

Araştırma Makalesi / Research Article

TARİHSEL KURUMSALCILIK EKSENİNDE TÜRK MÜLKİ İDARE SİSTEMİ¹

Sema Müge ÖZDEMİRAY *

Önder KUTLU **

Öz

Türk mülki idare sistemi açısından 2000’li yıllar, özellikle yerel yönetim reformlarının mülki sistem üzerindeki etkileri nedeniyle varlığının sorgulanmaya başladığı yıllardır. Bu tespitten ve Türk yönetim yapısı içerisindeki köklü tarihsel mirasına rağmen mülki idare sistemi ile ilgili olarak akademik yazındaki boşluktan hareketle çalışmada; tarihsel kurumsalcılığın sunduğu bilimsel çerçeveden yararlanılarak mülki sistemin irdelenmesi ve geleceğine dair değerlendirmeler açısından açılımlar sağlanması amaçlanmıştır. İlgili amaç doğrultusunda, 20 mülki idare amiri ile gerçekleştirilen görüşmelerden sağlanan nitel verilerden faydalanılmıştır. Çalışma sonucunda; mülki idare sisteminde ‘Batı odaklı’ yol bağımlılığı etkisinde oluşan değişim baskısına karşılık sürekliliğin devamında mülki idare amirlerinin yaşanan değişim sürecine ayak uydurmasının önemi ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Mülki İdare Sistemi, Tarihsel Kurumsalcılık, Yol Bağımlılığı, Mülki İdare Amiri.

¹ Bu makale Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı’nda, Prof. Dr. Önder KUTLU danışmanlığında Sema Müge ÖZDEMİRAY tarafından tamamlanan “Yeni Kurumsalcılık Ekseninde Mülki İdarede Süreklilik ve Değişim” başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, smozdemiray@erbakan.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0786-8382

** Prof. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Bölüm Başkanı, okutlu@erbakan.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7533-9960



PROVINCIAL ADMINISTRATION SYSTEM FROM THE POINT OF THE VIEW OF HISTORICAL INSTITUTIONALISM

ABSTRACT

In terms of the Turkish Provincial Administration System, the 2000s were the years when its existence started to be questioned due to the effects of local government reforms on the provincial system. Based on this determination and the gap in the academic literature regarding the Provincial Administration System despite its deep-rooted historical heritage within the Turkish administrative structure, the aim of the study is to examine the provincial system by making use of the scientific framework presented by historical institutionalism and to provide expansions in terms of evaluations about the future. For this purpose, qualitative data obtained from interviews with 20 provincial administrators were used. In this study, it is concluded that there is a pressure of change in the provincial administration system which is effected by 'Western-oriented' path dependence. On the other hand in this study the importance of the adaptation of the governors to the change process in order to continuation of the continuity was emphasized.

Keywords: *Provincial Administration System, Historical Institutionalism, Path Dependence, Provincial Administrators.*

GİRİŞ

1864 Vilayet Nizamnamesi esas alındığı takdirde 155 yıllık bir geçmişe sahip olan Türk mülki idare sistemi açısından 1980 yılı sonrası, geleceğine dair yapılan tartışmaların gündeme geldiği yıllar olmuştur. Nitekim söz konusu dönem, tüm dünyada refah devletine olan güvenin sarsıldığı ve yaşanan krize çözüm olarak ortaya konan minimal devlet anlayışı ile temellenen yeni kamu yönetimi paradigmasından Türk kamu yönetiminin de nasibini aldığı yıllardır. Küreselleşme sürecine eklenme ve yaşanan ekonomik krizlerden çıkış yolu olarak başvurulan uluslararası kuruluşların, siyasi açıdan istikrarsız ortamın, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin de etkisiyle Türkiye'de özellikle 2000'li yıllardan sonra yerel yönetimleri ön plana çıkaran ve aynı örgütsel alanda hizmet sunan mülki idare açısından dolayı ancak önemli sonuçlar doğuran pek çok yasal düzenleme yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte il mülki sınırında büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmesi ve "bütünşehir modeli" olarak ifade edilen modelin tüm Türkiye'de uygulanmaya başlayacağına dair siyasi karar vericiler nezdinde yapılan açıklamalar mülki idare sisteminin bir yol ayrımına doğru mu sürüklendiği şeklindeki soruyu gündeme getirmiştir.

Mülki idare sisteminin değişim baskısını önemli bir şekilde hissettiği söz konusu yıllarda tüm dünyada örgüt ve yönetim yazınında etkili olan ve kurumların geçmiş zamanda yaptıkları bir tercihin gelecekte verecekleri kararlar üzerindeki belirleyiciliğine ve yapılan tercih doğrultusunda atılan her adımdan sonra alternatif bir yola girilmesi ihtimalinin azalacağı kabulüne dayanan tarihsel kurumsalcılığın mülki idare sistemi açısından geleceğe dönük bir öngöründe bulunma noktasında açılımlar sağlayacağı ve yapılan değerlendirmelerde tutarlı olabilmek adına önemli veriler sunacağı düşünülmüştür. Bu doğrultuda çalışmada mülki idare sistemi üzerinde etkili olan kararlar açısından yol bağımlılığı olarak nitelendirilebilecek bir durumun varlığının irdelenmesi ve değişim-süreklilik ikilemi çerçevesinde geleceğine dair öngörü yapılması amaçlanmaktadır. İlgili amaç doğrultusunda öncelikle tarihsel kurumsalcılığın teorik çerçevesinin çizilmesi daha sonra ise mülki idare sisteminin geçmişten günümüze analizine yer verilerek bu sürecin tarihsel kurumsalcılık gözlüğü ile incelenmesi hedeflenmiştir. Çalışma kapsamında ayrıca yapılan teorik inceleme neticesinde elde edilen bilgiler mülki sistemin uygulayıcıları olan mülki amirlerin algıları nezdinde değerlendirilecektir. Bu

çerçevede çalışmanın son bölümünde, Mayıs 2017-Ekim 2017 tarihleri arasında vali, vali yardımcısı, kaymakam ve İçişleri Bakanlığı'nda mülki idare amiri olarak görev yapan 20 kamu görevlisi ile gerçekleştirilen görüşmeler neticesinde elde edilen nitel verilere yer verilecektir.

1. TARİHSEL KURUMSALCILIK VE YOL BAĞIMLILIĞI

Hayatımızın her tarafını kuşatmış vaziyette olan örgütler, sosyal hayat içerisinde daha çok son yüz elli yıllık modern dönemde etkin ve bilimsel açıdan incelenir hale gelmiştir. Büyük-küçük, kar amacı güden-gütmeyen, yasal-yasa dışı pek çok örgüt gündelik yaşamımızı bir yapıya kavuşturmaktadır (Taşçı, 2013, s. 3-4). Dolayısıyla Baum ve Rowley (2002)'in “örgütleri anlamak, dünyayı anlamaktır” cümlesi; belirsizliklerle dolu dünyamızı anlamlandırma noktasında örgütlerin önemini gözler önüne serme açısından kayda değerdir. Ancak çeşitlilikleri ve karmaşık yapıları nedeniyle örgütleri anlamak başlı başına bir uğraş alanıdır ve kuramlar bize bu noktada yol göstericidir.

1980'lerden sonra ortaya koyduğu yeni kavrayışlarla siyaset biliminde kurumların yeniden keşfedilmesine neden olan (Kalkan, 2015, s. 580) ve ‘niçini anlamak için nasıl bakılması gerektiğini’ (Vergin, 2014, s. 180) savunan tarihsel kurumsalcılık, mülki idare sistemi açısından 2000 yılı sonrası yaşanan süreci anlamlandırabilmek için çalışma kapsamında başvurulan kuramdır.

Tarihsel kurumsalcılık; kurumların ilk oluşum aşamasında tercih ettikleri politika seçeneklerinin kurumların varlığı boyunca, gelişimlerinde ve yaptıkları politika seçimlerinde belirleyici olduğunu savunarak bu durumu yol bağımlılığı (path dependence) kavramı ile açıklamaktadır (Arabacı, 2008, s. 76). İzlek bağımlılığı, patika bağımlılığı gibi farklı şekillerde de kullanılan kavram tarihsel kurumsalcılığın özünü oluşturmaktadır. Kavram ile ilgili pek çok tanımlama olmakla birlikte kısaca “geçmiş zamanda meydana gelen bir olayın daha sonraki bir zamanda meydana gelecek bir olayın olası sonuçları üzerinde etkili olması” olarak tanımlanabilir (Sewell, 1990, s. 16).

“Yol bağımlılığı” varsayımına göre kurumlar belirli bir politika tercihi yaptıklarında kararlarını, süreçleri ve olayları bu politikayı destekleyecek şekilde belirlerler ve her adımda alternatif bir politika belirleme şansı giderek azalır (Farral vd., 2014, s. 5-6). Bir diğer ifadeyle kurumlar, seçilen politikanın

uzun süre değişmeden aynı yol (path) üzerinde kalması noktasında bir direnç gösterme eğilimindedir. Söz konusu yolun değişebilmesi için değişim konusunda büyük bir baskıya ihtiyaç vardır (Arabacı, 2008, s. 76). Ulusal veya uluslararası krizler, sınıf çatışmaları, rutin sosyal etkileşimlerin karmaşıklaşması gibi belirli koşulların varlığında kurumların değişimi ve gelişimi söz konusu olmaktadır (Skowronek, 1982, s. 10). Tarihsel kurumsalcılıkta bu gibi durumlar “kritik dönemeçler” olarak addedilmektedir. Bu bağlamda tarih; kritik dönemeçlerden ve normal zamanlardan oluşmaktadır. Ancak kritik dönemeçlerde politikaların yol bağımlılığının sona ermesi söz konusu olabilmekte ve kurumsal değişim olası hale gelmektedir (Gorges, 2001, s. 156).

Konu üzerine önemli katkılar sağlayan yazarlardan biri olan Pierson’a (2000, s. 252) göre yol bağımlılığı geniş bir tanımlamayla “birbiri ardına gelen aşamaların arasındaki nedensel ilişkinin zamansal dizini”dir. Ona göre aşamalar arasında zamana yayılmış bir nedensellik bağı bulunması sebebiyle kurum, hem aktör davranışı hem de ileride ortaya çıkabilecek alternatifler üzerinde sınırlandırıcı bir etki yapmaktadır. Dolayısıyla tarihsel kurumsalcılık başlangıçta yapılan tercihin ya da oluşturulan yolun tamamen takip edilmesinden ziyade evrimsel bir yolun kurumsal değişim için esas olduğunu varsayar. Bir diğer ifade ile değişim kaçınılmaz olmakla birlikte bu değişimin izleyeceği güzergah başlangıçta yapılan tercihler tarafından şekillenmektedir (Peters, 1999, s. 64). Söz konusu tercihler sonucu oluşan kurumsal örüntüler, farklı bir kurumsal tercihte bulunmanın alternatif maliyetinin yüksekliğinden dolayı da değişime direnç gösterebilmektedir (Pierson, 2000, s. 251).

Tarihsel kurumsalcılığın belkemiğini oluşturan yol bağımlılığı olgusu çalışmada ele alınan mülki idarenin kurumsal açıdan değerlendirilmesinde yararlanılacak temel olgudur. Bu doğrultuda Türk mülki idare sistemi açısından ‘yol bağımlılığı’ olarak nitelendirilebilecek bir durumun varlığının analiz edilebilmesi için öncelikle mülki idarenin tarihsel süreçteki gelişiminin irdelenmesi gerekmektedir.

2. TÜRK MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’deki mülki idare sistemini anlamak ve hakkında yorum yapabilmek için Osmanlı mülki idare sisteminin incelenmesi gerekmektedir. Nitekim Fişek



(1976, s. 1) de başka bir yazardan alıntı yaparak aktardığı “tüm ölmüş kuşakların gelenekleri, tıpkı bir karabasan gibi yaşayanların zihinlerinde kol gezmektedir... Bunu, bir yabancı dili yeni öğrenmekte olan kişinin, söyleyeceği sözü önce kafasında ana diline çevirmesine benzetebiliriz. Kişi yeni dilin ruhunu kavrayıp kendisini o dilde geliştirme yeteneğini edindikten sonradır ki eskiyi çağrıştırmadan yolunu bulmayı öğrenir, öğrenirken de eskiyi unuttur” şeklindeki betimleme ile tarihin tekerrür edemeyeceğini ancak dış görünüşü ile geçmiştekilere benzer kurumsal biçimler alabileceğini vurgulamıştır. Dolayısıyla mülki idarenin Osmanlı’daki düzenini incelemenin bugünü kavrayabilmek adına uygun ve zorunlu bir başvuru çerçevesi oluşturduğunu dile getirmiştir.

Türkiye’de her ne kadar mülki idare sistemini ete kemiğe büründüren temel belge olarak 1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi (Ortaylı, 1976, s. 19) kabul edilse de öncesinde de mülki idareye yönelik izlere rastlamak mümkündür (Apan, 2015, s. 60). Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluş döneminde bir diğer ifade ile küçük bir beyliğin genişleme çabasının ön planda olduğu dönemde yönetsel örgütlenmenin temel birimi olarak kaza seçilerek her kazanın başına bir subaşı ve kadı atanmıştır. Subaşı askeri, mali ve mülki konulardan; kadı da yine mülki, mali ve yargı konularından sorumlu tutulmuştur (Ortaylı, 1976, s. 8). Bir diğer ifade ile subaşı, sultanın icrai otoritesini temsil ederken; kadı, hukuki otoriteyi temsil etmiştir (Ortaylı, 2008, s. 250). Söz konusu kadı-subaşı işbirliği Osmanlı’da yönetsel örgütlenme açısından merkeziliği besler bir görüntü çizmiştir (Ortaylı, 1976, s. 8). Ülkenin ilk zamanlarda çok geniş olmadığını düşünürsek idari yapılanmada bu ikili dengenin işlevsel olduğu söylenebilmekle birlikte sınırların Tuna’dan Basra’ya uzandığı dönemde işlevselliğini yitirmiştir (Ortaylı, 2008, s. 251).

Osmanlı yönetim sisteminde taşra idaresinin önemli özelliklerinden biri askeri temeller üzerine kurulmuş olması ve toprak üzerindeki örgütlenmenin de askeri amaçlarla bağdaşan toprak rejimine uygun olarak tasarlanmış olmasıdır. Toprak rejiminin temeli olan “tımar sistemi” aracılığı ile hem ülke toprakları dirlik sahibinin yönetim işlerinden sorumlu olması dolayısıyla işletildiği hem de taşranın güvenliği, dirlik sahibinin bakmakla yükümlü olduğu sipahiler tarafından sağlandığı için söz konusu sistem sayesinde merkezin taşrayı kontrol altında tutması sağlanmıştır. Karşılığını toprak rejiminde bulan askeri örgütlenme devletin toprak üzerindeki örgütlenmesinde de etkili olmuştur. Yönetim örgütü

askeri hiyerarşiye uygun olarak örgütlenmiştir. Bu doğrultuda imparatorluğun ilk dönemlerinde ülke askeri örgütlemeye uygun olarak sancak adı verilen bölümlere ayrılmıştır (Sencer, 1984a, s. 27). Akdağ'a (2014, s. 205-206) göre sancak tabiri o zaman için idari bölgeden ziyade askeri üniteyi göstermek için kullanılmaktadır. Osmanlı Beyliği'nin toprakları "Bursa sancağı" ifadesinde olduğu gibi başlıca şehirlerinin adıyla anılan sancaklara bir diğer ifade ile askeri birlik bölgelerine ayrılmıştır. Dolayısıyla ilk Osmanlı sivil idare taksimatının temel birimi kadıların kontrolündeki kazalardır. Akdağ (2014, s. 425), Osmanlı'daki idari yapıdan bahsedilirken memleketi büyük vilayetlere, vilayetleri sancaklara, sancakları da kazalara ayırmanın tarihle bağdaşmayan bir durum olduğunu ifade etmektedir. Ona göre vilayet-sancak-kaza suretindeki düzen tamamıyla askeri bir düzeni temsil etmekle birlikte sivil hükümet idaresi başşehre bağlı tek bir bölüm olarak kazalardan meydana gelmektedir. Tanzimat Dönemi öncesinde kazalar, ticari ve kültürel üstünlüğü ile bilinen kasaba ve şehirle, bunları çevreleyen köylerin teşkil ettiği bir idari birliği ifade etmektedir. Kazalar, Divan'dan ve hatta padişah'tan emir alan ve devletin bu iki yüksek yetki merkezleri ile aracı bir şekilde yazışarak merkezî yetki idaresinin ilk kademe idare organları olarak kadılar tarafından idare edilmektedir (Akdağ, 2014, s. 425-429). Dolayısıyla "kaza" veya "kadılık" olarak adlandırılabilir idari bölge, Osmanlı'nın klasik döneminin sivil hükümetinde ana düzen olup, padişah kadıliklar aracılığıyla memleketi kendisine bağlayarak kanun ve buyruklarını uygulamaktadır (Akdağ, 2014, s. 439). Bir diğer ifade ile "sancak (beylerbeyliği) askeri-yönetimsel örgütlenmenin; kaza ise adli-yönetimsel örgütlenmenin bir parçası" durumundadır (Keskin, 2007, s. 94). Bu konuda yaşanan karışıklık Osmanlı'nın erken devirlerine yönelik belgelerin eksikliği, ilgili döneme ait bilgilerin 15. yüzyıla sınırlı kalması ve 15. yüzyıla ait terimlerin önceki yüzyıllar için geçerliliğinin belirsizliğinden kaynaklanmaktadır (Şimşek ve Cantimer, 2017, s. 2120).

Osmanlı taşra idaresinin bir diğer önemli özelliği; I. Bayezid ile başlayan II. Mehmet ile birlikte tamamen yerleştirilmeye çalışılan merkezi idare uygulamasıdır. Bu amaç doğrultusunda desantralizasyona neden olabilecek konumda olan uç beyleri daima itaate hazır sancak beyleri konumuna getirilerek merkez ile taşra arasında bir köprü kurulması hedeflenmiştir (Yücel, 1974, s. 657-660). Bu uygulamanın yanı sıra merkezi otoriteye ve padişaha karşı potansiyel güç odaklarının ortadan kaldırılması amacıyla I. Murad zamanından itibaren "devşirme



kul” sistemi uygulanarak önemli devlet adamları bu kullar arasından seçilmiştir (Boztepe, 2013, s. 9). Söz konusu merkezîyetçi yapı Lale Devri ile birlikte bölgesel unsurların ağırlık kazanmaya başlaması sonucunda sarsıntı geçirmiştir (Akyılmaz, 1999, s. 129).

Nitekim ilgili dönemde coğrafi keşifler, doğu-batı ticaret yolunun Akdeniz ve Anadolu’dan okyanuslara kayması ve yaşanan teknolojik gelişmeler ile düzenli ordu sistemine geçilmesi sonucu Avrupa’da askeri gücün artması ve sanayileşme, Osmanlı’yı Batı karşısında zayıf bir duruma düşürmüştü ve ekonomik açıdan zor bir sürece sokmuştur. Lale Devri’ne kadar olan süreçte yeniden düzenleme çalışmalarının amacı “eski düzenin geri getirilmesi” iken Lale Devri ile birlikte “Batı’nın taklidi yoluyla düzeninin iyileştirilmesi” amacı güdülmeye başlanmıştır (Yalçındağ, 1970, s. 36-39). Yaşanılan süreçten taşra idaresi de etkilenmiş ve Batı’nın ekonomik ve teknolojik açıdan üstünlüğü elde etmesine kadarki süreçte Osmanlı’da başarılı bir şekilde işleyen tımar sistemi çözülmeye, taşrada merkezi otoritenin hakimiyeti “ayan”larla paylaşılmaya başlamıştır. Bu nedenle II. Mahmut yerel hareketlere karşı merkezin otoritesini artırma amacı doğrultusunda devlet mekanizmasının yeniden düzenlenmesi yönünde attığı adımlarda Batı modelini örnek almıştır (Sencer, 1984a, s. 39-40).

Osmanlı’da toplumsal formasyona paralel olarak önce sancak daha sonra ise beylerbeylik yeni yönetim birimi olarak kendini göstermiştir. Kaza 1842 tarihinde gerçekleştirilen bir düzenleme ile yönetsel yapıda sancaktan sonra gelen “idari bir birim”² dönüştürülmüştür (Keskin, 2007, s. 98). İdarede sancak temeline dayanan örgütlenme, Tanzimat Dönemi ile birlikte yerini vilayet (eyalet) temelli örgütlenmeye bırakmıştır (Ortaylı, 2008, s. 251).

Türk kamu yönetimi açısından mülki idare sisteminin kökenini, günümüzdeki mevcut illerin yarısından fazlasının Osmanlı sancağı konumunda olması (Efe ve Aydın, 2009, s. 77) ve Osmanlı’daki “eyalet” örgütlenmesinin sınırlarının Türkiye’deki vilayetten çok daha geniş olması dolayısıyla Osmanlı’nın klasik ve erken modernleşme olarak nitelenen dönemlerinde aranmasında hata yoktur. Ancak “eyalet” sisteminden “vilayet” sistemine geçiş bir diğer ifade ile Türkiye’de mevcut olan “il” esasına dayanan yönetsel bölünüş Osmanlı Devleti’nde Tanzimat

² Osmanlı’nın ilk zamanlarında daha çok adli-yönetsel bir birim olan kaza ile sınırların genişlemesi sonucu “idari bir birim” haline gelen “kaza”nın karıştırılmaması gerekmektedir (Keskin, 2007, s. 98).

ile başlayan yenileşme ve batılılaşma çalışmalarının bir sonucudur.

18. yüzyıl Avrupa'daki belli başlı siyasi güçlerin ekonomik, askeri, toplumsal ve idari olarak merkezileştiği (Özer ve Ökmen, 2013, s. 18), Fransız İhtilali'nin Kıta Avrupası'nda önemli sonuçlar doğurduğu bunun yanı sıra İngiltere'de yepyeni bir üretim ve iktisat sisteminin temellerinin atıldığı ve dolayısıyla geleceğin Avrupası'nı biçimlendirecek önemli gelişmelerin yaşandığı bir yüzyıldır (Eryılmaz, 2010, s. 46-47). Aynı yüzyıl Osmanlı'da toplumsal yapıdaki değişim ve çözümlere bağlı olarak yönetim örgütünün işlevselliğini kaybettiği (Sencer, 1984b, s. 46); üretim düzeyleri, sermaye birikimi ve teknolojik değişim açısından “durgunluğun” söz konusu olduğu (Pamuk, 1984, s. 16) ve Osmanlı yönetici ve aydınlarının savaş meydanlarındaki yenilgilerin de neticesinde Avrupa'nın askeri ve organizasyon bakımından üstünlüğünü kabul ettiği bir dönemdir (Eryılmaz, 2010, s. 45-46).

19. yüzyılda Batı'nın askeri kuruluşlarını örnek alma, onların askeri kurumlarının ve silah gücünün Osmanlı'ya nasıl getirilebileceğinin araştırılması ve daha sonraları III. Selim zamanında Batı'da sürekli elçiliklerin kurulması ile Batı'nın bir “model” olarak kabul edilmesini (Mardin, 2009, s. 10-11) Osmanlı'da “Batı odaklılık” şeklinde nitelenebilecek bir tercihin yapıldığı şeklinde değerlendirmek mümkündür.

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Dönemi ile birlikte girilen ve “modernleşme” olarak adlandırılan değişim ve reform dönemi üç temel koşula bağlı olarak gelişmiştir. Bunlardan ilki merkezileşme güdüsüdür. İkincisi, Osmanlı'nın siyasi kültürüne ve geleneklerine yabancı yeni kurumların benimsenmesi sonucunu doğuran Avrupalı güçlerin giderek artan siyasi nüfuzudur. Üçüncüsü ve diğer iki koşul ile bağlantılı olan koşul ise; Batı odaklılık, garplılaşma, Batılılaşma ya da muasırlaşma olarak bilinen ve yönetici seçkinlerin ideolojisi haline gelen yaklaşımdır (Karpas, 2014, s. 79-80). Dolayısıyla 19. yüzyılda Osmanlı'nın içinde bulunduğu durumdan çıkabilmek için yaptığı “Batı'yı model alma” tercihi tarihsel kurumsalcılık açısından bakıldığında patikanın (yolun) başlangıç noktası ve gelecek üzerinde etkili olan bir tercih olarak düşünülebilir. Nitekim Osmanlı'nın askeri gereksinimleri dolayısıyla yaklaşmak zorunda kaldığı Avrupa dünyası ile olan ilişkisi “askeri cerrah yetiştirmek için tıp eğitiminde, istihkam ve yol için mühendislik, matematik ve coğrafya eğitiminde derken en sonunda vergilerin düzenli toplanması amacıyla maliye” üzerinde etkili olmuştur.

Çünkü sürekli merkezi bir ordu temin etmek için modern merkezîyetçi bir mali yönetime ihtiyaç vardır (Ortaylı, 2005, s. 24). Dolayısıyla Ortaylı'ya (2005, s. 24) göre Osmanlı batılılaşması Batı'ya olan hayranlığın değil zorunlu bir tercihin bir diğer ifade ile dış zorlamadan çok bir iç kararın, tercihin sonucudur. Osmanlı'da Tanzimat Dönemi'nde yapılan bu tercihin, mülki idare sistemi açısından bir yol bağımlılığı olarak nitelendirilebilmesi için söz konusu tercihin günümüzde mülki sistem üzerinde etkili olan yasal düzenlemeler açısından da geçerli olması gerekmektedir. Bu çerçevede çalışmanın bundan sonraki bölümünde mülki sistem açısından dönüşümün yaşandığı 2000 yılı sonrasında mülki idare üzerinde etkili olan temel yasal düzenlemeler ve gelişmeler tarihsel kurumsalcılık perspektifinde değerlendirilecektir.

3. 2000 SONRASI MÜLKİ İDARE SİSTEMİ

20. yüzyılın ikinci yarısında dünya piyasasının başarısızlığı ve devlet müdahalesinin gerekliliği üzerine kurulu olan refah devletinin yaşadığı kriz ile devletin başarısızlığı ve küçülmesine yönelik politikalar ağırlık kazanmıştır (Apan, 2015, s. 122). Loughlin (2009, s. 55) yaşanan krizin çözümüne yönelik kapitalist dünyanın birbiriyle bağlantılı olarak üç cevap ortaya koyduğunu ifade ederek bunları “işgücü piyasasında Uzak Doğu ülkelerine kayışın yaşandığı yeni bir bölümlenme”, “neoliberalizm olarak bilinen ekonomik yönetim reformları doğrultusunda devletin yeniden yapılandırılması” ve “Avrupa bütünleşmesi projesi” olarak sıralamıştır.

Türkiye de bu çözümlere paralel bir şekilde 1980'li yıllarda mali niteliği ön planda olan “birinci dalga yapısal uyum politikaları” ile piyasa önündeki engelleri kaldırmayı amaçlamıştır. 1980-2000 arasındaki dönemde gerçekleştirilen reform düzenlemelerine bakıldığında mülki idare açısından bir “duraklama” döneminin söz konusu olduğu, idari ve siyasi nitelikli yeniden yapılanma politikalarının 2000'li yıllarda uygulanmaya başladığı görülmektedir (Apan, 2015, s. 14-15). Bir diğer ifade ile 1980'lerin başından 2000'li yıllara kadar olan dönem, IMF ve Dünya Bankası'nın desteklediği istikrar ve yapısal uyarılama politikaları doğrultusunda Türkiye ekonomisinin piyasa ilkesine göre yeniden düzenlendiği, Türkiye'de neoliberal politikaların uygulanmasının önündeki engellerin tasfiye edildiği, dünya ile bütünleşme amacının ön planda olduğu bir dönem iken; 2000'li yıllar “neoliberal reformların bir dizi yasal düzenleme ile kurumsallaştırılması amacıyla

başlayan bir yeniden yapılanma ve eklemleme” dönemidir (Güzelsarı, 2007, s. 62).

Türk kamu yönetiminde günümüzdeki şekliyle varlığını 155 yıldır devam ettiren mülki idare, 2000 sonrasında dünyadaki gelişmelere paralel bir şekilde Yeni Sağ politikaların gündeme gelmesi ile çözülme sürecine girmiştir. Köklü bürokratik örgüt yapısı nedeniyle 1980 öncesi hazırlanan klasik reform taslaklarında yerleşmeyi sağlama gerekçesiyle aslında mülki idarenin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Nitekim valinin il özel idaresi ile olan ilişkisi ve benzer şekilde kaymakamların köy yönetimindeki rolü bu yerel yönetim birimlerinin mülki idarenin bir parçası olarak yorumlanmasına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacının genelde vali ve kaymakamların güçlendirilmesi önerileriyle sonuçlanmasına neden olmuştur. Ancak yaşanan ekonomik krizler nedeniyle uluslararası kuruluşlardan alınan krediler, Avrupa Birliği’ne üyelik süreci gibi unsurlar reform taslaklarında Yeni Sağ politikalara bağlı olarak devletin küçültülmesi, özelleştirme ve yerleşme politikalarının etkisini artırmıştır. Bu gelişmeler mülki idare sistemini dolaylı bir şekilde etkilemekle birlikte önemli sonuçlar doğurmuştur. Mülki idare üzerinde etkili olan 2000 yılı sonrası yasal düzenlemelerde; uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenen Yeni Sağ politikalar ve küreselleşme gibi mega eğilimlerin ortak paydası olarak yerleşmenin öne çıkarıldığı; piyasadan çekilen devletin boşluğunu daha esnek kuralların olduğu, piyasanın taleplerine duyarlı ve demokratik değerlere yakın olarak değerlendirilen yerel yönetimlerin doldurmasının hedeflendiği görülmektedir. Bu amaç doğrultusunda yerel yönetimlerin yetki devri ile güçlendirilmesi ve yerel yönetim ölçeklerinin büyütülmesi sonucunda belediye özelinde yerel yönetimler, mülki idareye alternatif yapılar olarak yorumlanmaya başlamıştır (Apan, 2015, s. 4-6). Özellikle 6360 sayılı kanun sonrasında otuz ilde il mülki sınırında büyükşehir belediyesi modelinin uygulamaya geçirilmesi, belediye seçimlerinde ilde yaşayan herkesin oy kullanabilecek olması, mülki idareye görece daha yakın konumda olan yerel yönetim birimlerinden köylerin ve il özel idarelerinin büyükşehirlerde tüzel kişiliklerine son verilmesi gibi düzenlemeler mülki idarenin geleceğinin sorgulanmasına neden olmuştur (Apan, 2016, s. 20).

Çalışmanın ilk bölümünde de vurgulandığı üzere tarihsel kurumsalcılık; bir kurumun ortaya çıkışında yapılan seçimlerin, alınan kararların kurumun geleceği

üzerinde etkiye sahip olduğu noktasında bir yol bağımlılığının varlığı üzerine inşa edilmiştir. Bu noktada Tanzimat'tan itibaren Osmanlı dış politikasında ve dolayısıyla iç politikada “Batı odaklılık” noktasında bir yol bağımlılığının söz konusu olduğu söylenilebilir. Nitekim merkezi yönetimi güçlendirme adına mülki idareyi kuran 1864 Nizamnamesi ile 2012 yılında kabul edilerek yerel yönetimleri güçlendirmek adına büyükşehir belediyelerini ön plana çıkaran 6360 sayılı kanunun (Apan, 2015, s. 97) birbirinden tamamen zıt amaçlara hizmet ettiği düşünülse de iki dönemde de çeşitli gerekçelerle “Batı odaklılık” noktasında bir benzerlikten ve yol bağımlılığından söz etmek yanlış olmayacaktır. 1980 sonrasında mülki idareyi dolaylı ancak ciddi bir biçimde etkileyen yerel yönetim reformlarında bu durum somut bir şekilde karşımıza çıkmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun gerekçelerine bakıldığında hepsinde Avrupa Birliği'ne, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na atıf yapıldığı ve getirilen düzenlemelerle Batı ülkelerinin önemli birer üyesi konumunda buldukları uluslararası kuruluşların önerileri doğrultusunda yerel yönetimleri güçlendirmenin hedeflendiği görülmektedir.

Türk dış politikasında ve buna bağlı olarak siyasal aktörlerin iç politikada alacakları kararlarda ve yapacakları tercihlerde “Batı odaklılık” noktasındaki yol bağımlılıklarının süreklilik taşıyıp taşımadığı konusunda tartışmalar söz konusudur. Sander (2006, s. 117) ve Sönmezoğlu (2004, s. 1047) bu konuda bir sürekliliğin olduğunu dile getirirken; Oğuzlu (2008, s. 5) Türkiye'nin Batı odaklı politikaların her zaman çıkarına olmadığını fark ettiğini dile getirmektedir. Sander (2006, s. 117) Türkiye'nin ekonomik ve askeri yardım gereksinmesi nedeniyle yaptığı tercih doğrultusunda Batı odaklı politika uygulama noktasında süreklilik gösterdiğini dile getirmektedir. Sönmezoğlu (2004, s. 1047) ise Türkiye'nin Batı odaklı politika belirlenmesinin Osmanlı mirası olduğunu dile getirerek bu durumu konjonktürel bir gereklilikten ziyade “minimum çatışma, maksimum istikrar” politikası doğrultusunda Türkiye'nin rejiminin bir güvencesi olarak yorumlamaktadır.

Gürel (2010, s. 32-33) Türkiye'nin Batı odaklı bir yol bağımlılığının olup olmadığı ile ilgili iki farklı görüşün hakim olduğunu dile getirmiştir. Bunlardan birini Batı odaklı siyasetin halen varlığını sürdürdüğünü savunanlar şeklinde diğerini ise bu yoldan bir kayma olduğunu ve özellikle 2002'de Ak Parti'nin

iktidara gelmesi, 2003'te 1 Mart tezkeresinin reddedilmesi gibi nedenlerle ABD ile ilişkilerin bozulmasıyla Yeni Osmanlıcılık (neo-Ottomonism), yeniden İslamlaşma (re-Islamization) veya Orta Doğuculuk (Middle Easternization) gibi akımların gündeme geldiğini savunanlar şeklinde sınıflandırmıştır. Gürel'in yaptığı sınıflandırmada dikkati çeken detaylardan bir tanesi ABD'nin "Batı" algısına dahil edilerek bir yorum yapılmasıdır. Bu konuda Bora (2007, s. 149-152) Cumhuriyet'e kadar ABD'nin Batı'nın bir parçası olarak kabul edilmediğini, Batı imajının yalnızca Avrupa ile sınırlandırıldığını ancak II. Dünya Savaşı'ndan sonra ABD'nin Türk siyasi elitlerinin gözünde "Yeni Batı" (New East) imajını elde ettiğini düşünmektedir. Sander (2006, s. 116-124) ise Türk-Amerikan ilişkisinin nedenlerinin tek taraflı olmadığına dikkat çekerek hem Türkiye hem de ABD açısından bazı gerekliliklerin söz konusu olduğunu; Türkiye'nin güvenlik kaygıları, ekonomik ve askeri yardıma ihtiyaç duyması gibi nedenlerle ABD ile; ABD'nin ise Türkiye'nin jeopolitik konumu, Orta Doğu'ya yakınlığı gibi nedenlerle Türkiye ile ilişkisinin sürekli olduğuna vurgu yapmıştır.

Türkiye'nin "Batı odaklı" politika tercihinin ve bu noktada bir yol bağımlılığının var olduğunu savunanların en önemli gerekçelerinden biri 1960 ve 1980 askeri darbeleri, Kıbrıs Krizi gibi olayların Türkiye'yi farklı bir yola sürükleyebileceği halde Batı ile olan ilişkilerin bu olaylardan sonra bile restore edilmesidir (Gürel, 2010, s. 38). Son dönemde 17 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen anayasa değişikliği referandumundan önce başlayan ve referandum sonrası Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi tarafından gerçekleştirilen oylama ile Türkiye'nin siyasi denetim sürecine alınması kararı sonrasında Türkiye ile Avrupa Birliği arasında tırmanan gerilim neticesinde söz konusu "Batı odaklı" yolda sürekliliğin devam edip etmeyeceği bir başka ifade ile tercih edilen yolun değişip değişmeyeceği tartışmalıdır. Nitekim tarihsel kurumsalcılık ileriye dönük bir öngöründe bulunmaktan ziyade olanı analiz eder. Dolayısıyla Türkiye'nin tekrar Batı ile olan ilişkilerini restore ederek bağlı olduğu yolda ilerleyeceğini ve Batı'nın öneri ve istekleri doğrultusunda yerel yönetimleri güçlendirerek mülki idarenin varlığının sorgulanacağını söylemek ya da varsaymak tarihsel kurumsalcılık perspektifinde doğru değildir (Gürel, 2010, s. 39). Mülki idarenin geleceği açısından siyasi karar vericilerin "Batı odaklı yol bağımlılığı" noktasında yapacakları tercihlerin süreklilik arz etmesi durumunda sistemin değişimi yönünde önemli bir baskı unsuru oluşturacağı ve son dönemde yaşanan içsel

ve dışsal gelişmeleri, bağlı olunan yolu değiştirecek “kritik dönemeçler” olarak nitelendirmenin tartışmalı olduğu şeklindeki bir değerlendirme ilgili kuram açısından daha yerinde bir değerlendirme olacaktır. Yapılan bu tespite yönelik olarak çalışmanın bundan sonraki bölümünde Mayıs 2017-Ekim 2017 tarihleri arasında mülki idare sisteminin uygulayıcıları konumunda bulunan 20 mülki idare amiri ile konu hakkında gerçekleştirilen görüşmelerden elde edilen nitel verilere yer verilecektir.

4. TÜRK MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN TARİHSEL KURUMSALCIKLIK EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK NİTEL BİR ARAŞTIRMA

Çalışma kapsamında tarihsel kurumsalcılığın temel varsayımları doğrultusunda mülki idare sisteminin mevcut durumunun analiz edilmesi ve bu analizden elde edilen bilgiler ile geleceğine yönelik bir öngörü yapılması amacına katkı sağlaması açısından niteliksel araştırma yöntemi kullanılarak mülki sistemin uygulayıcıları konumunda olan mülki idare amirlerinin görüşlerine başvurulmuştur. Araştırmanın evrenini Türk mülki idare sisteminde vali, vali yardımcısı, kaymakam ve İçişleri Bakanlığı merkezinde mülki idare amiri pozisyonunda görev yapan kişiler oluşturmaktadır. Niteliksel araştırma yönteminin kullanıldığı çalışmada örneklemin belirlenmesinde amaçsal örneklem yöntemi daha sonra ise kartopu yöntemi ve maksimum çeşitlilik yöntemlerinden faydalanılmıştır. Nitekim nitel araştırmalarda amaç; evrene genelleme yapmaktan ziyade evrendeki olası çeşitlilik, zenginlik ve ayrılıklardan yararlanarak evrenin bütününe ilişkin bir resim elde etmektir (Şahan, 2012, s. 32). Bir diğer ifade ile amaç; seçilen örneklemin genelleme yapılabilecek boyutta bir örnekleme temsil etmesi değil (Büyüköztürk vd., 2008, s. 255); “insan deneyimlerinin çeşitliliğini, zenginliğini yansıtacak anlatıların derlenebileceği, araştırma konusunun derinlemesine kavranabileceği bir örneklem oluşturmak” tır (Kümbetoğlu, 2008, s. 101). Niteliksel araştırmaların araştırmacıya tanıdığı esneklik araştırma sürecinin her aşaması için söz konusudur. O nedenle niteliksel araştırmalarda “çok sayıda katılımcıya ulaşmak yerine ‘özgün’ vakalara ulaşmak; rastgele ya da istatistiksel örnekleme yerine uygun ve amaçlı örneklem belirlemek; çalışma öncesinde belirlenmiş bir örneklem yerine çalışma sırasında örnekleme seçmek; büyüklüğü kesin bir biçimde belirlenmiş örneklem yerine çalışma süreci içinde örneklem büyüklüğüne karar vermek” (Sarantakos, 1993, s. 141-142; Kümbetoğlu, 2008, s. 101) mümkündür. Bu doğrultuda çalışmada

öncelikle amaçsal yöntem³ doğrultusunda farklı pozisyonda uzun yıllardır görev yapan, çalışma açısından önemli bilgiler edinilebileceği düşünülen mülki idare amiri görüşme yapılmak üzere örnekleme dahil edilmiştir. Daha sonra kartopu yöntemi kullanılarak örnekleme dahil edilen mülki idare amirlerinin önerdiği ve çalışma konusuna katkısının olacağı düşünülen farklı pozisyonlarda görev yapan kişilere ulaşılmıştır. Bunun yanı sıra Türkiye'deki mevcut 81 ilin valilik sayfalarına girilerek pozisyonları, yaşları, görev süreleri ve görev yaptıkları iller gibi kriterler doğrultusunda maksimum çeşitliliğin sağlanabileceği şekilde eleme yöntemi kullanılarak belirlenen mülki idare amirlerinin özel kalemleri ve sekreterlerine ulaşılarak görüşme talebi iletilebilen kişi sayısı 50'ye ulaşılmıştır. Görüşme talebi iletilebilen ve olumlu dönüş sağlayan 20 mülki idare amiri ile de görüşme nihayete erdirilmiştir.

Araştırmada veri toplama amacıyla yüz yüze görüşme, telefonla görüşme ve elektronik posta yoluyla görüşme teknikleri bir arada kullanılmıştır. Yüz yüze ve telefon aracılığıyla gerçekleştirilen görüşmelerde yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme tekniği kullanılmıştır. Bu sayede görüşülen kişilerden karşılaştırılabilir ve sistematik bilgi edinebilme imkanı doğmuş, aynı zamanda da görüşmenin akışına uygun olarak eklenen sorularla daha ayrıntılı bilgi alınması sağlanmıştır. Yapılan görüşmelerde katılımcıların devlet görevlisi olması dolayısıyla kendilerini rahat hissetmeyeceklerini beyan etmeleri ve kayıt yapılacağı takdirde açıklamalarının farklı şekilde olacağını dile getirmeleri doğrultusunda görüşmelerde ses kayıt cihazı kullanılmamıştır. Elektronik posta yoluyla gerçekleştirilen görüşmelerde katılımcıların benzer şekilde tedirginliklerini dile getirmeleri neticesinde soru formuna araştırmanın amacının ve hiçbir şekilde çalışmada katılımcıların isminin geçmeyeceğine yönelik bir güvence cümlesinin yer aldığı kısa bir sunuş yazısı eklenmiştir. Dolayısıyla mülki idare amirlerinin isimleri, deneyim ve düşüncelerini güvenle aktarabilmeleri amacıyla çalışmada gizli tutulmuştur.

Görüşmelerde kullanılan formlarda öncelikle kişilerin demografik bilgilerine ulaşmaya yönelik sorular yer almakta olup elde edilen veriler Tablo 1'deki gibidir. Örneklem seçiminde kişilerin pozisyonları, yaşları, görev süreleri

³ Çalışmanın yöntem kısmında Hale Meriç Karabekir'in Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Hizmet Anabilim Dalı'nda tamamladığı "Çocuk Refahı Alanında Çalışan Sosyal Hizmet Uzmanlarının Savunuculuk Uygulamaları" adlı doktora tezi çalışmasından yararlanılmıştır.



ve görev yaptıkları iller gibi kriterler göz önünde tutularak maksimum çeşitlilik sağlanması ve konu hakkında zengin ve derinlemesine bilgiler edinilebilmesine dikkat edilmiştir.

Tablo 1. Demografik Bilgiler

Katılımcı	Cinsiyet	Yaş	Çocuk Sayısı	Eğitim Durumu	MİA Mesleğinde Hizmet Yılı	Mevcut Konumunda Bulunduğu Süre
MİA 1	Kadın	41	2	Doktora	17 yıl	8 ay
MİA 2	Erkek	48	2	Doktora	25 yıl	14 yıl
MİA 3	Erkek	51	2	Doktora	30 yıl	18 yıl
MİA 4	Erkek	52	1	Lisans	26 yıl	5 ay
MİA 5	Erkek	47	2	Yüksek Lisans	21 yıl	2 ay
MİA 6	Erkek	60	1	Yüksek Lisans	35 yıl	8 yıl
MİA 7	Erkek	55	3	Lisans	32 yıl	1,5 yıl
MİA 8	Erkek	49	3	Lisans	24 yıl	1,5 yıl
MİA 9	Erkek	48	2	Lisans	25 yıl	3 yıl
MİA 10	Erkek	53	2	Lisans	29 yıl	3 yıl
MİA 11	Erkek	37	2	Yüksek Lisans	12 yıl	1 ay
MİA 12	Erkek	38	-	Doktora	13 yıl	1 ay
MİA 13	Erkek	38	2	Doktora	15 yıl	3 yıl
MİA 14	Erkek	37	3	Yüksek Lisans	7 yıl	8 ay
MİA 15	Erkek	31	2	Doktora	7 yıl	7 ay
MİA 16	Erkek	60	3	Lisans	32 yıl	5 yıl
MİA 17	Erkek	36	1	Doktora	7 yıl	8 ay
MİA 18	Kadın	33	-	Yüksek Lisans	7 yıl	8 ay
MİA 19	Erkek	34	2	Yüksek Lisans	7 yıl	8 ay
MİA 20	Erkek	49	3	Lisans	23 yıl	9 ay

Çalışma kapsamında kendisiyle görüşme gerçekleştirilen mülki idare amirlerinin görev yerlerinin “Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği”nde yer alan ve meslek mensuplarının hizmet yapmakla mükellef oldukları beş coğrafi bölge açısından dağılımı ise Tablo 2’deki gibidir.

Tablo 2. Görev Yapılan Coğrafi Bölgeye Göre Dağılım

Bölge ¹	Sayı (n)	Yüzde (%)
I.Coğrafi Bölge	1	5
II.Coğrafi Bölge	2	10
III.Coğrafi Bölge	2	10
IV.Coğrafi Bölge	10	50
V.Coğrafi Bölge	5	25
Toplam	20	100

Araştırma kapsamında kendisiyle görüşülen katılımcıların hizmet yıllarına göre dağılımı incelendiğinde 21 yıl ve üstü hizmet yılına sahip olan katılımcıların sayısının diğerlerine oranla daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durumu; katılımcıların önemli bir kısmının mülki idare amirliği mesleğinde hemen hemen çeyrek asırlık deneyimleri doğrultusunda, mülki idare sistemi açısından önemli gelişmelerin yaşandığı 2000 yılı öncesinde de görev yapmaları nedeniyle yapacakları değerlendirmelerden faydalanmak adına çalışma açısından bir zenginlik olarak addetmek mümkündür. Bu tespitle paralel şekilde katılımcıların büyük bir çoğunluğunun 46 yaş ve üstü olması da yapılan değerlendirmelerde hem mülki idare amirliği mesleği hem de hayat tecrübesi açısından belirli bir birikimi yansıtan verilerin söz konusu olduğu şeklinde yorumlanabilir. Katılımcıların cinsiyet açısından dağılımına bakıldığında erkeklerle kadınlar arasında var olan büyük yüzdesel farklılığın sebebi Türkiye'deki mülki idare amirliği mesleğinin erkek egemen yapısından kaynaklanmaktadır. Nitekim 2017 yılı itibariyle toplam 2146 mülki idare amirinin (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2017) yaklaşık yüzde 2'si kadındır.⁴ Türkiye'de ilk kadın mülki idare amirinin⁵ 1991 yılında yapılan mevzuat değişikliği ile göreve başladığı ve kadınların mesleğe alım oranlarının %2-3 seviyesinde olduğu dikkate alındığında katılımcılar arasında var olan bu sayısal dengesizlik (Uslu, 2014, s. 333) çalışma açısından kabul edilebilir seviyededir. Eğitim durumuna göre katılımcıların dağılımına bakıldığında doktora eğitimine devam eden ya da tamamlamış katılımcıların sayısının diğerlerine oranla yüksek olduğu görülmektedir.

⁴ 20 Ağustos 2017'de Mülki İdare Amirleri Yaz Kararnamesi ile büyükşehirlerde birer kadın vali yardımcısı ataması yapılması dolayısıyla oran az miktarda da olsa yükselmiştir.

⁵ İlk kadın vali 1991-1995 yılları arasında Muğla valisi olarak görev yapan Lale Aytaman'dır. İlk kadın kaymakamlar ise 1992 yılında kaymakam adayı olarak göreve başlayan Özlem Bozkurt Gevrek ve Elif Arslan'dır.

Araştırma kapsamında düşüncelerine başvuru alan mülki idare amirlerinin görev yaptıkları coğrafi bölgeler açısından dağılımına bakıldığında en yüksek katılımın IV. coğrafi bölgede olduğu dikkat çekmektedir. İlgili bölgede bakanlık merkez örgütünün bulunduğu Ankara'nın olması dolayısıyla bu bölgedeki katılımın yüksekliği kolay açıklanabilir niteliktedir.

Bunun yanı sıra araştırmada kendisine görüşme talebi iletilen ve olumlu bir şekilde geri dönüş sağlanan kişiler arasında farklı coğrafi bölgelerde, her bir bölgenin farklı illerinde ve farklı pozisyonlarda görev yapan kişilere ulaşılmasına, çalışmadan elde edilecek veri tabanının zenginliğini sağlamak adına dikkat edilmiştir. Aynı zamanda çalışmada katılımcıların büyük bir çoğunluğunun 21 yıl ve üstü hizmet yılına sahip olduğu ve bu süreçte ülkenin farklı coğrafi bölgelerinde görev yaptığı düşünüldüğünde görev yapılan bölge açısından söz konusu olabilecek sınırlılığın asgari seviyeye indirildiği söylenilebilir.

4.1. Mülki İdare Sistemi Üzerinde Etkili Olan Reform Çalışmalarına Yönelik Algı

Çalışma kapsamında yapılan görüşmelerde mülki idare sistemini etkileyen yeniden yapılanma kararlarının arka planındaki nedenlere yönelik katılımcıların algılarını analiz edebilmek amacıyla katılımcılara aşağıdaki sorular yöneltilmiştir:

“Türk kamu yönetiminde politika belirlemede Batı odaklı bir anlayışın hakim olduğunu düşünüyor musunuz? Neden?”

“Özellikle 2000’li yıllardan sonra başlayan ve en son olarak 6360 sayılı kanun ile devam eden yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları ile hedeflenen sizce nedir? Bir diğer ifade ile 2000’li yıllardan itibaren gerçekleştirilen reform çalışmalarının nedeni sizce nedir? Bu reform çalışmalarının Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik sürecine katkı sağlamak amacıyla gerçekleştirildiği görüşüne katılıyor musunuz?”

Katılımcıların büyük bir çoğunluğunun (n= 14) Türk kamu yönetiminde politika belirlemede “Batı odaklı anlayışın” hakimiyetine vurgu yaptığı görülmektedir. Katılımcıların söz konusu durumu dile getirirken kullandıkları ifadeler ise ciddi anlamda farklılaşmaktadır. Nitekim bazı katılımcılar bu durumun yeni bir olgu olmadığını, uzun bir geçmişi olduğunu vurgularken; bazıları bu durumun Türkiye açısından zorunluluk olduğunu dile getirmiştir. Bazı katılımcılar

ise taklitçi, orijinal olmayan yöntemler ile reformların yapıldığını ve mevcut durumda çok sayıda tercüme kanunun var olduğunu dile getirerek “Batı odaklı anlayış”ın ötesine geçildiğini ifade etmiştir.

MİA 7 (55,E,32): “Tabii ki batı odaklı bir anlayış hakimdir. Çünkü bu 200 yıllık geçmişi olan ve 80 yıllık uygulama ile de devlet politikası olarak benimseyip pekiştirmeye çalıştığımız bir husus değil mi?”

MİA 10 (53,E,29): “Batı’ya ayak uydurmak için Batı’da olan her şey birebir transfer edilmemeli. Şu anda çok fazla tercüme kanun var. Öyle ki bazı kavramların Türkçe çevirisini yazmışlar kanuna ama karşılığı yok. Bir anda aklıma gelmiyor bu kavramlar ama sanırım ‘yönetim paydaşlığı’ gibi bir kavramdı.”

MİA 14 (37,E,7): “Salt Batı odaklı olarak değil, taklitçi ve orijinal olmayan yöntemler ile reformlar yapılıyor. Reformlar yapılırken katılımcı anlayıştan uzak, uzun erimli amaçlarla değil, ülke menfaati yerine çıkar gruplarının amaçlarıyla örtüşen ve günü kurtarıcı çözümler benimseniyor.”

MİA 12 (38,E,13): “Reform sürecinde yönlendirmelerin son dönemde neo-liberal politikalardan kaynaklandığı, bu manada AB, IMF, OECD, DB gibi uluslararası örgütler aracılığıyla politika transferi şeklinde geliştiği görülmektedir. Ayrıca reform tarihimize baktığımızda batı merkezliliğin cumhuriyetin ilk yıllarına kadar dayandığını görmekteyiz. Örneğin 1933’de ABD’li uzmanlarca hazırlanmış Dorr Raporu, 1951 Barker Raporu gibi Türkiye’nin kamu yönetimindeki her reform hareketinin arkasında bir uluslararası örgütün desteği bulunmaktadır. Mesela Barker Raporu Dünya Bankası tarafından desteklenirken Mook Raporu ise IMF tarafından desteklenmiştir.”

Söz konusu soruya verilen cevaplara paralel bir şekilde 2000’li yıllardan sonra başlayan ve son olarak 6360 sayılı kanunla devam eden yeniden yapılanma çalışmalarının hangi saiklerle yapıldığının sorulduğu soruda Avrupa Birliği ile olan ilişkilerin önemli bir payı olduğunu vurgulayan katılımcıların sayısı (n=11) azımsanmayacak orandadır. Ancak yapılan yorumlarda birbirinden farklı vurgular dikkat çekmektedir.

MİA 1 (41,K,17): “Avrupa Birliği’ne üyelik kamu yönetimindeki reform çalışmalarında bence önemli bir etken. Bu çerçevede gerçekleştirilen reformlar, mevzuat değişiklikleri oldukça iyi gelişmelerdir.”

MİA 2 (48,E,25): “Bir yandan AB ile uyum diğer yandan da vatandaşa en iyi hizmet için yapılan reform ve yeniliklerin (...)”



MİA 3 (52,E,26): “(...) Türkiye’de de yerelleşme AB tarafından desteklenmekte ama politika transferi boyutunda değil. Ayrıca Türkiye’de yerelleşme yeni bir mevzu değildir, 12 Eylül öncesinde de vardı. Bilgi teknolojilerindeki gelişme zaten hem merkezileşme hem de yerelleşme yarattı. Bir de ülkemizde belediyeçilikten gelen yerel yönetime yakın bir iktidar, yönetim söz konusudur. Bu da göz ardı edilmemelidir.”

MİA 4 (52,E,26): “2014’lere kadar yaşanan süreç bu doğrultuydu. Ancak şu anda birçok belediye mülki idare amirlerince yönetiliyor.”

MİA 8 (49,E,24): “Bu süreçte en etkili olan düşünce AB etkisinde gelişen batı modellemesi düşünceler olmuştur. Kimisi iyi niyet içeren bu düşünceler ülkemizin yakın dönemde atlattığı badireler sonrası rafa kaldırılmış gerek yönetim gerekse genel algıda tekrar öze dönülmüştür.”

MİA 10 (53,E,29): “Avrupa hedefi yeni bir şey değil. Avrupa kendi düzenini tüm dünyada uygulamak istiyor. Türkiye de üye devlet olduğu için uyması gerekiyor bazı şeylere ama şartlar aynı değil tabi. (...)”

MİA 15 (31,E,7): “Son yıllarda yapılan birçok reform genel olarak yönümüzü her alanda AB ye dönmemizin ve batı değerlerini yönetsel anlamda da benimsememizin sonucu olarak varlık kazanmıştır. Bu sebeple gerçekleştirilen reformların ana temelinde uzun yıllardır menzimizde olan AB hedefimizin gerçekleşmesi isteği yatmaktadır. Bununla beraber reformlara neden olan yerelleşme, seçilmişlik, gibi değerler dünyanın kabul ettiği ve yönetimlerin etkinliğini verimliliğini ve hesap verilebilirliğini sağlayan etkili kavramlar olarak görülmektedir. En baştan başlayarak 6360 sayılı kanuna kadar yapılan değişikliklerin tamamının temelinde bu önemli kavramların uygulanmasıyla başarıya ulaşma çabası yer almaktadır. (...)”

MİA 19 (34,E,7): “Kısmen katılıyorum. Birtakım siyasi saikler ile yapılmış ancak şu anda hizmetlerde ciddi aksamalar yaşanmaktadır. Bu sebeple şu anda 6360 sayılı yasada değişiklikler yapılması için çalışma yapılmaktadır.”

MİA 20 (49,E,23): “Çağın gerisinde kalan, gelişmeleri yakından okuyup uygulayamayan kurum ve kuruluşların yeniden ıslahı, toplumsal karşılığı olmayan kurumların tasfiyesi, modern kamu hizmetinin gereği olan kurumların hayata geçirilmesidir. AB perspektifinde düzenleme yapılması da bu ana ekseninde olduğunu düşünüyorum.”

Yukarıdaki alıntılarda görüldüğü üzere Türk kamu yönetiminde son dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarında Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin etkisini; “olması gereken şekilde yorumlayan”, bu durumun “tarihsel boyutuna vurgu yapan”, söz konusu etkinin 2014 yılından sonra değiştiğini savunan ve

yalnızca bu etkinin değil, başarıya ulaşma gayesinin ve halka iyi hizmet sunma amacının da etkili olduğunu dile getiren birbirinden farklı görüşler bulunmaktadır.

İlgili soruya verilen cevaplarda, yapılan düzenlemelerde hedefin ne olduğuna yönelik bilgisi olmadığını dile getiren katılımcının (MİA 7) yanı sıra Avrupa Birliği'ne üyelik süreci gibi gelişmelerin etkisi olmadığını savunan katılımcılar da söz konusudur.

MİA 9 (48,E,25): "(...) Bence Avrupa Birliği iyiye doğru gidiş için bir bahane. İçsel gerekliliklerimiz bizi bir yere sürüklüyor. (...)”

MİA 17 (36,E,7): “6360 sayılı yasanın yerelde daha iyi hizmet verebilme düşüncesiyle çıktığını düşünüyorum. 2000’li yıllarda yapılan reformlar ise belediyeleri yani seçilmişleri daha da güçlendirme amacıyla yapılmış düzenlemelerdir. Seçilmişlerin belirli dönemlerde seçmen karşısına gidip hesap verdiği, atanmışların ise böyle bir kaygısının olmadığı için hizmet noktasında daha geride olacağı düşüncesi ile özellikle 6360 sayılı yasanın çıkarıldığını düşünüyorum. Yerel demokrasinin gelişmesi isteği de bu reformların hedefleri arasında olduğu kanaatindeyim.”

Yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen veriler çalışmanın önceki bölümünde yapılan değerlendirmelerle paralellik göstermektedir. Nitekim söz konusu değerlendirmelerde; tarihsel kurumsalcılık bakış açısıyla 19. yüzyılda Osmanlı'nın içinde bulunduğu durumdan çıkabilmek için yaptığı “Batı odaklılık” tercihinin patikanın (izleğin) başlangıç noktası ve gelecek üzerinde etkili olan bir tercih bir diğer ifade ile “yol bağımlılığı” olarak düşünülebileceği dile getirilmiştir. Bu değerlendirmenin izlerine MİA 7 (55,E,32)'nin “*Türk kamu yönetiminde batı odaklı bir anlayış hakimdir. Bu 200 yıllık geçmişi olan ve 80 yıllık uygulama ile de devlet politikası olarak benimseyip pekiştirmeye çalıştığımız bir husustur*” şeklindeki ifadelerinde ya da MİA 15 (31,E,7)'in “*Biz ülke olarak yönümüzü Tanzimat'tan da geriye gittiğimizde III. Selim dönemlerinden bu yana batıya açık ve seçik olarak dönmüş olduğumuzu zaten kabul etmekteyiz. Yaklaşık 300 yıllık bir dönemden bu yana tüm politikalarımızı son 50 yıllık Avrupa birliği üyelik sürecini de ele aldığımızda batı odaklı bir anlayışla belirlediğimizi açık seçik görmekteyiz. Gerek politikalar sonucu ortaya çıkan kanunlar, gerek kullandığımız dil, gerek batıya duyulan gizli hayranlık hiçbir zaman reddedilemeyecek şekilde varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Bugün kamu yönetimiz, yerel yönetim sistemimiz de dahil olmak üzere kavramları ile beraber batı menşeli kaynaklardan*

şekillenmiş bir hale bürünmüştür. Bugün yerellik, yönetim, yerinden yönetim, stratejik yönetim, vizyon misyon ve buna benzer kamu yönetimimize yön veren kavramlar açık ve seçik şekilde batı kaynaklarından idari sistemimize transfer edilmiş hususlardır. Hatta öyle ki birçokunun İngilizcesi zihnimizde daha köklü şekilde oturmuş bulunmaktadır. Bunun temelinde de şahsi kanaatimce akademik camianın yönetim kültürümüzü ve milletimizin DNA'sını anlamadan Batı'da denenilen ve başarılı olan yönetim politikalarının bizde de etkili ve başarılı olacağı inancı ile gündemimize almaları politika oluşturucularının da bu inanca uygulama desteği vermeleri yatmaktadır.” şeklindeki ifadelerinde görmek mümkündür. Benzer şekilde MİA 17 (36,E,7) de aşağıdaki ifadelerinde bu tespitle paralel değerlendirmelere yer vermiştir:

“Evet düşünüyorum. Tanzimat'tan bugüne Batı'nın Türk kamu yönetimini çok etkilediği görülmektedir. 2000 sonrası ise AB'ye girme isteği ve AB müktesebatına uyum için birçok reform batı odaklı olmuştur. Özellikle YKY anlayışı tamamen batı odaklı bir anlayıştır. Türk kamu yönetiminin geleneksel yapısını YKY anlayışı ile değiştirme isteği birçok politika transferini de etkilemiştir.”

Bu tespitlerin yanı sıra yapılan görüşmelerde katılımcıların; Türkiye'nin katlandığı maliyetler nedeniyle “Batı odaklı anlayıştan” saptığını ifade eden katılımcılar olmuştur. Bu tespit doğrultusunda katılımcılar arasında “Batı odaklı” yol bağımlılığı noktasında “kritik dönemeçler” olarak nitelendirilebilecek bir dönemden geçildiği şeklindeki bir algıdan söz edilebilir. Bu değerlendirmelerinde son dönemde özellikle Ortadoğu'da yaşanan siyasal kaos, Avrupa Birliği ile çalkantılı ve karmaşık ilişkiler⁶ gibi dışsal; Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yaşanan terör olayları, 15 Temmuz süreci gibi içsel baskıların etkisi olduğu söylenilebilir.

MİA 4 (52,E,26): “Türk kamu yönetiminde politika belirlemede Batı odaklı bir anlayışın hakim olduğunu şu an için sanmıyorum. Özellikle son dönemlerde Ortadoğu'da yaşanan siyasal kaosun ülkemize sıçratılması girişimi çok açık bir şekilde ortaya çıktıktan sonra, kendi ihtiyaçlarımız ön plana çıktı.”

MİA 6 (60,E,35): “Türk kamu yönetiminde politika belirlemede Batı odaklı bir anlayışın hakim olduğu konusunda tereddütüm var. Doğu odaklı mı Batı odaklı mı belli değil. Türkiye'nin II. Mahmut'tan beri devam etmekte olan doğal çizgisini başka yöne çevirme isteği söz konusu. Bu bir rövanş da olabilir. Karşılaşma da olabilir.”

⁶ Avrupa Birliği ile Türkiye ilişkilerine yönelik ayrıntılı durum değerlendirmesi için bkz: Türker, 2017.

MİA 8 (49,E,24): “Geçmiş dönemlerde zaman zaman etkili olan batı odaklı kamu yönetimi anlayışı yakın dönemde daha milli politikalara doğru yönelmiş, evrensel kabul gören kamu yönetin politikaları haricinde ülkemiz kendine has modellere doğru yüzünü çevirmiştir.”

MİA 9 (48,E,25): “(...) Batı hayranlığı olarak değerlendirilmemeli, Batı'nın da önüne geçmeliyiz. Churchill'in bir lafı vardır “İngiltere'nin ebedi dostu, düşmanı yoktur; pratik çıkarları vardır” diye. Dış politikada duygusallığa yer yok. Devletler arasında aşk olmaz. Bir devleti en iyi olarak görmek olmaz. O anda kimden yarar sağlanacaksa onunla ilişkilere odaklanılmalı. Pragmatik olmak lazım. Dış politika bir satrançtır ve iyi oynamak gerekir.”

MİA 12 (38,E,13): “6360 sayılı kanunun çıkmasında demokrasi- ekonomi dengesinde ekonomik kaygıların öne çıktığı görülmektedir.”

Araştırmada katılımcıların mülki idare sistemi üzerinde etkili olan yasal düzenlemelere yönelik algılarını ölçebilmek amacıyla sorulan sorulara verdikleri cevaplarda MİA 10 (53,E,29)'un “(...) Avrupa kendi düzenini tüm dünyada uygulamak istiyor. Türkiye de üye devlet olduğu için uyması gerekiyor bazı şeylere ama şartlar aynı değil tabi (...)” şeklindeki; MİA 12 (38,E,13)'nin “(...) özellikle Dünya bankası, IMF, Avrupa Birliği, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü yönlendirmesinde gelişen reform sürecinin bir sonucu olarak ortaya çıkan 6360 sayılı yasa (...)” şeklindeki, MİA 15 (31,E,7)'in “(...) gerçekleştirilen reformların ana temelinde uzun yıllardır menzilizde olan AB hedefimizin gerçekleşmesi isteği yatmaktadır. Bununla beraber reformlara neden olan yerelleşme, seçilmişlik, gibi değerler dünyanın kabul ettiği ve yönetimlerin etkinliğini verimliliğini ve hesap verilebilirliğini sağlayan etkili kavramlar olarak görülmektedir. En baştan başlayarak 6360 sayılı kanuna kadar yapılan değişikliklerin tamamının temelinde bu önemli kavramların uygulanmasıyla başarıya ulaşma çabası yer almaktadır.” şeklindeki ifadelerinde, yasal düzenlemelerde Türkiye'nin “gelişmekte olan ülke” özelliğinin ve “uluslararası bağımlılıklarının” etkisi olduğunu ve meşruiyetinin devamı noktasında kendisini çevre ile uyumlu hale getirme baskısı hissettiğini farklı biçimlerde dile getirdikleri de görülmektedir.

4.2. Mülki İdare Sisteminin Geleceğine Yönelik Algı

Çalışma kapsamında hem teorik çerçevede hem de uygulamada ortaya konulan “Batı odaklı” yol bağımlılığı sonucunda varılan yerelleşme olgusunun mülki idare sistemi açısından değişim yönünde bir baskı unsuru oluşturması durumunda

sistemin sürekliliğini sağlayacak unsurun ne olduğuna dair katılımcılara aşağıdaki sorular yöneltilmiştir.

“Yerleşme olgusuyla bağlantılı olarak mülki idare sisteminin ve mülki idare amirliği mesleğinin geleceğini nasıl değerlendiriyorsunuz? Valilik ve kaymakamlığın Tanzimat Dönemi ürünleri olup miadını doldurduğu, çağın gerisinde kaldığı ve bu nedenle kaldırılması, yerlerini seçimle gelen organlara bırakması gerektiği düşüncesine yönelik görüşlerinizi nelerdir?”

“Mülki idare sistemimizin yeniden düzenlenmesini gerekli görüyor musunuz? Görüyorsanız bu yeniden yapılanmada sizce nelere dikkat edilmeli? Hangi ilkeler ve önlemler göz önünde tutulmalıdır?”

İlk soruya verilen cevaplar incelendiğinde katılımcıların mülki idare sisteminin geleceğine yönelik yaptıkları yorumlarda farklı noktalara değindikleri görülmektedir. Katılımcıların bir bölümü mülki idare sisteminin geleceğini “gereklilik” temelli yorumlarken, bir kısmı “meslek mensuplarının yaşanan değişim karşısındaki konumunun ve tutumunun bir diğer ifade ile değişime uyarlanmalarının” önemine vurgu yapmışlardır. “Gereklilik” temelli yapılan değerlendirmelerde de mülki idare amirlerinin farklı konulara odaklandıkları dikkat çekmektedir.

MİA 1 (41,K,17): “Ben mülki idare amirliği mesleğinin miadını doldurduğu görüşlerine katılmıyorum. Çünkü son yıllarda yaşadığımız gelişmeler ve ülkemizin geçirdiği olumsuz olaylar (terör olayları, 15 Temmuz darbe girişimi vb.) göstermiştir ki, devletin ve hükümetin temsilcisi olan kaymakamlar ve valiler her zaman devletin yararına olan hizmetlerde bulunmuştur. **Yerel yönetimlerin en etkin aktörlerinden olan belediye başkanları gibi seçilmiş organlar seçmenlerin faydası ve taleplerini ön planda tutmak zorunda oldukları için, böyle bir kaygı taşımayan mülki idare amirleri tamamen tarafsız, adil ve etkin yönetimin temsilcisi olmuşlardır.** Mülki idare amirliği mesleği hakkında ömrünü tamamladığı görüşlerine sahip olan kişilerin de son yıllardaki gelişmeler üzerine bu düşüncelerinden vazgeçtiğini düşünüyorum.”

MİA 4 (52,E,26): “Devlet ve özgürlük dengesi önemlidir. Devlet olmazsa özgürlük olmaz (Suriye ve Irak vb.). Özgürlükler yetersiz olursa devlet ve toplum yeterince gelişemez. Bu denge için, bizim toplumsal yapımız için hala gerekli olduğunu düşünüyorum.”

MİA 6 (60,E,35): “Mülki idare sisteminin süreci tamamlanmadı, daha doğru

bir ifadeyle mülki idare misyonunu henüz tamamlamadı. Mülki idarenin misyonu devletle vatandaş arasında köprü olma. **Bu misyonu; görevine seçimle gelen, oy kaygısını içinde taşıyan kişilerle gerçekleştirmek çok zor.** MİA'da bu kaygı yoktur. Mülki idare amirliği kalkarsa aynı zamanda üniter devlet de tehlikeye girer.”

MİA 8 (49,E,24): “(...) Mülki idare yakın tarihte ülkemizin karşılaştığı sorunların çözümünde, yaşadığı badirelerin atlatılmasında büyük rol üstlenmiş, miadını doldurduğu şeklindeki söz ve söylemlerin tamamını boşa çıkarmıştır. Ülkemizin bulunduğu coğrafya, demografik yapısı ve etrafında yaşanan olaylar güçlü ve hâkim bir kamu otoritesini gerekli kılmaktadır. **Mülki idare amirleri söylenenlerin aksine yaşanan tüm problemleri çağın kendi dinamiği içerisinde aşmış, güçlü, adil ve tarafsız kamu yönetiminin vazgeçilmez unsuru olmuştur. (...)**”

MİA 10 (53,E,29): “Gidişat kalkacağı yönünde ama kalkarsa devlet çöker. Mülki idare devletin omurgası gibidir. **Belediyeler siyasidir, kendine oy veren yerlere hizmet götürür. Seçim sonrasında belediye başkanları alır eline sonuçları, kim bana ne kadar oy vermiş der ve ona göre hizmet götürür.** Mülki idare kalkarsa devlet parti devletine dönüşür. İnsanlar o devletin vatandaşı olma vasfını kaybederler.”

MİA 11 (37,E,12): “Bu mesleğin kaldırılması Türkiye’de ciddi anlamda yönetici açığının ortaya çıkmasına neden olacaktır. Türkiye’de yetkilerin tek elde toplanması gelişmekte olan toplumlarda sorunlar oluşturmaktadır

MİA 12 (38,E,13): “Mülki idare sistemi ve benzerleri, üniter devlet yapılanmasına sahip her ülkede devletin toprak üzerindeki asli örgütlenme biçimidir. Eğer mülki idare sistemi yoksa, var olan devlet üniter devlet değil; federal yada bölgesel devlet olarak adlandırılır. Bu manada mülki idare yalnızca 1800’lü yıllara ait değildir, 21. yüzyılda da üniter devlet olarak adlandırılan her devlet bu tarz bir örgütlenmeye sahiptir. (Örneğin Fransa, İtalya, Yunanistan)”

MİA 17 (36,E,7): “Yerelleşme kültürünün ülkemizde tam olarak yerleştiğini düşünmüyorum. Toplum olarak yerel demokrasinin gereklerini tam olarak yerine getiremediğimiz için yerelde birçok kriz ve sorun çıktığı zaman ilk olarak başvurulan yer genellikle MİA’lar oluyor.”

MİA 18 (33,K,7): “Mülki idarenin miadı hiçbir zaman dolmaz dolmayacak da. Çünkü yapılan birçok araştırmaya göre toplumda en güvenilir makamlar kaymakamlık ve valilik.”

Katılımcıların Türkiye açısından mülki idare sisteminin gerekli olduğunu dile getirirken kullandıkları ifadelerde “ülkede son yıllarda yaşanan olumsuz siyasi



gelişmelere”, “ülkenin üniter devlet özelliğine ve bulunduğu coğrafyaya”, “meslek mensuplarının yöneticilik özelliklerine”, “ülkedeki gelenek ve siyasi kültüre” ve “halkın atfettiği öneme” vurgu yaptıkları görülmektedir. “Gereklilik” temelli yapılan değerlendirmelerin çoğunda “belediye başkanları özelinde seçimle göreve gelen organlara yönelik olumsuz algının” önemli bir etken olduğu da görülmektedir.

Mülki idare sistemin geleceğine yönelik “değişime uyarlanma” temelli değerlendirmelerde mülki idare amirlerinin mesleklerinin meşruiyetinin devamı için kendilerine biçilen yeni roller çerçevesinde yaşanan sürece ayak uydurulması gerektiğini vurguladıkları görülmektedir.

MİA 2 (48,E,25): “(...) Mülki idarenin çağdaş gelişmelerle kamu yönetiminin yeni alanları olan güvenlik yönetimi, yoksullukla ve işsizlikle mücadele yönetimi, sosyal politikalar yönetimi, kapsayıcı yönetim, göç yönetimi, sınır yönetimi vb alanlarda kendisini geliştirip yenileyebildiği ölçüde önemini koruyacaktır.”

MİA 14 (37,E,7): “Yerel hizmetlerin tamamının o yörenin insanlarınca seçilen yerel organlara verilmesi gerektiğini düşünüyorum. Asayiş, sağlık, eğitim gibi üniter devletin merkezi kamu hizmetlerinden sorumlu olacak şekilde mülki idarenin devam etmesi gerektiğini ve devam edeceğini düşünüyorum. Bu bağlamda Tanzimat ile başlayan sürecin miadını doldurduğunu düşünmüyorum.”

MİA 20 (49,E,23): “Toplumun ihtiyaçları doğrultusunda sunulan kamu hizmetlerinin niteliği iyi incelendiğinde, bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce; bazılarının merkezi yönetimin taşra teşkilatlarınca yerine getirilmesinde bir sakınca yoktur.”

Mülki idare sistemine yönelik yapılacak düzenlemelerin içeriğine katılımcıların çoğu; 2000 yılında İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi işbirliği ile gerçekleştirilen Mülki İdare Araştırması sonuçlarında da yer verildiği üzere⁷ “mevzuat” temelli yaklaşmış olmakla birlikte aşağıda ifadelerine yer verilen katılımcıların “mülki idare amirlerinin niteliğine ve zihniyetine” vurgu yaptıkları görülmektedir.

MİA 4 (52,E,26): “Mevcut durum iyi hizmet sunmak için yeterli, önemli olan mevcut durum olanaklarının verimli kullanılabilmesidir.”

MİA 18 (33,K,7): “(...) Sadece kanun çıkarmak, kanunu değiştirmek,

⁷ Detaylı bilgi için bkz: Emre, 2002, s. 281-301.

yönetmeliklerle ve diğer mevzuat düzenlemeleriyle uğraşmak sorunu çözmüyor. Mevzuatla birlikte, hatta mevzuattan önce zihniyeti değiştirmek gerekiyor. Zihniyet değişmeyince, siz hangi kanunu çıkartırsanız çıkartın, hangi yönetmeliği değiştirirseniz değiştirin, uygulama aşağı yukarı aynı kalıyor. Bu bakımdan Türkiye'nin 'sistem reformuyla' özellikle 'yönetici reformuna' da gerçekleştirmesi gerekir. Kurumsal organizasyon olarak idareyi yenilemek nispeten kolayken, idare-i maslahatçı anlayışı değiştirmek çok zordur. (...)"

SONUÇ

Devletin toprak üzerindeki belirişi olarak mülki idare sistemi köklü tarihsel mirasına rağmen özellikle 2000'li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının dolaylı etkisi nedeniyle önemli bir dönüşüm sürecine girmiştir. Söz konusu yasal düzenlemeler neticesinde yerel yönetimler üzerinden taşraya yetki ve sorumluluk aktarımı, aynı örgütsel alanda hizmet sunan birimler olarak mülki idare açısından varlığının sorgulanması şeklinde sonuç bulmuştur. Konu hakkında yapılan sınırlı sayıdaki akademik çalışmalar incelendiğinde kuramsal bir bakış açısı eksikliği göze çarpmış ve bu doğrultuda çalışmada bütüncül bir çerçevede mülki idare sisteminin, tarihsel kurumsalcılık çerçevesinde analiz edilmesi ve elde edilen bilgiler neticesinde mevcut durumu ve geleceği hakkında öngörülebilir bulunulması amaçlanmıştır. Çalışmada, tarihsel kurumsalcılığın en temel varsayımı olan ve geçmiş zamanda yapılan bir tercihin daha sonraki süreç ve olaylardaki sürekliliğine ve bu süreklilik sağlandıkça farklı bir tercih yapma, farklı bir yola girme ihtimalinin giderek azalmasına vurgu yapan "yol bağımlılığı" olgusundan faydalanılmıştır. Nitekim mülki idare sisteminin mevcut durumu ve geleceği ile ilgili yapılacak öngörülerde mülki sistem açısından "yol bağımlılığı" olarak nitelendirilebilecek bir durumun varlığı önemli veriler sağlayacaktır.

Çalışma bu amaç doğrultusunda dört bölümden oluşturulmuştur. İlk bölümde tarihsel kurumsalcılığın teorik çerçevesine yer verilerek mülki idare sistemine bakış açısı oluşturulmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde ise mülki sistem açısından "yol bağımlılığının" var olup olmadığı sorusuna yanıt bulabilmek amacıyla mülki idarenin tarihsel geçmişi irdelenmiş ve Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Dönemi ile birlikte "Batı odaklılık" noktasında bir tercihin yapıldığı ileri sürülmüştür. Ancak bu tercihin bir yol bağımlılığı olarak nitelendirilebilmesi sürekliliğinin sağlanmış olmasına bağlı olduğu için çalışmanın üçüncü bölümünde



mülki idare açısından ciddi bir dönüşümün yaşandığı 2000 yılı sonrasında mülki idare sistemi üzerinde etkili olan temel yasal düzenlemeler ve gelişmeler irdelenmiş; Osmanlı Dönemi ile 2000 yılı sonrasında mülki idare üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak etkili olan kararlar açısından “Batı odaklılık” noktasında bir paralellik olduğu ifade edilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise mülki idare sisteminin kalbi konumunda bulunan mülki idare amirlerinin yapılan tespitlere yönelik algısını ölçebilmek amacıyla Mayıs 2017-Ekim 2017 tarihleri arasında vali, vali yardımcısı, kaymakam ve İçişleri Bakanlığı’nda mülki idare amiri olarak görev yapan 20 kamu görevlisi ile yapılan görüşmelerden elde edilen nitel verilere yer verilmiştir.

Görüşmelerden elde edilen veriler ve çalışmanın teorik kısmında ortaya konan bilgiler ışığında mülki idare sisteminin değişimi ya da sürekliliği üzerinde belirleyici olan ve arka planında taklitçi, normatif ya da zorlayıcı baskıların var olduğu politika kararlarında “Batı odaklı” yol bağımlılığının etkisinin bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak bu etkinin mülki idare sistemi açısından dolaylı olduğu, siyasi karar vericiler nezdinde devletin mülki idare sistemine yönelik rolünün belirsiz olduğu bir diğer ifade ile mülki idare sistemindeki değişimin; çoğunlukla yerel yönetim yasalarında gerçekleşen değişiklikler etkisinde örgütsel alanda var olan yerleşik ilişkiler nedeniyle gerçekleştiği tespiti yapılmıştır. Bunun yanı sıra mülki idarenin geleceği açısından siyasi karar vericilerin “Batı odaklı yol bağımlılığı” etkisinde yaptıkları tercihlerin süreklilik arz etmesi durumunda sistemin değişimi yönünde önemli bir baskı unsuru oluşturacağı; son dönemde yaşanan içsel ve dışsal gelişmeleri, bağlı olunan yolu değiştirecek “kritik dönemeçler” olarak nitelendirmenin olası olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Söz konusu değişim baskısına karşılık mülki idare sisteminin geleceğinde mülki idare amirlerinin değişime uyarlanmasının önemi ise yapılan görüşmelerde açıkça karşılaşılan bir sonuç olmuştur. Bu anlamda “Batı odaklı” yol bağımlılığı neticesinde değişim baskısına maruz kalan mülki idare sisteminin sürekliliğinin temini için mülki idare amirlerinin yaşanan değişim sürecine ayak uydurması ve kendilerine verilen yeni görevleri içselleştirmesi gerekmektedir. Nitekim 2000 yılı sonrası mülki idarede yaşanan değişimin devlette yaşanan değişimin izdüşümü olduğunu ve mülki idarenin geleceğini incelemenin devletin geleceğini anlamak adına önemli ipuçları vereceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Mülki idare sistemi ve mülki idare amirliği mesleğine yönelik bundan sonra yapılacak çalışmalarda; 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum sonucunda cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçişin etkisinin de irdelenerek bu çalışmanın kapsamının geliştirilmesi önerilmektedir. Bununla birlikte hem yerel yönetim kanunlarındaki değişiklikler hem de hükümet sistemi değişimi doğrultusunda konumları, yetkileri ve görevleri noktasında dolaylı bir değişim yaşayan mülki idare sistemine ve mülki idare amirliği mesleğine yönelik İl İdaresi Kanunu ve Personel Kanunu'nda doğrudan bir düzenleme yapılmasının mülki idarenin konumunun ve geleceğinin açıklığa kavuşması noktasında önem arz ettiği de söylenilebilir.

KAYNAKÇA

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2017). Türkiye'de Kadın. Ankara: Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, <https://kadininstatusu.aile.gov.tr/uygulamalar/turkiyede-kadin>, Erişim Tarihi: 25.12.2017.

Akdağ, M. (2014). Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi (2. Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Akyılmaz, B. (1999). Osmanlı devletinde merkezden yönetimin taşra idaresi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4, 127-156.

Apan, A. (2015). Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Apan, A. (2016). Bütünşehir modeli ve taşra yönetimine etkileri. Çağdaş Yerel Yönetimler, 25 (1), 1-24.

Arabacı, A. (Bahar 2008). Avrupa Birliği'nde çıkar temsilinin gelişimi. Uluslararası İlişkiler, 5 (17), 73-103.

Baum, A. C. J. ve Rowley, J. T. (2002). Organizations: an introduction (Edited by: Joel A. C. Baum), Companion to Organizations, Oxford: Blackwell.

Bora, T. (2007). Türkiye'de siyasi ideolojilerde ABD/Amerika imgesi. (Editörler: Tanıl Bora ve Murat Gültekinil) Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Cilt 3: Modernleşme ve Batıcılık. İstanbul: İletişim Yayınları, 147-169.



Boztepe, M. (2013). Türkiye'nin Yönetim Yapısında Mülki İdare Amirliği Mesleği. Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

Büyüköztürk, Ş., Çakmak, K. E., Akgün, Ö. E., Karadeniz, Ş. ve Demirel, F. (2008). Bilimsel Araştırma Yöntemleri. Ankara: Pegem Akademi.

Efe, M. ve Aydın, Sılaydın B. (2009). İdari sınırlara dayalı planlamanın değiştirilebilirliği ve havza temelli il sınırları önerisi. Ege Coğrafya Dergisi, 18 (1/2), 73-84.

Emre, C. (2002). Mülki yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi tartışmalarına genel bir bakış. (Editör: Cahit Emre). İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdare'nin Geleceği. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 281-301.

Eryılmaz, B. (2010). Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme. İstanbul: İşaret Yayınları.

Farrall, S., Gray, E., Jennings, W. ve Hay, C. (January 2014). Using Ideas Derived from Historical Institutionalism to Illuminate the Long-term Impacts on Crime of 'Thatcherite' Social and Economic Policies: A Working Paper. https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.339300!/file/WorkingPaper1HistoricalInstitutionalism.pdf, Erişim Tarihi: 17.02.2017.

Fişek, K. (1976). Giriş. (Editör: Kurthan Fişek). Toplumsal Yapılarıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği-Sistem ve Sorunlar. Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 1-2.

Gorges, J. M. (2001). The new institutionalism and the study of the european union: The case of the social dialogue. West European Politics, 24 (4), 152-168.

Gürel, E. (2010). Turkey and the West: Change in Continuity?-A Two-way Approach to Turkey's Relations with the West. <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/1608265>, Erişim Tarihi: 27.02.2017.

Güzelsarı, S. (2007). Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü: Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Kalkan, B. (2015). Yeni kurumsal siyaset. Gaziantep University Journal of Social Science, 14 (3), 559-583.

Karabekir, H. M. (2016). Çocuk Refahı Alanında Çalışan Sosyal Hizmet Uzmanlarının Savunuculuk Uygulamaları. Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Karpat, K. (2014). Osmanlı Modernleşmesi-Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus. İstanbul: Timaş Yayınları.

Keskin, Ertürk N. (2007). Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye’de İllerin Yönetimi. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Kümbetoğlu, B. (2008). Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma. İstanbul: Bağlam Yayınları.

Loughlin, J. (2009). The ‘hybrid’ state: Reconfiguring territorial governance in Western Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 10 (1), 51-68.

Mardin, Ş. (2009). Türk Modernleşmesi- Makaleler 4. İstanbul: İletişim Yayınları.

Oğuzlu, T. (2008). Middle easternization of Turkey’s foreign policy: Does Turkey dissociate from the west? *Turkish Studies*, 9 (1), 3-20.

Ortaylı, İ. (1976). Türkiye’de taşra yönetim ve yöneticiliğinin evrimi. (Editör: Kurthan Fişek). *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği-Sistem ve Sorunlar*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 3-22.

Ortaylı, İ. (2005). İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı. İstanbul: Alkım Yayınevi.

Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.

Özer, B. ve Ökmen, M. (2013). Türkiye’de yerel yönetimler: yapısal-işlevsel görünüm, sorular ve arayışlar. (Editörler: Mustafa Ökmen ve Mustafa Elma). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*. İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, 15-60.

Pamuk, Ş. (1984). Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi (1820-1913). Ankara: Yurt Yayınları.

Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.



Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.

Sander, O. (2006). *Türkiye'nin Dış Politikası (Foreign Policy of Turkey)*. İstanbul: İmge Yayınevi.

Sarantakos, S. (1993). *Social Research*. Basingstoke: Macmillan Education Australia.

Sencer, M. (1984a). Tanzimat'a kadar Osmanlı yönetim sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 17 (2), (Haziran), 21-44.

Sencer, M. (1984b). Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat sonrası siyasal ve yönetsel gelişmeler, *Amme İdaresi Dergisi*, 17 (3), 46-71.

Sewell, W. (1990). Three temporalities: Toward a sociology of the event. *CSST Working Paper*, 58, 1-35.

Skowronek, S. (1982). *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sönmezoğlu, F. (2004). Türkiye Cumhuriyeti'nin dış politikasında süreklilik ve değişim. (Editör: Faruk Sönmezoğlu). *Türk Dış Politikasının Analizi*. İstanbul: Der Yayınları, 1045-1051.

Şahan, G. (2012). *Almanya'da İlkokullara Devam Eden Türk Öğrencilerin Başarılarını Etkileyen Faktörlerin Nitel Bir Analizi*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

Şimşek, A. ve Cantimer, A. M. (2017). Osmanlı kurucu idaresinin temsilcilerinin (Gaziyan-ı Rum) ve İzmit ve çevresinin (Nikomedy) Cumhuriyet dönemi ders kitaplarına yansımaları. *Uluslararası Gazi Süleyman Paşa ve Kocaeli Tarihi Sempozyumu- III Bildiriler Kitabı*. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı Yayınları.

Taşçı, D. (2013). Örgüt kuramlarına giriş. (Editörler: Deniz Taşçı ve Erkan Erdemir). *Örgüt Kuramı*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi. 3-29.

Uslu, A. (2014). *2000'li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri*.

Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Vergin, N. (2014). Siyasetin Sosyolojisi- Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar. İstanbul: Doğan Egmont Yayıncılık.

Yalçındağ, S. (1970). Kamu yönetim sistemimizin tarihsel evrimi üzerine notlar. Amme İdaresi Dergisi, 3 (2), 20-57.

Yücel, Y. (1974). Osmanlı İmparatorluğu'nda desantralizasyona (adem-i merkeziyet) dair genel gözlemler, Belleten, XXXVIII (152), 657-708.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, Erişim Tarihi: 04.02.2017.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>, Erişim Tarihi: 04.02.2017.

5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/01/20050128-1.htm>, Erişim Tarihi: 05.02.2017.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, Erişim Tarihi: 05.02.2017.

5393 Sayılı Belediye Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 05.02.2017.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>, Erişim Tarihi: 05.02.2017.

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf>, Erişim Tarihi: 05.02.2017.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, Erişim Tarihi: 05.02.2017.

2000 Regular Report. http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/Turkey_Progress_Report_2000.pdf, Erişim Tarihi: 10.02.2017.



5393 Sayılı Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf>, Erişim Tarihi: 15.02.2017.

5286 Sayılı Kanun Genel Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0915.pdf>, Erişim Tarihi: 20.02.2017.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d03/c010/b054/tbmm030100540168.pdf>, Erişim Tarihi: 04.03.2017.

