısında yeni bir birim oluşturma anlayış ve alışkanlığından vazgeçilmemiştir. Aşırı "iri" bir

gövdeye sahip yönetim aygıtlarının kendi problemlerinin altında kalıp, kendinden beklenen sosyal, ekonomik ve yönetsel faydaları sağlayamayacağı, aksine yarardan çok zarar verebileceği unutulmamalıdır.

Yerel yönetimler modern demokratik toplumlarda ve sistemlerde, hükümetle birlikte halktan yönetme yetkisi alan yegâne birimlerdir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkilerini belirleyen temel etken her iki idarenin siyasi ve demokratik niteliğindeki benzeşmedir. Böylece halkın ihtiyaçlarının ve çıkarlarının daha isabetle karşılanacağı ve en üst düzeyde fayda sağlanacağı düşünülmektedir. Buna karşın Türkiye’de yerel yönetimlerin konumu siyasi ve demokratik açıdan sorunludur. Merkezi yönetim yerel yönetimlerden idari birimler olarak varlık göstermesini ancak siyasi alana girmemelerini istemektedir. Bu yapı yerel politikacıların tutum ve davranışları üzerinde ilginç bir sınırlandırma öngörmektedir. Bu haliyle merkezi yönetim siyasi alanda kendisine hizmet üretimi bakımından bile olsa herhangi bir şekilde ortak istememektedir. Bu anlayış kamu güç ve kaynaklarının kullanılmasında kıskançlık derecesine varan, güç ve etki kaybı endişesi ile izah edilebilmektedir (Köseçik ve Sağbaş, 2005, s.120-123).

Türkiye’de yerinden yönetim birimleri merkezi yönetime idari, mali ve siyasi anlamda sıkı bir şekilde bağımlıdır. Yerel yönetimlerin gelirleri arasında öz gelirler sadece dörtte biri kadar bir orana sahiptir. Bu oran İsveç’te dörtte üçe yakın bir orandadır. Batılı gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimler, merkezi yönetime bağımlılıkları az, idari ve mali özerklikleri geniş olduğundan, “sivil toplumcu” özellikleri ile anılmaktadır (Yüksel, 2011, s.187).

Kamu hizmetlerinin üretimini ve sunumunu yapan kamu yönetimi sistemi, bütünlüğün sağlanması, vesayet, eşgüdüm gibi nedenlerle karakteristik olarak yerel yönetimleri kendi içerisinde adeta eritmiş, sindirmiş, merkezi yönetimin bir tür idari, icracı, temsilcileri haline getirmiş, belli ölçüde kendi uzantısı ve taşra teşkilatlarının unsurları biçimine sokmuştur (Köseçik ve Sağbaş, 2005, s.112).

İleri demokrasilerde kolluk, eğitim ve sağlık gibi hizmetler büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilmiş ve bunlar yerel hizmetler için gerekli her türlü kaynaklarla donatılmışken, Türkiye’de merkezi idarenin taşra teşkilâtı ile yerel yönetimler şeklinde var olan ikili yapı, demokrasi ve etkili idare ilkesi gereğince düzenlenmemiştir (Erdoğan, 2009). Bu idareler yeterli insan ve mali kaynaklarla donatılmadığından, etkili ve verimli şekilde yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin altyapısı oluşturulmamıştır (Polatoğlu, 2000, s.3).

4. DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ VE YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ

Yerelde her türlü kamu hizmetlerinin, yerinden yönetim birimlerince yürütülmesi, sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelere daha uygun düşmekte ve daha demokratik bir görünüm sergilemektedir. Birçok demokratik sistemde sosyal ve ekonomik gereksinimler dolayısıyla kamu yönetimi yerinden yönetim ilkesine uygun bir biçimde yapılandırılmışlardır (Parlak,1998, s.76).

İnsani Gelişme Endeksi adı verilen ve 1990 yılından beri her yıl, Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan 2008 İnsani Gelişme Endeksi (İGE), değerlendirilmesinde Türkiye 0.798 değerle 179 dünya ülkesi içinde 76. sırada yer almıştır (Kaya, 2010). Yaşam kalitesinin dünya ölçeğinde düşük kalması neticesinde merkezi idare, yerel yönetimler ve mülki idare sisteminden oluşan kamu yönetimi ile alt sistemler arasındaki her türlü ilişki demokratik kriterler bakımından sorgulanmaktadır (Arslan ve Mahmutoğlu, 2011, s.16). Demokrasi ile yönetilen ülkelerde büyük oranda refah ve kalkınmanın sağlanmış olması, diğer ülkeler açısından hem demokrasiye hem de yaşam kalitesine yönelik istek ve beklenti düzeyini yükseltmektedir. Diğer bir ifadeyle demokrasi ile yönetilen gelişmiş ülkelerde yerinden yönetim sisteminin güçlü bir konumda bulunması, diğer ülkeler açısından yerinden yönetime yönelik bir sempati oluşturmaktadır.

Demokrasilerde tartışmasız olarak öncelik seçilmiş kişilerde ve temsili kurumlardadır. Temel hususlar ve genel kararlar seçilmiş kişi ve kurumlarca alınmalıdır (Dursun, 2010, s.179). Demokratik siyasal toplumun kaderini ilgilendiren temel kararların, seçilmiş kişi ve organlarca alınmadığı durumlarda demokrasiden değil bürokratik tahakkümden söz etmek daha doğrudur. Bürokrasi demokratik süreçlere uygun şekilde seçilmiş kişiler ve kurumlarca alınan kararları uygulamak ve istendiği takdirde onları teknik bakımdan bilgilendirmekle görevli ve sorumludur (Erdoğan, 2010, s.311).

4.1. Yerel Demokrasiye Eleştirel Bakış

Yerel demokrasi ve yerel yönetim sisteminin genel kabul gören yönleri ve özellikleri eleştirel gözle farklı açılardan da değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmelere göre yerel yönetimlerin millet iradesini temsil etmedikleri, yerinden yönetim ilkesinin sadece yerel yönetimleri kapsamadığı, bu nedenle yerinden yönetim ilkesinin gerçekleştirilmesinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden ibaret olmadığı savunulmaktadır. Yerinden yönetim kavramının idari yerinden yönetim sistemini de içermesi gerektiğinden söz edilerek yerel yönetimlerin her zaman demokrasinin gelişmesine hizmet etmedikleri, kısmen yerel kaynakların paylaşılma kapasitelerini arttırdıkları, yerel hizmetlerde yöneticilerin seçimle işbaşına gelmelerinin demokrasinin vazgeçilmez şartı olmadığı, seçim-

lerin her zaman en iyi çözümü üretmediği ileri sürülmektedir. Ayrıca Avrupa yerel özerklik şartının tam olarak uygulanmadığı kanısının yanlış olduğu, büyükşehir belediyelerinin yerel yönetim özelliğini kaybettiği, daha çok bölgesel yönetim niteliğine büründüğü, yerel yönetimlerin kaynakları etkin ve verimli kullanmakta sanıldığı kadar başarılı olmadıkları ve demokratikleşme için vesayet denetiminin daraltılması değil korunması ve hatta tam tersine genişletilmesi gerektiği anlatılmaktadır. Buna ek olarak yerel yönetimlerin bu durumu içine sindirecek olgunluk ve kapasiteye çıkarılmasının da büyük önem taşıdığı ifade edilmektedir (Çimen, 2011, s.27-31).

Eleştirel bakışın sosyal bilimlerde ilerleme açısından taşıdığı öneme dayanılarak yapılan ve yukarıda özetlenen bu tenkitlere yine eleştirel bir gözle bakıldığında; yerel seçimlerin milli iradeyi değil ama yerel halkın veya seçmenin iradesini temsil ettiği, idari yerinden yönetim birimleri olan üniversiteler, meslek örgütleri gibi kurumlarda yapılan seçimlerin demokratik niteliklerinin pek parlak olmadığı, bu kurumlarda yasalar elverdiği ölçüde çok uzun süreler hatta ömürlerinin tamamını aynı kurumda yönetici olarak geçirenlerin gözlendiği, seçim sisteminin bunu engellemediği gözlenmektedir. Demokrasinin yeşermesi ve büyümesi için gerekli uygun ortamın; en küçük sosyal birimler veya hücreler olan aileden başlayarak, apartman, site, dernek, vakıf gibi her türlü sivil toplum örgütünde var olduğu bilinmektedir. Buralarda sağlanan ortamlarda demokrasi geliştirilemiyorsa, demokratikleşmenin yolu bu birimlerden geçmiyorsa başkaca alternatif ortamlar ve yollar henüz bilinmemektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olması ve demokratikleşmeye giden yolu göstermesi toplumsal gerçekliğe ve hayatın doğal akışına uygundur.

Diğer yandan sandıktan çıkmanın her zaman kalifiye ve işin ehli olduğu anlamına gelmediği, sandığın sadece yetki verdiği, kimseye hüner ve kabiliyet vermediği (Çimen, 2011, s.29) şeklinde ortaya çıkan bakış açısında, toplumun tercihlerinin hayata yansması ve bu tercihlerin gerçekleştirilmesinin temel aracı olan demokratik felsefeye de, bireylerin ve toplumun normal koşullarda "ussal" veya kendi çıkarları için en yararlı ve en isabetli olanları seçecekleri ilkesini kabul eden temel akıl ve mantık esaslarına da aykırılık söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, sandığın tenkit edilmesi halinde, bireylerin ve toplumun kendi çıkarlarını tam gerçekleştiremeyecekleri, bunu sağlayacak akıl ve mantık kapasitesine sahip olamayacakları veya bu yeterlikte olamayacaklarını kısaca "ussal" olmadıklarını kabul etmek anlamına gelir ki bu yargıya varmak sosyal bilimlerin çerçevesi dışına çıkmak demektir. Yerel meşruiyetin kaynağı seçim değilse bile en önemli dayanak da yine yerel toplumun iradesi olmak durumundadır.

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına Türkiye tarafından konan çekinceler arasında; yerel yönetimlere kendilerini doğrudan ilgilendiren konulardaki planlama ve karar alma süreçlerinde yine kendilerine danışılmasını öngören madde de bulunmaktadır ki bu maddenin önemi ve işlevselliği açıktır. O halde özerklik şartının tam olarak uygulanmadığı kanısının doğru olmadığı ifade edilmesi (Çimen, 2011, s.29-30) tartışmalı bir hale gelmektedir. Aynı şekilde büyük şehir belediyelerinin aşırı büyüdüğü ve yerel yönetim özelliğini kaybetmeye başladığı kanaati (Çimen, 2011, s.30) doğru olmakla birlikte, aynı kentte yaşayan fertlerden oluştuğu için o kentin sorunlarının çözümü konusunda, uzak bir yerdeki her türlü yönetim örgütünden daha yararlı olmalarını beklemek son derece doğaldır. Ankara'dan Hakkâri'nin sorunlarını çözmeye kıyasla, Ankara büyükşehir örgütünden yine Ankara'nın sorunlarını çözmek her durumda daha kolay olsa gerekir.

Vesayet denetiminin daraltılmaması (Çimen, 2011, s.31) düşüncesine gelince; bir kişi (müfettiş) veya bir komisyon marifetiyle yapılan denetim ile binlerce kişiden oluşan bir topluluğun sosyal, psikolojik, ekonomik ve fiziki denetimi arasında, yerel yöneticilerin tutum ve davranışları üzerinde bırakacağı etki bakımından, arasında çok büyük farklar olması son derece doğaldır. Bu açıdan bürokratlarca yapılan denetimin yerine halkın denetiminin sağlanabileceği mekanizmaların öne çıkarılması gerekmektedir.

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi beklentisinin önünde; son çeyrek yüzyılda yaşanan terör eylemlerinin, ulusal birlik ve bütünlük açısından çeşitli riskler veya sakıncalar taşıyabileceği endişesi bir engel olarak görülmüştür (Keleş, 1994, s. 35). Bu tereddüt yerinden yönetim sisteminin güçlendirilmesine ilişkin her yeni adımda ortaya atılmaktadır.

4.2. Yerel Yönetimlerde Katılım

Demokrasilerde katılım, politikanın sürekli bir etkinlik olması ile mümkün olabilmektedir. İnsan doğasının demokratik danışma ve sosyal etkileşim yoluyla "ahlâkîleştirilmesi" düşünülmektedir. Katılımın anlamlı ve gerçekçi olabilmesi için yalnızca küçük gruplar halinde gerçekleşmesi gerekmektedir. Büyük ve karmaşık bir sistem olan bürokraside vatandaşların siyasal sistemi etkilemesi oldukça güç olduğundan, bu durum bireylerin siyasete ilgisizliğine ve bürokrasinin artmasına yol açmaktadır. Bu nedenle demokratik katılımcılığın sağlanması için sosyal ve siyasal birimlerin olabildiğince esnek ve çok basamaklı daha küçük yapılara kavuşturulması gereklidir. Başka bir ifadeyle ve özetle demokrasinin artırılması çabasının başarısı yönetim ölçeklerinin küçültülmesine bağlıdır (Erdoğan, 2010, s.315-316). Bu bakımdan yerel demokrasinin gerçek-

leştirilmesi ulusal düzeye kıyasla, yerel yönetim birimlerinin yapısal durumları nedeniyle, daha kolay görülmektedir.

Katılımcılık bir demokrasi ilkesi olarak; sırf seçime katılmakla yetinmeyip, ardından halkın örgütler aracılığı ile merkezi veya yerel iktidarların kararlarına katılma ve onları belli bir ölçüde etkileme olarak anlaşılmaktadır (Öztekin, 2010, s.90).

Katılmanın derecesini; aile, grup, toplum tipi, meslek ve statü gibi toplumsal faktörler ile cinsiyet, yaş, eğitim gibi kişisel faktörler belirlemektedir. Siyasal katılmanın boyutları ise politikacılarla ilişkiler, örgütlere üye olma, siyasal eylemlere katılma, siyasal tartışmaları izleme ve bu tartışmalara katılma gibi aşamalardan oluşmaktadır (Öztekin, 2020, s.251-265; Dursun, 2010, s.240-250).

Kamu hizmetlerinde kalite arayışı, verimli ve nitelikli hizmet beklentisi, bilim, sanayi ve teknolojiadaki gelişmeler, iletişim ve bilişim alanındaki ilerlemeler, gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında olağanüstü bir artışa neden olmuştur. Bu sorumluluğun noksansız yerine getirilmesi için halk katılımından önce ve evveliyatla; merkezi yönetim ile mülki idare ve yerel yönetimlerin kendi aralarında, birbirlerinin görevleriyle ilgili katılımcı bir anlayışla danışma, işbirliği ve yardımlaşma iradesini göstermeleri beklenmektedir. Bu yapılmadığında, merkezi yönetimle yerel yönetimler ve mülki idare arasında görev paylaşımı ve rol dağılımı konusunda karmaşaya yol açılmakta, mükerrer yatırımlar görülmekte veya kamu kaynakları isabetsiz kullanılarak israfa yol açılmaktadır. Görev ve yetki karmaşasının, işbirliği ve dayanışma ile önlenememesinin bir sonucu olarak özellikle yerel yönetimlerden memnuniyetsizlik duyulması ile birlikte güven, itibar ve prestij kaybı yaşanmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri olumsuz şekilde etkilemekte olan Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına Türkiye'nin koyduğu çekinceler de, yerel yönetimleri kaynak kullanımı, örgütlenme, yerel demokrasinin işlerliği, insan kaynaklarının seçimi, yurt dışı işbirliği gibi birçok alanda sınırlandırmaktadır (Özer, 2011, s.20-26).

5. YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLERİN SİYASAL GÖRÜNÜMÜ

Güçlü ve demokratik yerinden yönetim kuruluşları, yerel topluluklara temsil organları aracılığı ile yerel hizmetlerle ilgili her türlü kararı alma, öncelik sıralaması yapabilme, uygulama, denetleme, kaynakların dengeli ve adaletli dağıtılabilmesi için örgütlenme imkanı sağlayarak, bu toplulukların kendi kendilerini yönetebilmesine katkı yapmaktadır (TÜSİAD,1997, s.14).

Yaşanan değişim ve dönüşümlerin zorunlu kıldığı temel olgu, yönetim bi-

rimlerinin ulusal ya da yerel yapılarının bütününün demokratikleştirilmesi, şeffaflaştırılması, hesap verebilir şekilde düzenlenmesi ve performanslarının ölçülebilmesidir. Geleneksel yapıların, anlayış ve alışkanlıkların artık eskisi gibi devam ettirilemeyeceği açık ve net bir biçimde ortaya çıkmıştır. Esasen herhangi bir alternatif politika da geliştirilemeyen bu değişime karşı direnç gösterilmesi, değişimin yönünü değiştirmeye yetmemekte, sadece değişimi ve dönüşümü yavaşlatma işlevi görerek bu sürecin toplumsal maliyetini arttırmaktan başka bir işe yaramamaktadır (Köse, 2007, s.26).

5.1. Atanmış - Seçilmiş Yönetici İlişkisi

Türk bürokratik yönetim geleneğinde bürokrasi ile siyaset ilişkisi genellikle uç noktalarda salınmış, bazen "boynu kıldan ince" kul olurken, kimi zamanda "bürokratik oligarşi" gücüne erişmiştir. Bu ilişki gelişmiş batılı demokrasilerde rasyonel bir dengeye oturmuşken, gelişmekte olan Türkiye gibi ülkelerde henüz bu arayış bitmemiş ve çalkantılı süreç devam ede gelmiştir. Geline noktada kamusal yaşamda bundan böyle bilgi toplumu devrimi, medya ve kamuoyu, sivil toplum, şeffaflık gibi demokratik olguların yönetimin ve siyasetin her boyutunda hesaba katılması bir zorunluluk haline gelmiştir (Nohutçu, 2011, s.75).

Siyasal sistem ve işleyiş ile bürokratik sistem ve işleyiş arasındaki ilişkiler zaman içerisinde, hem merkezi yönetimde hem de yerinden yönetim birimlerinde, bir iktidar ve güç paylaşımı mücadelesine dönüşme eğilimi göstermiştir. Teknolojik gelişmeler ve uzmanlık bilgisinden kaynaklanan gerekçelerle bürokrasi içe kapanmakta, böylece siyasal sisteme olan bağımlılığın derecesi azalmakta, elindeki her türlü imkan ve araçları kendi inisiyatif çerçevesinde kullanmanın yolunu aramaktadır (Dursun, 2010, s.324).

Atanmış memurlar olarak bürokratlar halkı temsil etmezler. Bundan dolayı bürokratların halkın talep ve eğilimlerine politikacılara kıyasla daha az duyarlı olduklarına ilişkin yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Atanmış bürokratların her durumda seçilmiş kişi ve kurumlarca denetlenmesi demokratik yönetimin gereğidir (Erdoğan, 2010, s.311).

Yönetimler arası ilişkilerin değerlendirilmesi neticesinde ortaya çıkan temel sorunun; "daha önceki dönemlerde bürokratların dolayısıyla mülki idarenin konumları gereği kendilerini devletin asıl sahipleri olarak görmelerinden kaynaklanmakta iken daha sonraları ise seçilmişlerin iktidar olacak kadar oy almakla her istediklerini yapacakları yanlına düşmelerinden" dolayı belirlediği ve bunun doğal sonucu olarak seçilmişlerle atanmışların iki zıt kutup olarak çatışma içerisine girdiği öne sürülmektedir (Çimen, 2007, s.27-31).

Siyasal, sosyal ve tarihsel süreç içerisinde gerek merkezi otoritelerin gerekse yerel otoritelerin, güç odaklarının doğaları gereği, yasal, yargısal ve yürütme işlerinde rakipsiz bir yetki ve güç sahibi olmak için sürekli bir çaba içerisinde olduğu bilinmektedir (Eroğul,1999, s.125). Genellikle toplumsal yapı içerisinde siyasal gücün merkezi yönetimle yerel yönetim birimleri arasında veya merkezi yönetim bünyesinde çeşitli kurumlar arasında paylaşılması kültürel, tarihsel ve toplumsal bir süreç olarak siyasal veya bürokratik anlamda güç mücadelesine dönüşebilmekte, bu bağlamda yönetim birimleri arasındaki gerginliğe de neden olabilmektedir. Bu kapsamda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında (Keleş,1983, s.7) ya da mülki yönetimle yerel yönetimler arasında az ya da çok gerilim görülebilmektedir. Bu durum merkezde ve yerelde atanmış-seçilmiş tartışmasına dönüşebilmektedir.

Hükümetler yerel yönetimleri, kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki farklı anlayışlar ile kamu politikalarının oluşturulmasındaki değişik bakış açılarından kaynaklanan bir nedenle belirli ölçüde rakip siyasî kuruluşlar olarak görmektedirler (Eryılmaz, 2011, s.198). Bu rekabet doğal olarak merkezi yönetimde bulunan politikaclar ile yerel politikaclar arasında da sıklıkla görülmektedir.

Türk toplumunda, Osmanlı devletinin son dönemlerinden itibaren başlayıp günümüze değin süregelen, devlet-halk arasında bir kopukluk gözlenmektedir. Bunun bir nedeni batılı tipte devlet modelinin halkın günlük yaşamı, kültürü ve gelenekleriyle uyumsuz uygulamalar yapması olmuştur. Bu sıkıntı daha sonra yönetenle yönetilen arasında, ardından merkezle çevre arasında iktidar paylaşımından kaynaklanan bir ayrışmayı tetiklemiştir. Bunun yanında kimi bürokratlar düzeni sağlamak uğruna toplumsal gerçekleri bazen hasıraltı etmişler, reformların sosyal ihtiyaçlardan değil, bu bürokratların kişisel ihtiyaçlarından kaynaklandığı izlenimi oluşturmuşlardır. Bu bakımdan günümüzde kamu yönetiminin iyi anlaşılabilmesi bu çerçeve kapsamında doğru analizler yapılmasına bağlıdır (Çaylak, 2011, s.118-120). Atanmış-seçilmiş yönetici tartışmasının temelinde yukarıda belirtilen anlayışın izleri görülmektedir.

Öte yandan yerel politikaclar her ne kadar seçilmiş yöneticiler olsalar da merkezi yönetim karşısında adeta bürokrat muamelesi ve tavrı görebilmekte, yerelde bazı siyasî faaliyetleri yasaklanmakta, ulusal politikalara endeksli olmaktan başka hareket alanı bırakılmamakta, hep ikincil pozisyonda kalmak zorunda bırakılmaktadır (Köseçik ve Sağbaş, 2005, s.148-149).

Birçok alanda ortak hizmet üretmekte olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında insan ve maddi kaynaklar bakımından adeta haksız rekabet olmaktadır. Özellikle hükümeti oluşturan siyasal parti ile yerel yönetimlerde

sorumluluk üstlenen siyasal parti farklı olduğunda bu rekabet daha da açık ve belirgin bir hale gelmektedir. Politikacıların aynı parti bünyesinde olsa dahi merkezde veya yerelde bulunmalarına göre, seçim süreçlerinden kaynaklanan etkenler dolayısıyla, aralarında bir rekabet gözlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında politik rekabetin faydalı yönleri kadar olumsuzlukları da göz önüne alınmalıdır. Merkezi yönetimin avantajlı ve etkili konumu, hem merkezi bürokrasi hem de Başkentteki politikacıların her zaman istedikleri bir durumdur.

Seçilmiş yerel politikacılar ile atanmış mülki idare amirleri veya diğer taşra yöneticileri arasında görünmez bir şekilde güç ve etki mücadelesi yaşanabilmektedir. Bu süreç mülki idare, bölgesel kuruluşlar ve yerel yönetimler arasında geçebileceği gibi, bu gruplarla merkezi bürokrasi ve politikacılar arasında da görülebilmektedir. Bölgesel kuruluşlardaki yöneticilerin gerek merkezde gerekse yerelde ki politikacılarla işbirliği ve dayanışma içerisine girmeleri daha çok görülmektedir. Bu farklılaşmada; mülki idare amirlerinin mesleki bir yöneticilik kariyer sistemine dayalı olarak atanması, buna karşılık bölgesel kuruluşlarda ve il genel idaresinde görev alan diğer yöneticilerin ise, bütünüyle politik tercihlerin etkisi sonucunda atanmış olmaları rol oynamaktadır.

5.2. Merkezi Yönetim – Yerinden Yönetim İlişkisi

Türkiye'de merkezi yönetimin mutlak üstünlüğü ve egemenliği karşısında sosyal bilimcilerin vardığı nokta; tarihten ve toplumsal kültürden gelen bir etkiyle, devletin toplum karşısındaki süregelen bu egemenliği ve özerkliğinin; rijit bir devlet-toplum karşıtlığının göstergesi olarak değerlendirilmesi gerektiğidir. Osmanlıdan 20. Yüzyılın sonuna kadar hâkim olan askeri ve sivil bürokrasinin yönetim anlayışı, devletin toplumu vesayet altında tutarak toplumsal uyumu koruması ve bunun sürdürülmesi uğruna, her yolun meşru görülmesine varmıştır. Bütün bu sürecin sonucunda gerçekleşen ise devletin toplumdan uzaklaşması (Sarıbay,1995, s.156-157), toplumun bir bölümünün kendini devletten dışlanmış hissetmesi, yabancılaşma ve şiddete varan muhalefet gösterilmesi olmuştur.

Siyasal tarihte yaşananların aksine günümüzde görülen gelişmelerden biride merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimleridir. Bu eğilim merkez politikacılarının etkililiklerini veya güçlerini kaybetmemek için yerelleşmeye karşı bir gayret içine girmelerine de yol açmaktadır (Parlak,1998, s.14).

Türkiye'de yönetim sistemleri, siyasal tarih ve yönetim bilimi bakımından değerlendirildiğinde; merkezi yönetim yerel yönetimler ilişkisinin büyük ölçüde merkez-çevre kavgası niteliğinde olduğu görülmektedir. Devam eden bu süreçte, yönetim kültürünün daha çok merkeziyetçi ve vesayetçi bir anla-

yışla oluştuğu bilinmektedir. Bu anlamda merkezi yönetimde görev alan bürokratlar ile politikacılar genellikle karar verici, belirleyici ve yönlendirici bir rol üstlenmişlerdir. Çevre kavramı içerisinde yer alan yerel yönetimlerde görevli bürokratlar, mülki idare amirleri ve yerel politikacılar ise politika belirleme sürecinde yer almamışlar, sadece kendilerine çizilen sınırlar içerisinde hareket etme mecburiyetinde kalmışlardır. (Eryılmaz,1997, s.102-106).

Cumhuriyetin kuruluşundan iki binli yılların başına kadar merkezi bürokrasinin önemli ve kritik noktalarında sadece bazı bakanlıkların teftiş kurulları mensupları veya merkezde politikacılara hizmet veren ya da parti teşkilatlarına yakın duran kimi bürokratlar görev alabilmişlerdir. Yerel politikacıların ve mülki idare amirlerinin merkezi bürokrasi de görev almaları ise nadiren rastlanan bir durum olmuştur. Oysa Cumhuriyet öncesi dönemde yönetim tarihimizde ve Fransa gibi batılı gelişmiş demokratik ülkelerde de görüldüğü üzere; yerel yönetimler ve mülki idare sistemi; "Enderun Mektebi" örneğinde olduğu gibi, adeta bir okul olarak işlev görmüş, merkezi yönetimin seçilerek veya atanarak gelinen her kademesi için aday olabilecek nitelikte ve yeterlikte insan yetiştiren kurumlar olarak algılanmışlardır.

Yerelleşme politikalarının bir neticesi olarak yerel hizmet üreten ve sunan ünitelerin kendi aralarında rekabet etmelerinin sağlanması, taşra yönetimleri ile yerel yönetimlerin performanslarının karşılaştırmalı olarak ölçülmesi, objektif kriterler çerçevesinde kullandıkları kaynaklar yani girdiler ile üretilen mal ve hizmetler ya da çıktılar değerlendirilerek, verimlilik ve tutumluluklarının belirlenmesi, sonuçların yerel halkın görüş ve onayına sunulmasının yararları ve zararları tartışılmalıdır. Toplumun örgütlü bir yapıda olmayışı ve sivil toplumun zayıf kalışı yerel birimlerde bile toplumun yönetim süreçlerine katılımını sınırlı kılmaktadır (Köse, 2007, s.23).

Yerinden yönetim sistemine daha az önem verilmesinin nedenleri arasında sayılan bazı maddeler şöyle özetlenebilir (Eryılmaz, 2011, s.100-103);

- 1- Mevcut rejim içerisinde yürütülen politikaları tehdit eden bir çekişmenin varlığı,
- 2- Otoriter bir rejim yapısında siyasal örgütlerin faaliyetlerine izin vermeden iktidarın yürüttüğü politikalara, halkın desteğinin sağlanmak istenmesi,
- 3- Batılılaşma ve modernleşmede geciken ülkelerde, bürokrasiye verilen imkânlar ve taşıdığı avantajlar nedeniyle genellikle vilâyet sisteminin tercih edilmesi,

- 4- Merkezi siyasal partilerin güçlü olmaları durumunda, izledikleri politikaların uygulanabilmesine sağladığı kolaylıklara dayalı olarak merkezi yönetimin tercih edilmesi,
- 5- Nüfusu homojen olan ülke ve toplumların sosyal şartları sonucu, yerinden yönetime daha az önem verilmektedir.

Yerinden yönetime önem verilmesi ise demokratik değerlerin benimsenmesi, çoğulcu düşünceler ve ideolojilerin varlığı, coğrafi büyüklük ile taşra yönetimlerinin güçlü olmalarına bağlı olarak artmaktadır (Eryılmaz, 2011, s.103).

5.3. Yerelleşme Sürecine Yönelik Eleştiriler

Son dönemlerde yaşanan ekonomik, toplumsal ve siyasal değişime bağlı olarak İl idaresi sisteminin işleyişi kapsamında; siyasetin yönetimde başat duruma geldiği, bu açıdan mülki idare amirlerinin vesayet denetimi yapmalarında zorluklar olduğu, il ve ilçe politikacılarının baskısına maruz kaldıkları ifade edilmektedir. Öte yandan Kaymakamların iktisadi alanda işlevsiz bırakıldığı, politikacıların tutum ve davranışları karşısında bürokratların kaymakamların yanında yer almadığı, büyükşehirlerde kaymakamlıkların evrak havaleciliğine indirildiği, iş yapma kapasitelerinin diğer kurumlarla olan beşeri ilişkileri ile orantılı olduğu ileri sürülmektedir. Halkın güveni, itimadı ve saygısının kazanılmasını sağlaması gereken yönetim sisteminin, noksanlık ve boşluklarının mesleki misyon, kişisel gayretler ve özverilerle telafi edilmeye çalışıldığı, yönetsel başarının ancak kişisel liderlik, olağanüstü gayret, bireysel yetenek ve inisiyatifte bağlı olduğuna yönelik eleştiriler yapılmaktadır (Bedük, 2011a). Hâlbuki yönetimde zaten siyasetin belirleyici olması demokratik sürecin en temel hedefi ve göstergesidir. Vesayet denetimi yerine kararların katılımcı bir anlayışla alınması ve hukukîliğin sağlanması, iktisadi alanın serbest ekonomi kuralları çerçevesinde sivil aktörlerce ve müteşebbislerce sürdürülmesi liberal demokratik sistemin ekonomik işleyişinin özüdür. Ayrıca yöneticilerle politikacıların karşıt taraflar olarak değil, katılımcı ve bilgiye dayalı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, işbirliği ve eşgüdüm içerisinde birlikte hareket ederek yönetim sürecini gerçekleştirmeleri yönetim ve siyaset biliminin gerekleridir. Bu çerçevede bütün kişi ve kurumlarla iyi ilişkiler, liderlik, olağan üstü gayretle çalışkanlık, rehberlik, iyi düzeyde beşeri ilişkiye dayalı olarak toplumun yönlendirilebilmesi gibi tutum, davranış ve yetenekler mülki idare amirlerinin temel özellikleri olmak durumundadır.

Yerelleşme süreci bağlamında merkezi yönetime kıyasla daha etki ve verimli olacağı düşüncesiyle yetki ve kaynakların yerele aktarılmasına ilişkin

varsayıma karşın; hem merkezdeki yöneticilerin hem de seçilmiş politikacıların yereldekilerle aynı toplumsal, siyasal ve bürokratik kültüre sahip olduğu ve yetki ve kaynakların kullanımının her iki düzeyde de aynı sonuçları üreteceği ileri sürülmektedir. Aynı şekilde kaynak üretme ve kullanma yetkisinin mevcut sistemde düzeltme yapmadan ve yetersizlikler giderilmeden yerele bırakılması halinde, istenen sonuca ulaşamayacağı, etkili mali ve demokratik denetim, katılım ve şeffaflık mekanizmalarının çalıştırılmadan bunun yapılması durumunda, kamu kaynaklarının denetimsiz ve ölçüsüz bir biçimde kullanıldığı "yerel derebeylikler" ortaya çıkabileceği ifade edilmektedir (Canpolat ve Cangir, 2010, s.34). Bununla birlikte bütün bu risk ve ihtimallerin merkez veya yerel ayrımı yapmadan, tüm kamu yönetimi için geçerli olduğu, yereldeki yönetici ve politikacıların aynı tabandan geldiği dikkate alındığında, "yerel derebeylik" ihtimalinin merkez açısından ise "merkezi krallık" olarak tanımlanabileceği görülecektir.

Yerel demokratik sistemin zihinsel ve kurumsal dönüşümü için gerekli olan alt yapının hazırlanmaması, yerel birimlerde demokratik katılım ve denetim sürecinin sağlıklı işlememesi halinde, bu birimlerin sadece "kapalı yerel bürokratik yapılar" şeklinde tesis edilmiş olacağı belirtilmektedir (Canpolat ve Cangir, 2010, s.43). Merkezi yönetimin ve ulusal demokratik sistemin işleyişi için de bu önerme veya varsayımın geçerli olduğu; demokratik katılım ve denetim olmadan hiçbir yönetim sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesinin mümkün olmadığı bilinmektedir. Bu çerçevede merkezi yönetimi ve her türlü yerinden yönetim birimini oluşturan temel unsurlar olarak insan kaynakları, örgütsel kültür, yönetim geleneği, politik tutum ve davranışlar ile örgütsel iklimin, birleşik kaplar kuralı gereği benzerlikler taşıdığı gözden uzak tutulmamalıdır.

Öte taraftan çok sayıda ve geniş bir şekilde görev ve yetkilerle donatılmış bir yönetim biriminin kullanımına, eğer bu görev ve yetkileri yürütebilecek ölçüde insan ve maddi kaynak tahsisi yapılmamışsa, bu birimlerin yapabileceği fazla bir şey olamayacaktır (Eryılmaz, 2011, s.197).

6. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN GELECEĞİ

Yerinden yönetim sistemlerinin gelecekte varlıklarını sürdürebilmeleri, bütün yönetim kademelerinin işleyişinin demokratikleştirilmesine, halkın istek ve beklentilerine duyarlı hale getirilmesine, yerel katılımın sağlanmasına ve yerel halk ile yönetim arasında sorumluluk ve hesap verebilirlik bağının kurulmasına bağlıdır (Arslan ve Mahmutoglu, 2011, s.23).

Mülki idare sisteminin eleştirel bir bakış açısıyla iyi analiz edilmesi, sos-

yal ve siyasal problemlerin çözümlenebilmesi ile daha iyi ve işlevsel bir yönetim sisteminin işletilebilmesi bakımından son derece yararlı ve önemlidir. Son yıllarda il idaresi ile ilgili değişikliklerin yorumlanmasında; mülki idare amirlerinin hem devletin hem de halkın temsilcisi oldukları, il idaresi veya taşra yönetiminin adeta hesaba çekildiği, yöneticilerin ne işe yaradığının sorgulandığı, her şeyin yerel yönetimlere devrinin istendiği, il idaresinin etkisizleştirilmesinin bölünme ve bölgesel yönetimlere yol açabileceği ileri sürülmektedir. Ayrıca seçimle işbaşına gelindiği için yerel yönetimlerin kutsandığı, yerel düzeyde seçilenlerin milli iradenin bir parçası olmadığı, bunların temsilci değil sadece yerel hizmetleri yürütme yetkisi alan kişiler olduğu, yerelde seçilmiş belediye başkanı ve meclisler varken valilerin seçimle gelmesinin akıl ve mantığa uygun olmadığı, Avrupa'da vatandaş ile yerel yönetimler arasında hakem rolünün mülki idare amirlerine verildiği, yerel yönetimlerin yerelde adeta her şeyle uğraştıkları, köyden bozma belediyelerde büyük kaynaklar mevcutken, ilçelerin hiçbirinde tek kuruluşluk bütçe bulunmadığı, bu yönetimlerden hesap sorulmadığı için kaynakları israf ettikleri, oysa kamu kaynaklarını kullananların kamuya hesap vermesinin demokrasinin gereği olduğu ifade edilmektedir (Bedük, 2011b). Bu hususların hem kendi içinde taşıdığı paradokslar ve birbirine aykırı yönleriyle, hem de demokrasi, yönetim bilimi ve kültürü ile siyaset bilimi boyutunda tartışılması gerekmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, neredeyse yerel demokrasinin sistemsel kriz ve zaaflarının mülki idare sistemi ile çözümlenebilmesi gibi bir düşünsel temel üzerinde fikir yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Bu konu ile ilgili doğru yorum veya analiz yapmak ve bilgi edinebilmek için bilimsel yöntem ve verilere dayalı araştırmalar yetersiz olduğundan, güvenilir, objektif, duygusallıktan uzak, nesnel ve tarafsız sonuçlara ulaşmak oldukça zordur.

Türkiye'de valilerin hiyerarşik bir örgütlenme kapsamında uygarlığı, hakikati, dini, ahlaki, doğruyu veya yanlış merkezdaki "kutsal" devlet adına aşağıya veya halka aktaran, onları adam etmeye uğraşan, devletin "steril" mekanını taşrada koruyan, yerelin iradesini değersizleştiren merkezin temsilcisi otoriteler olarak hukuki konum ev yetkiye sahip olduğu ifade edilmektedir. Yerelin bütünüyle anlamsızlaştığı alan, mahalli müşterek hizmetlerle ilgili yerelin istisnai, merkezin ise asli yetki sahibi olmasıdır. Mülki amirlerin, yerel ideolojik ve demografik gerginliklerden beslenen vesayet sisteminin uzantısı olmalarının, onların mesleki dezenformasyonuna yol açtığı ve merkez karşısında herhangi bir irade olarak görülmesini engellediği bir vaka olarak belirtilmektedir. Merkezdaki yetkilerin halka yakın karar mekanizmalarına doğru yaygınlaştırılmasının, birey-devlet arasındaki yabancılaşmayı ortadan kaldıracabileceği, toplumsal

barışı sağlayabileceği, toplumun bütün kesimlerinin karar süreçlerine katılımına imkân sağlayacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca yerelde optimum bir denge ve sağlıklı bir sistem işlediğinde, yalnızca durağan ve doğruyu teke indiren bir inceleme ötesinde hiçbir şey yapamayan yargı denetimine ihtiyaç minimuma inecektir. Bu açıdan idari yapı, adil, doğru, bireysel çıkarlarla kamu çıkarının optimumda dengelendiği, siyasal karar ve sorumlulukların yerel farklılıkların katılımına dayandırıldığı, merkezin ve yerelin görev ve yetkilerinin gündelik çözümler ve sistemdeki halkalardan birini değiştirmek yerine, yönetsel ve siyasal sistemin yapısal dönüşümünü Anayasa ile çözümlemenin daha rasyonel bir reform olacağı ifade edilmektedir (Can, 2011, s.9-12). Mülki idare sisteminin Anayasal bir çerçeveye kavuşması, bu sistemin sağlıklı ve etkili işleyişini sağlayacağı düşünülmektedir.

AB tam üyelik sürecinin özellikle mülki idare sistemine olumsuz etki yapacağı, netice itibariyle yerel nitelikli hizmetlerin halkın oylarıyla seçilmiş kişilerin yönettiği yerel yönetimlere bırakılması gerektiği, mülki idare sisteminin merkezi idareyi temsil etmekten başka bir fonksiyonu pratikte bulunmadığı ifade edilmektedir. Her türlü planlama, karar verme, ödenek sağlama gibi faaliyetler başkentte bulunan merkez örgütünde alınmakta ve taşra sistemine adeta tebligat yapılmaktadır (Çimen, 2007). Bu şekilde, merkezi yönetimin taşrayı adeta uzaktan idare ettiği bir yapıda, mülki idare gibi nitelikli bir sisteme ihtiyaç olup olmadığı tartışılmalıdır. Sadece merkezden gelen evrakın tebligatına indirgenen böyle bir fonksiyonun icra edilmesi, ülkenin sahip olduğu nitelikli insan kaynağının ve yönetsel birikiminin israfı anlamına gelmektedir.

Öte yandan tarihten gelen gücü sayesinde mülki idare sisteminin zayıflamadığı, aksine gelecekte daha da güçleneceği, iyi yetişmiş bir kadro olarak mülki amirlere devletin ve toplumun ihtiyacı olduğu görüşü de sıklıkla savunulmaktadır (Öztürk, 2002). Mülki idarenin ülke genelinde toplumla kurduğu yönetsel ve sosyal ilişkiler dikkate alındığında, bu sistemin toplum kalkınmasında önemli bir güç olarak değerlendirilmesi ve motivasyon kaynağı olarak liderlik yapmasına imkan tanınması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Mülki idare sisteminin gerekliliği ve geleceğini, küreselleşme, buna bağlı olarak küresel piyasa ekonomisinin gereksinimleri, ulusal piyasanın homojenleştirilmesine yapılan katkı, küresel piyasa ölçeğinin gerçekleştirilmesinde çıkarılan zorluklar, optimal piyasa ölçeği olarak ulusal veya küresel düzlemin dikkate alınması gibi ekonomik ve iktisadi argümanlarla yapılan tartışmaların belirleyeceği ifade edilmektedir (Akbulut, 2011, s.34-35).

Mülki idare amirliği sisteminin sorunları, günümüzde ve gelecekteki duru-

mu ile yeniden yapılandırılması konularında mülki idare amirleri ile geçmişte yapılan bir alan araştırmasının sonuçlarına göre¹ (Emre, 2002); yönetimler arası ilişkilerin geleceği konusu, devletin ve demokrasinin geleceği açısından da önem taşımaktadır (Mahmutoğlu, 2002, s.169-175):

- Mülki İdare Amirleri; küreselleşme, AB, yeni yönetim anlayışı gibi konuların mesleki açıdan bir yeniden yapılanmayı zorunlu kıldığını ve %93,4 oranında sitemin yeniden düzenlenmesinin zorunlu olduğunu belirtmektedirler.
- İl idaresinin yeniden düzenlenmesi konusunda mülki amirler il genel yönetimi karşısında il özel idaresini tercih etmişler, %93,6'sı yerel nitelikli tüm hizmetlerin il özel idarelerine devredilmesini istemişlerdir.
- İlçe özel yönetimi kurularak ilçenin tüzel kişiliğe ve bütçeye kavuşturulması isteğinin %94,7 oranında benimsenmiştir.
- Mülki idare amirlerinin Başbakanlığa bağlanması katılımcıların %53,8'inin onayını almıştır.
- Mülki idare sistemi yeniden düzenlenmelidir diyenlerin oranı %93,3 gibi oldukça yüksek bir rakamdır.
- Valinin il özel idaresinin hizmetlerini il genel meclisinin kararlarına göre yürütmesiyle ilgili yapılan değerlendirmeye katılanların oranı %93,2 düzeyindedir. Bu sonuca göre vali karar organı olarak değil, alınan kararları uygulayan yürütme organı olarak düşünülmektedir. Bu durum il özel idaresi kanunu ile hayata geçirilmiştir.

1 Bu araştırma İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi arasında 23 Ağustos 2000 tarihinde imzalanan protokol çerçevesinde yapılan işbirliğine bağlı olarak başlatılan, Türk İdari Araştırmalar Vakfı tarafından da kitap haline getirilen ve bu alandaki en kapsamlı çalışma olan "**Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği Araştırması**" raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır. Bu çalışma Anket formlarının hazırlanması, Mülki İdare Amirlerine gönderilmesi, yanıtlanmış anket formlarının kodlanması, veri girişi, verilerin çözümlenmesi, metin yazılması gibi aşamalardan oluşmaktadır. Çalışmalar Mülki İdare Araştırması (MİAR) grubu tarafından Eylül 2000 tarihinde başlatılmıştır. Araştırma bir buçuk yılda tamamlanabilmiştir. 21 Mayıs 2001'de araştırmanın ilk sonuçları A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde düzenlenen bir toplantı ile kamuoyunun bilgisine sunulmuş, kapsamlı bir alan araştırması olan rapor, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Tarafından kitap olarak Nisan 2002 tarihinde Ankara'da yayınlanmıştır. Öğretim Üyeleri ve Mülki İdare Amirlerinden oluşan çok geniş bir araştırma grubu tarafından, görevde bulunan tüm Mülki İdare Amirleri Üzerinde bir alan araştırması olarak yapılan çalışma bu konuda şimdiye kadar yapılmış en geniş kapsamlı araştırma niteliğindedir. Bu çalışmanın devamı niteliğinde henüz yeni bir araştırma elde bulunmamaktadır.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yönetim birimlerden hangilerinin verimli kaynak kullandığı, hangilerinin atıl ve yersiz yatırımlarla kaynak israf ettiği bilinmediği bir ülkede isabetli bir yönetim ve siyaset sergilemek mümkün değildir. Kamu kurumlarında atıl, yersiz ve verimsiz kaynak ve yatırımlara ilişkin bilgi bulunmamakta ve buna ilişkin veriler kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim birimlerinin hangi ölçüde başarılı oldukları, hangi verimsizliğin ve israfın önüne geçtikleri, isabetli karar verip vermedikleri, kısaca varlık nedenlerinin neler olduğunu öğrenmek mümkün değildir. Bu haliyle mali kaynakların merkezi yönetim ile yerinden yönetimler tarafından kullanılmasının olumlu ve olumsuz yönleri tam olarak ortaya konamamaktadır. Bir başka deyişle yerinden yönetim birimlerinin kaynak kullanımını isabetli ve verimli yapamayacaklarına yönelik düşünceler, bilimsel araştırma teknikleri çerçevesinde elde edilmiş verilere dayalı değildir.

Merkezi yönetimin büyüme ve gelişim hızına yerel yönetimler ve mülki idare uyum sağlayamamış ve sonuçta başkent örgütü hem insan kaynağı hem de mali kaynak açısından oldukça aşırı bir büyüklüğe ulaşmıştır. Doğrudan vatandaşlarla yüz yüze gelmediği ve hizmet sunmadığı halde bütün kaynaklara hükmeden büyük bir örgüte dönüşmesi, sadece politika belirlemekle sınırlandırılması gereken konunun kaybedilmesi ve asli görevinin ötesine geçildiği anlamına gelmektedir.

Mülki idare sisteminin en azından yerel yönetimlerde var olan demokratik hüviyete benzer şekilde bir yapısal dönüşüme ihtiyacı bulunmaktadır. Bu bakımdan taşra yönetimi ile yerel yönetimler olarak var olan iki başlılığa son verip, tüm taşra yönetimini ve yerel yönetimleri; il ve ilçe yerel yönetimleri şeklinde yeniden düzenlemek suretiyle yerinden yönetim sisteminin denenmesi gerekmektedir. Endişelerin giderilmesi bakımından her coğrafi bölgede örnek uygulama yapılabileceği gibi, kademeli bir geçişte düşünülebilir. Bu sistemde mülki idare amirleri profesyonel yönetici olarak eşgüdüm, planlama, rehberlik ve denetimden sorumlu olacaklardır. Yerel nitelikli her türlü karar yerel meclislerce alınacak ve yerel bürokratlar aracılığı ile uygulanacağından, yerel yönetimler arasında iş birliği ve eş güdüm boşluğu giderilebilecektir. Bu şekilde taşra yönetiminin halkla sorumluluk ve hesap verebilirlik bağı kurulacak, yerel yönetimler ve taşra sistemi il ve ilçe yerel yönetim çatısı altında işbirliği ve bütünlük içerisinde hizmet verebilecektir. İl ve ilçe yerel yönetimlerine yerel nitelikli görev ve yetkilerle birlikte yeterli kaynak sağlanması amacıyla genel bütçe gelirlerinin en az yarısı yerinden yönetim kuruluşlarına tahsis edilmelidir (Arslan ve Mahmutoğlu, 2011, s.30-33).

Taşra yönetimi ve yerel yönetimler ölçek itibariyle katılımcılığa son derece uygun büyüklükte birimlerdir. Yetkili ve görevli bürokratların karar ve uygulamalarına ilgisiz kalarak devre dışı kalan, bu zafiyeti sadece politikacılara yakınarak ve onların aracılığı ile gidermeye çalışan vatandaş profili yerine, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve mülki idare sisteminin hangi kaynakları nasıl, nerede, ne miktarda ve ne ölçüde isabetli ve verimli kullandığını takip eden, izleyen, örgütlenerek eylem ve işlemleri şeffaf bir şekilde karşılaştırmalı olarak denetleyen bireylere ihtiyaç vardır. Bu denetime bağlı olarak kamuoyunun da bilgilendirilmesi ile birlikte yönetim sistemi daha demokratik bir niteliğe bürünecektir.

Ülkenin yönetim alanında elde ettiği bilgi birikimi, tecrübe ve motivasyon gücü mülki sistem aracılığı ile yerinden yönetime ve yerele aktarılabilir. Aksi takdirde yerel yönetimlerin insan kaynağı, bilgi birikimi ve tecrübesi yöresel olmanın dışına çıkamayacağından ötürü, yönetsel bilgi birikimi, tecrübe ve motivasyon gücünden yeteri kadar pay alınamayacaktır.

Kaynak kullanımlarındaki yerindelik ve isabet oranlarının analizi yapılmadığı için, plânlamanın merkezden yapılması ve kaynak dağılımını başkentten yapılmasının yararları bilinmemektedir. Bir başka deyişle merkezi planlamanın varlığı ve yokluğu arasında bir kıyaslama yapılamamakta, hangi durumun halk açısından daha yararlı olacağı tahmin edilememektedir. Merkezi planlama ve mali bölüşüm, isabet ve öncelik sıralamasından daha çok, gelen taleplerin bütçe kapsamında ve imkânlar çerçevesinde politik tercihlere göre sıralanmasından ibaret kalmaktadır.

Mülki idare sisteminin demokratikleştirilmesi sürecinin son aşaması seçimle göreve gelmesidir. Bu seçimlerin, nitelik olarak sadece mülki idare amirliği yapmış olanlar arasından ilk aşamada il ve ilçe yerel meclislerinde yapılıp, ardından Başkentte toplanacak mülki idare şurasında onaylanması ile atama işleminin tamamlanması sağlanabilir. Belirli güvenceler verilerek seçilen mülki idare amirlerinin başkanlığında il ve ilçe yerel yönetimlerinin denenmesi, yerel problemlere alternatif bir çözüm yolu olacaktır. Kamu yönetiminin Dünya sıralamasındaki yeri, ülkenin coğrafi, ekonomik, sosyal potansiyeli ve tarihi geçmişi göz önüne alındığında tatmin edici bir seviyede değildir. Bu açıdan yapılması gereken iyileştirmelere, yönetimler arası ilişkilerin düzeltilmesi ile yetki ve görev karmaşasının önlenmesini sağlamakla başlanması yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

Akbulut, Örsan. Ö. (2011). "Küresel Dönemde Ulus Devlet ve Mülki İdari Yapılanma", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:143, Ocak-Şubat 2011, Ankara

Arslan, N.T. (2011). "Küreselleşme Olgusu ve Yönetişim Kavramı Üzerine Bir Değerlendirme", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa, s:1-10.

Arslan, N.T. ve Mahmutoğlu, A. (2011). "Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişim ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa, s:12-35.

Arslan, N.T. ve Mahmutoğlu, A. (2005). "Türkiye'de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme", Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler (Ed: N.T. Arslan) , Seçkin yayınları, 2005, Ankara, s:83-110

Ateş, H. (2011). "Postbürokratik Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa, s:127-149.

Bedük, S. A. (2011a). "Mülki İdare Sisteminin Sorunları", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:143, Ocak-Şubat 2011, Ankara

Bedük, S. A. (2011b). "İl İdare Sistemi Türk Kamu Yönetiminin Temelidir", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:145, Mayıs-Haziran 2011, Ankara, s.6-8.

Can, O. (2011). "Dönüşümü Esas Almayan Bir Anayasa'nın Yalnızca Makyaj Çalışması Olacağı Açıktır", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:145, Mayıs-Haziran 2011, Ankara, s:9-12.

Canpolat, H. Ve Cangir, M. (2010). "Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin daha Fazla Demokratikleşmesi", Türk İdare Dergisi, Sayı:466, Mart 2011, s:25-45.

Çaylak, A. (2011). "Osmanlı'da Yöneten-Yönetilen İlişkisi, Kavramsallaştırma ve Tarihsel Analiz", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa, s:77-126.

Çimen, A. (2007). Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam, http://www.kolayidare.com/komuk_i/habergoster.asp?id=125, (erişim tarihi:30.11.2010).

Çimen, A. (2011). "Sorgulanması Gereken Bazı Yerel Yönetim Mitleri", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:146, Temmuz- Ağustos 2011, Ankara, s:27-31.

Dursun, D. (2010). Siyaset Bilimi, Beta Yayınları, 5. Baskı, Eylül 2010, İstanbul.

Emre, C. (Editör, 2002). İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın no:1, 2002, Ankara.

Erdoğan, M. (2010). "Yeni Anayasanın Temel İlkeleri" 25.12.2009, <http://www.hurfigirler.org/akademik-yazilar/435-mustafa-erdogan-yeni-anayasanin-temel-ilkeleri>, 10.05.2010.

Erdoğan, M. (2010). Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 8. Baskı, Mart 2010, Ankara.

Eroğul, C. (1999). Devlet Nedir? İmge kitapevi, Mart 1999, Ankara

Eryılmaz, B. (1997). Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık, no:64, İstanbul, 1997

Eryılmaz, B. (2007). "Kamu Yönetiminde Reform: Statüko Ve Değişim", Eylül

2007, <http://www.pdrforum.net/index.php?topic=1597.0>, 10.05.2010.

Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Eylül 2011, Ankara.

Güler, Birgül A. (1998). Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını no:280, mart 1998, Ankara.

Kaya, M. (2010). "İnsani Gelişme Endeksi (İge) Gelirin Ötesinde Yaşam Standardını Ve Refahı Belirlemektedir" Eskişehir-Osmangazi Üniversitesi Teknoloji Araştırma Merkezi, TEKAM Müdürü, mkaya@ogu.edu.tr, www.ogu.edu.tr/images/birimduyuru/200972110230.doc, 10.05.2010.

KAYA, (1991). Yerel Yönetimler Araştırma Raporu, TODAİE, Haziran 1991,

KAYA, (1991). Genel Rapor, TODAİE, Haziran 1991, Ankara

Keleş, R. (1994). "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma:Avrupa ve Türkiye" Yerel Yönetimlerde yeniden yapılanma uluslar arası konferansı TBD Yayını, Ankara, 1994.

Keleş, R., Yavuz, F. (1993). Yerel Yönetimler, Genişletilmiş ikinci baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983

Keyman, F. (2000). Türkiye ve Radikal Demokrasi, Alfa Yayınları, Şubat 2000, İstanbul.

Köse, H.Ö. (2007). "Küreselleşmenin Devlet Ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri Ve Türk kamu Yönetimine Yansımaları", Bilgi Çağında Türk kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II (Ed: Nohutçu ve Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, s:1-28.

Kösecik, M. ve Sağbaş, İ. (2005). "Tarihsel bakış açısıyla Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler (Ed: N.T. Arslan) , Seçkin yayınları, 2005, Ankara, s:111-152.

Mahmutoğlu, A. (2002). Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, KYUP, 2002, Ankara.

Mahmutoğlu, A. (2007). "Yerel Yönetim Yasaları Sonrasında Mülki idare Sistemi", Bilgi Çağında Türk kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II (Ed: Nohutçu ve Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, s:29-50.

Nohutçu, A. (2011). "Türk Yönetim Geleneğinde Değişim: Siyaset Odaklı Bürokrasiden Kamu Politikası Odaklı Bürokrasiye", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa.

Ökmen, M. (2011). "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa.

Özer, M.A. (2011). "Yerel Yönetimler Reformumuzun Reformu", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:146, Temmuz-Ağustos 2011, Ankara, s:20-26.

Öztekin, A. (2010). Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, 6. Basım, Eylül, 2010, Ankara.

Öztürk, O. (2002). "Mülki İdarenin Geleceği", İdarecinin Sesi, Mart, 2002, http://www.orhanozturk.net/yonetim/makale_gor.php?id=6, (erişim tarihi:30.11. 2010).

Parlak, B. (1998). Türkiye'de İl Genel Yönetimi: Sorunlar, Yaklaşımlar ve Öneriler, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde hazırlanmış ve yayınlanma-

mış Doktora Tezi, Mart 1998, Sivas,

Polatoğlu A. (2000). "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", Ç.Y.Y., Cilt:9, Sayı:1, Ocak-2000,

Sarıbay, A.Y. (1995). Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam, İletişim Yayınları,Haziran 1995, İstanbul.

Sezer, Y. (2005). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Çerçevesinde "Türkiye'de İl Genel Yönetimi" hakkında Bir İnceleme", Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler (Ed: N.T. Arslan) , Seçkin yayınları, 2005, Ankara, s:169-190.

Turgut, K. (2011). "Türkiye'de Anayasalarda Adem-i Merkeziyet Düşüncesi", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:145, Mayıs-Haziran 2011, Ankara, s:13-18.

Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, (1976). Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi:1, Kasım 1976, (Editör: Kurthan Fişek), Ankara,

TÜSİAD, (1997). Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, Tüsiad Yayınları no: T/97-207, İstanbul, Ocak 1997.

Yalçındağ, S. (1971). "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine" A.İ.D. ,TODAİE, C:4, S:2, Ankara, 1971

Yazıcıoğlu, R. (1995). Bu Sistem Değişmeli, Birey Yayıncılık, Mart 1995, İstanbul.

Yüksel, A. (2011). "Yerel Yönetim Reformları Yerel Yönetim Anlayışında Tam Bir Paradigma Yerinden Oynamasıdır", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:146, Temmuz, Ağustos 2011, Ankara

Yüksel, F. (2011). "Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa.

1921 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (erişim tarihi: 14.09.2011).