

MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Muammer SÖNMEZ*

Öz

Mülki idare amirleri, Selçuklu Dönemi'nden başlamak üzere özellikle Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemlerinde çeşitli isim ve unvanlar altında Türk Yönetim Tarihi'nin en önemli aktörleri olmuşlardır. 700 yıllık taşra yönetim geleneğindeki rolleri, önemli ölçüde değişime uğramış ve meslek mensuplarının devlet idaresi içindeki konumları tartışılır hale gelmiştir.

Bu çalışmada öncelikle, Türk kamu yönetim yapısının ana unsuru olan mülki yönetim (il) sistemine ve sistemin sorunlarına değinilmiş, akabinde ise küreselleşme ve bu çerçevede gündeme gelen yerelleşme, bölgeselleşme, büyükşehirleşme, üniter yapı, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yerellik ilkesinin mülki sisteme olan etki ve ilişkileri tartışılmıştır. Daha sonra 21. Yüzyıl'da, görev anlayışı ve toplumsal konumu itibarıyla önemli değişimler geçirmekte olan mülki idare sistemine "yeni kamu yönetimi" anlayışının etkileri üzerinde durulmuştur. Sonuç bölümünde ise daha dinamik ve etkin hizmet sunmada yeni kapıları aralayacak bir vizyon oluşturmak için gerekli olan önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mülki idare, küreselleşme, yerelleşme, bölgeselleşme, üniter devlet, yeni kamu yönetimi anlayışı



* Dr., Mülki İdare Amiri, muammer.sonmez@icisleri.gov.tr

FACTORS AFFECTING THE CIVILIAN ADMINISTRATION SYSTEM

ABSTRACT

Civilian administrators with various names and titles have always been the most important actors in the history of administration, starting from the period of Seljuk, particularly in the periods of Ottoman Empire and the Republic of Turkey. Their 700 years of traditional administrative roles has been dramatically changed. Thus, their positions in the state administration system has been a matter of discussion.

In this study, firstly the provincial administrative structure as the main element of the Turkish public administration system, and the affecting factors of the civilian administration system, such as globalization, industrial society, the information age, decentralization, regionalization, localism, the unitary structure, the Charter of Local Self-Government and the principle of subsidiary are discussed. Then, it has been reminded once again what is happening within the framework of the “new public administration” to the civilian administration, which has been undergoing important changes relating to their sense of duty and social position in the 21st Century. In the conclusion, recommendations have been made in order to create a vision and to deliver services in more dynamic and efficient way, which may open new doors.

Keywords: *Civilian administration, Globalization, Localism, Regionalism, Unitary State, The New Public Administration Approach*

GİRİŞ

Mülki İdare Amirleri, Osmanlı döneminde beylerbeyi (eyalet valisi, mir-i miran), sancakbeyi, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürü; Cumhuriyet döneminde vali, kaymakam ve bucak müdürü (nahiye müdürü) olarak Türk yönetim tarihinde asırlardan beri “taşra yönetimi’nin” baş aktörü olmuşlardır.

Günümüzde her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, küreselleşme ve bu kapsamda gündeme gelen yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme hareketleri ile Türkiye’nin Avrupa Birliğine tam üyelikte attığı

her adım, merkeziyetçi ve üniter devlet yönünün ağır bastığı Türk yönetim geleneğini derinden etkilemektedir. Değişim, özellikle 1980'lerden sonra hızla gelişen “yeni kamu yönetimi” anlayışını da arkasına alarak “geleneksel mülki idare anlayışı” üzerinde etkisini göstermektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde Mülki İdare Sistemi ve sistemin özellikleri ile mülki idare amirlerinin niteliklerinden bahsedildikten sonra sistemin sorunlarına değinilmiş ve daha sonra mülki idare mesleğindeki statü kaybının nedenleri araştırılmıştır. İkinci bölümde ise küreselleşme ve küreselleşmenin idare ve mülki yönetimin sistemi üzerindeki etkilerine değinilmiştir. Üçüncü bölümde küreselleşmenin de alt unsurları olan yerelleşmenin, bölgeselleşmenin ve büyükşehirleşmenin mülki idareye olan etkilerinden söz edilmiştir. Dördüncü bölümde üniter yapı, yerel yönetimler özerklik şartı, subsidiarite, optimal ölçek ve bu çerçevede yeni büyükşehir (bütünşehir) yasasının mülki idareyle olan ilişki ve çelişkilerine değinilmiştir. Beşinci bölümde ise yeni kamu yönetimi anlayışının mülki idare sistemine ve vizyonuna etkisi üzerinde durulmuştur.

Sonuç bölümünde ise sorunlar ve çözüm önerilerine değinilerek daha dinamik ve etkili bir hizmet sunabilmek için mülki idare mesleğinin vizyonunun neler olabileceği hususlarına vurgu yapılmıştır.

1. MÜLKİ İDARE KAVRAMI, KAPSAMI VE SORUNLARI

1.1. Mülki İdare Tanımlaması

Mülki idare kavramını açıklığa kavuşturabilmek için “mülk” sözcüğünü tanımlamak yerinde olacaktır. Mülk sözcüğü, Arapçadan dilimize geçmiş olup (TDK, 2012) sahip olunan taşınmaz mal anlamının yanı sıra ülke toprakları anlamına da gelmektedir. Diğer bir ifadeyle mülk, devletin egemenliği altında bulunan toprakların bütünü, yurt ülkesidir. Mülki, ülkeyle ilgili olan, ülke yönetimine ilişkin, mülkiye ise devlet yönetimindeki sivil görevliler sınıfı biçiminde açıklanabilir. Bu çerçevede mülki idare “ülke yönetimi” demektir (TDK, 2012).

Bu kapsamda ülke ve devlet kavramları, birbirlerinin ayrılmaz parçaları olmakla birlikte, aralarındaki farklılığı netleştirmek gerekir. Devlet, siyasal gücün kurumlaşmasını, örgütlenmeyi, tüzel kişiliği, siyasi bir varlığı ifade ederken; ülke ise devletin üzerinde konumlandığı toprakları ve sınırları ifade eder. Devlet yönetimi ile ülke yönetimi arasındaki ayırım, devlet yönetimi ile mülki idare arasındaki ayırımın da belirleyici unsurlarından biridir. Ülkenin yönetimi ya da mülki idare devletten bağımsız düşünülemez. Mülki idare, devletin kimi işlevlerinin coğrafi alanda somutlaşmış biçimidir.

Kamu yönetimi kitaplarında mülki idare, genellikle hukuk egemen yaklaşımın da etkisiyle merkezden yönetim – yerinden yönetim ayırımı çerçevesinde şemalaştırılmakta ve tanımlanmaktadır. Bu anlamda, mülki idare “ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezlerin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi” olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun, Sezen, 2008, s. 176).

Mülki idareyi sadece bir yönü ile tanımlamak, sadece merkezden yönetimin bir ajanı olarak ya da sadece merkezin yetkilerini yerinde kullanan bir araç olarak nitelendirmek mümkün değildir. Bu nedenle, mülki idarenin tanımında, hem yönetimin alanı hem de yönetme biçimini içerecek unsurların yer alması kaçınılmazdır. Mülki idare, merkezden yönetim ilkeleri çerçevesinde, ülke topraklarının yereldeki yönetimidir. İşlevsel olarak merkezi, yetki sınırı bakımından da yerel bir nitelik gösterir.

1.2. Mülki İdare Amirliği Statüsü ve Nitelikleri

1864 yılında yasalaşan “İdare-i Vilayet Nizamnamesi” başlangıç alınırsa, mülki yönetim, çeşitli iniş ve çıkışlar yaşasa da 150 yıldır ayakta kalmayı başarmıştır. Bugünkü taşra örgütlenmesi bir anlamda Cumhuriyet’in ilk yıllarında Osmanlı taşra yönetim sisteminin günün koşullarına uydurulması sonucu doğmuştur. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız taşra yönetiminden esinlenerek oluşturulmuş bulunan mülki idare sisteminin (Tosun, 1970) Cumhuriyet sonrasındaki statüsünü belirleyen temel yasal düzenlemeler 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’dur.

Mülki idare amirliği mesleği ile ilgili bir diğer düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’dur. Devlet Memurları Kanunu’na göre mülki idare amirliği

hizmetleri sınıfı, “valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup, İçişleri Bakanlığı merkez ve ilçe kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını” kapsamaktadır.

Türkiye açısından “Mülki İdare Amirliği,” taşra kamu yönetimini merkezi idare adına, yetki genişliği esasına dayanarak yürüten meslek kümesidir. Bu çerçevede merkezin ajanı olarak adlandırabilecek mülki idare amirleri valiler ve kaymakamlardır. Ancak mülki idare amirliği mesleği içinde vali ve kaymakamlar dışında başka mülki idare amirleri de bulunmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre, kaymakamlık sıfatını kazanmış ve merkez teşkilatı (müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdürler, genel müdür yardımcısı, daire başkanları, şube müdürleri, mülkiye müfettişleri ve hukuk müşavirleri) ve iller teşkilatında çalışan meslek mensupları (vali yardımcısı ve hukuk işleri müdürleri) ile kaymakam adayları (eski adıyla maiyet memurları) da personel rejimi yönünden mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı içinde yer alırlar (Başa, Yıldız, 2010).

Diğer memur sınıflarıyla kıyaslandığında mülki idare amirleri sayıca fazla olmayan bir meslek grubudur. Hatta Devlet Memurları Kanunu’nda tanımlanan sınıflar arasında en az üyesi bulunan sınıftır.

Mesleğe girişin ilk aşamasını eski adıyla “maiyet memurluğu,” yeni adıyla “kaymakam adaylığı” oluşturmaktadır. Mesleğe giren bir kaymakam adayı, 3 yıl süren ve yoğun eğitim ve öğretim programlarına konu olan bir adaylık döneminden ve başarılması zorunlu olan bir sınavdan sonra, belirli sınıf ve bölgelere ayrılmış; mülki idare kademelerinde görev alabilmektedirler.

Kaymakam adaylığından sonraki aşama, kaymakamlıktır. Kaymakam, İl İdaresi Kanunu’nun 29’uncu maddesinde düzenlendiği biçimiyle “İçişleri Bakanlığı Müdürlük Encümeni’nin intihabı ve Bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile” atanır. Mülki idare amirliğinin temel taşı olan kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Kaymakamların statüsü, hukuki durumları, görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Devlet örgütünün ilçe düzeyindeki en üst yöneticisi olan kaymakam, ilde devletin temsilcisi olan validen farklı olarak, ilçede hükümetin temsilcisidir (Emre, 2002, s. 117).

Mülkiye müfettişliği, mülki idare mesleği içinde farklı bir özelliğe sahip olup, 1700 sayılı yasanın 6'ncı maddesi ve 1985 yılında çıkarılan İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü ile statüleri düzenlenmiştir. Tüzüğün 10'uncu maddesine göre mülkiye müfettişliğine atanabilmek için; kaymakamlık sıfatını kazanmış, bakanlığın merkez ve iller kuruluşlarında en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçe hizmetini bitirmiş olmak, 38 yaşını doldurmamış bulunmak ve yarışma sınavını kazanmış olmak şartları vardır.

Mülki idare amirliği mesleğinin en temel ve en tartışmalı statülerinden biri vali yardımcılığıdır. Vali yardımcılığının görev ve yetkilerinin ne olduğu konusunda net bir cevap verebilmek güçtür. Vali yardımcılarının görev tanımları fiilen valinin görevlendirmesi ile belirlenmektedir.

Mülki idarenin bir diğer statüsü de Bakanlık Hukuk Müşavirliğidir. Kamu hizmetinin hukuk çizgisinde yürütülmesi, kanunlara aykırılık ve haksızlıklara engel olunması, yeniden mevzuat hazırlanması, bakanlık birimlerinin ve valiliklerin tereddüt ettiği hususlarda görüş bildirilmesi hukuk müşavirliğinin görevleri arasındadır. Mülki idare amirleri hizmetleri sınıfı içinde yer alan diğer bir statü de hukuk işleri müdürlüğüdür. Mülki idare amirleri atama yönetmeliğine göre; “altıncı sınıf ilçe hizmeti sonunda “yetersiz” olarak değerlendirilen meslek mensupları vilayetlerde hukuk işleri müdürlüklerine atanmaktadırlar.”

Mülki idare mesleğinin en üst statüsü valiliktir. Valiler ilde; devletin, hükümetin ve ayrıca, tek tek her bakanlığın temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasal yürütme aracı olarak görev yapan en üst amirlerdir. Bunun yanı sıra, il yerel yönetiminin de (il özel idaresi) başı ve yürütme organıdır.

Mülki idare sisteminde en çok tartışılan konulardan biri vali atamalarıdır. Eski valilerimizden Mehmet Aldan, 5442 sayılı yasanın vali atamaları için yeterli bir düzenleme olmadığını, yasanın vali önerisinin İçişleri Bakanlığınca yapılacağını belirtmekle yetindiğini, fakat Bakanlığın bu öneriyi hangi ölçü ve esaslara göre yapacağını belirlenmemiş olmasının, meslek içerisinde rahatsızlık yaratan atamaların nedeni olduğu görüşündedir. Vali atamalarında hareket serbestliğinin idare yararına sınırlanmadığını belirten Aldan, “bu güne kadar yapılan uygulamalarda vali adayları saptanırken, çok zaman yönetsel ihtiyaçlar yerine, siyasal niteliklerin esas alındığını” ifade etmiştir (Aldan, 1988, s. 101).

1.3. Mülki İdare Sistemi ve Sistemin Sorunları

150 yıldır uygulanmakta olan mülki yönetim (il) sistemine göre, ülke idari bakımdan "il" adı verilen bölümlere ayrılır. İllerin başında merkeze ait bulunan bir takım yetkileri merkez adına kullanan, merkezi yönetimin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan bir yönetici bulunur ve iller bu yöneticiler tarafından idare edilir.

Mülki yönetim sistemi hükümetin, tek tek bakanlıkların ve tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının o ildeki kuruluşları üzerindeki hiyerarşik görev, yetki ve sorumluluklarını valilere devretmesi esasına dayanmaktadır. Buna göre, merkezi yönetim kuruluşlarının taşra örgütleri mülki yönetim bölümlenmesine uygun olarak oluşturulmalı ve ildeki bütün kamu kuruluşları birinci derecede valiye karşı sorumlu olmalıdır. Bu mantığın doğal bir sonucu olarak, İl İdaresi Kanunu'na göre vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel yönetimi, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir (Emre, 2010, s. 215).

Taşra yönetim sistemini belirleyen temel yasal metinler, 1982 Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'dur. Anayasa'nın 126'ıncı maddesinin 1'inci fıkrasında, "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır." denilmekte ve 3'üncü fıkrasında da "kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabileceği" hükme bağlanmaktadır. Anayasa'nın bu hükmünden de anlaşılacağı gibi, merkezi yönetimin taşra örgütü, mülki yönetim ve bölge yönetimleri olarak ikiye ayrılmaktadır.

Anayasa, merkezden yönetim uygulamasını hafifletmek istemiş ve "illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" diyerek mülki yönetimi diğer bir deyişle il sistemini güçlendirmeyi amaçlamıştır.

3046 sayılı kanun ve 5442 sayılı kanunlara göre kurulmak istenen sistemin kalbi mülki idare amiridir. Ancak zamanla bakanlıklar kuruluş kanunlarına ya da çıkardıkları tüzük ve yönetmeliklere kimi hükümler koyarak, kimi zaman da yasalara açıkça aykırı tebliğ ve genelgelerle il sisteminin, bir başka deyişle vali ve kaymakamların yetki, görev ve sorumluluk sahasının dışına çıkmaya

başlamışlar, bu da uygulamada taşra yönetiminin giderek mülki idare amirlerinin elinden kayması sonucunu doğurmuştur.

Başlangıçta teknik ve uzmanlık gerektiren durumlar için zorunlu hallerde kurulması öngörülen bölgesel kuruluşlar, zamanla hizmetin gerektirdiği yönetsel, teknik ve ekonomik zorunluluktan ziyade, örgütsel büyüme, yöneticilik makamlarına yükselme, yeni parasal imkanlar sağlama ve valilerin denetiminden çıkma istemlerinin ağır bastığı teşkilatlar haline gelmiş ve sayıları oldukça artmıştır.

Mülki yönetim sisteminin ve mülki idare amirlerinin zamanla yaşamış oldukları statü kaybı ve kendinden beklenen işlevi yerine getiremez hale gelmeleri, çok partili hayata geçiş gibi yaşanan tarihi süreçlerin yanında, günümüzde her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşümün de bir sonucudur. Küreselleşme ve bu kapsamda meydana gelen yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme hareketleri ile Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik yönünde attığı adımlar, merkezîyetçi ve üniter devlet yönünün ağır bastığı Türk yönetim geleneğini derinden etkilemektedir.

Devletin merkez teşkilatını etkileyen her yeni değişiklik, taşra da mülki idare sistemini de etkilemiştir. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişiminin izlerini mülki idare sisteminde daha fazla görmek mümkündür. Belirttiğimiz gibi yapılan düzenleme ve gelişmeler yasalarla kurulan il sisteminin etkinliğini yitirme sürecine itmiştir. Anayasada yer alan idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, vesayet denetimi gibi yönetim ilkelerinin nasıl sağlanacağı ve uygulanacağı tartışmalı hale gelmiştir.

Öte yandan il ve ilçe sayısının tercihlere dayalı olarak çoğaltılması, taşradaki mevcut birimlerin bölünüp parçalanmasını ve mülki idare birimlerinin ölçek sorununu beraberinde getirmiştir (Çimen, 2012, s. 27).

Mülki idare sisteminden kopuşun yaşandığı bir diğer önemli alan asayiş ve güvenlik sistemleridir. İl sisteminin en önemli öğelerinden biri olan ve mülki idare amirlerine bağlılığı tüm mevzuatça güvence altına alınan ve mülki idare amirlerinin yasal açıdan tek sorumlu oldukları asayiş ve güvenlik alanının sistemden kopuşuna mülki idare amirlerinin yarıdan fazlası mutabıktır (Emre, 2010, s. 220). Bu kopuşun nedenleri arasında asayiş ve güvenlikle ilgili yasalardaki karmaşanın yanı sıra, bu hizmetin sunulmasında görevli olan üç

ana teşkilattan ikisinin (Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı) aynı zamanda bir askeri güç olmasından kaynaklanmakta, dolayısıyla asayiş ve güvenlik hizmetinin yürütülmesi, kimi zaman hizmet gereklerinden çok, askeri bürokrasi – sivil bürokrasi çatışmasından etkilenmektedir (Emre, 2010, s. 224).

Sistemden kopuşun yoğun olarak yaşandığı diğer alanlar arasında gümrük, orman, bayındırlık ve iskan, karayolları, devlet su işleri ile tapu kadastro hizmetleri sayılabilir.

İl idaresi sistemindeki performans yetersizliğinin diğer sebepleri arasında; il sisteminin sahipsiz durumda olmasını dolayısıyla il ve ilçelerde devleti ve hükümeti temsil eden vali ve kaymakamların, Başbakanlığa bağlı olmamasından dolayı sanki sadece İçişleri Bakanlığı taşra temsilcisi gibi algılanmalarını, yeterli kaynak verilmemesini, il yönetim sistemi içerisinde birim kurma, kaldırma ve değiştirme kriterlerinin bulunmaması ile siyasetçi – bürokrat çekişmesi ve çatışmasının sistemi olumsuz yönde etkilemesini sayabiliriz.

2. KÜRESELLEŞME VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

2.1. Küreselleşme Tanım ve Kapsamı

Küreselleşme, son yıllarda en çok tartışılan, çok farklı anlam ve değerler yüklenen, çok farklı tanımlamalara ve nitelenmelere konu olan kavramların başında yer almaktadır.

Tanımların birçoğunda ekonomik boyut öne çıkarılmakta ve küreselleşme, ekonomik faaliyetlerin dünya çapında birbirine bağlanması, bağımlı hale gelmesi olarak algılanmaktadır. Buna göre küreselleşme, sermaye, yönetim, istihdam, bilgi, doğal kaynaklar ve organizasyonun uluslararasılaştığı ve tam anlamıyla karşılıklı bağımlılaştığı bir ekonomik ve siyasal yapıdır. Bu yeni yapılanma içinde ekonomik rekabetin zemini milli ekonomiler olmaktan çıkarak, Dünya gezegeninin (globus) tamamı haline gelmektedir (Koçdemir, 2000, s. 154).

Küreselleşme kavramı bazen dünya toplumlarının birbirine benzeme süreçlerini, buna bağlı olarak tek bir global kültürün ortaya çıkmasını; bazen de toplulukların ve kimliklerin kendi farklılıklarını ifade etme ve tanımlama sürecinde kullanılmaktadır (Keyman, Sarıbay, 1998).

Benzer şekilde bir görüşü Emre Kongar dile getirmektedir. Emre Kongar'a göre küreselleşmenin iki ayağı vardır. Bunlardan birisi, bilgisayar ve cep telefonu gibi iletişim teknolojisinin gelişmesinden dolayı ortaya çıkan teknolojik devrim; bir diğeri ise SSCB'nin 1989-1991 yılları arasındaki çökmesinden dolayı ortaya çıkan siyasal olaydır. Kongar özetle; Amerika Birleşik Devletlerinin liderliğindeki batı dünyası ve Sovyetler Birliği'nin liderliğindeki doğu bloku arasındaki rekabetin 1945 yılından başlayarak 1991 yılında yıkılma sürecine kadar dünyadaki bir çok şeyi belirlediğini ve anti-komünizm anlayışının batı dünyasındaki yapılanmada hakim unsur olduğunu ve Sovyetlerin çökmesiyle Soğuk Savaşın bittiğini ve tek kutuplu hale gelen dünyanın jandarmalığına ABD'nin soyunduğunu ve böylece küreselleşmenin siyasal ayağının oluştuğunu belirtmektedir. Küreselleşmenin ikinci ayağı olan ekonomik ayağında da ABD başta olmak üzere uluslararası sermayenin etkin rol oynayarak tek düze tüketim kültürünü empoze ettiğini ama diğeri yandan kendisinin farklı olduğunu iddia eden grupların mikro milliyetçilikleri ön plana çıkartarak onlara siyasi özerklik verilmesi eğilimlerini teşvik ettiğini belirtmektedir (Kongar, 2001).

Genel tanımlamalara göre küreselleşme, ekonomik, sosyal, teknolojik, kültürel, politik ve ekolojik denge açılarından küresel bütünleşmenin, entegrasyon ve dayanışmanın artması anlamına gelmektedir.

Dünyanın birleşik hale gelmesi, tek düze dinamikler ile oluşan bir süreç değildir. Giddens'a göre küreselleşme karmaşık süreçlerin bir araya geldiği bir olgular kümesidir. Üstelik çelişkili ya da birbirine zıt etkenlerin devreye girdiği bir süreçtir. Çoğu insanın gözünde, küreselleşme basitçe gücün ya da etkinin yerel toplulukların elinden alınıp küresel arenaya aktarılmasından ibarettir. Giddens, modernliğin sonucu olarak değerlendirdiği küreselleşmeyi Dünya çapındaki ilişkilerin yoğunlaşması olarak tanımlamaktadır (Giddens, 2000).

ABD'li ekonomist Timothy Taylor, küreselleşmeye karşı olan tepkiler için şunları ifade etmiştir. "Küreselleşme, ne ulusal ekonomiyi hasta eden bir zehir ne de kâr amaçlı holdinglerin işçileri sömürmek ve çevreye zarar vermek üzere kullandığı bir araçtır. Küreselleşme ne sömürgeciliğin dönüşü ne de dünya yönetimine erişim anlamındadır. En temel düzeydeki basit anlamıyla küreselleşme, imkan dahilindeki ticari aktivitelerin sınırının genişlemesidir.

Coğrafi, teknolojik ya da yasal engellerle kısıtlanmış satış, satın alma, üretim, borç verme, borçlanma faaliyetlerini daha pratik hale getirmektir (Taylor, 2002).

Neticede küreselleşme olgusu sosyal, ekonomik ve idari yapıların yeniden tanımlanması ihtiyacını gündeme getirmiştir.

2.2. Küreselleşme Etkisi ve İdare

Günümüzde kamu yönetimini etkileyen ve yönlendiren eğilim ve faktörlerin sayısı artış göstermiştir. Söz konusu eğilimlerin başında, kavram, kişi ve kurumları çok hızlı bir şekilde dönüştüren ve bir konunun analizinde göz önünde bulundurulmadığı takdirde, analizin eksik kalmasına yol açan 'küreselleşme' eğilimi yer almaktadır. Doğal olarak, bu eğilim kamu yönetimi mekanizmasının dönüşümünde de önemli bir unsurdur (Sobacı, 2009, s. 31).

Sermayenin, malların, hizmetlerin, insanların ve fikirlerin uluslar ve devletler arasındaki akışkanlığının hem ölçek hem de hız olarak artması ve böylece zaman-mekan farkının etkisini yitirmeye başlaması olarak tanımlayabileceğimiz küreselleşme olgusu sosyal, ekonomik ve idari yapıların yeniden tanımlanması ihtiyacını gündeme getirmiştir.

Küreselleşme ile beraber kamu yönetiminde ve bölgesel politikalarda yaşanan hızlı değişim, Türk Kamu Yönetimini de etkisi altına almıştır. Bu değişim kamu yönetiminin bir parçası olan mülki idare sisteminin işleyişini ve doğal olarak mülki idare amirlerini de derinden etkilemektedir.

Kamu yönetimi alanında yaşanan tartışmaların şiddetli bir biçimde gerçekleşmesinin temel nedeni, yaşanan değişimin yalnızca kamu yönetiminde yapı ve işleyiş bakımından bir yeniden yapılanma ile sınırlı olmaması, asıl olarak devletin işlevlerinin sorgulanması, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetine ilişkin temel değerlerin ve anlayışın köklü bir biçimde değiştirilmesi talebinin ortaya konulmasıdır.

Kamu yönetiminde gelişen küresel eğilimler, yönetimde önemli bir değişikliğe yönelmektedir. Devletin küçülmesi ve etkinleştirilmesi, merkeziyetçilikten uzaklaşma, şeffaf ve dürüst yönetim, yönetime katılımın sağlanması, kamuda karar verme süreçlerinde çok aktörlülüğe geçiş, siyaset ve yönetim dengesinin yeniden kurulması, işletme yönetim tekniklerinin

kamu yönetiminde uygulanması, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi ve bazı kamu hizmetlerinin sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülmesi temelinde kamu yönetimi yeniden yapılanmaktadır (Tutum, 1994, s. 28-32).

Devletin küçülmesi, özellikle kamu yönetimi açısından sonuç doğurmaktadır. Kamu yönetiminin küçülmesi kavramı iyi işlemeden, pahalı kamu hizmeti sunan, hantal ve yozlaşmış olan kamu yönetiminin iyi işleyen etkili ve verimli olan, daha hızlı ve daha ucuz kamu hizmeti sunan hale getirilmesini kastetmek amacıyla kullanılmaktadır (Aykaç, 2002, s. 15). Kamu Yönetiminin küçültülmesinin devlet ölçütünde iki boyutu vardır. Bunlardan biri, devletin iktisadi hayattan çekilmesi ve elindeki iktisadi nitelikli pek çok kuruluşu özel sektöre devretmesidir. Diğeri ise merkezi yönetimin sahip olduğu pek çok görev, yetki ve kaynağın yerel yönetimlere devredilmesidir.

Merkeziyetçilikten uzaklaşma ile yerelleşme ve bölgeselleşmenin önemi artmaktadır. Yerelleşme ve bölgeselleşme küresel gelişmelerle birlikte değerlendirildiğinde, ülkede bölünme potansiyeli taşıması veya merkezin zayıflaması ile küresel dalgalanmaların yıkıcı sonuçlarından korunulamaması yada küresel güçlerin etkinliğinin vatandaşlar aleyhine artması gibi yeni sorun alanları yaratma potansiyeli taşımaktadır.

Kamu yönetiminde katılımın artırılması da küresel nitelik kazanmış önemli değişim ilkelerinden biridir. Kamu hizmetlerine halkın katılımı beş temel konuda etkili sonuçlar alınmasına katkı sağlamaktadır. Bunlar; iletişim, danışma, halkla birlikte hizmet sunma, bazı konularda halka yetki verme ve hizmetlerin kalitesinin hizmetlerden yararlananlar tarafından denetlenmesi olarak ifade edilebilir (Öztürk, Çoşkun, 2000, s. 155-156). Yönetime katılma olarak ifade edilen ilke, zamanla yeni bir boyut kazanarak, katılımdan, çok aktörlü yönetim anlayışı olan yönetişim (governance) anlayışına doğru bir değişim göstermiştir.

Burada vurgulamamız gereken bir diğer husus ise, küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan siyasal gelişmelerin en önemlisi devletin öneminin ve konumunun değişmesidir. Sanayileşme döneminde ulus-devlet yaygın devlet şekliydi. Sanayileşmenin gerektirdiği dikey örgütlenmeler, merkeziyetçilik, emir-komuta anlayışı devlete egemendi. Uluslararası ilişkilerin merkezinde ulus devletler bulunmaktaydı. Ulus devletin zayıflamasıyla beraber siyasal

İktidarın iktidar alanları daralıyor, ülkelerin yapabileceği şeyin sayısı azalıyor. Çünkü güç, çeşitli kesimlere, özel firmalara, sivil kuruluşlara dağılmaktaydı. Bloklaşmanın sona ermesiyle beraber güçler dünya çapında dağılmaya başlamış ve dünya birçok güç merkezinin ortaya çıktığı çoğulcu bir yapıya doğru gitmiştir (Ökmen, Parlak, 2008, s. 242).

Neticede, küreselleşmeyle birlikte kamu yönetiminde yaşanan hızlı değişimin, Türk Kamu Yönetimini ve onun ana unsuru olan mülki idare amirlerini de derinden etkilediğini söyleyebiliriz.

3. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE YERELLEŞMENİN, BÖLGESELLEŞMENİN VE BÜYÜKŞEHİRLEŞMENİN ETKİSİ

3.1. Mülki İdare Sistemine Yerelleşme Etkisi

Yerelleşme kelimesine Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlükte, isim olarak “yerelleşme işi, yöreselleşme, mahallileşme” anlamları verilmektedir. Yerelleşmek kelimesi ise; “yerel bir özellik kazanmak, yöreselleşmek, mahallileşmek” anlamlarına gelmektedir.

Genelde demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak ortaya atılan yerelleşme, yetkilerin, mali kaynakların transferi ve örgütsel kapasitenin artırılması gibi farklı boyutları olan birleşik bir kavramdır. Yerelleşme politikasının ilk amacı, farklı düzeyler arasında yetkilerin ve kaynakların dağılımını yeniden belirlemektir. Bu politikaya göre kaynakların merkezin dışında farklı yerel birimlerin elinde olmasının demokrasiye katkı sağladığı varsayılmaktadır (Le Lidec, 2010, s. 128). Kısaca yerelleşme, merkezin gücünü yerel ile paylaşması ya da bu gücü elinde tutması ile ilgili bir kamu politikasıdır (Ciner, Karakaya, 2013).

Öte yandan Hamza AL’a göre yerelleşme; küreselleşmenin olumsuzluklarını gidermek ve daha demokratik yönetim oluşturmak için arzu edilmektedir. Demokratik yönetim için yerel özerklik ve güçlü yerel yönetimler öngörülmektedir. Yerelleşme, küreselleşmenin sonucu olarak ortaya çıkan tekdüzeliğe ve merkezi yapılanmaya karşı esneklik ve farklılık sunmaktadır. Küreselleşme ile birlikte ulus devletin hak ve yetkilerine sadece uluslararası kuruluşlar değil merkezi yönetim dışındaki kuruluşlar da göz dikmiştir. Ulus

devletin yetkilerinin bir kısmı uluslarüstü kurumlara aktarılırken, bir bölümü de yerel yönetimlere devredilmektedir (Al, 2002, s. 190).

Yerelleşmenin, Türkiye’de yaygın olarak kullanılan bir anlamı da yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesidir. Güçlenme bazen daha fazla görev, yetki ve sorumluluk sahibi olma, bazen de daha fazla gelire/malî imkana sahip olma anlamında ele alınmaktadır. Yerel yönetimler bağlamında düşünüldüğünde, “özerklik” kavramı da güçlenmeyi ifade eder. Özerklik, bir başka otoriteye ihtiyaç duymaksızın kendi başına hareket edebilme kabiliyetidir (Ciner, Karakaya, 2013). Özerklik için yalnız özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları ve seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bunların mali özerkliğe de yani harcamalarında da merkezi idarenin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları gerekmektedir.

Özerklik (Autonomie) sözcüğüne değinmişken, idarenin bütünlüğü ve vesayet kavramlarına da değinmek uygun olacaktır.

1982 Anayasası’nın 123. Maddesi “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” ifadesine yer vererek, “idarenin bütünlüğü ilkesini” açıkça kabul etmiştir. Dolayısıyla idarenin bütünlüğü ilkesi anayasal bir yetkidir. Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlar parçalanmış gibi görünseler de, bu parçalanma hizmetler ve hizmetleri yürüten kuruluşlar açısından ortaya çıkmaktadır. İdarenin kuruluş ve örgütleriyle bir bütünlük teşkil etmesine idarenin bütünlüğü ilkesi denir. Binlerce hukuki varlıktan oluşan idareyi bütün hale getiren idari işleridir. Diğer bir deyişle idari faaliyetlerdir. İdari faaliyetlerin hepsi bir amaca yönelmiştir. Bu amaç da kamu yararadır.

İdare düzeninde yer alan varlıkların bir bütün olarak Türk İdare Sistemi’ni oluşturabilmeleri, “hiyerarşi,” “idari vesayet” ve “özerklik” adını alan hukuki araçlarla sağlanır. Bu hukuki araçlara, kamusal ilişkiler denmektedir. Bunlar, aynı zamanda idarenin yine idare tarafından denetlenmesini ve bu denetimin ölçüsünü de sağlayan hukuki araçlardır.

İdare hukukunda hiyerarşi kavramı, idare teşkilatı içinde yer alan makam ve görevlilerin aşağıdan yukarıya doğru birbirine derece derece bağlanarak tepedeki yetkili ya da yetkililere tabi olmasını ifade eder (Duran, 1982, s. 56). İdari vesayet ise, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.

Mülki idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkileri önceki tarihlerde çıkarılan çoğu mevzuat ve uygulamalarla sürekli olarak daraltıldığı gibi; son zamanlarda çıkarılan ve Kamuoyunda pek tartışılmayan 6232 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlerine İlişkin Yetki Kanununa” dayanarak çıkarılan 35 dolayındaki KHK ile de oldukça daraltılmıştır.

Mülki idarenin klasik görev alanını terk ederek köşeye çekilmesine sebep olan benzer gelişmeler yerel yönetim alanında da meydana gelmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5335 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi önemli kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlarda yerel yönetimlerin görevleri genişletilmiş, buna karşılık mülki görev ve yetkiler daraltılmıştır. Örneğin, Belediye Meclisleri ve İl Genel Meclisi kararlarının Vali'nin onaylamasından sonra yürürlüğe girmesi şartından vazgeçilmiş, Valilere kararlara taraf olan herkese tanındığı kadarıyla, idari yargıya müracaat yolu gösterilmiş, bir yönüyle idari vesayet kaldırılmıştır.

Oysa yerel yönetimlerle il idaresi sistemi birbirlerinin yerine geçecek alternatif yapılar olmadığı gibi, merkezi yönetime ait vesayet yetkisinin daraltılmasıyla daha güçlü ve daha demokratik bir yerel yönetim oluşturma imkanı da yoktur. Bu durum bir yandan “taşra sistemi zayıflamış bir merkezi yönetim yapısı” ve zayıflayan bu yapıyı görevi olmadığı halde doldurmaya çalışan hatta zaman zaman kendini yerel yönetimlerden ziyade “devlet” yerine koyan bir anlayışı ortaya çıkarmıştır. İdari vesayetlin yerel düzeyde daha fazla demokrasi için kaldırılması değil, tam tersine “milletten alınan kaynak ve yetkileri kullananların sadece seçim gibi siyaseten değil, hukuki açıdan da millete hesap vermesi gerektiği” gerçeği nedeniyle daha sıkı hale getirilmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle vesayetlin kaldırılması değil korunması demokrasinin gereğidir (Çimen, 2012, s. 74).

Küreselleşmeyle birlikte ülke sınırlarının ortadan kalkması, büyük otoritelerin küresel sermayenin rahatça dolaşmasına ayak bağı olacağı düşünce ve gerçeği nedeniyle, güçlü üniter devletler hızla parçalanmakta,

daha kırılğan, kendi başına karar vermede yetersiz, varlığını sürdürmek için küresel güçlere muhtaç küçük otoritelerin önü açılmaktadır. Bu süreç doğal olarak, federatif yapılara veya ulus altı bölge ve özerk yönetimlere şans tanımaktadır. Dolayısıyla güçlü merkezi idareler, bir yandan taşranın görev ve yetkilerini üstlenirken, diğer yandan bu üstlendikleri görev ve yetkileri küresel güçler veya ulus altı otoritelerle (bölgesel yönetimler, yerel yönetimler, özerk yönetimlerle) paylaşmak durumunda kalmaktadırlar. Bu toz duman içerisinde taşraya, dolayısıyla mülki idareye verilecek hemen hemen hiç bir rol kalmamakta veya böyle olması gerektiği fikri yayılmaktadır.

Küresel sermaye dolaştığı coğrafyalarda muhatapsız kalmamak ve yerli dost ve destek bulmak için, geleneksel görev anlayışından uzaklaşmış ve merkez karşısında oldukça güçlenmiş bölgesel, özerk ve yerel gibi örgütlenmelere alan açmaktadır. Ulus altı yönetim temsilcilerinin seçimle gelmesi, bunların halkın menfaatini daha çok koruyacakları intibasını uyandırsa bile, bu durum gerçekleşmediği gibi, “yerel halkla kaynaşma” adına, küresel sermaye için çoğu zaman bulunmaz bir avantaja bile dönüşmektedir.

Uluslararası ilişkilerde global düşünme, içe kapanma yerine dışa açılma, dünya ekonomisi ile bütünleşme, ülke içinde ise merkezi yönetim yerine ekonomiyi ve siyaseti yönlendirmede yerel yönetimlere daha fazla alan açma akımı literatürde glokalleşme olarak ifade edilmektedir (Çimen, 2012, s. 21). Bu sürecin temsilci ve teşvikçileri dünya genelinde çeşitli platformlarda örgütlenerek ciddi çalışmalar yapmaktadırlar.

Burada küreselleşme ve yerelleşme (glokalleşme-lokalleşme) birbiriyle çelişen iki zıt eğilim gibi görünse bile, aslında yerelleşme, küreselleşmenin ürettiği kaçınılmaz sonuçlardan birini oluşturmaktadır. Uluslararası bir bankanın sloganının “dünyanın yerel bankası” olması bu açıdan oldukça anlamlıdır.

3.2. Bölgeselleşmenin Mülki İdare Sistemine Etkisi

Bölge kavramı, coğrafi, toplumsal veya siyasal açıdan tanımlandığı gibi, bir yönetim kademesi ve bir yerel yönetim birimi olması açısından da tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle bölge, ya fiziksel, ya işlevsel ya da siyasal

temele dayanan bir birimi anlatır (Keleş, Erbay, 1999, s. 6). Dolayısıyla, “bölge” nedir dendiğinde üzerinde kolayca görüş birliğine varılan bir tanımlama yapmak zor görünmektedir (Türe, 2000, s. 13). Örneğin, fiziksel ya da kültürel nitelikleri bakımından bir bütün oluşturan ve bu açıdan kendine bitişik olan yörelerden farklılaşan bir toprak parçası olarak tanımlandığı gibi, iller ile merkezi devlet yönetimi arasındaki mülki yönetim kademesi veya illerden daha geniş coğrafi – yönetsel birim olarak da tanımlanabilmektedir. Fransa, Belçika, İtalya gibi bazı ülkelerde ise bir yerel yönetim kademesi olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun, 1998, s. 39). Siyasal anlamda bölge ise, değişik etmenlerden oluşmaktadır ki bu etmenlerin başında “kimlik” olgusu gelmektedir. Avrupa Parlamentosu da 1998’de kabul ettiği Bölgeselleşme Şartı’nda bölge kavramını daha geniş olarak ele almış ve bölgeleri, coğrafi açıdan kendine yeterli ve nüfus, dil, kültür ve tarihsel gelenekler gibi ortak özelliklere sahip birimler olarak tanımlamıştır (Keleş, 1998, s. 8).

Türkiye’de kurumların bölge düzeyinde teşkilatlanmalarının il sistemini zayıflattığı bilinen bir gerçektir. Yıllardır bölge teşkilatları eleştirilmiş ve il sisteminden ve mülki idarenin kontrolünden bir kaçış olarak değerlendirilmiştir. Başlangıçta teknik ve uzmanlık gerektiren durumlar için zorunlu hallerde kurulması öngörülen bölgesel kuruluşlar zamanla hizmetin gerektirdiği yönetsel, ekonomik ve teknik özelliklerinden ziyade merkezi yönetimin il idaresini bypass ederek taşrada doğrudan iş yapma isteğinin bir aracı olmuşlar ve özerk yapılı kuruluşlar olarak sayıları oldukça artmıştır.

KAYA Projesi kapsamında 1989 yılında yapılan araştırmada 40 il ve 2 ilçede toplam 215 bölge örgütünün olduğu tespit edilmiştir. Bu araştırmanın bulgularına göre, yalnız bir ili kapsayan bölgeler bulunduğu gibi on ili içine alan bölgeler de vardır. Yine birçok ilde ancak 1-2 bölge örgütü bulunmasına rağmen, kimi büyük illerde 10 ile 16 bölge örgütü bulunmaktadır. 25 yıl öncesine dayanan bu tespitlerin günümüzde de geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Çimen, 2012, s. 32).

Cumhuriyet Döneminde anayasal düzlemde bölgeselleşme süreçlerine baktığımızda; 1921 ve 1924 Anayasalarında bölgeyi çağrıştıracak ifadelere yer verilmemekte, hatta 1921 Anayasasında esas olarak il sistemi benimsenmektedir. 1961 Anayasası, il sisteminin genel çerçevesini korumakla

beraber, “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.” (m. 115) hükmünü koyarak bölgesel kuruluşların oluşturulmasına kapı açmıştır. 1982 Anayasası da “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan, merkezi yönetim örgütü kurulabileceğini ve bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğini” hükme bağlamıştır. (m. 126) Merkezi yönetim kuruluşlarının bölge örgütlerinin yasal dayanağı bu maddelerdir (Keleş, 1996, s. 247). Dolayısıyla gerek 1961 gerekse 1982 Anayasası, merkezi yönetimin bölgesel düzeyde örgütlenmesine imkan sağlamıştır.

Bölge yönetimine ilişkin en önemli bir gelişme, 4 Ekim 1983 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan “Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bölge valiliklerinin kurulmasının istenmesidir. Uygulamaya geçmeden yürürlükten kaldırılan bu kararname ile ülkemizde bölge düzeyinde örgütlenmenin amaçları, biçimi ve işleyişi tüm kamu örgütleri bakımından bir temele oturtulmaya çalışılmıştır (Polatoğlu, 1985, s. 30).

Anayasa ve İl İdaresi Kanunuyla kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve koordinasyon içinde sunulması bakımından getirilen bu istisnalar zamanla il idaresinden kaçışın bahanesi haline gelmiştir. Merkezin taşraya verdiği yetkileri dolaylı olarak geri alması anlamına gelen bu örgütlenmeler, il idaresini aşındırmakla kalmamış, aynı zamanda taşrada iş yapan fakat kimseye hesap vermeyen kendi başına buyruk pek çok kuruluşun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Buna ek olarak, bölgeselleşme politikalarının mülki idareyi etkileyen diğer iki önemli uygulaması kalkınma ajanslarının kurulması ve büyükşehirleşme süreci olmuştur.

2009 yılında kuruluşu tamamlanan 26 adet kalkınma ajansının yapısına bakıldığında, bu ajansların salt bölgesel düzeyde planlama ya da kalkınma amaçlı teşkilatlar olduğunu söyleyebilmemiz oldukça zordur. 1980’li yıllardan bu yana yaşanan küreselleşme süreci bölgeyi, ulusal devletlerin salt coğrafi bir bölümü olmaktan çoktan çıkarmıştır. Artık bugünün bölgeleri 1950’lerden sonra ortaya çıkan ve 1980’lerin başına kadar ilden daha geniş çevrelerde bölge düzeyinde planlama yapan ve ulusal planı tamamlayıcı bir etkinliğe sahip olan bölgeler kapsamında değildir.

1980 sonrasında yerel yönetimleri kendisine ortak olarak seçen küresel sermaye, 1990'larda yeni ortak olarak yine yerelleşme söylemiyle gündeme gelen bölge kalkınma ajanslarını seçmiştir. Bölge kalkınma ajansları ile ilgili belki de en tartışmasız nokta, ajans kurumsallaşmasının AB kaynaklı oluşudur. Ajanslar, "Bölgeler Avrupası'ndaki" ülkelerde olduğu gibi aday ülke statüsündeki Türkiye'de de, ülkenin ekonomik ve toplumsal örgütlenme ihtiyaçlarının (yönetim gerçekliğinin) bir sonucu değil AB'ye uyum sürecinin bir gereği olarak, politika transferi yöntemiyle kurulmuştur. Bölge kalkınma ajanslarının AB'ye uyum kapsamında kuruldukları, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye İlerleme Raporlarında, DPT'nin resmi belgelerinde ve 5449 sayılı Yasanın genel gerekçesinde açık olarak dile getirilmektedir. Bölge kalkınma ajansları kurumsallaşması da bir yandan yerelleşmenin diğer yandan da mülki idarenin sistem dışı bırakılmasını barındırmaktadır. Yönetişimci yapılanmada, başında mülki idare amirlerinin olması ajanslarının mülki idarenin rol ve işlevini sınırlayıcı bir sonuç doğurduğu gerçeğini değiştirmemektedir. 1950'lerden sonra işlevsel amaçlı yatırımcı bölgesel kuruluşlarının kurulmasının Türk Kamu Örgütlenmesinin bel kemiğini oluşturan il sistemini zayıflatmış tartışmaları çokça yapılmıştır. Kalkınma ajansları ise zayıflatmanın ötesinde "il sisteminden kopmalara" yol açmaktadır (Karasu, 2009, s. 24-33). Yerli sermaye örgütlerinden bazıları ileri ki dönemde mülki idarenin sistemde bulunmasına sıcak bakmamakta, şimdilik mülki idarenin misafir edilmesinde fayda görmektedir.

3.3. Mülki İdare Sistemi ve Büyükşehirleşme Etkisi

Diğer kentsel politikalar gibi büyükşehirleşme (bütünşehir) olgusu da devletin alan düzenlemesinin bir sonucudur. Bir kamu politikası olarak da tanımlanabilecek büyükşehirleşme de bölgeselleşmenin bir türüdür. Bu kavram, Türkiye de mülki sınırlar ile büyükşehir belediyesi sınırlarının eşleştirilmesi bağlamında değerlendirilmektedir. 6 Aralık 2012 tarihinde çıkarılan On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye de büyükşehir yönetimleri köklü bir değişim süreci içine girmiştir. Buna göre Büyükşehir Belediyesi sayısı 29'a çıkarılmış ve tüm büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Büyükşehirleşme hedefi aradan

geçen 3 ayı aşkın zamanda da dinmemiş, 12 Mart 2013 tarihinde kabul edilen 6447 sayılı Yasayla Ordu İli büyükşehir ilan edilmiş ve böylelikle Türkiye deki mevcut büyükşehir sayılı 30'a yükseltmiştir.

Yasanın 2'nci maddesine göre;

Büyükşehirleştirilen illerde il özel idaresinin kaldırılmasıyla, yasada bunların yetki, görev ve sorumluluklarının “ilgisine göre, bakanlıklar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatı, hazine, valilikler, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluş veya ilçe belediyeleri tarafından gerçekleştirileceği” belirtilmiştir.

Büyükşehirleşmenin elbette mülki idare sisteminin dönüşümü ve vizyonu üzerinde bir takım etkileri olacaktır.

Büyükşehir Belediyelerinin görevlerinin il sınırlarına kadar genişletilmesi yoluyla, il idaresi sisteminin ciddi anlamda yara alacağı ve zamanla sistemin ortadan kaldırılmasının yolunun açılabileceği, bu durumda merkezi idarenin taşrada temsilinin zayıflayacağı, hükümet ve devlet politikalarının yerine getirilmesinin güçleşeceği bilinen bir gerçektir.

İl İdaresi sisteminin aşındırılması taşrada “devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü” uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde ortadan kaldırılmasına yol açacaktır. İl İdaresi sisteminin aşınması kamu düzeninin sağlanmasında güçlükler sebebiyet verecektir. Halbuki, il idaresi sistemi yerel demokrasinin sağlıklı işlemesinin en büyük teminatıdır (Türk İdareciler Derneği, 2012, s. 7).

Bölgeselleşme ve büyükşehirleşme politikalarının federalleşme eğilimlerini arttıracığı kaçınılmazdır. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan yerel yönetimlerin devleti temsil etme gibi bir görev ve kaygıları yoktur. Sınırları il sınırları ile örtüşürülen büyükşehir belediyelerinin halkın ihtiyacı deyip doğrudan milli egemenlik alanına giren konulara el atmaları sürecin doğal sonucudur. Taşrada devlet otoritesinin kaybolması, tartışmaları daha da alevlendirecektir.

Zaten kırılgan bir seyrinde sürdürülen Güneydoğu politikalarının arzulan sonuçları vermemesi, Irak'ta oluşan mezhebe ve ırka dayalı parçalı yapı, İran'ın Ortadoğu'da yürüttüğü politikalar, Suriye'nin yaşadığı akıbeti belirsiz süreç, Kuzey Irak yönetiminin bağımsızlığın eşğine getirdiği yapı ortada

dururken federatif yapıyı çağrıştıran böyle bir modelin denenmesi Türkiye'yi geri dönüşü olmayan bir maceraya atmaktadır (Bedük, 2012, s. 8).

Büyükşehir Yasası çıkmadan önce, 24 Mayıs 2012 tarihinde Ankara'da yapılan "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının Etkileri" konulu panelde konuşan Hasan Celal GÜZEL de benzer endişeleri dile getirmiştir. Konuşmasında, "Bir tarafta ayrılıkçılar Güneydoğu'dan başlayıp Türkiye'yi bölüp parçalayıp önce özerk yönetime, sonra federatif sisteme, sonra bağımsız devlete doğru giderken ve bunu da hepimizin gözünün önünde yaparken biz kalkıyoruz çok rahatlıkla Türkiye'nin milli bütünlüğünü sarsabilecek bir projeyi gündeme alıyoruz. Bölge sistemi hakkında daha şimdiden herkes, Türkiye'nin bölgelere bölünmesinin etnik ayrımcılığa yol açtığını söyleyip duruyor. Sadece Doğu, Güneydoğu bakımından değil, Karadeniz'de de başımıza iş çıkacaktır. Marmara'da da bir takım işler çıkacaktır" (Güzel,2012, s. 12).

Hasan Celal GÜZEL, aynı konuşmasında Özal'ın yapmış olduğu idari reformların içinde en başarısız olanın 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Yasası olduğunu belirtmiş ve bunu 1987 Temmuzunda çıkarılan ve 8 tane ilde Olağanüstülük statüsü getiren Kararname'nin takip ettiğini ifade etmiştir. Yine Kararnameyle ilgili olarak konuşmasında, "Fevkalade yanlış bir uygulamaydı. Çünkü açıkçası, bütün dünyaya "Bak, Türkiye'deki Kürt Bölgesi bu" diyorduk. Bunu çizdik, devlet olarak işaretledik sonra bütün Kürtçüler geldiler ve 30 seneye yakın zamandır en büyük referansları bizim 1987 Kararnamesi olmuştur," demiştir (Türk İdareciler Derneği, 2013, s. 13).

Aynı panele konuşmacı olarak katılan, mülki idare amirliği, Konya Belediye Başkanlığı ve Bakanlık yaptığını vurgulayan Mehmet KEÇECİLER benzer endişeleri dile getirdikten sonra, "Kocaeli gibi, İstanbul gibi illerin yönetiminde benzer şekilde değişiklikler yapılabilir. Oralandaki İl Genel Meclis sistemi yeniden gözden geçirilebilir. Büyükşehir belediyelerinin hudutlarına dayandırılabilir. Belki de iki vilayet tek bir vilayet gibi telakki edilerek, tek bir büyükşehir meclisi içerisinde toplanabilir. Ama bu sistem Türkiye'nin diğer yerlerine teşmil edilip genelleştirilemez. Fevkalade yanlış sonuçlar verir, onu anlatacak kelime bulamıyorum," demiştir (Türk İdareciler Derneği, 2012, s. 17).

Ayrıca, bu düzenlemeyle birlikte belediye tanımının dışında yeni bir sistem getirilmektedir. İl genelinde yetkili olarak tanımlanabilecek bir birim

“yerel yönetim birimi” olmaktan çok, “federalizm” ya da “küçük bölge yönetimi” çağrışımı yapmaktadır. Büyükşehir belediye başkanları da bir anlamda doğal olarak “eyalet başkanı” olarak algılanacaklardır. Dolayısıyla büyükşehir belediye başkanları büyükşehir alanında “tek aktör” olacaklar, böylece yerelleşme, adem-i merkeziyetçilik ve yerel demokrasi kavramları havada kalacaktır. Bir anlamda, yerel yönetimleri güçlendirelim derken, yerelde çok güçlü yeni bir merkez inşa edilmektedir (Çukurçayır, 2012, s. 20).

Yerel demokrasi ciddi anlamda zarar görecektir. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi mahalli idarelerin zayıflatılmasıyla ve ortadan kaldırılmasıyla değil aksine onların güçlendirilmesiyle mümkün olacaktır.

4. ÜNİTER YAPI, YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI, SUBSİDİARİTE, OPTİMAL ÖLÇEK VE YENİ BÜYÜKŞEHİR (BÜTÜNŞEHİR) YASASI'NIN MÜLKİ YÖNETİM SİSTEMİ İLE İLİŞKİ VE ÇELİŞKİLERİ

4.1. Mülki İdare ve Üniter Yapı İlişkisi

Türkiye’de yönetimi etkileyen ana unsurlardan biri olan üniter devlet, basit anlamda; tekil ya da tekçi devlet diye de anılır ve “devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” formülü ile tanımlanır. Üniter devlet, devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimidir.

Özellikle uluslaşma yönündeki cumhuriyet yönetimleri için, Fransız Yönetim Modeli son derece fonksiyonel bir görev icra etmiştir. Böylece, devrimci cumhuriyet yönetimleri, karşı devrimci çevreyi denetim altına alabilmiş, hem taşra hakkında merkezin hızla bilgilenmesi sağlanarak, merkezin düzenleyici normları taşrada büyük bir hızla uygulanabilmiştir. Özellikle ülkenin mülki olarak illere bölünmesi ve alt kademelere ayrılması ve bunların başına Vali ve Kaymakamlarla denetimin ve yerindeliğin sağlanması sistemin yayılmasında en önemli etkenler olmuştur (Nalbant, 1997, s. 118).

Cumhuriyet dönemine baktığımız zaman, 1921 Anayasasında itibaren siyasal merkeziyetçilik olarak ortaya çıkan Üniter Devlet İlkesi, 1961 ve 1982 Anayasalarında hukuki bir düzenlemeye dönüşerek, “devletin ülkesi ve milletiyle bir bütün olduğu ve bölünmezliği” olarak şekillenmiştir (Sönmez, 2003, s. 37).

İdari yapılanma konusunda, Türkiye’de genel yönetimin taşra örgütü, anayasal ilkelere uygun olarak “il mülki” birimi üzerine kurulmuştur. Sistemde, Vali il genel yönetimin temel organıdır ve ilin genel idaresinden sorumludur. İl’de devletin ve tek tek her bakanlığın temsilcisi, idari ve siyasi yürütme organıdır. Sistemde ayrıca Valinin ikili işlevi de korunmuştur. Başka bir anlatımla vali, genel yönetimin il’deki temsilcisi olmakla birlikte, yerel bir otorite olan İl Özel Yönetiminin de İl’deki yürütme organının başıdır.

Günümüzde genel olarak daha etkin bir yönetim örgütlenmesi kurmak, yerel yönetimlere alan açmak, Avrupa Birliği üyelik şartlarına uyum sağlamak, çağdaş yönetim kavramlarını uygulamak ve özel sektör deneyimlerini kamuya aktarmak gibi ilgili veya ilgisiz birçok gerekçe ile il idaresi sistemine müdahale edilmek istenmektedir. Sağlam bir gerekçe ve ne yaptığını bilen bir anlayıştan yoksun olan bu müdahalelerin birçoğu sistemin aşınmasıyla sonuçlanmaktadır. Sistemin aşınması birçok riski de beraberinde getirmektedir. Bu risklerden belki de en önemlisi ülkenin üniter yapısının sorgulanır hale gelmesi, hatta tehlikeye girme ihtimalidir (Çimen, 2012, s. 39).

4.2. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Subsidiarite, Optimal Ölçek ve Büyükşehir (Bütünşehir) Yasası Eleştirisi ve Mülki İdare İlişkisi

Yönetimi etkileyen faktörlerden bir diğeri ise Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Avrupa konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında, Yeni Büyükşehir Yasasını kısaca değerlendirdiğimizde; Şarta aykırı bazı hususların bulunduğu göze çarpmaktadır.

Bilindiği gibi, Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 yılında yürürlüğe giren, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı şu an itibariyle Konseye üye olan 45 devletin Türkiye dahil 42’si tarafından imzalanmış ve onaylanmış bulunmaktadır.

Genel itibariyle şartın içeriği incelendiğinde üç ana bölümden oluştuğu görülmektedir. 18 maddeden oluşan birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmakta, ikinci bölümde Şart’ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın son bölümü, uygulama ve yürürlük kurallarını içermektedir.

Yerel Yönetimler Şartı'nın, Birinci Bölümünün 4'üncü maddesinin 6'ncı fıkrasında, "Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır" hükmü getirilmiştir. Yine, Birinci bölümün "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlıklı 5'inci maddesinde, "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." denilmektedir. Yeni Büyükşehir Yasası'nın, Yerel Yönetimler Şartı'nın yukarıda sayılan hükümlerine açıkça aykırılık teşkil ettiği görülmektedir.

Bir diğer aykırılık da Şart'ın öngördüğü "subsidiyarite" ilkesinin çiğnenmesi yönündedir. Büyükşehir sınırlarının il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi, yerelleşme eğilimleriyle tezatlık oluşturmaktadır. Bu uygulama "subsidiyarite" ilkesine, yani ihtiyaçların en yakın yönetim birimleri tarafından karşılanması ilkesine de aykırıdır. Bu yasa ile kararların ve hizmetlerin vatandaşın en yakın olan birimler tarafından yürütülmesi söz konusu olmayacağı gibi genel siyasetin dışında hükümet politikalarının dışında farklı uygulama sonuçlarının ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir.

Subsidiyarite ilkesinin fonksiyonlarından söz edilirken özellikle bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasına hizmet edecek bir ilke olarak ele alınmıştır. Ancak bu yasa açıkça bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasını ortadan kaldırmaktadır. Yaklaşık 16.000 köy tüzel kişiliği ortadan kaldırılmakta ve mahalleye dönüştürülmektedir. Mahallelerin tüzel kişiliği ve kendi başlarına karar alma ve uygulama olanakları bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan bu köylerin birçoğu farklı kültürel kimlik ve yapı barındırmaktadır. Türkiye'deki büyükşehir belediyesi karar mekanizmalarına katılım süreçleri incelendiği zaman, tüzel kişiliği kaldırılan bu küçük toplulukların ve birimlerin artık karar mekanizmalarına katılımları söz konusu olmayacaktır (Türk İdareciler Derneği, 2012, s. 117).

Yeni Büyükşehir Yasasına bir diğer eleştiri de "optimal ölçek ve optimal belediye büyüklüğü" açısından yapılmaktadır. Optimal belediye büyüklüğü terimi genel olarak, kent büyüklüğü, belediye büyüklüğü gibi kavramları içermektedir. Optimal ölçek dendiğinde ise en uygun ölçek ya da büyüklük

kastedilmektedir. Büyükşehirlerin ve ilçe belediyelerinin yetki alanları düzenlenirken optimal ölçek çalışmaları yapılmamış ve siyasi kararlara göre büyükşehirlerin oluşturulması yönüne gidilmiştir. Böylece ölçek belirlenirken hizmetlerin yayıldığı alan, ekonomik boyutlar dolayısıyla mal ve hizmet üretiminin mümkün olan en az maliyetle gerçekleştirme gibi unsurlar göz ardı edilmiştir (Çukurçayır, 2012, s. 21).

Büyükşehir kurulurken optimal ölçek belirlemeye yönelik bir örgütlenme olmamış, zaman içinde de bir aşama sağlanamamıştır. Bu durum büyükşehirlerin kaynakları ne kadar etkin kullanıp kullanmadıkları sorusunu açıkta bırakmıştır. Yeni yapı optimal ölçek sorununun daha da büyümesini beraberinde getirecektir.

5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE MÜLKİ İDARE SİSTEMİNE ETKİSİ

5.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Türkiye’de kamu yönetimini ve dolayısıyla mülki idare sistemini etkileyen faktörlerden bir diğeri de ‘Yeni Kamu Yönetimi’ anlayışıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi algısından çok daha farklı bir açılımı ifade etmekte, temel ilkeleri ve araçları ile kamu yönetimi mekanizmasını köklü bir değişime tabii tutmaktadır. Öyle ki, bu değişim literatürde kullanılan dili bile etkilemiş ve ‘kamu yönetimi’ kavramı ortadan kalkmaya ve yerini ‘kamu işletmeciliği’ veya ‘yeni kamu işletmeciliği’ne bırakmaya başlamıştır. (Gray ve Jenkins,1995, s. 82)

Yeni Kamu Yönetimi ya da Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği anlayışı, 1970’lerden itibaren başlayan ekonomik krizler, Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş sonrası konsensüse dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabalarının bir uzantısı olarak 1980’lerde ortaya çıkmıştır (Özer, 2005, s. 3). Bu süreç kamu yönetiminden (public administration) kamu işletmeciliğine veya işletme yöneticiliğine (public management) bir geçişi ifade etmektedir.

Yeni Kamu Yönetiminin dayandığı kuramsal temeller ve uygulamadaki reformlar dikkate alındığında yeni kamu yönetimi anlayışının üç ana başlık altında toplandığı görülmektedir. Bunlar; minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasıdır (Sözen, 2005, s. 60).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışına ilişkin literatürde önemli bir yere sahip olan Hood'a göre sistemin temel özellikleri olarak; profesyonel yönetime, performans standartlarına, sonuç odaklı olmaya, rekabete daha fazla vurgu yapmaya, özel sektör tarzı yönetime ve kaynak kullanımında disipline ve tutumluluğa vurgu yapılmaktadır (Hood, 1991, s. 4-5).

Donal Kettl ise (2005, 1-2), 1980'lerde ortaya çıkan ve küresel düzeye yayılan kamu işletmeciliği hareketinin temel karakteristiklerini; kamu yönetiminde verimlilik, bürokrasinin patolojilerini ortadan kaldırma adına piyasa mekanizmasının kullanımı (marketization), halka karşı daha duyarlı olma ve ihtiyaçlarını karşılama çerçevesinde hizmet yönelimlilik, adem-i merkezîyetçilik, devletin uygulayacağı kamu politikalarını tasarlaması ve takip etmesi için kapasitenin artırılması, başka bir deyişle politika (policy) odaklılık ve hesap verebilirlik olarak ifade etmektedir.

Yukarıda aktarılan yazar ve ilkeler ile Zahid Sobacı'nın Yeni Kamu İşletmeciliği hususunda belirtmiş olduğu görüşler doğrultusunda anlayışın ana başlıkları; devletin küçülmesi ve küçülen devletin çok daha etkin ve verimli çalışmasının yanı sıra, piyasa mekanizması ve araçlarının benimsenmesi, kamu harcamalarının kısılması ve özelleştirmeler aracılığı ile tekellerin rekabete açılması, özellikle yerel yönetimlerin ve toplumdaki diğer aktörlerin ön plana çıkarılması ve devletin katalizör ve hakem rolü görmesi, idari teşkilat içerisinde özerk hatta bağımsız bir takım kurumların oluşturulması, kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan yöntem ve tekniklerin değiştirilmesi ve hizmetlerin halka en yakın ve uygun yönetimler tarafından sunulması, bürokrasinin katlıklarından ve prosedür düşkünlüğünden kaçınılarak amaç ve çıktılara odaklanması ve bu amaçlara ulaşmak için performans yönetimi ve değerlendirilmesine geçilmesi, hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin bir girişimci gibi davranması ve esnekliğe sahip olmaları şeklinde özetlenebilir. (Sobacı, 2009, s. 58)

5.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk İdare Sistemine ve Mülki Yönetime Etkileri

Türk idare sistemi de küreselleşmenin ve yeni kamu işletmeciliğinin etkisi altında kalmış, yeni kamu yönetimi anlayışı hem idarenin işleyişine egemen olan yaklaşımı hem de idarenin yapı ve uygulamalarını derinden etkilemiştir.

Türkiye’de başlangıçta kamu yönetimi disiplininin ilgi odağını “devletin idari teşkilat ve bürokrasisi” oluşturmuş ve bu kurumlar daha ziyade “normatif hukuki” bir yaklaşımla incelemeye tabii tutulmuştur. Batı’dakine paralel bir şekilde, dar bir bakış açısıyla idarenin örgütsel ve yönetsel boyutlarına odaklanılmış, sosyal ve siyasal boyutları genellikle ihmal edilmiştir. (Ömürgönülşen, 2003, s. 28)

Türkiye’de 1980’li ve 1990’lı yıllardan itibaren toplumsal hayatın her alanında küreselleşmenin ve yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri hissedilmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminde “sürekli değişim” , “bilgi toplumuna ulaşma” , “dünyadaki gelişmelere uyumlu büyüme” anlayışlarının kalkınma planlarında ifade edildiği ve buna uygun düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Uygulamaya konulan reformlar, belli başlı üç aşama etrafında incelenebilir. Birinci aşama; yasal-yapısal serbestleşme, sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemleri (1980-1985); ikinci aşama KİT’lerin özelleştirilmesi, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik politikaları ile düzenleyici kurullar; üçüncü aşama ise hizmetlerde vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, yönetime katılma, yerinden yönetim, saydamlık ve performansa dayalı yönetim anlayışları ile ön plana çıkmaktadır (Eryılmaz, 07.09.2006)

Birinci aşamada, 1980 sonrası dönemde başa geçen sivil hükümetle birlikte ithal ikameci içe dönük kalkınma politikası terk edilmiş, liberalizme, ekonominin dışa açılmasına , serbest piyasa anlayışına dayalı yeni anlayış bu dönemden itibaren kamu yönetiminde yapılan düzenleme çalışmalarını da etkilemiştir. Devletin örgütlenme ve işleyiş açısından daha hızlı ve etkin olarak çalışması gerektiği vurgulanarak, yapısal uyum politikaları ön plana çıkmaya başlamıştır.

İkinci aşamada ekonomide devletin rolü yeniden tanımlanmış bu merhalede idari reformlar kendisini özelleştirme uygulamaları, düzenleyici kurullar ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik artışı olarak göstermiştir.

Başta serbest ve rekabetçi piyasa koşullarının egemen kılınması ve özelleştirmenin çeşitli türleri olmak üzere bürokrasinin azaltılması, performans denetimi, toplam kalite yönetimi, norm kadro, yerelleşme ve mahalli idareler gibi Türk kamu sektörünün çeşitli alanlarında uygulamalar yapılmıştır.

Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması 1980 ve 1990'larda hazırlanan kalkınma planlarının üzerinde durduğu temel konulardandır. Bu yıllarda kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin artırılması tartışmalarında benzer sorunların tespit edildiği ve bunlar karşısında benzer çözüm önerilerinin geliştirildiği görülmektedir. Kamu yönetiminin sorunlarına çözüm için devletin yerine getirdiği kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi ve bu anlamda devletin küçültülerek yeniden yapılandırılmasının gerekli olduğu belirtilmektedir (Genç, 2007, s. 268)

En kapsamlı kamu yönetimi reformlarını içeren ve 2002 sonrası kapsayan 3. aşamada, reformların arkasındaki temel itici gücü AB'ye uyum çabaları oluşturmuştur.

Bu dönemde, ilk etapta Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu hazırlanmıştır. Bu kanunların temel amacı ; yetkilerin ve görevlerin merkez ve yerel yönetimler arasında yeniden bölüştürülerek performansın artırılması, hizmetlerde yerindelik, etkinlik ve verimlilik, yönetime katılma, hesap verebilirlik ve hizmetlerin sonuçlarına odaklılık, hizmetlerde vatandaş odaklılık, yerinden yönetim/desantralizasyon gibi ilkelerin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Böylece aşırı merkeziyetçi, katı hiyerarşik ve içine kapalı yapı yerine, adem-i merkeziyetçi, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürülerek modernleştirilmesi amaçlanmıştır (Eryılmaz, 07.09.2006)

Bu kapsamda yapılan reformların dayandığı temel ilkelere biri de desantralizasyon ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olmuştur. Hazırlandığı haliyle kanunlaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında merkezi idarenin yetkili olduğu alan ve konular (ulusal savunma, dış politika, mali ve

ekonomik politikalar gibi) sınırlayıcı bir şekilde sayılmış bu yetkiler dışında kalan diğer konu ve alanlarda ise yerel yönetimlerin görevli olduğu belirtilmiştir.

Önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi, yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme konularındaki düzenlemeler, merkezi yönetimin dolayısıyla mülki idarenin görev alanlarını daraltmış, yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkilerini kaldırmıştır. Bu durum bir yandan “taşra sistemi zayıflayan bir merkezi yönetim yapısı” ve zayıflayan bu yapıyı görevi olmadığı halde doldurmaya çalışan hatta zaman zaman kendini yerel yönetimlerden ziyade “devlet” yerine koyan bir anlayışı ortaya çıkarmıştır.

SONUÇ

Osmanlı dönemi de hesaba katılırsa, Mülki İdare Amirleri yaklaşık 700 yıllık bir yönetim geleneğinin mirasçısı olarak görev yapmaya devam etmektedirler. Osmanlı döneminde savunma, dirlik ve düzenin sağlanması üzerinde yoğunlaşan meslek, Cumhuriyet döneminde hem Cumhuriyetin temellerinin atılmasında hem de bu temellerin “muasır medeniyet seviyesine” çıkarılmasında sürekli başrolü oynamıştır.

Öyle ki Cumhuriyetin kuruluş yıllarında düzenli ordunun bile dağıldığı bir dönemde ayakta kalan tek kurum mülki idare olmuştur (Çimen, 2005, s. 41).

Cumhuriyetin kurulmasında sonra yeni bir ulus oluşturma ve muasır medeniyet seviyesine ulaşmada en büyük görev yine mülki idare amirlerine verilmiştir. Bu görev demokratik sisteme geçişte kısmen nitelik değiştirse bile günümüzde halen devam etmektedir.

Bütün bunlara rağmen, günümüze gelene kadar birçok alanda yaşanan hızlı değişim mülki idare amirlerinin görev ve sorumluluklarını derinden etkilemiş ve halen de etkilemeye devam etmektedir.

Devlet teşkilat yapısında sürekli merkezileşme ve bölgesel örgütlenme mülki idarenin kuruluş amacını zayıflatmakta, şehirleşmeyle ortaya çıkan yeni durum, genelde kırsal alanda görev yapan mülki idare amirlerinin manevra alanını daraltmaktadır.

Küreselleşme, sanayi ötesi toplum, yerelleşme ve bölgeselleşme olgularının bir sonucu olarak, Türkiye’de Yeni Büyükşehir Yasasının gündeme

geldiğini ve hayata geçirildiğini söyleyebiliriz. Büyükşehirleşme diyeceğimiz politikalar mülki idarenin dönüşümü ve vizyonu üzerinde oldukça olumsuz etkiler yapacaktır. Belirttiğimiz gibi, Büyükşehir Belediyeleri'nin görevlerinin il sınırlarına kadar genişletilmesi sonucu il sistemi ciddi anlamda yara alacak ve zamanla mülki sistemin ortadan kaldırılmasının yolunu açacaktır. Özellikle İl Özel İdarelerinin söz konusu yasayla kaldırılması, mülki amirlerin etkin olduğu kırsal kesimde fonksiyonlarının bitmesine neden olacak, bu durum mülki amirlerin sonunu hazırlayan en önemli etkenlerden biri olacaktır.

Türkiye'de yönetimi etkileyen ana unsurlardan biri olan ve "devletin ülkesiyle ve milletiyle bölünmez bütünlüğü" formülü ile tanımlanan "Üniter Devlet" yapısı, küreselleşme, yerelleşme, bölgeselleşme ve büyükşehirleşme politikalarıyla önemli ölçüde yara almış ve böylece üniter devletin teşkilatlanma şekli olan 'il sistemi' ve mülki sistem de her geçen gün etkinliğini ciddi anlamda kaybetmeye başlamıştır. Son zamanlarda gazetelerde ve köşe yazılarında, 'mülki amirlere sahiden ihtiyaç var mı?' türünden yazılara sıkça rastlanır olmuştur. Önümüzdeki süreçte bu tür görüş ve yazıların daha da arttığına şahit olacağız ve hatta "mülki idareyi nasıl kaldırırız, kaldırırsak ortaya çıkacak boşluğu nasıl doldururuz?" türünden, kurulan komisyonlar ve resmi çalışmalar yadırganmayacak hale gelecektir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, klasik tecrübe ve birikimleri boşa çıkarırken, ulaşım, iletişim ve bilgi teknolojileri alanında meydana gelen gelişmeler, hizmet sunma yöntemlerini ve ihtiyaçların niteliğini değiştirmektedir. Bir taşra birimindeki ihtiyaç ve ilişkileri, "klasik mülki sınırlara sığdırma" ihtimali ortadan kalkarken, yeni duruma adaptasyon her geçen gün biraz daha zorlaşmaktadır. Hatta kimi yazarlara göre, mülki idare sistemi artık işlevlerini tamamlama noktasına doğru gitmektedir. Sistem giderek güçlenen yerel yönetimler, yerel yöneticiler ve seçim sistemleri karşısında gerilemeye başlamıştır (Yaşamış, 2001, s. 140).

Daha basit ifadeyle günümüzde, muhtara üç-beş torba çimento vermek, doğum yapacak kadının hastaneye yetiştirmek, kar veya çamurla kapanan yolun açmak, köylerde umumi tuvalet yapmak, okuma yazma kursları düzenlemek, bu kurslara katılmayanlara yeşil kart vermeyerek tehdit etmek, kamu imkânlarıyla sinema veya sanatçı getirerek halkı eğlendirmek, protokolde önde olmak gibi dar alana sıkışan bir anlayışla mülki idare mesleğini sürdürme imkânı kalmamıştır.

Çünkü bu faaliyetlerin çoğu 21. Yüzyılda yapılacak işlerden değildir. Bahsi geçen işlerin birçoğu övünülerek değil, mahcubiyet içinde, reklâmı yapılmadan bir an önce bitirilmesi gereken işlerdir. Bu ve benzeri sorunların hala çözülememiş olmasının vebalinin önemli bir kısmının mülki idareye ait olduğu da unutulmamalıdır. Mülki idare Amirlerinin yılların ihmali bu işleri, çağı yakalama, topluma önderlik ve kendi yeteneklerini ortaya koyma adına birinci iş olarak yapmaya devam etmeleri ise çok tuhaf bir görüntü oluşturmaktadır. Artık marifet, garip bir vatandaşın gıda paketiyle evinde ziyaret edilmesi değil, vatandaşın muhtaçlık durumunun bir an önce ortadan kaldırılmasıdır. Veli nimet kabul edilecek vatandaşın yönetimin “konusu” değil, “öznesi” olarak görülmesi ve ona hesap verilmesidir. Mülki idare amirlerinin bunu hazmedecek olgunluk ve bilinç ve vizyona sahip olmasıdır.

Her şeyden önce, mülki idare amirleri içinde yaşadığımız çağın ve toplumun gerekleri için daha çok gayret göstermeli, artık Selçuklu, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde uzunca bir dönem oynadığı toplumu yönlendirici, biçimlendirici, modernleştirici ve kalkındırıcı kilit rollerinin değiştiğinin farkına varmalıdırlar. Değiştirilmesi istenmeyen ve dokunulduğu zaman, mevcut yetkilerini de kaybedeceklerini düşündükleri ama öbür taraftan, başka kanunlarla kadük hale getirilen, 5442 sayılı taşra yönetimini düzenleyen temel kanunun artık mülki idarenin vizyonu adına fazla bir şey vaat etmediği anlaşılmalıdır.

O zaman neler yapılabilir?

Hukuk devletini ve hukukun üstünlüğünü her şeyin üstünde tutan ve bunun gerçekleşmesi için ne gerekiyorsa yapan, bir tür ombudsmanlık görevi mülki idarenin yeni işlevi olabilir. Halkımız da mülki idare amirlerini zaten yıllardır böyle algılamışlar ve her türlü istek, talep ve şikayetleri için birinci elden başvurduğu ilk mercii, mülki amirler olmuştur.

O zaman gelinen bu aşamada “hukukilik denetimi”nin ön plana çıktığı, anayasa ve yasalara uygunluk (legalite) denetiminde yoğunlaşılması yerinde olacaktır.

Zaten, T.C. Anayasası, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, eski belediye ve il özel idarelerini ilgilendiren kanunlar ile muhasebe-i umumiye kanunları ve diğer birçok denetim ve gözetim yetkileri veren yasa ve mevzuat olmasına

rağmen, şimdiye kadar mülki idare amirlerinin bu yetkilerini tam olarak yerine getirdikleri söylenemez. Elbette denetim ve gözetim yetkilerinin tam olarak yerine getirilememesinde, mülki amirlere yardımcı olacak destek ve karar birimleri vb. teşkilatların eksik olmasının önemli payları vardır.

Mevcut şartlar dahilinde, Türkiye’de mülki amirlerin adeta bir ombudsman gibi davranarak, ‘hukukilik denetimini ’ yapmaları kaçınılmaz gözükmektedir. Fransa’daki gelişmeler de benzer yönde olmuştur. Bir zamanlar Fransa’da 1982 yılından sonra yapılan değişikliklerle, Valiler Cumhuriyet Komiseri (Commissaire de la Republique) adını almışlar, daha sonra yapılan değişikliklerle yetkileri – eskisi kadar olmasa da- valilik statüleri tekrar iade edilerek ‘hukukilik denetimi ’ yapmaları hususunda yetkilendirilmişlerdir. 2 Mart 1982 tarihli yasa ile valilerin yerel yönetimler üzerindeki önsel (a priori) vesayet denetim yetkisi kaldırılmıştır. Artık devletin ildeki ve bölgedeki temsilcileri, yerel yönetimler üzerinde sonsal (a posteriori) bir denetim yapabileceklerdir. Buradan kastedilen işlem yapıldıktan sonra uygulanabilecek olan bir denetimdir ve bu denetim yalnız işlemin hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesi biçiminde olacaktır. (Sönmez, 2003, s. 211)

Belirttiğimiz gibi, Türkiye’de Fransa’dakine benzer bir ‘hukuki denetim’ in layığıyla yapılabilmesi için mülki amirlerin altyapıları kuvvetlendirilmeli ve esas olarak da uzman hukukçu kadrolarıyla desteklenmelidir. Bunun için Bakanlık Merkezindeki Hukuk Müşavirliği, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılarak taşra birimleri oluşturulmalı ve taşra birimlerinde yeteri kadar uzman hukukçu istihdam edilmelidir.

Tarihimiz boyunca, kamu yönetiminin temel taşlarından olan Mülki İdare Mesleğinin yetkisi elbette sadece ‘hukuki denetimle ’ sınırlı kalmamalıdır. Vatandaşlarımızın emniyet ve asayişinin sağlanmasında, temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında, demokratikleşme ve insan haklarıyla, sivil inisiyatifin geliştirilmesi çalışmalarında, kamu hizmetlerinin sunulmasında, devletin ve hükümetin politikaları ile yasal düzenlemelerin uygulanmasındaki önemli rolleri daha da arttırılarak devam ettirilmelidir.

Vali ve kaymakamlarımız, milletimizin değer yargılarıyla uyumlu ve vatandaşlarımız arasında dil,din,ırk,cinsiyet ve siyasi düşünce farkı gözetmeksizin, eşit ve adil davranmalarından dolayı, burada adını

sayamayacağımız birçok projede üstün başarı göstermişler ve halkımızın takdirini kazanmışlardır.

Bu başarılarının ve itibarlarının günümüz şartlarında daha da sürekli olabilmesi için ek olarak aşağıda belirtilen hususlarda da mülki idare amirlerinin ön almaları elzem görünmektedir.

- Sanayi ötesi toplum ve bilgi çağı gereklerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan yeni toplum yapısı ve insan tipinin varlığı göz önüne alınarak Twitter, Facebook vb. bilgi teknolojilerini çok iyi kullanan yöneticiler olunmalı , buyurgan olmaktan çok gönüllülük ve ikna metodları ile hareket eden, insanların önündeki seçenekleri arttıran, ideolojik olmayan fonksiyonel çözümler ortaya konabilmelidir.

- Artık günümüzün idare anlayışı eskinin weberyen bürokrasi modeline göre örgütlenen ayrıntılı kurallar, biçimsellik, katı hiyerarşik yapılanma içinde olmayan yeni kamu işletmeciliği yönünde evrilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı katı mevzuatla işleri yürütmek yerine; işletme yönetiminin hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi işletme yönetimine has ilke ve yaklaşımları benimsemektedir. Mülki idare sistemi merkez ve taşra ile merkezi ve yerel yönetimler arasındaki bu yeni yapılanmada yerini almalıdır.

- Yönetişim anlayışı çerçevesinde; mülki idare amirleri görev ve sorumluluk alanlarında yönetime ilişkin fonksiyonlarını yalnızca resmi hiyerarşi ve görevliler eliyle değil, geniş bir çerçevede özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarla paylaşarak yerine getirmelidirler. Toplumsal sorunları çözmek için kamu, özel ve gönüllü birimler arasında katalizör rolü oynamalıdır.

- Bu kapsamda, mülki idare amirleri otoritelerini tabana yayarak, rutin iş yüklerinden sıyrılmalı ve vakitlerini daha çok planlama, strateji belirleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim konularına teksif etmelidirler. Daha önceki sayfalarda da ifade ettiğimiz gibi artık, “ kürek çeken değil, dümen tutan” konumunda olmaları daha elzem görünmektedir.

- Yine Türk güvenlik ve istihbarat teşkilatlarında mevcut olan çoklu yapının koordinasyonuna ihtiyaç vardır. Ülkemizin en çok ihtiyacı olan yıkıcı ve bölücü terörle mücadele için bilgilerin zamanında paylaşılmasıyla, kırsal ve kent bütünlüğünü sağlayacak şekilde yapılacak operasyonlarda en üst düzeyde koordinasyonu sağlamak için mülki amirler önemli görevler icra edeceklerdir.

- Sosyal yapının güçlendirilmesi, yoksulluk ve yolsuzlukla mücadele, kimsesizlerin kimsesi olma yolunda mülki amirlere her geçen gün daha fazla görev düşmektedir.

“Devlet” ile “millet”in şahsında kucaklaştığı, adeta devletle millet arasında en önemli bir “zincir halkası” olan ve yine dünden bugüne idare edenle idare edilen arasında köprü vazifesi gören mülki idare amirleri, vakur duruşlarıyla bundan sonra da milletin ve devletin (mülk’ünün) ve insanlığın hizmetinde olmaya devam edeceklerdir.

KAYNAKÇA

- Aldan, M., (1998)**, “Vali Atamaları”, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, S. 1
- Al, H., (2002)**, Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- Atatürk ve İdare**, Türk İdare Dergisi, Yıl:55, sayı:362, Ekim 1983
- Aykaç, B. (2002)**. ‘21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler’ G.Ü.i.B.F. Dergisi-Özel Sayı
- Başa, Ş., Mete Y., (2010)**, “Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Düzenlemesi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2/2
- Bedük, S. A. (2012)**, ‘Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının, İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi’ konulu panel, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran 2012, Sayı:151, s. 6-9
- Behlülgil, M. (1992)**, İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz, İstanbul
- Bozkurt, Ö., Turgay E. (1998)**, Kamu Yönetimi Sözlüğü, 1. Baskı, TODAİE, Ankara
- Bozkurt, Ö., Turgay E., Seriyel S. (ed.), (2008)**, Kamu Yönetimi Sözlüğü, 2. Baskı, TODAİE, Ankara
- Ciner, C. U., Oral K. (2013)**, Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü, SBF Dergisi, Cilt. 68, No. 2, Ankara
- Çimen, A. (2012)**, İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak, Türk İdareciler Derneği Yayınları, Ankara
- Çimen, A. (2005)** “Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, Sayı: 442, Mart 2004

- Çimen, A. (2005)** “Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam”, Türk İdare Dergisi, Yıl:77, Sayı: 449, Aralık 2005
- Çimen, A. (2007)** “Kaymakamlık Mesleği Açısından Mülki İdarenin Kısa Tarihi”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 79, Sayı: 455, Haziran: 2007
- Çukurçayır, A. (2012)**, “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdareesi Sistemine Etkisi”, İdarecinin Sesi Dergisi, sayı 151
- Duran, L. (1982)**, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul
- Hood, C. (1991)**, “A Public Management For All Seasons”, Public Administration.
- Eryılmaz, B. (2006)**, “Türkiye’de Kamu Kesimi Reformları, (<http://www.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/4%20Bilal%20Eryılmaz.ppt>) 7.9.2006
- Emre, C. (ed.) (2002)**, İyi Yönetişim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara
- Genç, F. N. (2007)**, “Türkiye’de Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri” , Kamu Yönetimi Yazıları, (Ed:B. Eryılmaz, M. Eken, M. Lütfi Şen) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- Giddens, A. (2000)**, Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives, Routledge, New York
- Gözler, K. (2013)**, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı: 122, Şubat 2013
- Gray, A., Jenkins, B. (1995)**. “From Public Administration to Public Management : Reassessing A Revolution”, Public Administration.
- Güngördü, N. (1998)** “Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri” , A.Ü Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü , Ankara
- Güzel, H. C. (2012)**, İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran 2012, Sayı:151, s. 13-14
- Güzel, H. C. (2012)**, “Üniter Devlete Dikkat”, Sabah Gazetesi, 10 Mart 2012
- Karasu, K. (2009)** ‘Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları ’, Memleket Mevzuat (Nisan 2009, cilt 4, sayı 46), s. 24-33
- Keleş, R. (1996)**, Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi Yayınları, 3. Baskı, Ankara
- Keleş, R. (1998)**, “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 2
- Keleş, R., Yusuf E. (1999)**, “Avrupa Konseyinin Bölge Olgusuna Bakışı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 8, S. 4
- Ketti, D. F. (2005)**, The Global Public Management Revolution, Washington: Brookings Institution Press
- Keyman, F., Ali Y. S. (1998)** Küreselleşme, Siyaset ve Toplumsal Yaşam, Vadi Yayınları, Konya
- Koçdemir K. (2000)**, “Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme”, Türk İdare Dergisi, Sayı 429, Aralık, 2000
- Kongar, E. (2001)**, “Küreselleşme Bağlamında Türkiye”, Ege Üniversitesi, İzmir, 26 Nisan 2001 tarihli konferans, www.kongar.org Erişim Tarihi: 26 Mayıs 2014

- Le L., Patrick (2010)**, Décentralisation, Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Dictionnaire des Politiques Territoriales, Presses de Sciences Po, Paris
- Nalbant, A. (1997)**, Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul
- Nalbant, N. (1997)**, Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı-Kredi Yayınları, İstanbul
- Ökmen, M., Bekir P. (2008)** Yerel Yönetimler, Aktuel Yayınları, İstanbul
- Ömürganülşen, U. (2003)**, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi 1. (Ed: M. Acar, H. Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- Özer, M. A. (2005)**, “Günümüzün Yükselen Değeri : Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, sayı:59
- Öztürk, N. K., Coşkun, B. (2000)** ‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış’ Türk İdare Dergisi s. 426
- Polatoğlu, A. (1985)**, “İyi Yönetimde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, Amme İdaresi Dergisi, C. 18, S. 4
- Sobacı, M. Z. (2009)**, “İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı”, Turhan Kitapevi, Ankara
- Sönmez, M. (2003)**, Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye-Fransa Örneği), s. 189
- Sözen, S. (2005)**, “Teoride Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayınları, Ankara
- Taylor, T. (2002)** “The Truth About Globalization”, Public Interest, Spring 2002
- Tosun, M. (1970)** Türkiye’de Valilik Sistemi, TODAİE Yayını, Ankara
- Türk İdareciler Derneği, (2012)**, İdarecinin Sesi Dergisi, Basın Açıklaması, Mart-Nisan 2012, Ankara
- Türk İdareciler Derneği, (2012)**, “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdare Sistemine Etkisi” Haziran 2012, S. 151, Ankara
- Türk İdareciler Derneği, (2013)**, “İdarenin Geliştirilmesi Çalışmaları ve Mülki İdare”, Aralık 2013, S. 158, Ankara
- Tutum, C. (1994)**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Ankara, TESAV
- Yaşamış, F. D. (2001)**, “Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması Sorunlar ve Çözümler”, Doruk Matbaası , Ankara