

OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU YÖNETİMDE MERKEZİYETÇİLİK-ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK ÜZERİNE BİR İNCELEME

AN ANALYSIS ON CENTRALISM-DECENTRALISATION IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION FROM OTTOMAN EMPIRE TO PRESENT

***Öğr.Gör.Mustafa LAMBA**

ÖZET

Bu çalışmada Osmanlı İmparatorluğundan günümüze Türk Kamu Yönetiminde merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik konuları incelenmiştir. Yapılan reformlarla bu konularda nasıl bir değişim yaşandığı ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Merkeziyetçilik, Adem-i Merkeziyetçilik, Kamu Yönetimi

ABSTRACT

In this study, centralism-decentralization issues was examined in Turkish Public Administrations from Ottoman Empire to present. How a change this issues to occur was made findings to introduced reforms.

Keywords: Centralism, Decentralization, Public Administration

GİRİŞ

Hem coğrafi hem de ekonomik olarak dünyanın en gelişmiş yapısına sahip olan Osmanlı Devleti Fatih Sultan Mehmet ve Kanuni Sultan Süleyman dönemlerinde gerek devlet teşkilatı gerekse sosyal ve ekonomik olgunluğa erişmiştir. Ancak ilerleyen dönemlerde devlet yapısındaki bozulma ile birlikte gerileme dönemine girmiştir. XVI. Yüzyıldan sonra dünyadaki hızlı gelişmelere ayak uyduramamış ve yönetim yapısında sıkıntılar baş göstermiştir. Ülkede dönemin aydın kesimleri devlet teşkilatında reformların yapılmasını savunurken, bazı kesimler de yabancılardan öğrenilebilecek herhangi bir şeyin olmadığını düşünmekteydiler. Fakat ülkenin her yerinde yolsuzluklar artmış, rüşvet ve kayırmacılık hat safhaya ulaşmıştır.

Merkeziyetçi yönetim anlayışının yol açtığı bürokratik devlet yapılanması sonucu kamuda, hantal, kırtasiyeci, hiyerarşik bir hizmet anlayışı süregelmiştir. Bürokrasinin yol açtığı sıkıntılar günlük hayatın her alanında hissedilmektedir. Türkiye’de zaman zaman girişilen reform çabaları sorunlara çare olmaktan uzak kalmıştır. Ancak son yıllarda uluslar arası diyalogların baskısıyla ciddi nitelikte adımlar atılmaya çalışılarak, kamu yönetiminde

*Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Tefenni Meslek Yüksekokulu,
mlamba@mehmetakif.edu.tr

yetki devri ve yerleşmenin önü açılmak istenmektedir. Bu girişimler kısa vadede olmasa da orta vadede olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

Bu çalışmada, Osmanlı zamanından başlayarak Türkiye Cumhuriyetinde de etkisini devam ettiren merkeziyetçi yönetim anlayışı ile bu anlayışı değiştirmek için adem-i merkeziyetçilik adına gerçekleştirilen girişimler tarihsel süreç içinde değerlendirilmektedir.

1.TANZİMATTAN CUMHURİYET DÖNEMİNE KADAR MERKEZİYETÇİLİK

Osmanlı Devletinde çöküşün öncelikli sebepleri arasında tımar sisteminin getirdiği toprak yapılanması gelmektedir. Osmanlı'daki toprak sistemi hem elit bir sınıfı ortaya çıkarmış hem de, gerek halk üzerinde gerekse devlet otoritesi üzerinde büyük güçler ve yaptırımlar sağlamıştır (Karpat, 2000, s.120). Devletin siyasi ve idari yapılanması da bu sistem üzerine odaklanmıştır.

Gerileme döneminde Osmanlı'nın bürokratik yapısı da değişim yaşamıştır. Merkezi yönetim gelirleri azaldığı için doğrudan vergileme terk edilmiş, iltizam sistemine geçilmiştir. Bununla birlikte bürokrat eğitimi de zayıflamış ve gücü azalmıştır. Eşraf ve ayan olarak bilinen yerel seçkinler grubu siyasal güç üzerinde etkinliğini arttırmıştır (Aslan ve Yılmaz, 2001, s.289).

XVIII. yüzyılda sancak yönetimleri yer almaktaydı. Tımar sisteminden iltizam sistemine geçilmesiyle vezir rütbesine sahip kişiler çoğaldı, ancak bunlara uygun görevler bulunamıyordu. Vali olması gereken fakat boş eyalet bulunamadığı için ataması yapılamayanlara birkaç eyaletin geliri arpalık olarak dağıtmaya başlandı. Bu yolla sancaklar, vekillerin ve güçlü beylerin yönetimi altında idare edilmeye başlandı (Ökmen, 2007, s.1). Yaşanan değişimler sonucu yönetimde yozlaşmalar başladı. Padişahın mutlak gücü azaldı ve idarenin hâkimiyeti son derece zayıfladı. Çare Avrupa'da ve batılılaşmada aranmaya başlandı. Bu yolla Avrupa'da yer alan kurumlar aynen Osmanlı'da da uygulanmaya çalışıldı. Tabii bu değişim bazı reform ve islahat çalışmaları ile adapte edilmek istenmiştir.

Osmanlı Devletinde yönetim alanındaki zayıflamanın ve bozulmanın bazı sebepleri vardır. Bu sebepleri ana başlıklar altında aşağıdaki sınıflandırmak mümkündür.

1.1.Sanayileşme Ve Modernleşmenin Etkileri

Avrupa toplumlarında XVII. Yüzyılda başlayan sanayileşme hamlesi etkisini, bilim, teknoloji ve yönetim alanında ağırlıklı olarak hissettirmiştir. Özellikle tarıma dayalı üretimin yerini makine üretimi almaya başlamasıyla Avrupa'da feodal yapı yeni toplumsal ve kurumsal sınıflara dönüşme trendine girmiştir. Yeni bir işçi sınıfı ve bunun karşısında özel işletmelerin çoğalmasıyla yeni bir zengin sınıf doğmuştur. Kilisenin toplum ve yönetim üzerindeki etkinliği azalmıştır. Kralların gücü zayıflamış ve demokrasi söylemleri gündemde yer almaya başlamıştır. Avrupa'daki merkeziyetçi anlayıştan yerleşmeye doğru bir geçiş olduğu söylenebilir. Dünyanın çeşitli yerlerindeki yönetimler de siyasi ve idari anlamdaki bu değişimlerin dışında kalamayacaklarının farkına varıp girişimlere başlamışlardır.

Osmanlı devleti ise, batı toplumunun modernist ve batılılaşma çabalarından kendini alamamıştır. Amaç hem Avrupa karşısında eski gücüne sahip olmak hem de Avrupa'ya benzeyerek dünyadan dışlanmamak olarak belirtilebilir. Bu dönemin ilginç tarafı, gerek Avrupa gerekse Osmanlı'da bir merkezîyetçilik çağı olmasına rağmen uygulamaların adem-i merkezîyetçi anlayışta olmasıdır.

1.2.Yönetimde Modernleşme Çabaları

İdari ve ekonomik alanda yaşanan gelişmelerin kendini iyice hissettirmeye başlamasıyla XIX. yüzyıl Osmanlı devletinde reformlar çağı olarak yerini almıştır. III. Selim'in başlattığı yenilik hareketleri II. Mahmut döneminde yoğunlaşmıştır. Ülkede batılılaşma düşüncesinin yer etmeye başladığı bu çağda devlet idaresine modern anlamda girişimler damgasını vurmuştur.

Ülkede modern bir yönetim kurulması hususunda yenilikler getiriliyordu. Osmanlı'nın merkezîyetçi ve patrimonyal bürokratik yönetim geleneğine karşın adem-i merkezîyetçiliğin temelini oluşturan yerel yönetim anlayışı ön plana çıkmaktaydı. II. Mahmut döneminde yerel yönetimlerin ilk tohumlarının atıldığını söylemek yanlış olmaz. Tanzimat'ın ilanından önce şimdiki anlamıyla anayasal düzenlemeler olmadığı için, bu yönetim birimlerinin ilk anayasal kaynağını Tanzimat dönemi reformları teşkil eder (Parlak, 2007, s.1).

Reformların yapılabilmesi için öncelikle mali kaynağa ihtiyaç vardı. Ancak gelirlerin tespiti ve toplanabilmesi için de mali sistemin yeniden düzenlenmesi gerekiyordu. Bu maksatla, Tanzimat fermanı iltizam sistemi yerine muntazam bir vergilendirme sistemi öneriyordu (Ökmen, 2007, s.1).

1.2.1.1839 Gülhane Hattı Humayunu (Tanzimat Fermanı)

Osmanlı devleti batılı ülkelerdeki milliyetçilik, sanayileşme ve ulus devlet söylemlerinin etkisiyle, varlığının devamlılığı için kapsamlı ve köklü değişiklikler yapmak zorunda kalmıştı. Bu amaçla, II. Mahmut'un hazırlığına başladığı Tanzimat Fermanı, 1839 yılında Mustafa Reşit Paşa'nın Gülhane Hattı Humayunu'nu okumasıyla vuku bulmuştur (Sencer, 1984, s.46).

Eyalet sistemini temel alan taşra örgütlenmesi yerini Fransa'dan örnek alınan vilayet sistemine bırakacaktır. Bu anayasal hareket Osmanlı'nın ilk kez yönetsel alandaki yeniden düzenleme gereksinimi sonucu başlamış ve Devletin siyasal-bürokratik kurumlarının değişimi için önemli bir adımdır (Parlak, 2007, s.1). Gerek Tanzimat fermanı gerekse yönetsel sistemi düzenlemeye yönelik girişimler temsil ve yasama işlevlerine sahip kurumların gelişmesi yoluyla genel olarak salt anayasal hükümete katkı sağlamış, öte yandan Osmanlı devletindeki çeşitli halkların ve memleketlerin bu dönemde üstü kapalı ya da açık olarak anayasal haklar elde etmelerine kaynaklık etmiştir (Carter, 1994, s.189).

Tanzimat ile gelenekçi ve şeriatçı devlet anlayışından çok fazla ödün vermeden, devlet telakkisinde ve idari görüntüde modern kavramlar getirilmiş, idare yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır (İnalçık, 1996, s.359). İltizamın yerini Bab-ı Alinin taşraya tayin ettiği muhassıllar aldı. Taşrada

muhassıllara mali düzeni sağlamada yardımcı olacak muhassıllık meclisleri kuruldu. Eyaletlerde bu görevi valiler yerine getirmekteydi. Beklenen verim alınmadığından zamanla bu sistem kaldırıldı, meclisler kapatıldı ve yerini memleket meclisleri aldı. Sancaklarda meclis başkanı kaymakam, vilayetlerde ise valilerdi. Bu yapılanmanın 1842-1849 yılları arasında Tanzimat'ın taşra örgütlenmesinde önemli etkileri olmuştur (Çadırcı, 1993, s.4).

Eğitim tıp ve askeri alanda yapılan yenilikler neticesinde padişaha bağlılığın şekli, kul bürokrasisinden merkezi bürokrasiye geçiş olmuştur. Bu dönemin önemli gelişmelerinden biri de, II. Mahmut'un Sened-i İttifak'ı imzalamasıdır. 1808 tarihli belgede Ayan'ın ve padişah temsilcilerinin imzası vardır. Ayan'ın hak ve özgürlükleri düzenlenirken padişah Ayan'ın güvenliğini sağlayacak, Ayan'da padişaha bağlılık sözü verecektir. Sened-i İttifak bir taraftan bozulan taşra düzeni üzerinde zayıflayan devleti yeniden merkezileştirirken, diğer taraftan ise, Ayan'a verilen haklar sonucu padişahın yetkilerinin yerel yönetimlere dağıtılmaya başlanmasıyla adem-i merkeziyetçi bir anlayış ikilemi göstermiştir (Kongar, 1985, ss.67-68).

İnalcık'a göre; Sened-i İttifak, büyük Ayan'ın devleti kontrol altına alma girişimidir. Gülhane Hattı ise ona karşı padişahın mutlak otoritesini savunarak merkeziyetçi devlet idaresinin, başka deyişle bürokrasinin yönetime mutlak bir şekilde el koymasını (İnalcık, 1996, s.343).

Sened-i İttifak Osmanlı'da güçlü bir merkezi devletin varlığını tehdit etmiş, padişahın ve merkezi devlet bürokrasisinin tepkisini almıştır. Hatta Sened-i İttifak'ı İngiliz Magna Carta'sına benzetenler de vardır. Avrupa'da XVIII. Yüzyıl sonrası sanayi hamleleri ile Osmanlı'daki gerileme ve bu gelişmelerden uzak kalma neticesinde Osmanlı'nın merkeziyetçi bir yönetim yapılanmasına gitmesi kaçınılmaz olmuştur (Ökmen, 2007, s.5). Ancak hem merkeziyetçi bürokratik ve otokratik gelişmeler olurken hem de adem-i merkeziyetçi gelişmeler yaşanmaktaydı. Merkeziyetçilik çağında yerel yönetimlerin gelişmeye başlaması Türkiye için yerel yönetim geleneğinin başlangıcı sayılır. Muhassıllık meclisleri merkezi idarenin taşradaki örgütlenmesi olması ve bu meclislerde yerel temsilcilerin seçim ve atama yoluyla gelmeleri bu başlangıcın doğuşudur. Bu meclisler merkez adına mali konularda çalışıyorlar ancak ortak idare ve siyasal konularda kanaat beyan edip irade kullanmaları ile de yerelleşmeye gidişi başlatmışlardır (Ortaylı, 1985, s.31).

Merkeziyetçilik ve bürokratikleşme, Tanzimat dönemi yönetiminin temel özelliğini oluşturması ile birlikte uygulamada çeşitli sıkıntılara yol açmıştır (Eryılmaz, 1992, s.12). Modernleşme hareketleri ile Osmanlı devleti örgüt yapılarında büyüme hızlanmış ve devlet faaliyetlerinde uzmanlaşma ile merkez ve yerel yönetimlerde şubeleşmeyi başlatmıştır. Merkezi hükümet ise, sanayi, askeri, eğitim her alanda insiyatifi elde tutma eğilimindedir. Tanzimat döneminde batılı kurum ve sistemlerle geleneksel Osmanlı kurum ve sistemleri uzlaştırılmaya çalışıldığı zaman da bazı çatışmalar yaşanmıştır. Değişim yapmak, hele Osmanlı gibi otokratik ve batılı ülkelere hiç benzemeyen bir devlette oldukça zordur. Osmanlı'da önceki yüzyılda gerçekleştirilen ıslahat hareketleri ülkenin içinden bir olgu iken, Tanzimat batı yani dış kaynaklı idi. Batıda hak arama mücadelesinin gelişmesine dayalı

olarak idari ve siyasi değişimler halktan yönetime doğru bir mücadelenin sonucu iken, Osmanlı'da ise durum tam tersi olarak tepe yönetimden halka empoze edilme teşebbüsü şeklindedir.

Batılı lkeler tarzında merkezi ve taşra örgütlenmesi anlayışına geçişin ilk tecrübesi ve örneğini teşkil eden Tanzimat ile devlet sadece vergi toplama, adalet dağıtma ve asker besleme, merkezli olmaktan çıkmış, eğitim, sağlık, ekonomi ve bayındırlık işlerini de ifa etmeye başlamıştır (Acun, 1999, s.158). Bu değişimlerin en önemli aracı da bürokrasi olmuştur. Bürokrasi toplumu yönlendirme aracı olarak yeni kurallar uygulamaya konulmasını gerektirmiştir (kmen, 2007, s.8). Çünkü merkezi yönetimi güçlendirme girişimleri ile merkeziyetçilik artmış ancak, merkezi erk padişapta değil de, reformlara öncülük eden brokratlarda yoğunlaşmıştır (Mardin, 1996, s.126).

Tanzimat dönemiyle birlikte "Yeni Osmanlı"lar ve "Prens Sabahattin" taraftarları olarak iki farklı gruplaşma ve tepki oluşturdu. Yeni Osmanlı'ların görüş ve düşünceleri homojen değil oldukça renkli bir yapıya sahipti. Bir taraftan batılılaşmayı savunurken, diğer taraftan bunun İslami temeller esas alınarak yapılması gerektiğini savunuyorlardı. Temsili yönetim anlayışına önem vermelerine rağmen, merkeziyetçiliğe bağlılıklarını sürdürmüşlerdir.. Prens Sabahattin taraftarları ise batılı ülkelerin Osmanlı'ya müdahalesine karşı çıkmışlardır.

Aslında her iki cephe taraftarları da meşrutiyetçi ve laik düşüncededirler. Prens Sabahattin'in Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyetinin 1906 tarihli programına göre; yerinden yönetim sağlanacak, il genel meclis üyelerini halk seçecek ve merkezi yönetim de halkın seçtiği temsilcilerden oluşacaktı. Yerel yöneticiler halkın nüfus dağılımı dikkate alınarak seçilecekti. Bu fikirler ile devlette, adem-i merkeziyet talep eden liberal düşünceye uygun bir yapı oluşturulmak istenmektedir. Prens Sabahattin, merkeziyetçi yönetim yapısında bürokrasinin gelişmesinin engellendiği, yerinden yönetimin gerekliliğini iddia ederken, sebep olarak da; bir vilayetteki idare usulünün diğer bir vilayette aynen uygulanmasının mümkün olamayacağını ileri sürmektedir. Merkeziyetçi anlayış özgürlüğü kısıtladığı, çoğunluğun azınlık tarafından baskı altında tutulup yönetildiği bir yapı olarak görülmektedir (kmen, 2007, s.14).

Osmanlı'nın 1908-1912 döneminde liberalizmi yoğun olarak tartıştığı bir dönemdir. Ancak liberalizm bir fikir çabasının ürünü olarak değil, batıdan bir esinlenme ile hayat geçirilmiştir. Devleti-Seçkinci gelenek olarak bilinen İttihat Terakkiciler Bab-ı Ali baskısıyla iktidara el koymuşlardır. Ülkenin yönetimi bürokrasinin eline geçmiştir. Ancak bürokratların arkasında yeterli halk desteği yoktu. Merkeziyetçi düşünce anlayışları ile devletin her alanda etkin olmasını sağlamaya çalışıyorlardı. İttihatçılar Cumhuriyetin kuruluşunda da etkin bir rol üstlenmişlerdir. Atatürk'ün yakın çevresi çoğunlukla ittihatçı dönemin askeri bürokratlarından oluşturmaktadır. Bu nedenle Cumhuriyetin siyasi, idari, kurumsal, sosyal ve ekonomik yapılanmasında önemli etkileri olmuştur (Toprak, 1995, s.7).

1.2.2.1864 Vilayet Nizamnamesi

1864 Vilayet Nizamnamesi Avrupalı devletlerin Osmanlı sınırları içinde yer alan Hıristiyan toplulukların yaşam koşullarının bozukluğu iddialarının önüne geçmek üzere yürürlüğe konulmuştur (Parlak, 2007, s.2). İlk düzenlemeler Mithat Paşanın valilik yaptığı Niş, Silistre ve Vidin vilayetlerinin oluşturduğu Tuna vilayetinde uygulanmış, başarı sağlanınca uygulama alanı genişletilmek istenmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi sonucu il bazında teşkilatlanmalar yaygınlaştırılmıştır.

Aslında Osmanlı'da ilk taşra örgütü 1861 yılında Lübnan'da kurulmuştu. Avrupa'nın baskıları sonucu hükümet Lübnan'a özerk statü vererek Cebel-i Lübnan Nizamnamesini yayınlamıştı. Cebel-i Lübnan yönetimine başkentten bir Hıristiyan mutasarrıf tayin edilecekti. Bu özel statü Bab-ı Aliyi 1864 nizamnamesini çıkarmaya itmiştir (Eryılmaz, 1997, s.47). Nizamname ile illerin, güvenlik, idare maliye ve politik işlerinin kanunlara göre yürütülmesinden padişahın atadığı valiler sorumlu tayin edilmiş, vali devletin emirlerini uygulayan ve vilayetin iç işlerini yürüten bir memurdur. Ayrıca il yönetiminde, defterdar, mektupçu, umumu hariciye memuru, umumu nafia memuru, umumu ziraiye ve ticariye memuru da bulunacaktı. Valinin idaresinde il meclisleri kurulacak, bu mecliste, şer-i hükümler müfettişi, defterdar ile, ikisi Müslim ikisi gayrimüslim halktan temsilciler yer alacaktı (Eryılmaz, 1997, s.47).

Vilayet Nizamnamesi ile eski eyaletlerin yerine; sancak, kaza ve nahiyelerden oluşan vilayetler kurulmuştur. Vilayetlerde valiler, sancaklarda mutasarrıflar, kazalarda da kaymakamların başkanlık ettiği meclisler oluşturularak yerel yönetim birimlerine geçilmeye başlanmıştı. Ayrıca her ilde bir yerel yönetim birimi özelliği taşıyan il özel idareleri kurulması planlanmıştır (Gül ve Özgür, 2004, s.181).

Osmanlı'da adem-i merkezileşme yolunda ilk belediye 1855'te İstanbul'da kurulmuş ve yönetimine padişahın atadığı Şehremini (başkan) ile 12 kişiden oluşan şehir meclisi oluşturulmuştur. Daha sonra uygulama, tüm İstanbul'u kapsayacak şekilde Dersaadet Belediye yasası ile genişletilerek, semt ve şehir ölçekli yapılanmaya gidildi. 1912 tarihli Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Yasa ile İstanbul Belediyesi yönetimi merkezleştirilmiş, belediye dairelerinin yerini, belediye şubeleri, belediye meclislerinin yerini de encümenler almıştır (Gül, 2005, s.182).

1.2.3.1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi

Fransızların yönetim sisteminin örnek alındığı 1864 düzenlemeleri ve merkezîyetçi yönetime geçiş uygulamaları Anadolu'da bazı tepkilere de neden olmuş, yer yer ayaklanmalar görülmüştür. Tepkiler sadece Türkiye gerçeğini içine almıyor, bunun yanında Anadolu'nun dışındaki topraklarda da yankılar uyandırıyor.

1871 düzenlemelerinin en önemli adımı "Nahiye"lerin kurulması olarak gösterilebilir. Taşra örgütlenmesi, vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy şeklinde yapılandırılmıştır. Ancak merkezîyetçiliğin en yoğun olduğu uygulamalara göre bu birimlerin başına geçecek başkanları hükümet atayacaktır. 1876'da yürürlüğe giren Vilayet Belediye Yasası ile her kent ve kasabada belediye kurulması, belediye meclislerinin seçimle iş başına gelmesi ve belediye başkanlarının meclis üyeleri arasından, hükümet

tarafından atanması öngörülmüştür (Ortaylı, 1985, ss. 60-62). Görüldüğü üzere bugünkü anlamda yerel hizmet birimi olan belediyelerin kurulup yaygınlaşması bu döneme rastlamaktadır.

Dönemin il yöneticisi yine validir. Valinin görevi; eğitim, sağlık güvenlik, mülki ve mali idare ile ceza ve hukuk işlemlerini yürütmektir. 1864 ve 1871 düzenlemeleri arasında bazı kanunlar da çıkarılmış ve yürürlüğe konmuştur. Merkezci yönetim anlayışının uygulanmasına yönelik “yetki genişliği” 1852’de çıkan bir fermanla, tüm askeri ve sivil memurlar valiye bağlanmış, bunların, eylem, atama ve görevden alınmaları da valinin vesayetine verilmiş ve böylelikle merkezi yönetim anlayışını yerleştiren 1864 ve 1871 Nizamnameleri de bu durumu pekiştirmiştir. Sonuçta bu günkü il yönetimi mevzuatının temeli oluşturulmuştur (Şaylan, 1976, s.27).

1871 Nizamnamesi bir önceki Nizamnameden farklı olarak, genel meclislerin çalışma alanlarını genişletmiştir. Mahalle ve köy oluşumları ise daha merkeziyetçi bir yapıda yeniden düzenlenmiştir.

1.2.4.1876 Birinci Meşrutiyet Anayasası

1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) ile il yönetimlerine yönelik düzenlemelere gidilmiştir. Osmanlı devletinin ilk Anayasası özelliği olan bu metinde yönetimde yetki genişliğine gidilmekteydi. Anayasada yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ve görevlerin ayrımı (tefrîk-i vezâif) kuralı (md.108) yerini bulmuştur. Devletin son döneminde merkeziyetçilik anlayışının illerde yetki genişliği ilkesine, il özel idareleri ve belediyelerde de görev ayrımı ilkesine uygun olarak yerine getirildiği görülmektedir (Kili ve Gözübüyük, 2000, s.131). Dikkat edilirse bu ilkeler günümüze kadar pek fazla değişmemiştir.

Anayasada karşılığını bulan yetki genişliği ilkesi ile valilerin yetkileri genişletiliyor, buna karşın görev ayrımı ilkesi ile de gerçekte adem-i merkeziyetçi bir yapılanmaya yol açılmış olmaktadır. Kuvvetler ayrımı ve adem-i merkeziyetçi temelli bir taşra anlayışı getirmesiyle Kanun-i Esasi Türk idare tarihi açısından önemli bir yere sahiptir.

1876 Anayasasında il yönetimi ile ilgili Meclis-i Mebusan’dan bir yasa çıkarılmak istenmiş, Danıştay’ın hazırlamış olduğu “Vilayetler Kanunu Tasarısı” Meclisten geçmiş ancak II. Abdulhamit veto etmiştir. Osmanlı-Rus savaşı patlak verdiği için de tekrar görüşülememiştir. II. Meşrutiyete kadar yasal anlamda yetki genişliği kavramı altında adem-i merkeziyetçi taşra yönetimi gündeme getirilmiş ancak uygulamada merkeziyetçi bir il (merkez-taşra) örgütlenmesi görülmüştür (Parlak, 2007, s.4).

Gerçekte teori ile pratik arasında çelişkili bir durum oluşturan düzenlemeler II. Meşrutiyeti de kapsayacak bir zaman dilimi boyunca devam etmiştir. Getirilen düzenlemeler yerinden yönetim şekline daha yakın olmasına karşın, uygulamada illerdeki seçilmişlerin (meclis) merkeziyetçi yapıyı korudukları görülmüştür. Yazıcıoğlu; Tanzimat’tan Meşrutiyet’e kadar olan dönemi, halkın girişim kabiliyetini ve inisiyatifini de yok ederek, onun yerine bürokrasiyi getirmiş olması ve her şeyi bürokrasiye, devlete ve başkente havale etmesi süreci ve anlayışı olarak tanımlamıştır (Yazıcıoğlu, 1995, s.39).

Kanun-i Esasi'nin Belçika anayasası esas alınarak dönemin aydınlarının dayatması ile hazırlandığı bilinmektedir. Meclisi Mebusan ve Meclisi Vala'nın oluşturduğu Osmanlı parlamentosunun açılmasıyla “meşrut-i monarşi” tarzı bir idareye geçiş başladı. Ancak parlamentonun Kanun-i Esasidaki yetkileri aşıp padişahın hükümdarlık haklarını ihlal ettiği gerekçesiyle II. Abdulhamit tarafından feshedildi (Acun, 1999, s.158).

İttihat ve Terakki Partisinin dayatması sonucu tekrar meclis gündemine gelen Kanun-i Esasi II. Abdulhamit'in saltanatının sonuna rastlayan bir dönemde II. Meşrutiyet (1908) adıyla yeniden gündeme getirildi ancak, verim alınmadı. 31 Mart Vakası ile padişah tahttan indirildi ve ülke yönetimi İttihat ve Terakkicilerin eline geçti.

1.2.5.1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı

İlk anayasadan yer alan il özel idareleri 1913 tarihli bu yasa ile geliştirilmiş ve önemli yetkilere sahip olmuşlardır. Vilayetlerin genel ve özel yönetimini ilgilendiren esasların düzenlendiği 13 Mart 1913 tarihli Kanun Fransa'da Napolyon tarafından geliştirilen kanunlardan esinlendiği anlaşılmaktadır.

1913 geçici yasası ile il özel idareleri çağdaş bir yerelleşme yapısına kavuşmuştur. Çünkü yerel hizmetlerin yürütülmesinde il halkının seçimle iş başına getirdiği meclis üyeleri yetkili kılınmıştı. Böylelikle bugün bile merkezi hükümetlerin gerçekleştirdiği çoğu hizmet il genel meclisi aracılığıyla il özel idarelerine verilmiştir.

Geçici yasa ile il yönetimi, ilin genel ve özel yönetimi olarak ikiye ayrılmaktadır. İlin genel yönetimi valiye bağlı olarak çalışan, vali yardımcıları, şube müdürleri, masarif müdürü, ziraat müdürü vb. ile seçimle iş başına gelen vilayet idare meclisi üyelerinden oluşmaktaydı. İlin özel yönetimi ise, bir yerel yönetim örneği sergileyerek ilin yerel düzeydeki hizmetlerinin yetki ve sorumluluğunu almıştır. Günümüzdeki il özel idare yapısı bile esaslarını 1913 tarihli geçici yasadandır (Parlak, 2007, s.5).

1.2.6.1921 Anayasası

Osmanlı'nın yıkılışından sonra TBMM'nin ilk anayasası olma özelliğini taşıyan 1921 Anayasası ile illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik verilmiştir. Kanunun “idare” başlıklı ikinci kısmında yönetim kademeleri il meclisleri ile ülkenin taşra yönetimine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. 1921 anayasası ile il meclislerine geniş yönetsel yetkiler tanınmış, meclis üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesi ile yargısal yetkilere ilişkin açıklamalara da yer verilmiştir. Daha sonra illerin birleştirilmesi için “Genel Müttelik Müntakaları” oluşturulmuş ancak bir süre sonra kaldırılmıştır.

Anayasa ile sancak yapısı son bulmuştur. Adem-i merkeziyetçiliği geniş olarak ele alan ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yerel hizmetlerin önemini vurgulayan anayasa aslında Türk yönetim tarihi açısından büyük öneme sahiptir. Yazıcıoğlu bu durumu şu şekilde ifade etmektedir; Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan anayasası olduğunu, bugün bile

Türkiye’de yerinden yönetimin bu anayasanın öngördüğü şekilde gerçekleşmediğini belirtmektedir (Yazıcıoğlu, 1995, s.13).

2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE MERKEZİYETÇİLİK ANLAYIŞI VE ADEM-İ MERKEZİLEŞMEYE YÖNELİK GİRİŞİMLER

Tanzimat dönemi Osmanlı devletinin idari ve yönetsel alanda modernleşme çabalarına ve baskılara maruz kaldığı bir dönem olup, devletin son yüzyılı, idari, sosyal, hukuki ve siyasal alanda değişimlere sahne olmuştur. Bu dönemde mali reform çabaları ile yerel yönetim olgusunun güçlendirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Çünkü idari alanda reform ve modernleşme için mali kaynaklara gereksinim olduğu, bunun da reform zorunluluğu doğurduğu düşünülmektedir (Ortaylı, 1998, ss.145-146). Ülkenin geride kalan son iki yüzyılı merkeziyetçi anlayışın yoğun bir hâkimiyeti ile geçmiştir. Bu doğrultuda gerçekleştirilmeye çalışılan yenilik girişimleri halkın değil, bürokratların inisiyatifi ve yönetiminde olmuştur (Çevik, 2003, ss.156-158). Bürokrasi, halkın yönetime katılmasına ve demokrasiye sıcak bakmamakta, her şeyin merkezi otoritenin, yani kendilerinin denetimi altında olmasını, bu doğrultuda bir idari sistemin kurulmasını desteklemektedirler. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için yönetilenlere danışılarak onların desteğini almaya çalışmışlar ve böylelikle idari reformlarla yerel yönetimlerin ortaya çıkması için gerekli ortam hazırlanmıştır (Keleş, 2006, s.170).

Osmanlı’dan yeni Cumhuriyete miras kalan merkeziyetçi bürokratik devlet anlayışı Cumhuriyetin kuruluş yıllarında da devam etmiştir. Kamu hizmetlerine yönelik faaliyetlerde, yeniliklerde, yönetim alanında yapılmaya çalışılan değişimlerde, hep merkezi yönetim planlayıcı olmakta, yapılanlar daha sonra yerel idarelere aktarılmaktaydı (Göymen, 2004, s.31). Merkeziyetçi anlayış üzerinde sadece iç etkenler değil, dünyada güçlenen merkeziyetçi refah devleti eğilimlerinin de etkisi büyüktür (Görmez, 2000, s.83).

1924 anayasasında merkezi yönetim örgütünün taşra yapılanması, il, ilçe ve nahiye olarak belirtilmekte fakat Kanun-i Esasinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin burada da korunduğu görülmektedir. Yetki genişliği ile açıklanmaya çalışılan; taşra yönetiminin başı olan valilerin, diğer birimlere danışmadan hareket serbestliği tanınması ve yetkilendirilmesidir. Görev ayrımı ise; merkezi yönetimin ve yerel yönetimin ayrı yarı görev alanları olduğu ve yerel yönetimlerin kendi meskûn mahallerinde yapılması gereken faaliyetleri kendi organlarıyla yerine getirmesidir. Ancak bu anlayış tekçi devlet ilkesine aykırı olduğu için zamanla terk edilmiştir (Gül, 2005, ss.184-185).

Türkiye’de idari reform konusunda 1933 yılından başlayarak çok sayıda çalışma ve rapor hazırlanmıştır (Aykaç vd., 2003, s.160). Bu çalışmaların II. Dünya savaşı sonrası yoğunlaştığı ve bu dönemin Türkiye’de çok partili hayat geçiş ile toplumsal yapıdaki değişimler sonucu ivme kazandığı söylenebilir (Şaylan, 2003, s.417).

2.1. Planlı Dönem Öncesi Reformlar

Planlı kalkınma dönemi öncesi yapılan çalışmalar daha çok yabancı uzmanların hazırladığı gözlem ve tavsiye niteliğini aşmayan genel çözümleri amaçlayan ve personel sorunlarına pek yer verilmeyen tarzda çalışmalardır (Aykaç vd., 2003, ss.14-16). Merkezi anlamda ilk olarak 1947'de Başbakanlığın talebi gereği devlet teşkilatında rasyonelliği ve verimliliği sağlamak amacıyla, çözümler üretmek ve önerilerde bulunmak üzere komisyonlar oluşturulmuştur. Ancak bu komisyonların hazırladıkları raporlardan sonuç alınamayınca ilerleyen yıllarda yabancı uzmanlar ve uluslar arası kuruluşlara bazı çalışmalar yaptırılmıştır (TODAİE, 1965, ss.14-16).

2.1.1. Neumark Raporu

İstanbul Üniversitesinde Profesör olan F. Neumark, 1949 yılında Başbakanlık için hazırladığı “Devlet Daire ve Müesseselerine Rasyonel Esaslar Hakkında Rapor”, merkezi düzeyde yapılan en eski rapordandır. Raporda merkeziyetçiliği ilgilendiren kısaca şu açıklamalar yer almaktadır.

- Aşırı kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi temin edilerek kanunların yeniden kodifikasyonuna gidilmesi,
- Bazı bakanlıkların ve genel dürülüklerin birleştirilmesinin sağlanması,
- Bakanlıklar bünyesi içinde rasyonalizasyon komisyonlarının kurulması,
- Devlet dairelerinde büro makinelerinin kullanılmasının sağlanarak memurların yetiştirilmesinin sağlanması,
- Kamu yönetiminin sorunlarının çözümü ve halka açıklanması için Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosu kurulması,
- Kamu personelinin ülke genelindeki dağılımında yaşanan dengesizlikler ortadan kaldırılarak çalışanları niteliklerini arttıracak tedbirler alınması
- Kamu personelinin ücret sistemi yeniden düzenlenerek yatay ve dikey ilerleme sağlanması gibi tespitler ve öneriler sıralanmıştır.

Raporda da belirtildiği üzere kamu yönetimi anlayışındaki aşırı bürokratik yapı gereği, merkeziyetçi, kırtasiyeci, hantal bir yapıdan söz edilmekte ve yönetimin dağınıklığı vurgulanmaktadır.

2.1.2. Barker Raporu

Milletlerarası Kalkınma Bankası mensuplarından James M. Barker yönetiminde bir heyet oluşturularak “Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler” isimli raporu 1951 yılında hazırlanmıştır. Türk kamu yönetimi ile ilgili tespitlerin yer aldığı raporda;

- Türk kamu yönetiminde yetki devri acil olarak gerçekleştirilerek yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtılmasının sağlanması,
- Yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi,
- Bütün kamu personelini kapsayacak biçimde, personel politikalarını belirlemek, uygulamaları tek elden yürütmek ve birleştirmek

amacıyla merkezi düzeyde Devlet Personel Dairesinin kurulmasını sağlamak,

- Kamu yönetimi ve işletme sahalarında devletin ve özel sektörün ihtiyacı olan uzman personelin temin edilmesi gerekli uzmanlaşmanın sağlanması amacıyla üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin kurulmasının sağlanması, hususlarına yer verilmiştir.

Türkiye’de kamu yönetiminin detaylı olarak incelendiği raporda, özellikle merkezîyetçi devlet anlayışına vurgu yapılmıştır. Bir an önce merkezin yetkilerini yerel yönetimlere devrinin gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilerek, yönetimde desantralizasyona geçişin gerekli olduğu açıklanmıştır.

2.1.3.Martin ve Cush Raporu

James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığına sunulan raporun hazırlanış tarihi 1951 yılıdır. Raporunda kamu yönetimini ilgilendiren hususlar şunlardır:

- Üst düzey yöneticilere yetki devredilmesi suretiyle, rutin işlerden kurtulmalarının sağlanması ve birimlerinin gerçek iş ve görevleri ile ilgilenmelerini sağlayacak yeni düzenlemelere gidilmesi,
- Devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulmasının sağlanması,
- Kamu personeli politikalarını tespit etmek, geliştirmek ve tek bir elde birleştirmek amacıyla, Devlet Personel Dairesinin kurulmasının sağlanması gibi, tespit ve öneriler yer almaktadır.

Raporlardan da anlaşıldığı gibi sorunların temelinde merkezîyetçi ve bürokratik yönetim geleneği yer almaktadır. Devlet memurlarının da bürokrasiye uyum sağlamış olmalarının sakıncaları raporda yerini almıştır.

Yukarıda sayılan raporlar haricinde kamu yönetimini ilgilendiren pek çok rapor ve çalışma yapılmıştır. Bunların bazıları,

1952 tarihli Leingruber’in hazırladığı raporda, kamu yönetim yapısı ve personel sorunları incelenmiştir. M. Cheilleux- Dantel Raporunda, kamu personel sorunları, V. Mook Raporunda, kamu personelinin yapısı analiz edilmiştir. R. Podal Raporunda da Türk kamu yöneticisinin özellikleri, güçlü ve zayıf yönleri ile merkezîyetçi yönetim anlayış, yatay ve dikey iletişim eksikliği ve teknik personelin yetersizliğine değinilmiştir (Aykaç, 2003, s.165).

1950’den sonra kamu hizmetlerinin ve birimlerinin çeşitlenerek artması sonucu, aynı işi birkaç kurum birden yapmaya başlamıştır. Kuruluşunda il özel idareleri özerk ve geniş yetkilerle donatılmış bir yerel yönetim organı olmasına rağmen, pek çok hizmetin merkezi idare kuruluşları tarafından da gerçekleştiriliyor olması sebebiyle çoğu hizmetler birbirinin içine girmiştir. Böylelikle halkında kuruma olan desteği azalarak, idari ve mali açıdan güçsüz ve işlevsiz duruma gelmiştir (Tekeş, s.172). Merkezi yönetim yerel idarelerin (il özel idareleri ve belediyeler) faaliyet alanlarına müdahale etmeye çalıştığı için, il özel idarelerinin etkinliği zamanla azalmıştır. Bunun sonucu olarak merkezi yönetim yerelin elindeki yetkileri

ele geçirmiştir (Gül ve Özgür, 2004, s.187). Böylece Cumhuriyet döneminin adem-i merkeziyetçi anlayışın temsilcileri olan il özel idareleri, merkezi baskının altında yetkilerini yitirmiştir.

Çok partili hayat geçilmesiyle 1950 sonrasında kamuda yeni teşkilatlar ve bakanlıklar kurularak merkezi yönetimin ağırlığı arttırılmaya çalışılmıştır (Eryılmaz, 2004, s.141). Aslında 1950 sonrası demokrasi alanında büyük mesafeler alınmıştır, ancak buna rağmen devletin ağırlığı ve egemenliği artarak devam etmiştir.

2.2.Planlı Dönemde Yapılan Girişimler (1960-1980)

27 Mayıs 1960 ihtilali sonrası yönetsel alanda değişimler baş göstermiştir. 1960 sonrası dönem planlı kalkınma dönemi olarak anılmaktadır. Çünkü artık ülkede beş yılda bir kalkınma planları hazırlanacaktır. Bu dönemde kamu yönetimi sorunları konusunda araştırma ve raporlar sunmak üzere Türkiye – Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Birleşmiş Milletlerin isteğiyle kurulmuştur. TODAİE merkezi ve yerel alanda yönetsel reformların gerekliliğini, değişen koşullar karşısında Türk kamu yönetim sisteminin geri kaldığını rapor etmiştir (Sürgit, 1980, s.49). Aslında 1960 ihtilalinin ülkede reform ihtiyacını hızlandırdığı ve gün yüzüne çıkardığını belirtmek gerekir. Yönetsel sistem, ekonomik ve sosyal sistemi de birbirine bağladığı ve yakından ilgilendirdiği için; bir alanda reforma gidilecek ise bunun da ilk olarak yönetsel sistemde yapılması doğru bir davranış olacaktır.

Planlı dönemin ilk kurumlarından olan beş yıllık kalkınma planlarını hazırlamakla görevli kuruluş Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 30 Eylül 1960 tarihinde kurulmuştur. Kamu personel yönetimi ile ilgili çalışmaları yapmak üzere 13 Aralık 1960'da Devlet Personel Dairesi kuruldu. Bu dönemde devlet eliyle yönetsel sistemin reorganizasyonuna dair raporlar ve çalışmalar da yapılmıştır. Bu çalışmalara aşağıda değinilecektir.

2.2.1.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

1961 anayasası aslında adem-i merkeziyetçiliği sadece yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinden ibaret olarak gören yaklaşımın kaldırıldığı bir anayasadır. Bu yaklaşım 1982 anayasasında da devam edecektir (Gül ve Özgür, 2004, s.185). Bu anayasalarda, “idarenin, kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu” hükmü uyarınca, görev ayrımı ilkesinin son bulduğu söylenebilir (Güler, 2000, s.185). Merkezci yönetim ve yerinden yönetim anlayışının güçlendirilmesine vurgu yaparçasına idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğini yani adem-i merkeziyetçiliğin benimsendiği görülmektedir.

Planlı dönemin en kapsamlı sayılabilecek çalışması DPT ve TODAİE tarafından hazırlanarak 24 Nisan 1963'te Başbakanlığa sunulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) (TODAİE, 1963) Raporudur. Raporda merkezi hükümetin teşkilatlanma yapısını, bağlı kurumlar arası görev dağılımını, görevlerdeki eksiklikleri ve kamu hizmetlerinin daha verimli olarak sunulabilmesi için yapılması gerekenleri

içermektedir. Çalışmanın amacı; merkezi hükümetin görevlerinin sağlıklı olarak dağıtılmasını temin etmek maksadıyla, daha sistemli ve düzenli bir planlama, daha iyi işleyen bir personel sistemi, daha çağdaş örgütsel yapı ve daha etkin bir mali kontrol kurmayı hedefleyerek, yapısal çalışmalara yol göstermeyi amaçlayan durum tespitinde ve tavsiyelerde bulunmak olarak belirtilmiştir. Raporda ayrıca, toplumsal ve bölgesel gelişmeyi sağlayacak olan yerel idare yöneticilerinin (özellikle valilerin) fonksiyonları belirlenmiştir.

Planlı dönemin önemli çalışmalardan olan MEHTAP projesinde, yerel yönetimlerin ayrı bir inceleme alanı olması gerektiği belirtilmiş ve bu amaçla 1966 yılında “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi” konusunda bir araştırma yapılmıştır (Bilgiç, 2003, s.393). Mevcut sisteme yönelik tespitlerde; merkezi hükümetin yapması gereken hizmetleri yapmadığı, hizmetlerin bölgesel olarak dengeli dağıtılmadığı, bürokrasinin yetersizlikleri olduğu belirtilmiş, bunun temel nedeni ise, mali yetersizlikler, personel sistemindeki bozukluklar, merkeziyetçilik ve örgütsel yapı bozuklukları olduğu belirtilmiştir (Şaylan, 2003, s.428). Kalkınma planlarında (özellikle 3. Kalkınma Planı) yerel yönetimlere özellikle vurgu yapılmış ve yerelleşmenin önemi ve gerekliliği belirtilmiştir.

Yerel yönetimlerin yavaş yavaş güçlendiği ve hem idari hem de mali özerkliklere kavuşması hususunda önemli aşamalar kaydedilmiştir. 1971 kalkınma planında yer alan İl Mahalli İdareler Planlaması’nda (İLMİP) yerel yönetimlerin mali kaynaklarının geliştirilmesi, gelir-gider planlaması ve merkezi yönetimle kaynak bölüşümü konularına yer verilmiştir.

2.2.2.İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

TODAİE tarafından 1965 yılında hazırlanan raporda; yabancı ülkelerde gerçekleştirilmiş olan reformların Türkiye’de uygulanabilirliğini incelemek ve nasıl bir idari reform gerçekleştirileceği hususunda elle tutulur veriler ortaya koymak amaçlanmıştır. Raporda ayrıca idari reform ve reorganizasyon kavramlarına yönelik açıklamalarda yer almaktadır (TODAİE, 1965).

2.2.3.İdari Reform Danışma Kurulu

1971 ihtilalından sonra kurulan hükümet, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına hız vermiştir. Bu maksatla “İdari Reform Danışma Kurulu” adında bir kurul oluşturulmuştur. Kurul hazırladığı raporda kamu kuruluşlarının, örgüt, personel, teşkilat yapıları ile görev paylaşımında yaşanan sorunlar tespit edilmiştir. İdarenin yeniden düzenlenmesinden çok geliştirilmesi amaçlanmıştır (Keleş, 2006, s.175). İl özel idarelerinin kuruluş ve görev yapılarına da yer verilen raporda il özel idarelerinin yapması gereken hizmetlerin merkezi idare tarafından yerine getirildiği bu nedenle görev karmaşası yaşandığı, merkeziyetçi yönetim anlayışının terk edilmesi gerektiği, yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlanarak özerkliklerinin temin edilmesi ve il özel idarelerinin de merkez baskısından kurtarılması gerekliliği benimsenmiştir.

1978 yılında yerel yönetimlerin sorunlarını çözmek amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş, ancak toplumda ortaya çıkan baskılar sonucu 1979'da kaldırılmıştır (Kazancı, 1983, s.46).

2.3.1980 Sonrası Dönemde Reform Çabaları

1970'li yıllarda krizlerle bunalan ülkeler Keynezyen politikaların artık sorunlara çare üretmediğini ve bu politikaların öngörülerinde de yanlışlıklar olduğu tartışılmaya başladı. 1980'li yılların başında ABD ve Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi alanında hızlı gelişmeler olduğu bir dönemdir. Türkiye'de de 1980 ihtilali sonrasında dünya ile entegrasyon ve dışı açılma politikalarında önemli atılımlar olmuştur.

Türkiye'de kamu yönetiminin sorunları genel başlıklar halinde sıralanacak olursa; merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışı kapalılık, yönetimde tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvettir (Acar ve Sevinç, 2005, ss.21-24).

2.3.1.Neoliberal Politikalar ve Devletin Küçültülmesi

Sosyal refah devletine bir eleştiri olarak ortaya çıkan neoliberal politikaların temelini, devletin küçültülmesi düşüncesi oluşturmaktadır. Sınırlı devlet anlayışı öncülüğünde devletin sadece asli fonksiyonları olan, savunma, diplomasi ve adaleti sağlama, yarı kamusal nitelikli hizmetlerin ise, piyasa tarafından karşılanması gerektiği vurgulanmaktadır. Hatta devletin özel sektör gibi yönetilmesi ve hizmetlerin sunumunda rekabet sağlanmasını, özelleştirmenin desteklenmesini kamu yönetim giderlerinin azaltılmasını istemektedirler. Dünyada geniş yankı bulan "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı" (NPM) yadırganamamak gerekir. Çünkü refah devleti kamuyu büyütmüş, müdahaleci devlet anlayışı sonucu hizmet alanları artmış, giderler çoğalmış ve artık devlet tarafından karşılanamaz duruma gelmişti. Türkiye de bu gelişmelerden uzak kalamamıştır. Ancak ülkemizde durum biraz farklıdır. Bizde bu tür gelişmeler tam olarak kavranamadığı ve ülke şartları göz önüne alınmadan uygulanmak istendiği için içi boş kalmıştır.

Dünyada kamu yönetimi reformlarını, OECD, DTÖ, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar üstü kuruluşların desteklediği ve öneriler sundukları bilinmektedir. Bu kuruluşlar liberal politikaların benimsenmesi ve ülkelere sağladıkları imkânlar karşılığında ülkelerin sorumluluklarını yerine getirebilmesi için bu alanda çalışmalar yapmaktadırlar. Ülkelerin demokratik yapısına hatta egemenlik alanına bile müdahalede buldukları bilinen bir gerçektir. Hatta bu duruma en iyi örneklerden biri de Türkiye'dir.

Türkiye'de Özal hükümeti zamanında dışı açık ve global yapıya uyumlu politikalar izlenmiştir. Özel girişimler desteklenmiş piyasa ekonomisi anlayışı temelinde kamu hizmetleri rekabete açılmaya çalışılmıştır. Merkeziyetçi yönetim geleneğinden adem-i merkeziyetçi yönetim anlayışına geçme çabalarının yaşandığı 1980'li yıllarda yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar artırılarak yerelleşmeye katkı sağlanmıştır (Bilgiç, 2005, s.27). Liberal politikalar, belediyelerde ve büyük şehir belediyelerinde, imar planlama yetkisinde desantralizasyona, mali personel kaynağı temin etmesi

konusunda da değişikliklere ve alternatif hizmetler sunma yöntemlerinin farklılaşması gibi gelişmelere yardımcı olmuştur (Bilgiç, 2005, s.28)

1984 yılında 3030 sayılı yasa ile belediye hizmetlerinin etkin ve verimli olarak sunulması, planlı kentleşme ve halkın yerel hizmetlere daha aktif katılımı amacıyla Büyükşehir Belediye sistemine geçilmiştir. İlk olarak İstanbul, Ankara, İzmir daha sonra, Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Belediye başkanlarına hem kendi hem de büyükşehir belediyesi sınırları içindeki merkez ilçe belediye meclis kararlarını veto yetkisi hakkı tanınmıştır. Ancak büyükşehir belediyelerinin görev alanları belirlenip diğer hizmetler ilçe belediyelerine bırakıldığı için bazı problemler oluşmuştur. Fakat yine de yerel demokrasinin güçlendirilmesi adına önemli bir gelişme olarak hayatımızda yer etmiştir (Bilgiç, 2005, s.28)

Yeni sağ politikalar ışığında batılı devletlerde ortaya çıkan devletin küçültülmesi hareketlerinin temelinde; sınırlı devlet ve devletin piyasaya müdahalesinin kısıtlanması ile devletin bireyin yapabileceği işlerden elin çekmesi yatmaktadır (Yayman, 2000, s.144). Bu maksatla devlet sorgulanır hale gelmiş ve devletin rolünün yeniden tanımlanması gerektiği fikri ortaya çıkmıştır. Dünyada bunlar yaşanırken Türk kamu yönetimi bu gelişmelerden yeterince yararlanamamıştır. Devletin küçültülmesinden kasıt, personel sayısı, ekonomideki ağırlığı ve kamu harcamalarının büyüklüğü olarak algılanmalıdır.

Türkiye’de özelleştirme gündeme geldiğinde bazı kesimlerin tepkisi ile karşılaşmıştır. Karşı çıkanların savundukları hususlar, devletin büyük olduğunda söz etmek için kamu harcamalarının GSMH içindeki payına, personel sayısının ise nüfusa oranına bakmak gerektiği şeklindedir. Aslında OECD ve Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı ülkemizde oldukça düşüktür. Kamu çalışanlarının sayısı da AB üyesi ülkelerden ve ABD’den daha azdır.

1984 ekonomik kararları doğrultusunda ve siyasi bir tercih olarak gündeme gelen özelleştirme uygulamalarından devlet ve toplum farklı yönlerde etkilenmişlerdir. Sendikalar ve KİT çalışanlarının karşı çıkmasına rağmen özelleştirme ülke için bir zorunluluk haline gelmiştir. Devletin hantal yapısını, verimsizliğini ve kayırmacılığın boyutlarını ancak kuruluşlar özelleştikten sonra anlayabiliriz. Özelleştirilen kuruluşlarda, özelleştirme öncesi ve sonrası çalışan sayısı, karlılık oranları vb. durumlar dikkate alındığında özelleştirmenin kaçınılmaz olduğu görülecektir. Ancak gerekli düzenlemeler yapılmadığı için özelleştirmenin, sendikasızlaşma, sosyal güvenlikte azalma ile ücret ve istihdama olumsuz etkileri olduğu da gözlenmiştir (Yayman, 2000, s.149).

Özelleştirme yoluyla merkezi yönetimin görev ve yetkileri adem-i merkeziyetçilik anlayışı içinde piyasaya devredilmektedir. Türkiye’de gerçekleştirilen özelleştirmelere bakıldığında yeterli seviyenin yakalanamadığı ve gelirlerin bütçe açıklarını kapatmaktan uzak olduğu bilinen bir gerçektir.

Yerel yönetimler (belediyeler) mali özerklik sağlamak maksadıyla iktisadi teşekküller oluşturmuşlar, finansman kuruluşlarından kredi temin edebilir hale gelmişlerdir. Getirilen düzenlemeler esasında belediye ve özel

idarelere yetki devri çerçevesinde gerçekleşmektedir. Beşinci beş yıllık kalkınma planında (DPT, 5. BYKP, s.2) merkezi hükümetin yükünü azaltmak amacıyla yerel yönetimlerin fonksiyonlarının arttırılacağından bahsedilmektedir. Plana göre:

- Kamu hizmetlerinde etkinlik ve hız esastır. Bu amaçla bürokratik işlemler azaltılacak, kamu yönetimi gelişen toplumsal gereksinimlere ve kalkınma amaçlarına uygun biçimde örgütlenecektir.
- Merkezi hükümetin yükünü azaltmak amacıyla yerel yönetimlerin fonksiyonları arttırılacaktır.

Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen ilkeler ve politikalar ise aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde kamu hizmetlerinin kurumlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek bir biçimde dağıtılması esas alınacaktır.
- Örgütsel ve yönetsel araştırmalar yapılacak, bürokratik işlemler basitleştirilecek, ürün ve hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir biçimde sunulmasını sağlayıcı önlemler alınacaktır.
- Araştırma, planlama ve koordinasyon birimleri, kurumsal amaçlar ile uyumlu bir etkinliğe kavuşturulacaktır.

1980-1990 dönemi özellikle AB'nin, Türkiye'nin üyelik süreci dolayısıyla ülkede kamu yönetimi reformları üzerinde etkili olduğu yıllardır. 1990 sonrası gelişmelerde ise, OECD, DB, ve AB'nin kamu yönetimi reform çabalarında etkili olduğu görülmüştür. Bu dönemde, küreselleşme, yerelleşme ve kuramsal alandaki gelişmelerin etkisi büyüktür.

2.3.2.Küreselleşme ve Kuramsal Yaklaşımların Etkileri

Küreselleşme ve yerelleşme süreci eşgüdümlü olarak, demokratikleşmenin de katkısıyla kamunun sunduğu hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından sağlanması ilkesini ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmıştır (Köse, 2004, s.3).

1990'lı yıllara damgasını vuran küreselleşme, teknolojik devrim, kentleşme gibi kavramlar, ulus devletin yapısını ve niteliğini dünyanın işleyiş düzenini ve biçimini kökten değişikliğe uğratmıştır. Küreselleşme ile birlikte üniter devletlerin belirgin yapısını oluşturan tek merkezden yönetim, kamu otoritesinin merkezde toplanması ve hiyerarşik yapılanmayı tehdit etmeye başlamıştır. Küreselleşme, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, yönetişim, postbürokrasi gibi paradigmalardan dünya yüzeyinde uygulanmasına ise gelişmiş devletler eliyle DB, OECD, IMF gibi uluslar üstü kuruluşlar üstlenmişlerdir.

Türkiye'de Avrupa Konseyinin 1985 yılında kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" 08.03.1991'de bazı maddeleri haricinde kabul edildi. Özerklik şartının Hizmette Halka Yakınlık İlkesi'ne göre: "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır" (Keleş, 1995, s.7) denilmektedir.

Küreselleşme çabalarının artması ile birlikte ulus devletlerde kabuk değiştirmek zorunda kalmıştır. Türkiye’de de Özal döneminde başlayan dış çevre ile entegrasyon girişimleri 1990’lı yıllarda koalisyon hükümetleri dönemlerinde ağır aksak yürütülmeye çalışılmıştır. Avrupa Birliği ile ilişkilerin gelişmesi ve gümrük birliğine girilmesi ile merkezi hükümet üzerinde AB baskısı artmış, böylelikle yerelleşme anlayışının güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmak zorunda bırakılmıştır.

2.3.3.Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

1980’li yıllar dünyada neoliberal, yeni sağ ve küreselleşme akımlarının etkin olduğu yıllardır. Tüm dünyada hızlı bir gelişme dönemine girildiği bu zaman diliminde devletin fonksiyonları eskisinden daha çok sorgulanır olmuştur. Pek çok ülkede kamunun küçültülmesi çalışmaları devam etmekte ve özelleştirmeler yapılmaktadır. Türkiye’de ise durum biraz farklıdır. Şöyle ki; kamunun hantal ve merkezîyetçi yapısı devam etmekte ihtilaller ile siyasi ve ekonomik çalkantılar nedeniyle yönetim ve idari alandaki düzenlemeler yapılamamıştır. Ülkede aşırı merkezîyetçi yapıdan dolayı, yetki ve sorumluluk dengesi sağlanamamış, aşırı mevzuatçı, verimsiz bir yönetim anlayışı sürdürülmeye çalışılmaktaydı (Aykaç, vd., 2003s.167).

Yukarıda sayılan olumsuzlukların bir anda giderilmesi imkânsızdır ve özellikle Türkiye’de reformlar genellikle kriz dönemlerinde gündeme getirilmektedir. 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonucu kamu yönetimi düzenlemeleri öncelikli plan olarak ele alınmaya çalışılmıştır. Bu maksatla 1991 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (TODAİE, KAYA Raporu, 1991) hazırlandı. Projenin amacı; kamuda merkez ve yerel teşkilatı, süratli, etkili, ekonomik, verimli ve kaliteli hizmet verir hale getirmek, dünyadaki gelişmelere uygun yapıya kavuşturmak, görev-yetki ve sorumluluk dağıtımları ile kaynak dağıtımını rasyonel esaslara göre yapmaktır.

KAYA projesi de daha önceki çalışmalar gibi sadece kağıt üzerinde kalmaya mahkum olmuş, yasa tasarıları yasalaşamamış, yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılsa da, aksine yetki kaybına uğramıştır. Bu sayılanların en büyük nedenlerinden biri aslında, kamu yönetimi örgütlenmesinin aşırı merkezîyetçi oluşu dolayısıyla geleneksel yönetim yapısını terk etmenin zorluğu ve yerel yönetimlere bu bağlamda kuşkucu ve çekimser yaklaşmak olduğu söylenebilir.

2.4.Kalkınma Planlarında Merkezîyetçiliğe Yönelik Eleştiriler

Beş yılda bir hazırlanan kalkınma planlarında devletin hantal ve aşırı bürokratik merkezîyetçi yapısına yönelik eleştiriler ve alınması gereken önlemlere yer verilmektedir. 1990’lı yılların ilk kalkınma planı olan altıncı beş yıllık kalkınma planında (DPT, 6. BYKP) merkezîyetçiliğe yönelik olarak;

- Kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacak ve taşra birimleri bu esaslar çerçevesinde güçlendirilecektir.

- Belediyelerin, Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla uyumlu uzun vadeli yatırım planları ve uygulama programları yapmaları sağlanacaktır.
- Kamu yönetiminde verimliliği artırıcı tedbirler alınmasına devam edilecek, hizmetin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için modern yönetim sistemleri geliştirilecektir.
- Devlet-vatandaş ilişkilerinde, vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemler sadeleştirilecektir. İşlemlerle ilgili olarak vatandaşın ve kamu görevlilerine yönelik rehber kitaplar hazırlanacaktır.

Planda da belirtildiği üzere kamuda yeniden yapılanmanın gereği ve kamu hizmetlerinin modern yönetim ve işletmecilik anlayışla halka sunulması konusuna vurgu yapılmıştır.

Yedinci beş yıllık kalkınma planında (DPT, 7. BYKP) değişen koşullar karşısında devletin rolünün de sorgulandığı önemli bir gelişmedir. Planda yer alan tavsiyelere baktığımızda;

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır.

Kamu yönetiminin hem merkezde hem de mahallinde yeniden yapılanması gereği devam etmektedir. Merkezi idare ve mahalli idareler ve aynı yöredeki mahalli idare birimlerinin arasındaki koordinasyon eksikliği sürmektedir. Mahalli ve merkezi idare arasında hizmet ve kaynak dengesi kurulamamış, yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde mahalli idareler güçlendirilememiştir. Yerel nitelikli hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaçları doğrultusunda etkili bir programlama yapılamaması idari etkinliği olumsuz yönde etkilemekte, mahalli idarelerin idari ve mali sorunlarının çözümünü merkezi idareden beklemesine yol açmaktadır. Aşırı merkezleşme sonucu görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı açısından karmaşık bir idari, mali ve hukuki yapı oluşmuş, kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve rasyonel kaynak kullanımı gerçekleştirilememiştir.

Bununla birlikte ileriki yıllarda kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun ele alınması konusunda da öneriler sunulmuştur. Sekizinci beş yıllık planda da benzer saptamalar rastlamak mümkündür. Plana (DPT, 8. BYKP) göre;

Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına yol açmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ölçülü dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememektedir.

Mevcut yapı, kamu kurumlarının değişen koşullara uyum sağlamasını zorlaştırmaktadır. Kamu hizmetleri halkın ihtiyaçlarını ve beklentilerini yeterince karşılayamamakta, kamu kurumlarındaki verimsizlik ve israf kamu kurumlarına olan güveni sarsmaktadır. İdari usul ve işlemlerin

karmaşıklık ve sayısının çok olması kamu kurumlarının etkin çalışmasını engellerken, özel sektörün ve vatandaşın kamu hizmetlerinden yararlanmasını güçleştirmektedir.

Taşra yönetiminin 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yer alan il sistemine ve yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmesi sağlanarak, hizmet gerekleri bakımından zorunluluk taşıyanlar dışındaki bölge teşkilatları kaldırılacak, kalacak olanlarla il yönetimleri arasındaki sorunları giderecek planlama ve eşgüdüm mekanizmaları oluşturulacaktır.

2.5.Türk Kamu Yönetiminde 2000’li Yıllarda Adem-i Merkezileşme Çabaları

Türkiye’de merkezi yönetim denilince Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu ile bakanlıkların hiyerarşik taştta örgütlenmesi akla gelmektedir. Her türlü kaynağın merkezden planlanarak dağıtıldığı, denetiminin de yine merkezden gerçekleştirildiği bir yönetim anlayışı vardı. Yerel yönetim birimlerinin ise belediyeler ve üniversiteler olduğunu söylemek yanlış olmaz (Çevik, 2004, s.117).

Belediyeler, su, kanalizasyon hizmeti, park bahçe hizmetleri, yol yapımı gibi coğrafi sınırlar içindeki faaliyetleri gerçekleştirmekte, üniversiteler ise yüksek öğrenim hizmetini sunmaktadırlar.

3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra tek partili hükümetin iktidara gelmesiyle koalisyon hükümetleri zamanında girişilen reformlar ivme kazanmıştır. Bu dönemde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İhale Kanunu çıkarılarak mali sisteme ilişkin düzenlemelere gidilmiştir. Kamu yönetimini ele alan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanarak tartışmalara açılmıştır.

AKP Hükümeti 2002 yılında hazırladığı Zorunlu Acil Eylem Planı ile ülkedeki ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel alandaki sıkıntılarla birlikte, küreselleşme, yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi baskılarına çözüm bulmaya çalışmıştır. Çünkü yerelleşme akımları dünyada yaygınlaştığı gibi Türkiye’de de kamunun gücü, yetkisi ile görev ve fonksiyonlarının büyük bir kısmını yerel yönetimlere aktarıırken adem-i merkeziyetçi anlayışa gidişi de hızlandırmıştır (Saran, 2004, s.175).

2.5.1.Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kamu yönetimi alanında adem-i merkezileşmeyi hedef alan, devletin rolünü özel ve sivil sektörün lehine düzenlemeyi amaçlayan ve devletin gücünü yerel yönetimler lehine değiştirmeyi amaçlayan AKP Hükümeti 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını Meclis gündemine taşımıştır. Günümüzün yükselen yönetim anlayışı olan kamu yönetişimi ve yeni kamu işletmeciliği ilkelerine dayanılarak hazırlanan tasarı uzun sürecek tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Sosyal devlet ilkesinden uzak, tamamen serbest piyasa mantığıyla düzenlemeler getirilmeye çalışılmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının (KYTK)* amacı: katılımcı, saydam, hesap verilebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturularak; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili

* 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (Kadük)

ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını (yeniden) belirlemek, merkezi idare teşkilatını yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek (md.1) olduğu belirtilmektedir.

Kanunda yer alan düzenlemeler merkezi ve yerel idarenin görev ve yetkilerinin düzenlenmesine büyük önem vererek, mahalli idarelere ve sivil toplum kuruluşlarına yetki devrinin yapılmasına da işaret etmektedir. Merkezi idarenin toplum ve piyasadaki rolü belirlenerek karar alma sürecinde yönetim yaklaşımının gerekleri yerine getirilmeye çalışılmaktadır.

Kanun yasalaşmadan Cumhurbaşkanlığı tarafından Meclis'e geri gönderilmiştir. Geri gönderilen maddeler, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49 ve geçici, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 ve 9. Maddeleri olmak üzere 14 ana madde 8 de geçici maddesi onaylanmamıştır. İade gerekçesinde[†] ise; "anayasada öngörülen tekel devlet yapısına; "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği" ve "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği", şeklinde belirtilmiştir.

Tasarının genel amacında yer alan katılımcılık anlayışının 5. madde (f) bendindeki düzenlenişine göre; "kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılması" şeklinde ortaya konulmuştur. Ancak tasarıda vatandaşların yerel karar mekanizmalarına ve politika oluşturma sürecine ilişkin açıklık getirilmemiştir (Gül ve Özgür, 2004, s.192). Bu yöndeki olumlu sayılabilecek gelişme vatandaşların kamu kurumları ile ilgili bilgi edinme hakkının getirilmiş olmasıdır (md. 5-g md. 41)

KYTK'nın adem-i merkezileşmeye yönelik hükümleri tasarının 5. md. (e-f), 8, 9, 11 ve geçici 1., 2. ve 3. maddeleri ile düzenlenmiştir. Yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimde verileceği belirtilerek, merkezi yönetimin genel yetkileri ve yürüteceği görev ve hizmetler tek tek sayılmıştır. Merkezi yönetim tarafından yürütülecek görev ve hizmetleri düzenleyen 7. maddede merkezi yönetimin görevleri; "adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler..." ile "maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri..." şeklinde teker teker sayılmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin bir diğer yönünü düzenleyen "kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişi", başlığındaki 5. maddenin '1' bendi ile 9.maddenin ikinci fıkrası, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde örgütlenemeyeceğini, ihale ve harcama yapamayacağını içermektedir. 5.maddenin '1' bendinde de belirtildiği üzere; " kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.." hükmü yer almaktadır. 9. maddenin ikinci fıkrasında ise; "merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için

[†] Cumhurbaşkanlığı'nın 5227 Sayılı Kanun Tasarısını Veto Gerekçesi

mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz” hükmü yer almaktadır.

Fakat 9. maddenin üçüncü fıkrasında; “merkezi idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahalli idareler eliyle de gerçekleştirilebilir...” hükmüne yer verilerek yetki, görev ve sorumluluk bakımından merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir akış amaçlanmaktadır. İlgili maddenin altıncı fıkrasında da belirtildiği üzere; “ mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümlerin konulamayacağı hükmü belirtilmiştir. Söz konusu maddelerden anlaşılan, merkezi yönetimin yönetsel düzenlemelerinin yerel yönetimleri sınırlandırıcı, yetkilerini kısıtlayıcı hükümler içermeyeceği, yerel yönetimlerin görev alanına giremeyeceği, ancak yerel yönetimlerin merkezi yönetimin görevlerini üstlenebileceğidir. Bu nedenle, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve sorumluluk akışına, bakanlıklara ilişkin düzenlemelerle somutluk kazandırılmak istenmektedir (Kutun, 2005, ss.141-142).

Tasarının geçici 1. Maddesinin (a) bendinde; Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatına yönelik olarak, taşranın görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler araş, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte il özel idarelerine devredileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilatı da tüm varlıkları ile belediye sınırları içindekiler belediyelere, belediye sınırları dışındakiler ise il özel idarelerine devredilmektedir. Açıkçası, kamunun gördüğü sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetler, “yerellik, gönüllülük ve piyasa” ilkelerine göre yeniden şekillendirilmektedir (Gül ve Özgür, 2004, s.193).

Kanunun bakanlıklarla ilgili düzenlemelerin yer aldığı 16. Maddesinde; bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarından oluştukları ve taşra örgütü bulunan ve kaldırılan bakanlıklar sayılmaktadır. Taşra örgütlerinin kaldırıldığı dokuz bakanlık, II sayılı cetvel’de belirtilen Dışişleri, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm ve Çevre ve Orman Bakanlıklarıdır. Buna göre taşrada örgütlenebilecek olanlar, I sayılı cetvelden taşra örgütü olmayanlar çıkarıldığında, geriye kalan Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları olmak üzere altı tanedir. Taşra örgütlenmesi yasaklanan bakanlıkların il müdürlerinin, il idare kurullarında yer alamayacak olması, mülki idare sisteminin temeli olan il idare kurullarının işlevsizleşmesine neden olacaktır (Karasu, 2003, s.59).

Dokuz bakanlığın taşra örgütlenmesinin kaldırıldığı yasa, bu bakanlıkların taşra örgütlerinin il özel yönetimlerine ve belediyelere devredilmesini öngörmektedir. Bu da, yetki genişliği ilkesinin ortadan kaldırılacağı anlamına geldiğinden, merkezi yönetime ait yetkilerin önemli

bir bölümünün yerel yönetimlere devredileceğini ortaya çıkarmaktadır (Kutun, 2005, s.142).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin bir diğer yönünü düzenleyen “kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişi”, başlığındaki 5. maddenin ‘1’ bendi ile 9.maddenin ikinci fıkrası, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde örgütlenemeyeceğini, ihale ve harcama yapamayacağını içermektedir. 5.maddenin ‘1’ bendinde de belirtildiği üzere; “ kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina araç, gereç ve kaynak tahsis edemez..” hükmü yer almaktadır.

Tasarının 9. maddenin ikinci fıkrasında ise; “merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz” hükmü yer almaktadır. Ancak, 9. maddenin üçüncü fıkrasında; “merkezi idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahalli idareler eliyle de gerçekleştirilebilir...”. hükmüne yer verilerek yetki, görev ve sorumluluk bakımından merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devri amaçlanmıştır.

Kanun tasarısının geçici maddelerinde ise, mevcut kamu örgütlenmesinin ve işleyişinin dönüştürülmesi amacıyla illerde ve ilçelerdeki merkezi yönetim birimlerinin hangi yerel yönetimlere devredileceği ile merkezi yönetime ait personelin ve malların yerel yönetimlere nasıl devredileceğine ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Kısacası, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin yeniden düzenlenmesine ilişkin çabalar, il özel yönetimlerine devredilen alanlarda görevli bakanlıkların taşra örgütlerinin kaldırılması ve merkezi yönetimin ilde görev yapamayacağı çerçevesinde yoğunlaşmaktadır. Bu da, toplumun bütününe ilgilendiren, sağlık, tarım, orman, çevre gibi hizmetlerin ‘mahalli müşterek ihtiyaç’ kapsamına alındığı anlamına gelmektedir (Oyan, 2004, s.110).

Son kalkınma planı olan, dokuzuncu beş yıllık kalkınma planında (DPT, 9. BYKP); kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması bir gereklilik halini almıştır.

Yapılmaya çalışılan düzenlemelerle merkezi yönetim örgütünün küçültülerek daha etkin çalışması ve yüksek bir denetim organı görevini üstelenmesi amaçlanmaktadır. BDDK, SPK, RTÜK, EPDK, vb. düzenleyici ve denetleyici kurullar oluşturularak, kamunun elindeki bu görevler bağımsız kurulara bırakılmıştır. Yerelleşme olumlu bir gelişmedir ancak, Türkiye gibi yolsuzlukların yüksek olduğu bir ülkede pek çok hizmetin yerel idarelere devrinin tartışmalı olduğunu söylemek gerekir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Mutlakıyetçi bir yönetim anlayışından Cumhuriyet yönetimine geçen bir ülke olan Türkiye’de aşırı merkeziyetçiliğin terk edilmesi hiç de kolay bir süreç değildir. Bu nedenle Osmanlı Devleti döneminden yeni Türkiye Cumhuriyetine miras kalan merkeziyetçi anlayış günümüzde de biraz yumuşatılmış olsa da kamu yönetimi üzerinde etkinliğini sürdürmektedir.

Cumhuriyet tarihinin belli dönemlerinde yapılan çalışmalarla kamu hizmetlerinin yerelleştirilmeye çalışılması adımları atılmıştır. Gerek yerli gerekse yabancı uzmanların hazırladıkları raporlarda vurgulanmaya çalışılan nokta merkeziyetçi devlet geleneğinin yol açtığı sıkıntılar olmuştur. Tanzimat döneminde de tespit edilen problemlerin kaynağı yine aynıydı. Merkeziyetçi yönetimin kamu hizmetlerinde bürokratik yapıyı güçlendirmesi ile vatandaşın kamu hizmetlerini elde etmesi zorlaştı.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin (Subsidiarity) uygulanmasına geçişin sağlanamamış olması nedeni ile tüm kararlar merkezi düzeyde alınmakta, yerel yönetim birimlerinin bu aşamada herhangi bir etkinliği görülmemekteydi. Küreselleşme süreci ile birlikte hızlanan yerelleşme hareketleri Türkiye’de de etkisini göstermiştir. Ancak bu etki sınırlı düzeyde kalmış, beklenen adımlar atılamamıştır.

1980 sonrasında kadar kamu yönetiminin adem-i merkezileşmesi yönündeki reform çabalarının başarılı olduğu söylenemez. Ancak 1980 sonrası neo-liberal öğretinin ve ülkede dışa açılma girişimlerinin olumlu adımlar olduğunu belirtmek gerekir. Bu dönemde özel sektörün önü açılmaya çalışılmış, kamunun yaptığı hizmetlerde tekeller kaldırılmak istenmiştir. Özelleştirme uygulamaları ile de devletin piyasa aktörü değil, piyasada düzeni sağlayıcı ve denetleyici olması yönünde gelişmeler olmuştur. Bu maksatla bağımsız çalışan düzenleyici ve denetleyici kurullar oluşturulmuştur.

Kamu yönetiminde merkeziyetçi anlayışın sona erdirilmesi yönündeki en büyük adım Avrupa Birliği ve uluslar arası kuruluşların da desteğiyle 2000’li yıllarda atılmıştır. 2003 yılında meclisten geçen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadığı için hayata geçirilememiştir. Adem-i merkeziyetçi ve iyi yönetim ilkeleri temel alınarak hazırlanan tasarı, yerinden yönetim ilkesine ve yerelleşmeye büyük önem vermiştir. Beraberinde pek çok eleştiriyi de getirmiştir. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin il özel idarelerine devredilmesi, eğitim, sağlık gibi temel hizmetlerin yerelleşmesi bazı kesimlerin tepkisine neden olmuştur. Ancak İl Özel İdareleri Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu Ve Belediye Kanunu şeklinde parça parça düzenlemelerle adem-i merkeziyetçi bir devlete doğru adımlar atılmıştır.

KAYNAKÇA

- ACAR Ali ve SEVİNÇ İsmail, “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, S.Ü. İ.İ.BF. Dergisi, C.7, S.19, 2005, Ankara
- ACUN Fatma, 1999, “Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne: Değişme ve Süreklilik”, H.Ü., Edebiyat Fakültesi Dergisi, Osmanlı Devletinin Kuruluşunun 700. Yılı Özel Sayısı, 1999
- ASLAN Seyfettin ve YILMAZ Abdullah, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi”, C.Ü. İİBF. Dergisi, C.2, S.1, 2001
- AYKAÇ Burhan, vd., “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili” G.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi, C.5, S.1, 2003
- BİLGİÇ Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed), Seçkin Yayınevi, 2005, Ankara
- BİLGİÇ Veysel, “Yerelleşme Politikası”, 1980–2003 Türkiye’nin Dış Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları, Turgut Göksu, Hasan Hüseyin Çevik, Abdülkadir Baharççek, Ali Sen (Ed.), Siyasal Kitabevi, Nisan, 2003, Ankara
- CARTER Findley V., “Osmanlı Devleti’nde Bürokratik Reform Bab-i Ali 1889-1892”, (Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol), İz Yayıncılık, İstanbul Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, S.4, 1994
- ÇADIRCI Musa, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Eylül, S.5, 1993
- ÇEVİK H.Hüseyin, “Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınevi, 2003, Ankara
- ÇEVİK Hasan Hüseyin, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları”, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, 2004, Ankara
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2006-2010) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf> Erişim Tarihi: 14.10.2008
- ERYILMAZ Bilal, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi”, Karizma, S.18, Yıl.5, 2004
- ERYILMAZ Bilal, “Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme”, İşaret Yayını, 1992, İstanbul
- ERYILMAZ Bilal, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması”, Birleşik Yayıncılık, 1997, İstanbul
- GÖRMEZ Kemal, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri”, 2000, İstanbul
- GÖYMEN Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, Yerel Yönetimler Kongresi-Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, 3-4 Aralık, 2004, Biga/Çanakkale
- GÜL Hüseyin, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Adem-i Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Editörler: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayın, 2005, Ankara

- GÜL Hüseyin, ÖZGÜR Hüseyin, “Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim –Yerel Yönetim İlişkiler”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın, 2004, Ankara
- GÜLER Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi? Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2000, S.9(2),
- İNALCIK Halil, “Sened-i İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu”, Osmanlı İmparatorluğu-Toplum ve Ekonomi, Eren Yayınları, 1996, İstanbul
- KARASU Koray, “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,” Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2), Mülkiyeliler Birliği Yayınları No, 60, 2003
- KARPAT Kemal, “Osmanlı Tarihinin Dönemleri”, Osmanlı ve Dünya, Ufuk Yayını,
- KAZANCI Mustafa, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, Amme İdaresi Dergisi, S.4, C.16, 1983
- KELEŞ Özlem, “İl Yönetiminde Bir Yerel Yönetim Organı Olarak İl Özel İdareleri”, Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü Yüksek Lisans Tezi, 2006, Isparta
- KELEŞ Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity)”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.4, S.1, 1995
- KİLİ Suna, Şeref GÖZÜBÜYÜK, “Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2000, İstanbul
- KONGAR Emre, “Türkiye’nin Toplumsal Yapısı”, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1985
- KÖSE H. Ömer, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, Sayıştay Dergisi, S.52, 2004
- KUTUN Melahat, “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi: Türkiye Örneği”, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, 2005, Mersin
- MARDİN Şerif, “Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu”, (çevirenler: Mümtaz’er Türköne, Fahri Unan, İrfan Erdoğan) İletişim Yayınları, 1996, İstanbul
- MEHTAP Raporu, 13.02.1963 Tarih ve 6/209 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, TODAİE, Araştırma ve Yardım- Reform Çalışmaları, MEHTAP Raporu , http://www.todaie.gov.tr/TMEHTAP.ASP_E.T. Erişim Tarihi: 15.11.2007
- ORTAYLI İlber, “Devraldığımız Miras”, Türkiye’de Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, D. Dursun, H. Al (Ed), İlke Yayıncılık, Yayın No:24, 1998, İstanbul
- ORTAYLI, İlber “Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği”, Hil Yayın, 1985, İstanbul
- OYAN Oğuz, “Kamu Yönetimi Reformu mu, Kamu Hizmeti Kavramının Yokedilişi mi?”, Mülkiye Dergisi, , Sayı 243, Cilt: XXVIII, 2004, Ankara

- ÖKMEN Mustafa, “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Türkiye’de Merkezîyetçilik- Adem-i Merkezîyetçilik Pratiği Üzerine Notlar”, <http://academic.org.tr>, Erişim Tarihi: 14.11.2007
- PARLAK Bekir, “Osmanlı Devletinin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal-Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımaları”, <http://academic.org.tr>, Erişim Tarihi: 11.11.2007
- SARAN Ulvi, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Atlas Yayıncılık, Ağustos, 2004, Ankara
- SENCER Muzaffer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, C.17, S.3, 1984
- SÜRGİT Kenan, “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, S.3, C.13, 1980
- ŞAYLAN Gencay, “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman), Yargı Yayınları, 2003, İstanbul
- ŞAYLAN Gencay, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezîcilik”, Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar, (Ed. Kurthan Fişek), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi, 1976, Ankara
- TODAİE, “İdari Reform ve Reorganizasyon Raporu”, TODAİE Yayınları, 1965, Ankara
- TOPRAK Zafer, “Milli İktisat-Milli Burjuvazi”, Tarih Vakfı Yurt Yayını, 1995, İstanbul
- YAYMAN Hüseyin, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, G.Ü., İİBF Dergisi, C., S.2, 2000
- YAZICIOĞLU Recep, “Bu Sistem Değişmeli: Alternatif Bir Yaklaşım”, Biray Yayıncılık, 1995, Erzurum
- YAZICIOĞLU Recep, “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma”, Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Haziran, 1995