

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE YÖNETİM KÜLTÜRÜ VE MAHALLİ
İDARELERİN GELİŞİMİNE ETKİSİ**

722659

**DOKTORA TEZİ
Nihat KURT**

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

Enstitü Anabilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ

122659

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Ağustos-2002

T.C
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE YÖNETİM KÜLTÜRÜ VE MAHALLİ İDARELERİN GELİŞİMİNE ETKİSİ

DOKTORA TEZİ
Nihat KURT

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Enstitü Ana Bilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ

Bu tez / /2002 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oy birliği/Oy çokluğu ile kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ



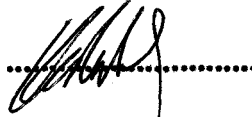
Prof. Dr. Ömer DİNÇER



Doç. Dr. Davut DURSUN



Doç. Dr. Musa EKEN



Doç. Dr. Halil KALABALIK

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	V
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	VII
TABLolar LİSTESİ.....	VIII
ÖZET.....	IX
SUMMARY.....	X
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN NİTELİĞİ

I. YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	5
A. Genel Olarak Kültür Kavramı	5
B. Toplumsal Kültür.....	6
C. Örgüt Kültürü	9
D. Siyasal Kültür.....	11
II. YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN UNSURLARI.....	16
A. Maddi Unsurlar.....	23
1. Coğrafya.....	23
2. Nüfus Yapısı.....	27
3. Simgesel ve Maddi Ürünler	31
B. Manevi ve Diğer Unsurlar.....	37
1. İnanç Sistemleri ve Değerler.....	37
2. Kurumlar	46
3. Norm Düzeni.....	48
4. Eylem Düzeni	50
5. Piyasa Sistemi	52
III. YÖNETİM KÜLTÜRÜNDE DEĞİŞMELER.....	61

A. Kamusal Faaliyetlerde Değişim	63
B. Desantralizasyon.....	65
C. Katılımcı Yönetim Kültürü	67
D. Müşteri Odaklı Yönetim Kültürü	69
IV. YÖNETİM KÜLTÜRÜ VE MAHALLİ İDARELER	71

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN TARİHSEL TEMELLERİ

I. OSMANLI MİRASI	78
A. Tanzimattan Önce Yönetiminin Genel Karakteri.....	79
1. Osmanlı Yönetiminin Temel Belirleyicileri ve Yerelleşmeye Etkileri	83
2. Devlet Anlayışı.....	100
3. Yönetimde Çözülme: Merkezî Yapıyı Koruma Çabaları	118
B. Tanzimat Dönemi	124
1. Tanzimat Fermanının Getirdiği Yeni Yönetim Anlayışı	125
2. Yönetimin Düzenlenmesi Konusunda Öne Çıkan Görüşler	128
3. Reformların Yönetimsel Niteliği.....	136
4. Yönetimde Bürokrasinin Rolü	139
5. Ekonomik Değişim	144
6. Şehirlerde Yönetimsel Değişim: Mahalli İdareler.....	148
7. Merkezin Yerelleşmeye Bakışı	155
II. CUMHURİYET DÖNEMİ	157
A. Cumhuriyete Aktarılan Miras	157
B. Yönetim Kültüründe Gelişmeler	158
C. Yerel Yönetimleri Etkileyen Gelişmeler.....	162
1. İdeolojik Değişme	162
2. Yeni Devlet Anlayışı	169
3. Sosyo-Ekonomik ve Siyasî Etkiler	171
D. Yerel Yönetimler ve Değişme Süreci.....	178

1. 1921-1929 Dönemi.....	178
2. 1930-1945 Dönemi.....	181
3. 1946-1960 Dönemi.....	183
4. 1961- 1980 Dönemi	185
5. 1980'den Günümüze.....	192

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİM KÜLTÜRÜ

I. GENEL GÖRÜNÜM.....	199
A. Örgütsel Görünüm	199
1. Örgüt Odaklı Merkeziyetçi Kültür	200
2. Görev ve Yetki Paylaşımı	202
3. Mali Denkleştirme	204
4. Denetim Kültürü.....	206
5. Örgütlenme ve Koordinasyon	208
6. Hukuksal Sorunlar	209
7. İnsan Kaynakları ve Liyakat	211
B. İşlemsel Görünüm.....	212
1. Yönetici Odaklı Merkeziyetçi Kültür	213
2. Demokratik Yönetim Geleneği Eksikliği.....	214
3. Bürokratizm.....	217
4. Yönetimde Siyasallaşma.....	219
5. Kayırmacılık.....	220
6. Yolsuzluk ve Rüşvet.....	222
7. Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme.....	225
II. YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN DÖNÜŞÜMÜ VE YEREL YÖNETİMLER	226
A. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	226
B. Yönetimin Temsili Niteliğinde Gelişmeler	228
C. Piyasa Sisteminin Artan Rolü.....	231
D. İşletme Yönetiminin Yerel Yönetimlere Etkileri	234

1. Performans Yönetimi.....	234
2. Stratejik Planlama.....	238
3. Kriz Yönetimi.....	240
4. Proje Yönetimi	243
5. Mali Yönetim	246
6. İnsan Kaynakları Yönetimi	248
7. Toplam Kalite Yönetimi	251
E. Yeni Yönetim Kültüründe Yerel Yönetim Anlayışı	254
1. Yerelleşme	254
2. Yönetişim.....	257
3. Açıklık ve Hesap Verme Yükümlülüğü.....	260
SONUÇ	263
KAYNAKLAR.....	269
ÖZGEÇMİŞ.....	304

KISALTMALAR

- A. g. e.** : Adı geçen eser
- A.İ.D.** : Amme İdaresi Dergisi
- A.Ü.D.T.C.F.** : Ankara Üniversitesi Dil Tarih Coğrafya Fakültesi
- A.Ü.İ.İ.B.F.** : Ankara Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
- A.Ü.S.B.F.D.** : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
- Bkz.** : Bakınız
- C.** : Cilt
- C.D.T.A.** : Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi
- Çev.** : Çeviren
- DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
- Der.** : Derleyen
- DEÜ İ.İ.B.F.D.** : Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
- Ed.** : Editör
- Haz.** : Hazırlayan
- İ.A.** : İslam Ansiklopedisi
- İHİD** : İdare Hukuku ve İlimler Dergisi
- İ.Ü.** : İstanbul Üniversitesi
- İ.Ü.H.F.** : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- İ.Ü.İ.F.** : İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
- İ.Ü.S.B.F.** : İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
- M. E. B.** : Milli Eğitim Bakanlığı
- ODTÜ** : Orta Doğu Teknik Üniversitesi

- s.** : Sayfa
S. : Sayı
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
T.T.K. : Türk Tarih Kurumu
vd. : ve devamı
Y. : Yıl



ŞEKİLLER

ŞEKİL 1: Yönetim kültürünün kültürel çevresi ile ilişkileri.....	18
ŞEKİL 2: Yönetim kültürünün araçları.....	18



TABLÖLAR

TABLO 1: Araçılar yoluyla işlemleri yürütme.....	225
TABLO 2: Merkezi ve yerel yönetim hizmetlerinden genel memnuniyet.....	237



ÖZET

Kültürel unsurlar ve yapılar, etkileşimli olarak birbirini zamanla dönüştürebilen görünümündedir. Bu dönüşüm sürecinde her aşamanın kendine özgü ayırdedici nitelikleri bulunmaktadır.

Türkiye'de yönetim kültürünün gelişme sürecinde Osmanlı devleti, toplumsal gereksinimleri karşılamaya yönelik işlevlerini yerine getirirken, yönetme tarzı ve örgütlenme biçimi ile genel yönetsel karakterini ortaya koymuştur. Tanzimat'tan önceki yönetsel karakter, devletin merkezî birliği anlayışına dayanmaktadır. Bunun görünümü olarak adem-i merkeziyete (decentralization) yol açan gelişmelere merkezin gücünde bir zaaf olarak bakılmıştır. Adem-i merkeziyete yönelik uygulamalardan merkezi güçlendirmek için yararlanılmıştır.

Yerel yönetimlerin yasallaşarak resmî bir statüye sahip olabilmeleri Tanzimat döneminde mümkün olabilmektedir. Bu dönemde; dış dünyaya açılma, mali merkeziyetçiliğin yerleştirilmesi gereği, dış devletlerin yaptıkları baskılar ve ayrıca girişilen reformların halka benimsetilmesi ihtiyacı yerel yönetim kurumlarının oluşturulmasının altında yatan nedenlerdir. Tanzimat dönemi, modern anlamda merkeziyetçiliğin esas alındığı ve kurumlarının oluşturulduğu bunun yanında modern yerel yönetim kurumlarının da tohumlarının atıldığı bir dönem olarak tarihe geçmiştir.

Türkiye Cumhuriyetine de bu anlayış miras kalmıştır. Devletin örgütlenmesi ve ideolojik karakterinde merkeziyetçilik görülmektedir. Ekonomik ve sosyal icraatlardaki merkeziyetçi anlayışta, hizmetlerin iyi işlemesine yönelik teknik nedenlerden çok, siyasal nedenler etkili olmuştur. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine, sivil oluşumlara ve yetki devrine sıcak bakılmıştır.

SUMMARY

In historical process, applications about administration follows a process which has affected one subsequent stage, but every stage has subjective discriminated attribute. Because, cultural factor and structure can transform into each other, as interaction, with time.

In developing process of administration cultural of Turkey, Ottoman Empire has took on functions, as aimed to serving social needs. While it made these functions, administrative style and formed organization style also put them general administrative character. In the period Tanzimat, administrative character relied on the unity understanding of state. So general power had looked developments, which lead local government, as weakness. Consequently, It benefited from applications, which seemed as local government's, for strengthening central government.

It was possible that local governments had formal status in Tanzimat period. In this period, opening external world, feeling need to put fiscal centralization and especially press on Ottoman government by external states, efforts saving this condition owing to success of made reforms basing on people were reasons which underline forming local governments. Tanzimat period, in modern sense, relied on centralism and constructed its institutions on centralism. Nevertheless, institutions of modern local government was fertilized in this period, too .

Republic of Turkey took over this understanding from this period. In character of state's organization and its ideological, above-mentioned centralism has been seen. In centralism comprehension related to activities of economic and social, improving services better is more effective in technical reasons than politic reasons. In this period, it didn't appropriate strengthening local government, civil formation and authority turn.

GİRİŞ

Yönetim, boşlukta işleyen formel yapılardan ibaret bir olgu değildir. Toplumun kültürü, değerleri, tarihî deneyimler, devlet anlayışı ve dış faktörler kamu yönetiminin, yapısını ve işleyişini büyük ölçüde şekillendirmektedir. Bu bakımdan, toplumsal ve siyasal kültür ile yönetim kurumlarının yapı ve işleyişi arasında çok yakın bir ilişkiden söz edilmektedir.

Toplumların yönetim kurumları bu kültürel ortam nedeniyle çoğu zaman birbirinden farklı nitelikler gösterebilmektedir. Yönetimsel kurumların değerlendirilmesi de, onları çevreleyen ve etkileyen şartların, ortamların ve güçlerin bilinmesine bağlıdır. Çünkü bir sistemin çıktıları onun çevresiyle olan ilişkilerinin bir sonucudur.

Türkiye, üzerinde bulunduğu coğrafyanın içinde ortaya çıkan değişik medeniyetlerin ve kendi kültürünü etkileyen ana unsurların, özellikle 18. yüzyıldan itibaren Batılılaşma hareketlerinin yoğun olarak yönetimin yapılanma ve davranışlarına etki ettiği ilginç ülkelerden birisidir. Sömürge yönetiminde kalmamakla beraber Avrupa ile ilişkilerinden dolayı özellikle Fransa'nın yönetim anlayışından büyük ölçüde etkilenmiştir. Bu etkilenme, örnekleri tam olarak almak biçiminde olmadığı gibi oradaki dönemsel değişimin etkilerini de fazla hissetmemiş olabilir. Burada kendi iç dinamiklerinin, ihtiyaçlarının ve sorunlarının önemli izleri olduğu anlaşılmaktadır.

Bu dönem, hem Avrupa hem de Osmanlının iç dinamikleri açısından bir merkezîyet çağı olmasına rağmen uygulamada ortaya koyan ve bir zorunluluğu içeren adem-i merkezîyet anlayışıdır. Dolayısıyla, Türkiye'de yerel yönetim geleneği modern anlamda merkezîyetçilikle yaşıttır. Tanzimat'la birlikte başlayan ve Batının devlet anlayışına uygun olarak devlet gücünün doğrudan kullanılması ve merkezîyetçi bir politikanın benimsenmesi, adem-i merkezîyet kavramının Osmanlı imparatorluğu için anlam kazanmaya başlamasına neden olmuştur.

Bu dönemde özellikle yönetim alanında atılan adımlar Osmanlı kamu yönetiminin modern anlamda kurumlaşmasını beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda adem-i merkezîyetçiliğin temel kurumları olan yerel yönetimlerin önemli bir yeri

bulunmaktadır. Ancak, Batıda uzun bir tarihsel süreç içerisinde gelişerek, endüstri çağının idari merkezîyetçilik döneminde kabuk değiştirerek, yeni koşullara uyum sağlayan Avrupa'daki yerel yönetimin aksine, ülkemizde yerel yönetimler, Bab-ı ali'nin imparatorluğu etkin bir biçimde kontrol etmeye başladığı bir zamanda kurulmuştur. Bu bakımdan daha çok toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmeler çerçevesinde merkezi idarenin çevreyi kontrol etmesine yönelik düzenlemeler kapsamında değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, batılılaşma hareketine rağmen özellikle yerel yönetimlerin Avrupa'daki benzerlerinin çok gerisinde olması ve hatta alındığı dönemin ötesine fazla geçememesi yönetim kültürü ile yönetim yapıları arasındaki ilişkiyi ilginç hale getirmektedir. Bu nedenle, yaklaşık 150 yıllık yerel yönetim deneyimini dikkate alarak nasıl bir etkileşim olduğunu ortaya koymak ve öne çıkan temel unsurları ve değerleri vurgulamak amacıyla böyle bir tez konusu seçilmiş bulunmaktadır.

Çalışmanın kültürel yönü olması, tarihsel yapıların incelenmesi gereğini ortaya koymaktadır çünkü, böyle bir yaklaşım tarzı, yönetim kültürünün ne yönde oluştuğu ve toplumsal kurumların nasıl oluştuğu sorularına cevap verebilmenin bir yöntemidir. Ayrıca, konuya tarihsel-yapısal olarak yaklaşım, toplumsal örgütlenmenin biçimini, yönetim ile toplum arasındaki ilişkilerin yönünü tespit etmede kolaylık da sağlayacaktır. Aslında bu ele alış şekli, toplumdaki kültürel ortamı belirleyen insan ilişkilerinin bir yönetim örgütlenmesini oluşturduğu, bu örgütlenmenin ise, toplumsal kültürün çeşitli alt sistemlerinde belirleyici olduğu temel varsayımına dayanmaktadır. Diğer bir deyişle, bu varsayımına göre, yönetim örgütlenişi toplumdaki insan ilişkilerinin bir yansımasıdır ve yönetsel davranış ile örgütlenme biçimi arasında bu açıdan bir uyum vardır.

Yönetim ile toplumsal yapı ve kültür arasındaki ilişki nedeniyle, toplumun maddi ve manevi ihtiyaçlarından soyutlanamayacak olan yönetici kadroların eylemleri ve bu eylemlere yön veren düşünce yapıları, toplumsal bir kültür ortamında şekillendiğinden bu kültürü oluşturan unsurların yönetim kültürünün oluşumundaki rolü önem kazanmaktadır.

Burada sözkonusu unsurlarla, yönetim kadrolarının yönetme konusundaki eğilimleri veya oluşturulan yönetim yapıları arasındaki ilişki, bir nedensellik yaklaşımı çerçevesinde kurulmaktadır. Buna göre, toplumsal olaylar veya toplumdaki bireylerin aralarındaki ilişkiler belli nedenlere dayanmaktadır. Dolayısıyla bu nedenler, aynı veya benzer sonuçları ortaya koyduğu ölçüde bir takım genellemelere giderek toplumsal süreçlerin işleyiş biçimini ve yönünü açıklamamıza imkan sağlayacaktır ki, bu yolla genellemelere gitmek kurumsal ve davranışsal açıdan tarihsel bir inceleme zorunluluğunu da ortaya koymaktadır.

Ancak belirtmek gerekir ki, tarihsel süreç içerisinde yönetim konusundaki uygulamalarda, bir önceki aşamanın sonraki aşamayı etkilediği, ancak her aşamanın kendine özgü ayırdedici niteliklerinin de bulunduğu bir gerçektir. Çünkü, kültürel faktörler ve yapılar, etkileşimli olarak birbirini zamanla dönüştürebilen unsurlardır.

Kültürün içerdiği unsurları arasındaki bağdan kaynaklanan bütüncül niteliği, aynı zamanda onun bir sistem olarak ifade edilmesine imkan vermektedir. Dolayısıyla, bu sistemin girdileri olarak kabul edebileceğimiz unsurlarında meydana gelen değişimler kültürün oluşturduğu yapıyı etkileyecek ve bu dinamik, etkileşimli süreç birbirini dönüştürerek sürüp gidecektir. Bu açıdan yönetim kültürünün incelenmesinde sistem yaklaşımının da dikkate alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye’de yönetim alanında ortaya çıkan sorunların çözümlenmesinde, yönetim ile çevresi arasındaki kültürel etkileşimin tarihsel niteliğinin incelenmesi ve buna bağlı olarak oluşan yönetsel işleyiş tarzının bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak işin içerisinde tarih ve kültür gibi boyutları oldukça geniş iki alan bulunduğundan konunun sınırlandırılmasında ölçü tespit edilmesi zorluğu da ortadadır.

Bu bağlamda, tezin birinci bölümünde yönetim kültürünün niteliğini ortaya koymak üzere, onun kavramsal çerçevesi olarak toplumsal kültür, siyasal kültür ve örgütsel kültür kavramlarına yer verilmekte, ardından yönetim kültürü kavramı, belli başlı

unsurları ile açıklanmaya çalışılmaktadır. Sonunda da genel yönetim kültürünün yerel yönetimlere yansımaları değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’de yönetim kültürünün tarihî temellerinin incelendiği ikinci bölüm, Osmanlı mirası başlığı altında, Tanzimat öncesi yönetimin temel belirleyicileri ve devlet anlayışının bürokrasi, örgütsel görünüm ve şehirleşme üzerindeki yansımaları, yönetimde çözülme ve Tanzimat’la yönetimin işlevsel ve örgütsel olarak aldığı dönüşüm ele alınmakta; Cumhuriyet dönemi ile ilgili kısımda ise, yönetim konusundaki zihinsel ve yapısal gelişmeler anlatılarak yerel yönetimler üzerindeki etkileri ortaya konmaktadır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de yönetim kültürünün genel görünümü, örgütsel ve işlemsel yönleriyle incelendikten sonra, kamu yönetimi konusundaki yeni anlayış ve gelişmelerin yönetim kültürü üzerindeki etkileri ve yerel yönetimlere yansımaları değerlendirilmektedir.

Birinci Bölüm

YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN NİTELİĞİ

Kültürel yönden yönetim kavramının incelenmesi, ele alınan toplumdaki yönetsel olguların, kendilerini belirleyen ortak toplumsal süreçlerle açıklanmasını gerektirir. Söz konusu süreçler toplumsal kültürü belirlediği gibi, aynı düzlemde yer alan ve buna bağlı olarak şekillenen toplumsal örgütlenmeyi ve devlet örgütlenmesini de belirler. Belli bir amaç etrafında meydana gelen devlet örgütlenmesi ve bu örgütün eylemleri belli bir kültürün yansıması olarak ortaya çıkar.

Bu kültür, yönetimin kendisine ait olduğu kadar, yönetimi oluşturan örgütün ve bunun da içinde bulunduğu toplumsal, siyasal koşullarla da belirlenmektedir. Bu bakımdan yönetim kültürü, toplumsal, siyasal ve örgütsel kültürle de yakından ilişkilidir. Ortaya çıkışında bunların etkisi olduğu gibi, yönetim kültürünün kendisi de etkileşim içerisinde olduğu diğer kültür görünümlerini dönüştürmede rol oynamaktadır.

I. YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Yönetim kültürüne kavramsal temel olmak üzere, genel kültürün yönetimle ilgili boyutlarını oluşturan ve aynı zamanda birbirleriyle de etkileşim içerisinde olan “toplumsal kültür”, “siyasal kültür” ve “örgütsel kültür” kavramlarına değinmek gerekmektedir.

A. Genel Olarak Kültür Kavramı

Kültür, sosyal bilimlerde kuramsal temeli oluşturan önemli kavramlardan biridir. Genel olarak ele alındığında ise oldukça geniş kapsamlı bir kavramdır. Kültürün bu özelliği bilim dallarına ve uğraş alanlarına göre farklı tanımlamalarına gidilmesinden kaynaklanmaktadır. Kültürün farklı bakış açılarından ele alınması, bir çok unsurun etkilemesiyle ortaya çıkan bir bütün olmasından ileri gelmektedir.

Diğer taraftan kültürün, etkileşim modellerinin, belli alanlarda yığılma göstermesine bağlı olarak, siyasal kültür, sanat kültürü, din kültürü, vb. gibi alt bölümlere ayrılması mümkündür. Ancak, alt bölümlerin birer kültür olarak adlandırılması da, ilgili yönleri

bir araya getirildiğinde düzenli ve tutarlı bir bütün oluşturması halinde yerinde görülebilir [Duverger, 1975: 84].

Bu açıdan, hem toplumun sembolleştirilmiş modellerinin hem de onlara set çeken maddi imkanlarının tümü olan kültürün, alt sistemleri içerisinde yer alan teknoloji sistemleri, siyasal ve iktisadi meşruluk modelleri, din, eğitim, görgü usulleri ve hukuk sistemlerinin anlamlı olarak bir sistem içerisinde bütünlük göstermeleri gerekir [Mardin, 1997: 29, 30].

Kültür içindeki birimlerin aralarındaki sözkonusu bu bütüncül bağ yüzünden belli alandaki kültürel birimlerdeki değişimler diğer alanları ve hatta kültürün tümünü etkileyebilmektedir [Oskay, 1973: 282]. Ancak, bir kültür içinde yer alan kültür birimlerinin başka kültürlere geçmesi veya başka kültürlerden etkilenmek suretiyle bu kültürlerin çeşitli birimlerini alması mümkün olabildiği halde hiçbir kültür bir başkası ile tamamen yer değiştiremez. Her kültür kendine özgü niteliklere sahip olduğu için başka kültürlere aynen aktarılamaz [Oskay, 1973: 281]. Dolayısıyla, “etkileşim” kültürün önemli bir özelliği olarak karşımıza çıkmasına rağmen “her toplumun kültürü yeganedir ve başka herhangi bir yerde görülemeyecek değerlerin ve normların birleşimini kapsamaktadır.” [Robertson’dan aktaran, Say, 1998: 66].

Sonuçta her kültürün amacı da, bir uyum yaratmak, yani rol ve davranış modellerinin temelinde yer alan norm ve değerleri topluluğun tüm üyelerine kabul ettirmektir [Duverger, 1975: 94]. Bu bakımdan dinsel, ahlaksal, estetik, ekonomik, hukuksal vb. değerler ve normlar kültürü meydana getiren kaynaklar içerisinde yer alırlar.

B. Toplumsal Kültür

Kültürün bir insan topluluğundaki etkileşimleri belirleyen bir modeller bütünü olması sözkonusu topluluğun diğerlerinden farklılaşmasına neden olmaktadır [Duverger, 1975:84]. Dolayısıyla toplumların kültür düzeyleri, kültürel değer ve gerçekleri, onların doğal çevre ve birbirleri ile etkileşimi sonucunda belirmektedir. Bu nedenle bir millet veya topluluk ancak yaşadığı bölge şartlarının tarihsel süreç içerisinde ortaya

çıkardığı bir takım unsurların şekillendirmesiyle kendi toplumsal kültürünü kurabilmektedir.

Bu açıdan da tarihin, bir milletin zaman içindeki duygu, düşünce, davranış ve becerisi, ürettiği bilgisi, değerleri, toplumsal yapısı, dini, ahlakı, hukuku, iktisadi ve teknolojik sistemleri gibi bütün unsurları dolayısıyla yaşadığı realiteleri olması bakımından kültür unsurlarını muhafaza eden bir depo niteliği söz konusudur [Yücel, 1990: 58].

Bütüncül ve farklı bir yaşam tarzını içerisinde barındıran toplumsal kültür, aynı zamanda bu nitelikleri ile toplumun mevcut örgütlenmesinin devamlılığını da sağlamaktadır. Toplum kendisini oluşturan üyelerine ortaya koyduğu kültür birliğiyle aidiyet şuuru kazandırarak ve bunu nesilden nesile aktararak toplumsal bütünleşme gerçekleştirmektedir. Nitekim, bu şekliyle "milli kültür" bağlamında mevcut toplumsal örgütlenme biçiminin devamlılığını sağlama özelliği de göstermektedir. Örneğin, modern örgütlenme biçimi olarak ulus devlet modelinin devamlılığının sağlanmasında [Say, 1998: 67] ve günümüzde Avrupa Topluluğu gibi daha geniş toplumsal örgütlenmelerin oluşumunda toplumsal kültürün bütünleştirici özelliğinden yararlanma hedefi yer almaktadır[Eryılmaz,1991: 382 vd.].

Toplumsal kültürün genel olarak maddi ve manevi olmak üzere iki grupta toplanabilecek unsurları söz konusudur. Maddi unsurlar, toplumun teknolojik durumunu, üretimini, hünere ve becerilerini kapsar; manevi unsurlar ise, toplum yaşamını düzenleyen değer, inanç, yasa gelenek, ve ahlak kurallarından oluşur [Özkalp 1993:74]. İnsanların hareketleri büyük ölçüde manevi kültürle bağlı olmakla beraber hareket yetenekleri maddi kültürleriyle sınırlıdır. Manevi kültür öğelerinin maddi kültürün bazı yönlerini geliştirmesi ve değiştirmesi de söz konusudur [Erdoğan, 1994:124].

Duverger, kültürün, insanlara belli ölçüde izlemek gereği duydukları davranış kuralları bütünü olarak normatif nitelikte olduğunu ancak bu açıdan mutlaka zorlayıcı olmasının da gerekmediğini belirtmektedir. Bunun nedenini ise, normlardaki yükümlülük

duygusunun, normlara eklenmiş olan yaptırımlardan çok onlara atfedilen değerlerin bir sonucu olmasına bağlamaktadır [Duverger, 1975: 76, 77].

Lundberg, Schrag, ve Larsen ise, kültürün “normlar”, “davranış kalıplarını içine alan eylem düzeni” ve “simgesel ve maddi ürünler düzeni” olmak üzere üç unsurdan oluştuğunu ileri sürerek, kültürü “Toplum içinde kazanılan ve iletilen yargı, inanç ve davranış ölçülerinden ortaya çıkan, alışılmış davranmış, kalıplarının maddi ürünlerinden meydana gelen bir düzendir.” şeklinde tanımlamaktadırlar [Lundberg/Schrag/Larsen/, 1985: 100]. İnsanın tüm ürünlerini içine almasına rağmen, maddi ürünlere vurgu yapılması, kültürün toplumda kullanılan ve değer verilen nesne çeşitlerinden hareketle yorumlanabileceği anlamında, bunların insan davranışının anlamlı simgeleri olmasındandır. Öte yandan maddi kültür ürünleri kültürün taşıtı olma özelliğine sahiptir. Çünkü kurumsallaşmış davranış tarzlarını bir kuşaktan diğerine simgesel olarak geçirir [Fischer, 1996: 131].

Edward B. Tylor da, “bilgiyi, imanı, sanatı, ahlakı, hukuku, örf ve adeti ve insanın, toplumun bir üyesi olması dolayısıyla kazandığı diğer bütün maharet ve alışkanlıkları kapsayan karmaşık bir bütün” [Taylor’dan aktaran, Erkal, 1996: 130; Güvenç, 1984: 103] olarak ifade ettiği kültür tanımında kültürün içerdiği unsurlara vurgu yapılmıştır.

Diğer taraftan, Z. Gökalp’in tanımında da kültür, “bir milletin dinî, ahlakî, hukukî, muakalevî (entelektüel), bedîi (estetik), lisanî, iktisadî, fennî (teknik) hayatların ahenkli mecmuasıdır” [Gökalp, 1923: 30].

Kültürün konumuz açısından önemi, kuruluşları kuşatan toplumsal çevre koşulları içerisindeki rolüdür. Aynı zamanda kuruluşların yaşamlarını sürdürmeleri ve gelişmeleri açısından kültürel çevrenin değerlerini bilmek, etkili ve verimli bir yönetim sağlamada yöneticiler için de gereklidir [Tosun, 1990: 141]. Her canlının yaşayış gelişmesi için çevre koşullarına uyum sağlaması gerektiği gibi toplumsal bir organizma olan kurumların da ortam ile uyum içinde olmaları gerekir. Bu ortam doğal ve toplumsal (ekonomik, politik, teknolojik, ahlaksal, dinsel vb.) koşullardan oluşur ki kültür zaten bunların oluşturduğu bir bütündür.

Ancak, sözkonusu doğal ve toplumsal koşullardan oluşan belirli bir kültür ortamında yaşayan bireylerin davranışları, edimleri, sözleri ve değerlendirmeleri ile sahip oldukları kültürün tam olarak anlaşılması mümkün değildir. Bir kültürün tam olarak anlaşılabilmesi için o toplumdaki birey ve grupların sosyal davranışlarının oluşturdukları kurumsal yapıyı da ele almak gerekir. Çünkü bu kurumlar belli bir amaca yönelik faaliyetleri bir bütünlüğe kavuşturmaktadırlar [Oskay, 1980: 296]. Örneğin Türk tarihine bakıldığında toplumdaki siyasi ve sosyo-ekonomik zorunlulukların Selçuklularda iktâ sistemini ve daha sonra da devamı olarak Osmanlılarda tımar sistemini ortaya çıkardığını görmekteyiz. Toplumdaki inanç ve hayat anlayışı ve bunun sonucu olan inancın gereği olarak “cihat düşüncesi” askeri bakımdan güçlü bir ordu bulundurulmasını ve fetihleri gerektirmiş neticede de bu sistemler doğmuştur [Özçelik, 1990: 315].

Toplumda çok değişik kültürel düzeylerin ortaya çıkmasında, kurumların çoğalması ve bunlarının fonksiyonlarının farklılaşması etkili olmakta, değişik kültürler arasında ilişki kurulabilmesi ve geliştirilebilmesi ise toplumdaki yaygın inanç, anlayış veya yönetimlerin tavırlarına bağlı olmaktadır. Aynı yapı içinde karşılıklı etkileşimler toplumsal iç dinamiğin oluşmasına ve gelişmeyi sağlamasına katkı sağlamaktadır [Çeçen, 1983: 116]. Öte yandan, toplumun kültürel yapısı ile yönetim yapısı arasında mevcut olan karşılıklı ilişki gereğince, toplumsal kültür çevresinde beliren yönetim biçimi ve yönetme tarzı kendisinin üzerinde olduğu kültürel yapıyı dönüştürebilmektedir.

C. Örgüt Kültürü

Örgütler de toplumlar gibi kültürlerle sahiptirler ve örgüt kültürlerinin de, toplumsal kültürlerde olduğu gibi sembolleri, inançları, değerleri ve normları vardır [Kammeyer ve diğerleri, 1997: 103]. Örgütlerin sahip oldukları kültür, onların içinde buldukları toplumsal, sektörel ve kurumsal koşullara bağlı olarak, farklı değer eğilimlerini barındırmaktadır [Pennings, 1986: 317-334].

Kültürün, örgüt hedeflerinin gerçekleştirilmesi, etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi açısından önemli bir fonksiyon görmekte olduğunu söyleyebiliriz, “Örgüt

üyelerinin düşünce ve davranışlarını biçimlendiren hakim değer ve inançlar” [Dinçer, 1992: 272] olarak tanımlanan örgüt kültürü de bu açıdan etkinlik ve verimlilik için söz konusu örgütle, hakim olan değer ve inançlar arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır. Bu ilişki arasındaki uyumun derecesi örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesinde etkili olmaktadır. Örgüt kültürü yönetsel politika ve stratejiler, çalışma ilkeleri, tutum ve davranışlar, roller, değer ve normlar, semboller, gelenekler ve alışkanlıkların oluşturduğu ve örgüt üyelerinin uyum göstermesinin beklendiği bir sistem [Berberoğlu, 1990: 155] olduğu için bu konudaki bir uyumsuzluk çalışmaları engelleyici, bir ortam meydana getirecektir. Örgütün kendi değerlerine hizmet eden davranışları özendirici, ödüllendirici, aykırı davranışları da cezalandırıcı etkisi vardır. Örgüt çalışanlarının kişisel değerlerinin gerçekleşme olanakları, örgütsel değerlerin benimsenmesi ve bunlara uygun hareket edilmesiyle artar [Eren, 1993: 127]. Dolayısıyla, örgüt kültürü mevcut davranış kalıplarını, bir takım sembolleri, kuralları, ilkeleri ve yönetim politikalarını içerdiği için örgüte yol gösterici ve uyum sağlayıcı dolayısıyla da çatışmaları azaltıcı bir işlev görmektedir.

Örgütün tarihi, değer ve inançları, örgütü açıklayan hikayeler ve mitler, örgütün kültürel normları, gelenekler, törenler, adetler ve örgütün kadın ve erkek kahramanları örgütsel kültürün değişik boyutlarını oluşturmaktadır [Steinhof/Owens/Towards,1989: 17-18]. Bunlar içerisinde özellikle örgütle olan ilişkileri açısından, yöneten ve yönetilen olarak iki gruba ayrılan insan unsurunun önemli bir yeri vardır. Örgütün sağladığı çalışma düzeni, yönetilenler üzerinde çalışma etkinliğini ve moralleri yükselterek olumlu bir etki yapar. Örgütlenme biçiminin oluşturduğu kuruluş içi ortam da yöneticilerin verimi açısından etkilidir. Ancak, örgütlenme biçiminin belirlenmesindeki başlıca etkenlerden biri yöneticilerin kültürel değer sistemleri ve bu sistem içerisinde oluşan kişilikleridir. Örneğin otokratik, insanlara güvensiz tipte bir yönetici yetki dağıtma konusunda isteksiz olacak ve böylece merkezi, otokratik bir örgüt biçimi ortaya çıkacaktır [Tosun, :160-161].

Örgüt kültürünü oluşturan unsurlar, yönetim uygulamaları, bilgi birikimi, örgütte çalışanların dünya görüşleri, insan ilişkileri, değer yarguları, dış dünyayı algılama şekilleri, dilleri ve sembolleri, inanç yorumları ve öncelikleri gibi faktörlerdir. “Örgüt

iklimi” denilen kavram ile anlatılmak istenen şey ise, örgüt kültürünün bir sonucudur ve örgüt kültürünün örgütte oluşturduğu inanma, güvenme, açıklık, içtenlik, yardımlaşma vb. olayların ve bunlara ilişkin duyguların varlığını veya yokluğunu ya da ne ölçüde var olduklarını yansıtır. Örgüt iklimi belirtilen olgulara ilişkin duyguların doğup gelişmesini ve yoğunluk düzeyini etkiler [Varol, 1989:220; Tınar, 1990: 83 vd.].

Örgüte hakim olan kültür, örgütün gelişmesine imkan verebileceği gibi örgütün modernleşmesini, verimliliğini olumsuz yönde de etkileyebilir. Örgüt kültürü yönetim fonksiyonlarının gerçekleşmesinde, düzenleyici bir işleve sahip olabilir [Tınar, 1990: 83 vd.]. Örneğin, planlama açısından örgüt kültürünün örgüt üyelerinde oluşturacağı belirli düşünce şablonları örgütün ve iş görenlerin geleceğe yönelik hedef ve beklentilerini etkileyebilmektedir. Örgüt kültürü, kendisi de bir evrimsel düzen olarak örgütteki iş organizasyonunu geliştirici bir işleve sahiptir. Örgüt kültürü sanayileşme süreci içinde iş görenlere karşılaşılan sorunların nasıl ele alınacağı, nasıl çözüleceği konularında genel davranış kalıpları verdiği için emir ve direktiflerin çok ayrıntılı olmasına gerek kalmamakta ve böylece “yönelme” konusunda yöneticilere yardımcı olmaktadır. Yine örgüt kültürü, “düşüncelerin kolektif programlanması”na imkan verdiği için karmaşıklığı azaltan, koordinasyonu kolaylaştıran bir unsur olmaktadır. Son olarak, örgüt kültürü aracılığı ile belirli davranış standartlarını ve normlarını içselleştirmiş iş görenler, ayrıntılı bir denetime ihtiyaç bulamayacaklar ve böylece kendiliğinden denetim söz konusu olabilecektir.

Yönetim kavramının bir yönü örgüte baktığına göre yönetim kültürü incelememizde örgüt de önem kazanmaktadır. Mahalli idareler veya diğer kamu örgütleri kuruluş, yapı, işleyiş bakımından anayasa, kanun ve yönetmeliklerce oluşturulmalarına rağmen bu örgütlerde farklı kültürler oluşabilir. Ayrıca bunların oluşumunda toplumsal kültürün devlet olgusuna yansımaları olan siyasal kültürün etkisi ve söz konusu siyasal kültürün temel özelliklerinin kamu örgütlerine farklı şekilde yansımalarının da rolü vardır.

D. Siyasal Kültür

Kültür, sosyal gerçekliğin algılanması konusunda siyasal bilimcilerin de önem verdikleri bir kavramdır ve siyasal sistemle sosyal kültürün arasındaki bağa dikkat

çekmektedirler [Pye/Verba, 1965: 55]. Sözkonusu bağ nedeni ile bir toplumun siyasal kültürünü o toplumun maddi koşulları, toplumsal kültürün diğer boyutları, siyasal sistemi yönetenlerin tercihleri, toplumsal olaylar ve tecrübeler belirler [Turan, 1977: 34-37]. Diğer taraftan, “halkın siyaset, özellikle hükümetin meşruluğu ve kendilerinin hükümetle olan ilişkileri konusundaki değerleri, tutumları, yönelimleri, mitleri ve inançları” da siyasal kültür kavramı içerisinde değerlendirilmektedir. Bu bakımdan, siyasal kültür “bir siyasal sistemin kolektif tarihi ile belli bir anda sistemi oluşturan bireylerin hayat tarihçelerinin ürünüdür” [Huntington/Dominguez, 1985: 20].

Dolayısıyla, siyasal kültür kavramından bir ulusun siyasal gelenekleri veya kamu kurumlarına ruh veren özellikleri, toplumsal hayata damgasını vuran resmi olmayan kurallar, toplumda hakim olan siyasal ideolojinin dile getirdiği amaçlar anlaşılmakta, bu bağlamda siyasal önyargılardan siyasal üsluba, siyasal ruh halinden neyin meşru olup neyin olmadığına varıncaya kadar bir çok konu siyasal kültür kapsamında ele alınmaktadır [Sarıbay, 1994: 73].

Siyasal kültür kapsamında ele alınan toplumun yönetime yönelik nispeten müşterek paylaşım gören bir dizi psikolojik anlayış ve değerlendirmeleri, toplumdaki genel öğrenim sürecinin bir parçası olarak edinilmektedir. Siyasal toplumsallaşma olarak da adlandırılan [Peters, 1978, 43] siyasal tutum ve değerleri öğrenme süreçleri, hayattan öğrenilen ön-eğilimlerin birer sonucu oldukları gibi aynı zamanda insanların içinde yaşadıkları nesnel şartlarla (toplumsal ekonomik çevre, siyasal kurumlar, yasalar gibi) biçimlenmektedir. Yaşanılan tecrübeler sonucunda edinilen bilgiler, amaçlar, tercihler, gerçek anlayışları ve bağlılıklar siyasal tutum ve değerleri büyük ölçüde etkilerler. Örneğin siyasal bir düzen olarak demokrasinin amaçları, tercihleri, gerçek anlayışları ve bağlılıkları bireylerce ne ölçüde etkili bir şekilde öğrenilirse bu düzenin söz konusu öğelerinin yasalar, kurumlar gibi dış yaptırımlara ihtiyacı o ölçüde az olabilir [Greenstein'den aktaran, Ozankaya, 1971: 91].

Yapılan tanımlamalarında çok farklı yaklaşımlarla ele alınan bir kavram olan siyasal kültür ilk defa 1956 yılında Gabriel Almond tarafından kullanılmıştır [Özbudun, 1990: 60]. Siyaset bilimi literatüründe siyasal kültür konusunda dört farklı kavramlaştırmadan

söz edilmektedir [Patrick'den aktaran, Sarıbay, 1994: 73-75]. Bunlardan D. Easton, siyasal kültürü “nesnel/objektif” olarak kavramlaştırmıştır. Mevcut siyasal sistem ile siyasal kültür arasındaki ilişkiye dayanan bu kavramlaştırmada nesnel olarak belli bir siyasal sistemin başarısı, belli bir siyasal kültürle uyumlu olmasına bağlıdır. Burada nesnellikten maksat bireylerden bağımsız, onları aşan ancak onları bir arada tutan bütünlüktür.

G. Almond, B. Powell ve S. Verba ise siyasal kültürü, “psikolojik/öznel” kavramlaştırma yoluna gitmişlerdir. En yaygın ve kabul gören yaklaşım da budur. Bunda bir öncekinin aksine siyasal kültür bireylerden bağımsız ve onları aşan bir kavram olarak kabul edilmeyip toplum üyeleri arasında siyasetle ilgili bireysel tutum ve yönelişleri içerir. Özellikle, Almond ve Powell, siyasal kültürü belli bir dönemde bir ulusun inanç, his ve davranışlarının bütünü olarak tanımlamaktadırlar [Almond ve Powell'den aktaran, Sarıbay: 74] .

Üçüncü kavramlaştırma türü ise, “bulgusal” kavramlaştırma olup ampirik bir temellendirmeye dayanır. Buna göre bir toplumun siyasal kültürünün niteliği o toplumun geleneklerini, kamu kurumlarının ruhunu, yurttaşlık bağını, kolektif akıl yürütmeyi, liderlerin üslubunu vb. içeren bir araştırma sonucunda anlaşılabilir.

Yapılan kavramlaştırmalardan dördüncüsü de R. R. Fagen ve R. C. Tucker'in “etraflı” kavramlaştırmasıdır ki en geniş olanı da budur. Gerek gizli gerekse açık siyasal davranışlar ve bunları yönlendirmede etkili psikolojik faktörlerin tümü siyasal kültür kapsamında değerlendirilmektedir [Fagen ve Tucker'den aktaran, Sarıbay, 1994: 75].

Siyasal kültürün ideal olarak benimsenen demokrasinin gelişimine etkisini ortaya koymak üzere A.B.D., İngiltere, Almanya, İtalya ve Meksika'da karşılaştırmalı araştırmalar yürüten Almond ve Verba söz konusu bu davranışlara bakarak üç ideal siyasal kültür tipinden söz etmektedirler [Almond/Verba, 1989: 15-16; Huntington/Dominguez, 1985: 20; Duverger, 1975: 89]. Yöresel (parochial), uyruk (subject) ve katılımcı (participant) siyasal kültür. Bunlardan yöresel siyasal kültürde birey, köy veya kabile grubu dışında daha geniş ve kapsamlı siyasal sistemin

varlığından çok zayıf bir duyuma sahiptir. Siyasal sistemde siyasal roller uzmanlaşmış olmadığı gibi bu sistemin değişimine yönelik beklentiler de oldukça azdır. Bireylerin siyasetle ilgileri geleneksel bazı dogmalardan öteye geçmez. Yöresel siyasal kültür, köy, klan, soy, bölge v.b. gibi yerel siyasal kültürlerin birbirlerine eklenmesinden oluşan ve gerçek anlamda ulusal bir kültürün bulunmadığı bir kültür tipidir.

Uyruk siyasal kültürde ise, bireyin yöresel dünyasının ötesinde farklılaşmış bir siyasal sisteme ve yönetsel yapılarına yönelik eğilimlerine, duyarlılığına sıkça rastlanmaktadır. Ancak katılma konusunda siyasal eğilimleri yok gibidir. Siyasal sistemin ve aktörlerinin eylemlerinin kendisine etkilerinin farkında olmasına karşılık bunlar tarafından yönlendirilmektedir. Sistem üyeleri bir anlamda sistemin dışındadırlar. Sistemden bir takım hizmetler beklemekte olsalar da sistemin işleyişi üzerinde yönelişleri pasiftir.

Katılımcı siyasal kültürde ise, birey sistemin tümüne girdi ve çıktılarıyla yoğun eğilimli olup katılım konusunda aktiftir. Almond ve Verba siyasal katılma konusunda eğitimin en önemli faktör olduğunu ileri sürmektedirler. Onlara göre eğitimliler eğitimsizlere oranla siyasal olayları, seçim kampanyalarını daha çok izlemekte, siyasal konularda daha çok bilgi ve kanaate sahip olmakta dolayısıyla da devletin etkisi hakkında daha bilinçlidirler [Huntington/Dominguez, 1985: 35; Almond/Verba, 1965: 315-321].

Söz konusu bu ideal tiplere gerçek hayatta farklı ağırlıklarda veya karışım olarak rastlamak mümkündür [Almond/Verba, 1965: 20; Huntington/Dominguez, 1985: 20]. Her toplumda iç ve dış koşullardaki değişmelere bağlı olarak sürekli bir siyasal değişme yaşanmaktadır. Yeni bir teknoloji, ticaret veya savaşlar, iktidarın el değiştirmesi, kültürel ve düşüncesel hareketler aralarında farklı toplumsal çıkarları temsil eden seçkinlerin, dinsel veya kültürel grupların ve sınıfların yükselişi ve çöküşü gibi faktörler içinde bulunan toplum tipine bağlı olarak önemli siyasal gelişmelere yol açabilir [Bottomore, 1987: 46].

Tarihi süreç içerisinde sosyal, iktisadi ve siyasal yapıda meydana gelen değişimler siyasal kültürün içeriğini değiştirmektedir. Buna karşılık siyasal kültürün içeriği de söz konusu alanlardaki değişimler üzerinde biçimlendirici bir etki yapmaktadır [Almond/Powell, 1978: 25]. Dolayısıyla, siyasal kültür ile siyasal yapı arasında doğrudan bir ilişki ve karşılıklı etkileşim söz konusudur [Pateman, 1989: 59]. Bu bakımdan türü ne olursa olsun siyasal rejimlerin istikrarı toplumda mevcut siyasal kültür ile siyasal kurumlar arasındaki uyuma bağlıdır. Siyasal kültüre oranla çok daha kısa sürede ve kolayca değişebilen siyasal yapıların bu değişimlerinin uzun ömürlü ve istikrarlı olabilmeleri için siyasal kültürle uyumlu olmaları gerekir [Özbudun, 1990: 303].

Toplumda ortak bir siyasal kültür olmadığı zaman, siyasal rejimin ve yönetimin istikrar kazanması belki de devam etmesi güvencesiz olacağından siyasal toplumu, rejimi, ve hükümeti konu edinen değer yargıları, inançlar, anlayışlar ve davranış kurallarının, tüm vatandaşlar topluluğu ya da büyük bir kısmı tarafından paylaşılması istenir. Ancak demokratik veya otoriter her siyasal sistemde yönetim görevini yüklenenlerin genel bir siyasal kültür dışında görevlerin gerektirdiği beceri ve kurallara ilişkin bilgilerle donatılmış olmaları gerekir. Doğaldır ki, siyasal sistemin içerdiği görevler, bu görevlere ilişkin roller ve her rolün gerektirdiği bilgiler, değerler farklıdır [Turan, 1977: 44].

Siyasal kültürde siyasal olmayan dürtülerle değişimler meydana gelebileceği gibi bilinçli siyasal politikalarla da değişim olabilir. Veya her ikisinin bir arada etken olması da mümkündür [Turan, : 449].

Milletlerarası temaslar sonucunda kurulu sisteme girmiş olan yabancı kurumlar da mevcut siyasal kültürde değişime neden olduğu gibi aynı biçimde iç modernleşme süreci de siyasal yapılar ile değerler sistemi arasında farklılaşma ve uyumsuzluk ortaya çıkarak, siyasal sistemde istikrarsızlık baş göstermesine ve uyumun yeniden kurulmasına yönelik bir siyasal değişime yol açar [Huntington/Dominguez, 1985: 20].

Hızlı değişim geçiren toplumlarda kitle ve seçkinlerin siyasal kültürü arasında büyük farklar belirebilir. Siyasal sistemi yöneten kadronun, topluma kendi yeğlediği değerleri

aktarması, benimsetmeye çalışması olağan karşılanmasına rağmen, bunu toplumun bütün kesimlerine aynı ölçüde gerçekleştirmesi mümkün olmadığı gibi böyle bir amaç taşıyor da olabilir. Benimsetilmeye çalışılan değerlere dayanak olacak bir seçkinler kadrosu yetiştirilmesi öncelikle ele alınabilir. Tüm topluma yönelik bir tutum takınılsa bile, bunu gerçekleştirmede zorluklar çıkabilir. Nitekim, bu değerleri aktaracak araç ve kurumlar her vatandaşa ulaşamayabilir veya ulaşma sıklığı ve yoğunluğunda farklar olabilir. Öte yandan bu değerlerin yöneldiği vatandaşların algılama yetenekleri de farklıdır [Turan, 1977: 41, 46].

Sonuçta, herhangi bir ülkedeki kurumsal yapı ve onun fonksiyonel mantığı, ülkelerdeki kurumsal politikaların fonksiyonlarını ve yapılarını şekillendirmede önemli bir rol oynayan kültürel bir çevrede varolur. Bir dereceye kadar da siyasal modellerle ve formal siyasal otorite ile sınırlanmış olan bu çevre o ülkenin siyasal kültürünü oluşturmaktadır. Söz konusu siyasal kültür bir siyasal sistem içindeki vatandaşlar arasındaki iletişimi, karşılıklı değişim modellerini ve bunların kurallarını düzenlemede önemli bir fonksiyon görür. Bu çerçevede de siyasal kültürdeki inanç ve düşünceler mevcut siyasal ve yönetsel yapıya ve bunların bağlı olduğu siyasal otoriteye meşruluk temeli sağlar. Ancak bu meşruluk anlayışı, siyasal değişimin ve kurumlardaki yenileşmenin etkisiyle dönüşen siyasal kültür çerçevesinde yeni bir içerik kazanacaktır.

Bu açıdan bakıldığında, Tanzimat'tan itibaren modernleşme politikaları çerçevesinde yerel yönetimlere yüklenen rol, merkezin belirlediği ve uygulamada işini kolaylaştırdığı bir roldü. Ancak, batılı anlamda mahalli idarelere uygun bir kültürel çevrenin oluşturduğu siyasal kültürün özellikle siyasal elitler düzeyinde ülkemizde mevcut olmayışının, bu kurumların yetersizliklerinde önemli etkisi olsa bile bunlara uygun bir yönetsel kültür ortamının kurulmasına yönelik siyasal-yapısal değişimin oluşması mümkündür.

II. YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN UNSURLARI

Genel kültürün yönetime ilişkin yönü olan yönetim kültürü, “yönetim performansının esasını oluşturan paylaşılmış değerler dizisi, genel yapılar ve bunları başarma süreçleri” [Rosenbloom, 1998: 539] olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanımlamaya

göre ise, "bireylerin ve toplumların, yönetimle ilgili nesnelere (devlet, bürokrasi, kamu kurumları, yönetici, memur, idari düzenlemeler vb.) karşı inanç, yargı, tutum, değerlendirme ve eğilimlerinden meydana gelir" [Eryılmaz, 2000: 45].

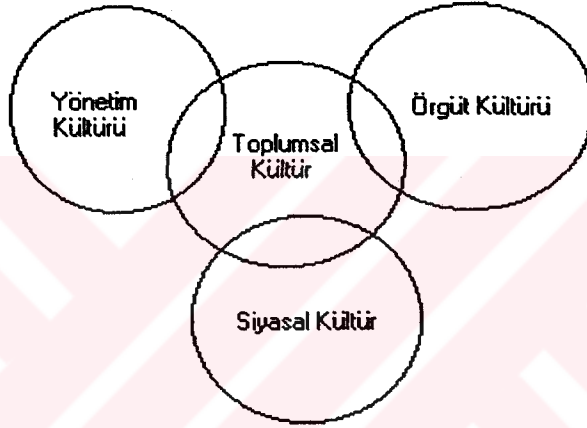
Yönetim kültürü, kamu görevlilerindeki tutum, standart ve tavırlardan da gözlemlenebilir. Çünkü standartlar ve tavırlar kamu yönetimi hakkındaki değerler ve inanışlar yoluyla desteklenmektedirler. Bu bakımdan da, "kamu hizmetlerini gerçekleştiren bireylerin inanç ve değerlerinin toplamı" [Chapman, 1984: 1-14] veya "kamu hizmeti üyeleri arasında hakim olan inançlar, tutumlar ve rol anlayışlarıdır. " [Schroter, 1997: 111].

Görüldüğü üzere "yönetim kültürü" kavramına ilişkin farklı bakış açıları ortaya konabilmektedir. Sözkonusu bakış açıları aynı zamanda yönetim olgusunun farklı yönlerini de yansıtmaktadır. Nitekim, bir açıdan yönetim kültürü kavramıyla, yönetimin daha çok yapısal yönü ele alınarak değerlendirilebilmektedir ki bu durumda, genel olarak yönetim sistemi içerisinde yer alan, yönetim örgütlenmesini oluşturan unsurlar ve bu örgütlerde ortaya çıkan kültür (örgütsel kültür boyutu) ağırlık kazanmaktadır. Bir başka açıdan da yönetim kültürü kavramıyla, bireylerin veya toplumun yapısal ve/veya işlevsel anlamda yönetime ilişkin yönelişleri ele alınmaktadır. Yönetim kültürünün diğer bir değerlendirmesi ise yönetim görevlileri temel alınarak yapılan değerlendirmedir. Bunda, en üst kademeden en alt kademeye varıncaya kadar siyasal veya bürokratik yönetim işlevini yerine getiren görevlilerce bu işlevlerin yürütülüşüne ilişkin tutum, düşünce ve standartlar yansıtılmaktadır.

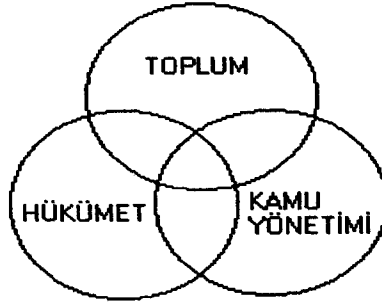
Guy Peters kamu görevlilerinin, yönetim kültürünü oluşturan yönelişlerinin, yönetim örgütlerine ve topluma yönelik olduğuna işaret etmektedir [Peters, 1989: 491]. Psikolojik olan bu yönelişler, insan davranışlarını biçimlendiren temel faktörler olarak görülmektedirler ve sosyalleşme sürecine girildiğinde gelişirler. Ayrıca kısa süreli etkilerden etkilenmeyerek uzun süre oldukça sabit kalırlar. Oysa kurumsal yapılar ve de açık yönetsel davranış kalıpları yönetim kültüründen çok daha çabuk değişebilirler. Bunun nedeni ise, siyasal sistemde devrimci bir değişimin, kamu yönetiminin yapısal görünüşleri ve yönetim kültürü arasındaki muhtemel farkın arasını açabilmesidir.

Ancak sonuçta belirli bir sistemin başarısı ve istikrarı için uygun bir yönetim kültürü vazgeçilmez bir önşart olarak görülmektedir [Schroter, 1997: 111].

Bu uygunluğun temelinde ise, aynı zamanda insan davranışlarını biçimlendiren temel aktörler olan, toplumsal koşullar, örgütsel koşullar, eğitimsel koşullar, biyolojik nitelikler sonucu oluşan yönetsel, siyasal ve kamusal alanlara ilişkin değer sistemleri yatmaktadır. Çünkü yönetim kültürü, kendisiyle yakın ilişki içerisinde olduğu siyasal kültür ve örgütsel kültür ile birlikte toplumsal kültür çerçevesinde belirlemek ve karşılıklı etkileşimde bulunmaktadır. Aşağıdaki şekillerde bu kültür türlerinin (Şekil-1) ve araçlarının (Şekil-2) ilişkileri yansıtılmaktadır.



Şekil-1: Yönetim kültürünün kültürel çevresi ile ilişkileri



Şekil-2: Yönetim kültürünün araçları

Bu ilişkiler çerçevesinde genel olarak toplumdaki yönlendirmeler, formel örgütlerdeki bireylerin çalışma davranışlarını etkilediği gibi bu örgütlerin üzerine bina edildiği ve yönetildiği usulleri de etkilemektedir. Siyasal kültür, siyasal ve bürokratik elitler, nüfus ve bürokrasi arasındaki ilişkiler üzerinde etkili olmaktadır. Toplumun formel

örgütlerdeki kişisel olmayan otoriteye ve yönetime yönelik genel yönlendirmesi de aynı zamanda kamu dairelerinin davranışını etkilemektedir. Bu bakımdan kamu bürokrasileri bazen toplumların üzerindeki sert yönetimleri resmeder. Fakat onlar yine de ince fakat güçlü bir bağ ile toplumlarına ve değerlerine sıkı sıkıya bağlıdır. Ayrıca devlet içerisindeki farklı örgütler de kendi kültürlerini geliştirebilirler. Nitekim, bunlardan bazıları katılımcı olabileceği gibi bazıları da seçkinci (elitist) olabilir. Hatta bir kısım çok güçlü örgütler yaygın toplumsal normlardan bir dereceye kadar geniş serbestlik de elde edebilirler [Peters, 1995: 46-47].

Guy Peters kamu yönetiminin anlaşılmasında özellikle toplumsal, siyasal ve yönetsel kültür tiplerinin etkili olduğunu söyler. Ona göre, yönetim kültürünün toplumsal ve siyasal kültür ile olan ilişkisinde, sadece genel toplumsal kültürün değil aynı zamanda siyasal kültürün de bir unsuru olan “yönetim”e yönelik, toplumun yönelişleri ele alınmaktadır ki bunlar yönetim yapılarının etkilerini potansiyel olarak zayıflatan veya güçlendiren bazı genel toplumsal değerlerdir. Kamu yönetimi için olduğu kadar özel yönetim için de aynı durum söz konusudur. Gerek toplumsal kültür gerekse yönetim kültürü siyasal kültürle ilişkili olarak yönetim fonksiyonunu etkilemektedir. Bu bakımdan karar alma sistemlerini etkileyen bu kültür görünümleri yönetimin mevcut eğilimini anlamada da kritik önemdedirler [Peters, 1995: 41].

Diğer taraftan sözkonusu kültür görünümlerinin tarihsel gelişimine bakılarak da mevcut yapıların oluşumuna etkileri irdelenebilir. Çalışmamız mahalli idarelerin mevcut yapıları açısından böyle bir amacı taşımaktadır. Ancak, ilişkili olduğu alanların boyutu nedeniyle bir toplumda yönetim kültürünün incelenmesi için analize çevresel etkenlerin, sosyal tarihin, siyasal yapı, ideoloji ve ekonomik koşulların bütün yönleriyle katılması gerekir.

Her toplumda yöneten güçlerin yönetim anlayışları, iktidar felsefeleri ve yönetim tarzları mevcuttur. Bir devletin iktidar güçlerinin konumu, aralarındaki denge, yönetimin ve bürokrasinin yapısı ve yönetim tarzı, toplumsal koşullara, toplumsal ve ekonomik kesimler arasındaki etkileşime, diyaloga yakından bağlıdır.

Toplumların yönetim biçimlerini, değer yargularını alışkanlıklarını, geleneklerini genel olarak belirleyen ve bunların bütünleşmiş toplamı olan kültür, bu açıdan, sosyal sistemlerin oluşumuna, siyasal yapılarına ve hukuk sistemlerine de kaynaklık etmektedir [Çeçen, 1983: 58].

Toplumlar zaman içerisinde paylaşmış oldukları coğrafi, ekonomik, demografik, teknolojik, biyolojik ve tarihsel koşullar sonucunda oluşmuş kültürel özelliklerini aynı süreçte oluşan aile, eğitim, din, devlet gibi toplumsallaşma kurumları aracılığıyla bireye yansıtırlar. Bu süreç, kültür örüntülerinin sürekliliği olarak da adlandırılır [Hofstede, 1984: 22; Özen, 1996: 14].

Sözkonusu süreçte, tarihsel ve sosyolojik bir vakıa olarak yöneten-yönetilen ayrımı çerçevesinde ortaya çıkan yönetim olgusu ise, toplumların kültürel yapılarına bağlı olarak değişik görünüşler almıştır. Nitekim bu açıdan, toplumların genel yönetsel özellikleri, çoğu kez devlet yönetim biçimine dayalı olarak demokratik veya otokratik gibi biçimlerde tanımlanabilmektedir. Yine yönetimi elinde tutan kişi veya kişilerin yaptıkları değerlendirmelerde belli felsefi görüşleri ön planda tutmaları mümkün olduğundan söz konusu görüşleri onları bir çerçeveye sokmakta ve yönetimin niteliğini belirlemektedir.

Toplumdaki ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik ve siyasal gelişmelerden büyük ölçüde etkilenen yönetim düşüncesi, yönetim yapısının harekete geçirilişinde, yönetim faaliyetlerinin etkinliğinde kısaca yönetim uygulamalarında önemli bir etkiye neden olmuştur. Yönetim düşüncesi, milattan önce ve ortaçağlardaki düşünürlerin ticari faaliyetler ve yönetimle ilgili “öğüt” biçiminde verdikleri zihinsel, mantıksal ve çoğunlukla tahlil edilmeyen düşünce ve görüşlerinden, yönetim süreci ve örgütsel davranışlarla ilgili bir kısım kavram, ilke, teori, model ve teknikleri kullanarak, deney ve gözlemlere dayanarak yönetimle ilgili olgu ve olayları açıklamayı, anlaşılmasını kolaylaştırmayı, kontrol ve etkileyerek tahmin edilebilir hale getirmeyi içeren bir gelişim süreci izlemiştir [Baransel, 1993: 8]. Ekonomik ve sosyal değişme ve gelişmelerin etkisiyle önemi gittikçe artan yönetimin, 19. Yüzyılın sonundan itibaren bağımsız bir disiplin olarak örgütlerin hiyerarşik yapısı içinde kendine özgü bir uzmanlık

alanı halini alması, meslekleşmesi ve bu günkü aşamada da yönetime katılma ile yeni bir boyut kazandığı görülmektedir [Presston/Post, 1974: 476-477; Sağlam, 1979: 30].

Yönetim konusunun bağımsız bir disiplin haline gelişinden bu yana geliştirilerek değişik kuramlar oluşturulmuştur. Bu kuramları üç grupta toplamak mümkündür [Sağlam, 1979, 31-32]. Birinci grupta yer alanlar klasik kuramlar olarak bilinir ve yönetimle ilgili sorunlara yapısal açıdan bir yaklaşım izleyerek çözüm bulmaya çalışırlar. Klasik kuramcılardan bir kısmı genellikle yönetim olgusunu normatif bir yaklaşımla ele alarak, yönetsel davranışın nasıl olduğundan çok nasıl olması gerektiğini belli reçeteler halinde sunarlar. Aynı grubun bir kısmı ise, yönetim anlayışlarında özel-kamu ayırımı yapmazlar ve yönetimin evrensel ilkelerini saptamaya çalışırlar ve yönetimin bilimsel olarak açıklayıcı bir yaklaşımla incelenebileceği görüşündedirler. İkinci gruptaki kuramlar davranış bilimlerinin metodolojisini geniş ölçüde benimseyen yazarlardır ve yönetimin esasının insan ve grup davranışı olduğunu kabul ederek yönetimi davranışsal yaklaşımla incelerler. Üçüncü grubu ise, yönetimin çağdaş yaklaşımlarını inceleyen kuramlar oluşturur. Bu kuramların temeli, yapı artı insan anlamındaki örgüt kavramıdır. Ancak örgüt kavramı çevresiyle etkileşim halinde bulunan bir sosyal organizma olarak kabul edilerek, çevreye açık bir sosyal ünite olarak incelenir.

Bütün bu kuramsal çabalarla ideal yönetime ulaşma konusunda düşünce ve prensipler ortaya konarak aksaklıkların düzeltilmesi amaçlanmakta, bunların yönetenlerce benimsenmesi oranında da uygulamaya dökülmektedir. Aslında yönetim konusundaki kuramsal çabalar yönetimin, doğuştan gelen bir yetenek veya bir sanat olduğu düşüncesinden, eğitimle öğrenilebileceği veya geliştirilebileceği düşüncesine geçilmesinin sonucudur. Bu düşünce değişikliğinin uygulamaya etkisi, "profesyonel yönetim"e geçiş biçiminde olmuştur.

Ancak, kültürün nesilden nesile aktarılmasında bir araç olmasına karşılık eğitimle verilecek bilginin toplumdaki ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik ve siyasal gelişmelerden bağımsız olmadığı da bir gerçektir. Nitekim, tarihe bakıldığında gerçekliği görülen, toplumların hak ettikleri yönetimlere kavuştukları yargısının temelinde de, toplumların içinde buldukları koşullara ve gelişmişlik düzeylerine göre

yönetim biçimlerine sahip bulunmaları yatmaktadır [Çeçen, 1983: 58]. Siyasal, toplumsal ve ekonomik koşulların değişmesi toplumun yapısını, buna bağlı olarak da kültürünü değiştirmekte dolayısıyla yönetim yapısını ve anlayışını belirlemektedir.

Bu açıdan yönetim, yalnızca teknik ve davranışsal yönleri olan bir birim değil aynı zamanda "çevre"siyle sürekli etkileşim halinde olan dinamik ve ampirik bir bütündür. Kuramsal gelişim çizgisinde geline nokta da bunu desteklemektedir [Sağlam, 1979: 102 vd.].

Böylece, teknolojik, örgütsel, yönetsel ve toplumsal koşullarına göre en küçük işletmeden devlete kadar her kuruluşun kendine özgü bir kültürü oluşmaktadır. Kuruluşlar kendi amaçlarını etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirme yönünde kültürel bir sistem ortaya koydukları gibi personel de kendi değer sistemine uygun bir çalışma düzeni uygulamaya çaba harcayacaktır. Bu iki kültürel değer arasındaki uyumsuzluk bir çatışma ortaya çıkararak kuruluşun başarısını etkileyebilecektir. Bu gibi durumlarda kültürü daha güçlü olan taraf diğerini kendi içinde eritecek kendi bilgi, amaç, inanç, yöntem, görenek, ve uygulama alışkanlıklarını kuruluşun tümüne egemen kılacaktır [Tosun, 1990: 148].

Sonuç olarak, devletin yönetim kuruluşlarında egemen olan kültürün ortaya çıkmasında, kendisini meydana getiren unsurların belirleyiciliği önemli rol oynar. Ancak şu da var ki, bir bütünü oluşturan unsurlar tek başlarına her zaman bütünü açıklamada yeterli olmazlar. Yönetim kültürünün unsurları da diğer bütün kültür biçimlerinde olduğu gibi karşılıklı etkileşim içerisinde, iç içe geçerek bir bütün oluşturmaktadırlar. Bu bakımdan bu unsurların tek başlarına ele alınıp yönetim kültürünün açıklanması mümkün değildir. Her birinin yönetim kültürünün ortaya çıkmasındaki payı diğer bir deyişle yönetim kültürünü belirleyici niteliği farklı farklıdır. Bu çerçevede yönetim kültürü incelemesinde kaynaklık eden belli başlı unsurları "maddi unsurlar" ile "manevi ve diğer unsurlar" olarak sınıflandırmak mümkündür.

A. Maddi Unsurlar

Yönetim kültürünün başlıca maddi unsurları olarak toplumun, üzerinde yaşadığı coğrafya şartları, nüfus yapısı, tarihsel süreç içerisinde ortaya koyduğu simgesel ve maddî ürünleri ele alınabilir.

1. Coğrafya

Toplumların üzerinde yaşadıkları coğrafi durumların onların yönetim tarzları ve insanların yönetime ilişkin tutumları üzerinde belirleyici bir rol oynadığı Eski Yunandan modern çağlara kadar bir çok düşünür tarafından ileri sürülmüştür. Coğrafi durumların yönetim kültürüne kaynak olması coğrafyanın başlıca unsurları olan iklim, bitki örtüsü, doğal şartlar ve yerleşme biçimi dolayısıyladır. Aristo, nedenleri üzerinde durmasa da soğuk iklimin özgürlüğe, sıcak iklimin köleliğe yol açtığını, ılıman iklimlerde ise, insanların özgür fakat aynı zamanda yönetmeyi de bildiklerini ileri sürmüştür [Aristoteles, 1993: 207; Ozankaya, 1969: 265; Dönmezer, 1994: 59].

Montesquieu, kanunların ruhu adlı eserinde dünyanın soğuk bölgelerinde çalışkan, güven, emniyet hissi olan kişilerin, sıcak hava bölgelerinde ise daha az çalışkan ve güvensiz kişilerin bulunduğunu ayrıca zengin ovaların tiranlığa, dağlık bölgelerin ise, özgürlüğe elverişli olduğunu iddia etmiştir [Montesquieu, 1986; Çam, 1995: 26 vd.].

İbn Haldun da dünyadaki karaları yedi bölgeye ayırarak bu bölgelerde yaşayan insanların fiziksel, ruhsal özellikleri, yaşayış tarzları ile coğrafi, iklim şartları arasında ilişki kurmuştur. Ona göre ılıman bölge, sıcak-soğuk dengesi dolayısıyla dünyanın en mamur bölgesi olmaya namzettir. Bu bölgeden uzaklaştıkça umran'dan uzaklaşıp ilkelliğe yaklaşılır [İbn Haldun, 1968-1970: 106-227].

Jean Bodin ise, bütün insanları yasa ve kurumlarıyla üç iklim bölgesine ayırmakta, doğal koşullarla insan tipleri ve yönetim türleri arasında kabaca bir bağlantı kurmaktadır. Bodin'e göre, "Kuzey'in soğuk ve kuru iklimi, insanları aptal fakat kuvvetli yapmakta ve bu gibi yerler demokrasiyle yönetilmektedir. Güney'in sıcak ikliminde insanlar zeki fakat tembel olmaktadır; bu ırklar siyasete karşı edilgen durduklarında despotça yönetimler altında yaşarlar. Orta kuşağın iklimi ılımandır ve

bu kuşağa giren ülkelerde gerçek monarşi olabilir, en iyisi de budur" der [Bodin, 1985: 160].

Duverger, iklimin etkisini psikolojik olmaktan çok sosyolojik bir etki olarak görür. Genel olarak iklim, insanların yaşayış tarzını, kurumları, töreleri etkiler. En büyük etkisi ise, bitki ya da hayvan kaynakları aracılığıyla. Çünkü iklim, doğal zenginlik ya da fakirliğin, aynı zamanda toprağın bileşim tarzının, dış biçiminin, maden kaynaklarının vb. ögesidir. Bu noktada coğrafya ekonomi ile birleşir [Duverger, 1984: 51].

Bazı düşünürler doğal kaynak bakımından fakirliğin ve ağır hayat şartlarının insanların cesur ve çalışkan olmasına yol açtığını, refah ve zenginliğin ise, uyuşturduğunu, tembelliğe sevk ettiğini ileri sürmüşlerdir. Nitekim bunlardan biri olan, Arnold Toynbee, coğrafi çevre şartlarının önemine değinerek, coğrafi çevrenin toplumlara durağan bir halden dinamik bir hale geçiren temel faktör olduğunu ileri sürmüştür. Ona göre, coğrafi çevrenin çok zor olduğu yerlerde büyük medeniyetler doğmaz veya gelişemez. Çok elverişli olması durumunda ise, insanı gayrete getirecek ortam mevcut değildir. Medeniyetlerin oluşması ve gelişmesi için en uygun ortamın ikisinin ortası olması gerekir [Toynbee, 1964: 60].

Duverger, Napoleon'un "Devletlerin politikaları coğrafyalarında" sözüne atıfta bulunarak doğal kaynakların politik etkileri konusunun yeniden ele alınmaya değer bir konu olduğunu belirtir. Ona göre, modern bir bakış açısıyla ele alınacak olursa belki de çeşitli ulusların gelişmelerinin bugünkü eşitsizliğine en iyi izahı vereceklerdir [Duverger, 1984: 49, 51]. Çünkü coğrafi çevre, bir devlet için doğal kaynaklar açısından kudret ve zenginlik kaynağıdır. Kaynakların devletler arasındaki dengesiz dağılımı bazı devletlerin diğerlerine göre avantajlı kılmaktadır. Nitekim, gelişmiş-gelişmekte, kuzey-güney ülkeleri ayrımı bu eşitsizliğin somut örnekleridir. Ancak, doğal zenginliğin ölçütleri ve koşulları zaman ve mekan içinde değişkenlik göstermektedir [Çam, 1975: 27-28].

Modern düşünürlerin bir çoğu, refah ile demokrasi ve özgürlüğün paralel gittiğini, fakirliğin ise siyasal çekişmeleri şiddetlendirdiğini savunmaktadırlar. Dünyada refah düzeyi yüksek kesimlerle geri kalmış bölgelerin kıyaslanması suretiyle bu sonuca varıldığı görülmektedir [Ozankaya, 1994: 266]. Ancak aynı bölgede yaşayan insan topluluklarının monarşiden cumhuriyete kadar değişik yönetim biçimleri ile yönetildikleri göz önüne alınırsa coğrafi çevre ile sosyal çevre arasındaki ilişkinin mutlak değil nispi olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla medeniyet ve kültür seviyesi arttıkça sosyal coğrafi çevreye üstünlüğünü kabul ettirdiği, coğrafi ortamın belirleyiciliğini aşarak farklı medeniyetler kurabildikleri, buna karşılık medeniyet ve kültür seviyesi ileri olmayan toplumların ise coğrafi çevrenin etkisinde daha çok kaldıkları görülmektedir [Erkal, 1996: 54]. Bu bakımdan, coğrafyanın etkisi aynı zamanda sosyolojik bir etkidir ve doğal ortamın güçlüklerini yenme olanağı veren tekniklerin etkisinden ayrı düşünülemez [Duverger, 1984: 48].

Toplumların devlet olarak teşkilatlanmalarında başlangıç noktasında daha çok etkisi görülen coğrafi durumlarının gelecekte ortaya çıkacak kurumlarının şekil almasında oluşturacağı kültür bakımından dolaylı olarak rol aldığı ileri sürülebilir. Nitekim, nedensel süreçlerin oluşturduğu kültür çerçevesinde düşünüldüğünde, bir ülkenin etrafının doğal sınırlarla çevrili olmaması ülkeyi dış tehditlere açık hale getirebileceğinden tarihte de görüldüğü üzere sürekli bir savunma ihtiyacı ve ordu besleme zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Bu da ülkeyi dışa karşı daha saldırgan ve içte de sert bir tutuma sevkedecektir. Sonuçta da otoriter ve disiplinli bir rejime yol açabilecektir. Örneğin İngiltere'nin denizlerle çevrili bir ada olması yakın zamana kadar devamlı bir ordu bulundurma zorunluluğunu doğurmuş, bunun sonucunda da Kara Avrupa'sının sert askeri rejimleri ve totaliter uygulamaları siyasi hayatta görülmemiştir. XII. yüzyıldan başlayarak kralın yetkileri ve iktidarı sürekli kısıtlanmış ilk parlamento düzeni bu ülkede ortaya çıkmış ve gelişmiştir [Ozankaya, 1994: 266].

Türk tarihinden örnek verilecek olursa, Türklerin yaşadığı coğrafya Türk tarihi kadar Türk ordusunun tarihini de şekillendirmiştir. Tarihte Orta-Asya coğrafyasında kurulan Türk devletleri Pasifik okyanusu, Urallar, Hazar denizi, Altay dağları, Tibet gibi doğal

koruması olan sınırlara ulaştıklarında coğrafi bütünlük sağlayabilmiş, ancak bu kadar geniş topraklara sahip olmanın da ulaştırma, iletişim yetersizliği sebebiyle yönetimi güçleştirici etkisi olmuş, sonuçta diğer bir takım sebeplerin de etkisiyle bölünüp dağılmalarına yol açmıştır. Doğal sınırlara ulaşılmadığı durumlarda kurulan devletler ise çok komşulu kıta içi devletlerin karşılaştıkları durumun sonucu olarak dört bir taraftan savaş vermek zorunda kalmışlardır. Orhun kitabelerinde bu durum “Kişi oğlunun üzerine cedlerim Bumin Kağan ve İstemi Kağan hükümdar olmuş, hükümdar olunca Türk milletinin ilini, töresini idare etmişler, tanzim etmişler. Dört taraf hep düşman imiş, ordu salarak dört taraftaki halkları itaat ettirmişler” ifadeleriyle anlatılmaktadır. Dolayısıyla Türklerin Orta Asya’dan itibaren yaşam alanı bulması ve güvenlik temel sorunları olmuş, düşünce yapıları, teşkilatlanmaları, değer hükümleri, örf, adet ve gelenekleri hep bu yönde şekillenmiştir [İlhan, 1990: 324].

Osmanlı imparatorluğunun kuruluş ve gelişme dönemlerinde de toplumun ekonomik ihtiyaçları, sosyal yapısı ve politik gelenekleri savaş ve genişleme esasına dayanıyordu. Toprakların yönetimi ile idari sistem ve askeri ihtiyaçlar bir arada çözülmeye çalışılmıştır. Tımar sistemi, devletin toprağı kontrol altında tutmasını ve böylelikle güçlü bir merkezileşmede rol oynamıştır [İlhan, 1990: 327, 328]. Ancak, ülkenin geniş bir coğrafyaya yayılması, dönemin iletişim koşullarındaki yetersizlikler de dikkate alındığında hizmetlerin bir merkezden kararlaştırılması ve yürütülmesi, yönetimde güçlük çıkarttığı için, yerinden yönetime gidilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Dolayısıyla ülke coğrafyasının büyük oluşu yerinden yönetime daha çok önem verilmesinin önemli bir unsuru olmaktadır[Eryılmaz, 2000: 76]. Nitekim bu nedenle söz konusu Osmanlı sistemi içerisinde edem-i merkezî kabul edilen unsurlara bir zorunluluk sonucu yer verilmiştir.

Sözkonusu örnekler de dikkate alındığında, kültürün ve medeniyetin gelişmesinde coğrafi çevrenin uygunluğunun, kolaylaştırıcı etkide bulunduğu, basamak oluşturduğu, ayrıca devletin yapılanmasını biçimlendirici etkisi olduğu görülmektedir. Ancak kültür ve medeniyetin artmasıyla da coğrafi sınırlamaların büyük ölçüde aşıldığı, etkisini azalttığı gözardı edilmemelidir.

Zamanımızda kültür, coğrafyanın yani insanların yaşadıkları fiziksel çevrenin, sosyal hayat üzerindeki rolünü asgariye indirmiştir. Artık kültürel bakımdan birbirinden tamamen soyutlanmış gruplar da mevcut değildir. Bu nedenle fiziksel çevre kültür ve şahsiyetin, içinde gelişecek oldukları potansiyel sınırları belirler, fakat bu sınırların fiili önemi kültürden kültüre değişmektedir [Kurtkan, 1976: 144].

2. Nüfus Yapısı

Toplumların nüfusları ile toplumsal olgular, olaylar ve bütünü ile toplum kültürü arasında yakın bir ilişki vardır. “İnsan fizyolojisi kültür şekillerini sınırladığı gibi toplum içinde önemli tavır ve hareket sonuçlarını da meydana getirir.” [Dönmezer, 1994: 70].

Bu bakımdan toplumdaki nüfus yapısının ve hareketlerinin toplumun evrimi ile ilişkisi kurulabilir. Belli bir coğrafi alanda insanların hayatlarını sürdürmeleri için gerekli olan doğal kaynakların bol veya az oluşu gibi sebepler nüfusun yoğunluğunu etkilemiştir. Genel olarak insan ihtiyaçları karşısında kaynakların sınırlılığı, en akılcıca üretim ve paylaşımın gerçekleştirilmesi amacıyla toplumsal örgütlenmeyi gerekli kılmıştır. Üretim ve paylaşımın biçimi örgütsel yapıyı belirlediği gibi toplumsal örgütlenmenin niteliği de bize gelişmişlik düzeyini bir ölçüde vermektedir.

Toplumların sayıca büyümesi, ekonomik ve sosyal farklılaşması ile birlikte, yönetim biçimi ve düzenlenmesinde de önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Nitekim, toplumdaki nüfus artışı "doğrudan yönetim" biçimlerini uygulanamaz hale sokmuştur. Toplumsal örgütlenme çerçevesinde yürütülen ekonomik ve sosyal faaliyetlerin düzenlenmesi, belirlenen kurallara uygun olarak yürütülmesi, toplumsal kesimler arasındaki arabuluculuk gibi yeni birtakım işlevlerin karşılanması, yönetim kurumlarının genişlemesine, bu genişlemenin de yönetenlerin toplumsal ağırlığını arttırmasına yol açmıştır [Nirun/Özönder, 1990: 256].

Nüfus unsurunun diğer bir yönü de her toplumsal grupta nüfus büyüklüğünün sosyal etkileşim ağının sınırını belirlemesidir. Topluluk üyelerinin varlıklarını devam ettirebilmelerinin bir koşulu olarak, maddi değerlerin üretilmesi, topluluğun yeni

nesiller yoluyla biyolojik olarak çoğalması ve toplumsal üretim yoluyla sosyo-kültürel değerlerin ve geleneklerin yeni nesillere aktarılması biçiminde birbiriyle etkileşim içinde olan üç temel süreç nüfusa bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu etkileşim toplumsal grupları oluşturan fertlerin teker teker şuurlarının toplamının üzerinde kuvvette şuur ve iradeye sahiptir. Ancak toplumsal organizasyon söz konusu olduğunda ortaya çıkan, içindeki dinamiklerin bileşkesi yönünde oluşmakla birlikte zamanla bu toplumsal grupların hedefleri üzerinde etkide bulunabilecek bir yapı kazanabilir. Tek ferdin şuur ve iradesi ise bu toplumsal şuurun yönünü değiştiremez [Turan, 1997: 158-159].

Bu noktadan hareketle toplumdaki nüfus yapısının siyaset ve yönetim üzerinde etkili olduğunu da belirtmek gerekir. Sözkonusu etki nüfusun miktarı, dinamizmi, yaş yapısı, irksal, dinsel, kültürel dağılımları gibi nitelikleri bakımındandır. Nitekim, nüfusun miktarı ve yaş yapısı, ekonomik açıdan nüfusun üretim faktörü ve aynı zamanda üretilen mal ve hizmetlerin yöneldiği tüketici kitle olması dolayısıyla ekonomik kalkınmada ve buna ilişkin politika uygulamalarında önemli bir faktördür. Öte yandan nüfusun ırk, din, kültür bakımından homojen bir yapıda olması da, siyasal istikrar unsurudur. Siyasal bütünleşme bu tür toplumlarda daha kolay gerçekleşmektedir [Çam, 1975: 14].

Aristo ve Platon fazla nüfusun politik kargaşaya yol açtığı görüşündedir. Hatta Platon, yurttaşların sayısının sınırlı tutulması konusunda radikal tedbirler önerir. Nitekim fazla çocukların, ana rahminde meydana gelir gelmez düşürülmesini, topal ya da sakat doğanların (kendi kendilerine ölsünler diye bir dağ başına) atılmasını ileri sürer. Platon, devlete toplumun azalmasını da çoğalmasını da önlemek görevi verir [Platon, 1985: 60 vd.].

Aristo, bir devlette nüfusun fazla olmasıyla ilgili olarak, "büyük bir devletin belirtisidir fakat bir sürü ayaktakımının yanısıra, savaş alanına ancak bir avuç yurttaş-asker çıkarabilen bir şehir, olacak şey değil, asla büyük bir şehir sayılamaz. Büyük bir şehirle kalabalık bir şehir aynı şey değildir. Üstelik deneyler göstermiştir ki, fazla geniş bir nüfusun iyi ve yasalara uygun olarak yönetilmesi olanaksız değilse bile güçtür; en

azından ben nüfusunun sayısını sınırlamayan iyi kurulmuş bir devlet bilmiyorum.....şehrin nüfusu, kendi kendine yeterliğin bütün gereklerini karşılayabilecek kadar geniş olmalı, ama kolaylıkla denetlenemeyecek kadar geniş olmamalıdır..."der [Aristoteles, 1993: 203-204].

Jean Bodin, Platon ve Aristo'nun aksine, fazla uyruk, fazla yurttaş bulunmasından hiçbir zaman korkmamak gerektiğini söyler. Çünkü ona göre, "zenginlik ve güç yalnızca insanlarda bulunur; yurttaşların sayısının çok olması ayaklanma ve bölünmeleri de daima önler..." [Bodin, 1985; Duverger , 1984: 46-47]

Duverger, özellikle az gelişmiş ülkelerde nüfus artışının hızlanmasını politik çatışmaların temel faktörü olarak görmektedir. Ona göre, nüfusun dağılışındaki eşitsizlik de politik çatışmaları doğurur. Kimi bölgelerin az nüfuslu oluşu buraların ekonomik yaşamını güçleştirip yoksunluklar doğururken, tersine olarak, başka bölgelerin fazla oluşu da oralarda çatışmaları vahimleştirir. Öte yandan nüfusun eşitsiz dağılımı siyasi temsilde de eşitsizliklere yol açar. Hatta belirlenen sayıda kişinin bir milletvekili çıkaracağı ilkesi kalsa bile bu asgari sayıya ulaşmak için çok geniş bölgeleri birleştirmek mümkün değildir [Duverger, 1984: 40].

Nüfusun siyasal baskı unsuru olma niteliği ise, toplumu oluşturan bireylerin dünyaya gelişlerinden itibaren aile, okul, arkadaş çevresi, meslek grupları, kamu haberleşme araçları, kişisel tecrübeler vb. vasıtasıyla değer yargılarını, inançlarını, tutumlarını ve toplumsal davranışlarını oluşturan "siyasal toplumsallaşma" olarak da adlandırılan [Turan, 1977: 55-62] öğrenme süreçleri içerisinde belirlenir.

Bu süreçte siyasal kültürü öğrenme yoğunluğu yaş itibarıyla insan hayatının değişik dönemlerinde farklı farklı olabilir. Bu durum biyolojik bir özellik olarak ortaya çıktığı gibi belli dönemlerde alınan eğitim ve öğretimin yoğunluğu ile de ilgili olabilir. Dolayısıyla bu nedenle siyasal toplumsallaşma süreci açısından yaş faktörü hem ülkeler arasında hem de aynı toplumdaki farklı gruplar arasında değişik biçimler gösterebilir [Turan, 1977: 49].

Bir toplumdaki nüfusun yapısı, O toplumun sosyal ve iktisadi özellikleri ile karşılıklı ilişki halindedir. Nüfusun yapısı derken, kadın, erkek oranı, çalışabilir çağda olan ve olmayan fertler oranı, mesleklere göre dağılım, özellikle tarımda sanayide ve diğer faaliyet dallarında çalışanlar oranı çeşitli kriterlere göre nüfusun yapısını gösteren kantitatif verilerdir. Genç yaş gruplarının fazlalığı ve erkek oranının yüksekliği, çalışabilir fert oranının yüksekliği gibi potansiyel bir güç meydana getirmekle beraber, istihdam ve eğitim problemleri gibi sosyal yapıyı zaafa uğratacak iktisadi yükleri de aynı zamanda temsil etmektedir. Ancak, bu problemler halledildiği takdirde sosyal yapıya dinamizm kazandırıcı bir faktörün mevcut olduğunu gösteren yapısal bir işaret oluşturmaktadır [Kurtkan, 1976: 139, 140].

Duverger, nüfusun yaşa ve cinsiyete göre bileşim tarzı ve coğrafi dağılışının politik çatışmalarda az-çok rol oynadığını söyler. Uzun ömür ortalaması ve doğum oranının düşük olduğu gelişmiş ülkelerde yaşlı nüfusun gençlere oranla fazla olduğunu belirterek, yaşlıların kurulu düzene daha bağlı, daha tutucu, gençlerin ise daha devrimci oldukları şeklindeki genel kabule, kavramların belirsizliğine rağmen gerçeğe az-çok yanıt vermesi nedeniyle katılır. Gençlerinin siyasal katılma davranışlarının da bu yönde olduğunu ifade ederken, az gelişmiş ve gelişmiş ülkelerdeki oy verme eğilimlerini ve az gelişmiş ülkelerdeki yönetici nüfusun genç oluşunu, hatta 1789 Fransız devrimini yapanların genç oluşunu dikkate alır. Duverger, gençlerdeki devrimci eğilimin, onların orijinallik bunalımının psikolojik gösterilerine oldukça uygun düşen, görünürde hoş olmayan kışkırtıcı, zorbaca nitelikteki sahte yeniliklere kolaylıkla yönelebildiğini de belirtir. Cinsiyetler açısından yaptığı değerlendirmede ise, genel olarak kadınların erkeklere göre daha tutucu olduklarını ancak az gelişmiş ülkelerde kadınların politik nüfuzunu ters yönde, yani kurulu düzene karşı, değişiklik yönünde ve çatışmaların vahimleşmesine doğru işler göründüğünü ifade etmektedir. Bunların sözkonusu ülkelerde en çok baskı altında olan kategoriler olmaları, özgürlükleri yönünde daha devrimci olmalarını doğal kılmaktadır [Duverger, 1984: 43, 45].

Yerinden yönetim modelinden, genellikle nüfusun yapısında etnik, bölge, ırk, dil farklılıklarından kaynaklanan özerk olma eğilimlerine olumlu cevap verebilme

kullanma gereği duyarlar. İşte simgeler bu araçlar içersinde önemli bir yer tutar. Geçmişte kurulmuş hemen her devletin kendine ait simgelerinden söz edilebilir. Devletlerin birbirlerinden farklılaşmasının en eski simgesel “örnekleri arasında yer alan mühürler, sikkeler ve madalyalar yaygınlaşan ticaret ve genişleyen siyasal imparatorluklarla doğrudan doğruya bağlantılıdır” [Williams, 1993: 94’den aktaran, Say, 1998: 72].

Sözlü kültürden yazılı kültüre geçiş, kayıtların tutulması, sözleşme ve yazışmaların yapılması özellikle bürokrasideki gelişme bakımından da önemli bir yansıma gösterir. Aynı şekilde, okur-yazarlığın yaygınlaşması da toplumsal hayatın akışında önemli kültürel değişmelere yol açacaktır. Özellikle Batı yönetim tarihinde, konumları sayesinde geleceğin mutlakiyetçileri olmaya aday bazı monarkların halk dillerinden, idari merkezleşmenin bir aracı olarak yararlandıkları bilinmektedir [Benedict, 1995: 56’dan aktaran Say, 1998, 81]. Nitekim önceleri Latince okuyup yazabilen rahipler dolayısıyla kilise, kutsal metinlerle halk arasında aracı olma bakımından üstün bir yere sahip iken, halk dilinin idari dil olarak kullanılmaya başlaması latince'nin önemini eskiye oranla azaltmış ve kilisenin krallık üzerindeki gücünü zayıflatmıştır. İdari dillere ait yazının okur-yazarlığının yaygınlaşması daha önceki yerel kültürel farklılıkları dengeleyen bir unsur olduğu gibi, artık yazı sayesinde toplumun bir merkez altında bütünleşmesi de kolaylaşmıştır. “Kutsal dini metinleri Almanca, İngilizce, vb. dillere tercüme edilmesi, bu dilleri kullanan halkların milletleşme sürecinde önemli mesafe almalarına neden olmuştur. Daha sonra her siyasal güç ve millet aynı zamanda kendi dinî cemaatini yani kilisesini de kurmuştur” [Duran, 1997: 16’dan aktaran Say, 1998: 82]

Diğer taraftan, Osmanlı imparatorluğunda da bir yanda süslü dil ve değerleriyle seçkinleri temsil eden yönetici sınıf, diğer taraftan da taşranın halka mahsus kültürü ve bu kültürün canlı dili vardı [Mardin, 1991: 186; Sarıbay, 1994: 86]. Seçkinlerin topluluğun genel uyumu için kullandığı içsel çerçevelenmede siyaset, iktidar hatta ulusal hayatın hemen hemen her yönü devlet sembolü etrafında toplanmış ve seçkinler kendi kaderlerini devlete sadakatle özdeşleştirmişlerdir [Frey’den aktaran, Sarıbay, 1994: 86].

Ortaya kondukları zamandaki toplumsal hayatın niteliği hakkında gelecek nesillere bilgi vererek onların kültürel birikimine katkıda bulunan simgesel ve maddi ürünler, aynı zamanda insanlar arasındaki deney, bilgi ve duygu alışverişinin doğru ve yeterli olarak kurulabilmesinin araçlarıdır. Ancak simgelerin davranışlarda olduğu gibi ne anlama geldiklerini, hangi inanç ve değeri temsil ettiğini bulabilmek yorumlanmayı gerektirir. Yorum ise bakış açısına göre değişebilir. Bu bakımdan, gerek simgeler (semboller) gerekse davranışlar kültür olgusunun kolay gözlemlenebilen ancak çözümlenmesi en güç ve en yanıltıcı öğeleri olarak değerlendirilmektedirler [Schein, 1984: 3; Özen, 1996: 11].

Şeyleri yapma ve düşünme tarzları, ilişkilerin sosyal değer ve formları kültürden kültüre değiştiği için, yabancı bir kültüre giren kişi bu tarzları, formları, değerlendirmeleri, anlamada ve kabul etmede güçlüklerle karşılaşır [Fichter, 1996: 15].

Simgelerin temelinde yatan inanç ve değerlerin doğru olarak tespit edilebilmesi ve bunların doğru bir şekilde yorumlanması, sözkonusu simgeyi meydana getiren toplumdaki kültüre sahip birey ve topluluklarca daha kolaydır. Simgenin olduğu kültüre yabancı olanların bu simgeden çıkarttığı anlamlar çoğu zaman yanlış olabilir. Bir simgeler dizisi olan dil açısından bu konuda örnek vermek gerekirse, yabancı bir yazarın Türk dilinde sıkça kullanılan “inşallah” sözcüğünün kelime anlamından (Allah izin verirse) yola çıkarak Türk kültüründe kaderciliğin egemen olduğu sonucuna vardığını [Prsthus: 106-107’den aktaran, Özen, 1996: 11-12], oysa bu kültürde “inşallah” sözcüğünün her zaman aynı anlama yönelmediği bilindiğinden hatta çoğunlukla mecazi olarak “umarım öyle olur” anlamında kullanıldığından, sözkonusu yazarın bu konudaki yorumu pek geçerli görülmemektedir [Özen, 1996: 12].

Sadece simgesel boyutta değil toplumdaki maddi ürünler için de aynı şey geçerlidir. Konuttan ticarete kadar değişik amaçlarla kullanılan genel binalarda ülkenin kültürel ve gelişmişlik düzeyinin yansımaları bulmak mümkündür. Bunun yanına, birçok ülkede hürriyet, zafer, kahramanlık vb. duygularını, anılarını ortaya koyan anıtlarda veya bir

ülkenin tarihinde önemli işlev görmüş tarihi binalarda olduğu gibi, belli bir toplumun sahip olduğu maddi ürünlere yüklenen anlamlar değişik kültürlerde aynı derecede öneme veya anlama sahip olmayabilirler. Bunlara buldukları toplumlarda maddi görünümünden farklı olarak simgesel anlamlar yüklenmektedir.

Bunların yanında toplumların maddi ürünleri kapsamında yer alan teknolojinin ise özellikle kültürel açıdan önemli bir yeri bulunmaktadır. Çünkü teknoloji, toplumların pratik nedenlerle geleneklerinden ve alışkanlıklarından kopmama eğilimine, durağanlaşmaya meyilli bünyelerine canlılık ve hareketlilik getiren olanaklara sahip önemli bir değişme ve gelişme etmenidir. Yenilikleri kendi güçleriyle yaratamayan veya bunlara katkıda bulunamayan topluluklar bu konuda başarılı toplumların bağımlılığında yaşamlarını sürdürürler. Bu onların tarih sahnesinden silinmemesi ve hayat haklarını muhafaza edebilmeleri için gereklidir. Osmanlı imparatorluğunun gerileme ve dağılma devrinin temelinde de bilimsel ve teknolojik alanda batı karşısında geri kalmış olması, rekabet edememesi en önemli etmenlerden biri olarak kabul edilmektedir [Sayılı, 1990: 85-104].

Teknolojik gelişmeler üretim süreçlerinden ulaşıma, devletin ve diğer toplumsal organizasyonların gelişimine, tüketime ve tüm bunlarla ortaya çıkan insan sorunlarına etki yapmaktadır [Eren, 1993: 9].

İnsanın doğayla ilişkisi ya da çelişkisinden doğan teknoloji aynı zamanda insanlar arası ilişkileri biçimlendiren bir öğedir. Bu bakımdan içinde doğduğu toplumsal yapının en önemli belirleyicilerinden biridir. Gelişen teknoloji üretim araçlarını ortaya çıkarmış, bu araçlara sahip olup olmama bakımından da insanlar belli toplumsal nitelikler kazanabilmişlerdir [Kongar, 1995: 343].

Bu açıdan yeni koşul ve olanaklarla yeni bilgi, teknik ve araçlara dayanan insan faaliyetleri tarih yapma çabasını belirginleştiren faaliyet tipleri olarak yatay değil dikey tırmanışlardır. Bilimle temellenen teknoloji ve teknolojinin yol açtığı maddi gelişme ve dönüşümler toplumun manevi yapısının sağlam düşünce temellerine oturmasını sağlayarak toplumdaki bireylerin evren ve dünya görüşlerine, yaşama biçimlerine ve değer yargılarına yön vermektedir [Sayılı, 1990: 106, 133].

Toplumların tarihsel gelişim sürecinde teknolojik gelişmelerin dönüştürücü etkisi, özellikle insanların zamanlarını kullanma tarzında yaptığı değişiklikten kaynaklanmaktadır. Teknoloji, insanların gıda ihtiyaçlarını karşılamak için tarımda bedensel uğraşları ile fazla zaman harcamasını ortadan kaldırarak az bir zamanda daha fazla üretmesine katkı sağlamıştır. Başkalarının ihtiyaçlarına da yetecek düzeydeki bu üretim, herkesin gıda üretme zorunluluğunu ortadan kaldırarak toplumun bir kısmının başka alanlara yönelmesi imkanını sağlamıştır. İşbölümündeki gelişmeye yol açan bu durum mekansal değişimlere de yol açmıştır. Nitekim, tarımsal üretimle uğraşmayan kişilerin olduğu mekansal toplum ünitesi “şehir” tarih sahnesine böylelikle çıkmıştır [Şaylan, 1981: 10-11].

Üretim teknolojisi mekansal değişimin yanında, toplumsal yaşamın kurumsal ve ideolojik yönden farklılaşmasına ve yeni tür siyasal iktidar modelinin ortaya çıkmasına yol açan dönüşümü de başlatmıştır.

Toplumsal yaşam, teknoloji sayesinde meslekleşmiş ve toplumsal ilişkilerde insanların kimlikleri meslekleri ile anılır hale gelmiştir. Herkes artık meslekler örgüsü içerisinde kimliğini ve aynı zamanda yeni bir hiyerarşik toplumsal yapı içerisinde de toplumsal statüsünü elde etmektedir [Sayın, 1994: 107]. Bu yapı çerçevesinde “bürokratikleşme” olgusu da sözkonusu toplumların özel bir niteliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Zaten bürokrasinin gelişim sürecine baktığımızda teknik gelişmeler, şehirleşme ve bürokratikleşmenin müşterek bir seyir takip ettiğini görürüz. M.Ö. 8.000 yılında, Mezopotamya’da, eski Mısır’da, Çin, Roma, ve Avrupada şehirleşmeye paralel olarak bürokratik yapı örnekleri görülmektedir [Kamenka, 1989: 9-10, 13].

Bürokratik yönetim yapısı ile teknolojik gelişme arasındaki yakın ilişki, bunların modernliğin çağdaş olayları [Berger, 1985: 52] olarak değerlendirilmesine de yol açmaktadır. Modern toplum bu bakımdan “endüstri, teknoloji, bilim ve rasyonellik ilkesine göre biçimlenmiş bulunan bürokrasi tarafından yönetilen ileri derecede bölümlere ayrılmış bir toplum doğuran, giderek genişleyen bir evren” [Zijderveld, 1985: 125] olarak tanımlanmaktadır.

Teknolojinin dönüştürdüğü diğer bir alan da ideolojik yapıdır. Ancak bu tek taraflı olmamaktadır. Teknoloji ideolojiyi etkilediği gibi ideoloji de teknolojiyi etkiler, yani karşılıklı etkileşim söz konusudur. İdeoloji ile teknoloji arasındaki ilişkiyi ideolojik ortama uygun olarak kurulan örgütler düzenler. Örgütler ideolojiye uygun düzenlemeler yapılmasını sağlar. Ancak, ideoloji ile teknoloji arasında uyumsuzluk da ortaya çıkabilir. Bu durum teknolojinin ortaya çıkardığı toplum yapısına bir tepki olarak belirir. Bazı toplumlarda farklı ideolojilerin aynı anda görülmesi bu yüzdendir. Teknolojinin oluşturduğu toplumsal yapı aracılığıyla biçimlenen ideoloji yine toplumsal yapı aracılığı ile yani toplumsal yapıyı değişime uğratarak teknolojiyi etkiler [Kongar, 1995: 346].

Teknolojinin ideolojik yapı üzerindeki etkisi tarihsel süreçte, tarımsal toplumdan modern topluma geçişte görülmektedir. Tarımsal toplumlarda siyasal iktidarın maddi temelini toprağı kontrol olduğu ve siyasal iktidar ile kurulu düzenin ideolojisinin esas olarak dine dayandığı diğer bir deyişle siyasal iktidarın meşruiyet gerekçesinin teokratik olduğu bilinmektedir. Teknolojik gelişme ile meydana gelen üretimdeki artış Özellikle Batı toplumlarında ticaret kesiminde büyük bir sermaye birikimine ve sonuçta da toplumsal iktidar ve ayrıcalık dengesinin kökten değişmesine yol açmıştır. Kapitalizm ile zenginleşen ve güçlenen tüccarlar keşfedilen kıtalardaki ticareti ele geçirme rekabetinde arkalarında güçlü bir devlet örgütünün desteğine ihtiyaç duymuşlardır. Bu devlet etkin, merkezi, üniter bir devlettir. Merkezîdir çünkü feodal yöneticilerin gücü ticaretin gelişmesini engeller niteliktedir. Üniter olmasının nedeni ise, siyasal üniteyi belirleyen ulusal sınırların dil, örf birliği gibi kültürel unsurlar dolayısıyla merkezi yönetimin kendi tüccarları ve üreticileri için himayeci bir politika izleyebilmesine imkan tanınmasıdır. Ulusçuluğun ve ulusal devletin kapitalizmin ortaya çıkmasından sonra görülmesi de ulusal pazarda yabancı rekabeti önleyici, ulusal tüccarı ve üretimi himaye edici bir politikanın uygulamaya konması dolayısıyladır [Şaylan, 1981: 25-26].

Teknolojik gelişmelerle toplum düzeni ile ilgili inançlarda ve değerlerde de köklü değişimler ortaya çıkmıştır. Yeni toplum düzeninde ekonomik güç ön plana geçmiş ancak bu güç artık topraktaki üretimi kontrol ile değil sermaye sahibi olmaya dayalı

olmuştur. Batıda Hıristiyanlık da reform hareketleri ile gelişmelerden payını almıştır. Çalışmayı teşvik eden ve öbür dünyaya bu dünyadaki çalışmayla ve dünyevi zevklerden uzak kalma ile en iyi şekilde hazırlanabileceğini ileri süren Protestanlık kapitalizmin manevi temelini oluşturmuştur. Öte yandan, insanın özgürlük ve mülkiyet haklarıyla somutlaşan, doğuştan gelen tabii haklarının toplum düzeninde ortaya çıkan her türlü hukuk kuralında gözönünde bulundurulması gerektiği şeklindeki tabii hukuk anlayışı da önemli bir gelişmedir. Yeni ideoloji açısından her şeyin temelinde insan aklı ve insan değeri olduğundan, insanları ekonomik yaşamlarında serbest bırakmak aklıyla kendi çıkarları doğrultusunda en doğru yolda hareket etmelerine sonuçta da en doğru toplumsal davranışa erişilmesine yol açacaktır. Özgürlük ve mülkiyet kavramları temelindeki bu liberal düşünce toplumsal yaşamda giderek etkinliğini arttırarak siyasal alanda da klasik demokrasiyi ortaya çıkaracaktır [Şaylan, 1981: 22-25].

Farklı ekonomik ve siyasal rejimlerin ekonomik, siyasal ve kültürel bakımdan etkileşim içerisine girmeleri zorunluluğunun bir sonucu olarak, özellikle teknoloji kapsamına giren alanlarda farklı toplumların birbirlerinin etki alanına girmesi de oldukça doğaldır. Eğer bir ülke kendi teknolojisini üretemiyorsa dışarıdan ithal etme yolu açıktır. Ancak bu konudaki sürecin maddi olmayan bir konuda yani yöneticiler bakımından başlatılması, inanç ve değerlerin bu yönde değişmesini gerektirecektir [Kongar, 1995: 303].

B. Manevi ve Diğer Unsurlar

Bir toplumun sahip olduğu inanç sistemleri ve değerleri, kurumları, ilişkilerini belli esaslara bağlayan norm düzeni, toplumsal davranış kalıpları olan eylem düzeni, piyasa sistemi gibi unsurlar da bu başlık altında yönetim kültürünün belli başlı unsurları olarak ele alınabilir.

1. İnanç Sistemleri ve Değerler

Toplumsal gruplar kendilerini meydana getiren üyelerine belli bir davranış biçimi empoze eden değer, normları içeren bir gaye, inanç ve ideoloji paylaşırlar. Grup kararları da bu çerçevede oluşur. Genel olarak “inanç sistemleri ve değerler” başlığı altında topladığımız bu kültür unsurlarının önemi, normatif yani kural koyucu niteliğe

sahip oluşları nedeniyle toplumda yer alan bireyleri veya o toplumda ortaya çıkan yönetim örgütlenmesindeki görevlileri belli bir davranış kalıbı içerisine sokmalarından ileri gelmektedir. Bu iki kesim de aynı toplumsal düzlemde ortak kültürel unsurları paylaşmakta olduklarından, yönetim görevlilerinin bireysel olarak sahip oldukları inanç ve değerler, paylaşılan toplumsal inanç ve değerlerin şekillendirmesiyle ve bunun bir uzantısı olarak belirir.

Buna rağmen, bir toplumun inanç sistemleri o toplumu oluşturan bütün gruplar düzeyinde her zaman aynı olmayabilir. Çünkü, toplumdaki seçkinler ile bunun dışında kalan kitle arasında bilgi farkı bulunduğu gibi, inanç sistemleri açısından da ciddi farklar gözlenmiştir [Kalaycıoğlu, 1983: 188-189]. Bilgi ve bilgiyi edinme sürecinin etkisi, soyut düşünebilme ve soyut düşünce unsurları arasında mantıksal bağları öğrenebilme ve kurabilme becerisi sağlamak biçiminde kendini gösterir. Ancak eğitim seviyesi inanç sisteminin yapısını, içerik zenginliğini belirleyen tek unsur değildir. Nitekim eğitim seviyesi düşük olsa da bireyin siyasal faaliyet ve olaylara sürekli ve düzenli ilgi duyması, onları izlemesi eğitime benzer bir etki doğurabilir. Bireyin içinde bulunduğu toplumsal statüsü, çeşitli nitelikleri ile belirli bir grup içinde bulunması da inanç sistemi üzerinde belirleyici olmaktadır. Bireyler, dinsel faaliyet veya mesleki uğraş dolayısıyla içinde buldukları gruba göre değer, inanç ve bunlara uygun bir yaşam biçimine sahip olacaklardır [Konverse, 1964: 212 vd.; Lane, 1973: 93; Kalaycıoğlu, 1983: 189, 190, 196].

Toplum yönetmekte olan siyasal seçkinler, kitleden ayrı, kendi içine kapanmış olarak, kitleyle ancak dolaylı ilişki kuran bir zümre olabilirler. Bu durumda, yönetici seçkinlerin siyasal davranışını etkileyen inanç sistemi ve yönetilen kitlenin yöneten seçkinlere itaatini sağlayan inanç sistemi olmak üzere farklı iki inanç sisteminden söz edilebilir. Ancak her iki kesimce paylaşılan bir inanç sistemi aynı siyasal değerler etrafında uzlaşma nedeniyle toplumsal uyumu (consensus), dolayısıyla da otoriteye itaati kolaylaştırmaktadır [Kalaycıoğlu, 1983: 191, 192]. Örneğin Osmanlı devletinde de, Tanzimat ncesi dönemde iktidar karşısında “muhalefet”in olmayışında, padişahın “halife” sıfatıyla sahip olduğu dini kişiliği, din ve devlet kurumlarının ayrılmaz bütünlüğü, dinin koruduğu ve savunduğu değerlerle devletin koruduğu ve savunduğu

değerlerin aynı olması, önemli bir faktör olarak ileri sürülmektedir [Eryılmaz, 1993: 35-36].

İnanç sistemleri, bireyin toplumsal veya siyasal davranışına etki eden önemli bir kaynak oluştururlar. Bireyin toplum ve siyasal sistem içindeki yerini tanımlayarak hak ve yükümlülüklerini belirtirler. Siyasal inanç sistemi de, bireyin içinde bulunduğu toplumsal ve siyasal koşullar çerçevesinde yapacağı değerlendirmelerde ne tür siyasal davranışın ahlaki veya haklı olacağı konusunda ipuçları verir. Diğer bir deyişle inanç sistemleri, bireyin siyasal davranışını belirleyen bir unsurdur. Otoritelerin davranışlarının haklılığı veya yerinde olup olmadığı, ona itaat açısından bireyin inanç sistemi yardımıyla değerlendirilir. Bu bakımdan, siyasal inanç sisteminin en önemli ve belirgin işlevi, kitlenin otoriteyi elinde bulunduran siyasal seçkinlere içerdiği inanç, değer ve tutumlar sayesinde itaati sağlamasıdır. Böylelikle inanç sistemi, toplumu yönetmeyi mümkün kılan veya kolaylaştıran bir araç oluşturur [Kalaycıoğlu, 1983: 192, 193]. Değişik nedenlerle mümkün olabilecek tersi bir durum toplumda çelişkileri ve çatışmaları ortaya çıkararak sosyal problemlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Sosyal problem, kabaca sosyal değerler düzlemi ile sosyal davranış düzlemi arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Çünkü, toplumdaki davranışların problem olarak tanımlanabilmesi, ancak bunları ölçebilecek, yargılayabilecek değer normlarının olması ile mümkün olacaktır. Bu anlamda sosyal değerler sosyal problemlerin nedenidirler [Fichter, 1996: 151].

Otoritelerin halka zorla benimsetmek istedikleri değerlerle bağlantılı yaptırımlar uygulamaları veya kamuoyu yeni değerleri benimsediği halde, eski değerleri tercih eden otoritelerin bunları onamaya devam etmeleri uyumsuzluk nedenidir. Buna karşılık, düzenli ve resmi yaptırımların bulunmadığı ya da grubun inandığı değerlere göre uygulandığı alanlarda çatışmalar azalır, hafifleyecektir [Duverger, 1975: 83].

Duverger, kültürleri de birer değer sistemi olarak görmektedir. Ona göre, "Herhangi bir davranışa iyi, kötü, haklı, haksız, güzel, çirkin, uygun, uygunsuz gibi bir değer atfetmek sözkonusu davranışları kategorilere göre sınıflandırmaktır. Böylelikle oluşan bütün, bir

değer sistemini meydana getirir. Herkes sistemin tümüne katılmasa da çoğunluk bu sistemin özünü benimser. Değerler, teknik ilerlemenin kültüre yansıyan yönleridirler ve reçeteler denilebilen özel bir norm kategorisinin temelinde yer alırlar ...". [Duverger, 1975: 83]

Hangi toplumsal davranışın iyi, doğru ve arzulanan olduğunu belirten, paylaşılan ölçüt veya fikirler olması bakımından değerleri normlardan ayıran en temel farklılık değerlerin soyut ve genel kavramlardan meydana gelmesi, normların ise, belirgin ve yol gösterici oluşlarıdır. Bir toplumun değerleri normları etkilemesi açısından da önem taşır [Özkalp, 1993: 76]. Normlar ile değerler arasında genellikle örtüşme olmakla birlikte, mahkemelerce verilen kararın bazen toplumun benimsediği değerlere aykırı düştükleri gerekçesi ile haksız görülmesin de olduğu gibi, zaman zaman çatışmalar da çıkabilir. Pozitif hukuk esas olarak bir yaptırımlar sistemi iken, grubun hak anlayışı bir değer sistemi oluşturur [Duverger, 1975: 83].

Değerlerin işlevleri, şu şekilde özetlenebilir [Fichter, 1996: 150]; Değerler toplumda tabakalaşma sistemini oluşturarak bireyin çevresindekilerin gözünde "nerede durduğunu" belirtir.; sosyal olarak kabul edilebilir davranışın ne olduğu, değerler tarafından işaret edilir.Kişilerin sosyal rollerini seçmesinde ve gerçekleştirmesinde rehberlik eder.;bu bakımdan, sosyal kontrol ve baskı araçlarıdır.;toplumda ortak değerler sosyal dayanışmayı oluşturan, sürekli kılan bir faktördür.

Değerlerin yanısıra ideolojik veya dinsel inançlar da yönetim kültürünün unsurları olarak yer alırlar. İnanç sistemleri içerisinde yer alan ideoloji, toplumsal bir içeriğe sahip, kişilerin siyasal düşüncelerine yön veren, eylemlerini belirleyen değerler ve öncüller sistemidir. Bu bakımdan da toplumdaki egemen gruba ait olması durumunda toplumu yönlendirici bir nitelik kazanır. Hiyerarşik bir yapıya sahip toplumsal bir sistemde her sosyal grup (ya da sınıf) belirli toplumsal rollere, fonksiyonlara ve de bunlara göre beliren bir dünya görüşüne, hayat felsefesine ve davranış kalıplarına sahiptir. Söz konusu bu roller dizisi, toplumsal fonksiyon, statü ölçüsü ve dünya görüşleri grupların (ya da sınıfların) toplumdaki diğer gruplarla ilişkileri ve tarihsel

evrimi ile belirlenir. Diğer bir deyişle toplumsal grupların siyasal eğilim ve tavırları içerisinde bulunan sosyo-ekonomik koşullara göre biçimlenir [Şaylan, 1974: 190-192].

Bir toplumun düşünce sistemini biçimlendiren ideoloji belli bir kültür çevresinde şekillenip oluşmasına rağmen genel olarak toplumun kültürünü dolayısıyla da yönetim kültürünü etkilemektedir. Farklı düşünce sistemleri farklı yönetim uygulamalarına yol açmaktadır. Bu bakımdan da düşünce sistemi yönetim kültürünün oluşmasında işlevsel bir rol oynamaktadır.

Öte yandan bir toplumun düşünce yapısı, ancak toplumsal ve siyasal yapıyla birlikte ele alınırsa anlaşılabilir olduğundan, ekonomi, siyaset, hukuk gibi toplumsal varoluş biçimleri ile toplumsal bilincin, tarihsel süreç içerisinde birlikte değerlendirilmedikçe belirli bir toplumun ekonomik, siyasal, kültürel olarak ne gibi biçimlerde varoluşunu sürdürebilmekte olduğunu açıklayacak gelişmiş kurumsal düzeye varmak da mümkün olmaz [Oskay, 1980: 221]. Nitekim bu konuda, Batıda mutlak monarşilerden, ulusal devletlere geçişte ekonomik alanda merkantalizmin, siyasal alanda ise Makyavel'in fikirlerinin belirleyici etkisi, öte yandan Osmanlı imparatorluğunda ortaçağın sonlarında ideal araçlar olarak "cihad" ve "gaza" düşüncelerinin etkisi [Kongar, 1995: 349, 351] örnek olarak ileri sürülebilir.

Bunun gibi inanç sistemi ve değerlerin ortaya koyduğu etkiler dolayısıyla tarih boyunca toplumların toplumsal yapıları sahip oldukları dünya görüşleri ve değer ölçülerine göre şekillenmiştir. Bu doğal durumun dışında bir gelişme yani toplumun genel olarak kendi dünya görüşü ve değer ölçüleriyle çatışan bir toplumsal yapının empoze edilmesi halinde ise toplumsal çelişkiler ortaya çıkacaktır.

Çünkü, bir siyasal toplumda inançlar, değerler, idealler, fikirler ve özlemlerden oluşan siyasal formül ile siyasal sistemi meydana getiren kurumlar arasında önemli bir bağ vardır. Siyasal formüller, ideolojiler, mitler gerçek, rasyonel, deneysel durumlardan çok inançlara, dogmalara dayanmaktadır [Daver, 1968: 108].

İbn Haldun, insanların ve toplumların hayatlarını tarih boyunca bir dine, ideolojiye göre düzenledikleri ve toplumların sosyal ve ekonomik yapılarını bütünüyle bir inanç sistemlerinin oluşturduğunu iddia eden idealist tarih görüşüyle tüm olayları salt maddi şartlarla açıklamaya çalışan materyalist görüş arasında yer alarak insanların bir yönden düşündükleri ve inandıkları gibi yaşamaya çalışırken diğer yönden de yaşadıkları, yani içinde buldukları toplumsal ve ekonomik yapıya uygun bir şekilde düşünüp inandıklarını ileri sürmüştür [Kozak, 1984, 52, 53].

İdeolojiler, belli bir şekildeki davranışın, tek doğru olduğunu, en azından yeteri kadar iyi olduğunu kabul ettirme eğilimi gösteren aklileştirmelerdir. Ülkelerde dönemlere göre değişen tek veya çok eşliliğin, baba-erkek ailenin, boşanma yasağının demokrasinin veya monarşinin, serbest rekabetin veya devletçiliğin, mutlak iktidarın, siyasal liberalizmin vb. açıklayıcı ve meşrulaştırıcı ideolojisini bulmak mümkündür [Sayın, 1994: 178].

D. Easton, bütün bir siyasal sistemin düzenli olarak işleminde paylaşılan kültürün, "consensus"ün (uyum) rolünü vurguladıktan sonra ideolojiyi, "kültürün, sistemin çeşitli unsurlarına yönelen, destekleyen eğilimleri" olarak görmektedir [Easton, 1953'den aktaran, Çam, 1975: 210].

G Almond ve S. Verba, batı biçimi demokratik bir sistemin, yurttaşlık kültürü adını verdiği belli bir ideoloji ile ayakta tutulabildiği tezini ileri sürmüşlerdir. Geliştirdikleri kültür tipolojisinde üç ideal siyasal kültür tipinden söz etmektedirler. Yöresel (parochial), uyruk (subject) ve katılımcı (participant) siyasal kültür. Bu kültür unsurlarının dengeli bir biçimde biraraya gelerek karma bir görünüm kazanması demokrasinin uyum içinde işleminin sağlanmaktadır [Almond/Verba, 1989: 15-16; Huntington/Dominguez, 1985: 20; Çam, 1975: 212].

İdeolojinin çok farklı anlamda ele alındığı görülmektedir. Nitekim, ideoloji'ye hem "insanları ve toplumları değiştirip ileriye doğru götürmeye yarayan bir anlatım biçimi" hem de "tutucu ve insanın kendi gerçekliğini kavramasını önlemeyi amaçlayan bir yanlış bilinç üretimi düzeneği" yani bir nevi haklılaştırma olduğu şeklinde farklı iki

noktadan bakılabilmektedir [Oskay, 1973: 199]. Nitekim, Duverger de bu açıdan, ideolojiden anlaşılmanın belli bir toplumu korumak değiştirmek ya da yıkmak üzere girişilen bir eyleme dayanak teşkil eden bir açıklama sistemi olduğunu söylemektedir [Duverger, 1975: 83]. Duverger ideoloji kavramı ile ilgili olarak, 20. yüzyılda güncel kullanıma mal olan ve her işiten için farklı anlamlarından kaynaklanan yarı doğruyu yansıtan, yarı siyasal olarak arzulanan bir dizi fikir ve düşünceyi çağrıştıran açık seçik anlaşılması ve anlatılması çok zor bir kavram haline dönüştüğünü belirtir [Duverger, 1984: 96, 97].

Buna rağmen, ideoloji sistemli bir düşünce bütünü anlamında anlaşıldığında, siyasal düşünce ile ilişkili görülmektedir. Siyasal ideoloji ise, bir ülke, devlet, millet siyasal bir parti veya siyasal bir grup tarafından benimsenen; amacı belirli siyasal hedefleri olan ve siyasal, sosyal, ekonomik olayları, kurumları bu hedeflere göre yorumlayan inanç ve fikirler bütünüdür.

Kişilerin düşünce ve davranışlarına yön veren ve eylemini belirleyen bir inanç bütünü olması ideolojinin belli başlı fonksiyonudur. Siyasal iktidarın, kurumların, rejimlerin ve yöneticilerin iktidarı nasıl kullanmaları gerektiği konusunda benimsenen normlar, değerler ve inançların oluşturduğu bir bütün olan meşruluk sistemi, belirli bir dönemde toplumun çoğunluğunca benimsenen ideolojisini biçimlendirerek meşru yönetimi belirler. İktidarlara da bu yönde etkili bir politika aracı sağlar [Çam, 1975: 170-171].

İdeolojilerin siyasal yaşamdaki çeşitli kurumları ve insanların bunlara karşı davranışlarının nasıl olması gerektiğini betimleyen reçeteler sunma fonksiyonu dolayısıyla ideoloji siyaset, ekonomi, eğitim gibi konularda hem toplumu etkileyecek kurumlar kurmakta hem de bunların temelindeki ideaları meşrulaştırmaktadır. Toplumda düzenin hangi yönünden nereye kadar eleştirilebileceğini de betimleyen bu ideoloji “hegemonik” bir ideolojidir [Oskay, 1973: 224, 227].

Türü ne olursa olsun “düzene koyma” ilkesinin söz konusu olduğu ideolojide savunulan düzen anlayışına göre toplumsal kaynak ve menfaatlerin toplumsal gruplar arasında ne şekilde dağıtılacağı gösterilir [Şaylan, 1979: 31-57]. Nitekim, Marksizm anlayışında

ideoloji, hakim sınıfların iktidarını meşrulaştırmak üzere kabul ettirmeye çalıştıkları inançlar sistemidir. Dolayısıyla belli sınıfların ihtiyaçlarının belirlenmesidir. Marksist anlayış üretim biçimi tarafından belirlenen bir olgu olarak kabul ettiği ideolojinin, kapitalist sınıfın egemen olduğu modern batı toplumundan yola çıktığı için bu sınıfın hegemonik ideolojisini yansıttığını ileri sürer [Oskay, 1973: 205].

Gerek yöneten gerekse yönetilenlerin katında mevcut olan ideolojilerin kesiştiği nokta çapraşık, anlaşılması zor bir dünyayı anlama ve düzenleme fonksiyonu görmeleridir. Aynı şekilde "din" de dünyayı anlama, dünyada psikolojik bir denge kurma ve kendini dünyada belirli bir yere yerleştirme modeli olarak fonksiyon görmektedir [Lane, 1997'den aktaran, Mardin, 1997: 29, 30].

Kültürel değer olarak dinî inançların kişilik, davranış, ve tutumlar üzerindeki etkisi değişik yazarlarca dile getirilmiş, bazı yönetim yazarları da dinî değerlerin örgütsel davranış ile yönetim yapısı üzerinde etkisi bulunduğunu ileri sürmüştür [Soysal, 1968: 13].

Buna göre din olgusu, tarih boyunca toplumların gelişiminde devletlerin teşkilatlanmasında, kültürlerin ortaya çıkmasında toplumu ve devleti düzenleyen başlıca kuvvetlerden biri olagelmıştır [Daver, 1968: 7]. Dinler, tarihi süreç içerisinde ideolojilerin toplumsal fonksiyonunu görmüşlerdir. Nitekim islâmın, aşiret toplumunu, ümmet şeklindeki daha geniş bir topluma dönüştürmede ve imparatorluk tipi örgütlenmede rolü olmuştur. Öte yandan, dinsel yorumlar, birtakım ideolojilerin biçimlenmesinde de rol oynamışlardır. Hıristiyan aleminde Lutheryen ve Kalvinist reformların liberal ideoloji üzerindeki etkisi buna örnek gösterilebilir [Çam, 1975: 177].

Dinin sözkonusu toplumsal fonksiyonlarına ek olarak Durkheim dinin, toplumsal bütünleşmeyi sağlamaya yönelik en temel öge olarak toplumun işleyişini bozacak, varlığını sürdürmesini zorlaştıracak nitelikteki bireysel davranışları bastırarak kişiyi toplumla uyumlu hale getirmek gibi önemli bir fonksiyon görmekte olduğunu söyler [Kışlalı, 1993: 48]. Aynı şekilde Mardin de dini, "sığımlacak, kendisinden kuvvet

alınacak meşru toplum eyleminin yapılarını tanımlayacak olan hem koruyucu zırh ve hem de had.”olarak görmektedir [Mardin, 1997: 77] Bu fonksiyonuyla din, aileden, ekonomik ve siyasal örgütlenmeye varıncaya kadar etkileşime neden olan önemli bir toplumsal kontrol aracı niteliği taşımaktadır.

İbn Haldun ise dini, devletin ortaya çıkmasında ve gelişme sürecinde diğer faktörler gibi belli bir rolü olan bir unsur olarak ele almaktadır. Hatta devletin şeklini belirlemekte, devlet onun gerçekleştirilmesi aracı olmaktadır. Ona göre islâm, ortaya çıktığı toplum düzenini ve daha sonra kendini kabul eden diğer toplumların siyasal rejim ve kurumlarını, toplumsal ve ahlaki değerlerini yepyeni temeller üzerine oturtan siyasal, toplumsal ve kültürel bir hareket olarak ortaya çıkmıştır [Arslan, 1977: 173].

Mardin, bir toplumun örgütlenmesi bir kere dini merkez alan bir formülle ifade edilirse, toplumdaki dini etki sürüp gideceğini ileri sürer. Dinsel ya da ahlaksal belirli öğretilerin yayılması ve kabulü ile gelişen yeni toplumsal düzen aslında öğreti ya da ideoloji biçiminde ek fonksiyonlar görerek önceki toplumsal durumların ardı ardına gelen kuşakların çabalarıyla oluşturulan bir dizi kurumlarla dile gelmektedir [Mardin, 1997:70, 72].

Sonuç olarak inanç sistemleri ve değerler, ortaya koydukları bütüncül mantıkla ve içerdikleri normlarla toplumun düşünce ve davranışlarını yönlendirme, düzenleme, toplumda önceden mevcut olan yapıyı değiştirme, bunları yaparken de çatışmaları yumuşatma ve bütünleştirme gibi işlevler görürler. Yönetim açısından da yönetsel faaliyetlerin ve oluşturulan kurumların meşruiyetlerini sağlama aracı, bir açıdan da meşruiyetlerinin sınırlarını belirleme niteliğine sahiptir.

Bu niteliği nedeniyle, yönetme tarzını şekillendirme açısından yöneticileri belirli düşünce ve davranış kalıbına sokmaktadır. Diğer taraftan, toplumu dönüştürme hedefine yönelik bir işlevle yüklü olması durumunda, bu hedefin tuturulması açısından yönetimin merkezî bir nitelikte ortaya çıkmasında ve yerinden yönetime daha az önem verilmesinde etkili olabilmektedir. Ancak, bir toplumdaki hakim inanç sistemi ve değer yapısı, çoğulcu bir nitelikte ise, yani diğer inanç ve değerlere hoşgörülü bir ortam

mevcutsa, yerinden yönetime daha çok önem verilmesinde de tereddüt gösterilmeyecek, kolaylık sağlanacaktır [Eryılmaz, 2000: 76].

2. Kurumlar

Bir toplumsal kurum, hep birlikte koordine edilmiş ve örgütlenmiş görelî bir bütün oluşturan, aralarında organik bağlar bulunan düşünceler, inançlar, gelenek-görenek, ve davranışlarla merkezi unsurlardan (yapılar, mallar, belgeler, simgeler) kuruludur ve sürekliliği vardır [Ozankaya, 1976: 181, 188]. Diğer yönden de, kişilerin temel sosyal gereksinmelerini karşılama amacıyla belirli onaylanmış ve birleştirilmiş tarzlarda oynadıkları, oldukça sürekli sosyal örüntü, rol ve ilişki yapısıdır. Bu bakımdan sosyal ilişki ve roller kurumların temel unsurlarıdır [Fichter, 1996: 120].

Özellikleri açısından baktığımızda kurumlar, a) Sosyal gereksinmelerin karşılanmasına yönelik bir hedefe sahip olması bakımından amaçlıdır. b) Kurumsal değişme oldukça yavaş olduğundan nispeten istikrarlı bir içeriğe sahiptir. c) Yapılanmış, örgütlenmiş, ve eşgüdümlemişdir. d) Bir kültürdeki hiçbir kurumun, diğerlerinden tümüyle ayrı olamamasına karşın her kurumun tanınabilen bir davranış örüntüsü olarak işlevde bulunması sözkonusudur. e) Kurumlar değer yüklüdürler. Çünkü tekbiçimli davranışların yinelenmesi, hareketin normatif kodları haline gelmiştir [Fichter, 1996: 120]. .Bu bakımdan da kurumlar, aynı zamanda toplumların asli ihtiyaçları etrafında geliştirdikleri birer norm sistemleridir. Örneğin toplumdaki din, eğitim, aile hayatı etrafında birer normlar sistemi oluşur ve bunlar din, eğitim, aile kurumu adını alır [Dönmezer, 1994: 232].

Toplumsal düzenin etkin ve verimli bir biçimde işleyebilmesi ve temel toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında kurumlar önemli bir fonksiyon görmektedirler. Birey ve gruplar üzerindeki etkilerine göre irdelendiğinde ise kurumların şu işlevleri söz konusudur [Fichter, 1996: 121-123]. a) Kurumlaşma ile toplumun düşünce ve eylem tarzları önceden büyük ölçüde düzenlenmiş ve planlanmış olduğundan kurumlar kişilerin toplumsal yaşamda sosyal davranışlarını kolaylaştırır. b) Bu işlevin bir sonucu olarak kurumlar bireylere hazır sosyal rol ve ilişki formları temin ederler. c) Kurumlar toplam kültürün istikrarlılığı ve eşgüdümü için hizmet ederler. d)

İstikrar işleviyle yakından bağlantılı bir gerçek de kurumların davranışları kontrol etme yönelimleridir. Ne var ki, kurumların istikrarlı olmaları olumsuzluklara da yola açabilir. Nitekim, modası geçmiş ya da bazen kişilerin çoğunluğunun dışsal davranışı ile oldukça uyumsuz olan sosyal değerleri de korurlar. Bu bakımdan da zaman zaman sosyal ilerlemeyi engelleme eğilimindedirler. Aynı açıdan bir başka olumsuz işlevi de kültüre uymayan, kültürdeki kurumların kontrolüne karşı çıkmaya çalışan kişileri dışladığı için bireylerin sosyal kişiliğini engellemesidir. Bu durum davranış tarzlarının değiştirilmesi söz konusu olduğunda sosyal sorumluluğun karıştırılmasına neden olur. Mevcut durumun rahatsızlığına rağmen uzun kurumsal geçmiş kurumu haklılaştırır ve kabul etmeye yeğleme eğilimi gösterir.

Sonuçta, kurumların toplumsal kültür içerisindeki önemli yeri dikkate alındığında ortaya çıkan gerçek şudur ki, bir kültürün tam olarak anlaşılabilmesi için kültür ortamında yaşayan bireylerin davranışları, edimleri, sözleri ve değerlendirmeleri yanında toplumdaki birey ve grupların sosyal davranışlarının oluşturdukları mevcut kurumsal yapıyı da ele almak gerekir. Çünkü bu kurumlar belli bir amaca yönelik faaliyetleri bir bütünlüğe kavuşturmaktadırlar [Oskay, 1973: 296]. Diğer taraftan, toplumsal kurumlar da toplumun üyelerinde işleyiş yoluyla belli davranış ve düşünme alışkanlıkları oluşturarak toplumsal düzeni, ölçü ve kurallarını ve uyumu sağlamlaştırmakta ve belirgin kılmaktadır [Ozankaya, 1991: 183].

Tarihsel süreç içerisinde, toplulukların zamanla karmaşık hale gelen kültürleri siyasi organizasyon, hukuk sistemi, savunma ve saldırı organizasyonlarına ihtiyacı ortaya çıkarmış, siyaset ve yönetim olgusu da bu yönde belli faaliyetleri bütünlüğe kavuşturan kurumlar olarak, aileden başlayarak tüm topluluğa kadar yayılan otorite-hakimiyet olgusu çerçevesinde oluşmuştur.

Her kurumun sosyal değerlere bağlı olması dolayısıyla, kurumsal faaliyetleri yerine getiren kişilerin sahip oldukları değerler ve bu yönde oluşan bakış açıları kurumun incelenmesine imkan verecektir. Çünkü sosyal davranış ve ilişkiler belirli hedefler çerçevesinde kurumsallaşır ve bütünlük kazanır. Dolayısıyla yönetim kültürü

incelemesi de yerel yönetimlerin kurumsallaşma süreci açısından, sadece yapısal yönüyle değil onu yürüten bireylerin davranışsal yönüyle de ilgilidir.

3. Norm Düzeni

Bütün toplumsal gruplar öncelikle coğrafi, demografik, biyolojik, çevresel faktörlerce belirlenen bir toplumsal alanda şekillenirler ve zaman içinde devamlılık kazanan etkileşimler ağı içinde yaşarlar. İnsanların duygu, düşünce ve davranış kalıplarını belirleyici bu ağ kültür adı verilen olguya temel teşkil eder [Nirun/Özönder, 1990: 254-255]. Bu bakımdan bir toplumun kültürü geniş ölçüde normlardan oluşur. Toplumsal normlar toplum üyelerinin, belli durumlarda ne şekilde hareket edeceklerini belirten duygulara ilişkindir [Dönmezer, 1994: 230]. Diğer bir deyişle, belirli bir durumda uygun olan veya olmayan değer, tutum veya davranışın ne olduğunu belirleyen ve yaptırımlarla desteklenen ortak toplumsal davranışlarıdır [Sayın, 1994: 152]. Toplumsallaşma süreci içinde öğrenilerek, alışkanlık haline alan normlara, bireyler çoğunlukla farkına bile varmadan uyarlar [Özkalp, 1995: 76]. Kültürel değerlere dayanırlar ve bu değerler kişilerin hedeflerine ulaşmak için seçecekleri yolları sınırlar, neyin doğru neyin yanlış olduğunu belirler ve davranışları yönetirler. Resmi olmayan kurallardan, ulusal yasalara, karmaşık örgütleri yöneten resmi düzenlemelere kadar varan çeşitliliktedirler.

Toplumsal normların özellikleri şu şekilde sıralanabilir [Dönmezer, 1994: 231-232]: 1- Her toplum, her sosyal grup belirli bir zaman kesimi sonunda normatif bir yapı, düzen geliştirir. 2- Normlar, toplum iştirakçileri tarafından içselleştirildikleri zaman sosyal yapının bir parçasını oluştururlar. 3- İnsanlar normları grup içinde elde ettikleri tecrübeler ve temaslar sonucu öğrenirler. 4- Normlara uygun hareketler ceza ve ödüllerle sürdürülmeye çalışılır. Toplumsal normların kendilerine özgü, müeyyidesi vardır. 5- Normların hepsi eşit önemde değildir. Uyulmama halinde meydana gelen tepkiler farklıdır. 6- Grup her üyesinden, normlarına aynı suretle uymalarını beklemeyebilir. Normlara uyuş bir idealdir ve bunlara tam olarak uygun hareket ediş yüksek derecede bir prestij sağlanmasına neden olur. 7- Normlar, sosyal sistemin mensuplarından geniş bir kısmı tarafından kabul edildiğinde, yapılaşmış yani toplumun yapı unsurlarından birisi haline gelmiş olur. 8- Normlar insan faaliyetlerinin duygulanma, düşünme,

muhakeme etme, değerlendir- me, hareket etme gibi her yönü bakımından ortaya çıkabilirler. 9- Toplum- ların asli ihtiyaçları etrafında geliştirdikleri norm sistemlerine “kurumlar” adı verilir. Böylece din, eğitim, aile hayatı etrafında birer normlar sistemi oluşur ve bunlar din, eğitim, aile kurumu adını alır.

Toplumsal normlar, içerdęi kural ve standartlar ile toplumsal hayatta insanların ve grupların tavır ve hareketlerini, otoriteyi örgütlemektedir. Bu bakımdan normlar, toplumsal sistemlerin yapısal unsurlarındandır [Dönmezer, 1994: 229]. Her türlü örgütlenmiş faaliyet kuralları gerektirir. Hedeflerin gerçekleştirilmesi yönündeki faaliyetlerin eşgüdümü, davranış sınırlarını belirleyen kurallarla sağlanır.

Böylece normlar yoluyla toplumun kontrolü bir ölçüde mümkün olur. Çünkü, ceza ve ödüllendirmeler normları geçerli kılar. Ceza istenmeyen davranışları önlerken, istenen davranışlar ödüllendirme ile pekiştirilir ve tekrarlanma olasılığı artırılır [Özkalp, 1995: 76].

Normlar, bir kültür yapısı içerisindeki toplumsal ilişki ve etkileşimleri, toplumsal beklentileri, tahmin edilebilir hale getiren unsurlardır. Daha üst düzeyde de toplumsal kurumlar bakımından insanlar arası ilişkileri kurallara bağlarlar. Bu özelliğiyle aileden başlayarak inanç, iktisat, eğitim, siyaset gibi toplumsal kurumları ve bunların karşılıklı etkileşim ve bütünleşmesiyle de sosyo-kültürel yapı meydana gelir [Nirun/Özönder, 1990: 252].

Tarihi süreç içerisinde sosyal grupların gelişiminde aile grubundan milletlere varıncaya kadar sosyal normların etkisiyle otorite-idare kurumu da gelişmiştir. Bu gibi kurumların oluşmasında düşünce sistemi, toplumsal ihtiyaçlar kaynaklık etmektedir. Grup üyelerinin ortak gaye, inanç ve ideolojiyi paylaşmaları neticesinde değer, inanç ve normlar olarak grup üyelerinin uymak durumunda kaldıkları davranış biçimleri ortaya çıkmakta ve grup kararları da empoze edilen bu ideoloji çerçevesinde oluşmaktadır [Nirun/Özönder, 1990: 254]. Böylece, bir grup açısından normlar, grup üyelerinin faaliyetlerini koordine etmelerine, grup kimliğinin oluşumuna yardımcı olmaktadır.

Toplumsal hayat ve onun norm ve değerler sistemi ile devlet ve kamu yönetimi arasında da karşılıklı bir ilişki vardır. Kamu yönetimi ve devlet bir bakıma toplumsal hayatın norm ve değerler sisteminin somutlaşmış ya da bürokratikleşmiş şeklidir. Sosyal yapıda meydana gelen bozulmalar devlet yönetimini etkilemekte aynı şekilde devlet yönetimindeki bozukluklarda toplumsal hayatı etkilemektedir [Eryılmaz, 1992b: 35]. Norm düzeni, bireylerin birbirleri ve toplum ile ilişkilerinde, yönetime karşı sorumluluklarının ve haklarının sınırlarını belirlemekte ve hareketlerini bu çerçevede yönlendirmektedir. Vatandaşların yönetim karşısındaki tutumlarını şekillendirmesi açısından, toplumun sahip olduğu norm düzeninin demokratik değerler içermesi, yerinden yönetimin güçlenmesi yönünde etkili olabilmektedir.

4. Eylem Düzeni

Adetler, gelenekler, görenekler örfler, tabular vs., davranış kalıplarını içine alan, eylem düzeninde yer alan unsurlardır. Bu nedenle, “eylem düzeni” [Lundberg/Schrag/Larsen, 1985: 100] olarak normlardan ayrı bir kültür unsuru olarak değerlendirilmesi daha uygundur. Buna karşılık, bunların da normlar içermesi ve başka normlara kaynaklık etmeleri nedeniyle çoğu sosyolog tarafından “normlar” içerisinde değerlendirilmektedirler.

Eylem düzenine ilişkin toplumsal normlar içerisinde adetler; “bir topluluğun uzunca bir zaman dilimi içinde, dışardan herhangi bir müeyyide uygulanmaksızın kendiliğinden uymaya, yapmaya alışageldiği ve o topluluk tarafından yapılmasının lüzumlu olduğuna inanılan davranış kalıbı”, görenekler; “adetlere göre kuvvetli müeyyidelere sahip olmayan, görüp tekrarlanarak alışlagelen normlar”, gelenekler; “bir kültür içinde her zaman var olduğuna inanılan, sosyal olarak bir nesilden diğerine sözlü anlatma yollarıyla aktarılan alışkanlıkların normlar toplamı”, örf-adet ise; “bir sosyo-kültür biriminde kanun ve ahlak kaidelerinin davranış kalıbı” olarak tanımlanabilir. Bunlardan müeyyidesi en yumuşak olan normlar görenekler iken en kuvvetli olanı örf-töredir. Bir çok kültürde zamanla kanun halini alarak, sosyo-kültürel yapının fertlerini bağlayan, sınırlayan bir fonksiyon kazanır [Nirun/Özönder, 1990: 262]. Örfler, sosyal grubun üyelerince, sözkonusu grubun devamı için desteklenmiş davranış şekilleridir. Bu davranış şekilleri uyulması mecburi oluşlarıyla adetlerden ayrılır [Aslan, 1977: 68 vd.].

Adetler, belirli davranış, düşünce ve duyma biçimlerinin zamanla toplum içinde tasvip görmesi, yaygınlaşması ve gelenekselleşmesi sonucu oluşur [Sayın,1994: 56]. Geçmişten gelecek nesillere “şeyler yapma yolu” olarak aktarılan kabul görmüş davranış standartlarıdır [Hess ve diğerleri, 1993: 62]. Nispeten sabit ve devamlıdır. Diğerlerine göre değişme hızları fark edilmeyecek kadar yavaş olur. Bu yüzden istikrar ve güven duygusu verirler.

Görenekler, bir şeyi görüle geldiği gibi yapma alışkanlığıdır. Kurumların temelinde yatan dinamik kuvvetlerdir. Geleneklere göre daha kısa ömürlüdürler [Aslan, 1977: 68]. Görenekler öğrenilen, kopya edilen, ve kuşaktan kuşağa iletilen bir yapıdadırlar. Bir defa yerleştikten sonra davranışlar üzerinde zorlayıcı bir etkiye bulunabilirler. Çoğu defa belli durumlarda nasıl davranılacağını düzenlerler [Nirun-Özönder, 1990: 262]. Bu bakımdan görenekler, uygun ve yaraşır eylem tarzlarıdır. Ancak yine de sosyal davranış kuralları içersinde en az zorlayıcı olanlarıdır. Göreneklerin çoğu bir toplumda geçerli olan çeşitli uzlaşmaların çevresinde toplanırlar [Fichter, 1996: 87].

Gelenekler ise, çoğu zaman insanların belli konu ve soruları üzerindeki duygu ve tutumlarını düzenleyen güçlü araçlardır. Bireyler üzerinde bir ödev duygusu, doğruyanlış duygusu ve ahlaki erdem duygusu yaratma eğilimindedirler. Geleneklere uymak, grubun bireye kendisinden beklenen davranışların ne olduğunu öğretmede başvurduğu yollardan yalnız biridir. Resmi yollarla yasaların uygulanmasından, gayri-resmi olarak nasihatte bulunmak ve azarlamağa kadar varan bir çok yol, aşağı yukarı aynı sonucu doğurur. Geleneklerin öğretilmesinin başarılı olması durumunda birey, kendini grubun beklentilerine göre hareket etmeye zorlayan bir ödev duygusu kazanır. Yetkili organlarca kararlaştırılınca, gelenekler yasalara dönüşürler; bu durumlarda bunlara aykırı hareketler resmi yaptırımlara çarptırılırlar. Ancak bütün gelenekler yasa biçimini almış olmadıkları gibi, bütün yasalar da geleneklerle desteklenmemektedir. Gelenekler değişirler. Topluluğun bir kısmınca desteklendikleri halde, başka bazı kesimlerce reddedilebilirler [Lundberg/Schrag/Larsen, 1985: 125-128].

Eylem düzeninde yer alan örf, adet, gelenek, görenek vs. unsurlar toplumda yaşayan bireylerin hareket etme biçimlerini belirleyici etki yaparak, meşru davranış ölçüsünü

düzenler. Bu niteliği, aynı zamanda bireylerin toplumla bütünleşmesini de sağlar. Öte yandan, eylem düzeni içinde yer alan unsurlar, kurumların dinamik kuvvetleri olarak temelinde yer alırlar. Kültürdeki ortak düşünce ve inanç yollarıdır. Toplumda insanın yaşamının anlamını ifade eden kültürel düşünce ve duygulara ilişkin tekrarlanan kalıplardır. Kültürün dinamik niteliği, onu oluşturan eylem düzeninde yer alan unsurlar için de geçerli sayılabilir. Mutlak ve değişmez değildir. Bu nedenle incelenmelerinde güçlük vardır. Statü, yer ve zamana göre değişik çeşitlilikte ve etkide olabilirler. Nitekim bunun bir sonucu olarak, toplumların siyasal, dinsel, eğitimsel, ekonomik, tutumları arasında farklar bulunduğu gibi, aynı toplum içinde de büyük farklar olabilir.

5. Piyasa Sistemi

Piyasa, temelde mal ve hizmetlerin alıcı ve satıcıların karşı karşıya geldiği belli bir mekansal çerçeveyi ifade eder ve insanlık tarihinin oldukça eski dönemlerinden beri hemen hemen bütün toplumlarda görülen bir olgudur. Buna karşılık, piyasa mekanizması ise, sanayi kapitalizm ile birlikte gelişmiştir. Bir iktisadi kurumlar bütünü olarak piyasa mekanizmasının birbiri ile iç içe geçmiş ve işleyişi birbirine bağlı üç temel unsuru bulunmaktadır ki bunlar, fiyat sistemi, rekabet kurumu ve kâr kurumudur [Türkkan, 1993: 207].

Piyasa sisteminin yönetim kültürünün bir unsuru olması, piyasa sistemi çerçevesinde gerçekleşen ekonomik ilişkilerin sosyal, siyasal ve örgütsel boyutlardaki yansımaları ve bu boyutlarda ortaya çıkan dönüşümlerle etkileşimi dolayısıyladır. Zaten, devletin kurumsallaşma biçimiyle, ekonomik gelişmelerin temeli olan, toplumun üretim teknolojisinin ortaya çıkardığı işbölümü arasında doğrudan bir ilişki olduğu genel olarak kabul edilen bir görüştür [Şaylan, 1981: 8]. Feodal ilişkilerinin egemen olduğu bir toplumdaki örgütsel yapılarla kapitalist ilişkilerin egemen olduğu bir toplumdaki örgütsel yapılar arasında büyük farkların olması bu açıdan şaşırtıcı değildir [Mardin, 1969: 58].

Feodal toplumda üretim, hizmet, cemaat, kişisel bağ, ayrıcalık, mevki kavramlarının verim kavramıyla iç içe bulunduğu büyük toprak mülkiyeti esasına dayanırken, burjuvaziyle birlikte, kâr, iktisadî düzenin başlıca motoru haline gelmiştir. Üretim

güçlerinin gelişmesi, toplumsal yapı ve değerlerde sonuçta da Batı sistemine varacak köklü değişime yol açmıştır [Duverger, 1977: 14].

Teorik planda devletin ortaya çıktığı aşama üretim teknolojisinin açık bir işbölümü oluşturabilecek hale gelmesi ile açıklanmaktadır. Bu noktada devlet, toplumsal ürün ve değerlerin toplum kesimleri arasında dağıtılmasını sağlamak üzere oluşan yapıyı korumak, geliştirmek ve düzeni bozabilecek çelişkileri de bastırmak amacıyla işlevler yüklenmiştir [Şaylan, 1981: 8].

Zaman içerisinde üretim teknolojisinde meydana gelen gelişmeler söz konusu toplumsal işbölümünün niteliğini değiştirmiş, devletin işlevlerinde ve yönetim örgütlenmesinde de dönüşümler olmuştur. Bu dönüşüm sürecinde kapitalizmden önceki dönem toplumun, üretim biçimi, yöneten-yönetilen ilişkileri, ticaret, din, yerleşim vb. temel niteliklerine bakılarak tarımsal toplum olarak ifade edilmektedir. Tarımsal toplumda yönetici kesimin siyasal iktidarının maddi temeli toprağı kontrol olgusu sayılabilir. Üretilen kaynakların hangi esaslar üzerine dağıtılacağına da bu kesim karar verir. Bu açıdan siyasal iktidarın ya da devletin gücü, kontrol ettiği toprakların büyüklüğü ile yakından ilgilidir. Köleci ve feodal toplumsal formasyonların bir arada bulunduğu bu ortamda üretilen malların ticareti gelişmiş nitelikte değildir. Sınırlı ve kapalı bir ekonomik yapı söz konusudur. Talepler yönetici kesim tarafından kontrol altında tutulmaktadır [Şaylan, 1981: 11, 12].

Pirenne'e göre, hiçbir uygarlıkta kent yaşamı ticaret ve sanayiden bağımsız olarak gelişmemiştir. Ne var ki, IX. yüzyıldan sonra özerklik elde eden prenslerin toprakları üzerinde yaşayanları saldırılardan korumak üzere kurdukları kale kentlerde yaşayan halk hukuksal bir varlığı ve kendine özgü yasa ve kurumları olan bir toplum değildir. Böyle bir ortamda ne ticaret ne de sanayi olanaklıydı; hatta düşünülemezdi bile bu halk hiçbir şey üretmiyor, çevre bölgelerden sağlanan gelirle geçiniyordu; basit bir tüketici rolünden başka bir ekonomik rolü yoktu. Ancak yavaş yavaş uygarlık ilerledikçe bu kentlerde anıtlar, yönetim yapıları kuruldu. Tüccar ve zanaatçılar yerleşmeye başladılar, birer yönetsel, dinsel, siyasal, ve ekonomik merkezlere dönüştüler [Pirenne, 1994: 49-51].

Beylerin ve piskoposların yetki alanı dışında ve bunların iktidarını paylaşan özerk şehirlerin (komün) gelişmesi sayesinde kendi kendini yönetme yolunda haklar elde etmek suretiyle mahalli kademede bir gelişme elde edilmiştir. Komünde yönetici kesim seçimle belirlenmekte, komünde yaşayanlar feodal angarya ve borçlardan muaf tutulmakta ve kendi savunma teşkilatları bulunmaktadır. Bu bakımdan feodal beyin himayesine ihtiyaç ortadan kalkmıştır. Anlaşmazlıkları çözmek için kendi mahkemeleri, şehrin kamu hizmetlerini karşılamak için kendilerine özgü vergileri bulunmaktadır [Duverger, 1977: 14].

Tarımsal toplum yapısını kökünden sarsan ve değiştiren olay, üretim teknolojisindeki gelişmelere bağlı olarak tarımsal üretimdeki verim artışı ve bunun yanı sıra ticaret kesimlerinde biriken sermayenin toplumsal iktidar ve ayrıcalık dengesini kökten değiştirip kapitalizmi ortaya çıkartmasıdır.

Ticaret geliştikçe zenginleşen ve güçlenen tüccar kesim yönetimden kendi lehlerine yenilikler istemişlerdir. Buna karşılık feodaller ise, tüccarların elindeki zenginliği kendi çıkarlarına kullanmak istemiş ve siyasal güçlerini de bu yönde kullanmaya çalışmışlardır. Tarımsal toplum feodalleri ile ekonomik gücü elde eden tüccarlar arasındaki çatışma sonunda, tüccarların kendi yönetimlerini, savunma sistemlerini oluşturdukları yeni şehirler kurmuşlardır.

Bu ortamda toplumun değer sistemleri de değişen yapıya uygun olarak dönüşmeye başlamıştır. Bu dönüşüm toplumsal sorunların artık bilimle açıklanmasına yol açmıştır. Siyasal düşünce de dinsel olmaktan çıkıp rasyonel olmaya başlamıştır. Oysa, tarımsal toplumda din en yaygın ve güçlü kurum olarak ekonominin işleyişinden siyasete kadar düzenleyici ve aynı zamanda meşrulaştırıcı bir fonksiyon görmekteydi. Siyasal olguları akla dayanarak açıklamaya çalışan Hobes, Locke, Montesquieu, Rousseau gibi düşünürler siyasal iktidarın temeline Tanrı iradesi yerine toplumsal iradeyi koymuş ve bu fikirlerin klasik demokrasinin oluşumunda da önemli katkıları olmuştur [Şaylan, 1981: 28].

Geçimlik üretimden kar elde etmek için üretime geçiş, tarımsal ekonominin küçük üretim örgütlenmeleri olan lonca sistemini de ortadan kaldırmıştır. Gelişen teknoloji ile artan üretimin büyük birimler içinde yapılmasını olanaklı kılmaktadır. İleride fabrika üretimine geçiş yeni bir sınıfsal gelişmeye de yol açacaktır.

Yeni ticari ortam hukuksal açıdan kendisine istikrar kazandıracak kuralları istemektedir. Bu istek ürünlerin imal, mübadele, satma, gümrükleme gibi işlemlerinde engelleri ortadan kaldırıcı kısaca üreticilerin özgür olacakları bir ortam içindir. İşçi kesimi için de bu özgürlük, emek güçlerini geçinebilmenin zorunlu bir koşulu olarak günün belli saatleri için özgürce kiralamak demektir. Kapitalizmin özü de bu noktadaydı.

Piyasa olgusu asıl anlamını kapitalizmle birlikte elde etmiştir. Kapitalizmle birlikte sözü edilen piyasa toplumunda kullanım amaçlı üretimden kar amaçlı üretime geçilmiş toprak, emek ve para meta haline dönüşmüştür. Rekabetçi bir ortamda fiyatların kendiliğinden düzenlenmesi, özgür bir emek piyasası, mülkiyet hakkının korunması, bireylerin doğal davranışlarının ekonomik etkisi, rasyonellik bu düzenin temelleri olmuştur.

Pazar ilişkilerinin ortaya çıkardığı ürünlerin yanında bizzat üreticileri de kapsayan bir düzen olan kapitalizmin egemen sınıfı olan burjuvazinin yürüttüğü siyasette her şeyden önce pazar siyasetidir. Bu siyasetin gelişim çizgisine baktığımızda, temelde belirleyici özelliği, içte malların ve insanların dolaşımını engelleyen her türlü feodal imtiyaz ve vergilerin bütün engelleyici hukuk düzenlemelerini yıkmaktır. Loncaların dağılması da bu sebeptendir. Dışta ise, gelişen ekonomiye hammadde sağlayacak ve işlenmiş ürünlere pazar olacak yeni ülkeler gerekirse zorla açılır. Hatta diğer sömürgeci devletlerle savaşılabılır. Zayıf düşenlere açık pazar anlaşmaları dayatılırken gerektiği durumlarda iç pazarda korumacı politikalar izlenebilir. Kısaca pazarın genişletilmesi ve güvence altına alınması temel bir siyasettir. Ancak bu siyasetin gerçekleşme şansı da güçlü bir devlet örgütlenmesine bağlıdır. Diğer bir deyişle, kralın artık mali kaynak açısından soylulara değil de tüccarlara bel bağlaması aynı zamanda onların güvenliğini sağlayacak olan organizasyondan da sorumlu olmasını gerektiriyordu. Ancak bunun

için askeri gücün örgütlenmesinden yeni kamu örgütlenmelerine ve bu yöndeki düzenlemelere kadar atılacak adımlarda para kaynağı olarak burjuvazi bulunmaktadır [Say, 1998: 56, 57]. Dolayısıyla, burjuvazi burada merkezi devlet gücünün gelişimini tamamlamak misyonunu yüklenmiştir [Güler, 1992: 62].

XVIII.yüzyıl sonunda gelinen noktada, bütün Avrupa'da nüfus, üretim ve ticaretteki büyüme, hanedan savaşlarının ulusal harplere dönüşmesi, kolonilerin elde edilmesi, büyük kentlerin ortaya çıkması, eğitilmiş orta sınıfların giderek önem kazanması, aydınlanma, bilimsel bilginin artması ve sanayileşme devletin merkezi işlevlerini arttıran faktörler olmuşlardır [Eryılmaz, 2000: 222]. Özellikle de, kapitalizmin gelişmesi sonunda gerek kapitalist üretim etkinliklerinin gerektirdiği iç güvenlik, gerekse merkezi otoriteler tarafından denetlenme arzusu, Batıda bürokrasilerin ortaya çıkışında önemli roller oynamıştır [Blau, 1966: 36-38'den aktaran, Kongar, 1995: 295]. Millî devlet anlayışının aynı zamanda bir özelliği olan merkezileşme politikası, devletin yasal sınırları içinde egemenliğini her coğrafyada ve konuda aynı ölçülerde uygulanmasını gerektirdiğinden bürokratik uzmanlaşmanın mecburiyetini de merkezileşme politikası açısından kaçınılmaz kılmıştır. Çünkü, bürokratik uzmanlaşma her şeyden önce, sanayileşme sonucunda görülen işbölümü esasına dayalı örgütlenme gereğini ortaya çıkarmakta ve bu açıdan, iktisadî anlamda serbest rekabetin istediği özellikleri kendi içinde taşımaktadır [Say, 1998: 115].

Feodal dönemin derebeylikleri, kilisesi merkezileşmiş modern devlet için bütünlüğü bozan unsurlardır. İşbölümü esası üzerine kurulan yeni devlet yapılanması kendi merkezileşmesine zarar verecek merkez-kenar bütünleşmelerini red edecektir. Ayrıca işbölümü ile birey tek başına kalırken bir yandan da diğer bireylere ve topluma bağımlı hale gelecektir. Böyle bir ortamda toplumsal hayat birbirlerine ihtiyaçlarının farkına varan bireylerden oluşmaktadır. Elbette bu farkına varışın temelinde Batı insanın geçirdiği tecrübelerin payı bulunmaktadır. Nitekim, reform sonrası kilisenin alınan kararlarda rolünün azalması, Latince'nin terk edilmesiyle ön plana çıkan yerel diller, matbaanın getirdiği okur-yazarlık oranlarının artması, toplumda elit bir hayat tarzının giderek hakim bir kültür haline gelmesi bireysel bilincin farkına varışın uzantılarıdır. Böylece, bütünleşme hem birey esası üzerine kurulmakta, işbölümünün yol açtığı

Üretkenlik serbest ticaretle birleşerek, pazarın ülke geneline yayılmak zorunda kalmasıyla daha da kolaylaşmaktadır [Say, 1998: 110-113].

Merkezdeki kralın otoritesi altında gerçekleşen ekonomik ve politik bütünleşme, ülkenin ite ve dışta ekonomik, askeri, ve buna bağlı olarak siyasi gücünü arttırmıştır. Merkantilizm adı verilen anlayışın oluşturduğu bu yapıda hedefler, milli gücü geliştirip arttırmak ve milli çıkarı korumaktı. Milleti bütünleştirme çerçevesinde, ülke kavramını ön plana çıkarmış, sınırlarını ekonomik anlamda da göstermiştir. Servetin arttırılması suretiyle zenginliğin sağlanması siyaseti, ithalat-ihracat dengesinin ihracat lehine sonuçlanmasını sağlayacaktı. Bu ise, sömürgecilik yoluyla ülkeye giren değerli madenlerin ülke dışına çıkandan fazla olmasıyla mümkün olacaktır. Ancak bu yapının olumlu etkisi belli bir süre sonra tersine döndü. Üretimde verim düşüklüğü, arz-talep dengesindeki bozulma, enflasyonun artması, ithalatın artması, ihracatın düşmesi gibi etkiler ekonomik bunalıma yol açtı. Sonuçta bu siyasetin yeniden gözden geçirilmesi gereği doğdu. Tepkisel gelişme fizyokrazi olarak adlandırılan akımın ortaya çıkması biçiminde olmuştur. Buna göre ekonomiye müdahale yapılmaz ve serbest bırakılırsa en uygun ve verimli ortam sağlanacaktır. Müdahale kapitalizmin nn tıkayan bir engeldir. Serbestlik girişim özgürlüğünün nn açacak kapitalizmi güçlendirecektir.

Batı'da önce kapitalizmin gelişmesi sonra liberal demokrasinin kurumsallaşması şeklindeki tarihsel deneyimleri temel alınarak, itisad liberalizmi demokrasinin ön koşulu olarak kabul eden değerlendirmeler, karşıt görüşlere rağmen, oldukça yaygın kabul görür. Kapitalizmle demokrasi arasındaki ilişkiyi bir neden – sonuç ilişkisi olarak gören anlayış, felsefi planda faydacılığa başvurmaktadır. Buna göre insan, doğal olarak iyiye yönelir kötüden sakınır. İnsan bağımsız kendi zgr iradesiyle davranan bir bireydir. Tek tek bireylerin faydasını zgr iradeleriyle arttırma çabaları, bireylerin basit bir toplamı olan toplumda maksimum fayda anlamına gelecektir. Engellenmeyen zgr davranış, tam rekabetçi kapitalizmle neden-sonuç ilişkisi doğurmaktadır. Çünkü, liberalizmin kabul ettiği üzere, demokrasinin temelinde, siyasal özgürlük, siyasal özgürlüğün temelinde ise, iktisadî özgürlük fikri yer almaktadır. Böylece, siyasal eşitlik temelinde tanımlanması gereken demokrasi (liberal demokrasi), bireysel özgürlüğü

güvence altına alan en iyi sistem olarak tanımlanarak savunulması söz konusu olmaktadır [Köker, 1987: 98, 105].

Liberalizmin özünden hareket edildiğinde, devlete ilişkin alanın mutlak anlamda küçültülmesi, buna karşın bireye ilişkin alanın da mümkün olduğu kadar genişletilmesi ve duruma paralel olarak da görev bölüşümünün yapılması liberalizmin devlet teorisiyle uygunluk göstermektedir [Kleffner'den aktaran, Özel, 2000: 28].

Kapitalist toplumda devletin yüklendiği işlev, kapitalist üretim ve yeniden üretim sürecinin koşullarını sağlamaktır. Devletin organik bir parçası olan yerel yönetim kurumu da bundan farklı bir işlev yüklenmez. Ancak doğrudan üretim sürecinin işlerliği için gerekli müdahalelerde bulunma yetkisi merkezin tekelinde bulunmaktadır. Yerel yönetim kurumunun sınırları, yeniden üretimin sürekliliğini güvence altına alacak dış koşulları yerine getirmek, değişim ve tüketimin sürdürülmesi için için gerekli önlemleri almaktır. Bu özelliği yerel yönetimlerin yüklendiği işlevlerin “ekonomik” bir içerik taşısa da daha çok “toplumsal” niteliğe sahip görünmesine yol açmaktadır [Güler, 1992: 133-134].

Liberal ekonomiyi savunanlara göre, demokratik yönetimin vazgeçilmez kurumları olarak kabul edilen, yerel yönetimler, özel girişimcilikten sonra gelen “ikinci en iyi çözüm” olarak dikkate alınmaktadır. Örneğin Hayek’e göre, Yerel yönetimler, liberal ekonominin siyasal olarak dengidir. Bu görüşe göre, eğer bir mal, ya da hizmet serbest piyasada üretilmiyorsa, en iyisi, onun yerel yönetimlerce üretilmesi ve sunulmasıdır. Aksi halde bu merkezi yönetim tarafından yapılacaktır ki, merkezi yönetim bireysel özgürlüğü potansiyel olarak tehdit eden bir doğaya sahiptir. Ancak, Hayek, böyle bir duruma yerel yönetim özerkliğinin çığneneceği için değil, Pazar ekonomisi kurallarına ters düşeceği için karşıdır [Keleş, 1994: 41; Güler, 1992: 16]. Ne var ki, bu görüş yine liberallerce kabul edilemez bulunmuştur. Yerel yönetimler serbest piyasanın dengi sayılamazdı çünkü, “müşteriler”in bir yerel yönetim biriminin hizmet alanından, daha iyi olanaklar sağlayan bir başkasının yetki alanına kayma bakımından sahip oldukları hareketlilik çok sınırlıydı. Ayrıca bu kurumların hizmet verdikleri alan ve sahip

oldukları yetkiler konusunda gösterdikleri tekelci tutum, merkezi yönetimin tekelciliğinden daha az değildi [Sharpe'dan aktaran Güler, 1992: 16].

Ne var ki, 1929 ekonomik krizi liberal iktisadi düşüncenin sarsılmasına neden oldu. 1933 yılına kadarki dönemde bütün ülkelerde yoğun doktrin tartışmalarına sahne olduğu görülmektedir. Bir yandan piyasa mekanizmasının ayakta tuttuğu sosyal dengeler sarsılırken, bir yandan da klasik kapitalizmin serbest piyasa ideolojisi şüpheyile karşılanmaya başlandı. Ekonominin politik olarak yönlendirilmesi hız kazandı ve özel mülkiyet ve kapitalizmin devam etmesine rağmen görece olarak piyasanın rolü azaldı. Parçalanmış ve politize olmuş dünya ekonomisi içinde çeşitli “devletçilik”ler ortaya çıktı [Keyder, C.D.T.A.: 1068]. İktisadi alanda Bunalımı aşmak için benimsenen Keynes’yen anlayışın ekonomik düşünceye ve pratiğe katkısı, “yönetimin ekonomik ve sosyal hayata daha karışımıcı yönünde tavır alması” yönünde oldu [Hill, 1974: 34’dan aktaran, Görmez, 1997: 36]. Bu eğilim ekonomik ve mali açıdan merkezîyetçi devlet anlayışını ortaya çıkardı. Dolayısıyla yerel yönetimler üzerinde de olumsuz yönde etkili oldu. Yerel yönetimler merkezin birer uzantısı ve mali açıdan da bağımlısı oldular. Yerel nitelikteki birçok işlev yerel yönetimlerin mali yetersizliği sonucu merkezce yürütülmeye çalışıldı.

Hızla artan ekonomik ve sosyal gelişmeler devlet yönetiminde yeni anlayışları beraberinde getirdi. Devletin klasik görevlerine ilave olarak sosyal ve ekonomik hizmetler yer aldı. Artık, klasik devlet anlayışında müteşebbis olarak ekonomik faaliyetlere katılan “hizmet devletine bıraktı. Devletin ekonomiye müdahale araçları olarak “hizmet yerinden yönetim kuruluşları” oluşturulmasına, merkezi yönetimin hizmet yükünün artması, bazı kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve tarafsız yürütülmesi ihtiyacı yol açtı [Eryılmaz, 2000: 182].

II. Dünya savaşı sonrası dünyanın bir yanda savaşta galip ayrılan önemli bir gücü temsil eden Sovyetler Birliği ekonomik sistemi, diğer yanda da A.B.D.’nin ekonomik yaklaşımları arasında, diğer devletler açısından bir tercihin söz konusu olduğu siyasal olduğu kadar ekonomik açıdan da çift kutuplu bir dünya oluşmuştu. Savaş sonrası A.B.D.’nin başı çektiği kutup içerisinde yer alan ve yeniden kalkınma çabaları içersine

giren Batılı ülkelerin Keynesgil düşünceden esinlenerek çözüm yolları araması, ayrıca Mashall planı ve diğer adlarla sağlanan A.B.D. yardımları İ.M.F.'nin Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri de liberal ekonomi düşüncesini güçlendiriyordu [Çavdar, C.D.T.A.:1081].

1960 'lı yıllar genel olarak katılımcı demokrasi arayışlarının başladığı ve karar vermede yerleşmeye yönelişlerin olduğu yıllardı [Hill, 1974: 34'den aktaran, Görmez, 1997: 36]. Çoğu gelişmiş ülkede 1940-1950'lerde merkezi planlama ile kalkınma için gerekli güçleri harekete geçirmenin mümkün olmadığı görüldüğünden, ekonomik, sosyal, ve politik süreçlere halk katılımının artması ile mümkün olabileceği ileri sürüldü. Bunun yolunun da yerleşme olduğu gösterildi [Chemma, 1983: 11-14'den aktaran, Görmez, 1997: 37].

1970'li yıllar yerel yönetimlerin genelde merkezi kontrolden kurtuluş ve parasal özerklik arayışlarının yoğun olarak tartışıldığı yıllardı [Görmez, 1997: 37]. 1970'li yıllarda dünyanın içinde bulunduğu ekonomik bunalım artmış, sürekli hale gelmişti. Petrol fiyatlarının artışı da bu bunalımı hızlandırıcı bir rol oynamıştır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bunalımın yansımaları katlanarak gerçekleşmiştir. Nitekim, enflasyon artışı, büyümenin durması gibi kötü somut örnekler, eskiden beri gündemde olan Keynesgil ekonomik politikaların terk edilmesi sonucunu doğurmuştur. Onun yerini Friedmancı düşünce almıştır. Bu düşünce temelde enflasyonla savaşı hedef almıştır. Bunun için en etkin araç olarak para politikasını görmüştür. 24 Ocak 1980 sonrasında Türkiye'de aynı doğrultuda iktisadî politika uygulamaya konmuştur. Yine bu dönemde yapısal reformların (kamu sektörü, mali sektör, vergi vb.)piyasa mekanizmasıyla mı yapılacağı, yoksa devlet müdahalesi mi gerektiği, tartışılan önemli bir konuydu. Yaşanan ekonomik bunalımlı yıllar ve bu konuda basın yayın organlarındaki duyarlılık, ayrıca bu alandaki eğitimin yaygınlaşması, kamuoyunun iktisadi sorunlara ilgisini arttırmıştır [Çavdar, C.D.T.A.: 1084].

1980'li yıllardaki hızlı kentsel büyüme ve kent nüfusunun karmaşık bir hale gelmesi, hizmetler açısından talepte büyük bir artışı ve çeşitlenmeyi de beraberinde getirmişken, yerel yönetimleri gelir ve kaynak açısından sıkıntıya sokmaya başlamıştır. Birçok

ülkede olduğu gibi, ülkemizde de yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu kaynak darboğazı 1990'lı yıllar boyunca gittikçe daha da artmıştır. Dünyanın her yerinde kentler özellikle son on yılda giderek büyüyen bir kaynak açığı ile karşı karşıya kalmıştır [Emrealp, 1993b: 1].

Bu gelişmeler 1980'li yıllardan itibaren devletlerin yönetim anlayışında özelleştirme olgusunu ön plana çıkartmıştır. Bu dönemden itibaren piyasa sistemine dünya genelinde bir dönüş yaşanmıştır. Özelleştirme alanındaki politika ve uygulamalar, İngiltere, A.B.D., Kanada ve Japonya gibi sanayileşmiş ülkeler öncülüğünde diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yayıldı. Eski doğu bloğu ülkeleri de merkezî planlamaya ve devletçiliğe dayalı modelden özelleştirmeye döndüler. Uluslar arası para fonu ve Dünya Bankası gibi malî kurumların da özelleştirme olgusunun yaygınlaşmasında önemli rolü oldu [Eryılmaz, 2000: 188].

Artık yeni politikaların hedefleri, kamu mal ve hizmetlerinin ekonomik açıdan performansının artırılması, ekonomik kararların depolitize edilmesi, kamu mallarının satışı yoluyla bütçe geliri elde edilmesi, kamu harcamaları ve vergilerde kesinti yapılması, kamu sektörü sendikalarının güçlerinin azaltılması, servetin tabana yayılmasıyla popüler kapitalizmin desteklenmesi olarak özetlenebilir. Bu hedeflere ulaşma yolunda çeşitli şekillerde özelleştirme girişimleri olabilir. Kamunun mal ve hizmet üretimi ve dağıtım işlevlerinin kaldırılması, özel sektöre aktarılması, kamu mallarının satışı ve özel sektör üzerindeki denetimlerin kaldırılması ya da deregülasyon (yasal kurumsal serbestleşme). Zaman içinde özelleştirme politikaları hedefe ulaşmada araç olmaktan çıkıp başlı başına amaç haline gelmeye başlamışlardır. Yerel yönetimler de bu politikalardan payını almışlardır [Kartal, 2000: 58].

III. YÖNETİM KÜLTÜRÜNDE DEĞİŞMELER

Kültür dinamik niteliğini, zaman içerisinde nesilden nesile aktarılarak yeniden üretilen birikimiyle ortaya koyduğu değişiminden alır. Bu değişim yönetim kültürü boyutunda içinde bulunduğu toplumun yapısına bağlı olarak hızlı veya yavaş bir biçimde gerçekleşebilir. Söz konusu toplum yapısının izlediği süreç, yönetim kültürünün olumlu yada olumsuz olarak ortaya çıkabilen yönünü de belirler.

Genel olarak bakıldığında, özellikle ekonomik, sosyal ve kültürel çevrelerde meydana gelen değişimler ve gelişmelere bağlı olarak yönetimle ilgili yeni değer ve anlayışların ortaya çıktığı görülmektedir. Nitekim, geleneksel olarak ifade edilen değerlerden disiplin yerini kendi kendini kontrole, itaat katılıma, hiyerarşi takım anlayışına, etkinlik yaratıcılığa, güç uzlaşma sağlama yeteneğine, merkezleşme ise ademi merkeziyete bırakmıştır [Wever'den aktaran, Unutkan, 1995: 25].

Bu gelişmelerde şüphesiz kuramsal açıdan yönetim anlayışında meydana gelen gelişmelerin de payı vardır. Nitekim izlenen süreçte, yönetimi “teknik bir birim” olarak yapı yönünden ele alan geleneksel anlayışlardan, insan unsurunu ön plana çıkartan davranışçı anlayışlara ve nihayet yönetimi sadece teknik ve davranışsal bir birim değil, aynı zamanda (iç ve dış) çevresiyle etkileşim içerisinde dinamik bir birim olarak gören (sistem yaklaşımı) anlayışlara doğru yeni boyutlar kazanmış olduğunu görürüz [Sağlam, 1979: 51; Eryılmaz, 2000: 29-33].

Günümüzde toplumsal değişimin yönetsel açıdan görünümünde hiyerarşi ile bağlılık unsurları bilgi, uzmanlık, sorumlulukla birlikte ele alınarak yönetimde kendilerine bu çerçevede anlam yüklenmektedir. Katı hiyerarşik yapılanmalar, kişisel bağlılıklar yerini özekleşmeye, uzmanlığa bırakmaktadır. Öte yandan devletin rolünün azalmasına, devletin elinde tuttuğu fonksiyonlarda sınırlamaya gidilmesine yatkın olmaktadır. Hemen her yerde bireye daha fazla inisiyatif verilmesi arzusu, hem federal hem de üniter devletlerde yerinden yönetim şeklindeki genel hareketin gerekçesini oluşturmaktadır [Hizmette Yerellik, 1995: 3].

İletişimin, bilgi erişiminin kolaylığı, açık ve demokratik toplumsal yapılaşma çerçevesinde bireyin etkin rol alabilmesi, uygulama, gerçekleştirme inisiyatifinin yerelleşmesi, kamusal sorumluluğun halka en yakın idarelerce kullanılması önem kazanmış, bu konuda görevin niteliği, verimlilik ve ekonomik gerekler daha fazla dikkate alınmaya başlanmıştır.

A. Kamusal Faaliyetlerde Değişim

Yeni yönetim anlayışıyla kamu yönetiminin toplum yararına yeni kamusal hizmetleri yerine getirmesi ve belirlenen kamu politikasının uygulanmasında yeni boyutlar kazanması söz konusu olmuş, öte yandan özel kesim yönetiminde de toplumsal sorumluluklar yüklenmesine neden olmuştur [Waldo, 1972: 224'den aktaran, Sağlam, 1979: 5].

Klasik bürokratik özellikler taşıyan bir yönetim yapısının girişimciliğe etkinliğe, ve verimliliğe ciddi bir engel oluşturduğu bilinmektedir. Genel yönetimde olduğu gibi yerel yönetim düzeyinde de hizmete ve halka dönüklüğü, esnekliği, ve dinamizmi sağlamaya yönelik kurumsal düzenlemeler yeni yönetim anlayışında ön plana çıkmıştır. Bu doğrultuda kurumsal yapının güçlendirilmesine yönelik reorganizasyon girişiminin başarısını ve uygulanabilirliğini artırmak için yönetim yapısının geliştirilmesi gerekir. Bu amaçla, stratejik planlama, proje yönetimi, kriz yönetimi, yönetim bilgi sistemleri, insan gücü planlaması, mali yönetim, performans denetimi, vb. yönetim tekniklerinden araç olarak yararlanılmaktadır [Emrealp-Yıldırım, 1993: 50-53].

Diğer taraftan sosyal ve ekonomik değişimler karşısında devletin bürokratik yapısıyla hantal, masraflı dolayısıyla ekonomik girişimcilik yönüyle başarısız olması yeni yönetim anlayışında ekonomik nitelikli hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması açısından devletin hizmet anlayışında değişiklik yapılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu nedenle dünyanın hemen her yerinde devletler, gelişmiş ülkelerin öncülük ettiği ekonomik nitelikli işlevlerin piyasaya devletten daha fazla uyum kabiliyeti olan özel sektöre yerine getirilmesi düşüncesini uygulamaya başlamışlardır.

Bu düşüncüyü ortaya çıkartan olumsuzluğun temelinde, I. Dünya savaşından sonraki dönemde devletlerin görevlerinde meydana gelen değişim yatmaktadır. Bu süreçte, savaşın ortaya çıkarttığı tahribat, refahın topluma yayılması ve ekonomik gelişmede müdahaleci devlet anlayışının yaygınlaşması kamunun hizmet yükümlülüğü arttıran faktörlerdi. Devletin ekonomik ve sosyal alanda üstlendiği yeni görevlerin yerine getirilmesi merkez ve taşra teşkilatları, mahalli idareler yanında ağırlıklı olarak yeni oluşturulan özerk yapılı kamu kurumlarınca yürütülmeye başlandı. Günümüze

gelinceye kadar en fazla gelişip büyüyen bu kurumlar aynı zamanda en çok eleştirilen ve özelleştirilmeye çalışılan kurumlar oldular. Özellikle iktisadi alanda faaliyet gösteren kamu kurumları devlet kapitalizmine neden olarak özel girişimciliği baltaladığı gerekçesiyle yoğun şekilde eleştirilmektedirler [Eryılmaz, 2000: 70-72].

Devletin ekonomik hayattaki rolünün azaltılması, ekonomik faaliyetlerin en rasyonel olarak serbest piyasa mekanizması içinde gerçekleştirilebileceği görüşü özelleştirmenin en önemli gerekçesini oluşturmaktadır. Özelleştirme politikası ile devletin rolünün, asli görevlerinde daha başarılı olacağı düşüncesiyle sınırlandırılması ve ekonominin serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde yönetilmesi amaçlanmaktadır [Eryılmaz, 2000: 187-188].

Artan toplumsal hizmet talepleri karşısında yeterli mali imkanlara sahip olmayan devlet, söz konusu hizmetleri, kendisi yapmak yerine alternatif kurumsal yöntemlere başvurmaktadır. Hizmetlerde üretkenliğin, etkinliğin ve ekonomik gerekleri dikkate alınarak başvuru olan özelleştirmeye ilişkin bu alternatif yöntemler genel olarak; Satış, İhale, İmtiyaz, Yap-İşlet-Devret, Kiralama, Ortak Girişim, Sözleşme, Yasal Kurumsal Serbestleşme (Deregülasyon), Fiyatlandırma, Kupon, Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler, Gönüllü Katılım ve Kendi Kendine Yardım yöntemleri olarak sayılabilir [Muter, 1994: 148]. Bu yöntemlerden yerel yönetimler düzeyinde de yararlanılmaktadır [Eryılmaz, 1989].

Yeni yönetim kültüründe kamu yönetiminde görevler arasındaki karmaşıklık azalarak, teknik uzmanlık daha ön plana çıkmaktadır. Artık kamu yönetimi, siyasal, ekonomik, sosyal, örgütsel, yönetsel, yasal ve teknolojik değerler ile sistemler arasındaki ilişkileri yürütme ve koordine etme süreci olarak görülmektedir. Bunun için kamu yöneticileri tüm bu konuları tanımaya ve anlamaya ihtiyaç duyacaktır. Bunlar arasındaki çatışmaları gidermek ve toplumsal değerler ve beklentiler arasında en uygun tercihi yapabilmek için deneyimli ve işten anlayan kimseler olmaları gerekmektedir. Öte yandan kamu yönetiminde personelin sorumluluğu da giderek artmaktadır. Personel sorumluluğu yabancılaşmayı ve kamu yararına hizmet adına vaatleri azaltacaktır. Bununla birlikte, güçlü bir hizmet ahlakı yeni yönetim kültüründe kamu yöneticilerinin

temel bir özelliğidir. Ayrıca, temsil ve katılımın artması toplum kesimleriyle uyumlu kararların alınmasında etkili olacak ve yönetimin etkisini artıracaktır. Yeni yönetim kültüründe yönetim aktiviteleri ile ilgili bilginin paylaşımının, bilgi edinmede kolaylığın, gizliliğe daha az önem verilmesi ve gerçekçi kriterlere bağlanmasının yönetimin etkin bir şekilde kontrolüne hizmet edeceği öngörülmektedir [Rosenbloom, 1998: 545-550]. Diğer bir deyişle, katılımcı ve halka dönük bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve buna uygun mekanizmaların işlerlik kazanması yöneticilerin toplumsal tercihleri doğru algılamasına ve bu yönde kararlar almalarını sağlayacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, yönetim kültüründeki değişimler gelişme çizgisi takip ederken, kamu yönetiminde gizlilikten açıklığa, merkeziyetçilikten yerinden yönetime, daha çok katılıma, hantal örgüt yapılarından değişime açık, dinamik aynı zamanda ekonomik yapılara dönüştüğü, uzmanlığın, bilginin, rasyonelliğin, sorumluluk bilincini önde tutan hizmet ahlakının, yöneticisiyle personeliyle yeni yönetim kültüründeki insan unsurunun temel nitelikleri halini aldığı bir değişim yaşamaktadır. Bu değişime uyum sağlanması ölçüsünde yönetim kültüründen beklenen “iyi yönetim”, pratiğine ulaşılmış olacaktır.

B. Desantralizasyon

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan hızlı kentleşme, toplumsal ve teknolojik gelişim ve değişim, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler, merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma, küreselleşme, yükselen yerellik, hizmetlerde halka dönüklük ve etkinlik, yaşam kalitesinin artırılması çabası, yerel yönetim ve kentsel sorunlar konusunda yeni anlayış ve arayışlara yol açmıştır [Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, 1993: 11] Bu ortamda toplumsal değişimle uyum içinde olmayan yönetimlerin toplum için hizmet üretmek yerine sorun üretmeleri kaçınılmazdır. Bu açıdan çözüm yolu olarak yönetim örgütlenmelerinde desantralizasyona yönelik değişimler öne çıkmaktadır. Yeni yönetim anlayışında merkeziyetçilikten uzak, hızla değişen dış çevre özelliklerine uygun ve uyum kapasitesi olan dinamik bir yönetim yapısı önem kazanmaktadır.

Modern anlamda merkezi idarenin yürüttüğü planlama, karar verme, kamu gelirlerinin toplanması vb. idari yetkilerinin bir kısmının taşra kuruluşlarına, mahalli idarelere, federe birimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idare dışında yer alan gönüllü örgütlere aktarılması olarak ifade edilen desantralizasyon'un dünyada değişik uygulamalarına rastlanmaktadır. Nitekim, "Yetki genişliği", "özelleştirme" de bu çerçevede değerlendirilmektedir [Eryılmaz, 2000: 77].

Günümüzde kamu veya özel sektörde yer alan büyük organizasyonlarda etkinliği ve verimliliği sağlamanın en yaygın yolu olarak, otorite ve sorumluluğun desantralizasyonu görülmektedir [Metcalf, 1990: 77].

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde siyasî, iktisadî, idarî ve sosyal nedenlerle gittikçe artan merkezileşme ve hizmet yüklerindeki artış, örgüt ve personel bakımından da orantısız bir şekilde gerçekleşen büyüme önemli yönetim sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Hizmetlerde etkinliği sağlamak için, bilgi toplama fonksiyonlarının ve karar alma sorumluluğunun alt kademelere devri ihtiyacı, yerel özerkliği gerçekleştirme konusunda yoğunlaşan siyasî talepler ve genel politikaların yerel şartlara ve ihtiyaçlara uydurulması gibi sebepler de eklenince desantralizasyon ihtiyacı ortaya çıkmıştır [Eryılmaz, 2000: 77].

Tıkanan yönetim sisteminin önünün açılması, merkezi idarenin yükünün hafifletilmesini yani desantralizasyonu gerektirmektedir. Bu ise merkezi idareden yerel yönetimlere doğru, yetki, görev ve kaynak aktarımı şeklinde yapılmaktadır. Desantralizasyon ile halkın yönetime daha aktif olarak katılmasının sağlanması yanında hizmetlerin daha çabuk ve iyi bir şekilde işlemesine imkan hazırlanmaktadır [Karatepe, 1995: 170].

Desantralizasyona yönelik olarak yapılması gerekenlerin başında, her işin en iyi şekilde yürütülebileceği yerde yapılması gereksiz yere üst kademelere taşınmaması gelmektedir. İkinci olarak, merkezi idarenin taşra örgütlenmesini, yetki genişliği ilkesini gözardı etmeksizin yerel yönetimleri güçlendirmektir. İdarenin bütünlüğünün sağlanması ile demokratikleşme ve hizmetlerde etkinlik arasında denge kurulmalıdır.

Üçüncü olarak ise, sadece yerel yönetimlerce yürütülmesi gereken yerel hizmetlerin devredilmesi ile yetinmeyip bunun yanında merkezi idarenin üstlendiği görevlerin önemli bir kısmının yetki genişliği ilkesi doğrultusunda taşra yönetimlerine aktarılmalı, ayrıca yerel yönetimlerin çalışmalarında rasyonellik ve destek sağlamak üzere meslek kuruluşu vakıf, dernek, gönüllü kuruluş gibi halka en yakın sivil toplum örgütlenmelerine inisiyatif verilmeli ve güçlenmelerine yardımcı olunmalıdır. Desantralizasyon seviyesinin ülkeler açısından demokratik performans ve gelişmişlik kriteri olduğunu belirtmek gerekir.

C. Katılımcı Yönetim Kültürü

Yeni yönetim kültürü özel kesimde olduğu gibi kamu çalışanlarının da çalışma düzenine daha çok katılımı üzerinde durmaktadır. İnsan gelişim çizgisi bakımından, daha kültürlü ve bunun sonucunda daha bilinçli duruma geldiği için psikolojik ve sosyal yönden, örgütlenmiş olduğu için de ekonomik ve siyasal yönden daha güçlü bireyler haline dönüşmüştür. Bunun etkisiyle de çoğulcu toplum yapısının ve sosyal piramitte yöneten ve yönetilenlerin uzlaştırılması zorunluluğunun bir sonucu olarak, yönetimde insancillaşma ve yönetime katılma eğilimleri yoğunluk kazanmıştır [Sağlam, 1979: 5].

Çalışanlar, kendileriyle ilgili her türlü kararın görüşülmesine ve sonuçlandırılmasına aktif olarak katılıp, düşüncelerini ifade etmek istemekte veya fikirlerinin sorulmasını arzu etmektedir. Günümüzde yönetilenlerin bu yöndeki tutumlarındaki en önemli neden gittikçe kültür ve bilgi seviyesi yükselen fertlerin “başkaları tarafından yönetilen bir araç” olmak istememeleridir [Eren, 1993: 259].

Bir sistem ve örgüt yöntemi olarak yönetime katılmanın, çalışma gayretini artırma, bireyleri ve pasif grupları harekete geçirme, güdüleme ve moral yükseltme gibi fonksiyonlara sahip olduğu ve ayrıca örgütte çalışan bireyler ve örgüt arasında ve örgütle çevresi arasında işbirliği konularını içerdiği ileri sürülmektedir [Muhammed, 1971: 197-200'den aktaran, Sağlam, 1979: 49].

Çağdaş yönetim kuramlarının da yol göstericiliğinde, günümüzde, hükmetmek değil, demokratik düzeyde katılım gereğinin ortaya çıkışı bir yandan toplum yapısı içerisindeki en çelişkili güçleri değerlendirmek arzusundan, diğer yandan da devlet çabaları ve örgütlenme ile gittikçe güç kazanan bireylerin eskisi kadar kolay yönlendirilemediği gerçeğinden doğmaktadır [Marsh, 1976'dan aktaran, Sağlam, 1979: 50]. Diğer taraftan katılım, bireyin içinde yer aldığı sistemin değer ve süreçlerini hem destekleme ve güçlendirme, hem de değiştirme yönünde olabilmektedir. Ancak, katılma davranışlarının, bireylerin içinde yer aldığı toplumdaki insan ilişkileri ve bunun yansıması olan örgütlenme biçimi ile uyum içinde olduğunu da varsaymak gerekir [Uysal, 1984: 5].

Katılma konusundaki yaklaşımlar kamu personel yönetimi açısından da önemli gelişmeler göstermiştir. Bu konuda, memurların farklı koşullarda olmakla beraber ortak meslekî haklarını korumak üzere örgütlenmeleri ve kendilerini ilgilendiren konularda, gerek mikro gerekse makro düzeyde yönetime katılmaya, diğer bir deyişle, yöneticiler yönetimi memurlarla paylaşmaya başlamışlardır. Bu çerçevede, çeşitli kurumsal ve kurumlar arası boyutta görüşme-danışmadan, sorunlu tahkime, toplu pazarlığa, greve, karar mekanizmalarında yer almağa kadar farklı boyutlarda yollar bulunmaktadır. Memurların örgütlenmesi ve yönetime katılmasını giderek hızlandıran etmenler; çoğulcu demokrasi anlayışının geçen yüzyıldaki şekillenmesinden, işçilerin örgütlenmesi ve yönetime katılmasından etkilenmeye, ekonomik nedenlere, yönetsel nüfusun büyümesine, siyasî partilerin bu konuya ilgi duymalarına, siyasal iktidarların ve yönetimlerin memurlara karşı çoğu zaman tutucu ve hasis tavırlarına kadar çeşitliliktedir [Güran, 1980: 300-301].

Dünyanın bir çok ülkesinde son zamanlarda kamu makamlarının tek yanlı işlem yetkisi gittikçe aşınmaktadır. Memurların örgütlenme haklarını kazanmaları, kamu makamları önünde memurların görüşlerini dikkate almak ve görüşmek konusunda artan baskılara yol açmıştır. Ayrıca hükümetlerde, memurlarla ilgili kararlarda memur kesimin temsilcileriyle tartışıp anlaşarak birlikte alınmasının önemini anlamaya başlamışlardır. Bu konudaki eğilim yeni katılım modellerinin doğmasına yol açmıştır [International Labour Office'den aktaran, Güran, 1980: 301]. Bunun sonucunda, memurların

kurumlarıyla ilişkilerindeki tek yanlı geleneksel yönetim kavramı, yerini, memurlara çalışma koşullarının saptanmasında danışmak, hatta bazı durumlarda sorumluluk yüklemek biçimindeki demokratik bir yaklaşıma terk etmektedir [Güran, 1980: 302].

Danışma ve görüşme kurulları vasıtasıyla gerçekleşen katılımın kapsamı ve içeriği ne olursa olsun uygulanan ülkelerde ortak noktaları bulunmaktadır. Tüm kurumları kapsayan bir merkezi komite ile her bir kurumun kendi komitesi, memur temsilcileri, yasaların öngördüğü objektif ölçütlere uygun temsil gücüne sahip memur örgütlerinin temsilcilerinden oluşurken, başkan kurum âmiri, hükümet temsilcisi, veya tarafsız bir kamu görevlisi yahut Devlet Personel Dairesi Başkanı olabilmekte, kararlar kiminde oybirliği, kiminde ise çoğunlukla alınabilmekte; söz konusu komitelerin görüşebildiği konular, aylıklardan emekliliğe, hizmet içi eğitimden sosyal haklara, çalışma saatlerinden tatil programının düzenlenmesine, disiplinden reorganizasyona, yasa, tüzük, yönetmelik, kadrolar yapılmadan önce görüş almaya kadar çeşitlilik gösterebilmektedir. Bu yolla yönetime katılma kimi ülkelerde ve konularda ihtiyarî/zorunlu, danışma, uzlaşma, son aşamada birlikte karar verme olarak belirebilmektedir [Güran, 1980: 309-310].

Demokratik gelişmenin bir gereği olduğu kadar, personelin teşvikini, motivasyonunu personel yönetiminde standardizasyonu ve eşgüdümü, kurum ile memurlar arasında işbirliği mekanizmasını oluşturmasının yanı sıra, greve başvurma zorunluluğunu azaltıcı fonksiyon gören katılma mekanizması yönetim kültürünün değişen yönünde dikkat çekmektedir.

D. Müşteri Odaklı Yönetim Kültürü

Son yıllarda finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, kamu bürokrasilerini hedef alan ideolojik ve siyasi baskılar ile makro ekonomik politikalarda yaşanan değişim, devletin rolü ve işlevlerinin piyasa merkezli yaklaşımlarla sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu süreçte yurttaşın geleneksel kimliği yeniden tanımlanırken, kamu yönetimlerinin yapılanma ve işleyişlerinde yeni düzenlemeler gündeme gelmiştir [Tosun/Tosun].

Yeni yapılanma arayışlarının temelinde, örgütlerin özgül beklentileri kadar, "özne"yi tatmin etme gayreti de yatmaktadır. Sözkonusu "özne", iktisadi alanda karşımıza "müşteri" olarak çıkarken, kamusal alandaki ismi "yurttaş"tır. Geline nokta; devletin emreden bir kuvvet olmaktan çıkarak, yurttaşa hizmet eden bir örgüt biçimine dönüştürülme gereğidir. Bu bağlamda devlet hukuksal ussallıktan ekonomik ussallığa yaklaşarak, yurttaş "idare edilen" veya "kamu hizmetinden yararlanan" konumundan "müşteri" konumuna çekilmekte, devletin yurttaş karşısındaki rolüyle ilgili kamusal imajı değişmektedir. Artık yurttaş bireysel bir tüketici ya da kamu hizmetlerinin saygın bir müşterisi olarak devletten belirli standartta hizmet isteme hakkına sahip olan kişi konumundadır. Bu tanımda müşteri ile yurttaşı biraraya getiren ortak beklentilerin merkezinin "kalite" olduğu söylenebilir [Tosun/Tosun].

Dolayısıyla yönetim kültürünün geldiği noktada artık gözönünde bulundurulması gereken husus, yönetsel faaliyetlerin kısa ve uzun dönemli temel amacının müşteriye dönük olma ve müşteriye tam tatmin sağlamadır [Dodson, 1991: 37]. Toplam kalite anlayışı çerçevesinde müşteri sadece mal ve/veya hizmet sunulan kesimler değil, fakat aynı zamanda kuruluş içinde her bir bölüm-kişi için, bir sonraki bölüm-kişidir. Dolayısıyla çalışanlar yaptıkları işi bir defada sıfır hata ile ve %100 kaliteyle yaparak, bir sonraki kişi ve/veya bölüme aktarmak durumundadır. Bu şekilde işleyen süreç, sonuçta kuruluşun ürün ve hizmet sunduğu müşterilerinin-tüketicilerinin tam tatminini de sağlayacaktır [Merih/İlkay]. Müşteri tatminini sağlamak için temelde üç temel şart gerekmektedir. Bunlar; "müşteriye istediği kalitede mal ve hizmeti, daha ucuza ve daha kısa sürede ulaştırmak"tır [Francis, 1993: 10].

Müşteri ihtiyaçlarının bir kere belirlenip karşılanması yeterli değildir. Çünkü, ihtiyaçlar sürekli olarak değişmektedir. Bu nedenle müşteri memnuniyeti ulaşılması zor, dinamik bir hedeftir [Juran, 1989: 142]. Bu anlayış çerçevesinde, süreçlerin müşterinin bakış açısına bağlı kalarak iyileştirilmesi gerekmektedir. Böylelikle bu kuruluşların dışarıdan gelen bilgiyi içeride iyileştirmelere ve uyumlaştırmalara dönüştürmeleri kolaylaşmaktadır [Hardjono/Have, 1997: 49].

Müşteri odaklı yönetim anlayışına geçiş, bireyle yönetim arasındaki ilişkilerin yeniden belirlenmesini gerektirmektedir. Çünkü yeni anlayış kamu hizmetlerini, onları

sunanların kolayına geldiği bir biçimde değil, kullanıcıların beklentilerine uyumlu olarak sunmayı öngörmektedir. Müşteri odaklılık, bireylerin fiziki ve bilgi bakımından kamu örgütlerine kolayca ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını, şikayet ve isteklerinin dinlenmesini öngörmektedir [Isaac- Hanry, 1993: 9].

Bu yaklaşım, personelin güçlendirilmesini de gerektirmektedir. Çünkü, piyasa koşullarına uyum sağlamak, müşteri taleplerine daha kısa sürede cevap verebilmek bu yaklaşımın temel amacıdır. Piyasanın kamu kesimi yönetimi için bir model olarak alınması ile birlikte astlar, üstlerin rutin emirlerinden kurtulduktan sonra, üstlerine danışmayı gerektirmeyen günlük uygulamalara odaklanmış olurlar. Çalışanlar aynı zamanda birer girişimci gibi hareket etmek durumundadırlar. Rutin ve günlük uygulamaların danışmanlığını piyasa mekanizmasının almış olması, geleneksel bürokrasiden daha verimli olarak görülmektedir [Du Gay, 2000: 101].

Geleneksel yaklaşımın yaygın olduğu ülkemizde müşteri odaklı yönetim anlayışının geniş bir şekilde uygulandığından söz edilemez.. Bu yönde gelişmeler görülmekle birlikte sunulan kamu hizmetlerinde daha çok tekeli anlayış ağır basmaktadır. Fayda-maliyet analizleri yeterince yapılmadan üretilip sunulan hizmetlerden yararlanan “vatandaşlar” ise, talep ve beklentileri çok fazla dikkate alınan bir özne değil, daha çok sunulan hizmeti niteliği ne olursa olsun tüketmek durumunda kalan konumdadır. Hizmetlerin sunulmasında soyut bir “kamu yararı” anlayışı belirleyici olmaktadır. Oysa müşteri talep ve beklentilerinin odak alındığı hizmet anlayışında kamu yararı kavramı somut bir temele oturabilecektir.

IV. YÖNETİM KÜLTÜRÜ VE MAHALLİ İDARELER

Mahalli idareler, bir ülkenin siyasal, toplumsal ve ekonomik süreçlerine bağlı olarak gelişmekte ve biçimlenmektedir. Sözkonusu süreçler ise ele almış olduğumuz maddi ve manevi unsurlarca belirlenen yönetim kültürüyle etkileşim içerisinde. Kültürel değişim ve gelişme süreçleri bu dinamik nitelikleriyle, tarih içerisinde şekil ve içerik kazandığından ülkelerin yönetim yapıları ve işleyişleri, kültürel oluşumlarına göre farklılaşabilmektedir.

Nitekim Batıda mahalli idareler sivil toplumun bir uzantısı olarak ortaya çıkmalarına karşılık Osmanlıda devletin uzantısı olarak belirmişlerdir. Farklılaşan bu süreçte, üretim teknolojisinde meydana gelen değişmelere bağlı olarak Batının toplumsal norm düzeni ve düşünce sisteminde dönüşümler yaşanmış, bu da siyasal düşüncede ve devletin kurumsal yapısı üzerinde etkide bulunmuştur. Bu etkinin sonucu, ulusal merkezci devletin ortaya çıkması biçiminde gerçekleşmiştir [Şaylan, 1981: 24-26].

Batının yaşadığı süreçte, onuncu yüzyıldan itibaren gerçekleşen dönüşümlerin sonucu olarak gittikçe zenginleşen Avrupa kentleri ilerleme, kâr ve giderek özgürlük, eşitlik gibi değerler üzerine kurulu bir ideolojinin merkezi haline gelmişti [Bumin, 1998: 62]. Başlangıçta sadece arasına kullanılan bir toplanma merkezi olarak kullanılan yer, bir kent, geleneksel olarak adını aldığı kabilenin bütün topraklarının yönetsel, dinsel, siyasal ve ekonomik merkezi olmuştu [Pirenne, 1994: 51].

12. yüzyıla gelindiğinde ise, zenginleşerek kuvvetlenen kentler yargısal ve yönetsel özerklikler elde ederek feodal otoriteden kurtuluyordu. Bu aynı zamanda çağdaş anlamda mahalli idareler ve demokrasinin doğuşu ve gelişmesiydi. Kentlerin mali-idari alanda özerklik elde edip tüzel kişilik kazanmalarıyla da sosyal-idari bir kurum olarak mahalli idareler hukuki varlık kazandılar [Ortaylı, 1985: 9]. Süreç içerisinde iktisadi sütünün değışmesi yeni toplumsal ve ekonomik sınıfları ortaya çıkarmıştı. Oysa ortaçağın feodal toplumsal düzeninde senyörler ve serflerden oluşan iki temel sınıf mevcuttu. Bunların varlığı Hukuksal temele dayanmaktaydı. Yeni dönem ise, Burjuvazi ve proleterya biçiminde ekonomik temelli yeni sosyal sınıfları ortaya çıkardı [See, 1972: 157].

Bu gelişmeler aynı zamanda sivil toplumdaki gelişmelerdi. Batıda sivil toplumun algılanışı ise “devlet dışındaki hayatın işleyişinin garanti altına alınması ve iktisadi hayatın özerkliğine” dayanıyordu. Bu yapıda, toplumun ve toplumu oluşturan unsurların lehine devletin gücünün ve etkisinin mümkün olan en asgari düzeye çekilmesi sivil toplumun bir özelliğı olarak ortaya çıkmaktadır [Ferid, 1992: 359]. Sivil toplum batıda sınıflara ve özerk gruplar halinde örgütlenmeye imkan vermişti. Demokrasinin gerçekleşmesi de ancak siyasi iktidar karşısında sivil toplumun

geliştirilmesi, toplum ile devletin ayrı türden olduğunun kabulüyle mümkündür ve sosyal alanda belirecek hak istekleri ve bu istekler çerçevesinde oluşacak özerk gruplaşmalarla gelişebilir [Kuzu, 1992: 359, 360]. Batıda devletin merkezi gücü karşısında elde edilen özerk örgütlenmelerin bir sonucu olan mahalli idare geleneği ve kurumsallaşması bu açıdan demokratik bir niteliğe sahiptir ve siyasal katılımı, yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir [Ortaylı, 1985: 11].

Batıdaki bu gelişmelere karşılık, Türkiye'deki toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmelerin farklı bir gelişme seyri izlediği genel olarak kabul gören bir görüştür. Ancak, bu konuda karşı bir görüşü belirtmek gerekir. Buna göre mahalli idarelerin özetle, "*yerel halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen, özerk ya da bağımsız bir yapıya ve kendisine ait bir maliyeye sahip olan kurum*" biçimindeki tanım 19. ve 20. Yüzyıllarda Batı ülkelerinde varolan mahalli idarelerin liberalizme ait olan bir tanımıdır. Oysa Batı mahalli idarelerin ortaya çıkışı liberalizmin ileri sürdüğü gibi "*bir oluşum değil, aynı Doğu'da olduğu gibi bir kuruluştur*. Çağdaş Batı mahalli idareleri ile ortaçağ kentleri arasında biçimsel özellikler bakımından kurulan süreklilik ilişkisi, ortaçağ kentlerinin kendine özgü değil tümüyle feodalizme özgü "*feodal ayrıcalık*" biçimleri olduğu; kurucuların çoğu yerde tüccarlar değil soylular olduğu; yönetsel yapının demokratik değil oligarşik olduğu vb. gösterilerek tarihçilerce sarsılmıştır... tartışmayı sona erdiren kanıt, ortaçağ kentlerinin 16.-19. Yüzyıllar arasında yerleştikleri gerici konumdur. Ortaçağın her açıdan ayrıcalıklarla donatılmış kent yönetimleri merkezileşmiş devlet gücünü gelişimini tamamlamasında karşılaştığı en dirençli unsurlar olmuşlardır... Yerel yönetimler, zora başvurarak çözülebilen ortaçağ kent yönetimlerinin üzerine, aynı Doğu'daki gibi, merkezi devlet tarafından yukarıdan aşağıya ve ağır bir merkezîyetçilik ile birlikte kurulmuştur. Kuruluş süreci oldukça uzundur... Bu sürecin her aşaması gergin politik savaşımınla örülmüştür. Ancak burada yerel özgürlükler için savaşan kesim burjuvazi değil, tam tersine aristokrasi olmuştur... Aynı şekilde Batı toplumunun demokratikleşmesi mahalli idareden merkezi yönetime doğru değil, tersine işlemiştir. (...) Çağdaş mahalli idare kurumu, Batı'da olduğu gibi Doğu'da da merkezileşme sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak gündeme gelmiştir." [Güler, 1992: 258].

Batıdakinden farklı gelişme seyri olduğu görüşüne göre ise, Osmanlı dönemi şehir yönetimlerinde diğer İslam şehirlerinde olduğu gibi Batılı anlamda özerk bir yapılanma görülmediği gibi özerkliği sağlayan kurumlaşmaya da rastlanmaz. Şehir hizmetlerinin görülmesinde vakıflar, esnaf birlikleri olan loncalar gibi örgütlenmelere gidilse bile bunlar merkezin gücü karşısında gelişip güçlenen ve Onu gerçek anlamda sınırlandıran kurumlar değillerdir. Bu bakımdan bunları Batının sivil toplum anlayışıyla “devletin gücünün ve etkisini mümkün olan en asgari seviyeye çeken”, devletin nüfuz alanı dışında yer alan sivil toplum kuruluşları olarak değerlendirmek uygun değildir.

Öte yandan, Batı toplumundaki ekonomik gelişmelerin sosyal ve siyasal sonuçları olan sınıfsal gelişmelerin, muhalefet anlayışının gelişmesi ve özerk hukuksal yapılaşmaların Osmanlıda oluşmaması yönünde daha kuruluştan itibaren önlemler alındığı görülmektedir [Timur, 1994: 270]. Ayrıca Osmanlı devletinde, tarihsel süreç içinde pratik ihtiyaçları yanında geleneksel ve dinsel amaçlardan da yararlanarak ortaya konan devlet anlayışı olan “birlik-bütünlük” algılaması, amaçlar noktasında toplumsal ve ekonomik örgütlenmeye yansiyarak düzen, devletin merkezî birliği üzerine oturtulmuştur. Gelenekler, din, kültür seviyesi, nüfus yoğunluğu, coğrafya, jeopolitik etkiler gibi çevresel faktörlerin belirleyiciliğinde şekillenen; toprak sistemi, iskan politikası, bürokratik, askeri, toplumsal ve ekonomik yapılanmalar devlet algılaması çerçevesinde yararlanan araçlar olmuştur. Sistemde görülen ademi merkeziyete ilişkin yapılar ve gelişmeler sistemin zaaflarından kaynaklanan açığı gidermek için, yani yine merkezi güçlendirmeye dönüktür.

19. yüzyıldaki yenileşme hareketleri ile birlikte idarenin yeniden düzenlenmesi ve modernleşmesi çerçevesinde gerçekleştirilen hukuksal düzenlemelerde ve getirilen kurumlarda özellikle yerel meclislerde yerel halkın yerel nitelikte alınacak kararlara katılımı sağlansa da bu meclislerin merkezi idareden özerklikleri sözkonusu olmadığı gibi hukuksal kişilikleri de mevcut değildi. Varlıkları merkezi idareye bağlı olduğu gibi görevleri de merkezin işlerini özellikle mali konularda kolaylaştırmaktı. Tanzimat'tan sonra kurulan belediye örgütlerinin işlevi de bunlarinkinden farksızdı. İdari, mali açılardan merkeze bağımlılık ve merkezin uzantısı biçimindeki nitelikleri onları batılı anlamda mahalli idarelerden farklılaştırıyordu.

Bu durum Cumhuriyet döneminde de devam etti. Ancak yeni kurulan devletin modernleşme politikalarındaki Batılılaşma anlayışı ve bunu gerçekleştirmek üzere güçlü merkezi idarenin kurulması gerekliliği yanında Batının sivil toplum, yerel demokrasi gibi aşamalarının da gözardı edilmemesi gerekiyordu. Nitekim, Türkiye Batının gerçekleştirdiği sivil toplum aşamasına ulaşamamasına rağmen Osmanlıdan Cumhuriyet dönemine uzanan Batılılaşma hedefi çerçevesinde yaşanan değişme sürecinde maddi refah yanında “sivil toplum” yaşama tarzı da arzu edilen bir modeldi. Ne var ki, bu süreçte itici güç her zaman devletin elindeydi. Bu konuda devletin kullandığı araç ise, “hukuk” kurumu olmuştur. Çıkarılan yeni hukuksal düzenlemelerle amaca ulaşmak istenmiştir. Oysa sivil topluma yasal düzenlemelerle ve devlet eliyle ulaşılamazdı. Türkiye’de yaşanan en önemli çelişki de bu noktadadır. Sivil toplum Batılılaşma taraftarlarının ve yöneticilerin ideallerinde olmasına karşılık, bunun gerçekleştirilmesi için topluma verilmesi gereken özerklik tehlikeli görülmüştür. Sonuç ise, sivil toplum yapılarının ancak kısmen yerleşebilmesi biçiminde olmuştur [Belge’den aktaran Kuzu, 363] Modern anlamda mahalli idarelerin alt yapısı olan mali, idari, hukuki alanda özerklik tanınmayışı ve demokratik, liberal bir sisteme yer verilmeyişi, sonuçta mahalli idareleri merkezi idarenin sıkı kontrolünde, ona bağımlı, merkezin birer şubesi görünümüne soktu.

Günümüzde ise, bir kamu tüzel kişisi olarak siyasal toplumun önemli bir unsuru olmalarına karşılık hem bu nitelikleri hem de gerçek anlamda özerk olmadıkları için sivil toplum örgütü olarak sayılmamaktadırlar [Keleş, 1991: 11].

Tarihsel süreç içerisindeki, farklı kültürel oluşumların ortaya çıkardığı yönetsel farklılıklara rağmen yine de hangi yönetim sisteminde olursa olsun, genel olarak yönetim kademelerinin hiyerarşik bir şekilde düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Buna göre, her ülkede yönetim görevi ve sorumluluğu genel yönetim ve mahalli idare olmak üzere iki ayrı otorite ve örgüt arasında paylaştırılmıştır. Bu düzenlemede merkezden yönetim örgütü, devlet tüzel kişiliği adına yönetilen işleri yerine getiren bir örgütlenme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir deyişle siyasal bir organizasyon olan devletin merkezi idareyi kurmasının temelinde "herhangi bir ülkede yaşayan insanların ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması,

sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi” gibi amaçlar yatmaktadır [Nadaroğlu, 1994: 3-15].

Mahalli idareler ise devlet yapısı içerisinde tarihi, sosyal, hukuksal ve siyasi faktörlerin etkisi ile biçimlenmiştir. Bu bakış açısı aynı zamanda mahalli idarelerin bir süreç olarak ele alınmasıdır. Aynı zamanda kültürel boyutta gerçekleşen bu süreçte mahalli idareler, gittikçe artan dinamiklerini, içinde buldukları toplumsal, ekonomik ve politik sistemlerden almakta ve bu sistemlerle olan yoğun etkileşimleri nedeniyle de değişikliklere uğramaktadır.

Sosyal, ekonomik, siyasal veya idari toplumsal sistemlerin aralarındaki etkileşimde, herhangi birinin diğerini görel olarak daha fazla etkilemesi mümkün olabileceğinden, farklı sosyal, ekonomik, siyasal ve idari gelişmelere sahip ülkelerin aynı model doğrultusunda evrimlerini sürdürebileceklerini ileri sürmek güçtür. Bu nedenle “evrim” modeli olan batı deneyi yerine hızlı bir gelişme öneren “devrim” modeline özenilmektedir [Horowitz’den aktaran, Sağlam, 1979: 20].

Kültürel gelişme süreçleri, mahalli idarelerin devlet yapısı içerisindeki yapısal konumunu, işlevsel yönden başarı düzeylerini ve ulaştıkları noktada ideal mahalli idare tanımının içerdiği özelliklere sahip oluş derecelerini etkilemektedir. Ancak gelişmiş, başarılı mahalli idarelerin varlığı için Batının geçirdiği tarihsel aşamaların mutlaka aynen yaşanması gerektiği biçimindeki bir algılama özellikle ülkemizdeki mahalli idarelerin sorunları açısından ümit verici olmayacaktır. Çünkü, bu yaklaşım kültür olgusunu neden-sonuç ilişkileri bağlamında statik bir kalıba sokacağından gelecekteki durumların da şimdiden peşin olarak kabulü anlamına gelecektir. Oysa, kültürü belirleyen unsurlardaki herhangi bir değişim siyasal, örgütsel ve yönetsel kültür üzerinde etkide bulunabilecek ve bu da mahalli idarelerin gelişim çizgisini etkileyebilecektir. Türkiye’de bu bakımdan gelinen noktada mevcut yönetsel yapıların tarihsel süreçlerle açıklanması, ele alınan bir modelle (Batı modeli) kıyaslama sözkonusu olduğunda makul görülebilir ancak geleceğe dönük uygun kültürel ortam için aynı aşamaların ve tecrübe sürelerinin geçirilmesi zorunluluğu da yoktur.

Şu da var ki, iki farklı sosyal, siyasî ve ekonomik birikime sahip iki toplumda yaşanan iki tarihî olgu arasında asırları aşan bir mukayese zemini oluşturmaya çalışmak ancak ve ancak böylesi bir zemini anlamlı kılacak büyük ölçekli bir teorik çerçeve ile mümkündür. Halbuki bu tür kıyaslamalar genellikle evrenselliğine inanılan bazı olguların büyük genellemelerle her toplumda farklı dönemlerde tezahür ettiği varsayımından kaynaklanmaktadır [Davudoğlu, 1996: 29]. Halbuki, bir toplumsal sürecin sonunda ortaya çıkan kurumların, başka bir ortama aktarılması ile, bu yeni ortamda kültürel bir unsur olmasından kaynaklanan etkileşim özelliğinin bir sonucu olarak sınırlı bir etkisi olsa bile, aktarılan yerdekiyle aynı sürecin başlatılmayacağını gözardı etmemek gerekir [Sağlam, 1979: 21]. Çünkü, özellikle “oluşumun” değil “kuruluşun” sözkonusu olduğu durumlarda başarı için uygun bir kültürel ortama -aynı zamanda bir sistem olarak düşünebileceğimiz “kültür” için gerekli girdilerin mevcudiyeti ve niteliği ölçüsünde- farklı aşamalarda ve hızlarda ulaşılabilir.

Nitekim bu nedenle mahalli idarelerin her ülkede farklı zaman aralıklarında yönetsel ve siyasal yapının önemli bir unsuru haline geldikleri görülür. Demokrasiyle yakından ilişkili kurumlar olmaları da onları farklı görüş, eğilim ve ideolojilerin çarpıştığı ortam durumuna getirmektedir [Keleş, 1994: 52-53]. Bu ortamda ağırlık kazanan yaklaşım ise mahalli idarelerin etkinlik düzeyini belirlemektedir.

İkinci Bölüm

TÜRKİYE'DE YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN TARİHSEL TEMELLERİ

Her toplum tâbi olduğu gelenekler, din, nüfus yoğunluğu, coğrafi durumu, tarihsel faktörler, jeopolitik etkiler gibi koşullardan doğan bir kuruluş plânı içerisinde oluşmak durumundadır. Söz konusu bu koşullar toplumların örgütlenmesini de belirlemektedir.

Zaman içerisinde koşullardaki değişmelere bağlı olarak ortaya çıkan yeni toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere, yeni yapıların ve toplumsal fonksiyonların oluşumu, farklılaşması ve karmaşık hale gelmesi bunların yönetilmesi konusunda da gelişim sağlamış, yeni yönetim organizasyonları ortaya çıkmıştır.

Toplum, kendisini oluşturan bireylerin ortak menfaatleri doğrultusunda ilişkilerini düzenlemiş ve yönetenlerin iktidarını belirli esaslarla kurumsallaştırarak siyasallaşmıştır. Devlet, siyasal toplumların en gelişmiş bir şeklidir. Siyasal toplumları belirleyen koşulların birbirinden farklı oluşu, siyasallaşma sürecinin farklılığına, bu da devletin yönetim örgütlenmelerinin farklı biçimlerine yol açmaktadır. Bu çerçevede her devletin olduğu gibi Osmanlı devletinin de gerek yönetim örgütlenmesinin karakteri gerekse buna bağlı olarak ortaya çıkan yönetim tarzı, siyasî-idarî tarihi ve kültürel mirası ile temellenmektedir.

I. OSMANLI MİRASI

Osmanlı devletine niteliğini veren miras, tarihsel süreç içerisinde yeni kazanım ve dönüşümlerle dinamik bir şekilde gelecek nesillere aktarılmıştır. Devletin siyasî, idarî ve toplumsal hayatında ortaya çıkan her yeni dönem geçmişten az ya da çok izler taşır. Kültürel unsurların etkisinde değişim kaçınılmaz olmakla birlikte, bazı dönemler, gerçekleşen kurumsal gelişme, değer ve davranış biçimlerindeki farklılaşma ile öne çıkar. Böyle önemli değişimlerin yaşandığı dönemler gelecek nesillerin hayatlarında daha çok iz bırakan bir etkiye sahip olmaktadır. Bu bağlamda, Osmanlı devletinin bıraktığı miras bakımından Tanzimat dönemi böyle bir etkiye sahip olmuştur. Dolayısıyla mevcut yönetim kültürümüz açısından da Tanzimat öncesi dönem,

Tanzimat sonrası dönem ve Türkiye Cumhuriyet Dönemi şeklinde konunun ele alınması yaşanan değişimin boyutlarının vurgulanması açısından yararlı olacaktır.

A. Tanzimattan Önce Yönetiminin Genel Karakteri

Osmanlı yönetiminin genel karakteri konusunda değişik görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlerin oryantalist eğilimler, konjonktürel siyasi veya entelektüel ilgilere de belirlendiğini göz ardı etmemek gerekir. Nitekim, Cumhuriyetin ilk döneminde yazılan Osmanlı tarihlerinde, dış siyasi, ekonomik etkiler çerçevesinde Osmanlı toplum yapısı alabildiğine merkeziyetçi, her şeyin devlet tarafından belirlendiği, güçlü bir merkezî devleti yansıtan bir tablo olarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ömer Lütfi BARKAN'ın başını çektiği bu Osmanlı toplum yapısı tablosunda devletin merkeziyetçi müdahaleci yönünün olumlu etkilerinden söz edilmektedir [İslamoğlu-İnan, 1993; Aktay, 2000: 395]. Oysa üç kıtaya yayılmış altıyüzyıl değişik coğrafyalarda değişik etkinlik düzeylerinde hükmetmiş Osmanlı'nın bütün dönemlerde aynı yapısal özellikleri sergilediğini düşünmek bile zordur [Aktay, 2000: 396]. İkinci olarak Osmanlı yapısının alabildiğine adem-i merkeziyetçi özellikler sergileyen bir yapı olduğu biçimindeki eğilimler, sivil toplum, adem-i merkeziyet gibi kavramların öne çıktığı 1950'lerde Amerikan çoğulcu toplum modelinin gelişmeye başlamasıyla birlikte popülerleşmeye başladığı görülür. Buradan yola çıkılarak Osmanlıda "çoğulcu toplumun" zaten var olduğu öne sürülerek bu siyasal ideale uygun bir Osmanlı resmedilmektedir [Aktay, 2000: 396]. Söz konusu eğilimlerin belirleyiciliğinde oluşan Osmanlı toplum yapısının, gerçekte nasıl olduğundan çok; ideal olarak görülen, mevcut veya özlem duyulan bir modele örnek olarak görülmek istenmesi, bu yapının gerçekçi bir çözümlemesinin yapılmasını güçleştirecektir.

Günümüzdeki yönetim kavramlarının bakış açısıyla, Osmanlı yönetiminin ve toplum yapısının karakterinin ne olduğuna ilişkin olarak ortaya konan görüşlere bakacak olursak bu konuda değişik nitelendirmelerin yapıldığını görürüz. Nitekim; Mustafa ŞEREF'e göre, Osmanlı ülkesinde bir "adem-i cem-i merkeziyet" yani bugünkü terimle "yetki genişliği" vardır. Ancak ŞEREF, aynı zamanda adem-i merkeziyetin de mevcut olduğunu söyler. Ona göre, müslüman olmayan unsurlar cemaat meclisleri vasıtasıyla kendi kendilerini idare etmekte ve bu sayede "bir heyet-i içtimaiye dahilinde

yaşayan” kişiler arasında az çok bir zaman içinde doğal olarak temsil durumu ortaya çıkıyordu. Onlar, galip milletle, vergi verirken temasa geçiyorlar ve buna da aralarından seçtikleri kocabaşlar aracılık ediyordu [Musrafâ Şeref, 1329: 40’dan aktaran, Yayla, 1982: 8]. YÜCEL, Osmanlı idarî yapısının tımar sistemine dayandırıldığı toprak yönetimi, sipahiden beylerbeyine kadar merkeze bağlı ve merkezi güçlendirir nitelikte ise de bu yapı içerisinde desantralizasyona imkan veren idarî yetkilerin mevcudiyetinin de gözden kaçmayan bir husus olduğunu söyler [Yücel, 1974: 668].

ONAR ise, Osmanlı imparatorluğunda eyaletlerin idaresinde geniş bir yetki genişliği uygulandığını, bu sistemin bir ademi merkeziyet de sayılmayacağını; çünkü, bu eyaletlerin tüzel kişiliği veya bu suretle yorumlanıp açıklanabilecek bir hukukî varlığı bulunmadığını; hatta halkın da hiçbir yetkisinin ve isteklerini dile getirebilecek organları, yani mahalli bir teşkilatın bulunmadığını söyler. Bu ise, Ona göre yetki genişliğinden başka bir şey değildir [Onar, 1966: 656, 657; Yayla, 1982: 8]. OKANDAN’a göre, “Osmanlı Devletinin teessüsü ile beraber, bu siyasî teşekkülün zamanla gelişen ve mümeyyiz vasfı “tevsi-i mezuniyet” (yetki genişliği) sisteminden ibaret bulunan bir idarî teşkilat”tır [Okandan, 1971: 40; Yayla, 1982: 8]. GÖRELİ, Osmanlı devlet yönetiminin “adem-i merkeziyet” değil olsa olsa “tevsi-i mezuniyet” olabileceğini söylemektedir [Görelî, 1945: 149]. ORTAYLI, mahalli idarelerin, mahalle ve köylerin –klasik Osmanlı döneminde- Devletin temel unsuru olduğunu belirterek, Tanzimat’tan sonra merkeziyetçi yeni eğilimin ortaya çıktığını ifade ediyor. ORTAYLI, daha XVI yüzyılda Osmanlı yönetiminde belirli bir “desantralizasyon” göze çarpar, ulaşım, haberleşme araçlarının çok ilkel olduğu o dönemde Devletin abartılacak ölçülerde merkeziyetçi olamayacağını ileri sürüyor [Ortaylı, 1979: 183, 184-185, 287, 293]. Buna karşılık, ÖZBUDUN, Devlet anlayışı ve yapısını kültürel yönden ele alarak, Osmanlı devletinin en belirgin özelliği olarak merkeziyetçi yapısını görür ve bu yapının çağdaş demokrasiye uyum sağlamasını güçleştirici bir devlet anlayışını yansıttığını söyler. Ona göre, Osmanlı devletinde padişahın şahsında toplanan tüm devlet yetkilerinin ortaya çıkardığı devlet iktidarını sınırlayabilecek hukuki mekanizmalar oluşturulamamıştır. Batı ülkelerinden farklı olarak Osmanlı devletinde din ve devlet bütünlüğünün olması padişahın aynı zamanda halife sıfatıyla

sahip olduğu dini kişiliği, devlet karşısında özerk dini yapılanmanın oluşmaması ve Osmanlı toplumunda sınıfsal gelişmenin batıdaki gibi ortaya çıkmaması merkeziyetiliğini arttırmış, iktidarı sınırlandırmayı amaçlayan muhalefet gelişmemiş, sivil toplum kurumları bu anlamda zayıf kalmıştır. Muhalefet, merkezi otorite tarafından gayrı meşru ve itaatsizlik olarak algılanmıştır. Oysa batıda kilise, özerk şehirler, mesleki kuruluşlar, mahalli idareler gibi ara kurumlar devlet iktidarının sınırlandırılmasına imkan vermiştir. Siyasal değişmeler de batıdaki aksine Osmanlı’da toplumdan gelen etkilerden değil, merkezi otorite tarafından tepeden inme yöntemlerle yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşmiştir [zbudun, 1990].

DOĞAN, Kuruluşundan itibaren Osmanlı devletinin merkezi bir idareyi esas almış olduğunu ve hanedan mensupları arasında siyasi parçalanmaya imkan verilmediğini söyler. Ona göre, Devletin bütünlüğünü koruma önemli bir gaye olmuştur. Gelişimi ve güçlenmesinde hakimiyetin tek elde toplanmasını, nceki Türk devletlerinde olduğu gibi blnmemesinin önemli etkeni olarak görür. Anadolu’nun siyasi birliğinin güçlü merkezi otorite ile sağlanacağını gören Osmanlı devletinin yöneticileri kuruluş ve gelişme dönemlerinde siyasi parçalanmaların hiçbir türüne müsamaha göstermemişlerdir [Doğan, 1989: 98, 100]. TANERİ’ye göre de, Osmanlılar başlangıçtan itibaren merkeziyetçi bir politika izlemişlerdir. Osmanlı sultanları ve vezir-i azamları iktidarın pratik kaynaklarını, merkezî sisteme dayalı bir devlet inşa etmek için kullanmışlardır [Taneri, 1975: 161]. KÖPRÜLÜ de devletin kuruluşundan itibaren kuvvetli ve katı bir merkeziyet esasına dayandığını söyler. Ona göre, Osmanlı merkeziyetçiliğinin geçmişi, Batı Avrupa’da ortaya çıkan merkeziyetçi krallıklardan çok daha eski ve köklüdür. İdarî sahadaki sıkı merkeziyetçilik, siyasî hukuk anlayışına hakim olan İşlm kamu hukuku geleneğinin hükümranlığın bölünmezliği prensibiyle birleşerek iktidarın kullanımı ve dağılımı bakımından farklı bir mekanizma oluşturmuştur. Bu mekanizma da hakimiyet ve iktidar olduğu gibi merkezdeki padişah ve onun iradesiyle bir araya gelmiş olan idareci sınıfın tekelinde toplanmıştır. Merkez dışında kalan taşra idarecileri de merkeze “bağlı” ve merkezin iktidarını “paylaşan” değil “temsil” eden bir mevkie sahip olmuşlardır [Köprülü’den aktaran, alık, 1989: 7].

Bütün bu görüşlerin her hangi birini, Osmanlı devleti için kuruluştan sona erene kadarki bir zaman dilimi için yapılacak bir değerlendirmede ileri sürmek elbette doğru değildir. Çünkü, Toprak sistemi, iskan politikası, bürokratik yapılanma, askerî yapılanma, toplumsal ve ekonomik yapılanma gibi Osmanlı devletine klasik niteliğini kazandıran temel unsurlara rağmen, devletin teşkilatlanması ve kurumların yapısında, zamanla değişmeler görülmekte, toplumsal gelişme sürecinde, gereksinmelerde meydana gelen farklılaşmalardan da kaynaklanan oldukça esnek bir yapılanmaya göze çarpmaktadır. Zaman içerisinde orta çıkan gereksinmeleri karşılamaya yönelik olarak devlet; toplumsal düzenin korunması, sürdürülmesi, düzen içindeki ilişkilerin yeniden üretilmesi işlevlerini üstlenmektedir. Bu işlevleri yerine getirirken yürütme tarzı ve oluşturulan örgütlenme biçimi ise devletin genel karakterini ortaya koymaktadır. Ancak, söz konusu karakter içerisinde “adem-i merkeziyet” veyahut “yetki genişliği” olarak ifade edilebilecek unsurların da bulunduğunu söylemek gerekir.

Bu bağlamda, Osmanlı devleti, İslâm kültürünün ve kendisinden önceki Türk devletlerinin tecrübelerini de birleştirerek dönemin geleneksel devlet anlayışı çerçevesinde siyasî olarak merkeziyetçi idarî olarak yetki genişliği esasına dayanan bir devlet olarak şekillenmiştir.

Osmanlı devletinde merkezi birliği sağlama çabalarının çelebi Mehmet zamanında kendisini hissettirdiği görülmekte ise de gerçek anlamda merkezi otoritenin tam olarak sağlanması II. Mehmet devrindedir. Bundan önce mahalli güçlerin çeşitli devlet kurumlarında etkilerini sürdürdükleri bilinmektedir. Merkezi otoritenin sağlanması güçlü bir merkezi yönetim sisteminin varlığı, Osmanlı imparatorluğu gibi geniş ve farklı coğrafyaya sahip ülkeyi kontrol altında tutabilmenin zorunlu bir sonucuydu. Nitekim bu sistem milliyetçilik akımlarının etkili olmasına kadar başarıyla uygulanmış feodalleşmeye ya da merkezden ayrılmaya yönelik girişimler tımar sistemine bağlı taşra ordusuyla kolayca bastırılabilmiştir [Şener, 1990: 97, 98]. Genel olarak muhafaza edilen bu yapıda ortaya çıkabilen, merkeziyetçi anlayışa aykırı görülebilen unsurlar genellikle devletin teorideki amacından pratikteki sapmaları ve sistemin birer zaafî olarak değerlendirilir.

1. Osmanlı Yönetiminin Temel Belirleyicileri ve Yerleşmeye Etkileri

P.WITTEK, “her devletin varlığı onu yaratan koşullara bağlıdır”der [WitteK, 1985: 16]. Tüm toplumsal kurumlar için geçerli sayabileceğimiz bu söz, koşulların aynı zamanda kültürel unsurlardan oluşan bir çevreyi içermesi bakımından da anlamlıdır. Bu bağlamda Osmanlı yönetim kültürüne kaynaklık eden temel kültürel unsurlardan belli başlılarını değerlendirmek gerekir.

a. Osmanlı Coğrafyasının Etkisi

Osmanlı devletinin oluştuğu kültürel çevreye baktığımızda, maddi bir kültürel unsur olarak, en başta kurulup geliştiği coğrafyanın etkisi göz ardı edilemez. Üzerinde yaşayan insan unsurunu kültürel karakter açısından biçimlendirici etkisi bir yana, sınırlar genişledikçe farklı bölgelerdeki birbirinden oldukça farklı kültürlerin bir arada tutulabilmesi için coğrafyanın idarî açıdan düzenlenmesi de yeni kültürel dönüşüme yol açmaktadır. Nitekim, bu noktada Osmanlı devletinde merkezî otoritenin sağlanması, güçlü bir merkezi yönetimin varlığı, geniş ve farklı coğrafyaya sahip ülkeyi kontrol altında tutmanın zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık, bu unsur aynı zamanda adem-i merkezî unsurları barındıran bir etken olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Sistem içerisinde adem-i merkezî olarak kabul edilen unsurlara da yer verilmiş olması, özellikle fetihler sonucu devletin sahip olduğu coğrafi alan genişledikçe, dönemin ulaşım, haberleşme gibi şartlarının da sınırlılığında merkezi birliğin ve bütünlüğün korunması gayesi temelinde gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla bu durumu, söz konusu gayeye karşı zaman içerisinde ortaya çıkabilen durumlara uyum sağlamak için geliştirdiği pratik çözümler kapsamında değerlendirmek gerekir.

LYBYER, fetihlere yönelen ulusların yönetim kurumlarındaki gelişme, toprakların ve nüfusun artışına ayak uydurmak zorundadır, aksi takdirde ilerleme, kargaşa engeline takılır. Ne var ki gelişme bazen akılcıca yönlendirilemeyecek kadar hızlı da olabilir der [Lybyer, 1987: 30-31]. Gerçekten de Osmanlı, gelişimi boyunca sahip olduğu coğrafya ve üzerinde yaşayan nüfusa ayak uydurabilecek bir yapılanma oluşturdukça gücünü

arttırıp koruyabilmiş, bu dengenin bozulmasıyla da kargaşa ve gerileme ortaya çıkmıştır.

Osmanlı coğrafyasının yönetimi için merkezi otoritesine en uygun olarak oluşturduğu düzenin temelinde “tımar sistemi” yatmaktadır. Belirlenmesinde ülkenin maddi koşullarının ve üretim biçiminin etkili olduğu bu sistem, tarımsal ekonomik yapıdaki yani geleneksel düzendeki bir toplumun sistemidir. Dolayısıyla tarihte bu düzendeki Sasani, Bizans, Arap, Selçukî ve XV. yy. İran göçebe devletlerinde de buna benzer sistemlere rastlamak mümkündür [Ortaylı, 1979: 91].

Osmanlı devleti kuruluşundan itibaren, daha Anadolu Selçukluları döneminden beri doğrudan Anadolu’ya dalga dalga gelen göçebe Türkmen aşiretlerinin kendilerine yurt olarak gösterilen uçlara yerleştirilmesi biçiminde kendini gösteren ağır nüfus baskısı ile karşı karşıya kalmıştır. Bu durum fetihleri kolaylaştırıcı bir etken olmakla birlikte Anadolu’nun kısıtlı üretim güçlerini zorlayıcı etki yapmıştır. Temelini tımar rejiminin oluşturduğu, üretim güçlerini merkezi denetim altına sokan bir sistem bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Osmanlı kamusal (miri) toprak rejiminin temeli işte bu üretim güçlerinin merkezî denetimiyle belirlenmiştir. Bu toprak rejiminde toprak üzerindeki mülkiyet devlete ait olmakta, birey ancak tasarruf hakkına sahip bulunmaktadır [Sencer, 1984: 21]. Tımar sistemi, ülkenin askerî, idarî, malî ilişkilerini merkezi düzeyde belirleyen bir rol oynamıştır.

Başlangıçtan itibaren Osmanlılar fethettikleri yerlerde toprağı devlet mülkiyetine geçirerek merkez otoritesini sarsacak gelişmelere uzunca bir süre imkan vermemişlerdir. Osmanlı toprak rejimi tımarlı sipahi denen güçlü bir orduyu ortaya çıkarmıştır. Osmanlı fetih yönteminde belirgin iki aşama bulunmaktaydı. Birinci aşamada fethetmeyi düşündükleri bölge yolu üzerindeki komşu bölgeler boyun eğdirilerek himaye olarak ortaya çıkan denetim biçimi hakim kılınır ve sonra da seferler için asker sağlamakta kullanılan vergi veren tabiler haline getiriliyordu. Bu tabiler ister yerli hanedan, ister soylular olsun bağımsızlıklarını ve siyasi kimliklerini koruyorlardı. İkinci aşamada ise, tabi olan mahalli yöneticiler tasfiye edilerek arazileri resmen Osmanlı topraklarına katılıyordu. Ayrıca bu bölgeler tımar sistemine sokuluyor

ve genellikle ordudaki hizmetler karşılığı dağıtılıyordu. Bu şekilde kendilerine tımar dağıtılanlar beylerin komutası altında kendi bölgelerinde diğer tımar sahipleriyle birlikte görevlerini yerine getirmekteydiler. Böylece tımar sistemi Sultana sadık imtiyazlı bir sınıf ortaya çıkarmış oluyordu. İlk dönemlerde tımarlı sipahiler Osmanlı ordusunun kaymak tabakasını oluşturmaktaydı [Itzkowitz, 1989: 33-34].

Ekonomik düzenin temel niteliği askeri ihtiyaçları tam olarak karşılamaktı. Toprak mülkiyetinin devletin elinde olması Batıda olduğu gibi derebeyliğin ortaya çıkmasını engellemiş ve toplumu eşitsizlik, adaletsizlik ve karışıklıktan korumuştur. Halkın sosyal ihtiyaçları toprak mülkiyetinin devlette olmasıyla mevcut olabilen sosyal güvenlik kurumları aracılığıyla karşılanarak dengelenmiştir. Devlet kendi toprak gelirlerinin bir kısmını vakıflar aracılığıyla bu kurumlara ve bayındırlık hizmetlerine bırakarak sistemi işletmiştir. Bu durum XVII. yüzyıla kadar devam etmiş ancak bu dönemden itibaren giderek bölgesel güçlerin lehine olarak bozulmuştur.

Bu devreye kadar Osmanlı devlet yönetimi bir yandan karışık ve geniş toprakları merkeze bağlamış diğer yandan ayrıcalıkları göz önünde tutabilmiş, çeşitlik içinde bütünlük sergilemiştir. Osmanlı yönetimi Viyana'dan Hicaz'a, Kırım'dan Kuzey Afrika'ya kadar güçlü ve düzenli memur kadrosuyla, idare örgütüyle egemen olarak otorite kurmuş ve uzunca bir süre bu otoriteyi sürdürebilmiştir. 1600 yıllarına kadar mali konularda en küçük aksaklığın hoş karşılanmadığı, devletin güvenlik kurumlarının ülkenin her yanında asayiş sağladığı, vergilerin düzenli toplandığı, mahkemelerin işlediği göze çarpmakta, kısaca merkezi devlet otoritesi her yerde kendini hissettirmektedir [Cem, 1986: 99].

İdari yapısının tımar sistemine dayandırıldığı toprak yönetimi, sipahiden beylerbeyine kadar merkeze bağlı ve merkezi güçlendirir nitelikte ise de, bu yapı içerisinde bölgesel güçlere devletçe bazı tasarruf yetkilerinin devredilmesi biçiminde desantralizasyon'a imkan veren idari yetkilerin mevcudiyeti de gözden kaçmayan bir husustur. Buna bağlı olarak klâsik Osmanlı idari düzeninde topraklar bir kaç değişik tarzda dağılım göstermekteydi. Toprakların büyük bir bölümünde tımar sistemi uygulanıyordu. Yani bu topraklar bir takım görevler karşılığı idarecilere ve sipahilere tahsis edilmişti. Bunun

yanında Mısır, Bağdat, Habeş, Basra, Cezayir gibi Anadolu ve Rumeli eyaletlerine göre daha bağımsız eyaletlerin şekillendirdiği toprak rejiminde tımar sistemi uygulanmıyordu. Ayrıca askeri, mali ve adli alanlarda buralarda değişik uygulamalar mevcuttu. Bu eyaletlerin valileri kendi askeri ve idari harcamalarını düştükten sonra merkeze "salyane" adı verilen bir meblağ ödemekle yükümlü tutulduklarından dolayı bu eyaletlere salyaneli eyaletler denilmekteydi. Tımar ve zeameti olmayan ancak tımar sistemine tabi beylerbeylik sınırları içinde bulunan Doğu Anadolu'nun bazı bölgelerinde kabile şeflerine ait "hükümet" denilen irsi sancaklar da toprak rejimi açısından desantralizasyon'a uygun biçimde bölgesel özerkliğe sahip bulunuyordu. Bu bölgelerde asker toplama, kadı ve yeniçeri garnizonu bulundurma bakımından diğerleriyle ortak özellikler taşımaktaydı. "Ocaklık" olarak tevcih edilen bazı sancaklar da bu kabil topraklardan sayılabilir. Bunlardan başka Eflak, Boğdan voyvodalıkları, Kırım hanlığı, Mekke şerifliği gibi himaye altında, devlete vergi veren topraklar da bulunmaktaydı [Yücel, 1974: 668, 669].

Fethedilen yeni yerlerdeki geleneksel sosyo-ekonomik kurumların değiştirilmesi zamana bırakılmak suretiyle törpülenerek düzene uydurulması sağlanmaktaydı. Böylece bu topraklardakilerin sert müdahaleler karşısında baş kaldırarak merkeze kafa tutmaları önlenmiş oluyordu. Hatta bu politika fetih sırasında direnci kıran bir unsur olmuştur [Cem, 1986: 102].

Bütün gücün merkezde belirlediği Osmanlı idaresi, merkezi otoritesinin dışındaki siyasi-iktisadi güçleri sindirme hatta yok etme eğilimindedir. Bu nedenle Osmanlı merkezi idaresi büyük mülk sahiplerine karşı mücadele yürütmüş, dönemin en önemli üretim faktörü olan ve güç kaynağı olan toprağın, özel ellerde toplanmasını ihtiyatla karşılamış ve pek tasvip etmemiştir. Osmanlılar fethettikleri yerlerde mahalli toprak beylerine karşı köylüyü hürleştirici politikalar takip etmişler, bu mücadelede tasfiye edemediklerini yıpratma yoluna gitmişlerdir. Büyük toprak mülklerini parçalamada İslam'ın miras hukuku kaidelerinin uygulanması çoğu zaman yeterli olmuştur. Yeni fethedilen yerlere Anadolu'dan ailelerin iskan edilmesi politikası bu bölgelerde tımar rejiminin yerleşmesini sağlamıştır. Bazı hallerde de bu yerleşimcilerden bazılarında

tımarın ötesinde mülk arazi vermek gerekmiştir. Ancak mülk sahiplerinin merkez karşısında güç kazanmaları önlenmiştir [Doğan, 1989: 138, 139, 140].

Sonuçta Osmanlı coğrafyasına merkezîyetçi anlayışla hakim olabilmek için en uygun sistem olarak geliştirilen toprak sistemi, idari, askerî, toplumsal ve ekonomik teşkilatlanmanın temelini oluşturmuştur. Dolayısıyla böylesine genişliğe sahip, değişik kültürleri ve milletleri barındıran bir coğrafyaya hükmedebilmek, bir arada tutabilmek için merkezîyetçi bir yönetim anlayışı her ne kadar kaçınılmaz görünse de, söz konusu merkezîyetçiliğin korunması da, ancak adem-i merkezîyete dair unsurlarla birlikte işletilince sağlanabilirdi. Nitekim bu unsurlardan kabul edilen toprak sistemi de devletin yönetim anlayışıyla birleşerek ortaya çıkmıştır. Ancak yönetim konusundaki bu anlayış, birlik ve bütünlüğün sağlanması amacına dönük bir merkezîleşmeyi içerdiğinden yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimi Batıdakinden farklı bir anlayış çizgisinde şekillenmiştir.

b. Nüfus ve Yönetim

Osmanlı da nüfus unsurunun yönetim kültürüyle olan ilgisi, nüfusun miktarından çok, Nüfusun inanç yapısı nedeniyle uygulanmakta olan millet sistemi ve Osmanlı coğrafyası üzerindeki yerleşim politikası dolayısıyladır.

Osmanlı devletinin merkezîyetçi yapısı ve yeni fethedilen yerlerin İslam'a açılması ve Türkleştirilmesi amacıyla takip edilen iskan politikası ele geçirilen ülkelerin toprak düzeninde bu yönde değişiklik yapmasını gerekli kılmıştır.

Nitekim daha başlangıçtan itibaren Anadolu'ya gelen göçleri iskan politikası merkezi güçlendirmeye yönelik unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Çeşitli kavim, boy ve aşiretler ayrı ayrı değişik bölgelere iskana mecbur tutularak bir araya gelip merkezin egemenliğini sarsacak güç oluşturmaları başından engellenmiştir [Cem, 1986: 100; Öztuna: 77]. Anadolu'ya doğudan gelen göçebe Türkmen aşiretleri, özellikle uçlara yönlendirilmişlerdir. Bu ağır nüfus baskısı fetihleri kalaylaştırmakla birlikte Anadolu'nun kısıtlı üretim güçlerini zorlamıştır. Bu nedenle, nüfusa bağlı üretim ve

yerleşim sorunlarının çözümü yolunda üretim güçlerini merkezî denetim altına alan bir sistem kurmak zorunda kalmıştır. Temeli tımar rejimi olan bu sistemde üretim süreci askerî görevlere bağlanarak toplumsal yapı merkezî bir denetim altında bir ordu gibi örgütlenmiştir [Sencer, 1984: 21].

Başboş kalmaları her devirde önlenmeye çalışılan, serkeşlik ettikleri zaman zorla itaat altına alınan konar göçer unsurlar da devletin merkezîyetçi idaresinde daima kontrol altında tutulmuşlardır. Ayrıca bunların iskan edilmesinde, eşkıya gruplarını önlemek, harap ve boş iskan merkezlerini imar ettirmek ve ekilmeyen toprakların işlenmesini sağlamak amaçları gözetilmiştir. Bu disiplin Fatih'ten sonra aşamalı olarak artarak Kanuni zamanında daha sağlam bir şekle sokulmuştur [Çabuk, 1996: 172]. Sonraki dönemlerde de özellikle yabancı unsurların kontrolü gibi değişik amaçlarla Osmanlı devletinin yıkılışına kadar zorunlu iskân politikası sürdürülmüştür. Arazi vakıfları kurumuna dayalı olarak gerçekleştirilen yerleştirmelerde yeni fethedilen yerlerde toplumsal ve ekonomik yaşam canlandırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca devlet tarafından bu şekilde yerleştirilenlerden genellikle “resm-i bennak”, “caba”, “tekalif-i örfiyye”, “avarız-ı divaniyye” vb. vergiler muaf tutulmuştur.

Nüfusun diğer bir özelliği de niteliği açısından yönetimde izlenen politikalar ki, söz konusu nitelikten kastedilen nüfusun değişik milletlerden oluşan özelliğidir. Bu yapıda “millet” kavramı ırk esasına değil düşünce ve inanç temeline dayanan idarî ve kültürel bir terimdir. Devletin çok milletli yapısı, hakim olduğu coğrafyanın demografik özelliğinden kaynaklandığı kadar, yönetim ve siyaset anlayışına da dayanmaktaydı. Bu anlayışta, Osmanlı topraklarında yaşayan topluluklar, din ya da mezhep esasına göre örgütlenerek, her inanç topluluğuna kendi içlerinde serbest bırakarak özerklik tanımıştı. Bu özerklik çerçevesinde, millet örgütlenmelerinin hakimiyet sınırları, coğrafi bir sınır değil, üyelerinin bulunduğu bütün Osmanlı şehir, köy ve kasabalarına kadar uzanıyordu. Bu bakımdan bir komün yada belediye yönetiminden çok daha geniş yetki ve faaliyet altına sahipti. Bu durum adeta millet örgütlenmelerini genel idarenin bir parçası görünümüne sokmaktaydı [Eryılmaz, 1992a: 10, 11, 36].

Böylelikle Osmanlı yönetiminde hukuk sisteminin bir gereği olarak uygulanmakta olan “hoşgörü” çerçevesinde millet sistemi, adem-i merkeziyetçilik uygulamasının diğer bir alanını oluşturmaktaydı. Bu hoşgörü çeşitli birimlerden oluşan imparatorluğun bütünlüğünü korumasında da etkili olmuştur [Cem, 1986: 105]. Diğer bir deyişle ademi merkeziyete yönelik kabul edilebilen bu sistem nüfus politikasının düzenlenişi bakımından bütünleşmenin sağlanmasında etkili bir yöntem haline getirilmiştir. Nitekim tanzimata doğru yerel yönetim yönündeki gelişmelerin temelleri sayılan yerel meclislerde, nüfusu oluşturan farklı milletlerin temsilcilerinin de bulunması bu anlayışın bir sonucudur.

c. Norm Düzeni

Osmanlı idaresi toplum ve devlet hayatının temel kurum ve ilişkilerinin belirlenmesinde ortaya çıkan norm düzeninde inanç temelli normlar yanında örfi kanunlar ve mahalli gelenekler önemli bir rol oynamıştır.

Norm düzeninin devlet teşkilatına yansımaları ve devletin oluşturduğu hukuk normlarının belirlenişi de bu çerçevede gerçekleşmiştir. Bunun nedeni de, İslâmın temel kaynağı olan Kuran’da devlet şekli ve teşkilatı hakkında bir hüküm olmamasının, kamu hukukuna ait hükümler ve idare usullerinin ise çok az bulunmasının etkisi görülmektedir. Hz Peygamber zamanındaki usuller de ancak o zaman için yeterli olup zamanla yetersiz kalmıştır. Bu nedenle yeni fethedilen yerlerle birlikte buralardaki idare ve usuller, teşkilat aynen benimseme yoluna gidilmiş, hukuk uleması da bu konuda tesiri altında kalmış oldukları memleketin şartlarına göre ayrı bir rey ve içtihad’da bulunmak suretiyle İslâmî denilen idare ve usul kaidelerinin çeşitlenmesine neden olmuşlardır. Böylelikle İslâm memleketlerinde devlet reisi sıfatı ile hükümdarlar amme menfaati ve iyi adetlere uyma mülahazası ile devlet düzeni ve teşkilatında ve idare usullerinde şeriatın hükümleri ile çatışmadan yenilikler yapmak konusunda kendilerini serbest bulmuşlardır. Bu durum şerî hukukun yanında örfi hukukun mevcut bulmasına yol açmıştır [Barkan: İ.A.:185 vd].

Askeri nitelik taşıyan Osmanlı yönetim örgütlenmesi, merkezi niteliğinin yanında Türk-İslam toplumlarının mirasçısı olarak başlangıçtan itibaren dîni bir içerik kazanmış, din kuralları yönetim ve hukuk alanında en üstün yasa olarak kabul görmüştür. Örf ve adetin de hukuk sisteminde önemli yeri bulunmakla birlikte, İslâm hukukunun temel ilkelerine uygunluk aranmıştır [Sencer, 1984: 23].

Özellikle, Yükselme devrinin sonunda İslâm hukuku, kamu ve özel ilişkileri düzenleyen hakim norm kaynağı haline gelmiştir. Bunun sonucu olarak adalet, esas itibariyle “herkesin toplumdaki yerini korumak” olarak anlaşılmıştır [Heper, 1974: 35].

Norm düzenine ilişkin yazılı belgelere dayanarak yönetim kültürü ile ilgili bir değerlendirme yaparken dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta bulunmaktadır. Örneğin, kanunname, fütüvvetname ve diğer normatif hükümlerde toplumsal hayatta mevcut olanı değil de olması gereken durum anlatılmaktadır. Bu bakımdan, kapsadıkları dogmatik esaslara (kanaat, itidal, tevekkül, vs.) hemen gerçek sıfatını vermek yanlış sonuçlara götürebilir. Gerçekte zihniyet söz konusu hükümlerden farklı bir yönde olabilir. Mevcut olan bir zihniyeti değil de olması gerekeni açıkladıkları için kendilerinin tam tersi delil sayılmaları mümkündür [Ülgener, 1991:44]. Diğer bir deyişle, bu tür hükümler mevcut yapının istendiği şekilde olmamasının dolayısıyla arzu edilen hale gelmesini sağlamak için vardır. Ancak bu normatif düzeni oluşturan kesimin ideallerini yansıtması açısından da ayrıca önemli görülmelidir.

Osmanlı bürokratik-siyasal değişiminde kültürel sekülerizasyon süreci yapısal-işlevsel farklılaşma sürecinin gerisinde kalmış, bu iki süreç arasında uyum sağlanamamıştır. Değişim sürecinin niteliklerinden ötürü siyasal bürokratik sistemde yapısal-işlevsel farklılaşma ortaya çıkmış ise de siyasal-bürokratik norm farklılaşması bu sürece uyum gösterecek şekilde gelişmemiştir. Bu durum, Osmanlı devletinde bürokrasinin tutum ve davranışlarının geniş ölçüde siyasal normların etkisi altında kalmasına diğer bir deyişle, siyasal normların bürokratik sisteme hakim olmasına neden olmuştur [Heper, 1974: 35].

Tanzimat döneminde temel norm çatışması İslâmî normlar ile batılaşma süreciyle sızmaya başlayan seküler normlar arasında olmuştur. Bu durum kurumlara da yansımıştır. Yeni açılan seküler okullar, İslâmî-Batılı değer çatışmasını daha da belirginleştirmiştir. Buralarda yetişen bürokratik elit yeni seküler ve dolayısıyla siyasî normların savunucusu ve yayıcısı olmuştur. Öte yandan, Tanzimat boyunca kurulmuş olan çeşitli meclisler Batının özellikle yaşam biçimlerini ve askerî, idarî, ve siyasî kurumlaşma biçimlerini aktarmaya yönelik faaliyetde bulunmuşlardır [Heper, 1974: 36, 37]. Siyasal normların hukusal alana yansması, tanzimatın yönetim usullerinde yazılı düzenleme ve yasalardaki artışla kendini göstermiştir. Bu gelişme patrimonyal yönetimden yasal yönetime geçiş olarak da algılanmıştır. Nitekim, taşra yönetim sistemi ve yerel yönetimler konusundaki hukuksal düzenlemelerde de devletin yönetim anlayışı bakımından sahip olunan norm ve değerler sisteminin yansımalarını görmek mümkündür.

d. İnanç Sistemi ve Değerler

Anadolu Selçuklu devleti ve ardından gelen Osmanlı Devleti, Türklerin atlı-göçebe hayat tarzlarından yerleşik hayata ve devlet nizamına dönüşümünün ürünüdürler. Bu dönüşümde sahip olunan inanç sistemi ve değerler önemli bir katkı sağlamıştır.

Şöyle ki, Osmanlı yönetimi İslam kültürüyle kendinden önceki Türk devletlerinin devlet kurma tecrübelerini birleştirerek, Din'e dayanan kurumlarla kavramları şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun bir şekilde akılcı bir anlayışla bağdaştırmış ve çağına damgasını vuran güçlü bir devlet kurmuşlardır [Cem, 1986: 50].

Kuvvetli bir dinsel inancın bazı temel toplumsal yapıların varolmadıkları veya gelişmedikleri bir ortamda, bu yapıların yaptıkları görevi kendi üstüne alabileceği gerçeğinden hareketle, İslâmiyet özellikle siyasî yapının ortaya çıkarılmasında önemli bir işlev görerek toplumu siyasî planda pekiştiren bir inanç olmuştur [Mardin, 1997: 69, 70].

Osmanlı imparatorluğunda İslâm'ın devletin ideolojisinden iç ve dış siyasetine, yönetim sisteminden ve kurumlarından hukukuna ve adli teşkilatına; düşünce hayatından kültür ve sanatına; ulemâ ve sufiyye kesiminden sıradan halkın inanç dünyasına varıncaya kadar çeşitli yansımalarını, yorumlanış ve yaşanış biçimlerini görmek mümkündür.

Aynı inanç sistemi içerisinde yer almasına rağmen, söz konusu inanca ilişkin değişik algılama ve yorumlar toplum içerisinde farklı tutum, anlayış, ve değerlerde gruplaşmalara hatta çekişmelere yol açabilmektedir. Nitekim, Türklerin İslâmiyet'e geçişinden sonra şehir medeniyeti dışında göçebe hayat tarzını devam ettiren Türkmen aşiretlerinin İslâmın getirdiği normlara ilişkin anlayış ve uygulamaları farklı olmuştur. Kendi örflerinden ve eski inançları olan Şamanlıktan kalan birtakım hayat tarzlarını yeni inançlarıyla birleştirmişlerdir. Oysa şehirlerde yaşayan seçkinler İslâmı olduğu gibi kabul etmişlerdir. Dinî siyaset bakımından Sünnî ve Abbasi yandaşı bir politika izleyen Selçuklu şehirlerinde ortaya çıkan ve gelişen tarikatlar Sünnî nitelikteydiler [Ateş, 1994: 135; Köprülü, 1994. 95]. Osmanlı'nın kuruluş dönemleri de bir bakıma Merkezde yer alan ve Sünnî İslâmı benimseyenlerle, merkezin dışında yer alan ve heteredoks İslâmı benimseyenler arasında bir çekişmenin yaşandığı tarihlerdir. Hatta bu çekişme daha sonraları da devam etmiştir [Mardin, 1997: 94-95].

Osmanlı dünyasında İslâmî yorumları üreten dört temel kesim olduğu söylenebilir. Bunlar, 1- Merkezî iktidar mekanizması yahut siyasî mekanizma yani devlet, 2- Medreseler ve ulemâ, 3- Genellikle ve çoğunlukla bu ikisinden de bağımsız olan sufi çevreler, yani tarikatlar ve tekkeleri, 4- Çevresel kültür faktörlerinin etkisiyle kendine mahsus, büyük ölçüde mitolojik unsurlara dayanan geleneksel bir kültürün beslediği halk kesimi [Ocak, 2000: 349].

Söz konusu bu dört kesimin her birinin İslâm yorumları üretmede kendi sosyo-kültürel yapı özelliklerinden ve amaçlarından kaynaklanan yöntemleri ve tarzları birbirinden farklı zihniyet dünyaları vardır. Devlet, kendine ve hakimiyet kavramına kutsallık bahşederek merkezî otoriteye ve onu temsil eden Osmanlı hanedanına kutsal bir meşruiyet kazandırır ve otoritesini icra etmede pragmatik amaçlarına uygun düşecek

şeklinde siyaset etme aracı olarak aktif bir fonksiyon görür. Osmanlı sultanlarının bazılarının şu veya bu tarikatın müntesibi olmaları sonuçta bu çevrelerde otoritesinin, gücünün artmasına yaramış, bu çevrelerde yumuşak ilişkiler devlet adına kazançlar sağlamıştır [Ocak, 2000:353]. Böylece zamanla Osmanlı devletinde toplumsal kurumların ve de devlet kurumlarının din kurumuyla iç içe geçmiş olduğunu, ilişkilerinin resmi bir şekil aldığını görmekteyiz. Örneğin yeniçeri ocağı, esnaf kuruluşları, belirli tarikatlara bağlıdırlar [Mardin, 1997: 95]. Bektaşîye tarikatının yeniçerilerin bu tarikata mensubiyetlerinden dolayı önemli etkisi olmuştur. III. Selim den itibaren ise, Mevlevîye tarikatı önem kazanmıştır.

Tarikatların bir kısmının bu şekilde devlet yapısıyla bütünleşmesi sağlanmışsa da zaman zaman resmî ulemanın dile getirdiğinden farklı bir dünya görüşünü seslendirebilmişlerdir. Hatta halk tabakalarının ümeraya ve kapıkullarına karşı direnmelerini sağlayabilmişlerdir [Mardin, 1997: 96]. Tarih boyunca devletin İslâmî anlayışına karşı bu çevrelerden bazı çıkışlar olmuşsa da merkezî yönetim bu çevreleri sıkı bir takibat ve kontrol altına almanın ötesinde bazı ileri gelenlerini idam etmekten çekinmemiştir [Ocak, 2000: 353].

İnanç sistemlerinin bir diğer yönü de örgütlenme biçimleri üzerindeki etkisidir. MARDİN, İslâmiyet'in, ikincil yapılar olarak adlandırılan; fertle devlet arasında kalan ve kendi otorite alanlarında devletin hukukî yetkilerini kullanabilen örgütlenme şekillerini kabul etmediğini ileri sürmektedir. Ona göre, bu durum özellikle şehir örgütlenmelerinde görülmektedir. Nitekim, İslâm toplumlarında şehir, batıda olduğu gibi müstakil, siyasî bir güce sahip, kendi kanunlarını çıkaran ve özel mahkemeleri olan bir birim değildir. İslâm toplumlarında tüzel kişiliğin batıda olduğu gibi gelişmemesi, insanların toplum hayatında etrafında yer alarak kendi amaçları için büyük serbestlikle kullanabilecekleri kuruluşların olmayışı, diğer taraftan dinsel bir örgütlenme ilkesinin zaten toplumun yapı unsurunda yer almış olması, islamî toplumlara çok özel bir şekil vermiştir. En başta devletle fert arasındaki yapılar ortadan kalkmıştır. İkinci olarak toplumsal seyyaliyet çok daha kolay sağlanmaktadır. Üçüncüsü de, Batıdaki bağımsız şehirlerin medeniyetinde gelişmiş olan "iyi şehirlî" fikri İslâm toplumlarında çok farklı bir şekil almıştır. Batıdaki ikincil yapıların oluşturduğu tutum, alışkanlık ve değerler

İslâm toplumlarında yoktur [Mardin, 1997: 74-75]. Nitekim, batıda gelir kaynağı olan zengin burjuvaların şehir halkının bir bölümüne koydukları vergilerin yerine İslâm toplumlarında şehrin gelir kaynağı, vakıflar ve hayırseverlerin yaptığı işlerdir. Batıda hak anlayışı, hak alınır verilmez biçiminde iken, Doğu şehirlerinde hak meşru olarak devletindir. Oysa İslâmî şehirlerde de isyanların çok olmasına rağmen, devletin dışında meşru olarak siyasal güç kaynağı gruplar bulunmadığından mücadele sonunda elde edilen üstünlükler bir sınıfa mal edilemez. Haklar devletin otoritesini eşraf olarak paylaşan kimselere verilir [Mardin, 1997:75].

Mardin, bir inanç sistemi olarak dinin merkez ile çevre arasındaki bağlantı noktaları açısından önemini vurgular. Ona göre, dinin özel önemi “yöneten-yönetilen” ilişkisinin Osmanlı toplumunda almış olduğu biçim bakımından ve dinin batılılaşma ile başlayan süreçte önemi daha çok fark edilecek bir fonksiyona sahip olduğu gerçeğindedir. Din, alt sınıfla bağlantı, yönetilenler için idare şekline bir alternatif ve memur sınıfına karşı bir tampon görevi ifa etmekteydi. Bağlantı işlevine ilişkin olarak din ve dînî kurum, devletin sağlayamadığı bir çok hizmetleri sunmaktaydı. Osmanlı İmparatorluğunda din, yerel toplumsal kuvvetlerle politik yapı arasında aracı bağlantıydı. Bireyler arasında siyasal meşruiyetin ideallerini şekillendiren kültürel fonu sağlamaktaydı. Diğer taraftan da, genelleştirilmiş bir toplumsal denetim kurmanın aracına da sahipti. Bu daha çok, toplumsallaşma sürecinde dinin kazanmış olduğu önemden kaynaklanmaktaydı [Mardin, 1993: 158-160].

İslâm, Osmanlı devletinin resmi ideolojisi durumundadır. Ancak, Tanzimatla birlikte başlayacak, Batılılaşmacı yenileşme hareketlerine karşı; söz konusu hareketin lokomotif durumunda olan Osmanlı bürokrasisi ve aydın çevrelerde belirginleşen, devletin gerilemesinden İslâmı sorumlu tutan eğilimlerinden dolayı, doğacak olan muhalefetin ideolojisi olarak yeni bir siyasî ve fikrî bir hareket, “İslamcılık” ortaya çıkacaktır [Ocak, 2000: 356-357].

Sonuçta, toplumun büyük çoğunluğunca benimsenen inanç sistemi ve buna ilişkin değerler kurumların şekillenmesinde olduğu kadar yönetimde meşrulaştırıcı ve de toplumu mevcut sistemle bütünleştirici fonksiyon görmüştür. Bütünlüğün

sağlanamadığı ve bozulduğu dönemlerde ise, muhalefet unsuru olarak belirmiştir. Osmanlı toplumsal kurumlarının şekillenmesinde ve yönetim anlayışında açıkça etkileri görülen inanç ve değerler, yerel yönetimler konusunda, nitelikleri ve yol açtıkları gelişmeler açısından Batıdakinden oldukça farklı bir süreci ortaya çıkartmıştır.

e. Ekonomik etki

Dönemin maddi koşulları, toplumun ihtiyaçları, İslam kültürü ve göçebe Türkmen gelenekleri ile yoğrularak Osmanlı devletinin XVII. yüzyıla kadar ekonomik düzeninin temel niteliklerini biçimlendirmiştir. Kapsayıcı bir güçlü devletçilik uygulaması, dönemin en önemli üretim faktörü olan toprakta devlet mülkiyetinin temel kural, özel mülkiyetin ise, istisna olması, toplumun yapısına ve kurumlarına şekil vermiştir. Sultanın özel izni olmadan toprak üzerinde hak iddia etmeye ve tasarrufta bulunmaya kimsenin yetkisi yoktur. Bu durum sultanın kesin otoritesini sağlamış, derebeylik yönündeki gelişmelere XVII. yüzyıla kadar fırsat tanımamıştır. Devletçi bir düzenle bireysel ekonomik davranışlar önemli ölçüde sınırlandırılmış, toplum güvenliğine yönelik başıboş eğilimler dizginlenmiştir [Cem, 1986: 53, 54].

Osmanlı rejiminde ekonomik alandaki yapılanma toplumu merkezi kontrol altında tutmaya yöneliktir. Osmanlı rejimi gerçekleştirdiği geniş ve hızlı fetihlerden sağladığı itibardan yararlanarak siyasi kurumları diğer sosyal kurumların başına geçirirken şehirlerde esnaf loncalarının yerine kendi merkeziyetçi ve mutlak eğilimini destekleyecek yeni bir şehir topluluğu meydana getirdi. Osmanlı rejiminde Selçukî devrinden gelen sanayi ve tüccar erbabının iktisadi ve sosyal nüfuzu merkeziyetçi Osmanlı rejiminin “vazifeli” denilen devletten herhangi bir şekilde gelir sağlayan zümreye devredildi. Selçukî devrinin şehirlerin önde gelen şahsiyetleri olan esnaf şeyhleri ve Ahi reislerinin yerini Osmanlı şehirlerinde padişahın tayin ettiği kadı, müftü, müderris, sancakbeyi gibi resmi hüviyetli kimseler aldı. Artık bu dönemde Selçukî devrinden gelen esnaf loncaları varlıklarını devam ettirmekle birlikte kendi sıkı korporasyon kurallarını devam ettirmek imkanını bulamadıkları gibi kâr etme şartlarını da kaybettiler. Bundan sonra servet artık devletin resmi sıfat taşıyan görevlilerinde toplanıyordu. Çünkü bunlar dirlik aldıklarından başka her türlü

tekalüften de muaftılar. Bunlar, “ayan ve eşraf” olarak da anılan kadı, müderris, vakıf hizmetlisi, şeyh, seyyid, imam, hatip, mütekait ümera, müteferrika, çavuş, mukataa emini veya mültezimleri, esnaf reisleri, şehir kethüdası gibi kimselerdi. Bu yapı sayesinde Selçukî devrinde gerçekleşmeyen şehirlerin devletin siyasi gelişmesine hizmet edecek şekilde nüfuz altına alnamaması sorunu Osmanlıda çözülmüş ve Osmanlı rejimi bütün Anadolu şehirlerini merkezîyetçi gelişimi için teminat haline getirmiştir [Akdağ, 1950b: 327-330].

Sistem esnaf ve lonca teşkilatlarından merkezî kontrolün sağlanmasının araçları olarak yararlanmıştı. Bu teşkilatların liderlerinin atanması, esnafın yeni iş yeri açması, ustalık, çıraklık gibi temel meseleler bile sıkı kurallarla merkezî denetim altında idi. Tam bir devlet patronajı görünümünde olan bu sistemden yüksek sermaye gruplarının çıkması mümkün değildi [Öztürk, 1999, 142]. Kadı, Muhtesip, Şeyh, Nakip, Kethüda, Yiğitbaşı, Ehl-i vukuf (Ehl-i Hibre) şeklinde isimlendirilen görevliler esnaf yöneticileri olarak ekonomik alandaki birtakım beledî hizmetlerden sorumluydular [Bkz. Tabakoğlu, 2000, 282].

Osmanlı devleti dînî hedeflerle ekonomik gerekleri uzlaştırarak karşılayan bir düzen getirmiştir. Bu da devletin aktif bir biçimde ekonomiye hâkim olmasını gerektirmiştir. İslam felsefesine adalete uygun toplumu oluşturma gayesi ve aynı zamanda toplumun ekonomik ihtiyaçlarını en yüksek düzeyde karşılayabilmesi ancak bu şekilde gerçekleşebilmektedir [Cem, 1986, 70].

Pratikte de Osmanlı devletinin üretim, tüketim, dağıtım alanlarına müdahale eden, üretim araçları karşısındaki durumu bakımından da sınıf çıkarlarına alet olmayan bir görünümü bulunmaktadır [Doğan, 1989: 107]. Batı toplumlarında olduğu gibi mücadeleler sonucu haklar elde eden burjuva sınıfı mevcut değildir. Özel mülkiyetin ve zenginliklerin kaynağı devlettir ve devlet gerekli ortamı belirler gerekirse müsadere ile sona erdirebilir.

Dolayısıyla, Osmanlı İmparatorluğunda Batıda olduğu gibi piyasa koşullarında oluşan bir sınıf bilinci/yapısı olmayıp, devlet tarafından bahşedilen görevlerle belirlenen

tabaka bilinci yapısı bulunmaktadır [Mardin, 1991a: 67-95; İnalçık, 1990: 30-41]. Vezirden başlayarak en zümrelere kadar inen yönetim hiyerarşisinde kişi servet biriktirme hakkına sahipse de gelecek nesillere intikal ettirme hakkından mahrumdur. Yöneticilerin tüm serveti, öldükten sonra kadı huzurunda tespit edilerek müsadere edilir ve “muhallefat” adıyla kaydedilirdi. Devletin makul gördüğü bir kısmı da evladına bırakılırdı. Bu nedenle yöneticiler servet intikalini sağlayabilmek için vakıf kurumunun esnekliğinden yararlanmışlardır [Barkan, 1993: 237; Öztürk, 1999: 140].

Ekonomik yapılanma içerisinde Osmanlı vergi sisteminin oluşumu, gelişimi ve geçirdiği değişiklikler de devletin teşkilatını ve tabi olduğu hukuk prensiplerini etkilediğinden Osmanlı idare tarihi bakımından önem taşımaktadır. Öyle ki, Osmanlı yönetiminde bütün devlet kurumları vergi işi ile doğrudan ilişkilidir. Devlet mekanizmasının bu şekilde karakter kazanmasında devlet hizmetinde çalışanların büyük bir çoğunluğuna hazineden nakit akçe verilecek yerde reyanın üzerinde bulunan vergilerden maaş tahsis edilmesi rol oynamaktadır [Akdağ, 1950a: 538].

Diğer taraftan, devletin narh sistemi, piyasa denetimi, esnaf kontrolü gibi ekonomik hayata aktif olarak katılması ve ekonomiyi bütün olarak elinde tutması sosyal güvenliğin gerçekleştirmesinde başlıca etkindir. Miri sistemin bozulması bu görevlerin yerine getirilmesini başı boş ellere bırakarak sistemi yozlaştıracaktır [Cem, 1986: 110].

Üretim, merkezî anlayışla kesin kurallara bağlanmıştı. Malın kalitesi, fiyatı, arz ve talep dengelerine göre oluşmuyordu. Narh kurumu ile, devlet temel malların standart kalitesini ve fiyatını belirliyordu. XVI. Yüzyılda Avrupa’da arz-talep dengesine göre belirlenen fiyat-kalite standardizasyonuna karşılık bu merkezî anlayışın ısrarla sürdürülmesi, klasik sistemin çöküşünün en temel sebeplerinden biri olarak görülmektedir. Devletin kontrolünde olan fiyatlarda kâr’a da %10-%20 gibi bir sınır konulması ticari sermayenin büyümesini de engellemiştir [Öztürk, 1999, 141]. Narh sistemi klasik dönem Osmanlı tarihinde fiyat politikasının esasını oluşturmuştur. İslâm iktisadî anlayışının “eksik rekabet şartlarında fiyatlara müdahale edilmesi gerektiği ilkesi”nin Osmanlı iktisadî düşüncesine ve uygulamasına bir yansımasıdır. Tekelci eğilimlerin etkisinin giderilmesinin amaçlandığı bu sistemde özellikle ziraî arz

şartlarının çok değişken olması nedeniyle zaman zaman tespit edilen fiyatlarda da değişikliklere gidiliyordu. Buna kadıların başkanlığında kurulan bir komisyon karar vermekteydi [Tabakoğlu, 2000: 295].

İktisadî gücün merkezî anlayışla denetlenmesi, para ve fiyat politikasında da açıkça görülmektedir. Darphaneler üzerinde kesin bir merkezî kontrol sağlanarak, paranın bölgesel rayicinin bile merkezden belirlenmesi, biri piyasa ve diğeri de resmi olmak üzere iki ayrı rayicin ortaya çıkmasına ve böylelikle para politikasının en sakıncalı yönlerinden birinin oluşmasına neden olmuştur [Öztürk, 2000: 141, Bkz. Dip not: 38]. Bütün geleneksel ekonomilerde olduğu gibi Osmanlı ekonomisinin de dayanağı olan madenî para sisteminde esas olan, niteliği altın ve gümüş olan paranın mübadele aracı olarak kullanılması, bu tür madenlerin eşya olarak kullanılmasının en aza indirilmesidir. Bu sistemde uygulama, günümüzdeki para politikalarından farklıdır. Eğer söz konusu sistemde bir para politikasından söz etmek gerekirse, bunda amaç, para arzının mübadele hacmine cevap verecek yeterli seviyede olmasının sağlanmasıdır [Tabakoğlu, 2000: 262].

Osmanlı ekonomisinin güçlü bir merkezî devletin kesin kontrolü altında sabit pazar ve üretim seviyesine sahip tipik bir orta çağ ekonomisi olduğu görülmektedir [Öztürk, 1999: 142, Bkz. Dip not: 45]. Ancak, toplumda belli bir potansiyel gücü elinde bulunduran tüccar ve zanaatkarların esnaf birlikleri aracılığıyla denetimini elinde bulunduran devlet böylelikle bu gücün etkisini kırmaktadır. Bu nedenle batıda, ortaçağda görülen tüccar zümresince kurulan şehir cumhuriyetlerine rastlanmaz. Şehirlere tüzel kişilik tanınmamış olması da batıda olduğu gibi tüccara dayalı kapitalist oligarşilerin doğmasını engellemiştir [Doğan, 1989: 108]. Geleneksel monarşilerde taşra yönetiminde ve kentlerde ekonomik ağırlığı artan yeni sınıfın mevcut iktidar sahibi zümrelerle birlikte iktidarı paylaşması şeklinde gerçekleşen “yönetime katılma”, uzun mücadeleler ve sosyo-ekonomik gelişmeler sonucu mahalli idarelerin ortaya çıkışı ile gerçekleşmiştir. Batı Avrupa’da ticaretin gelişmesi ve üretimde artışla birlikte ekonomik gücü artan yeni sınıfların yani tüccar-burjuva sınıfının siyasal güçlerini kabul ettirmesi, geleneksel yönetici olan toprak soyluların kentlerin yönetimini bu yeni sınıfa terk etmeleri zorunluluğunu doğurmuştur [Ortaylı/Tekeli, 1978: 3].

Osmanlı ekonomik düzeninde esnaf birlikleri, şehir halkının önemli bir kısmının demokratik siyasî katılım araçları olarak görülmekte ise de, Batının esnaf birliklerinden farklı fonksiyonları olmuştur. Çünkü merkezî otoritenin zayıf olduğu feodalite çağında Batı esnaf birliklerinin varlıklarını koruyabilmeleri için siyasî güçle cihazlanmaları gerekmiş, feodalitenin yıkılışından sonra oluşan yeni düzende de bu birlikler çıkarlarını siyasî iktidarları sayesinde korumuşlardır [Tabakoğlu, 2000: 286]. Osmanlıda esnafın siyasî güç olarak belirişi özellikle kuruluş dönemlerindedir. Devletin teşkilatlanması ile birlikte merkezî düzenin korunmasında ekonomik anlamda denetim görevi ile yüklenmişlerdir.

III. Selimden itibaren başlayan yenileşme hareketlerinden sonra toplumun tüketim alışkanlıklarında meydana gelen değişme yerli tüketim kalıplarına uygun üretim yapan esnaf üzerinde yıkıcı bir etki doğurmuştur. Yeniçeri Ocağının kaldırılması bir yandan üretim tarzını yeni askerî yapıya uygun hale getirirken bir yandan da Yeniçerilere bağlı esnaf gruplarını etkisiz hale getirmiştir [Tabakoğlu, 2000: 288].

XVIII. yüzyılın sonlarına gelindiğinde Avrupa tüccarlarının imtiyazları hakları ve himayelerine rağmen Osmanlı devleti, 20-25 milyonluk nüfusuyla ekonomik açıdan kendi kendine yetebilen bir iktisadî birim oluşturuyordu. Avrupa ile yapılan ticaretin hacmi ülkenin toplam üretim ve tüketim hacmi yanında oldukça sınırlı kalmaktaydı. Ancak, Avrupa'da gerçekleşen sanayi devrimi bu konuda Osmanlı devleti açısından önemli bir sonuç ortaya çıkarıyordu ki, bundan böyle artık Osmanlı için, sanayi ülkelerine hammadde ihraç eden ve bunlardan mamul madde ithal eden bir ülke olma süreci başlamıştı [Tabakoğlu, 2000: 255, 256].

Sanayileşmenin ortaya koyduğu gelişmelere gelinceye kadar, Osmanlı ekonomik düzeninin yönetim ile ilişkisi bakımından; Osmanlı yönetim sisteminin oluşumuna yönelik, serbestçe oluşan ekonomik bir yapılanmanın etkisinden ziyade, yönetimin merkezî anlayışının etkisiyle ortaya konan ekonomik kurallar ve örgütlenmelerden söz edilebilir. Bu tür bir yapılanmanın da yine merkezi güçlendirmeye hizmet ettiği görülmektedir. Dolayısıyla batıda şehir yönetimlerinin temelinde yer alan ekonomik güce dayalı sınıfsal gelişmelere Osmanlı yönetiminde rastlanmaz.

2. Devlet Anlayışı

Osmanlı devletinde yönetim kültürüne temel olan anlayışı ortaya koyabilmek için yönetim olgusunun dayandığı “devlet” kavramının Osmanlıda nasıl algılandığının bilinmesi gerekir.

Nitekim bu bağlamda, Osmanlılarda “devlet” kavramına fonksiyonları açısından verilen anlamın günümüzdeki anlamından oldukça dar ve de farklı olduğu belirtmek gerekir. Toplumun tüketim ihtiyaçlarını karşılayacak tedbirleri almak, iç ve dış güvenliği sağlamak, adaleti tesis etmek o dönemde devletin temel fonksiyonları arasındadır. Devlet Osmanlılarda ve hatta daha önceki Türk devletlerinde bu günkü gibi soyut, hukuki kişiliği olan kamu müesseselerini değil, daha çok güç sahibini tanımlamaktadır. O dönemlerde devlet, çevresel faktörlerin ortaya koyduğu bir zorunluluk sonucu olarak toplumu egemenliğiyle kontrolü altında tutan mutlak, merkezi bir güç olarak belirmiştir [Yalçındağ, 1970: 21; Berkes, 1969: 41].

Osmanlı devleti kendisini meydana getiren tarihsel süreç içindeki pratik ihtiyaçlar yanında geleneksel ve dinsel amaçlardan da yararlanarak oluşturduğu bütünü devlet anlayışı olarak ortaya koymuştur. Özellikle dinin Osmanlı devlet anlayışında önemli bir yeri vardır. Osmanlıda din ile devlet bir bütün olarak algılanmış ve “din-ü devlet” olarak zikredilmiş, dinî hedeflerle devlet hedefleri aynileştirilmiştir. Bu durum sonuçta devlete ilişkin kurumların ve kuralların dinin ölçülerine göre şekillenmesine ve devletin genel karakterine etkide bulunmuştur.

Devlete, dinin kudsiliği ve ebediliğinde olduğu gibi “ebed müddet” olarak bakılmış, devlete itaat, Allahın tayin ettiği kaza ve kadere teslimiyet olarak anlaşılmıştır [Güngör, 1989: 138-139; Turan, 1979: 338]. Söz konusu anlayış devlet ile halk ilişkilerine de yansımıştır. Devlet karşısında tebaa “vedia-i ilahiye” olarak kabul edilmiştir. Devlet yöneticilerinin tebaaya adaletle muamelede bulunmasına ve bütün devlet düzeninin adalet üzerine oturtulmasına azami gayret gösterilmesi bu nedenledir.

Yusuf Has Hacip, Nizamülmülk, Nasirüddin Tusî, İmam Gazalî, İbni-i Haldun, Kınalızade Ali, Katip Çelebi, Koçi Bey, Kitab-ı Müstetab yazarı, Naimâ, ve Defterdar

Mehmet Paşa gibi bir çok düşünür ve devlet adamlarının eserlerinde de açık bir şekilde görülen “adalet” anlayışında devletin temeli (esâs-ı devlet) olarak görülür ve toplumun refahı, huzuru ve devletin ekonomik verimliliği ile bu esasın arasındaki sıkı ilişki daire-i adalet olarak da adlandırılır: 17. yüzyılın önde gelen şairlerinden biri olan Nabî (1642-1712) bu görüşü “Hayriyye” adlı eserinde nazım yoluyla şöyle dile getirir: “Mülk durmaz eğer olmazsa ricâl / Lazım ammâ ki ricâle emvâl / Olmasa adl re’âyâ durmaz / Adl’dir asl-ı nizâm-ı âlem / Adl’dir asl-ı nizâm-ı âlem / Adlsiz saltanat olmaz muhkem” [Yorulmaz, 1996: 319-320; Ülgener, 91: 104].

Osmanlı devletinin İslâm dininin ilkeleri ışığında tebaası üzerinde “koruyuculuk” görevi vardır. Bu görev kendisinden önceki Türk devlet anlayışında da görülen “devlet baba” deyimini ile ifadesini bulmuştur. Devlet ekonomik ve sosyal çıkarlarını “koruyuculuk” ve “adalet” görevlerinin gereği olarak birleştirmeye çalışmıştır.

Padişahın tebaa karşısındaki tavrı ile devlet, tarihteki mutlak monarşilerden daha farklı temellere dayanır. Devletin iktisadî hayattaki müdahaleciliği esas üretici mevkiinde bulunan halk kitleleri olan reâyâyı himaye etmeyi hedef almıştır. Bu siyaset; şehirlerde özecliğe sahip komün idarelerinin (beledî sistem) kuruluşuna meydan vermemek, tüccarların tekelleşmesine karşılık esnaf ve zanaatkar loncalarını desteklemek, köylerde ise, devletle köylü arasında feodal yetkilerle donatılmış herhangi bir kişiyi ya da zümreyi sokmamak ve keyfi vergilendirmeden kaçınmak şeklinde kendini gösterir ve temelinde Türklerin tâ Orta Asya’dan gelen Hakanın tebaanın “Baba”sı olduğu yolundaki felsefenin İslâm Hukukundaki “Hisbe” kurumuyla kaynaşarak yol açtığı “Kerim Devlet” anlayışında yattığı söylenebilir. Her ne kadar 16. yüzyıldan itibaren özellikle “iltizam” uygulamasıyla ezildiği, merkezin taşradaki “mütegallibe”ye karşı etkili olamadığı bir gerçek ise de, bu durum daha çok devletin genel olarak gerileyişi toprak ve ticaret sisteminin bozuluşu ile ilgilidir [Mardin, 1997: 106-113; Çalık, 1989: 8].

Osmanlı devlet anlayışı çerçevesinde, dînî hedefler etrafında devlet ve milletin bütün olması, toplumsal ve ekonomik örgütlenmeye de yansımış, düzen devletin merkezi birliği üzerine oturtulup, onun gücü ile işletilmeye çalışılmıştır. Devlet bu işleyişi

bozabilecek bütün girişimlere başından set çekmiştir. Bunun sonucunda batıdaki eşitsizliği doğuran sınıfsal farklılıklar ortaya çıkamamıştır. Düzen içerisinde onu sarsabilecek muhalif hareketler hoş karşılanmamış ve isyan olarak algılanmıştır. Zaten bu tür hareketler söz konusu bütüncül sistemin mantığına da terstir.

Devlete kutsal ebedî bir kurum olarak bakan Osmanlı devlet adamları kanun ve nizamı muhalefete, düzeni bozucu davranışlara şiddetle karşı gelmişlerdir. Bu tür davranışları Kur'an-ı Kerim'in insan öldürmekten daha büyük bir kötülük olarak gördüğü "fitne" ile aynı değerde görmüşlerdir [Bakara Suresi, 191, 217]. İşte bu nedendir ki, taht kavgasıyla devlet nizamına "fitne" düşmesin diye "kardeş katli"ne cevaz verilmiştir [Meriç, 1981: 60; Turan, 1979: 338].

Osmanlı devletinde iktisadî, idarî, sosyal fonksiyonları belirleyen hatta var veya yok olmasına karar veren hep devlettir. Bütün güçler hep devletten çıkmakta ve onu yaşatmaya ve yürütmeye yönelmektedir. Bunun gerekçesi "Nizam-ı Alem"dir. Padişahın en basit köylüye kadar toplumun bütün kesimleri için aynı ölçüde belirleyici bir gerçektir ve bu gerçek uğruna yok edilme konusunda söz konusu kesimler arasında ayırım yapılmaz [Doğan, 1989: 156, 157].

Osmanlı devlet algılaması içinde egemenlik anlayışının da önemli bir yeri vardır. Bu anlayış devletin ve yönetiminin meşrulaştırılmasında kullanılmıştır. İslâmî tanımadan önceki Orta-Asya egemenlik anlayışı ile İslâmın egemenlik anlayışının belli ölçüde kaynaşmasından doğduğunu görmekteyiz. Sonuçta her ikisi de dinsel kaynaklıdır [Mumcu, 1985: 33]. İslâmî anlayış ve geleneksel Türk devlet anlayışının egemenliğin meşrulaştırılmasında kullanılması açısından, devrin şartlarına göre bu iki anlayıştan birinin diğerine ağır bastığı görülmektedir.

Eski Türklerin iktidar, hakimiyet ve devlet gibi kavramların yerine "kut" kavramını kullanmışlardır. Mutluluk anlamı yanında kutsiyet manası da taşıyan bu kavram kutadmak fiili ile "devlet yönetmek" anlamına da gelmektedir. Kaşgarlı Mahmut "kut" kavramını devlet anlamında kullanırken, Yusuf has Hacıpin "Kutadgu Bilig" adlı eseri "Devlet Yönetme Bilgisi" demektir. Kut kavramında ilahî ve kudsî bir mananın

bulunması devlete kutsallık izafe edildiğini göstermektedir. Bu inancın gereği, devletin başında bulunan Han, kağan veya başka bir unvanla anılan siyasî iktidara sahip kişi aynı zamanda yeryüzünde Tanrı'nın temsilcisi ve halkın da hâmisidir [Taşdelen ,1997: 29, 64]. Kimin siyasî iktidara, yani Tanrı tarafından verilen "kut"a sahip olduğu bakımından Türk devletlerinde yaygın tatbikata bakılacak olursa, aday olarak hanedan üyeleri arasından birine hak edilmesi prensibine bağlı olarak sahip olunabildiği görülmektedir. Hak edilmesi ise, Hakan adayının "töre" prensiplerini en iyi uygulayabilecek kişi olduğunu ispat etmesi ve bu konuda siyasî ve ictimâî güç odaklarınca mutabakata varılmış olmasıdır. Bu bakımdan meşruiyyetin kaynağı esasta Tanrı, müşahhas açıdan ise töredir [Öztürk, 1999: 135].

Türk devlet geleneğinde, devlet hanedan üyelerinin ortak malıdır ilkesi geçerli idiyse de tahtın hanedanın hangi üyesine ait olacağı konusunda bir gelenek mevcut değildi. Diğer bir ifadeyle, iktidara gelecek kişinin iktidara geliş yolunu kesin olarak belirleyen bir kural yoktur. Zaman zaman, hükümdarın ölümü halinde en büyük oğlunun onun yerini alması, ailenin en yaşlı üyesinin hükümdar tayin edilmesi gibi temayüllerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bununla birlikte beylikler döneminde, "Ulu bey" adı verilen devlet reisinin tayini genellikle devletin ve beyliğin ileri gelenlerinin bir hanedan üyesine biat etmesi suretiyle gerçekleşmekteydi. Osman Gazinin bey seçilmesi de bu şekildedir. Beylerin nevbet adı verilen mızıkâ takımları, tuğ ve sancakları, adlarına hutbe okutup, para bastırmaları birer egemenlik sembolleriydi [Yücel, Belleten, C.52: 809].

Devletin hanedanın müşterek malı sayılması ve devletin idaresinin aile arasından seçilen bir reisin idare etmesi Büyük Selçuklularda olduğu üzere Anadolu beyliklerinde de görülmekteydi. Bu anlayışta ailenin diğer fertlerine valilik ve geniş iktalar verilmek suretiyle devlete iştirak hakları tanınmaktaydı. Bu usul ülkenin her tarafında hanedan otoritesinin hissettirilmesini sağlıyordu. Vali olarak gönderilen hükümdar çocukları gittikleri yerlerde merkez örgütüne benzer yönetim müesseselerine sahip olmak suretiyle bölgelerinde bağımsız hareket imkanını kazanabiliyorlardı. Osmanlıların ilk zamanları dahil bütün beyliklerde bu yöntem izlenmiştir [Yücel, Belleten, C. LIV: 807].

Birtakım kitabelerde beyleri niteleyen ibarelerde, beylerin Allah'ın yeryüzündeki gölgesi olarak zikredilmesi, sultanlığın kendilerine Allah tarafından verildiğinin ve Allah tarafından kendilerine verilen yetkiyle reayayı güven içinde tutmakla görevli kıldıklarının bir işaretidir. Yine adil sıfatı ile anılmaları ve ümmetin sahibi kabul edilmeleri de bu anlayışın bir neticesidir. Nitekim, Adına hakkedilmiş bir kitabede Karamanoğlu beylerinden biri "Sultan-ı A' zam, Zillullahi fi'l-alem" (En büyük Sultan, Yeryüzünde Allah'ın gölgesi, bir başka kitabede Saruhan beyinden "Sultan-ı A'zam Malik-i Nikabu'l Ümem" (En büyük Sultan, ümmetinin sahibi), Aydınoğlu beyinden "Emirü'l-Kebir ve'l-alim ve'l-adil" (Büyük, adil ve alim bey), Menteşoğlu beyinden "Emir-i Muazzam, Sultan-ı Mükerrerem, Malik-i Rikabi'l-Ümem" diye sözedilmiştir [Yücel, Belleten, C. LIV: 807-808].

Osmanlıların soylarının Oğuzların kayı boyuna dayandığı şeklindeki egemenlik dayanağı yanında egemenliğin doğrudan doğruya Allah tarafından mübarek bir şahsiyet vasıtasıyla Osman'a bağlanmış olduğu anlayışı da bulunmaktadır. Bu anlayış, Osman Gazinin görmüş olduğu rüyayı Şeyh Edebali'nin Allah tarafından cihan hakimiyeti verildiği şeklinde tefsir ve tebşir etmesi şeklindeki rivayetine dayanmaktadır. Aslında bu rivayet eski Türk geleneğindeki Hakan ve Şaman arasındaki ilişkiyi hatırlatmaktadır. Zamanla Osmanlılarda devlet ve hükümdar anlayışı daha İslâmi bir karakter kazanmıştır. Mekke ve Medine'nin alınmasından sonra eski hilafet anlayışı Osmanlı padişahlarının şahıslarında tekrar canlanmıştır. Önceleri İslam aleminde siyasi nüfuz ve kudret kaynağı Abbasi halifeleri soyundan birini halife sıfatıyla alkoymak ve Medine'yi elde tutmak iken Fatih Sultan Mehmet'ten itibaren gaza yani mukaddes harp siyasi nüfuz ve kudret kaynağı haline geldi. "Gazi" ve "Mücahit" unvanları bu dönemden itibaren diğer İslam ülkelerinde de yaygınlık kazandı. Yavuz Sultan Selimin Memlûklülere karşı zafer kazanmasıyla (24 Ağustos 1516) "Hadim'ül Haremeyn-iş-Şerifeyn "(Mekke ve Medine'nin Hadimi) unvanını aldı. Hilafet alametleri sayılan kutsal emanetler de İstanbul'a gönderildi. Ancak bu dönemde artık İslam aleminin üzerinde İmam ve Emir'ül Müzminin olarak bir tek halife görünüşü yer almamaktaydı. Her Müslüman sultanı şeriatın koruyucusu olarak "halifetullah" unvanı kullanabilmekteydi [İnalçık, 1958: 68, 69, 70].

Kanuni Sultan Süleyman'dan itibaren Osmanlı padişahları için Halife-i Ruy- Zemin (Dünya Halifesi) ve Halifet'ül- Müslimin (Müslümanların Halifesi) unvanları yerleşmiştir. Osmanlılar 1774'de Rusların baskısı ile Müslüman Kırım Hanlığına bağımsızlığını tanımak mecburiyetinde kalmaları sırasında Padişahın hanlıkla dini bir bağın kalmasını sağlamak amacıyla "Halifet'ül Müslimin" sıfatını ileri sürmesi ve yine II. Abdülhamid döneminde ve sonrasında hilafet sıfatının siyasi maksatlarla kullanılmasıyla o zamana kadar bu sığata yüklenilmemiş nitelik kazandırılarak bütün Müslümanların dini reisi şeklinde siyasi otoriteden soyutlanmış oldu. Osmanlı Padişahı'nın Yavuz Sultan Selimden sonra Kemal paşazade ve Ebu's- Suud gibi nüfuzlu şeyhülislamların katkısıyla hükümdarlık ve devlet anlayışı daha çok şeriate uygun hale getirilmeye çalışıldı [İnalçık, 1958: 68, 69, 70].

Osmanlı'da siyaseten katli uygulaması da, kesin bir biçimde egemenliğe sahip olabilmenin ona hiç kimsenin ortak edilmemesi suretiyle mümkün olabileceği anlayışına dayanmaktadır ki İslam'daki egemenliğin bölünmezliği anlayışının bir tezahürüdür. Bu anlayışın uygulamaya konulmasıyla hükümdarlık tahtına oturan egemenliği kişiselleştirmekte ve artık yavaş yavaş ülüş sistemi de ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Oysa ülüş sistemini ortadan kaldırmak amacıyla kardeş katline göz yumulması ne İslâmî anlayışa ne de orta-asya geleneğine uymaktadır [Mumcu, 1985: 41].

Kanuniden sonra egemenlik hakkının kişiselleştirilmesi doruğa çıkmıştır. Ülüş sisteminden vazgeçilmiştir. II. Selim devrinde artık padişah oğulları valiliğe gönderilmemektedir. Sadece en büyük erkek evlada bu hak tanınmıştır. Dolayısıyla egemenliğe sadece en büyük erkek evladın ortak olabileceği kabul edilmektedir. Böylelikle o güne kadar görülmeyen yepyeni bir sistem yani "veliahtlık" ortaya çıkmaya başlamaktadır [Mumcu, 1985: 44].

Mehmet'ten sonra en büyük şehzadenin sancağa vali gönderilmesi geleneği de terk edilmiştir. Artık egemenliğin bölünmezliği ilkesi Orta-asya anlayışının yerini almıştır. Kişisel egemenliğe ortak olabilecek hiç kimsenin bırakılmaması anlayışı yerleşmiştir. I. Ahmet'le birlikte Devletin yıkılışına kadar egemenlik Osmanlı hanedanına aittir ve onu

kullanma hakkı hanedanın en yaşlı erkek üyesidir. Devlet kudreti onun şahsında somutlaşmaktadır. Ayrıca Yavuz Selimden itibaren halifelik alametleri de taşıdığından dini ve dünyevi otorite kendisinde toplanmıştır [Mumcu, 1985: 45].

Sonuç olarak, devlet anlayışı ve devlet iktidarında belirginleşen egemenliğin kullanılmasındaki birlik, bütünlük algılaması yönetimin merkeziyetçi bir anlayışla düzenlenmesi sonucunu doğurmuştur. Devlet iktidarına yönelik muhalefet anlayışı meşru görülmediği gibi bunu ortaya çıkartacak ortam da tanzimata kadar mevcut değildir. Diğer taraftan yerelleşme yönündeki gelişmeler de bütüncül mantığa ters görülerek kuşkuyla karşılanmıştır.

a. Devlet Anlayışında Bürokrasinin İşlevi

Osmanlı yönetim sistemi içerisinde yönetim kültürünün belirlenişinde bürokrasinin önemli bir rolü olduğunu vurgulamak gerekir. Osmanlı İmparatorluğunun yükselme dönemlerinde “kul sistemi”nin merkezi otoriteyi güçlendirmeye yönelik önemli bir unsur oluşturduğu görülmektedir. Osmanlılardan önceki İslâm devletlerinde de buna benzer sistemler bulunmakla birlikte bu sistemden merkezi otoritenin sürdürülmesinde etkinlikle yararlananlar Osmanlı hükümdarları olmuştur. Bu sistem iki kaynaktan beslenmektedir; 1. Devşirme yöntemiyle sağlanan çocuklar 2. Harp esirleri, para ile satın alınan esirler ve tâbi hanedanların rehin olarak gönderdikleri çocuklar [Yalçındağ, 1970: 23]. Padişah ile kullardan oluşan sivil bürokrasi arasındaki ilişki ve yönetimin diğer unsurlarından yola çıkılarak Osmanlı bürokrasisinin “patrimonyal” [Heper, C.D.T.A.: C.2/295] karakterde olduğu, genellikle kabul edilen bir görüştür. Patrimonyal otoritenin belirgin özelliği; “...karşı gelinmez normlar sisteminin kutsal sayılmasıdır... Bu sistem, “fonksiyonel” yerine “kişisel” ilişkiler çerçevesinde hüküm süren efendinin, kısıtlanmamış keyfilğini ve lütuflarını beraberinde getirir.” [Weber, 1993: 253]; Patrimonyal sistemde otoritenin ve egemenliğin kaynağı sözleşme değil gelenektir. Buna paralel olarak ülke ve devlet yöneticinin özel mülkü sayılır. Patrimonyal siyasal sistemde, ast ile üst arasında kişiselliğin ağır basar, siyasî ve idarî yöneticilerin takdir hakları geniştir, yönetilenler katında merkezî otoritenin “devlet

baba” niteliğini korur ve siyasal yöneticiler açısından tüm devlet örgütü kişisel amaçlar için kullanılabilir [Heper, 1979: 110].

Osmanlı devlet yapısını Weber’in geleneksel otorite ideal tipine karşılık düşen patrimonyal bürokrasi yaklaşımı çerçevesinde bir çok yazar çözümlenmeye çalışmıştır. Nitekim Heper’e göre, saltanatın bir büyük aile olarak görülmesi, yönetici zümrelerin, aile reisinin (padişahın) kulları ve büyük evin (saltanatın) işlerini gören hizmetkarları olarak düşünülmesi sözü edilen siyasal yapıya patrimonyalizm denmesine neden olmuştur. [Heper, 1990: 142; Heper, 1973; Heper, 1977] Ayrıca, patrimonyalizmi desteklemek üzere, “Otoritenin geleneksel niteliği ve padişahın şahsında toplanması (devlet- sultan özdeşliği), kul sistemi dolayısıyla idarî memurların padişaha kişisel bağlılıkları ve bu statülerinin bir lütuf olarak verilmesi, merkez-kenar karşıtlığı ve merkezde sultanın, ülkenin sahibi olarak ortaya çıkması, örfi hukukun son derece gelişmiş olması, devlet ile uyruklar arasında yer alabilecek her türden siyasal-iktisadî gücün ortaya çıkmasına izin verilmemesi” gibi Osmanlı yönetim düzeninde yer alan unsurlardan yararlanılmıştır [Bkz. Mardin, 1998; 1978; Berkes, 1978].

Nitekim bunlardan biri olan kul sistemi yoluyla eski Türk aileleri önemli devlet hizmetlerinden çekilmiştir. Türkler daha çok kadılıklara ve dini makamlara getirilmişlerdir. Yürütme hizmetleri ise, padişahın iradesine bağlı kullardan meydana geliyordu [Mumcu, 1985: 43]. Böylece Hıristiyan çocuklarından “ümera” yetiştirme geleneği, XIV. yüzyılın sonlarından itibaren gelişerek Selçukî devrinin Osmanlı rejimine devrettiği aristokrat ümera sınıfı ortadan kaldırmış yerine sosyal itibardan mahrum Osmanlı ümerası doğmuştur. Böylece merkezîyetçi rejimin gelişmesine yönelik bir engel de ortadan kalkmış bulunuyordu [Akdağ, 1950b: 356].

Yükselme dönemi bürokratik yapısını belirleyen temel bir unsur olarak karşımıza çıkan kul sisteminin, ortaya çıkardığı sivil bürokrasi kanadının padişah karşısında etkin bir güce sahip olmamasına karşılık askerî yapılanma içindeki yeri (kapıkulları) önemli bir güç durumundadır. Hatta bu güç zaman zaman kendi menfaatleri doğrultusunda siyasî iktidarı belirleyen bir konuma dahi gelebilmiştir.

Oysa, gerçekleştirilen örgütlenmenin sonucu olarak, padişaha / merkeze, toplumdan / çevreden, onun siyasi otoritesini sınırlandıracak herhangi bir “özgürlükçü muhalefet hareketi” gelişmemiştir. Devletin ideolojik yapısı, batıda modernizm ile başladığı şekli ile yeniden tanımlanamamıştır. Yani hükümdar ona bağlı bürokratları ile teba’ üzerinde egemenlik üretmiş, tebaada bunu kabul etmiştir [Reyhan, 1996: 82].

Devletin sosyal ve siyasî yapısından ayrı düşünülmeylecek olan, genel karakteristik vasfı dönemin tüm merkezîyetçi devletleri için de geçerli olan katı bir hiyerarşik ve bürokratik bir yapı göze çarpmaktadır [Çalık, 1999: 10]. Özellikle bu dönemde görevler bakımından görünüm şu şekildedir; Osmanlı yönetiminin dört temel unsuru kabul edilen “İlmiye”, “Mülkiye”, “Seyfiye” ve “Kalemiye” içerisinde “İlmiye” dışındakiler kul kökenli kimselerin egemenliği altında bulunuyordu. İlmiye içerisinde yer alan din, yargı, eğitim, beledî görevler ise başta Türkler olmak üzere daha çok kul taifesi dışındakilerin elindeydi. “Mülkiye” sınıfı bu dönemde Enderun’da eğitim görerek liyakatlerine göre sadrazam, vezir, beylerbeyi, sancakbeyi gibi üst düzey kamu yöneticileri haline gelen kullardan oluşmaktaydı. “Seyfiye”, yönetim kademesi dışındaki askeri personelden, “Kalemiye” ise, kayıt ve yazışmaları yapan asıl bürokratik tabakayı meydana getiriyordu.

Kalemiyenin üst düzey görevlerini “Menasib-i Sitte” denilen Nişancılık, Başdefterdarlık, Şıkkı sanî ve Şıkkı salis defterdarlıkları, Reisü’l küttâblık ve Defter eminliği oluşturmaktaydı. Bu üst düzey görevlerde bulunanlara “Hacegan” deniliyordu. Haceganlıktan vezirliğe yükselme olanağı bulunduğu huceganlık önemli bir makam olarak kabul edilmekteydi.

Kalemiye yapılan işler bakımından üç görev alanına bölünmüştü. Birinci grupta, yöneticilere ve memurlara gönderilecek emir, ferman ve talimatları hazırlayan katipler bulunmakta ve bunlar Reisü’l küttab’ın emri altında çalışmaktaydılar. İkinci grup, devletin gelir ve giderlerini tutmakla görevli memurlardan oluşmakta ve bunlara da Defterdar nezaret etmekteydi. Üçüncü grupta ise, Kamu düzeni ve ülke güvenliği ile uğraşan personelin atanması ve maaşlarına nezaret eden katipler bulunmaktaydı. Bunlar

da Nişancıya karşı sorumluydular. Nişancı, örfi hukuk alanında uzman olması gerekli görüldüğü için çoğu zaman ulema arasından seçilirdi [Eryılmaz, 2000: 226].

Osmanlı imparatorluğunda yükselme döneminde gerek bürokrasiye eleman yetiştirme aşamasında gerekse bürokrasideki terfilerde liyakat ilkesine oldukça fazla önem verilirdi. Enderun'da sıkı bir eğitimden geçirilmek üzere titizlikle ayrılan çocuklar burada bir sınıftan diğerine yükselmek için liyakat göstermek zorundaydılar.

Enderun Osmanlı imparatorluğunda bir mektep vazifesi görmüştür. Enderun mektebi Osmanlı yönetici zümresinin kültürünün doğup geliştiği bir yerdir. Başlangıçtan beri hıristiyan çocuklarından devşirilenlerin seçkinleri enderun hizmetlerine diğerleri kapıkulu ocaklarına gönderilirdi. Sıkı bir disiplin ve adb-ı muaşeret ile eğitilen devşirme çocukları için enderundan biruna çıkmak bir tür memuriyet ve dış görevle taşraya atanmak anlamına geliyordu. Buradan 60 sadrazam, 3 şeyhülislam, 23 kaptan paşa yetişmiştir [Ortaylı, 1979: 142]. XVI. Yüzyıldan sonra devşirme usulünün kalkmasıyla enderuna köleler alınmaya başlamış hatta bir çok önemli aileler şeref bulmak fikriyle çocuklarını köle diye saraya satmışlardır. Bu hile anlaşılınca padişahlar zedegan takımından gençlerin kaydedilmemesini emretmişlerdir.

Kul sistemi, Osmanlı imparatorluğunda XIV. yy.dan XVI.yy.un ikinci yarısında devşirme usulünün kalkmasına kadar Osmanlı sivil bürokrasinin en önemli kaynağı oldu. Ayrıca bu dönemde Devletin merkezi gücünü artıran bir unsur olarak işlev gördü. Kullardan oluşan ve doğrudan merkezde padişaha bağlı kapıkulu ordusu ise (yeniçeri) zamanla II. Mahmut tarafından kaldırılana kadar merkezi güçlendirmek yerine, kendileri iktidar karşısında bir güç grubu haline dönüştüler.

Tanzimattan önce Osmanlı bürokrasisinin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir [Çalık, 199: 10]: 1- Astların, üstlerine karşı katı bir itaatle mükellef olduğu katı bir hiyerarşik düzen mevcuttur. 2- Siyasî sisteme paralel olarak bürokraside de “şahsîlik prensibi ağır basmaktadır. 3- Bürokrasinin teşkilat yapısını belirleyen kendine has ayrı bir kurallar bütününe çoğu zaman rastlanmaz. Esas olan umumî din (şer’î)hukuku ve bilhassa “an’ane”dir. Ancak, “an’ane”ye en katı yazılı kurallardan daha fazla riayet

edilir.4- İdarecilerin “takdir selahiyeti” yok gibidir. Zira esas olan “emre itaat” ve “teamüle riayet”tir. 5- Bürokratik muamelelerde “şekil” büyük bir öneme sahiptir. Şekilden fedakarlık etmek, esastan fedakarlık etmek kadar ciddi bir kusurdur. 6- Eğitim ve sosyalleşme sürecinin örfi ve dinî bir nitelik taşıdığı bu cemiyette, idarecilerde aranan vasıflar ; “sultana sadakat, dini bütün olmak ve Osmanlı geleneğini iyi bilmektir” [Ortaylı, 1979: 271-272].

XVI.yy.dan XVIII.yy.’a kadar süren duraklama döneminde idarî yapıda zaafiyet baş göstermeye başladı. Aynı zamanda devletin çözülme sürecine girdiği bu dönemde padişah ve saray çevresi dışında kalan askeri, sivil ve dinî bürokrasi padişahıtan bağımsız siyasal yaklaşımlar göstermeye başladılar [Heper, 1974: 44]. Hassas dengeler üzerine oturan devlet düzenindeki bozulma ve yozlaşma iyice açığa çıktı. Alınan yenilgiler ve toprak kayıpları ise toptan çürümeyi daha da hızlandırdı. Devlet dairelerinde rüşvet arttı. Liyakatsiz kimselere hatırla rüşvetle iş verilir oldu. Durumun vahametini gören bürokratik tecrübeye sahip düşünce adamları alınması gereken önlemler konusunda yazdıkları risale ve layihaları padişahlara sunarak onları uyarmaya çalıştılar. Ancak bunların hemen hemen tümünde referans noktası Devletin gücünün dorukta olduğu kanunînin şaşaalı devri idi.

XVIII. yy. sonlarında devletin özellikle batı karşısında gerilemesinin önüne geçilmek üzere III. Selim ile başlayan reform hareketlerinde öncelikle askerî alanda olmakla birlikte bu durum, dönemin yönetim anlayışında ortaya çıkan köklü bir değişikliği de göstermekteydi. Nitekim yapılan bu reformlarda artık referans batının gelişmiş teknolojisi ve bunu ortaya çıkaran kurumlarıydı.

III. Selimin gerek merkezde gerekse taşradaki yönetim birimlerini düzene koyma amacıyla yaptığı ıslahat çalışmaları ne yazık ki başarıya ulaşamadı. Zaten, devlet yönetimindeki yıllardır kronikleşmiş işleyiş bozukluğundan bir anda kurtulmak pek mümkün değildi.

III. Selimden sonra gelen II. Mahmut, önceki deneyimlerin ışığında reform çalışmalarını sürdürdü. Nitekim başarı için hedef olarak reformların sadece askerî alanı

değil tüm toplumsal kurumları kapsamı gerektiği düşünöldü. Ayrıca yeni getirilen kurumlara engel olmaması ve onlarla çatışmaması için eski kurumların tasfiyesi yoluna gidilmesi öngöröldü. Bakanlıklar kuruldu, memur rejimine yeni düzenleme getirildi. Tevcihat usulü denilen memurların bir yılığına tayin edilmesi usulü kaldırıldı ve devamlı maaş bağlandı. Bunlar önemli gelişmelerdi.

Tanzimat öncesi dönemde bürokratik yapıda askeriler adı verilen yönetim örgütlenmesindeki unsurlar arasında kubbealtı vezirleri, nişancı, reisölküttab vs. gibi iş bölümüne gidilmesine rağmen yine de bu yapıda patrimonyal özelliklerin ağır bastığı görölmektedir. Padişahın iradesi bazen bu işbölümünü altüst edebilmiştir. Modern siyasal-bürokratik sistem doğrutusunda yapısal işlevsel farklılaşma ancak Batılılaşma hareketlerinin başlangıcında ortaya çıkabilmiştir. Tanzimat'tan sonra idare ve yargı organlarında farklılaşma ve çeşitlenme, mahalli ve merkezi yeni kurumların oluşumu süreci gerçekleşmiştir [Heper, 1974: 36-37].

b. Merkez ve Taşra Organizasyonunda Devlet Anlayışı

Osmanlı devlet organizasyonunda yerel pratiklerin ve farklılıkların mevcudiyetine rağmen merkezîyetçiliğı ağır basan bir görünüm söz konusudur. Merkez ve taşra birimleri bu anlayışla düzenlenmiştir.

Geleneksel devletin bir özelliğı olarak, devlet başkanlığı (padişahlık) modern bir devlete nazaran oldukça geniş fonksiyonları olan ve yönetimin en önemli bölümünü içeren bir kurumdur. Divanı Hümayun bir kabine çekirdeğinde olmasına rağmen tarih içerisinde gelişme göstererek bakanlar kuruluna dönüşmemiştir. XVIII. yüzyıla kadar divanı hümayun tüm merkezî devlet örgütü demektir. Mülkî, askerî, şer'î konularda müzakereler burada yapılır, ancak Padişahın kabulüyle karar olarak deftere geçirilirdi [Ortaylı, 1979: 145-155].

Sancak ve eyaletlerdeki idarî, iktisadî, adlî unsurların yöneticileri merkezden atandığı gibi işleyişi de merkezde yer alan Divanı Hümayunun direktifleri doğrutusunda gerçekleşiyordu. Divanı Hümayun kararlarının yazıldığı Mühimme Defterleri, merkezî

anlayışı ortaya koyan çok sayıda belge ihtiva etmektedir [Yücel, 1999: 139]. Padişah, yeniçeri ağası, defterdar, kazasker gibi önemli görevleri doğrudan kendisine bağlı ve sorumlu tutmuştur. Vezir-i azam, vezir, kazasker, şeyhülislâm ve beylerbeyi gibi yüksek yöneticilerin padişahın onayı alınmadan atanması ve altı binin üzerindeki tımarların izni olmadan verilmesi söz konusu değildir [Sencer, 1984: 24].

Osmanlı taşra örgütünde (eyalet yönetiminde) yetki genişliği ilkesi yaygın bir şekilde yürürlükte olmuştur. Yöneticilerin doğrudan merkeze bağımlı olmaları nedeniyle, bu sistem, merkezin taşra yönetimi üzerinde tartışmasız bir otorite kurmasını sağlamıştır [Sencer, 1984: 29]. Eyaletin özellikle yönetim işleri bakımından yine de belli bir özerklikleri vardır. Doğrudan merkezden yönetilenler dışında eyaletle ilgili tüm işler beylerbeyinin başkanlığındaki "eyalet divanı" yada diğer bir deyişle "beylerbeyi divanı" tarafından yürütülmektedir. Buna rağmen bu sistem gerçekte yerinden yönetim sayılamaz. Çünkü, eyalet yönetimlerinin tüzel kişiliği bulunmadığı gibi, ayrı bir yönetim organından yoksundur. Beylerbeyinin genişletilmiş yetkisi, padişahın aldığı ve onun adına kullandığı merkeze özgü bir güçtür [Sencer, 1984: 28].

Taşra yönetiminin eyaletlerde sonra gelen birimi sancaklardır. Beylerbeyinin yönetiminde olmaları nedeniyle sancakbeyleri de yetki genişliğinin bir temsilcisidir. Taşra yönetim sisteminde temel idarî birim olan sancaklar için esas alınan sancak kanunnamelerinin her bölgenin idarî, iktisadî, sosyal yapısı gözönünde tutularak hazırlanmasına bakılarak merkeziyetçi uygulamaya uymadığı düşünülse de, söz konusu kanunnamelerin kadılar tarafından, padişah kanunnamelerine göre düzenlenmesi gerçeği çelişkiyi büyük oranda ortadan kaldırır [Öztürk, 1999: 140].

c. Devlet Anlayışının Şehir Yönetimlerine ve Kurumlaşmasına Etkisi

Osmanlı imparatorluğunun kuruluş dönemlerinden itibaren şehir hayatının kurulmuş olmasına rağmen, buralarda ticarî ilişkiler dışında beledî-sözleşme temeline dayalı özerk şehir örgütlenmeleri olmamış, aksine bu şehirler, devlet memurları tarafından; kadıların yönetici, subaşların askeri ve muhtesiplerin ekonomik işlerle ilgilenmeleri suretiyle yönetilmişlerdir. Reayanın toprağı terketmesinin yasaklanmış olması ile

şehirlere gelip yerleşmesinin ve kendisini ilgilendiren işlerde katılım yolları bulamayarak özgürleşmesinin yolları kapatılmıştır. Bunun sonucu olarak yönetilen sınıf (reâyâ) padişahın teba'sı olmaktan çıkarak bireysel vatandaşlık statüsüne ulaşamamıştır [Reyhan, 1996: 82-83; ayrıca Batıyla karşılaştırma için Bkz Kılıçbay, 1982: 23-34; Mardin, 1991c: 9-17].

Geleneksel toplumun yetersiz doğal koşullarının bir sonucu olarak o dönemde eyalet yönetimleri ve doğudaki bazı bölgelerin yönetimlerinde görüldüğü gibi bir nevi özerk yönetimler sergilenmiş ise de doğal olarak bunlar gerçek anlamda mahalli özerklik sayılamazlar. Yine toplumsal boyutta uygulanmakta olan “milletler sistemi” de inanç anlamında değişik milletlere mensup cemaatlere kendilerine yönelik bazı hizmetlerin yürütülmesi hakkının verilmesi olarak yerel özerklik gibi görülse de bunun temelinde devletin çeşitlilik içinde bütünlük politikasının bir sonucu olarak ortaya koyduğu merkezin güçlü tutulması olgusu yer almaktadır.

Osmanlı şehri merkezden yönetilmek üzere tesis edilmesine rağmen, çağının siyasî, iktisadî ve malî bakımlardan taşıdığı özellikleri gereği uygulamada bu mümkün olmamıştır. Devletin iktisadî gücünün temelini oluşturan tımar ve iltizam sistemlerinin pratikte adem-i merkezi bir anlayışın ortaya çıkmasına zemin hazırladığı görülmüştür.

ÜLGENER'e göre, İmparatorluğun yükseliş ve kısmen duraklama devirlerine kuvvetle damgasını vuran merkeziyetçilik sistemi, başgösteren isyan ve kıyamlarla gittikçe zayıflamış ve merkeziyetsizliğin kuvvetlenmesine neden olmuştur. Merkeziyetsizliğin artması, imparatorluğu, siyasi yönden olduğu kadar iktisadî ve malî yönden de dağılık kuvvetlerin nüfuzu altına düşürmüştür. Taşradan değişik isimler altında para ve mal çekmekle ömür süren derebeyler karşısındaki aczini Nabîye ait olan “Sipah-ı memlekete iftikarı sabit iken, / Mülük-i alem-i suret geda değil de nedir?” mısralarıyla dile getirmektedir [Ülgener,1991: 25.Bkz. dip not: 1]

Toprak sisteminde teoride, padişah berathlı mültezimin yürüttüğü iltizam işi, havale yöntemiyle ikinci, hatta üçüncü şahıslara devrediliyordu. Mukataalar, genellikle de

şehrin eşraf ve ayanı tarafından alınıp işletiliyordu. Bu sayede, şehirdeki yönetici ve askerîlerin maaşlarının dağıtılması dahil olmak üzere şehrin gelirlerinin kontrolü büyük oranda eşraf ve ayanın hakimiyeti altına giriyordu. Bu bakımdan bu zümre Osmanlı şehrinin gayr-ı resmî otoritesi konumundaydı [Ergenç, 1981: 1268-1270'den aktaran, Öztürk, 1999: 144.]. Osmanlı şehirlerinde devlet ve reaya arasında ilişkileri sağlayan ayan ve eşraf, şehir yönetimiyle ilgili olarak; devlet görevlilerini şikayet, gerektiğinde değiştirebilme, devlet emirlerinin reaya'ya ulaştırılmasını sağlama ve bunları uygulama konusunda resmi görevlilere yardımcı olma gibi önemli görevler icra etmekteydi. Bunların devlet otoritesinin zayıf olduğu zamanlarda özerk güçleri artmakta yönetici konumunda gözükmektedirler. Kethüda ve Yiğitbaşı da bunlar içinden tayin edilmektedir [Yücel, 1974: 685-687].

Diğer taraftan ayan ve eşrafın hükümet tarafından görüşüne müracaat edilen bir kuvvet olarak ortaya çıktığı görülmektedir . Ancak, “Şehir ileri gelenleri anlamında âyan ve eşraf-ı belde tâbiri eskiden beri kullanılmakta ise de şehir ve kasabalarda devlet ile halk arasındaki münasebetleri düzenleyen halkın reyi ile seçilen âyanlık ilk defa XVII.yüzyılın sonlarında uygulanmaya başlanmış, XVIII.yüzyılın başlarından itibaren bir çok sancaklara merkezden gönderilmek yerine yerli ailelerden idareciler tayin edilmiştir.” [İpşirli, 1994: 238]. Ayan ve eşraf ile kadının aynı zamanda mahkeme görevi de gören ikametinde zaman zaman meclis kurdukları ve toplandıkları bilinmektedir. Kadı her ne kadar merkezden tayin olunmakta idi ise de fiilen eşrafın reisi rolünde ve her türlü dilekleri hükümete sunma görevi görmekteydi. Özellikle XVI. Yüzyıldan itibaren sıklıkla çıkarılan genel fermanlarda bu grup muhatap alınmakta, kritik zamanlarda kurulan divanlarda bunlara yer verilmektedir. Bu da gösteriyor ki ayan ve eşraf Osmanlı siyasi nüfuzunun bir dayanağı konumundadır Ancak, Osmanlı şehir anlayışında, siyasî otonomi yokluğu, kesin bir şekilde merkeze bağlı oluşu, kendi döneminin Avrupa şehirlerinden ayrıldığı temel noktalar [Öztürk, 1999: 143]. Zaten, Osmanlı şehir ve kasabalarının ayrı bir hukuksal varlığı ve kişiliği olmadığı gibi bu günkü anlamda yerel yönetimlerin Tanzimat'a kadar yönetim sistemi içerisinde yeri de olmamıştır.

Osmanlı yüksek şehir yöneticileri sadece kendi şehirlerinin değil, bölgelerinin yönetiminden de sorumlu olan ve padişah tarafından atanan yürütmeden sorumlu beylerbeyi, sancakbeyi, ile kadıdır [Ergenç, 1995: 61-89]. Beylerbeyi yönetimindeki eyalet ve başında sancakbeyinin yer aldığı sancak (liva) idari-askeri birimlerdi oysa kaza birimi ve bunun yöneticisi olan kadı sivil nitelikte hukukî, güvenlik ve beledi görevleri yerine getirmekteydi ve bu bakımdan da hem yerel yönetici hem de merkezin temsilcisiydi. Askeri yöneticiler olan beylerbeyi ve sancakbeylerinin kadı üzerinde yetkileri bulunmamaktaydı.

Ancak bey, kadının hükmü olmadan cezalandırma yapamayacağı gibi kadı da beyin kuvvetine dayanmadan hükmünü uygulayamamaktaydı. Bu ayırım adil bir yönetimin gereği olarak kabul edilmiştir [Yücel, 1974: 665].

Osmanlı şehir yönetimleri olan kazalar ve bu şehirlerin en yüksek otoritesi olan kadılar bu günkü belediyelerin görmüş oldukları bir takım temel hizmetlerin o zamanki yürütücüsü konumunda olmaları nedeniyle yerel yönetim tarihi açısından önem taşımaktadırlar. Merkez yani İstanbul dışındaki tüm yerleşmeler taşra sayılarak taşra örgütlenmesi içinde yönetilmiştir. Bu örgütlenme içinde kaza temel bir yönetim birimi kabul edilmiştir ve genel devlet hizmetleri vermektedir. Dolayısıyla, modern anlamda tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim örgütlenmesi sistemde mevcut değildir [Sencer, 1984: 30]. İmparatorlukta beledi hizmetlerin yerine getirilmesi geleneksel yönetim anlayışına uygun olarak hükümdarın görevleri arasındaydı ve kadı bu konuda atadığı görevlilerin başında bulunuyordu [Yücel: 1974: 668].

İlmiye sınıfı mensubu olan kadılar padişah beratı ile tayin edilir, atanma, azil, yer değiştirme gibi özlük işlerini merkezdeki kadı askerlik makamı takip etmekte idi. Fatih devrinden itibaren özellikle divan toplantılarının vezir-i âzâm'ın başkanlığında toplanmaya başlamasından sonra kadı, kadıaskerlerin teklifi ile vezir-i azam tarafından tayin edilmeye başlanmış, XVI. yüzyıldan itibaren de mevleviyet denilen büyük kadılar şeyhül İslâmlığın önem kazanmasından sonra onun teklifi üzerine vezir-i azam tarafından atanmışlardır [Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi: 431].

Geleneksel devlet anlayışının belirgin bir niteliği olarak Osmanlı imparatorluğunda şehir yönetiminde adli mülki ve beledi fonksiyonlar bugünkü gibi birbirinden ayrılmadan kadının yönetimi altında tutulmuş ise de kadının bu fonksiyonları yerine getirmede subaşı, naip, muhtesip, mimarbaşı, imam gibi bazı yardımcıları bulunmaktaydı. Nitekim bunlardan subaşı, şehrin güvenliğinden sorumlu emniyet amiri niteliğinde yardımcısı, naip, yargı işlerinden, muhtesip, beledi hizmetlerinden sorumlu yardımcısı, imam ise, mahalle yönetiminin başı olarak kadının temsilcisi idi [Eryılmaz, 1995a: 108].

Osmanlı imparatorluğunda topluluklara yönelik kamusal hizmetler daha çok devletin görev ve etkinlik alanı dışında özel kuruluş ve örgütlerce karşılanmaktadır. Bunlar, örgütlenme biçimi ve hukuku bakımından önemli bir yeri bulunan "vakıf" kurumu ile esnaf örgütleri olan loncalardı.

Vakıf kurumu islamın başlangıcından bu yana gelişerek süregelen ve iktisadi ve sosyal yapımız açısından önemli etkinlik ve işlevler gören bir kurumdur. İslamî açıdan belirli bir malın (menkul veya gayr-ı menkul) rıza ile özel mülkiyetten çıkarılıp hayır ve sevap maksadıyla bir hizmete sürekli olarak tahsis edilmesi anlamına gelen vakıf kurumu Osmanlı imparatorluğunda şehir ve kasabaların eğitim, sağlık, bayındırlık, mimari bakımdan gelişmelerine yol açmıştır. Kentlerin mekanlarının ve işlevlerinin belirlenmesinde ve düzenlenmesinde vakıf eserlerinin önemli bir rolü olmuştur [Kozak, 1994: 15 vd.]. Osmanlı imparatorluğunda zenginliğin kaynağının devlet memuriyeti olması da vakıf eserleri yapanların daha çok kamu görevlileri olması sonucunu ortaya çıkarmıştır [Eryılmaz, 2000: 174].

Osmanlıda şehirlerinde sanat ve meslek birlikleri olan loncalar da önemli kamu hizmeti görmekteydiler. Bütün geleneksel ekonomilerde kalitenin sağlanması, çalışan sayısı, üretim miktarı ve satış fiyatının sınırlandırılması (narh koyma) gibi yöntemler lonca şeklindeki korporasyonların kurulmasını gerektirmiştir.

Osmanlı imparatorluğunda loncaların kökeni fütüvvet ilkeleri çerçevesinde örgütlenmiş ahilik geleneğine dayanır. Osmanlıların Anadolu'da birliği sağlamaları ve merkezi

yönetimi güçlendirmeleri sonucu ahilik kurumu lonca örgütleriyle özdeşleşmiştir. Osmanlıların loncaları sıkı bir devlet denetimi altına almalarına karşın ahilik geleneği loncalarda varlığını sürdürmüştür.

Osmanlı imparatorluğunda iktisadi yaşamın temeli olan loncalar devlet ve tüketici yararına iktisadi hayatın kontrolüne hizmet ediyordu. Bununla birlikte loncalar, kadı ve ihtisap ağası tarafından devletçe belirlenen ihtisap kurallarına uyup uymadıkları bakımından denetlenirdi. Bunların dışında esnafın başında şeyh, nakib, duacı, çavuş, yiğitbaşı, ve kethüda adlarıyla anılan bazı reisler de bulunmaktaydı. Bunlardan kethüda ve yiğitbaşı loncaları asıl idare eden ve devletle ilişkileri yürüten kimselerdir. Kethüda, esnaf teşkilatının başlangıcından 1906 yılına kadar devam etmiş olan yarı resmi bir memuriyettir. Şeyh, nakib, duacı, ve çavuş gibi makamlar zamanla ortadan kalktıkça bunların hak ve yetkileri de kethüdalara geçmiştir. Genellikle kadılar tarafından tayin edilen kethüdalar esnaf ile hükümet arasında aracı olmaktadır ve bu bakımdan devlet nezdinde de itibar sahibidirler. Bu sebeple tayinleri sırasında esnafın görüşünü almak bir adet olmuştur. Yiğitbaşılar ise, kethüda ile esnaf arasında tebliğ aracı konumundadır II. Meşrutiyetin ilanından sonra 1910 yılında kethüdalık resmen kaldırılmıştır [Ergin, I/560-575; Cin/Akgündüz, 1989: 249].

Görülen o ki, yerellik o dönemde gerçek anlamdaki özerkleşme ve yerel yönetim eğilimlerine karşı merkezin alternatif olarak ortaya koyduğu bir görünüm sergilemiştir. Gerçek anlamda yerel yönetimin ortamının oluşumu ise bilinçli bir biçimde engellenmiştir. Her türlü yönetici merkezden ve merkezin taşeronu olarak atanmıştır. Ayrıca hiçbir merkez unsuru uzun bir süre aynı yerde tutulmamıştır [Kılıçbay, 1994: 23].

Şehir ve eyalet idaresinde vakıflar gibi sosyo-ekonomik kuruluşlardan, cemaat teşkilatlarından söz edebilmekle birlikte, Tanzimat devrine kadar bu günkü belediye gibi bir kurumdan, hatta bir iki istisna dışında idareye yardımcı olacak ve devamlılık kazanmış mahallî kurumlardan söz etmek mümkün değildir. Bu, toplum sisteminin idarî felsefenin ve hayat tarzının yapısından ileri gelmektedir. Bu yapıyı XIX. Yüzyılda Tanzimat'ın idarî felsefesi ve benimsediği tarz değiştirecektir [Ortaylı, 1996: 446].

3. Yönetimde Çözülme: Merkezî Yapıyı Koruma Çabaları

Osmanlı sistemini çözücü nitelikte sonuçlar doğuran değişmeler; nüfus artışı, siyasî, idarî, manevî bozulma gibi iç faktörler yanında, özellikle batı Avrupa ülkelerinde XV. yüzyılda ortaya çıkan ticaret kapitalizmi ve bunun yayılma ihtiyacı nedeniyle ana ticaret yollarının değişmesi olarak gelişen dış faktörlerin belirleyiciliğinde ortaya çıkan bir süreçtir. Bu değişim süreci Osmanlı ekonomisi üzerinde önemli tahribata yol açmış iç ve dış ticareti geriletmiştir. Bu gelişmenin Osmanlı devleti üzerindeki etkisi Batının Osmanlı besin ve hammaddelerine talebinin artması ve dolayısıyla da hızlı bir fiyat artışı ve enflasyon sonucunu doğurmuştur [Sencer, 1984: 33].

Osmanlı geri duruma düştüğü Batı ile eşit şartlara kavuşabilmek için giriştiği çabaları giderlerinde artışa yol açmış ve bu durum Osmanlı maliyesini önemli ölçüde bunalıma sokmuştur. Artan giderler ve düşülen mali bunalıma çare olarak başlıca iki yonteme başvurulmuştur. Birincisi, paranın değerini düşürme (tağşiş) yani bir tür devalüasyondur. Bu yöntem halk, kamu görevlileri ve özellikle kapıkulu askerleri üzerinde hoşnutsuzluk doğurmuş sonuçta da ayaklanmalara varan toplumsal bunalımlar ortaya çıkarmıştır [Sencer, 1984: 34].

Bu şartlar altında bulunan yeni gelir kaynağı, mevcut vergilerin arttırılması ve yeni vergilerin konulması yöntemidir ki, uygulaması taşra yönetimini çökerten bir sonuç doğurmuştur. Ayrıca devletin, toprak rejimi ve vergi düzeninde köklü değişmeler yapması gereği doğmuştur. Bu amaçla geliştirilen yöntem de vergi gelirlerinin peşin para karşılığında iltizama verilmesi yöntemidir. Ancak bunun sonucu, halka ağır vergilerle zulmedilmesine, miri toprakların tasarruf ve mülkiyetinin el değiştirmesine elverişli şartları hazırlayan bir sürece geçiş sağlanarak Osmanlı sisteminin temelleri sarsılmıştır [Sencer, 1984: 34; Yücel, 1974: 612].

XVI. yüzyıldan itibaren gittikçe yaygınlaşan iltizam usulü sonuçta askeri olmayan özel teşebbüs erbabı kişilerin geleneksel devlet yönetimi kadrolarında mali ve mülki yönetici haline gelmeleri sonucunu doğurmuştur. Padişah ile reaya arasındaki görevli zinciri artmış, böylelikle otorite tesisinde merkezîyetçilikten ister istemez

uzaklaşmıştır. Bundan böyle reayanın padişahla ilişki kurabilmesi mültezim, voyvoda, yönetici zincirini sırasıyla geçmesi ile mümkün olabilmıştır [Yücel, 1974: 677].

Bu şartlar altında geleneksel sistemdeki çözülmeye bağlı olarak yönetim örgütü de yozlaşmış, kapıkulları padişah karşısında giderek güç kazanmış, padişahın mutlak ve merkezi otoritesini sağlamakta olan kul sistemi artık merkezin otoritesini paylaşmaya ve düzensizliğe, gelenek dışı davranışlara göz yuman bir duruma düşmüştür [Sencer, 1984: 35].

XVII. yüzyıldan itibaren girilen bu bunalımlı devrenin temelleri aslında Kanuni devrine kadar gitmektedir. Nitekim Kanunî ölümünden önce yayınladığı adalet fermanında huzursuzluğun idari kötülükten gelmekte olduğunu farkında olduğunu ifade etmektedir. Daha sonra III. Murat, III. Mehmet I. Ahmet devirlerinde çıkartılan adaletnamelerde idarecilerin kötü durumu ve kanunsuz hareketleri en geniş şekilde yer almıştır. II. Osman ve IV. Murat devirlerinde kesin olarak ortaya çıkan ve yaygınlaşan ıslahat fikirleri, kapıkullarının azaltılması, bunların devlet işlerine karışmalarının önlenmesi, vezir-i azama devlet devlet işlerini yürütmekte tam istiklal sağlanması, reayanın himayesi, askeri ve mali konularda yeni düzenleme, merkezi yönetimin kurulması, gibi noktalarda toplanmakta idi [Yücel, 1988: 52-53].

XVI. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak gerek yönetim gerekse sosyo-ekonomik durum bakımından karşılaşılan yeni şartların ortaya koyduğu ve devletin zaafını, hükümdar ve yönetici kadronun yetersizliğini, kanun düzeninin işlemez durumunu yakından gören ve hal çarelerini aramaya koyulan düşünürlerin ve devlet yönetiminde tecrübeli kimselerin padişahlara ve sorumluluk taşıyan devlet görevlilerine risaleler, layihalar sunduğu görülmektedir. “Siyasetname” ya da “Nasihatname” olarak vasıflandırılan bu raporlardan bazıları idealde devlet yöneticilerinin nasıl olması lazım geldiğini, bir kısmı ise, bozuklukların nedenleri ve çarelerini dile getirmektedir. Islahat yapılmasına ilişkin yazılan eserlerden III. Selim devrine kadar olanları sorunların nedenlerini Osmanlı devletinin içinde aramaktadır. Bu risale ve layihalarda geleneksel yönetim anlayışı ve klasik düzenin korunması ele alınmakta özellikle kanuni devri şartlarına atıf yapılmaktadır. Bu eserlerin tipik örnekleri; Defterdar Sarı Mehmet

Paşanın “Nasihü’l Vüzera ve’l Ümera”sı (Kitab-ı Güldeste) (Yaz..Tar. 1714-1717) ”; yazarı belli olmayan “Kitab-ı Müstetap” (Güzel Kitap) (Y. T. 1620 veya az sonrasındır); Katip Çelebi’nin “Düsturu’l Amel Li-İslahi’l Halel”i (Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar) (Y.T. 1648-1650) Koçibey’in “Telhisat der Ahval-i Alem-i Sultan Murad Han” veya “Koçibey Risalesi” (Y.T. 1632-1640) dir.

Bu tür sorunlara yönelik pratik gayeli risale ve layihalar yanında daha XV. Yüzyıldan itibaren nazari ahlak, idare ve siyaset kitaplarının Arapça ve Farsça’dan çevrildiği veya te’lif edildiği bilinmektedir [Yücel, 1988: 51]. Bunlardan bazıları; Nizamü’l Mülk’ün (1018-1092) “Siyasetname” adlı eseri 1324’de; Keykavus’un (1021-1082)“Kabusname” si, XIV. Yy. sonlarında; “Kelile ve Dimne” XV. Yüzyılın ilk yarısında; Sadi’nin “Bostan” ve “Gülistan” adlı eserleri XV. Yüzyılın ortalarında çevrilmiştir. Uğur,1992: 77 vd.]

Dışarıdaki gelişmeler ve değişmelerin Osmanlının dikkatini çekmesi XVIII. Yüzyılda olmuştur. Padişah III. Selimden itibaren bir zihniyet değişimi göze çarpmaktadır. Artık yeniden düzenlemeden anlaşılan eski düzene dönmek değil, Batının örnek alınması suretiyle düzenleme yapmak anlaşılmaktadır [Sencer, 1984: 39]. Ancak ilk düzenleme ihtiyacı askerî alanda olmuştur. Diğer alanlarda da bozuklukların kavranması ve çözüm arayışları III. Selimle başlamıştır. Çıkarttığı hattı hümayunlarda yönetimdeki bozuklukları açıkça dile getirmiştir. Bunun yanında devlet adamlarını da çözüm yolları konusunda görüş bildirmeye yönlendirmiştir. Sonuçta da bunu kurumsallaştırarak “Meclis-i Meşveret”i (Danışma Kurulu) oluşturmuştur. Görünüş itibarıyla bu kurum “Divan” a benzese de aralarındaki en önemli ayırım burada alınan kararlarla Padişahın kendisini bağlı saymasıdır. Yani yetki ve sorumluluğun paylaşımı söz konusudur. Bu bakımdan bu kurumun meşruti yönetimin ilk nüvesini teşkil ettiği ileri sürülmektedir [Sencer, 1984: 40].

III. Selim bunları yaparken Osmanlı düzeninin başta ordu olmak üzere birçok alandaki sorunlarının tek başına üstesinden gelemeyeceğini düşünüyordu. Bu nedenle de ıslahat fikrini kişisellikten kurtararak gittikçe güçlenen bürokrasiye ve üst düzey yöneticilere dayanmak ve birlikte sorunları çözmek gerektiği düşüncesindeydi [Eryılmaz, 1992: 38].

III. Selim'in Ordunun yenilenmesi başta olmak üzere gayretleri, merkezin gücünün yeniden tesisi ve yeniliğin genelde kanun ve kanunun icrası üzerinde vurgu gerektirdiğindendi [Findley, 1994: 101]. Ancak merkezin gücünü arttırma çabaları, taşradaki ayanın gücündeki artışla karşılaşmıştır. Bunda yeni ordunun (Nizam-ı Cedid) büyük ölçüde ayanın gönderdiği birliklerden oluşması da etkili olmuştur.

Bu bakımdan III. Selimin yönetim alanındaki düzenlemelerinde taşra yönetim sistemi ağırlık taşır. Bu konuda eyalet yönetiminin başında olan vezirlerle ilgili "Vüzera Kanunnamesi"nde ve ayrıca "Tımar ve Zeamet Kanunnamesi"nde aldığı ilk önlemler yer alır [Sencer, 1984: 43]. Reformlarından birisi de, 1797 yılında önemli meselelerin halledildiği Divan-ı Hümâyun Kalemî (Divan-ı Hümâyun Mühimme Odası) için yayımlanan nizamnamelerle başlatılmıştır. Osmanlı devletinde yeni bürokratik oluşumun ilk örneğini teşkil edecek bu girişim merkezî yönetimin güçlendirilmesi için başlatılmıştır. Bu kaleme seçilenlerin eğitimlerine dikkat edilmesi gereği üzerinde durulmuştur. Eğitimde yenileşme hareketleri ile birlikte değerlendirildiğinde yeni eğitim kurumlarında yetişenlerin burada görev almaları, geleneksel eğitimin öneminin azalmasına neden olacak, eğitimdeki artışa bağlı olarak bürokratik uzmanlık da artacaktır [Say, 1998: 142].

II. Selim'in tahttan bir ayaklanma ile indirilmesi ve bu ayaklanmanın kendisi de eski bir ayan olan Alemdar Mustafa Paşa tarafından bastırılması sonrasındaki gelişmelerde sened-i ittifakın imzalanması göstermektedir ki yerel otoriteler ve toprak aristokrasisi bu dönemde güçlerini kanıtlayarak varlıklarını ispat etmişlerdir [Sencer, 1984: 40]. Ancak belirtmek gerekir ki, sened-i ittifak konusunda değişik değerlendirmeler mevcuttur. [Tanör, 1998: 50-54]. Kimi yazarlara göre "ayanların Merkez'e dayatıp kabul ettirdikleri bir belgedir". [İnalçık, 1964: 112; Karal, 93; Okandan, 1977: 57; Onar, 1966; Soysal, 1986: 26; Üçok/Mumcu, 1981:307]. Bir diğer görüş Senedi İttifakı, "Merkez'in ya da Merkez adına davranan Alemdar'ın bir formülü veya dayatması olarak algılamaktadır." [Kubalı, 1960: 49; Shaw/Shaw, 1982-1983: 26-27] Üçüncü değerlendirme de Senedi İttifakı, "ayanın veya Merkez'in tek yanlı dayatması olarak değil, esas olarak Merkez kaynaklı , ancak çevre güçleriyle "anlaşma" ve "uzlaşma"yı

simgeleyen bir metin” olarak görmektedir [Özçelik, 11; Tunaya, 1960: 25; Berkes, 1978: 121-128].

Batıya dönük yeni kurumlar ve yapılanmanın kendini göstermeye başladığı bir ortamda, mahalli otoritelerin gücündeki artış özellikle batı pazarına yönelik üretimin yoğunlaştığı bölgelerde gözlenmektedir. Bu otoritelerden bir kısmı özellikle balkanlarda Celali kaçgunlarından beri köylülerin terk ettikleri arazilerine el koyup eken veya sürülerine otlak yapan ayan, eşraf, tımarlı, kapıkulu, voyvoda vs. kimselerdir. Bunlardan ayanlar özellikle mukataa sistemi sonucunda ortaya çıkan mültezimlerin vergi topladıkları topraklarda fiili hakimiyetlerini kurmaları ve idari görevleri elde etmeleriyle güç kazanmıştır. Emirlerindeki küçük birer ordu yerel otoritelerine daha da güç katmaktadır.

Bu güçlenme merkezi devletin olağanın dışında sarsıntıya uğraması, ülkede yaşam standartlarının değişmesi ve devlet sisteminin çevre sistemlerdeki teknolojik değişmelerin sonuçlarından etkilenmesi nedenleriyle ortaya çıkmış, ancak gerçek anlamda bir tarımsal ve sınai zenginleşmeye dayanmamakta idi. Bu da Batıdaki süreçte olduğu gibi şehirlerin zenginleşen tüccarlar nedeniyle yerel demokrasiye ve otonom şehir yönetimlerine kavuşmasına imkan vermemiştir. Nitekim bir ölçüde güçlenmeye başlayan yerel otoritelerin tarımsal gelirlerin merkeze kaymaya başlaması ve merkezin güçlenmeye başlamasıyla ortadan kaldırıldıkları görülmektedir [Ortaylı, 1979: 256-259].

Taşrada merkezi yönetimin otoritesini paylaşan güçlerin önem kazanması ve bağımlı topluluklar arasında beliren ulusal bağımsızlık hareketleri, II. Mahmut döneminin belirgin özelliğidir. II. Mahmut yaptığı reformlarda bunları hedef almıştır. Batı modelinin etkisi önemle hissedilen reformlarıyla devlet mekanizmasının düzeltilmesi ve yenilenmesi ve merkezi devlet otoritesinin güçlendirilmesine çalışmıştır [Sencer, 1984: 40].

Bu işlere girişmeden önce ayanların eyaletlerdeki durumunu hukukîleştiren “sened-i ittifak” adıyla tarihe geçen bir belge imzalayarak, reformlarına engel gördüğü iyice

yoğlaşmış bulunan yeniçerilerin ortadan kaldırılması amacına ulaşınca kadar ayanların desteğini yanına almak durumunda kalmış, bu amaçla yetkilerinden taviz vererek karşılıklı yükümlülöklere girmiştir. Nitekim Yeniçerilerin ortadan kaldırılmasından sonra bu belgeyi yok ederek merkezîyetçi monarşinin tesisi için öngördüğü reformlarına girişme hususunda gücü kendinde bulmuştur. Bu reform girişimi de bir anlamda modern Türkiye'nin kurumlarının ilk temelidir [Ortaylı, 1979: 261].

II. Mahmut daha sonra, yürütme işlevini tek elde ya da organda toplanması usulünü terk etmek ve Bakanlık sisteminin temellerini atmak olmuştur. Yine ilk personel sistemiyle Osmanlı bürokrasisinin temelleri atılmıştır. Bu amaçla kul sisteminden kaynaklanan "müsadere" uygulaması kaldırılmış, memurluk güvenceye kavuşturulmuştur. Atama ve yükselmeler belli ilkelere bağlanmıştır. Meşveret sistemi II. Mahmut'la daha da geliştirilmiştir. Oluşturduğu yeni kurumlarla yürütme, yasama ve yargı işlerinin birbirinden ayrılması ve ayrı organlarca yürütülmesi sağlanmıştır [Sencer, 1984: 41].

II. Mahmut çabalarında taşradaki yeni otorite kaynağını kendileri için tehlike sayan kapıkulları ve ulemanın desteğini sağlayarak, ayanları fırsat buldukça tasfiye yoluna gitmiştir. Merkezin otoritesini güçlendirmeye yönelik girişimlerinde eyalet yöneticilerini en güvenilir kişilerden seçmiş, tüm yöneticileri, gelirlerini yerel kaynaklardan sağlayan kişiler olmaktan çıkararak aylıklarını merkezden almalarını sağlamıştır [Sencer, 1984: 43].

Bütün bu önlemlere rağmen miri toprakların mülkiyetini ele geçirmiş olan toprak aristokrasisinin gücü engellenememiştir. Nihayet, 1858 Arazi Kanunnamesiyle tımar rejimi hukuken sona ermiştir. Bundan sonra devlet topraklarının özel mülkiyete dönüşümü hızlanmış ayan ve eşrafın bu sayede üretim güçlerini de ellerine geçirmesiyle toplumsal bakımdan olduğu kadar yönetim bakımından da taşrada etkin bir konuma gelmiştir [Sencer, 1984: 43].

Bu düzenlemeler yapılırken yeni kurumlar oluşturulurken eskilerine dokunulmaması, eskilerin de yenilerle varlıklarını sürdürmeleri, yönetimde imparatorluğun sona ermesine kadar ikililiğin sürmesine neden olmuştur. Bunda, sorunlara aranan çarelerin, yenileşme metotlarının halkın taleplerinden ziyade dış etkilerin ve ilişkilerin etkili olmasının, dolayısıyla da geleneksel anlayışla olabilecek uyumsuzluğun hafifletilmesi düşüncesinin rolü bulunmaktadır [Sencer, 1984: 42].

Ancak, kaçınılmaz bir şekilde ortaya çıkan değişme döneminin karşısında en büyük engel mevcut durumu koruma çabaları olmuştur. Bu dönemde batıda olduğu gibi etkin siyasal, toplumsal ve ekonomik güç olan ara sınıfların (burjuvazi) Osmanlıda gelişmemesi nedeniyle bu görevi merkezi bürokrasi almıştır. Devletçi-seçkin cephe ile buna tepki olarak ortaya çıkan gelenekçi-liberal cephe arasında çatışmalar şiddetlenmiştir [Kongar, 1995: 326].

B. Tanzimat Dönemi

II. Mahmut'un öldüğü yıl Osmanlı devleti için Tanzimat dönemi adıyla yeni bir dönem başlıyordu. 3 Kasım 1839 tarihinde devlet ileri gelenlerinin, halkın, Osmanlı tebaasının her din ve sınıftan ahalisini temsil eden ruhani reislerin ve yabancı diplomatların önünde okunan Gülhane Hatt-ı Hümayunu (Tanzimat Fermanı) iktisadi yapısı ve toplumsal kurumlarıyla endüstri çağına ayak uyduramayan bir imparatorluğun aydın bürokratlarının iç ve dış baskılar sonucu ilan etmek zorunda kaldıkları bir belgedir [Türköne/Önder, 1994: 12; Mardin, 1994b: 83-84; Mardin, 1994a: 65; Mardin, 1995b: 300, 309; Ortaylı, 1985: 20].

“Devleti kurtarmak için” askerî alandaki yeniliklerin yeterli gelmeyeceği düşüncesi, gerekse azınlıkları bahane eden Batı'nın baskılarını azaltma ve kendini Batı'ya kabul ettirme endişesi yeni bir dönemin açılmasına sebep olacaktır. Tanzimat fermanı işte tüm bu gelişmelerin sonucunda çıkarılmıştır [Çalık, 1999: 7].

1876 yılında fermanın okunuşundan I. meşrutiyetin ilanına kadar süren devreye verilen isim olan Tanzimat dönemi, Osmanlı modernleşmesinde ve toplumun siyasal ve

kültürel gelişmesinde oynadığı önemli rol açısından sonraki gelişmelere de Türk idari tarihi açısından bir dönüm noktası sayılmaktadır.

1. Tanzimat Fermanının Getirdiği Yeni Yönetim Anlayışı

Tanzimat fermanı, sarsılan Osmanlı merkezi otoritesinin yeniden oluşturulmasında ve klasik döneminin işlevlerini kaybetmiş kurumlarında merkezi yönetim ve mahalli yönetim düzeyinde adli, idari mali bakımdan toptan bir yeniden yapılanma başlatmıştır.

Getirmiş olduğu yenilikler, “birey”in bir hukuk “süje”si olarak doğal haklarını güvenceye almak yönünde girişimler olmamakla birlikte, pratik nedenlerle de olsa tebaanın hayatını, canını, dîni inancını hükümdarın lütfundan öte, kanunların yaptırımına bağlamak yönünde bir başlangıç olduğundan modern bir toplum oluşturmaya dönük bir manifesto olarak değerlendirilebilmektedir [Çaylak, 1998: 193].

Ortaya koyduğu yönetim usulleri şunlardır; yasa üstünlüğü ya da yasaya saygı ilkesinin bir gereği olarak iktidarın kendi kendini sınırlaması (yasal yönetim); “Yasa”, Tanzimat siyasal kültürünün ve hukukunun önemle üzerinde durduğu ve baştaçı ettiği bir kavramdı. Bunun temelinde somut ihtiyaçlar yatıyordu. Yeni gelişen kapitalist ekonomik ilişkilerin dayattığı hukukî ihtiyaçlar, eski yasalarla karşılanacak gibi değildi. Düzensizlik ve güvensizlik ortamının son bulması gereği ayrıca dış baskı ve müdahalelerin savuşturulabilmesi için hukukî, siyasi donanımı yenileme ihtiyacı bulunmaktaydı [Tanör, 1998: 98].

Geleneksel yapıda bu zamana kadar müslüman olmayanların dinsel yaşamları, adalet ilkesinin bir gereği olarak uygulanmakta olan “milletler sistemi” dolayısıyla “hoşgörü” çerçevesinde korunmuşken, fermanında yer alan “...tebaayı saltanatı seniyeimizden olan ehli İslâm ve mileli saire bu müsaadati şahanemize bilaistisna mazhar olmak üzere can ve ırz ve namus ve mal maddelerinden (...) kaffei memaliki mahrusamız ahalisine tarafı şahanemizden emniyeti kâm ile verilmiş...”tir. ifadeleri ile eşitlik ilkesi ön plana çıkarılmıştır [Tanör, 1998: 87-88].

Yasaların hazırlanmasında kolektif usuller (Danışma Yöntemi); Kurullar eliyle kararların alınması Tanzimat'ın en dikkat çekici özelliğidir. Devletin merkez örgütünde adliye, askerlik, maliye işleri, ulaştırma, sağlık, eğitim vb. çeşitli alanlarda "meclis" adıyla oluşturulan kurullar oluşturulmuştu. Bunlar seçimle oluşmamış, birer uzmanlık komisyonlarıydı [Tanör, 1998: 97, 98].

Bu yapılanmada, merkezi yönetim düzeyinde, yürütme organı olarak Divan-ı Hümayun yerine artık bakanlıklar ve danışma birimi olarak da meclisler yeni Osmanlı yönetim düzeninin merkez örgütünü oluşturmaktadır. Padişahlık makamında II. Mahmutun bulunduğu zamanda 1835 yılında Umur-u Maliye Nezareti (Maliye Bakanlığı), 1836 Evkaf Nezareti (Vakıflar Bakanlığı) kuruldu. Yine 1836 yılında daha önce mülki işlere bakan Babıalideki Kethüdalık kurumunun yerini Umur-u Mülkiye Nezareti (İçişleri Bakanlığı) aldı (1837'de ismi Dahiliye Nezareti olarak değişti). ayrıca buraya ilk defa müsteşar tayin edildi. Hariciye işlerine bakan Reisülküttap'lık da Hariciye Nezaretine (Dışişleri Bakanlığı) çevrildi. 1838'de sadrazamlık makamı Başvekalete çevrildi. 1856'da Umur-u Maarif Nezareti (Eğitim Bakanlığı) kuruldu. 1876 Kanun-u Esasi'si ile bir düzene oturtulan bakanlık sistemi zaman zaman sayıları artarak veya azalarak ya da isimleri değişerek günümüze kadar gelmiştir.

Bakanlıkların yanında oluşturulan kurullar da dikkati çekmektedir. Daha önce kurulan Meclis-i Meşveret ve Meclis-i Şura'nın yerini Meclis-i Has ya da diğer adı ile Meclis-i Vükela almıştır. Babıalide toplanan bu meclis Serasker, Şeyhülislam, Meclis-i Vala reisi, Hariciye Nazırı, Maliye Nazırı, Hazine-i hassa Nazırı, Evkaf Nazırı, Ticaret Nazırı, Zaptiye Müşiri, Sadaret Müsteşarı ve valide kethüdasından oluşmaktadır. Bunlar padişah tarafından atanmaktadır. Haftada iki kes sadrazamın başkanlığında önemli devlet konularında karar almak üzere toplanmakta ve çoğunlukla aldıkları kararları bir mazbata ile padişaha sunmaktadırlar. Padişah bu kararlardan uygun gördüklerini dinle ilgili olanlarında şeyhülislam fetvası da alınarak hattı hümayunuyla kanun haline getirmektedir.

1837'de danışma, kanun tasarılarını, tüzükleri, talimatları hazırlamak, kamu görevlilerine ilişkin yargı işlerine bakmak, devletle bireyler arasındaki anlaşmazlıkları

çözmek gibi görevleri yerine getirmek ve aynı zamanda yüksek “idari” ve “adli” yargı organı niteliğinde kurulan Meclis-i Valayı Ahkamı Adliyenin Tanzimat fermanıyla danışma meclisi özelliği devam ettirilmiş ancak 1854 yılında kanun tasarılarını, tüzükleri ve talimatları hazırlama görevi yeni kurulan “Meclis-i Ali-i Tanzimat” adlı yüksek bir meclise verilmiştir. 1861 yılında ise her iki meclis “Meclis-i Ahkam-ı Adliye” adı altında birleştirilerek üç daireye ayrılmıştır. Bunlardan birincisi, idari işlere, ikincisi, kanun ve tüzükleri hazırlamaya, üçüncüsü ise, idari yargıya bakmakla görevlendirilmiştir. 1868 yılında yeni düzenlemeye gidilerek iki ayrı nizamnameyle (tüzük) tamamen yüksek bir adli mahkeme niteliğinde “Divan-ı Ahkam-ı Adliye” ve Bu günkü Danıştayın ilk nüvesi olan “Şuray-ı Devlet” oluşturulmuştur. 1876 Kanun-i Esasisi ile yasama görevi şurayı devlet ve benzeri kurullardan alınarak “Heyet-i Ayan” ve “Heyet-i Mebusan”dan oluşan “Meclis-i Umumi”ye verilmiştir. Yine bu dönemde günümüzde olduğu gibi başta bakanlar ve yüksek yargı organı mensupları olmak üzere belli şahısların yargılanması için bir de “Divan-ı Âli” oluşturulmuştur [Okandan, 1968 I/71, 78-79; Cin/Akgündüz, 1989 I/218-219; Eryılmaz, 1992b: 177-192].

Taşra yönetimi ve yerel yönetimlere yönelik usullerde de meclis faaliyetleri gelişme göstermişti. Hemen her kademede oluşturulan meclislerle, Tanzimat’ın idareyi merkezileştirmeye yönelik faaliyetlerinde yardım sağlanması hedefleniyordu. Ancak yerel meclis deneyiminin, meşrutiyet parlamentoculuğuna geçişi kolaylaştıran bir birikim de sağladığı açıktır [Tanör, 1998: 109]. Tanzimat’ın yöneten-yönetilen ilişkisinde ortaya koyduğu boyut bakımından yönetilenlerin siyasal temsilini sağlamaya yönelik bu ilk girişimler kaydadeğer görülmektedir.

Ekonomik gelişmelerin ortaya çıkardığı ihtiyaçların taşraya dönük bir sonucu olarak, Modern maliye yönetiminin bir gereği olan bütün gelir ve giderler merkezden düzenlenmesi esas alındı. İltizam usulü kaldırıldı, mültezimlerin yerine “muhassıl” denen geniş yetkili memurlar geçti. Vergi toplama yetkisini elinde tutan paşaların ve ayanın rolünün son bulmasına karşılık yerel meclislerdeki nüfuzu dolayısıyla eşraf ve toprak sahipleri taşrada yeni siyasi güç sahipleri oldu [Tanör, 1998: 113].

2. Yönetimin Düzenlenmesi Konusunda Öne Çıkan Görüşler

Tanzimat döneminde gerçekleştirilen reformların temelinde yer alan Batılı fikirlerin ve bu fikirleri hayata geçirmek isteyen devlet adamı ve aydınların, Tanzimat'tan cumhuriyete uzanan idarî - siyasî yapısındaki iki temel çizgi olan merkeziyetçi - adem-i merkeziyetçi yapılanmalar üzerinde önemli etkileri olduğunu belirtmek gerekir. Bu bağlamda devlet yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusundaki düşünce ortamını anlama açısından söz konusu iki temel görüşü, belli başlı savunucuları ile ele almakta, yarar bulunmaktadır.

a. Merkeziyetçi Görüş

Tanzimat fermanı ile uygulamaya geçirilen yeniliklerin, teorik temelinin atılmasında ve fermanı hazırlayan Mustafa Reşit Paşayı etkilemesinde Osmanlı devlet adamı Sadık Rıfat Paşa önemli bir pay sahibidir [Görüşleri için Bkz. Zorlu, 1997; Mardin, 1995b: 299-312; Mardin, 1996: 198-214; Abdurrahman Şeref Bey, 1985: 96-100; Türköne, 1993; Seyyitdanlıoğlu, 1996: 95-124].

III Selimden sonra II. Mahmut tarafından Avrupa'da devamlı ikamet elçiliklerinin faaliyete sokulmasıyla, Avrupa başkentlerine gönderilen en yetenekli diplomatlar arasında yer alan Sadık Rıfat Paşa Viyana'ya gönderildiğinde, takip ettiği diplomasi ile Avrupa'da önemli bir yer bulan, Avusturya'nın o dönemde Başbakanı olan Metternich ile doğrudan ilişki kurar. Sık sık bir araya gelerek Osmanlıda yapılan ıslahatları ve haricî meseleleri görüşürler. Metternich, Sadık Rıfat Paşa vasıtasıyla Dış işleri Bakanı Mustafa Reşit paşayı uyarır. Bu ilişkiye değinen MARDİN, Rıfat Paşanın siyasal fikirleri üzerindeki Avusturya etkilerinin en önemli dışsal delilinin, Metternich ile onun Bâb-ı Alî'deki temsilcisi Baron Sturmer arasındaki çok sayıda mesajdan anlaşılabilirliğini vurgular ki Rıfat Paşanın İmparatorluğun yeniden yapılandırılmasında soyut "hürriyet" fikrinden ziyade "verimliliği" korumayı temin edici tedbirleri düşündüğü anlaşılmaktadır [Mardin, 1996: 201-202].

ORTAYLI'ya göre, merkezî idaresinin zayıfladığı, iktisadî yapısının bozulduğu bir dönemde Tanzimat idarecileri, devletin merkezî idaresini güçlendirecek, farklı ırk ve

dinlerden olan milletleri birleştirecek, tebaanın verimliliğini sağlayarak vergi gelirlerini arttıracak idarî ve iktisadî mahiyette pratik çareler arıyorlardı. Osmanlı devleti gibi değişik din ve ırklardan oluşan Avusturya İmparatorluğundaki merkezî otorite onların dikkatini çekmişti. Yapmak istedikleri de Osmanlı devletinde “kanunî ve âdil” bir idareyi yeniden hakim kılmaktı.Önlerindeki model de İngiltere ve Fransa olmayıp Metternich’in kontrolünde olan Avusturya idi [Ortaylı, 1983: 113].

Sadık Rıfat paşa da Viyana’da bulunduğu yıllarda “Batının özünü” Kameralizmde arayan devlet adamlarındandır. 18. yüzyılda Batı’da adına “kameralizm denilen anlayışla krallar merkezî bir otorite kurarak halkın verimliliğini sağlayacak tedbirler almışlardır. Tebaanın mülkiyet hakkı garanti altına alınmış ve eğitim yaygınlaştırılmıştır. Böylece tebaanın üretici hale gelmesi devletin vergi tahsilini arttırmış, zamanın gerektirdiği şekilde ordu, bürokrasi vb. devlet kurumlarının yenilenmesinin imkanları elde edilmiştir. Kameralizm millî bütünlüğü de öngördüğünden merkezî otoritesi zayıflayan Osmanlı devlet adamlarına cazip gelmiştir. MARDİN, Sadık Rıfat Paşanın Viyana’da 1837’de yazdığı Avrupa Ahvaline Dair Risalesini ve Bâb-ı Ali’ye gönderdiği ıslahat raporlarını Avrupa’da gelişen bu düzeni yani Kameralizmi Türkiye’ye taşıyan vesikalar olarak değerlendirmektedir. Tanzimat uygulamalarının büyük çapta Kameralizmden esinlendiğini, Paşanın fikirlerinin Kameralizmden, Fransız filozofu Volney’den ve Liberalizmden etkilendiğini, görüşlerinin Montesquieu’nun terminolojisini ve Adam Smith ekolünü hatırlattığını kısaca Paşanın görüşlerinin esasen Batılılığının izlerini taşıdığını, ayrıca Tanzimat’ın fikrî temellerini oluşturduğunu kaydetmektedir [Mardin, 1994c].

Sadık Rıfat Paşa, devlet yönetimiyle ilgili olarak önemli gördüğü bir husus, “hıyerarşiyi hakim kılmak”tır. İdare şekli ne olursa olsun devlet idaresinde merkezî yönetimin güçlü olmasından yanadır. Ona göre, Hükümet hangi esâs üzere idâre olunur ise olsun beher hâl merkez idarede kuvve-i icrâiye mükemmel olmak farz gibidir”. Çünkü icrada zaafiyet gösterilmesi ülkede karışıklıklara sebebiyet verir [Sadık Rıfat Paşa, Tarihsiz: XVI/43]. Her çeşit hükümet idaresinde emir ve yasakların yukardan aşağı doğru, yani hıyerarşi içinde hükümet merkezinde vukû bulması şarttır. “Eğer kuvve-i icraiye aşağıdan yukarı olur ise mesela” halktan hükümete emretmek ve yasak koymak gibi bir

durum vaki olursa, böyle bir ülke, idaresi altüst olacağından bâkî ve payidâr olamaz [a.g.e: 47].

Tanzimat'la birlikte ortaya çıkan fikir akımlarının ve örgütlenmelerinin de bu dönemde belirmeye başlayan merkezîyetçi-adem-i merkezîyetçi iki çizgiyi anlayabilmemiz için dikkate alınması gereklidir. Bu çerçevede II. Abdülhamit devri Türkiye Cumhuriyetine etki eden fikrî gelişmelerin sağlandığı bir dönem olması nedeniyle önemlidir.

Merkezîleşmeyi kendi elinde tutmaya çalışan II. Abdülhamit, idarî manada sıkı bir merkezîyetçidir. Ona göre, “idare-i umur hususunda devletlerin ittihaz ettikleri usul-i idare iki türlüdür. Bu usullerin birisi merkezîyet ve diğeri tevsi-i mezuniyet esasları üzerinedir ki her ikisi de bir mülkün ecnas-ı muhtelif-i seknesi (ülkede oturan çeşitli ırklar) ve ahval-i mevkiyye ve coğrafiyesi nazar-ı ehemmiyet ve mülâhazaya alınarak ba'dettatbik te'sis ve icra kılındığı halde mucibi faide ve menfaat yoğise alelamya (gözü kapalı) ihtiyar ve icra olunacak olur ise muzır ve mühlik (helak edici) olur.” [Sultan İkinci Abdülhamit Han, 1976: 160'dan aktaran, Çetinsaya, 1999: 57] “Mesela tevsi-i mezuniyet usulü bir mülkte (memlekette) badii mamuriyet olup diğesinde müstevcib-i harabiyet olabilir. Ve idare-i merkezîyye dahi bunun gibidir ki merkezîyet de mülkü hem mamur hem de harap edebilir.” [Sultan İkinci Abdülhamit Han, 1976: 212-213'den aktaran, Çetinsaya, 1999: 57] Adem-i merkezîyeti neredeyse bütün kötülüklerin anası olarak görür. İdarî açıdan adem-i merkezîyet ona göre, imparatorluğa elveda demektir [Hocaoğlu, 1975: 109'dan aktaran, Çetinsaya, 1999: 57].

Abdülhamit bölgesel otonomiye yönelik olarak bütün eğilimleri bastırmaya çalışmış ve taşradaki yöneticiler üzerinde sıkı bir kontrol kurmuştu. Bu amaçla bürokratik hiyerarşinin kurallarını da görmezden gelip taşradaki bürokratlarla doğrudan yazışmalar yaptı. Taşraya yapılan atamalara müdahale etti [Çetinsaya, 1999: 57-58]. Çünkü her şeye rağmen kendi eğitim kurumlarında yetişen kimselerin sadâkatini sağlayamamıştır [Say, 1998: 167]. Nitekim, döneminde fikrî ve örgütsel olarak ilk tepki “Yeni Osmanlılar” hareketiyle ortaya çıkmıştır. Osmanlı tarihindeki ilk muhalefet hareketi olarak da kabul edilen yeni Osmanlılar hareketi ilk defa islamın siyasî yönünü öne çıkararak siyasî talep ve projelerin meşrulaştırılmasında islâmı esas aldı. Sultanın

şahsına karşı saygılı olmaya özen göstermişler ve mücadelelerini Bab-ı âli'ye karşı yürüterek, devletin “idare geleneği”nde “siyaset” olgusunun fonksiyonel farkını ortaya koyan fikrî bir hareket olmuşlardır [Eryılmaz, 1995: 13]. Bu hareket, Tanzimat bürokratları gibi “Tercüme Odası” veya batılı eğitim kurumlarında yetişmiş bulunan ve Tanzimat'ı bir çok yönden yetersiz bularak eleştiren aydınlardan oluşmuştur. Yeni Osmanlılar görüşlerinde meşveret ilkesini öne çıkararak bu ilkeye dayanan meşrutiyetçi bir yönetimin gerçekleştirilmesi için mücadele etmişlerdir [Ökmen, 2000: 313]. Düşünce ve eleştirilerinde belli bir homojenlik bulunmayan hareketin en önemli özelliği, Tanzimat'tan Cumhuriyete uzanan anlayış ve yapılanmalarda ana faktör olan, Jön Türkler ve sonrasında ortaya çıkan İttihat Terakkî hareketlerini beslemiş olmasıdır [a.g.e: 313].

ORTAYLI'ya göre, Yeni Osmanlıların düşünceleri, anayasacı liberalizmin çizgilerinden modernist İslamcılığa, hatta olgunlaşmış bir Türkçülüğe ve Sosyalizm'e kadar çeşitli görüşleri içeren bir yelpaze oluşturur. Bu anlamda onlar yeni bir arayışı başlatan aydınlar olmuşlardır [Ortaylı, 1983: 313]. Buldukları ortamda devlete sadakat ideolojisi bütün sınıflara nüfuz ettiği kadar onları da çepeçevre kuşatmıştı. Onlar için de önemli olan Osmanlı imparatorluğunu kurtarmak düşüncesi idi [Mardin, 1996: 443-447].

Aynı şekilde Tanzimatla güçlenen merkeziyetçiliğin ürünü olan Jön Türk bürokratik intelligenstia da “bu devlet nasıl kurtulabilir?” sorusuna cevap arama yolunda bir hareket olarak gelişmiştir. Düşüncelerinde pozitivist bir akılcılık, anayasal bir rejim isteği ve halkçılık egemen unsurlar olarak görülmektedir [Çaylak, 1998: 210].

Jön Türkler için “hürriyet” ve “halkçılık” gerçekte ön planda kavramlar değildir. Zaten bu nedenle de propagandalarını subaylara yöneltmişlerdir. En çok etkisi altında kaldıkları kavram “devlet” olduğu için “devleti kurtarma”, “devlete zeval gelmemesi” de en önemli siyasal faaliyet olarak sayılmıştır [Mardin, 1992a: 301-305; Çaylak, 1998: 211]. Dolayısıyla Jön Türk hareketi, “demokratik” ve “özgürlükçü” bir siyasal boyut taşımaktan çok, eğitilmiş seçkinlerin halkı, kendi “iyi”leri doğrultusunda yönlendirme ve benimsetme çabası olarak tarihteki yerini almıştır [Çaylak, 1998: 212].

Osmanlıdan cumhuriyete uzanan iki temel çizginin asıl billurlaşmasını sağlayan, Jön Türkler ve sonrasında İttihat Terakki olarak somutlaşan harekettir. Bu etkileşimli süreçte Jön Türklerin, 1902 tarihli kongresinde, “azınlıklarca da desteklenen Prens Sabahattin ve Lütfullah Beyin, Batılı ülkelerin Osmanlı devletine müdahalesini savunmaları, cemiyeti ikiye böldü. Prens Sabahattin taraftarları bölünme sonrası “Osmanlı Hürriyet Perveran Cemiyeti” adı altında yeni bir örgüt kurdular. Ahmet Rıza ve yandaşları ise, “İttihat ve Terakki Cemiyeti”ni oluşturarak “Şura’yı Ümmet” adlı bir gazete çıkardılar. Prens Sabahattin kanadı, bölgesel özerklik, yerinden yönetim, bireysel girişim ve kişisel özgürlükleri savunurken; İttihatçı kanat merkezîyetçi, Türkçü, seçkinci ve otoriter bir anlayışa sahiptiler ve Alman Friedrich List’in millî iktisat düşüncesini savunmaktaydılar, Oysa Sabahattin kanadı, İngiliz iktisadî görüşü olan serbest (liberal) ticaret anlayışına sahiptir.” [Ökmen, 2000: 314]

Merkezîyetçi çizginin baş savunucusu Ahmet Rızanın A. Comte’un düşünce dünyasından etkilendiği bilinmektedir. Comte’un Devrim sonrası Fransa’nın içine düştüğü bunalımı atlatabilmesi için önce “düzen”in sağlanması gerektiği ve hemen arkasından “ilerleme”nin gelebileceği görüşü Ahmet Rıza tarafından da kabul edilmiştir. Ahmet Rıza ve arkadaşları Osmanlı’nın bunalım içinde olduğunu veri olarak kabul ederek, ulus devlet temeline dayanan Fransa için ileri sürülen “düzen” kavramı yerine “birlik” (ittihat) kavramı öne çıkarılmış, ikinci olarak da ilerleme (terakki) kavramı, tıpkı Fransız pozitivistlerinde olduğu gibi kabul görmüştür. Bu anlayış İttihat ve Terakki adı ile II. Abdülhamit devrinde önemli bir fikrî ve siyasî örgüt olarak tarihteki yerini almıştır [Erkul, 2000: 612].

İttihatçılar, Osmanlı toplumunu oluşturan unsurların birleşerek, bütün kalmasını istiyorlar; kurtuluşu bunda görüyorlar ve tabii, yönetimde de, bir devletin birliğini, bütünlüğünü en fazla koruyacak usul olarak öteden beri kabul edilen merkezîyetçiliği öngörüyorlardı. Kanun-u Esasî’nin 108. maddesi de ancak bu yaklaşımla yorumlanacaktı. [Tunaya, 1952: 208; Yayla, 1982: 64].

Söz konusu, merkezîyetçi düşünce çizgisi üzerinde geliştiği Osmanlı yönetim kültüründen dolayı adem-i merkezîyetçi eğilimleri, sivil toplum, çevre hareketini

devletin birliği bütünlüğü aleyhine yönelmiş bir tehlike olarak algılamıştır. Muhalefet geleneğine sıcak bakmamıştır.

b. Adem-i Merkeziyetçi Görüş

Osmanlıdan cumhuriyete uzanan iki temel çizginin adem-i merkeziyetten yana olan görüşün temelini anlamak için Prens Sabahattin'in fikirlerine daha iyi bakmak gerekir; Prens Sabahattin, "Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu durumu, bir yönetim sorunu değil, bir yapı sorunu olduğunu ve sorunun çözülmesi gerektiğini ileri sürmektedir...Çözüm yolu olarak, Osmanlı toplum yapısının göz önünde bulundurulmasını ve bu yapı içerisinde bir çözümleme yapılmasını önermektedir. Onun bu bağlamda ortaya attığı idarî adem-i merkeziyet düşüncesi İttihat ve Terakkî grubunca siyasî adem-i merkeziyet olarak algılanacak ve tepkilerin odağı haline gelecektir. Yine Ona göre, bütüncü toplumlarda toplumsal yapı gereği merkeziyetçi yönetimler egemendir. Merkeziyetçi yönetimlerde bürokrasinin, gelişmeyi köstekleyici bir rolü vardır. Yerinden yönetimin gerekli olduğunu ileri süren Prens Sabahattin, neden olarak da şunları söyler; Onsuz, memleketimizi imar kabil olmadıktan başka, bir vilayetteki idare usulünün diğerinde aynen tatbiki imkansızdır. Ona göre, merkeziyet yönetimi özgürlükleri kısıtlamakta, çoğunluğun azınlıkça baskı altında tuttuğu ve girişimciliğe yönelik hareketlerin engellendiği bir ortam oluşturmaktadır. Bunu şöyle ifade eder; merkeziyet demek, hürriyeti inhisara almak, ekseriyeti ekalliyete çiğnetmek, teşebbüs fikrini kahretmektir." [Kongar, 1982: 120, 121'den aktaran, Ökmen, 2000: 315].

Prens Sabahattin'in Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti'nin programı şöyleydi; Siyasî ıslahat yapılarak yerinden yönetim sağlanacaktır. Vilayet meclisi üyeleri halk tarafından seçilecektir. Merkezde halk tarafından seçilecek bir meclis teşkil edilecektir. Osmanlı halkının hak eşitliği sağlanacaktır. Yerel yöneticiler halkın nüfus dağılımına uygun olarak, farklı etnik ve dinî oranlara göre seçilecektir [Aktaş'dan aktaran, Ökmen, 2000: 315]. "İdare teşkilatı, merkezden verilecek emri memleketin her tarafına tevzi noktai nazarına göre değil, bunun yerine her muayyen işe, salâhiyetli, mes'ul bir idare heyeti vücuda getirmek esasına göre tanzim olunmalıdır...Mahalli

yöneticilerin oluşturulmasında, mahallî refah ve gelişmeyle zorunlu ilgisi bulunmayan “göçebe memur” numunesi terk edilmelidir. Bunun yerine mahallî refah ile mevzii ümran ile tabii bir surette alâkadar olabilecek, sabit mahallî kuvvetlere doğru bir tekâmül yolu takip edilmelidir.” [Ege, 1977: 365].

Prens Sabahattin’e göre, toplumsal olaylarda neden - sonuç ilişkisi vardır. Diğer bir deyişle, evrende her olayın nedeni kendinden önce gelen bir başka olaydan doğmuştur. Buna göre her toplumsal örgütlenme kendi bürokrasisini (ve devlet sistemini) yaratır. Kendi kendini yenileme yeteneğinden yoksun olan bürokrasiye karşılık, yeni bir toplum biçimi, örgütlenme sistemi ve yeni bir yönetici tipi yaratarak dünyaya eklenme ihtiyacı duyanlar bir avuç aydın kesimdir. Her türlü (siyasal, askerî, ekonomik, ittifaklarla) gücü ellerinde bulunduran bürokratlara karşı, aydın, yenilikçiliğin de bayraktarlığını yapmaktadır. Bu cümleden olmak üzere; geniş ülkelere yayılmış olan, üretim ilişkilerinde ve güçlerinde (alt yapısında) tarımcılığa dayalı Osmanlı imparatorluğunu, merkeziyetçi bir yapıya dönüştürme gereği fonksiyonel-bürokrat karakterli memur tipini yaratmıştır. Bu tür bir toplumda memurluk mesleği yüksek gelir getiren, sağlam bir kazanç kapısı olduğu için aileler çocuklarını memurluk mesleğini özendirir bir şekilde yetiştiriyor, eğitim de bu amaca ideolojik kaynak sağlıyordu. Özel hayattaki bu anlayışın genel hayattaki yansımada birey; toplum ve devlet karşısında eziliyor ve “herşeyi ailesinden bekleyen kendine güvensiz bir karaktere sahip olarak” yetiştiriyordu. Sonuç olarak da kamu hayatı, özel hayata üstün geliyor, merkezî iktidarın alanı genişleyerek bireyin özgürleşmesinin yolları kapanıyordu [Prens Sabahattin, 1950: 48’den aktaran, Reyhan, 1992: 123].

Prens Sabahattin, yeni toplum tipinde özel hayat konusunda; Anglo Sakson bireyciliğine dayanan bir eğitim sistemi geliştirmeyi öneriyordu ve bu eğitimle “bireyin yaşamak için ailesine, akrabasına, hükümete, dayanacağı yerde doğrudan doğruya kendisine güvenmesi ve muvaffakiyetini kendi özel teşebbüsünde araması”nı gerçekleştirebileceği bir kabiliyet verilecekti. Gençlerin kazanacakları bu terbiyeyi gelecek kuşaklara aktarmaları ile özel hayatımızdaki hastalığın önüne geçilecekti [Prens Sabahattin, 1950:15’den aktaran, Reyhan, 1992: 123]. Prens Sabahattin’in bu teziyle Anglo - Sakson ülkelerindeki eğitim şeklinin ve adem-i merkeziyet sisteminin

endüstriyel uygarlığı yaratmış bir insan tipi ortaya çıkardığını varsayıyordu. Genel hayat konusunda ise, belediye ve yargı işleri köylere kadar genişletilecek ve yerel yönetimlerin üzerinden idarî vesayet kalkacaktı. Böylece merkezin çevre üzerindeki tahakkümüne son verilmiş olacaktı. Nitekim mevcut Osmanlı sisteminde merkeziyetçiliğin yoğunluğu doğrultusunda “herhangi bir sancakta köprü, yol, hastahane gibi doğrudan doğruya ihtiyaç duyulan bir inşaata (bile) teşebbüs edilse sancak merkezi vilayete...saraya müracaat etmek zorunda” bırakılmıştır. Bu uygulamaların sonucu, memur tahakkümünü getirmiştir. Belediye işlerindeki bu çıkmazların yanında yargı işlerinde de aksama vardır. Bir vilayetimizdeki kanun, her şeyi ile apayrı (tarihî, coğrafi, kültürel...) bir vilayetimizde de aynen uygulanmaktadır. Ayrıca her vilayetimizin ihtiyacı da merkezden karşılanmaktadır. Halbuki “herhangi iki vilayetin ihtiyaçlarını en iyi bilen elbette ki İstanbul’da (merkezde) yaşayan memur değil bilakis Yemen’de, Selanik’te (çevrede) bulunanlardır” [Prens Sabahattin, 1950: 12-14’den aktaran, Reyhan, 1992: 123].

Siyasal örgütlenmede bürokratik merkeziyetçiliğin hâkimiyeti, ideolojik olarak da statükoyu getirmekte ve karşıt görüşlerin gelişerek ideolojik platformda meşruluk kazanmalarına engel olmaktaydı. Osmanlı toplumuna yönelttiği eleştirilerden birisi de “ailelerin pazar için değil de kendilerine yetebilecek bir üretim faaliyetinde bulunarak (kendilerini) dünya ekonomisinden soyutlamış” olmasıdır. Prens Sabahattinin ifadeleriyle “Anadolu köylüsündeki ismet-i ahlâk maişetin sadelik ve kolaylığı mahsulüdür. Fakat bu hayat köylüyü faal bir sa’ye alıştıramadığı için tevlit ettiği terbiye teşebbüs yerine göreneğe, istikbal yerine maziye müteveccih. Bundan dolayı da kavmin kuvve-i istihsaliyesi ilerlemiyor... Müstahsiller, kazandıklarıyla yaşayan ve memleketi yaşatanlar, köylülerle esnaf ve küçük tacirler...Bunlarda ise alekser maddî manevî hiçbir sermaye bulunmadığı için tuttıkları işi ilerletmiyorlar...”, [Prens Sabahattin’den aktaran BAYDUR, 1993:41] Onun yeniden yapılanma projesinde, para ekonomisinin gelişmesinin getireceği doğal sonuç olarak bürokratik-merkeziyetçiliğin önüne geçilecek ve oluşacak olan yeni insan tipi ile tutucu-memurların yerini yenilikçi-girişimciler ve işinde uzman teknokratlar alacaktı. Tutucu memur zümresinin kendisine karşı takındığı sert tavır bu bakış açısı ile daha iyi anlaşılacaktır [Reyhan, 1992: 124].

Sonuç olarak adem-i merkeziyetçi görüş, iktidara yerleşemese de devlete ve iktidar seçkinlerine karşı çevrede, eşraf, tüccar ve azınlıklara dayanan liberal gelenek içinde sivil toplum yaratma amaç ve faaliyeti olarak gelişmiştir.

3. Reformların Yönetimsel Niteliği

Tanzimat dönemi Osmanlı devleti sisteminin batı kurumlarına göre yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı dönemdir. Özellikle Avrupa'nın razı olduğu bir modelin uygulanması amaçlanan hedefdir. Böylelikle kendi içinde ve dışı karşı bütünlüğü koruma ve bu amaçla "merkez dışı" güçleri kontrol altında tutmaya çalışılmıştır.

İNALCIK'a göre, başlatılan yenileşme hareketi devletin kurtuluşunu, kuvvetli ve merkeziyetçi bir idarede gören, idarenin yetkilerinin de ıslahatçı bir bürokratlar zümresince elinde tutulması gerektiğine inanan sivil-asker bürokratlar grubun eseridir [İnalçık, 1964-1965: 120]. Reformların başarısının sıkı bir merkeziyetçilikle mümkün olabileceği düşüncesi, devletin içine düştüğü durumun en önemli nedeninin merkezin gücünün zayıflaması olarak görülmesindedir. Zaten ekonomik, sosyal ve siyasal alanda köklü değişim yapacak her yönetim belirli ölçüde bürokratik ve merkeziyetçi olmak durumundadır [Eryılmaz, 1992b: 156].

Bölgesel yönetimi yeniden düzenleme kapsamında merkezi yönetimin istenmesinin nedenleri ise; merkezî hükümetin sorumluluğu altında yapılacak gerçek bir reformun, toprak ağalarının halk üzerindeki sömürsünü durduracak olması ve bölgeler üzerinde yeniden merkezî denetimin kurulmasının devletin gelirlerini arttıracak olmasıydı. Öte yandan, bölgesel yönetim ulusal-ayrılıkçı güçleri de yatıştıracaktı. Böylelikle başkaldırmamaları ve vergilerini düzenli ödemeleri halinde kendi kültür ve kurumlarını sürdürmelerine izin verilecek ve görece verimli bir sistem sağlanacaktı [Weiker, 1968: 107-108].

Yapılan çalışmalarda idarî ve malî merkeziyetçilik esas alındığı bu dönem aynı zamanda Batılı anlamda yerel yönetimlerin temellerinin atıldığı bir dönemdir. Paradoks gibi görülen bu durum aslında Osmanlı devletinin yerel yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Osmanlı yöneticileri devletin birliğini ve bütünlüğünü korumak için yerel

birimleri kullanmıştır. Nitekim, “Ordunun, maliyenin mülki idarenin her dalının hükümet kontrolüne alınmak istendiği ve eğitimin de buna yönelik bir biçimde düzenlendiği ortamda, mahalli halkın temsilcilerinin yardımına başvurmak kaçınılmazdı.” [Ortaylı, 1982: 142].

Böylece, Osmanlı idari bakımdan oluşturduğu merkeziyetçi yapı ile bütün idari yapıyı denetimi altına almayı amaçlıyordu. Bütünlüğü bozacak her türlü hareketin kontrol altına alınması gerekmekteydi. Bu amaçla merkezi idarenin faaliyetleri, merkez dışındaki her harekete “şüpheye” bakma ve onu “elinin uzanabileceği” bir yerde tutma temayülü üzerine oluştu. Bu, halkı temsil eden yerel yönetimler aracılığıyla ancak yapılabilirdi. Nitekim, yerel yönetim uygulamaları merkezin taşrayı denetimi altına alma anlayışı üzerine kurulmuştu. Merkezi idare, mali konularda yerel temsilcilerin desteğine başvururken aynı zamanda taşrayı da denetim altında tutuyordu [Görmez, 1989: 88]. Reşit Paşa, belirli bölgelerin valilerine, gereksinmelerine uygun değişik ölçülerde yetkiler tanıyarak, seçimle meydana gelecek bazı yerel meclisler kurulmasını önermişti. Sonraları bu gelişmelerden esinlenerek geniş kapsamlı bir girişim olan 1864 tarihli İller Yasası oluşturuldu. Yasa uyarınca bölge sınırları, daha geniş birimler elde etme amacıyla yeniden düzenlenerek bölge birimleri hiyerarşik olarak sancak, kaza, bucak, ve köylere bölündü. İl yönetimi de yeniden düzenlenerek idare, maliye, siyaset, hukuk ve asayiş işleriyle görevli daireler meydana getirildi. Üst yönetim yapısı, karma mahkemeler ve genel meclisler sistemiyle; bölgeler de, sancak ve kaza düzeyinde, çeşitli dinsel toplulukların liderleri ve halk temsilcilerinden oluşan idare meclisleriyle desteklendi [Weiker, 1968: 108].

Eyaletlerin malî işleri padişah tarafından atanan “muhassıl-ı emval” isimli yöneticilere verildi. Öte yandan muhassıl gönderilen liva ve kaza merkezlerinde birer meclis kuruldu. Diğer kazalarda ve kasabalarda da sonradan daha küçük benzeri meclislerin kurulması öngörüldü. Söz konusu meclisler mülkî, adlî, idarî işleri görmeğe ve Tanzimat esaslarına uymayanları cezalandırmaya yetkili kılındılar. Bu meclislerde iki özellik dikkati çekmektedir. Birincisi; Üyeliklerde il memurlarının çoğunlukta olması ve başkanlığı valinin yapması yoluyla, meclisler merkezi idarenin sıkı bir denetim ve gözetimi altına alınmışlardır. İkincisi; Tanzimat anlayışı içinde, yeni meclislerde gayr-ı

müslimlerin üyeliği, gayr-ı müslim tebaaya da yönetime katılma imkanı sağlamıştır [İnalçık, 1964-1965: 142, 150-151].

Söz konusu meclis oluşumlarının Tanzimat dönemindeki bürokratik gelişmenin baskın bir özelliği olduğunu vurgulamak gerekir. Bunlar yeni programlar uygulamak için kurulan ve zamanla bazı durumlarda düzenli bürokratik dairelere ve hatta bakanlıklara dönüşen özel kurullar, karma mahkemeler, mahalli idareler reformu sürecinde oluşturulan meclisler (memleket meclisleri) dir [Findley, 1994: 150].

Meclisler sistemi özellikle mahalli idareler reformu bakımından pek etkin olamamıştır. Sadece merkezin kontrolünü daha da arttırmıştır. Çünkü, bunlar gerçek halkın katılımına dayanan temsil kurumları değildi. Üyeleri, halkın ileri gelenleri arasından tayin edilmekteydi. Ziya Paşaya göre eski dönemin derebeyleri bu meclislerde “aza” unvanını kazanmışlardı [Sungu, 1940: 821’den aktaran, Eryılmaz, 1992b:177]. Merkeziyetçi idareye yönelik reformlara karşı ilk başta tepki koyan mahalli otoritelerin idari teşkilatlanmanın tamamlanmasından sonra idare meclisleri, belediye ve mahkemelere üye sıfatıyla girmeleri, bu kimselere nüfuzlarını sürdürme imkanı sağlamıştır [Mardin, İ.A.: 366].

Sonraki yıllarda çıkartılan ferman ve Nizamnamelerle vilayet yönetiminde birtakım değişiklikler yapıp valilerin yetkilerinde artışlar gerçekleştirildi. Bu açıdan 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi modern türde bir mahalli idare aygıtının gelişmesinde, sivil bürokrasinin rolünün başkent dışındaki idari mevkilere yayılmasında ve halkın siyasal ve bürokratik süreçlere katılımının artmasında bir dönüm noktası olarak göze çarpmaktadır. Ancak merkeziyetçiliği ve ademi merkeziyetçiliği bir denge içerisinde uygulamayı amaçlayan 1864 Nizamnamesine karşılık, 22 ocak 1871 tarihli idare-i Umumiye-i vilayet nizamnamesinde merkeziyetçilik lehinde bozuldu Söz konusu nizamnamelerin eskiden beri özel statü ile yönetilen vilayetler uygulanamadığı görülmektedir. Çünkü bu vilayetler dış müdahale ve ayaklanmalarla yarı bağımsız bir statü elde etmişlerdi. Bu mahalli muhtariyetler, Osmanlı devlet adamlarını ürküterek mahalli idarelere geniş yetkiler vermeme konusunda uyarıcı bir etkiye neden olmuştur [Mardin, İ.A.: 365]. Bu konuda başka

yasaların, dönemin tam sonuna kadar (1913 tarihinde çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-u Muvakkatı'na kadar) bile hazırlanamamış olması, Tanzimatçıların vilayetler üzerindeki merkezi kontrolü tesis etmeye yönelik uzun süredir benimsedikleri hedeflerini gerçekleştirmede karşılaştıkları zorluklarında bir kanıttır [Findley, 1994: 155].

II. Meşrutiyet döneminde 1908 Anayasasının, meclisin feshedilmesi nedeniyle ancak 1913 yılında İl özel idaresinin tüzel kişilik kazanmasına neden olacak 108. maddesiyle vilayet işlerinin “yetki genişliği ve görev ayırımı” ilkelerine göre yürütüleceği hükme bağlanmıştı. Ancak, gerek taşra yönetim sistemine yönelik, gerekse oluşturulan belediye yönetimleriyle ilgili olarak yapılan düzenlemelere rağmen gerçek anlamda mahalli idare niteliğine sahip kurumlar oluşturulamadı. Yönetim alanında oluşturulan kurumlarda merkezîyetçi nitelik hakim oldu.

4. Yönetimde Bürokrasinin Rolü

Türkiye’de batılılaşma sürecinin en önemli dönemeci sayılan Tanzimat süreci bürokratik değişmelerin de başlangıç safhasını meydana getirir. II. Mahmutla başlayan esaslı reform hareketlerinin mimarları padişahla birlikte, aynı zamanda siyasi sistemin de padişahтан sonra gelen kilit adamları olan devlet bürokrasisinin önde gelen simalarıydı. Devrin özelliklerinin bir sonucu olarak “siyasetçi” ile “bürokrat”ı birbirlerinde ayırmak oldukça zorlaşmaktadır. Böyle olunca içinde oldukları mekanizmayı kullanarak reformlar için yöneldikleri hedef yine kendilerini çevreleyen mekanizma olmakta, modernleşme çizgisini tayin ederken ve de geldiği noktaya bakıldığında bürokrasinin modernleşmeden aldığı payın etkisinin ne olduğu sorusu karşımıza çıkmaktadır [Çalık, 1996: 6].

Tanzimat’tan sonra modern bürokrasiye eleman yetiştiren Mekteb-i Sultani (Galatasaray) ve 1859’da kurulan Mekteb-i Fünun-u Mülkiye, Enderun mektebinin yerini almıştır. Ayrıca bu dönemde batı modelinde eğitim müesseselerinin yaygınlaşması, Batı ile girişilen temaslar ve Avrupa’ya tahsile gönderilen talebelerin etkileri, modernleşmenin sürükleyicisi konumunda olan aydın-bürokrat kesimin hedefinin de Batılılaşma çerçevesinde belirmesine neden olmuştur.

Modernleşme ihtiyacı ile karşı karşıya kalınmasının neticesi olan bu durum önemli bir gelişme sayılmakla birlikte, reformcular mevcut uygulamaların geliştirilmesi, veya devlet yapısında bazı birimlerin yeniden düzenlenmesi gibi biçimsel reformlardan öte köklü değişiklikleri gerçekleştirebilecek seviyede olamamışlardır. Bunda değişik nedenler etkili olmaktadır; İlk olarak, reform gerçekleştirebilecek yüksek makam sahibi kimselerin Osmanlı değerlerine fazlaca bağlanması ve Osmanlı yönetim sisteminin temel kurallarından ya da statüsünün sağladığı yararlarından fedakarlık yapmak istememeleri, İkinci olarak, bir bürokrat modern anlamda memur olmaya kalktığında hem üyesi bulunduğu toplulukça alaya alınabileceği hem de toplumun değer yargularıyla ters düşüp takdir edilmeyeceği düşüncesi, Üçüncü olarak da Osmanlı reformcularının giriştikleri reformların sonuçlarını görme umutlarının olmayışydı [Weiker, 1968: 451-470].

Her şeye rağmen, Tanzimat döneminde merkezi planda yapılan reform hareketlerinin öncülüğünü sivil bürokrasin yapması, dönemin sivil bürokrasisinde meydana gelen önemli bir gelişmenin ürünüdür. Bu gelişmede, belirtmiş olduğumuz gibi bürokratların II. Mahmut'dan itibaren yetişme şekillerindeki değişikliğin payı büyüktür. Yeni dönemin bürokratlarının çoğu laik eğitim kurumlarından mezun, dışişlerinde yetişmiş, yabancı dil bilen ve bu nedenle de batının fikirlerine açık kimselerden oluşmaktaydı. Tanzimat'ın getirdiği güvencelerle siyasî otorite karşısında daha rahat hareket edebilme şansları da vardı.

Böylece, Tanzimat'la, yeni bir tür bürokratik elit doğmuş ve ayırdedici niteliklerini eğitimlerinden almışlardır. Bu yeni elit, laik siyasetlerini siyasal hayatta egemen kılabilmek için sivil bürokrasinin siyasal sistem içerisinde bağımsızlığını sağlamaya çalışmışlardır. Bunun sağlanabilmesi ölçüsünde sivil bürokrasi "siyasetin uygulayıcısı" olmaktan çok "siyaset yapan" bir kurum haline gelmiştir [Heper, 1974: 74]. Sultanın devlet yönetimindeki rolünün azaltılarak bu rolün bürokrasiye aktarılması Tanzimatçıların en başta gelen talepleriydi. Nitekim, Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile memurların mal, can ve namuslarıyla ilgili önemli bir yasal güvence getirildi [Eryılmaz, 1992b: 157].

Devletin geri kalmışlığına ve bunun sonucu olarak çökmekte oluşuna kurtuluş çarelerinin arandığı bu dönemde köklü reform ihtiyacı değişik kesimlerce dile getirilmekle birlikte, genel olarak reformların batılılaşmaya dönük olması gerektiğini savunanlarla geleneksel kurumların ihyasını savunanlar şeklinde iki grup ortaya çıkmıştır. Her iki grup da kendini ilerlemeci olarak görüp diğer tarafı buna karşı olmakla suçlamıştır. Her iki düşüncede de görülen ve Jön Türklerin düşüncesine yansıyan eğilime göre; “İlerleme, eğer toplumun daha iyiye doğru değişmesini ifade ediyorsa, toplumun yöneleceği “iyi”nin ne olduğu da, ancak “ilerleme taraftarlarınca” bilinebilir. Dolayısıyla, toplumsal sorunların çözümleri de “iyi”yi bilenlerin yönetimi altında gerçekleştirilmelidir” [Köker, 1995: 127-128]. İşte Tanzimat sonrasında ortaya çıkan yeni merkezileşmiş otokratik sistemin temelindeki anlayış da budur.

Sonuçta Osmanlı modernleşmesi, merkezi iktidarın toplumu bütün yönleriyle denetleyebildiği otokratik ve merkezi bir sistemi ortaya çıkarmış ve bu doğrultuda “yeni yönetici sınıf” olarak güçlü bir bürokrasi oluşturmuştur [Köker, 1995: 132].

Merkezî yönetimin gücünü ülkenin her yöresinde hakim kılmak ve topluma hakim olmak, işte bu bürokrasisinin temel amacı idi. Öte yandan gerek dış baskılar gerekse içte gayr-ı müslimlerin talepleri batı kaynaklı kurumların benimsenmesinde etkili oldu [Eryılmaz, 2000: 227]. MARDİN, Tanzimat dönemindeki memur zihniyetini ifade ederken; “Bir taraftan Avrupa’nın Lüksünü kolayca benimseyen bu tabaka devlet gelirini şahsi zevklerinin tatmini için talan etmekte, diğer taraftan Padişahı birtakım israfat yapmaya sevk ederek kendi kusurlarını örtmeye çalışmaktadırlar”...“Tanzimat yüksek memurları, bir müddetten beri yapılmakta olan idarî değişiklikleri tatbik mekiine koyarken bunları hunharca birtakım muameleler için vesile addetmektedirler. Avrupalaşma, bu zatların karışıklıktan istifade ederek, ceplerini doldurmalarına yaramaktadır.”demektedir [Mardin, 1990: 240].

HEPER’e göre, Tanzimat dönemi boyunca sivil bürokratlar günümüze kadar etkisini sürdürecektir “bürokratik yönetim geleneğini” toplumsallaştırmış, Padişah karşısında kazandıkları hareket özgürlüğünü de kurumsallaştırmaya çalışmışlardır [Heper, C.D:T:A.: 296]. Tanzimat dönemindeki gelişmelerin bir eseri olarak ortaya çıkan I.

Meşrutiyet ve 1876 Kanun-u Esasisinde yer alan ifadelerde de devletin merkeziyetçi anlayışında değişme görülmemektedir. Nitekim bununla ilgili olarak; idarî işlerin merkezde çeşitli dairelere ayrılarak görüleceği ve bu dairelerde 41. maddeden anlaşıldığı üzere üstlerine itaatla görevli memurların çalışacağı, Kanun-u esasının – kanuna aykırı emir dışında- memurları tam bir hiyerarşi içinde kabul ettiği “Amire hürmet ve riayet”(md.41.), “memurların tabi buldukları merci”(md.52.) gibi ifadelerden anlaşılmaktadır [Yayla, 1982: 40]. Ayrıca yine memurlarla ilgili olarak, bütün memurların belirlenen düzen içerisinde usulüne uygun tayinleri ehil ve liyakatlerine göre seçilerek yapılacağı ve bu şekilde seçilenlerin azillerini gerektiren kanuna aykırı bir hareketleri gerçekleşmedikçe ve istifa etmedikçe yahut devletçe gerekli zorunlu bir sebebi görülmedikçe azil ve tebdil olunamayacağı hükme bağlanmıştır (md.39). Bütün bu düzenlemeler memurluğun bir meslek olarak görülmeye başlandığının, “padişahın memurları” ve “hükümetin memurları” kavramları yerine “devlet memuru” kavramının geliştiğini göstermektedir [Karal, 1970: 333].

Tanzimatla getirilen düzen otoritenin kişisellikten sıyrılarak kurumsallaşmaya başlaması yönündedir. Bürokraside gayri şahsi kurallar hakim olmaya başladı. Ancak yönetici-memur ilişkilerindeki bu durum dışarıya karşı tam tersi bir gelişme gösterdi. Önceleri ülke içindeki nüfuzlu bir paşaya intisap edilerek kariyer yapılırken bu dönemde Avrupa'nın İstanbul'daki elçilerinin himayesine sığınarak kariyer yapılmaya başlandı [Eryılmaz, 1992b: 166].

Tanzimat'ın kurduğu maaşlı memurlara dayalı merkeziyetçi sistem, önceki noterlik sistemine benzer çalışma sistemine göre bürokrasinin faaliyetlerinde pratikliğini kaybetmesi sonucunu doğurmuştu. Daha sonraki yıllarda memurların durumunun düzeltilmesi yönünde bir çok adım atılmıştır. Örneğin 1877 yılında ilk defa memurlar için sicil tutulma zorunluluğu getirilmiş ve atamalarda bu sicillerin etkili olacağı hükme bağlanmış, 1878 yılında getirilen maaş kanunuyla maaşlar miktar olarak yeniden belirlenmiş ve ciddi esaslara bağlanmış, 1879 yılında mülkî memurların terfi ve emeklilikleriyle ilgili olarak yeni düzenlemeler yapılmış, 1880 yılında memur atamalarıyla ilgili olarak bir talimat yayımlandığı bilinmektedir [Karal, 1970: 333-336].

1876 Kanun-u Esasisi ve sonraki yasal düzenlemeler, Tanzimat döneminde Padişahlık kurumu karşısında aktif bir rol üstlenen sivil bürokratların, bu rollerine güvence kılmak için gerekli gördükleri yasal yönü ağır basan bir örgütlenme isteklerinin ürünüdürler. Nitekim bunlarda, I. Meşrutiyet anayasasının hazırlanmasında rol oynayan bürokratların, bürokrasinin padişah karşısındaki serbestisini sağlama çabaları görülmektedir [Heper, C.D.T.A.: 296].

Asrın sonlarına gelindiğinde ortaya çıkan yapı ile WEBER'in "hukukî – rasyonel" bürokrasi tipine doğru bir gelişme yaşanmıştır. MARDİN, bu yaklaşımın "hukukîlik vasfına verilen önem" de, "yönetmelik veya ona muadil dokümanlardaki artışta" ve "memuriyetin 'şahsîlik' unsurunun azaltılması çabaları"nda görülebileceğini belirtmektedir [Mardin, 1973: 56]. HEPER'e göre ise, WEBER'in yasal – ussal bürokrasiye ilişkin kavramsal kategorileri ile açıklamaya imkan yoktur. Buna gerekçe olarak da, Osmanlı-Türk bürokrasisinde norm farklılaşmasının gelişmemiş olması, seküler gelişmenin bürokrasiyi biçimsel-ussallıktan yoksun kılmasını gösterir [HEPER, 1977: 39].

Reform çağına girildiğinden itibaren merkezi yönetimin kontrolünü bütün imparatorluk üzerinde yeniden kurma arzusu, idarenin kalitesini ve düzenliliğini yükseltmek gerekliliğini doğurmuştu. Bu yöndeki faaliyetler imparatorluğu bir bütün olarak geleneksellikten rasyonel olarak yapılanmış ve yasal olarak belirlenmiş bir düzene geçiş sürecine sokma derecesine ulaştırdı. Bu da içerisinde kalemiyenin en üstün branş olduğu yönetici sınıfın esaslı bir dönüşümünü gerekli kıldı [Findley, 1994:287].

Ancak, gerek I. Meşrutiyet gerekse II. Meşrutiyet döneminde bürokrasinin geliştirilmesi yönünde atılan önemli adımlara rağmen istenen hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayabilecek ve bu yönde çıkarılan nizamnameleri uygulayabilecek nitelikte bir bürokratik kadroya ulaşamamıştır. Devletin merkezîyetçi karakterinde ne kul bürokrasisi devrinde ne de bürokratların padişah karşısında daha bağımsız hale gelmesi devirlerinde değişiklik olmuştur. Her iki yapısıyla da bürokrasi, devletin merkezi yapısının güçlenmesine hizmet etmiştir.

5. Ekonomik Değişim

Mahallî yönetim malî, iktisadî özerkliğe dayanır ve hemşehrilerin bu kurumlaşmanın devamlı üyeleri olmaları ile mümkündür. Böyle bir süreç Osmanlı idaresinde geç devirde başlamıştır. Tanzimat'tan itibaren gerçekleştirilen reform girişimlerinin bir ayağı olan malî reformların bu açıdan mahallî yönetim uygulamasını başlattığı ileri sürülmektedir [Ortaylı, 1995]. Osmanlı devletinde mahalli yönetimin doğuşu için gerekli ortam ancak bu reformlar sayesinde sağlanabildiği içindir ki, daha önce “muhassıllık meclisler” ile başlayan “Mahalli İdare” oluşumu, esas itibariyle söz konusu dönemde ortaya çıkmıştır. Bu açıdan ekonomik ve malî gelişmelerin yönü, mahalli yönetimlerin oluşum ve gelişiminde olduğu kadar genel yönetim çizgisinin belirlenişinde de etkili olmaktadır. Ancak değişen ortam Batılı anlamda mahalli idarelerin ortaya çıkabilmesi için yeterli düzeyde olmadığı gibi bu değişimde gerçek anlamda hemşehrilerin katkısı yoktur.

XIX. Yüzyılda, kapitalist ekonomik gelişme ve ticari ilişkilerin mahallî idare oluşumundaki etkisi özellikle dış dünya ile gelişen ilişkilerin düğüm noktası olan liman şehirlerinde görülmektedir İlk beledî girişimlerin buralarda yapılması bu bakımdan göze çarpan bir özelliktir. İstanbul'un iş bölgesi olan Galata-Beyoğlu'nun Babıali çevresinden önce modern beledî hizmetlerine sahip olması da ayrıca dikkat çekicidir [Ortaylı, 1996: 456].

Ekonomik gelişmeyle yönetim arasındaki ilişki elbette Tanzimat yöneticilerinin de farkında olduğu bir konuydu. Bu açıdan daha 1830'lardan itibaren kültür politikalarına ağırlığını koyan Batıcılık çerçevesinde, Tanzimat fermanı ile hukukî temeller arama dönemine giriliyordu. Nitekim bu dönemde “bir dizi ticaret anlaşması yoluyla Avrupa ekonomisi ve siyasetiyle daha fazla bütünleşmek” istendiği getirilecek düzenlemelerin devletin sıkıntılına ve çözüme tehlikesine çare olacağına inanılmaktaydı [Ortaylı, 1985: 20].

Ancak bu dönemde ekonomik yapının en önemli unsurları olan tüccar ve esnaf kapitülasyonların bir gereği olarak Avrupa endüstri ve ticaretinin rekabetiyle karşı karşıya kalan ve bu nedenle de daha oluşmadan çökmeye başlayan çekirdek halindeki

sınıflardı. Ender olarak karşlarına çıkan ekonomik genişleme fırsatları da gelir peşindeki yönetim tarafından engellendikçe, merkezi otoriteye karşı zaten sürmekte olan hoşnutsuzlukları daha da artmaktaydı [Mardin, 1995a: 108].

Zaten, XX. yüzyıl başlarına kadar Türkler, ekonomik yaşamda, önemli ekonomik girişim sahipleri olarak yer almamışlardı. Bu alan yabancılara ya da Türk ve müslüman olmayan azınlıklara bırakılmıştı [Atay, 1966: 66'dan aktaran, Mardin, 1995a: 115]. Ancak, Tanzimat döneminden itibaren, ulusal ülküler peşinde koşan Jön Türklerin yeni bir Türk girişimci sınıf yaratma çabaları görülmektedir. Nitekim, "Devlet denetiminde bir sosyal devlet" sloganı çerçevesinde devletçe yönetilen bir ulusal ekonomi ile gelişmekte olan girişimci sınıfı uzlaştırma çabaları o tarihten bu yana Türk ekonomisinin gelişimini niteleyen bir gerilime yol açmıştır [Mardin, 1995a: 116]. Jön Türklerden sonra, İttihat ve Terakkinin iktisadî düşüncesi de Türkiye'de kendi koşullarına göre bir ulusal iktisat düzeninin oluşturulması hedefine dayanıyordu. Bu düşüncenin de kapitalist bir aşamayı gerçekleştirmek istediği görülmektedir. Söz konusu kapitalist düzende Türk ulusal burjuvazisinin yani millî tüccar, millî sanayici egemen kılınmak isteniyordu [Çavdar, C.D.T.A.: 1074]. Milli iktisat ve himayeci politika düşüncesinin etkin olduğu bu dönemlere karşılık, 19 yüzyılın sonlarından itibaren "kapitalistleşmek" iktidardaki ve muhalefetteki tüm Osmanlı düşünürlerinin özlemi olmuştur. Sakızlı Ohannes tarafından yazılan ve ders kitabı olarak da okutulan ilk ekonomi kitabında özetle "serbest piyasa koşullarının hiçbir engele rastlamadan gerçekleştirilmesi, bu koşulların gerektirdiği doğrultuda ekonominin işlemesi" yani klasik liberal düşüncenin ilk örneklerine rastlanmaktadır. Bu dönemde popüler olan bu iktisadî düşünce aynı zamanda yönetimdeki veya muhalefette egemen olmaktadır [a.g.e:1074-1075]. Oysa, İmparatorluğun kuruluşundan 1700'lere gelinceye kadar geçen sürede ekonominin politik olarak merkezden kontrol edilme çabalarının ağır bastığı görülmektedir. Ancak özellikle, 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra merkezin, artık politik olarak büyük ölçüde piyasaya yönelmiş bir ekonomiyi idare etme gücüne sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Bunda hem bürokratların Avrupa kökenli piyasa doktrinlerine daha çok güvenmeleri, hem de pratikte gittikçe daha fazla üreticinin dolaysız olarak piyasa ile ilişkiye geçmiş olması önemli etkenler olarak görülmektedir [Keyder, C.D.T.A.:1065].

Merkezin politik kontrolü yerine kendi kurallarıyla işleyen bir piyasa ekonomisine geçişle birlikte, dünya ekonomisine bağlı olarak meydana gelen iktisadî dalgalanmaların bir şekilde Osmanlı ekonomisinde yansımaları ortaya çıkıyordu. Dış ülkelere yapılan ithalat-ihracat ilişkilerinde dünya pazarlarında oluşan fiyatların içeriye yansımaları üretimi de etkilemekteydi. Hatta üretilen malların niteliği de bu piyasadaki gelişmeler çerçevesinde değişerek yeni ürünlere yönelmeler oluyordu [a.g.e: 1065].

Osmanlının son döneminde Batıdaki gelişmelere de bağlı olarak ekonomik anlamda liberalizm, batılılaşma çizgisindeki aydın kesimler arasında da gerekli bir unsur olarak görülmekteydi. Kaldı ki, liberal dönem Batı'nın tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş bağlamında Osmanlı-Türk toplumundan farkları ile de yakından ilgilidir. XVII. yüzyıla kadar Osmanlı devletindeki üretim ilişkileri, giderek dış etkenler, toplumun Batı'da olduğu gibi kapitalist üretime dönüşmesine imkan vermemiş [Tanilli, 1996: 331'den aktaran, Ökmen, 2000: 316] bu da gerek anlayış gerekse yapılanmaların farklı nitelikte bir sonuç ortaya koymasına neden olmuştur. Söz konusu farklılık, liberalizm anlayışından adem-i merkezîyetçilik ilişkileri ve yerel yönetim yapılanmalarına kadar bir çok konu ile de yakından ilgilidir [Ökmen, 2000: 316].

Osmanlının geleneksel inanç, değer, kurum ve yasaları Tanzimat'ın kapitalist anlayışına ayak bağı oluşturuyordu. Tanzimat yöneticileri, faiz esasına dayalı banka işlemleri, rekabete ve serbest teşebbüse bağlı ticareti, oluşturulacak burjuva sınıfını ilerleme yolları olarak görüyorlardı. Nitekim, Osmanlı Bankası gibi, kurulan her bankanın kuruluş sebepleri arasında maliyenin ıslahı, paranın istikrarı gibi gerekçeler yer almakta ise de, esas sebep Batı tipi ticarî ilişkilerin düzenlenmesi idi.

Ancak, XX. yüzyıla girerken Osmanlı ekonomisi önemli bir değişim geçiriyordu. 1881 Muharrem Kararnamesi ile imparatorluğun mali yönetimi yabancı devletlerin kontrolüne girmişti. Büyük devletlerin ekonomik çıkarlarının jandarmalığını yapmak üzere kurulan Düyun-u umumiye devlet içinde devlet gibi alacakların tahsili için örgütlenmişti [Ortaylı, 1979: 309].

Bu durumun önemli etkileri çok geçmeden kendini gösterecektir. Nitekim, köylerde kesin bir mütegalibe hakimiyetinin bazen mültezim ve bazen de düyun-u umumiye temsilcisi şeklinde yerleşmesine neden oldu. Öte yandan köylerde yetiştirilen ürünler sanayici batı Avrupa ekonomisinin ihtiyaçlarına dönük hale geldi. Tarımda makineleşme ve tarım ürünlerine yönelik tesisleşme görülmediğinden, ücretli emeği çok düşük, bu yüzden de kapitalist gelişme pek yavaştı. Köyün pazar için üretimde bulunmadığı bu ortamda herkes ürettiğini tüketmekteydi. Büyükşehir İstanbul'da bile gıda ihtiyacını karşılamak üzere bostanlar göze çarpılmaktadır. Karayolu ulaşımı yetersiz, demiryolları rasyonel bağlantılı olmadığından canlı bir iç ticaret de görülmez. Sonuçta, yavaş yavaş toprağı terk ve şehirlere göç başlamıştı. Şehirlerin yapısını da değişime uğratan bu gelişmeler karşısında, geleneksel Türk şehrinin din ve ırk esasına göre biçimlenen mahalle birimi de sarsılıyordu. Artık mahalle yerleşiminde, ekonomik sınıflaşma etkili olarak yeni bir şehirleşme ve hayat düzeni oluşuyordu [a.g.e: 308-309].

Bu gelişmeler yanında MARDİN, "Türk iktisadî yapısının biçimlenmesinde "arpalık" mükafatlarının da önemli bir gizli değişken olduğunu ileri sürmektedir. Ona göre, Türkiye'de devlet yüksek memurlarına her zaman iktisadî fırsatlar sağlamıştır; akıllıca kullanılırsa bunlar, özel teşebbüsçülük için doğrudan doğruya işe atılmaktan daha iyi bir atlama taşı olmaktadır" [Mardin, 1997: 141].

Görülen o ki, Türkiye'de Tanzimat sonrası dönemde ekonomik gelişmeler iç koşullardaki değişimlerden olduğu kadar dış dünyada meydana gelen değişimler ile de yakından ilişkilidir. Ülkenin en önemli ekonomik kaynaklarını yitirmiş olması bir yana 19. yüzyılın sonlarından itibaren üretim güçlerinin gelişim düzeyinin düşüklüğü, yabancı sermayenin sömürücü niteliği gibi unsurların etkili olduğu kötü ekonomik gidişata bir de bürokrasi ve sivil aydınlardan oluşan Tanzimat'ın toplum mühendislerinin merkezîyetçi despotik bir devlet modelini uygulama fırsatını bulmaları eklenmişti. Üretim ilişkileri dolayısıyla sınıfsal gelişmelerin zaten oluşmadığı yapıda ekonomik kalkınmada benimsenen merkezîyetçi anlayış, millî iktisat ve millî burjuvazi oluşturma çabalarını öne çıkarıyordu. Buna rağmen dışa bağımlılık; yabancı

sermayenin ağırlığı dolayısıyla oynadığı rol, Duyun-u umumiye, Osmanlı Bankası, Reji idaresi, gibi simgesel kurumlarla kendini gösteriyordu.

Dolayısıyla sonuç olarak, Tanzimat sonrası dönem, Batıda yerel yönetimlerin geliştiği ortam olan kapitalist gelişmenin, devlet eliyle bu yönde çabalara girişilmesine rağmen yeterince oluşmadığı bir dönemdir. Belirtilen sebeplerle en başta, devletin mali özerkliğinin bulunmadığı bu ortamda yerel yönetim özerkliği de söz konusu değildir. Bu dönemde oluşturulan bu kurumların yapılanma ve işleyişinden de bu durum açıkça görülmektedir.

6. Şehirlerde Yönetimsel Değişim: Mahalli İdareler

Türkiye’de XIX. yüzyıl başlarından itibaren geleneksel şehir yönetimi büyük değişikliklere uğramıştır. Bu değişimde batıdaki gibi belirli güç gruplarının etkisi görülmesine de, dış dünyanın zorlayıcı şartları nedeniyle değişen ülkenin sosyo-ekonomik yapısı; şehirlerin yapısında, yönetim kurumlarında ve beledî fonksiyonların yerine getirilmesi üzerinde etkin olmuştur [Ortaylı, 1979: 207].

Tanzimat hareketlerinin amacı, devlet yönetimini o döneme göre çağdaş yönetim ilkelerine dayandırmak, yani devlet gücünün tek elde toplanmasını, tek merkezden etkin biçimde kullanılmasını sağlamaktı [Ortaylı, 1976: 16]. Dolayısıyla bu amaçta demokrasi ve yerel yönetimler yer almıyordu. Ancak, Osmanlı toplumunda modern merkeziyetçilik güçlendiği ölçüde modern anlamda yerel yönetimlerin çekirdeğinin de oluştuğu, yerel grupların yönetime katıldığı görülüyor [Ortaylı, 1985: 15].

Tanzimat’tan itibaren mahalli yönetim alanındaki gelişmelere baktığımızda, gerek taşra teşkilatı açısından gerekse topluluk yönetimleri açısından önemli düzenlemeler görmekteyiz.

İlk düzenleme topluluk yönetimleri ile ilgili idi ve İstanbul’dan başlatılmıştır. O dönemde Avrupa şehirlerine göre iktisadi sıkıntılar ve savaşların getirdiği mali yükler nedeniyle temizlik, aydınlatma, kaldırım, kanalizasyon gibi alt yapı hizmetleri bakımından mamur bir görünümde olmayan İstanbul’da yarım milyona yakın insan yaşıyordu. Kırım savaşı nedeniyle gelen asker ve subaylarla birlikte İstanbul’da

yaşayan yabancı sayısı yüz binin üzerinde olmuştu. Çeşitli sebeplerle temas halinde olduklarından Avrupa şehirleriyle kıyasladıkları söz konusu hizmetlerin iyileştirilmesi için belediye örgütüne ihtiyaç olduğu şeklindeki tavsiyeler de daha çok bu kesimden geliyordu. Devletin içinde bulunduğu siyasi durum Avrupa'ya hoş görünmek gayreti içinde olan Osmanlı yönetimini önlem almaya sevketti ve bu amaçla 16 Ağustos 1854 tarihli bir tebliğ ile İstanbul Şehremaneti kuruldu. Klasik Osmanlı şehir yönetiminde şehremini isminde mimarbaşının yanında imar işlerinin mali ve idari yönleriyle uğraşan bir memur var idi ancak bu eski memuriyetle yenisi arasında görev bakımından bir bağ yoktur [Ortaylı, 1985: 120].

Meclis-i Valay-ı Ahkam-ı Adliye yeni kurulan şehremanetinin organlarını, görevlerini ve statüsünü 13 Haziran 1854 tarihli bir nizamnameyle (Şehremaneti Nizamnamesi) düzenledi. Bu nizamnameyle kadıların belediye işlerine ait yetkileri ellerinden alınarak bu teşkilata devredildi. Bunlar şehrin zaruri ihtiyaç maddelerinin sağlanması ve bulundurulması, narh koymak ve uygulamak esnaf kontrolü, temizlik işleri, yol ve kaldırımların imar ve onarılması, maliyeye ait vergi ve resimlerin toplanıp hazineye teslimi gibi görevlerdi. Şehrin düzenlenmesiyle ilgili görevlerin devlet işlerinden ayrılması ve bir örgütte toplanması kuruluş amacı iken Şehremaneti, merkezi idarenin bir şubesi olarak oluşturulmuştu. Kendi gelir kaynaklarına sahip değildi ve bütçesini Babıâli onaylıyordu. Organları, “şehremini”, “şehremaneti meclisi” ve “cemiyet-i umumiye” idi. Bunlardan şehremini ve şehremaneti meclisinin üyelerini hükümet tayin etmekte, cemiyet-i umumiye ise, belediye dairelerinin başkanları ile daire meclislerinin kendi üyeleri arasından seçtikleri kişilerden oluşmaktaydı. Kısa sürede dağılan bu meclisin yerini 1855 yılında “İntizam-ı Şehir Komisyonu” adıyla çeşitli toplulukları temsil eden Osmanlı uyruklu, yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş 7 üyeli bir komisyon almıştır. Komisyon önceki başarısız deneyimi gözden geçirecek ve belediye örgütünün yeniden oluşturulması için öneri ve projeler görüşüp uygulayacaktı.

Komisyon kısa bir süre sonra Ticaret Nezaretine aktarıldı. Burada çalışmalarına devam eden komisyon İstanbul'un uygar bir düzeye çıkarılması için kaldırım ve kanalizasyon yapılması, sokakların temizliğinin sağlanması, cadde ve meydanların aydınlatılması, ve yolların genişletilmesini ve bu görevlerin gelir kaynaklarını öneren bir mazbatayı Bab-ı

Aliye sundu. Ayrıca belediye örgütüne düzgün işleyen bir muhasebe bürosunun gerektiğini ve şehrin ihtiyacı olan belediye idaresi için bir örgüt modeli önerdi. Bu modelde İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılacaktı. Bu konuda komisyon bir Nizamname-i Umumi hazırlayarak Bab-ı Ali'ye sundu. Padişahın da onayladığı nizamname 1857 de yürürlüğe girdi. İstanbul, hükümet tarafından nizamnamede belirtildiği üzere on dört daireye ayrılmakla beraber bir tanesi dışında örgütlenme görülmedi [a.g.e: 127-128].

Söz konusu bu daire “Altıncı Daire-i Belediye” adıyla Galata-Beyoğlu'nda kuruldu. Özellikle bu semtin pilot bölge olarak seçilmesinin nedeni de yabancıların büyük bir kısmının burada yaşamasıydı. 9 Aralık 1857 tarihli Meclis-i Vâlâ mazbatasında bu neden “... Beyoğlu ve Galata'da çok sayıda ticarethane ve ev bulunmaktadır. Bunların sahipleri ve burada oturanlar, çoğunlukla belediyeyi başka ülkelerde görmüş ve önemini kavramış olduklarından, yapılacak harcamalara karşılık kendilerinden alınacak vergi ve resimleri ödemekte bir güçlük çıkarmazlar. Bu nedenle belediye teşkilatının önce Beyoğlu ve Galata semtlerinde denenmesi ve burada iyi sonuçlar alınıp gösterildikten sonra diğer yerlere de yaygınlaştırılması münasıptır...” [Ergin: 21-22; Eryılmaz, 1992b: 203] ifadeleriyle anlatılmıştır. Altıncı Belediye dairesi denmesinin nedeni ise Tanzimat'ın mimarları sayılan Mustafa Reşit Paşa ve Ali Paşanın önceden kısa bir süre ikamet etmiş oldukları Paris'in “Sixième Arrondissement” (Altıncı Daire) ismindeki seçkin ve modern bir semtinden etkilenmeleriydi [Eryılmaz, 1992b: 205.]. Söz konusu bu teşkilat Şehremanetinin bir şubesi olarak kurulmasına rağmen Şehremaneti ile ilişkilendirilmeyerek doğrudan Babıali'ye bağlandı. Belediyeye alınacak personel için merkezin onayı ve daire meclisinin karar vermesi gerekiyordu. Organları seçimle oluşmamıştı. Reis ve üyeler Babıali tarafından tayin edilmekteydi. Meclis üyelerinin tayini daha çok “yetki genişliği” ne dayanan uygulama biçimindeydi. Zaten kuruluş amacı yerel demokrasiyi gerçekleştirmek değildi. Ancak hareket serbestliği verilen bir devlet ofisi gibi çalışacaktı. Masraflarını bölgedeki hane ve dükkanlardan toplanan aydınlatma ve temizlik resmi, esnaftan alınan mizan resmi, bina tamir ve ruhsat harcı ile % 2'ye varan emlak vergisi ve en önemlisi hazine yardımı ile karşılamaktaydı. Genel olarak İstanbul şehremanetine göre zengin sayılan bir bütçesi vardı. 1877 yılında emlak vergisinin daireye ayrılmasına son verilince dairenin çöküşü

de başladı [Ortaylı, 1985: 138]. Ülkemizdeki belediye teşkilatının ilk örneğini oluşturan Altıncı Belediye Dairesi Hükümetten özel destek görmesine rağmen fazla başarılı olamadı.

1864 yılında “İdare-i Vilayet Nizamnamesi” ile yeni bir düzenleme yapıldı. Bu nizamnameyle her köy bir belediye dairesi sayılmış fakat şehir ve kasabalarda belediye teşkilatı kurulmasına, organlarına ve gelirlerine ilişkin bir hüküm içermemiştir [Tümerkan, 1946: 36]. Bununla o zamana kadar “eyalet”, “sancak” veya “liva”, “kaza” ve “karye (köy) şeklinde olan ülkenin idari taksimatı “vilayet”, “sancak”, “kaza”, ve “karye” olarak belirlendi. Yani artık eyalet sisteminin yerini vilayet sistemi almış oldu. Bu düzenlemenin amacı Ali paşaya göre, “Halkın memleket işlerine iştiraki kaidesinin tatbik edilmesi ve merkezîyet usulünde cari olan mutlakîyet idaresinin hafifletilmesi ve izale edilmesi” idi [Engelhardt, 1328; Eryılmaz, 1992b: 196]. Nizamnamenin ilk uygulaması Rusçuk, Vidin, ve Niş eyaletlerinin birleştirilmesinden oluşan Tuna vilayetinde yapıldı. Başına da vali olarak Mithat paşa getirildi.

1867 yılında aynı modelin diğer vilayetlere uygulanması amacıyla “Vilayat (Vilayetler) Nizamnamesi” hazırlandı. Anadolu ve Rumeli’deki eyaletler bu nizamnameyle vilayet biçimine dönüştürülerek yeniden örgütlenildi. Vilayet içindeki mahkemelerden hükümet merkezine gönderilen ilam ve şer’î vesikalrın mümeyyizi olmak ve nizami davalara bakacak hukuk ve cinayet temyiz meclislerine başkanlık etmek üzere “Müfettiş-i Hükkam-ı Vilayet” adıyla ilmiye sınıfından bir şer’î işler memuru, yazışmaları yürütecek “Mektupçu”, yabancılarla ilgili işlere bakacak “Umur-ı Ecnebiye Müdürü”, Bayındırlık işleri için “Nafia Müdürü”, tarım işleriyle ilgili olarak “Ziraat Müdürü” atandı. Sancaklarda da kaymakamın yanında “Mal Müdürü”, “Tahrirat Müdürü”, “Naip” ve “Müftü” yeni örgütlenmede yer aldılar [Eryılmaz, 1992b: 197]. Bu nizamnameyle oluşturulan yeni örgütlenmede vilayet sancak ve kazalarda ilgili mülki yöneticinin başkanlığında faaliyet göstermek üzere, gayr-ı müslim halktan temsilcilerin de içinde yer aldığı idare meclisleri oluşturuldu. Mesela, Vilayet kademesinde mülki, mali, hariciye, nafia, ve ziraata yönelik konuları götüşen “Vilayet İdare Meclisi” ve yılda bir defa toplanarak vilayet içindeki devlet yollarıyla, kaza ve köy yollarının bakımı, ziraat ve ticaret işlerinin kolaylaştırılması; sancak, kaza ve köy vergilerinin

düzenlenmesi gibi konularla ilgilenen “Vilayet Genel Meclisi” olmak üzere iki meclis buluyordu. Bunlardan birincisi, valinin başkanlığında şer’î mahkemeler müfettişi, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü, ve halkın seçtiği iki müslüman ve iki gayr-ı müslim üyeden oluşmaktaydı. “Vilayet Genel Meclisi ise, ikisi müslüman ve ikisi gayr-ı müslim olmak üzere her sancaktan seçilerek gönderilen üyelerden oluşmaktaydı ki tüm üyeleri böylelikle seçimle belirlenmekteydi. Bu meclis günümüzdeki İl Özel İdarelerinin de temelini oluşturmaktadır [a.g.e: 198].

1868 yılında “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi” yayınlanmış ve bu nizamnameyle İstanbul’un 14 daireye ayrılması öngörülmüştür. Ancak sadece dördü (Adalar, Yeniköy, Tarabya, Beykoz) kurulabilmiştir [Ergin: 25-26; Eryılmaz, 1992b: 209].

1871 “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” taşradaki belediyelerin ilk yasal temelini oluşturmuştur. İstanbul dışındaki yerleşim yerlerinde batılı anlamda belediye teşkilatlarının kurulması bu dönemde başlamıştır. Nizamnamenin bir faslı tamamen şehir ve kasabalardaki belediye dairelerinin ve meclislerinin kuruluş, yetki ve çalışma usullerini düzenlemekteydi. Nizamnamede vali mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehirde bir belediye meclisi bulunması öngörülmüyordu. Hafta da iki kez toplanacak olan bu meclis eskisi gibi reis, reis muavini ve seçilen altı kişiden oluşacaktı. Meclis üyeleri iki yılda bir seçimle değişecek ve çeşitli dini cemaatlerden oluşacaklardı. Üyelerin yarısı da her yıl kurayla değişecekti. Üyelerin tayini hükümet tarafından onaylanacak ve fahri olarak çalışacaklardı. Meclisin reisi önceden olduğu gibi memurlar arasından seçilerek mutasarrıfın tayini ve valinin onayı ile göreve getirilecek ve fahri olarak çalışacaktı. Ancak uygulamada çoğunlukla eşraftan kimseler getirilmiştir. Üyelerdeki nizamnamede belirtilen müslüman gayr-ı müslim oranlarına da çoğu zaman dikkat edilmemiştir. Nizamnamenin 124. maddesinde meclisin görevleri imar denetimi, yol ve kaldırım yapımı ve onarımı, su yollarının bakımı, memleketin düzen ve temizliğine nezaret, ulaşım araçlarının sağlanması, yangın tulumlarını kurmak vd. olmak üzere sayılmıştı. Ayrıca meclise, belediye yasaklarına uymayanlara para cezası verme yetkisi de tanınmıştı. Nizamnameyle taşradaki belediyelerin harcamaları için bazı gelir kaynakları da ayrılmıştı. Bunlar, Hükümetin belediyeye bıraktığı yapı-

ruhsatiye harcı, emlak vergisi, eğlence resmi, tanvirat, tenzifat resmi, ve yol-kaldırım inşaatından alınacak ücretlerdi. Ancak bu gelir kaynaklarının çoğu söz konusu yerler için gerçek anlamda bir gelir kaynağı oluşturmuyordu [Ortaylı, 1985: 160-161]. Böylece belediye idareleri vilayet sistemi içinde bir özerkliğe sahip değillerdi. Merkezi hükümetin bir çeşit taşra teşkilatı görünümü sunmaktaydılar. 1871 tarihli nizamname öngördüğü örgütlenmeyi ve hizmetleri de tam anlamıyla gerçekleştirmedi.

1876 Kanunu Esasisinin 1. maddesiyle Osmanlı devletinin “memalik ve kıtaatı hazırayı ve eyâlâtı mümtâzeyi” içerdiğini ve “yek vücud” olduğunu ve hiçbir zamanda hiçbir sebeple ayrılık kabul etmeyeceğini hükme bağlamıştır. Öngördüğü sistemde Osmanlı devleti vilayetlere, vilayetler livalara, livalar kazalara ayrılmıştır. Çeşitli sebeplerle (bulunduğu yerin özelliği, payitahta yakınlığı gibi) bir vilayete bağlanmasında sakınca görülen fakat ayrı bir vilayet olarak oluşturulmasında da yeterli olmayan sancaklar (liva) “müstakil mutasarrıflık” adıyla doğrudan doğruya Dahiliye Nezaretine bağlanmıştır. Mahalli idareler ise vilayet ve belediye dışında tümüyle kanunlara bırakılmıştır. Kanunu Esasinin 112. maddesi belediye işleri (umuru belediye) seçimle oluşacak belediye meclislerine bırakılmaktadır. Belediyelerin Vilayet başlığı altında düzenlenmiş olması dikkat çekicidir. Söz konusu belediye gerçek bir komün gibi düşünülmemiş ve belediye işlerinin merkezin egemenliğini kullanma hakkını sınırlayacak türden işler olarak görülmemiştir [Yayla, 1982: 100]. Daha çok eskiden vakıflar aracılığıyla görülen hizmetler “umuru belediye” kapsamında belediyelere verilmiştir.

Osmanlı parlamentosunun ilk kabul etmiş olduğu 1877 yılında çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” ile İstanbul’un belediye yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Bununla eski yapı büyük ölçüde korunmakla birlikte Beyoğlu-Galata belediyesinin ayrıcalığına son verilmiş, diğerleri gibi şehramenetine bağlanmıştır. Aynı yıl çıkarılan “Vilâyât (vilayetler) Belediye Kanunu” ile de şehir ve kasabalarda belediye örgütünün yaygın bir şekilde kurulması ve bu belediyelerin yönetimi düzenlenmiştir. Ancak öngördüğü örgütlenme çeşitli nedenlerle yaygınlaşamadığı gibi kaynak yetersizliği nedeniyle kendilerine verilen görevleri yerine getirmekten de uzak kalmıştır.

Yine de bu kanunla belediye, idari bir varlık olarak tanınmaktan öte, 3. maddesinde belediye aleyhine açılan davalarda müdahil olma görevi verilerek adeta tüzel kişilik kazandırmaktadır [Ortaylı, 1985: 171].

II. Meşrutiyet döneminde 1912 yılında çıkarılan “Dersâdet Teşkilât-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat” ile belediye daireleri kaldırılarak, belediye şubeleri, şehremaneti meclisi yerine de encümen kurulmuştur. Şehremini ise yine atama ile işbaşına gelecektir. Bu sistem, Cumhuriyetin ilanından sonra 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye kanunu yürürlüğe girinceye kadar varlığını sürdürmüştür.

1908 kanun-u esasisinin 108. maddesinde Vilayet işlerinin “yetki genişliği ve görev ayrımı” ilkelerine göre yürütüleceği belirtilmiştir. Bu ilkelere uygun bir taşra yönetim sistemi kurmak amacıyla çalışmalar yapılmış ve 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” yürürlüğe konmuştur.

Bütün bu düzenlemelerle görülen o ki, Osmanlı'da resmileşmiş mahalli yönetim statüsüne geçiş ancak XIX. yüzyılda dış dünyaya açılma, mali merkezîyetçilik isteminin yerleşme gereği ve özellikle dış devletlerin, azınlık unsurların siyasi ve etnik haklarının verilmesi yönünde yaptıkları baskılar sonucu mümkün olmuştur. Ancak bu durum birden ortaya çıkmış değildir. Osmanlı devletinin uzun zamandan beri gerileme sürecine girmesi, ve bu gerilemenin önünün alınması zorunluluğu karşısında düşünülen önlemlerin uygulama süreciyle oluşmuştur. Tanzimat döneminde mahalli idare kurumunun yasallaşarak resmileşmesiyle aslında merkezi iktidarın egemenliğinin sağlanlaştırılması ve yaygınlaştırılması amaçlanmış ve bunda başarı da sağlanmıştır. Tanzimat reformlarıyla ortaya çıkan ve özünde merkezi eğilimleri barındıran mahalli yönetim geleneği günümüze kadar bu eğilimleri muhafaza ederek gelmiştir [Ortaylı/Tekeli, 1978: 6-7].

Tanzimat reformları çerçevesinde yapılan düzenlemelerle oluşturulmaya çalışılan mahalli yönetim uygulamalarından, kentsel hizmetlerin yürütülmesi bakımından beklenenler elde edilemedi. Diğer bir deyişle, bu dönemde kurulan belediye örgütleri tam olarak yerel yönetim halini alamadı. Kendilerine verilen görevlerin bir çoğu

gerçekleştirilemedi, bir kısmı ise uygulamada merkezi yönetim tarafından yürütüldü. Çağdaş anlamda yerel yönetim sistemine ve kuruluşlarına yönelik asıl gelişmeler ise Cumhuriyet döneminde ortaya çıktı. Ne var ki bu yeni dönemde de, yerel yönetim sistemi ve kuruluşlarının işlemesiyle ilgili olarak yönetim kültüründen kaynaklanan sorunlar günümüze kadar varlığını korudu.

7. Merkezin Yerelleşmeye Bakışı

Avrupa'da orduların, malîyenin ve yönetimin modernleştiği, merkeziyetçi yönetimin güçlendiği bir dönemde, Osmanlı'nın da modernleşme tercihi merkeziyetçi bir yönetim yapılanmasından geçmekteydi. Merkeziyetçi, bürokratik, batıcı nitelikleri içeren bu reformlar yapılırken Osmanlı Devleti bir yandan da adem-i merkeziyetçi sayılabilecek bazı uygulamalara gidiyordu. Ortaylıya göre, bu gücün maddi temelleri çoktan oluşmaktaydı ve tüm imparatorluğun idarî yapısı, bu gelişen maddi temele göre önemli bir değişim geçirmekteydi [Ortaylı: 1996: 456].

1858 Arazi kanunnamesi ile hukuken terk edilen tımar sisteminden sonra toprakların özel mülkiyet konusu olması, ayan, eşraf vs. mahalli güçleri ekonomik, sosyal ve yönetsel açıdan daha da ön plana çıkartmıştı. Nitekim, II. Mahmut yönetim alanında yaptığı düzenlemelerinde özetle; 1) Kuvvetli bir merkeziyetçi yönetim anlayışıyla taşrada beliren mahalli güçleri ortadan kaldırma ve merkeze sadık, bağlı bir taşra yönetim düzeni kurma, 2) Merkezde yetkileri dağıtarak, yönetim mekanizmasına hakim olma 3) Devletin yeni alanlarda hizmet yapması gereğini duyup, modern yönetim yapısının temelini atma [Yalçındağ, 1970: 21] hedefleri yer almaktaydı.

İdarenin yeniden düzenlenmesi ve modernleştirilmesi için öncelikle malî kaynaklara olan ihtiyaç reform zorunluluğunu daha da arttırıyordu. Zaten Osmanlı devletinin çöküşünün en önemli sebeplerinden biri malî sistemdeki bozukluktu. Vergilerin toplanması, tespiti ve yönetiminde yaşanan sıkıntılara iltizam usulü çözüm olamadığından, Tanzimat Fermanı özellikle "iltizam sisteminin yerini alacak muntazam bir vergilendirme sistemi" sözü vermektedir. Bu amaçla Bab-ı ali taşraya vali derecesinde yetkili muhassıllar gönderdi. Malî yenilikler kapsamında vilayetlere gönderilen muhassıllara burada yardımcı olacak Muhassıllık Meclisleri adında kurullar oluşturuldu. Ancak beklenen sonuca ulaşamadığı için kısa bir süre sonra muhassıllık

kaldırılmış, muhassıllık meclislerinin adları Memleket Meclisine dönüştürülürken, yapısında ve işleyişinde önemli bir değişiklik olmamakla birlikte, sancak merkezlerinde kaymakamlar, eyaletlerde ise valiler meclislerin doğal başkanları oldular. Bu yapılanma ile, 1842-1849 yılları arasında Tanzimat'ın taşrada uygulanmasında memleket meclislerinin önemli etkinlikleri oldu [Çadırcı, 1993: 4]

Merkeziyetçiliği arttırmak isterken ortaya çıkan bu adem-i merkeziyetçi nitelikte bu yerel yönetim uygulaması Osmanlı yerel yönetimlerini Batı Avrupa yerel yönetimlerinden ayıran önemli özelliklerden biridir.

Tanzimat'ın meclislerinin, merkezî idareden özerkliklerinin ve de hukukî kişiliklerinin olmaması, yöneticilerin etki ve denetimini kolaylaştırmak amacıyla düşünülmüş ve esas itibariyle merkezî idarenin taşradaki organları olmalarına rağmen hukukî bir düzenlemenin bir sonucu olarak, buraya yerel halkı temsilen bazı önderlerin seçimle veya tayinle girmeleri yerel yönetimin başlangıcı olarak kabul edilmelerine neden olmaktadır [Ortaylı:1985: 23] . Ancak, Osmanlı devleti bu düzenlemeleri, adem-i merkeziyetçilik olsun diye değil günün şartlarının zorlamasıyla reform ve sorunlara çözüm arayışlarının bir parçası olarak gerçekleştirmiştir.

XIX. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğunda merkeziyetçi devlet felsefesi ve eğiliminin egemenliği açıkça görülebilmektedir. Modernleşme bürokratik örgütlerin büyümesini hızlandırmakta ve devlet faaliyetlerindeki uzmanlaşma, merkezde ve vilayetlerdeki örgütlerde şubeleşmeyi beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler de, “merkezi hükümetin işlerini yerel planda yürütecek yeni yönetim araçları konumundaydı” [Göymen, 1999: 68].

Şehirlerdeki düzensizliğin giderilmesi ve ekonomik faaliyetlerin kolayca yürütülmesi için Avrupa devletlerinin yaptıkları baskılar kuruluşlarında etkili olmuştu [Keleş, 1992: 94]. Bu dönemde, Osmanlı şehirlerinin alt yapı eksiklikleri ve kamusal hizmetlerindeki düzensizlik, her türlü ekonomik ve kültürel faaliyetin gelişmesine engel oluşturan örgütsüzlükleri yeni devrin yöneticilerinin önemle meşgul oldukları sorunlardandı. Ancak, belediyelerin oluşumunda komünal bir özerklik hiç bir zaman söz konusu olmamıştır [Ortaylı, 1996: 455].

Özerklik konusunda merkezin yerele olan güvensizliğini destekleyen gelişmeler de yok değildir. XIX. Yüzyılın milletlerarsası müdahaleler ile bazı vilayetlerin elde etmiş oldukları mahalli muhtariyet Osmanlı yöneticilerini ürküterek mahalli idarelere geniş yetkiler vermeme konusunda uyarıcı bir etki yapmıştır [Mardin, İ.A.:365]. İttihat ve Terakki hükümetinin iktidarda olduğu yıllarda, partinin isminde belirginleşen “ittihat” yani “birliğin” sağlanması düşüncesinden hareketle ve yerel özerkliklerin bağımsızlıkla sonuçlanacağı endişesiyle, merkeziyetçi bir anlayışı düzenlemelerde hakim kılmıştır. Bu anlayış yerel yönetim konusundaki bugüne kadar uzanan bir geleneği de oluşturmaktadır.

II. CUMHURİYET DÖNEMİ

Cumhuriyet dönemindeki zihinsel ve yapısal gelişmeler, Osmanlı döneminin belirleyiciliğinde oluşan geleneksel bir sürecin yeniden üretilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde devletin yeni işlevlerine yönelik merkezî ve yerel düzeydeki yapısal düzenlemelerde, siyasal ve yönetsel tercihlerde temel bir çizginin farklı bir boyuttan yansımaları görmek mümkündür.

A. Cumhuriyete Aktarılan Miras

Türkiye'nin yönetim alanındaki tarihsel ve sosyolojik faktörlerin belirleyiciliğinde oluşan zihinsel birikimin ve bunun yapısal görünümünün ulaştığı nokta merkeziyetçi kültürdür. Bu olgunun gelişme sürecinde, daha en başta devletin güvenliği ve devamlılığı için şart görülen güçlü bir merkezi devlet kurma hedefi, bu hedefi destekleyen dinî inanış biçimi, toplumsal ve ekonomik yapılanma, merkezden kumanda edilen bürokrasi ve bu yöndeki yapısal oluşumlar yer almaktadır.

Tanzimat döneminde girişilen idarî reformların başarısı da merkeziyetçi bir mekanizma da görülmüştür. Osmanlı imparatorluğunun modern anlamda merkeziyetçi bir yapıyı kazandığı bu dönem, aynı zamanda modern anlamda mahalli idarelerin çekirdeğinin oluştuğu, yerel grupların idareye katıldığı bir dönemdir. Ancak bu, orduda, maliyede, mülkî idarenin her dalında hükümet kontrolünün sağlanmasının ve girişilen bir dizi reform ortamında başarısının sağlanması yönünde mahalli halk temsilcilerinin yardımından da yararlanmak isteğinin kaçınılmaz bir sonucudur [Ortaylı, 1982: 142].

Gerek bu dönemde oluşturulan yerel meclisler gerekse son dönemlerde kurulan belediye yönetimleri merkezin taşraya uzanan kolları olarak merkeze yardımcı ve onun daha da güçlenmesine hizmet eden bir yapıda olmuşlardır. Ayrıca cumhuriyete yakın oluşturulan Anayasa, Kanun ve diğer idarî düzenlemelerde oldukça önemli demokratik göstergeler yer almakta ise de uygulama ne yazık ki bu yönde olmamış, cumhuriyete merkeziyetçi bir miras aktarılmıştır.

Merkeziyetçi olgunun temelinde geçmişe hakim olan yönetim kültürü yatmaktadır. Siyasî kültür pek gelişmemiştir. Bu bağlamda, muhalefetin, mücadelenin yarışmanın serbest ve meşru olduğu rejimlerde, siyaset vardır ve meşrudur. İdare ise, muhalefetsiz, münakaşasız, ve çekişmesiz yönetim anlayışını ifade eder. İdarî kültürün hakim olduğu durumlarda Muhalefet ile asilik arasındaki ayırım pek belli değildir. Siyaset yapma hakkı sadece merkezdeki dar bir kadroya tanınmıştır. Çoğulcu ve katılımcı olmayan “kamusal fayda” felsefesinin egemen olduğu bir siyasal iktidar söz konusudur. Bu çerçevede Tanzimat’tan itibaren hakim yönetim anlayışı bakımından siyaset ile idare arasında geliş-gidişler yaşanmıştır. Sistem resmiyette siyaseti esas aldığı halde uygulamada idare politikası egemen olmuştur. Bu anlayışın Cumhuriyet döneminde de yansımaları görülmektedir [Eryılmaz, 1995e: 29-36].

B. Yönetim Kültüründe Gelişmeler

Cumhuriyet dönemiyle önceki döneme karşı siyasal bir tepkinin ortaya konulmuş olduğu görülmekle birlikte, kurucu liderlerin geçmiş dönemin yönetim felsefesiyle yetişmiş kişiler olması nedeniyle bu felsefenin yeni dönemde de uygulamaya hakim olduğu görülmektedir.

Cumhuriyetin yönetim kadroları, İttihat terakki içinde yetişmiş ya da bu gelenekten etkilenmiş kişiler oldukları için otoriter ve merkeziyetçi yönetim anlayışını devam ettirmekte sakınca görmemişlerdir. Hatta cumhuriyetin ortaya koyduğu reformların bu anlayışla yerleştirilmesi için çaba göstermişlerdir [Eryılmaz, 1995d: 340-346].

Osmanlı’dan Cumhuriyete geçiş noktasında, Cumhuriyet, son yüzyılı modernleşme sancuları ile geçiren bir toplum ve bu sürecin tecrübelerini devralmıştır. Cumhuriyet

kurulduğunda, ilk anda gerekli olan yönetim örgütü, eğitim sistemi, mali sistem vs. Osmanlı'dan alınmıştır. Parlamenter sistem ile tecrübe, siyasi parti ve çeşitli siyasi kurumlar Osmanlı'dan miras kalmış, Osmanlıdan Cumhuriyete intikal eden, belki de en önemli, "alışkanlık", her ikisinde de, değişimin devlet eliyle ve kısa sürelerde gerçekleştirileceğine inanılmasıdır. Diğer yandan, çok uluslu İmparatorluğun kurumları, tek uluslu Cumhuriyete geçişte, kendiliğinden geçersiz hale gelmiş, yeni düzenlemelerin yapılması gereği oluşmuştur. Daha çok, siyasi rejim, devlet idaresi ve kurumlar düzeyinde gerçekleştirilen düzenlemeler, değişme olarak değerlendirilmelidir. Yönetimsel zihniyet konusunda ise, daha çok süreklilik hakim olmuştur. Dolayısıyla, kısa dönemde bakıldığında "radikal" görülen bu değişimlerin, uzun dönemde bakıldığında, Osmanlı'nın son dönemlerinde başlayan yenileşme ve modernleşme çabalarının Cumhuriyet döneminde güçlenerek devam eden uzantıları olduğu görülmektedir [Acun, 1999: 155-167].

Cumhuriyetçi paradigmanın yönetim kültüründe dönüşümü tetikleyebilecek, "yenileşme" olarak adlandırdığı ve politik bir içeriğe kavuşturduğu reform hareketlerinin, ülkenin sosyo-ekonomik yapısındaki değişimlerden ya da dış gelişmelerden kaynaklandığı görülmektedir. Belirgin bazı tarihi dönemlerden sonra (2. dünya savaşı 1960 ve 1980 askeri darbe dönemleri) yönetimin geliştirilmesi yönünde ciddi çabalar ortaya konmuştur. Esas olarak bu çalışmalar örgüt ve usullerde değişiklik ile teknik düzenleme düzeyinde ele alınmış ancak beklenen sonuç alınamamıştır. Yapılan her değişiklik örgüt ve personel sayısının daha da genişlemesine neden olmuştur. Çünkü personel davranışı değişmediğinden kişisel idare büyük ölçüde devam etmiştir [Gani, 1995: 211].

Yeni devletin kuruluşundan itibaren toplumsal sorunlara çözüm bulmak için yapılacak reformlarda merkezi otoriteyi güçlendirmeye ve modernize etmeye yönelik girişimle işe başlanmıştır. Bu yaklaşım tarzı yönetim kültürü bağlamında merkeziyetçi geleneği devam ettiren ve cumhuriyet bürokrasisinin yapı ve işleyişini de bu çerçevede biçimlendiren bir etki yapmıştır. Yönetim anlayışının bu genel görünümü Cumhuriyet dönemi itibariyle, tek parti döneminden çok partili döneme ve günümüze gelinceye kadar yeni niteliklerde kazanarak gelişimini devam ettirmiştir.

Yönetim mekanizmasının merkezîyetçilikten yana ağır basan işleyişi ve niteliği ele alınırken idari ve siyasi gelişmelerin de göz önünde bulundurulması gerekir. Çünkü, bu gelişmeler aynı zamanda pek çok soruna da kaynaklık etmektedir. İdari-Siyasi gelişme süreci açısından tek parti dönemi yönetim mekanizması içerisinde bürokrasinin gücünü arttırdığı bir dönem olarak görülmektedir. Bu açıdan yetki, otorite, statü, ve saygınlık bakımından bürokratların ve özellikle mülki idare amirlerinin altın çağıdır [Şaylan, 1976: 47-48]. Parti-Hükümet-Bürokrasi, bu dönemde adeta aynı anlama gelen kavramlar olarak algılanmıştır. Gerçek anlamda bürokrasinin iktidara hakim olması dolayısıyla, devletin bütün kesimlerinde söz sahibi olması yanında halksız bir yönetim anlayışının benimsendiği ifade edilebilir [Tezel, 1978: 304]. ERYILMAZ'a göre, döneme ilişkin olarak, “inkılapçı ve reformcu değişiklikler, ancak merkezileşmiş güçlü bir bürokrasi ya da siyasi parti aracılığıyla sağlanabilirdi. Bu nedenle güçlü bir bürokrasinin ortaya çıkması sebepsiz değildi” [Eryılmaz, 1992b: 9].

Tek parti döneminde Cumhurbaşkanlarının karizmatik kişilikleri ve iktidardaki bürokratların sınırsız siyasi iktidarı, merkeze çevreden gelebilecek muhalif bir hareketin gelişmesini de engellemişti. Ancak devlet eliyle girişimci sınıf oluşturma çabaları ve dış konjonktürel gelişmeler ortamında yeni bir toplumsal elitin ortaya çıkması, iktidar olma meşruiyetini tekellerinde tutan bürokratlar karşısında iktidar-muhalefet ilişkilerini alt üst etti. Böyle bir siyasi ortamda bürokratlara dayanan pozitivist iktidar, yerini gelişen yeni elit sınıfa dayanan liberalist muhalefete devretmekteydi [Reyhan, 1996: 89].

Çok partili siyasal hayata geçilmesiyle, halkın siyasi iktidarlar aracılığıyla yönetim mekanizmasını etkileme fırsatı ortaya çıkmıştır. Ancak halk bu fırsatı gerçek anlamda kullanamadığı gibi iktidarlar da kullanmalarına imkan vermemişlerdir. Süreç içerisinde siyaset halk iradesinden uzaklaşmış parti iradesine hatta liderin iradesine dönüşmüştür. Nitekim 1950'li yılların başında, bürokratların Demokrat Partiye yönelttikleri en önemli suçlamalardan biri Demokrat Partinin siyaseti sokağa düşürdüğü inancıdır [Heper, 1974: 138].

Son dönem Osmanlı aydınının Fransız devriminden etkilenerek benimsediği “halka rağmen halk için” anlayışının bürokrasi açısından bu dönemde de devam ettiği

görülmektedir. Bu anlayış, bürokratları çok partili hayatta halkın siyasi temsilcilerini karşılarına almaya kadar götürmüştür [Heper, 1977a: 73]. Siyaset ve siyasetçilerin öne çıktığı, bürokrasinin ikinci plana itilerek kamusal hizmet aracı olarak görüldüğü bu dönem, eski konumunu terketmek istemeyen bürokrasi ile farklı yönetim anlayışına sahip iktidar arasında bir mücadele yaşanmasına neden oldu. İktidar tarafından izlenen popülist politikalar yerel çıkarlara ve taleplere daha duyarlı oldu. Buna karşılık yönetici elitin görüşlerine fazla itibar gösterilmedi. İktidar partisi milletvekillerinin, bürokrasi ile halk arasında arabulucu rolünde etkili olmaları, bürokrasi üzerinde baskı kurmada başarı sağlamaları sonucunu doğurdu [Eryılmaz, 2000: 230-231]. Ancak, gerçekte C.H.P.'nin halktan kopuk halkçılık felsefesi karşısında D.P.'nin felsefesi, halkla birlikte halkçılıktı. Sonuçta, bürokratlara dayanan C.H.P de, eşraf ve tüccra dayanan liberalist D.P. de kendi tabanları dışındakilere "öteki" gözüyle bakarak gerçek anlamda hoşgörülü sivil toplum oluşturmayı başaramadılar [Reyhan, 1996: 90].

1960 askeri darbesi sonrası gelişmeler önceki döneme tepki olarak siyasete olan güvensizliği ortaya çıkardı hatta yeni anayasa ile, parlamento egemenliği kullanacak tek organ olmaktan çıkarılarak içinde bürokrasinin de yer aldığı "yetkili organlar"la birlikte kullanılacağı hükmü getirildi. Bu dönemde bürokrasinin siyasi iktidar karşısındaki konumunun güçlendirilmesine yönelik yenilikler de gündeme geldi. 1970 askeri muhtırası ise, anayasada bürokrasinin gücünü daraltan, özerkliğini kaldıran ve yürütmeyi güçlendiren değişiklikler getirdi. Bürokrasinin büyük ölçüde politize olduğu bir dönem başladı. Gelişen süreç içerisinde siyasi iktidar ile bürokrasi arasında güç dengelerinin değişmesine karşılık 1980'e kadar izlenen politikalar daha çok merkezi bürokrasinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi yönündeydi [Eryılmaz, 2000: 232-233].

1980 sonrası içte ve dışta meydana gelen değişimler klasik yönetim anlayışının sorgulanmasına yol açtı. Merkeziyetçiliğin yol açtığı sorunlar, yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında ele alınmaya başlandı ve bu konuda yönetimde yeniden yapılanma çabaları, devletin küçültülmesi, özelleştirme gibi konular yoğun olarak gündeme geldi. Bu gün gelinen noktada bu konuların halen gündemdeki önemli yerini koruduğu görülmektedir.

C. Yerel Yönetimleri Etkileyen Gelişmeler

Cumhuriyet dönemine aktarılan miras, daha ilk yıllarından itibaren Cumhuriyet yönetimlerinin yeni devlet ideolojisi ve devrimlerinin gerçekleştirilmesinde merkeziyetçi bir anlayışla hareket etmesinde etkili olmuştur. Sosyal ve ekonomik alanda uygulamaya konulan icraatlar merkeziyetçi bir yönetim anlayışıyla ele alınmış, devletin teşkilatlanmasında da merkez örgütü günümüze kadar öncelikli yerini korumuştur.

Buna rağmen devletin ve siyasal rejimin siyasal meşruluk temeli olarak ortaya koyduğu ideolojik yapıdaki değişimin, sosyo-ekonomik ve politik gelişmelerin yönetim anlayışında ve yerel yönetimler düzeyinde bir takım yansımaları olmuş ve bu konuda bazı gelişmeleri beraberinde getirmiştir.

1. İdeolojik Değişme

20. yüzyıl başlarından itibaren, o zamana kadar devletin resmi ideolojisi işlevi gören “Osmanlıcılığın” yanında “İslamcılık”, “Türkçülük”, “Baticılık” şeklinde fikir akımları da ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde, Jön Türk ideolojisinin düşünce öğelerinin Cumhuriyetle birlikte devletin resmî ideolojisi olarak beliren Kemalizm’in alt yapısını oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Cumhuriyet dönemi ideolojisi olan “Kemalizm”in [Kemalizmin bir ideoloji olup olmadığı konusunda değişik görüşler mevcuttur: Mardin; Atatürkçülüğü “Cumhuriyet Türkiye’sinde, Osmanlı İmparatorluğundan kalma bazı temel yapısal unsurları değiştirip onların yerine dünya uygarlığına gidişte ilk adım sayılan Batı uygarlığından esinlenmiş bir topluluğu kurmak amacına yönelen görüş” olarak tanımlamaktadır. MARDİN; “Atatürkçülüğün Kökenleri”, Cum. Dön. Türkiye Ans., c.1, s.86, A.g.m’de Mardin Atatürkçülükle ilgili olarak “Bu görüşün bir öğretisi olmayıp esnek bir ilkeler bütünü oluşturduğu konuyu inceleyenlerin çoğunluğunca ifade edilmiştir” diyerek şu eserlere atıf yapmaktadır: (Tahsin Yücel; Atatürkçülük Nedir ? 1965, 185; Atatürk’ün Y.K.Karaoşmanoğlu’na bu konudaki sözleri ve Ş.S. Aydemirin fikirleri için Bk. Kongar, 1981, 420); T.Z. TUNAYA’ya göre Atatürkçülük, “Devrimin lideri olarak Atatürk’ün açıklamalarıyla, yorumlarıyla boyutlanan geniş anlamda, bir kuruluş ve

kurtuluş ideolojisidir.” TUNAYA; “Atatürkçülük” C.D.T.A., c.1., s.89.;Toktamış ATEŞ’e göre ise; Atatürkçülük, “...Atatürkün, bir tür doktrin ve ideoloji olarak değerlendirilen ancak kuramsal temellerden çok uygulamalara bakılarak ortaya konulmaya çabalanan görüş ve davranışlarına verilen genel isimdir.” (...) “Atatürkçülük genellikle 20. yüzyılın sömürge yönetiminden yeni kurtulan, ya da kurtulma aşamasında olan ülkelerinde “Batı’ya dönük aydınlarının, asker sivil bürokratlarının”, bazen de adını koymadan benimsedikleri bir ideolojidir...”ATEŞ; “Atatürkçülük bir ideoloji midir?” C.D.T.A., c.1, s.91.] bir önceli olarak ortaya çıkan Jön Türk ideolojisi “hürriyetçi” ve “meşrutiyetçi” bir içeriğe sahipti. Ancak bu kavramlar farklı maksatlarla kullanılmaktaydılar. Hürriyetçilik “yarı-aristokratik bir bürokratik zümreyi denetim altına almak için” [Mardin, 1983: 35; Köker, 1995: 130]. Meşrutiyetçilik ise, “...devletin farklı milliyetçilik akımları sonucu parçalanmasını önlemek için ortaya atılmıştı. Yani, parlamentonun yerleşmesini istemek, özgürlüğün gerçekleştirilmesi için değil, devletin güçlendirilmesi ve kurtarılması içindi.” [Köker, 1995: 130] İslamcılık, Osmanlıcılık, Türkçülük akımlarının ortaya çıkışlarının temelinde de bu neden yatmaktadır. Tanzimat döneminden sonra belirginleşen diğer bir ideolojik gelişme de “Batıcılık”tı. Osmanlı’nın batı karşısında zihniyet ve teknolojik üstünlüğü kaybetmesiyle başlayan bir süreçte gelişmişti.

Bu ideolojik düşünce çerçevesinde devletin batı karşısında yeniden eski konumunu kazanmasını batıya dönük modernleşme idealiyle mümkün gören bir devlet anlayışı ve bu idealin gerçekleştirilmesi yöntemi olarak da yine merkezîyetçilik ön planda tutulmuştur. Batının teknolojisine duyulan hayranlık bu teknolojinin fiilen aktarılmasıyla toplum içerisinde “batılı gibi olma” biçiminde bir zihniyeti de ortaya çıkarmıştır.

Osmanlı döneminde, Batılılaşmanın içerdiği Batı’nın askeri alandaki teknolojik üstünlüğü ve bunun politik ve kültürel alandaki nedenleri üzerindeki düşünceler, Cumhuriyetle birlikte Batılılaşma, Çağdaşlaşma, Modernleşme gibi kavramlarla belirginleşen geniş anlamıyla bir devlet politikası olarak Cumhuriyet ideolojisinin temel direğini oluşturmuştur. Çağdaş uygarlık düzeyi olarak da ifade edilen hedefin yer aldığı bu ideolojik yapılanmadan beklenen, Batılı tarzda bir kentsel yaşam biçimiydi.

Bu açıdan Belediye yönetimleri, söz konusu hedef doğrultusunda önemli kuruların başında gelmekteydi. Nitekim, Belediye kanununda yer alan, belediye tiyatrosu, sineması, gazinosu kurmak ve işletmek gibi kültürel işlevler çağdaşlaşma projesine uygun olarak düşünülmüş araçlardı [Eryılmaz, 1995d: 345].

Devletin resmi ideolojisi olan Kemalizm KÖKER'e göre, Osmanlıdan miras kalan toplumsal çerçeveyi değiştirmeye yönelik boyutlar içermesine rağmen merkezi iktidarla halk arasında kopukluğu sürdüren, yukarıdan aşağı doğru bürokratik niteliği ağır basan, merkezîyet ilkesine dayanan, pozitivist-dayanımcı, devletçi siyasal rejimi temel alan vesayetçi bir ideolojidir. Toplumun demokrasiye ne zaman hazır olacağına, yani rüşünü ne zaman ispat edeceğine modernleşmeci seçkinler karar vereceğinden, vesayet ideolojisi demokrasiyi engeller niteliktedir [Köker, 1995: 211 vd.].

Cumhuriyet sürecinde söz konusu ideolojinin daha da radikalleşerek, “balolar”da görüldüğü gibi batılı gibi yaşamayı da içeren kültürel bir algılamaya dönüşmüş olduğu görülmektedir. Bu algılama, ATATÜRK tarafından “muasır medeniyetler seviyesine ulaşma” olarak ortaya konan hedefle; GÖKALP'in ayırımıyla, evrensel ve uluslar arası olan medeniyetten, ulusal olan kültüre varıncaya kadar bir içselleşmeyi getirmiştir. Bu amaçla uygulamaya konulanlar da birer taklit olarak kalmıştır. Batılılaşma ve modernleşme yukarıdan aşağıya, diğer bir deyişle devletten halka doğru izlenen politikayla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. BELGE'ye göre ise, “Batılılaşmayı hedef koyan devlet olduğu için, bu “kurgusal” Batı'nın en çekici yanı, her zaman teknolojik üstünlük olarak görülmüştür. Buna karşılık, Batı denilen karmaşık bütünlüğün eşit derecede önemli parçaları olan “sivil toplum”, “demokrasi” gibi gerçeklikler özellikle erişilmesi gereken hedefler olarak kavranmamıştır. Tersine “Batıcı” kendi tanımladığı biçimde bir “Batı”ya ulaşmak için toplumu yukarıdan aşağıya yöntemlerle zorlayan kişi olmuştur. Batı, kendi özgül tarihi boyunca devlet karşısında bireyi özgürleştirerek bugün bilinen uygarlığını kurmuşken, Türkiye o düzeye devlet eliyle gelmeye çalışmıştır. Böylece, “Batıcı”, aslında “Batılı”ya en fazla ters düşen, çelişik bir tip olmuştur” [Belge, C.D.T.A.: 262].

Söz konusu çelişkinin görüldüğü bir alan da kültürün simgesel boyutunda yaşanmaktadır. Nitekim bu boyuttan ideolojik bir araç olarak, özellikle yönetim alanında, yönetim kültürüne ait zihni tutum ve davranışların sosyal ve siyasal hayata nüfuzunu kolaylaştırıcı bir araç olarak yararlanılmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Batılılaşma ideolojisinin maddi kültür alanında kendisini hissettirdiği bir ortamda düzenlenen “balolar” bu amaca dönük törensel işlevi yerine getirmişlerdir. Ancak, BOSTANCI'nın ifadesiyle, “Batılılaşmak, göstergeler ve sembollerle benzeşmeye dönüşünce muhtevası boş, gösteriş tarafı ağır basan giyim-kuşam, tüketim organizasyonları ön plana gelmiş, batılılar gibi eğlenceler ve balolar düzenlendiğinde modernleşmede mesafe alınacağı düşünülmüştür...” “İlk on yıl içinde batılılaşma adına sık sık gazete sütunlarına çıkan en ciddi sosyal etkinlikler “balo”lardır. Şüphesiz sadece seçkinlerin katılabildiği bu balolar, çağdaş ve medeni olmanın sembolü olarak görülür, katılanlara statü ve prestij sağladığı düşünülür. Avrupa’da sanayi inkılabına geçişte aydın kesimin toplandığı “salonlar” nasıl önemli bir rol oynadı ise, Cumhuriyetin başlangıcı ile beraber balolar, batı kültürünün Türkiye’ye aktarılmasında benzeri bir işlevi üstlenmişlerdir. Fakat bu aktarılan unsurlar, toplumun kalkınma ve gelişmesi için gerekli zihni ve maddi içeriği bulunmayan görüntü taklitlerinden ibarettir...” [Bostancı, 1996: 75-77] Bu ifadelerde de görüldüğü üzere her ne kadar “zihni ve maddi içeriği olmayan görüntü ve taklitlerden ibaret” iseler de Batılılaşma ideolojisinin benimsetilmesinde ve yaygınlaştırılmasında önemli bir araç olma işlevi görmüşlerdir.

Yönetimin bürokrasi ve siyasal alanında yeni bir kişilik tipini de ortaya çıkartan bu uygulamalara BOSTANCI, Cevat Fehmi BAŞKUT’un Küçük Şehir’indeki belediye başkanını örnek vermektedir. Buna göre, “Başkan, kasaba ile ilgili esas meselelere el atmak yerine gösterişe kaçmakta, işlevsel unsurlardan önce göze hoş gelecek işleri yapmayı tercih etmektedir. Mesela, kasabanın bayraklarla donatılması, damı akan reis odasındaki suyu tutmak için rastgele konan kovaya, tasa itiraz ederek süslülerini istemesi, bütün açılışlarda (hayvan pazarı, sebze pazarı vs.) yaptığı konuşmaları şekli bir şart olarak görmesi ve durumu anlatmaktan çok sloganları öne çıkartması onun tipik

davranış biçimlerini oluşturur. Başkan, algı ve tutumuyla dönem bürokrasisinin prototipini oluşturmaktadır” [Başkut, 1972’den aktaran, Bostancı, 1996: 75-76]

Milli mücadele yıllarında Anadolu’da Milliyetçilik, İslâm ve Sosyalizmin de etkili ideolojiler olduğu ileri sürülmektedir [Timur, 1997: 24-33]. Bunlar batılılaşma sürecinde özellikle II. Meşrutiyet döneminde doğan fikir akımları içinde belirginleşmişlerdir. Milliyetçilik, Batıda burjuva devrimlerinin bir eseri olarak ortaya çıkmış, aristokratik imtiyazlara karşı burjuva demokrasilerinin gelişiminde de önemli rol oynamıştır. Oysa bu yönde bir gelişme yani devrimci bir burjuvazi oluşmadığı için İttihat ve Terakkiden itibaren kapitalizmin gelişmesinde Devlet önemli bir rol üstlenmiş, milliyetçilik de asker-sivil aydın kadrolarda geniş bir temel bulmuştur. Kurtuluş savaşı döneminde de milliyetçilikten anti-emperyalist bir ideoloji olarak yararlanılmıştır. İslâm ise, milli mücadele boyunca Anadolu’da en yaygın ideoloji olarak kullanılmıştır. Hatta bu dönemde milli duygularla karışmış, zaman zaman birbirinden ayrılmaz bir hale gelmiştir. Milliyetçilik gibi emperyalizme ve İstanbul hükümetine karşı devrimci bir araç olarak ileri sürülmüştür. Nitekim, İstanbul işgal edildiğinde Heyet-i Temsiliye’nin Mustafa Kemal imzasıyla islâm alemine yöneltilen bildirisinde “bu tecavüz, Saltanat-ı Osmaniye’den ziyade, makamı hilafette hürriyet ve istiklâllerinin yegâne istinadgâhını gören bütün alemleri islâma racidir.”[Atatürk’ün Tamim Telgraf ve Beyannameleri (İstanbul’un işgali üzerine İslâm Alemine Beyanname, 7-3, 1920)’den aktaran, TİMUR, s.27.] ifadelerine yer verilmektedir. Bunun gibi, Birinci Büyük Millet Meclisinin 60 azasının din adamı olması, meclisin açılışının cuma gününe rastlatılması ve büyük bir dini merasim yapılması da [Selekt: 65’den aktaran, Timur, 1997: 28] bu konuda örnek olarak gösterilebilir.

HEPER, Türkiye’de Siyasal-Bürokratik gelişimi açıklarken, Türkiye’de kamu çıkarının Kemalizm (Atatürkçülük) ile eşanlımlı kabul edildiğini vurgulamakta ve “milliyetçilik”, “halkçılık” ve “devletçilik” ilkelerini Kemalizm’in temel öğeleri olarak saymaktadır. Ona göre, milliyetçilik bu ilkeler içerisinde en kapsamlı olanıdır ve “milliyetçiliğin, ümmet yahut dinsel topluluk ile din-u devlet yahut din-devlet birliğinin yerini dolduracağı varsayılmıştır. Halkçılık, imtiyazlı sınıfların bulunmadığı bir topluma olan özlemi ifade eder. Halkçılık, “halk tarafından” değil “halk için

hükümet”fikrinin gerekçesini oluşturmuştur. Devletçilik fikri, “bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler” siyasasının 1920’lerde başarısızlıkla sonuçlanması sonucu ortaya çıkmıştır. Her ne kadar bu siyasa çerçevesinde devlet özel sektörün sermaye ve girişim bakımından yetersiz kaldığı durumlarda müdahale edecek idiye de bu ilkenin tutarsız uygulanması devletin ekonomik hayata tekelci bir biçimde ağırlığını koyması sonucunu doğurmuştur. Türkiye’de bürokratik seçkinler kendilerini Kemalizm’in başlıca savunucusu olarak görmüşlerdir.” [Heper, 1978: 370]

Sosyalist ideoloji de, Rusya’daki sosyalist devrimle ortaya çıkmış ve o dönemde Rusya ile olan ilişkin bir sonucu olarak “halkçılık” fikri biçiminde kullanılmıştır. Yine bu dönemde Yeşil Ordu Cemiyeti, Sosyalist Parti gibi bir takım resmî ve gayri resmî radikal örgütlerin kurulmasına da göz yumulmuştur. Halkçılık fikrinin ülkeye ilk girişi ise Rusya’da bu yöndeki hareketlerin sonucu olarak daha II. Meşrutiyet dönemlerindedir. O dönemde Jön Türklerin bu ideolojisi “demokratik ve özgürlükçü bir boyut taşımaktan çok, eğitilmiş seçkinlerin halkı aydınlatmaları, daha doğrusu seçkinlerin kendi “iyi”lerini halka benimsetmeye çalışmaları gibi bir görünüm ortaya koymaktadır” Söz konusu dönem aynı zamanda halkçılığın milliyetçilikle (Türkçülükle) örtüştüğü yıllardır [Köker, 1995: 131].

Tanzimat’tan itibaren batının ileri bilgi ve teknolojisine ulaşılma hedefleri temelinde gerçekleşen baticılık anlayışı ile kurtuluş savaşının milli mücadele ortamının uyandırdığı milliyetçi ruh, yeni kurulmakta olan devletin eğitim politikalarında birleşerek yerini almıştır. Nitekim, Atatürk’ün Cumhuriyetin ilk yıllarındaki demeçlerinde de bu durum yer almaktadır [Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri’nden aktaran, TİMUR 1997: 285].

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren merkezin öncülüğünde gerçekleşen sosyal ve ekonomik atılımlar, düzenleme ve yön verme işlevleri geniş bir bürokratik kadroyu gerektirmiştir. Ancak henüz o yıllarda ülkenin gelişmişlik düzeyinin düşük olmasının bir sonucu olarak, bürokrasinin kaynağı olan eğitimden geçmiş kadro arzının, merkezileşmeye bağlı olarak artan talebi karşılayamaması, meslekten bürokratlar kadar entelektüel elitlerin de bu konuda görev almaları sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla,

bu durum siyasal yapıyla, sadece zihinsel ve ideolojik bakımdan değil mesleksi olarak da bütünleşen bir entelektüel kadro ortaya çıkmıştır [Şaylan, 1974: 75; Bostancı, 1996: 53].

Cumhuriyet dönemindeki ideolojik görünümün, tarihsel süreç itibariyle farklılık gösterdiğini ileri sürerek, bu dönemin siyasal değişme sürecindeki ideolojik görünümü inceleyen KONGAR, Cumhuriyet yıllarının ideolojik dönemlerini “kuruluş dönemi” ve “değişme dönemi” olarak ikiye ayırmakta bunlardan her birini de “tepki biçimlenmesi”, “iktidarı ele geçirme”, “uygulama” ve “kurumsallaştırma” biçiminde dört aşama çerçevesinde kavramsallaştırmaktadır [Kongar, 1995: 398-413].

Buna göre Kuruluş döneminin birinci aşaması olan, tepki biçimlenmesi aşamasında o günün toplumsal ve ekonomik düzenine karşı bir ideoloji ortaya çıkmaktadır. Bu ideolojiyi geliştiren ve savunan grup da, askeri bürokrasi biçiminde yönetici seçkinlerin bir kesimini oluşturuyordu. İkinci aşama olan “iktidarı ele geçirme” aşamasında, Türkiye’de “düşmanın Anadolu’ya çıkması siyasal düzene karşı da yönelen bir bağımsızlık savaşının başlaması için ortam yaratmıştır. Devrimciler bu çerçeve içinde “eşraf” ve “ayan” ile birlik olmuşlardır.” Üçüncü aşama olan “uygulama” aşamasında, iktidarı ele geçiren grup toplumu kendi ideolojisine göre biçimlendirmeye çalışmaktadır. Bunu “yeni kurumların kurulması” ve “yeni ideolojinin topluma aşılması” şeklinde iki araç kullanarak yapmaktadır. “Türkiye’de Cumhuriyet Halk Partisi’nin altı ok ile belirlenen altı ilkesi, topluma aşılacak istenen ideolojik modelin öğeleridir. Bu ilkelerin temsil ettiği Atatürk devrimleri, toplumu, Batı modeline uygun olarak biçimlendirmek için yapılan kurumsal güdümlenmeleri oluşturur...” Dördüncü aşama olan “kurumsallaşma” aşamasında ise, “yeni modele uygun olarak ortaya çıkan değişimler artık topluma maledilerek kurumsallaştırılır [a.g.e.: 398-401].

İdeolojik dönemlerden ikincisi olan “değişme döneminde” de “Kendisine karşı tepki biçimlenebilecek bir düzen kurulmuştur.” “Toplumdaki sınıfsal gelişmeler yeni bir aşamaya ulaşmış, sınıflar arası ilişkiler yeni bir boyut kazanmıştır.” Değişme döneminin sınıfsal yapısının, kuruluş döneminden temel farkı dışa bağımlı da olsa,

gelişen kapitalizmin bir sonucu olarak, egemenliğin artık bürokrasinin elinden çıkarak doğrudan sermaye sınıfına geçmiş olmasıydı [a.g.e.: 401 vd.].

Sonuç olarak, Türkiye Cumhuriyeti devlet olarak ortaya çıkarken temel aldığı batıya dönük modernleşme hedefini sonraki uygulamaları ile sürdürmüştür. Bu hedefe ulaşmada kullanılan yöntem; sahip olduğu tüm gücü ile toplum üzerinde kurduğu merkezi otorite ve ideolojik aygıtları kullanarak toplumu ortak ulusal çıkarlar doğrultusunda yönlendirmek ve böylelikle bir kalkınma ve modernleşme yarışına girmektedir. Bu süreç sonunda bilgilenen ve bilinçlenen halk kitlelerinin toplumun yönetiminde söz sahibi olmak istemeleri kendiliğinden gündeme gelen bir olgudur.

2. Yeni Devlet Anlayışı

Türkiye Cumhuriyeti ulus devlet anlayışı temelinde şekillenmiştir. Ulus devlet anlayışı, ortak bir coğrafya, ortak tarihi kader, ortak kültür, ortak global-bütünsel ekonomi ve ortak siyasi birlik şuuru çerçevesinde toplumda bütünleşme çerçevesi oluşturarak bireyi bu bütünlük içerisinde tanımlamaktadır. Diğer taraftan, devletin amacı da bu ortak özellikleri toplumun tümüne benimsetmeye ve bu yönde bir modern toplum örgütlenmesine girişmek yönünde belirlemektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de merkezi nitelikte düzenlemeleri içeren bu süreçte, Batıda farklı toplumsal sınıfların üstlendiği görevler devlet tarafından üstlenilmiştir [Say, 1998: 184-185].

Devletin bu çizgide toplumu kuşatan, vesayet eden bir anlayışla üstlendiği önemli rol, gelinen noktada meşruiyet alanının devlete göre belirlendiği bir yapı ortaya çıkarmıştır. Esasen bu alan toplumdaki egemen grupların konumlarını ve ilişkilerini yansıtmaktadır. Egemen gruplar devlet anlayışının bir sonucu olarak yine devlet tarafından onun hiyerarşisi içerisinde üretilmişlerdir.

Cumhuriyetin ilanına kadar “devlet” olgusunun Türkiye Büyük Millet Meclisi ile özdeşleştirilmesi sözkonusudur. Bu dönemde, Meclis devlet işlevini yüklenmişti. Bu işlev, Cumhuriyetin ilanı ile birlikte cumhurbaşkanlığı makamına verilmiş oluyordu. Kuruluşundan itibaren, ülkeyi kurtarmak ve çağdaş uygarlık düzeyine getirmek şeklinde iki temel boyutu içeren bir misyonu bulunan “devlet”, tek parti döneminde

bürokrasi ve C.H.P. etrafında kümelenmiş entelektüel-bürokratik seçkinler tarafından temsil edilmekteydi [Heper, 1988: 215, 219, 222].

Geleneksel merkezîyetçilik ve toplumun tek güvencesi olarak beliren devlet anlayışı çerçevesinde, cumhuriyeti kuran kadronun büyük kuşkusu, iktisat alanının giderek içinde barındırabileceği özerkleşme ve devlet denetimi dışına çıkma eğilimlerini yontmak ve iktisadi yaşamın oluşturacağı toplumsal hareketliliği devlet ekseninde tutmaktı [İnsel, C.D.T.A.: 419].

1950'li yıllara kadar belirgin bir şekilde egemen olan bu tabaka, devlet içinde yer alan siyasal kararların hem üretilmesinde hem de uygulanmasında önemli bir işlev görmüştür. Toplumdaki eşraf ve toprak sahipleri gibi tabakalara, kendi belirlediği meşruiyet alanında hayat sürdürmelerine göz yumsa da sahip olduğu egemenliğin paylaşımına yanaşmamıştır [Bilgin, 1989: 57-61].

Bürokrasinin siyasete yakınlığı tek parti döneminde “devletin partisi” anlayışıyla bütünleşen bir süreçtir. Bu anlayış bürokrasinin siyasal alanda kendine önemli bir rol biçmesine neden olmuştur. Devletin modernleşme politikalarında batılı kural ve kurumların oturtulması şeklinde kendini gösteren söz konusu “devrimci” rolün başarısı merkezîyetçi bir anlayışla mümkün görülmüştür. Nitekim tek parti döneminin genel karakteri mevcut güçlerin tek elde toplanmasıdır. Bürokrasi toplum içindeki mevcut egemen konumunu devletin partisinin hedefleriyle uyumlu olması sayesinde korumuştur. Devleti kuruluşundaki rolü dolayısıyla ve tabiatıyla halkın olan parti buradan kaynaklanan bir meşruiyetle doğal olarak devletle örtüşebilmektedir [Bostancı, 1996: 51].

Bu ilişki içerisinde sıradan halkın siyasal bir katkısı yoktur. Yapılanları izleme ve uygulama konumundadır. Bürokrat kesimin, “kamu görevlisi” olarak kendilerini toplumda siyasi, ekonomik sosyal, kültürel alanları kontrol eden en büyük otorite [Adalı, 1979: 302] (Devlet Baba) biçiminde algılanan devletin görevlisi saymaları, sonuçta toplumdan kopuk, elde tuttıkları imkanlar dolayısıyla itibarlı bir konumda görmelerine ve de bu yönde bir zihinsel tutuma sahip olmalarına yol açmıştır.

Kendilerini halka hizmetle görevli saymaktan uzak olan bu tutum bürokrasinin bir sınıf olarak halkla çelişmesine neden olmuştur. Halkla bürokrasi arasındaki bu çelişik durum Cumhuriyetin ilk dönemlerinden bu yana belirginliği artan veya azalan bir biçimde süregelmiştir. Özellikle tek parti yılları bu belirginliğin dorukta olduğu bir dönemdir.

Tek parti döneminde idari, siyasi ve ekonomik planda öne çıkan devlet anlayışında, halka karşı korunan, kendisine hürmet ve hizmet edilmesi gereken bir varlık olarak görülmüş, toplumun çıkarları devletin çıkarları karşısında ikinci planda kalmıştır.

Çok partili dönemle birlikte bu anlayış değişmeye başlamıştır. Demokrat partinin programında devlet, ferdin mutluluğu için kurulmuş bir müessese olarak kabul edilerek, doğrudan doğruya ve gerçekçi bir şekilde ekonomik faaliyetlere katılmak, özel sermayenin ve özel teşebbüsün gelişmesini sağlayacak tarzda ekonomik faaliyetleri düzenlemek suretiyle devletin gayelerini gerçekleştirileceğine inanılıyordu (madde 17). Öte yandan merkezi hükümetin yetkilerinin kısılarak mahalli idareler kurulmasını savunuyordu Devlet memurlarına vazifelerini halka lütuf olarak değil, hizmet şeklinde görmelerini emrediyordu (madde 23) [Karpaz, 1996: 326].

3. Sosyo-Ekonomik ve Siyasî Etkiler

Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal ve siyasî tarihi; merkezî bir biçimde, farklı etnik ve kültürel öğelerin var olduğu bir toplumdaki, homojen bireylerden oluşan bir ulus-devlet yaratma çabalarının tarihidir. Bunun gibi iktisadî tarihi de, yine bu merkezî anlayışa uygun olarak, daha çok azınlıkların egemen olduğu bir ekonomik yapıdan ulusal bir özel kesim oluşturma çabalarının tarihi olarak görülebilir [Katırcıoğlu, 1995].

Ne var ki, Cumhuriyet dönemindeki sosyo-ekonomik yapı ve bununla ilişkisini kuracağımız siyasi zihniyetin kendinden önceki tarihsel dönemden tamamen bağımsız bir gelişme gösterdiği iddia edilemez. Cumhuriyet döneminin özellikle başlangıç yıllarında Osmanlı devletinin çözülme dönemiyle oturtulmaya çalışılan veya tarihsel bir gelişimin ürünü olarak ortaya çıkan yapısal ve zihinsel tablo önemli ölçüde etkisini gösterir. Devlete atfedilen anlamın gereği olarak, ekonomik ve sosyal hayattan devlet teşkilatına kadar yukarıdan aşağıya merkezden çevreye doğru kuşatıcı ve kontrol altına

alıcı devlet karakteri kendini hissettirir. Bu karakter modernleşme çabalarının uygulama yönteminde de aynı doğrultudadır.

Gerek 1. Dünya Savaşı gerekse Kurtuluş Savaşı yıllarında ekonomik ve zihinsel tablo toplumu köklü değişime uğratabilecek seviyede olmaktan uzaktır. Ekonomik zihniyet alanında, Savaş ekonomisi ortamından yararlanarak istikrarsız, günü kurtarmaya dayalı vurguncululuğun ve üretime dayanmayan, yüksek kârlar elde etmeye yönelik ihtikârcılığın had safhaya vardığı bir tablo göze çarpmaktadır. Ülkenin kaderini paylaşarak içinde bulunduğu durumdan kurtarılmasına, siyasal ve ekonomik kurtuluşa çalışan insanlar bulunmakla birlikte mevcut ortamın genel karakteri çabalarına engel olmaktadır. Bu ortamda üreten, ticaret yapan yerli ahalinin millî ekonomiyi canlandırmaya yönelik katkısı oldukça yetersiz kalmaktadır.

Zaten Türkler eskiden beri ekonomik ilişkilerin sadece tüketicisi olmuşlar üretim ve dağıtımla ilgili en temel bilgilerden bile mahrum kalmışlardır [Bostancı, 1996: 19]. Doğal tarihi seyir içerisinde milli bir burjuva kesiminin bulunmayışı Cumhuriyet dönemine Osmanlıdan intikal eden önemli bir sorun olarak görülmektedir. Osmanlı devletinin kendine rakip tanımayan katı merkezîyetçi ideolojisi batıdaki gibi bir burjuva sınıfının doğmasına devletle fert arasında özerk kurumların oluşmasına engel olmuştur. Cumhuriyetin kuruluşuna kadar bürokrasi egemenliğini hem fiilen hem de şeklen sürdürmüştür. Kendi egemenliğini kıracak güçte olmayan burjuvaziye göre asker-sivil bürokratların tercihleri ağır basmıştır.

19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında yabancıların sermaye şirketleri kendi alanlarında hem tekel durumunda hem de güçlü bir mali yapıya sahiptirler. Böyle bir ortamda ise ülkede doğal olarak ekonomik bağımsızlık söz konusu değildir. Bu nedenle yerli burjuva oluşturulması, İttihatçıların taleplerinde ve sonraki süreçlerde kendini gösteren bir gereklilik olarak ortaya konmuştur.

Osmanlıdan Cumhuriyete geçiş sürecinde özellikle bürokrasi kesiminde modernleşme ihtiyacının kuvvetle hissedildiği görülmektedir. Ancak bürokrasi siyasal ve kültürel geleneğine uygun olarak modernleşme projesinin en etkin unsuru olarak devlet

otoritesinden yararlanmak istemiştir. Cumhuriyet bürokrasisi de bu konuda aynı yöntemle başvurmuştur [a.g.e.: 19-20].

Bu çerçevede kapitalist sermaye birikiminin sağlanmasında da Cumhuriyet döneminde devletçilikten yararlanılmıştır. İktisadın kuralcı ve işlevsel anlamda algılandığı bu dönemde iktisadi yaşam siyasal iktidarca belirlenen sınırlar içerisinde sürdürülmüştür.

Bu tablonun temelinde yatan geleneksel merkezîyetçilik ve toplumun tek güvencesinin devlet olduğu düşüncesidir. Bu çerçevede Cumhuriyet rejimini kuran kadronun hedefi, aynı zamanda büyük kuşkusunu olan, iktisadi alanda ortaya çıkabilecek “özerkleşme ve devlet denetimi dışına çıkmak eğilimlerini yontmak ve iktisadi yaşamın oluşturacağı toplumsal hareketliliği devlet ekseninde tutmaktır” [İnsel, C.D.T.A.: 419].

Kamu yönetiminde “devletçilik” ilkesinin resmen benimsenmesi, Cumhuriyet Halk Fırkasının 1931 yılında toplanan üçüncü büyük kongresinde gerçekleşmiş ise de bundan bir yıl önce kabul edilen Belediye kanununun bazı hükümlerinde kendini hissettirmektedir. Nitekim kanunda, fırın yapmak ve işletmek, un ve inşaat malzemesi fabrikaları tesis etmek, işsizlere iş bulmak gibi belediye görevleri sayılmıştır. Devletçiliğin resmen benimsenmesiyle birlikte imtiyazlı şirketler tarafından yürütülen su, elektrik, havagazı, ve kent içi ulaşım gibi belediye hizmetleri önce devletleştirildi, daha sonrada birer kamu işletmesi olarak belediyelere devredildi [Eryılmaz, 1995d: 344].

Cumhuriyet dönemi boyunca devletin iktisadi alana müdahalesinin değişik boyutlarda ortaya çıktığı görülmektedir [İnsel, C.D.T.A.: 421-422]. Bunlardan birincisi, temel tüketim mallarının piyasada yeterli miktarda bulundurulması ve fiyatlarının geniş tüketici kitlelerin alım gücünü olumlu etkilemesi işlevini sağlamaktır. Ancak devlet işletmelerinin dağıtım şebekelerinin yetersiz oluşu, bu düzenleyici müdahalenin sınırlarını daraltmış ve devlet işletmelerinden ancak birkaçı söz konusu fiyatlarda olumlu işlevi yerine getirebilmiştir.

İkinci amaç, devlet denetimi altında gelişen bir iktisat alanının kurulması ve bu amaca uygun bir “milli müteşebbis” sınıfının diğer bir deyimle “devlet burjuvazisinin” oluşturulması ve geliştirilmesidir. Bu doğrultuda devlet işletmelerinin mallarını alıp satan bunlarda küçük değişmeler yapan ve devletin ucuza sattığı hizmetlerden yararlanan “milli burjuvazi” için devlet işletmeleri ve devlet ihaleleri can damarları olmayı günümüze kadar devam ettirmişlerdir. Devlet tarafından çıkar dağıtılmasında, çıkardan yararlanan kesimlerin varlığını kendine bağlama amacı güdüldüğünden ortaya çıkan “güdümlü” veya “tahsisli” burjuvazidir.

Diğer taraftan devlet işletmelerinde istihdam edilen işçilerden sınıf olarak varlığı devletle yakından ilişkili, düzenle uyum içinde hatta kendini bir ölçüde düzenle özdeşleştiren bir işçi sınıfı oluşturma çabaları görülmektedir.

Geleneksel iktidar ilişkilerinin bir uzantısı olarak “devlete kapılanmak” devletin sivil unsurlarına göre ayrıcalıklı bir konum sağlama anlamına geldiğinden devlet sektöründe çalışan işçiler kendilerini devlet düzeniyle özdeşleştirmekte ve sivil unsurlarla ilişkilerinde kendilerini resmi bir konuma oturtmaktadırlar.

Devlet işletmelerinde işçilere verilen aynı zamanda çağdaş yurttaş olma bilincidir. Okuma-yazma öğretmeden sağlık ve sosyal yardımlara kadar kendilerinden beklenen “siyasal suskunluk” karşılığında hizmetler işçilere sunulur. Devlet memurları için de durum aynıdır. Genel olarak siyasal ve sendikal haklarını kısıtlayıcı yükümler uygulanır. Devletin müdahalesi aslında sadece iktisadi alana değil toplumun bütününe yöneliktir. Yerel ilişkilerin yeni bir merkez etrafında yeniden düzenlenmesi gerçek hedefdir. Devlet işletmeleri Cumhuriyetin ilk yıllarında Batılılaşma sürecini hızlandırma ve yaygınlaştırma işlevi görürler. Tarıma ve geleneksel ilişkilere dayalı Anadolu şehir yapılarını ve ilişkilerini dönüştürme çabaları görülür. İdari kurumlar ve yeni iktisadi simgesele uygun kurumlar aynı zamanda iyi bir yol şebekesi, yeşil alanlar ve alt yapı tesisleri gibi yeni mekanların üretim araçlarıdır [a.g.e, 423-424].

Devletin iktisadi yaşama düzenleyici ve kuralcı biçimde iktisadi olmaktan çok siyasi amaçlarla müdahalesini öngören görüş, devletin topluma değil toplumun devlete

dayandığı inancında olan siyasal kadroların iktidarında önem kazanır. II. Dünya Savaşı sonrasında kadar devleti kurumsal olarak sağlamlaştırma amacıyla iktisadi alanda devletin müdahalesini öngören zihniyet belirleyici olmuştur. DP'nin iktidara gelmesiyle de, bu zihniyet önemli bir değişim geçirmiştir. Artık iktisadi politika "liberal devletçiliktir". Bundan böyle devletin iktisada müdahalesi, "devletin bekası" kuşkusunun karşı karşıya değil de yan yana getirildiği bir siyasal dengeye dayanmaktadır. Bu dönemde kapitalizmin belli bir ağırlık kazanmaya başlaması, iktisadın giderek dış finansmana açılması, tüketim hacminin büyümesi sonucu devlet pazarlarının yerinin azalması gibi etkenler devletin içinde bulunduğu iktisadi faaliyetlerin bir ölçüde dışında yaşayabilecek kapitalist güçleri ortaya çıkaracaktır [a.g.e.: 419].

1950'li yıllar burjuvazinin atağa geçtiği yıllardır. Tek parti dönemindeki batılılaşma anlayışının ortaya koyduğu halkın inançlarıyla çelişen uygulamalar, ekonomik zorluklar, tek parti dönemi bürokratlarının tepeden inmece, halkı küçümseyen, baskıcı tutumları yönetim ile halk arasında önemli bir çelişkinin doğmasına neden olmuştur. Tek parti döneminin totaliter müdahaleciliğinin özel mülkiyete fazlaca dokunması toprak sahiplerini, tüccar ve eşrafi bürokrasinin vesayeti dışına itmiştir. II. Dünya savaşı sonrasındaki yeni dönem de buna ortam hazırlamıştır. Yeni dünya düzeni artık eskinin karanlık diktatoryalarını yenmiş, demokrasiden ve özgürlükten yanadır. 1950 seçimleri işte bu eski düzene ve onu temsil eden baskıcı, totaliter zihniyete ve uygulamalarına bir tepkidir.

1950 seçimlerini çoğunlukla kazanmasında DP'nin savaş yıllarının ekonomik, sosyal ve siyasal baskılarının yoğunlaştığı bir dönemde kurulmasının önemli bir etkisi olmuştur. DP bu ortamda halkın tepkilerine kolayca yön verebilme imkanı bulmuş, halka yakın politika izlemiş tüccar ve esnafın desteğini almış, kısaca "...Devlet kavramının Türk toplumundaki özelliğini halkın devletten ne beklediğini kendi açısından doğru teşhis etmiş; stratejisini buna göre ayarlamıştır..." [Cem, 1986: 383].

DP kendisini destekleyen tüccar-eşrafın çıkarları yönünde dışa borçlanma imkanlarını kullanmış enflasyonist ve girişimci bir ekonomi politikası ile bu kesimlerin ve halkın

ihtiyaçlarına bir ölçüde cevap vermiştir. DP'nin ekonomi politikaları sanayileşme ve kentleşme sürecini hızlandırmış, önceki döneme göre ileri ve dinamik bir ortam oluşturmuştur. Ancak dışa açılma ve borçlanma devletin bağımlılığına neden olmuştur. DP çıkarttığı “Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu” ile yabancı sermayeye de kapılar açılmıştır [a.g.e.: 389, 430].

Tek parti döneminin hakim zümresi olan bürokrat ve asker kesimin DP döneminde ekonomik ve siyasal bakımdan düşüş yaşadığı görülmektedir. DP'nin enflasyonist ekonomi politikaları sabit gelirli memur, asker ve şehirlilerin yaşama düzeyini düşürmüştür. DP'nin halkı destek görme anlayışının bir gereği olarak halkın inançlarına dönük politikaları söz konusu hoşnut olmayan kesimce inkılapları tehlikeye sokma olarak değerlendirilerek bir rejim sorununa dönüştürülmüş ve darbe koşulları hazır hale getirilmiştir. Muhalefet partisi CHP'nin de askeri müdahaleden yana tutum sergilemesiyle sonuçta 27 Mayıs 1960 askeri darbesi meydana gelmiştir.

1960 darbesi sonrasında ortaya çıkan iktisadi politika anlayışı ise, DP döneminin Liberal devletçiliğine bir tepki ortaya koymasına rağmen tek parti döneminin devletçiliğinden de uzaktır. Yeni dönemde ağırlık kazanan “güçlü bir devlet için gerekli bir iktisat anlayışı yerine, uluslararası pazarda yerini alabilecek güçlü bir iktisada dayanan devlet anlayışıdır” [İnsel, C.D.T.A.: 419]

1960'lı yılların Türkiye'sinde toplumun genel niteliği açısından şu özellikler göze çarpmaktadır [Çavdar, C.D.T.A.: 1082];

- Ekonomik büyümeye açık ve buna bir ölçüde gerçekleştirmeye başlamış bir toplumun varlığı,
- Bu toplumdaki sınıfların belirginleşmesi ve aralarındaki çelişkinin büyümüş olmasının yarattığı sorunlar,
- Toplumsal yapıdaki değişimin de etkisiyle yığınların daha sivil bir toplum yaratma arzularının büyümesi,
- 1961 Anayasasının sağladığı çoğulcu özgürlük ortamının iktisadi düşünceye yönelik tartışmalara getirdiği canlılık.

Bu dönemde ekonomik yönden 1961 Anayasasında yerini almış olan planlı dönem başlamıştır. Karma ekonomi temelinde planlı sermaye birikimi sağlanmakta ancak sermaye birikiminin dağılımında bütünüyle özel kesimden yana bir politika izlenmektedir [a.g.e.: 1082].

1970'lerde Türk ekonomisinde bütçe açığı ve hızlı enflasyon gözlenmektedir. Bunda dış dünyadaki ekonomik bunalım, petrol fiyatlarındaki artışın rolü vardır. Ayrıca Kıbrıs savaşının getirdiği mali yük ve bunun sonucunda karşılaşılan ambargo da diğer bir olumsuz faktördür.

1980'li yıllar piyasa ekonomisi dönemi olarak adlandırılabilir. 1983'den beri Türkiye kamu kesimi ağırlıklı planlı bir karma ekonomiden, piyasa ekonomisine geçişe ilişkin bir ekonomi politik yapılanma sürecini yaşamaktadır. Ancak, 1982 Anayasasının sosyal devlet anlayışıyla eklemleştirdiği zımni devletçilik anlayışı, piyasa ekonomisini dışlamasa bile devletin denetim altında tutması türünden, bir ekonomik yapılanmayı öngörmektedir. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi'nin ve Danıştay'ın özelleştirme konusunda sürekli verdiği yürütmeyi durdurma ve iptal kararları, mevcut ekonomik düzenin bir piyasa ekonomisinden çok kamu kesimi ağırlıklı planlı bir karma ekonomiyi yani zımni bir devletçiliği esas alan söz konusu Anayasadan kaynaklanmaktadır [Akalin, 1997: 288].

1983'den sonraki özel teşebbüs ağırlıklı ve "Devleti Ekonomik Hayatta Küçültme" amacına yönelik uygulamalar, merkezi yönetimin kaynaklarının bir kısmını yerel yönetimlere devreden yasal düzenlemeler devletçiliğin artık Merkezin pek de önemsemediği bir değer niteliğinde olduğu ve merkezde ademi merkeziyeti hoş gören bir mali ekonomik yaklaşımın kabul gördüğü izlenimi vermektedir [Heper, 1989: 1-11].

Sonuç olarak, bütün bu gelişmelere rağmen devletin ekonomi içerisindeki yeri önemini halen korumaktadır. 1990'lı yıllarda özelleştirme çalışmalarına hükümetlerce ağırlık verilmişse de yargısal engeller yanında siyasi rant kaygıları da özelleştirmelerin önünde önemli bir engel olarak görülmektedir. Nitekim, devlet bankaları önemli bir siyasi rant aracı olarak kullanılmaktadır. Koalisyon hükümetlerinde devlet

bankalarının yetki bölüşümü önemli bir pazarlık konusu olmaktadır. Yine KİT'lerin iktidar partilerinin yandaşlarına iş alanları olarak kullanılması veya buralarda çalışanların özelleştirme uğruna tepkilerinin çekilmesinin iktidarlarca göze alınmaması da önemli engellerdir. Bu da devletin ekonomide gerekenden fazla yer alması sonucunu doğurmakta, devletin müdahaleci, merkeziyetçi karakterinin ekonomik yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.

D. Yerel Yönetimler ve Değişme Süreci

Yeni devletin yerel yönetimlere bakış açısı, kuruluştan günümüze kadar olan süreç içerisinde inişli çıkışlı bir değişim grafiği sergilemiştir. Ancak genel tabloya bakıldığında, Osmanlı yönetim kültürü mirasının belirgin izlerine her dönemde rastlanmaktadır. Bu kapsamda, yerel yönetim anlayışı konusunda en önemli ip ucunu verecek olan elbette bu anlayışın yansıması niteliğindeki yasal düzenlemelerdir. Diğer bir ifadeyle, bu yasaların belirlediği çerçeve mahalli idareler konusunda yönetim kültürümüzün yaklaşımını sergilemektedir.

1. 1921-1929 Dönemi

1921 yılı, kurulan yeni devletin meşruiyetini sağlayan temel bir hukuk belgesinin ve de millet egemenliğini yansıtan ilk siyasi belge olan “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”nun yapılması (20 Ocak 1921) bakımından önem taşımaktadır. Bu belge, adından da anlaşılacağı üzere tam anlamıyla bir anayasa niteliğinde olmaktan çok yeni devletin kuruluş esaslarını hukukileştirmektedir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, idari yapılanma biçimi bakımından, önceki dönemlerden farklı bir uygulamadır. Osmanlı sisteminin ve Kanun-u Esasi'nin öngördüğü merkeziyetçi sistemin aksine; yerinden yönetim ve özerkliği esas almıştır. Bu açıdan, Türkiye siyasi tarihinin anayasal düzeydeki belki de tek demokratik belgesi olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 24 maddelik bir çerçeve yapı içermesine karşın, bunun 14 maddesi yani yarıdan fazlası taşra yönetimine, özellikle de yerinden yönetim ilkelerine ayrılmıştır (madde 10-23).

1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda, 10.md.e göre Türkiye'nin coğrafi durum iktisadi

münasebet nokta-i nazarından vilayetlere, vilayetlerin kazalara bölüneceği, kazalarında nahiyelerden oluşacağı hükme bağlanmıştır. Mahalli idarelere geniş özerklik verildiği görülmektedir. Nitekim 11. md.de vilayetlerin özerk yönetim birimleri olduğu, iç ve dış siyasetle adli ve askerî örgütlenmenin dışında eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık gibi hizmetlerin halk tarafından seçilen “vilayet şuraları” eliyle yerine getirileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, her vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi olarak merkezden atanmış bir vali bulunmasını öngörmektedir. 14.md. de Valinin yerel örgütlenmeye ve hizmetlerin yerine getirilişine karışmayacağı, ancak merkezî görevler ile yerel görevler arasında bir çatışma sözkonusu olunca duruma müdahale edeceği belirtilmektedir.

23. md göre ise, merkezî yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetimi genel müfettişlere bırakılmıştır. Seçime dayanarak oluşan organlara karar alma ve uygulama yetkisi verilmiştir. Mahalli idarelerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve seçilen organların ancak yargı yolu ile görevlerini kaybetmelerini getirerek, mahalli idarelere önemli sayılabilecek bir serbestlik tanımıştır. Kurtuluş savaşı ve üst asker-sivil bürokratin merkeziyetçi bir tutuma sahip olması yapılan düzenlemenin uygulanmasını olumsuz yönde etkilemiştir. Bu bakımdan 1921 Anayasası uzun ömürlü olmamıştır [Meriç, 1983: 34]. İçerdiği demokratik hükümler ve düzenleme, Kurtuluş savaşı koşullarında uygulamaya geçmemiş ve merkezî yönetim, vilayetlerde de tüm devlet örgütlenmesini kapsamıştır [Şaylan, C.D.T.A.: 389].

29 Ekim 1923 tarihinde “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Bazı Mevadinin Tavzihan Tadiline Dair Kanun” ile Cumhuriyet ilan edilmiş ve 20 Nisan 1924 tarihinde de yeni bir Anayasa kabul edilerek 1921 Anayasası lağvedilmiştir.

1924 Anayasası genel ilkeler açısından Fransız devriminden kaynaklanan liberal hukuk ve siyasal ideolojiyi alarak, yasama organını üstün tutan merkeziyetçi bir yapıyı oluşturduğu görülmektedir [Sencer, 1992: 96].

1924 Anayasasında, 1921 Anayasasının aksine mahalli idarelerin sorumluluklarından bahsedilmemekte, sadece tüzel kişiliğinin bulunduğu ve yerinden yönetim ilkesine göre

idare edileceği belirtilmiştir. 1921 Anayasasında geniş bir mahalli özerklik tanınırken, 1924 Anayasasında bu bir “zaaf” olarak algılanmıştır [Gözübüyük, 1967: 6]. Nitekim bu algılayış biçimi kanunların yapılmasında kendini göstermiştir. 1924 yılında belediyecilik konusunda, bir kısmı sadece Ankara belediyesini, bir kısmı ise tüm belediyeleri kapsayacak, bir çok kanun çıkarılmış ve çeşitli gelirler sağlanmıştır. Ancak daha sonradan iyi denilebilecek bu malî imkanlar yapılan değişiklikler ile geri alınmıştır [Tekeli, 1978: 32].

1924 Anayasasının 100. md. dayanarak çıkartılan 2514 sayılı “Divan-ı Muhasebat Kanunu” ile belediyelerin Sayıştay tarafından denetlenmesi özel olarak düzenlenmiş ve görev ve yetkileri genişletilmiştir.

1924 yılında İstanbul şhremanetinden esinlenilerek çıkartılan 417 sayılı “Ankara şhremaneti Kanunu” ile Ankara şhremaneti kurulmuştur. 24 üyeden oluşan “Cemiyet-i Umumiye-i Belediye” tarafından yönetilecek olan şhremanetin bu üyelerinin kentte oturan ve seğmenlik niteliklerine sahip olan seçmenler tarafından seğileceğinin öngörülmesi ve de İstanbul şhremanetinden farklı olarak seçmenler ve seçilecek adaylar için emlak vergisi ödeme şartının kaldırılması [Tekeli/Ortaylı, 1978: 38] daha demokratik bir görünüm vermektedir. Buna karşılık Fen, Sağlık, Hukuk, Muhasebe müdürlerinin İçişleri Bakanınca tayin edilmesi ise anti-demokratik bir düzenlemedir.

1923-1929 döneminin önemli yasal düzenlemelerinden biri de 423 sayılı “Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu”dur. Bu kanunla belediyelere önemli miktarda parasal kaynak yaratılmış, pek çok yerel vergi belediyelere verilmiştir. Ancak belediye hesapları bu dönemde kurulan “Dahiliye Vekaleti, umumi Mahalliye-i Vilayet Müdüriyeti, Usulü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi” uyarıca kontrol altına alınmıştır [a.g.e.: 33].

18 Mart 1924 tarih ve 442 sayı ile ıkarılan Köy Kanunu da dönemin önemli bir düzenlemesidir ve halen yürürlüktedir. Köy yönetimlerine tüzel kişilik kazandıran bu kanunda liste usulüyle bir çok zorunlu ve isteğe bağlı görev verilmiştir. Güçlerinin çok

üstünde olan bu görevlerin önemli bir bölümü mahalli olmaktan çok merkezi niteliktedir.

Dönemin diğer bir önemli düzenlemesi de 16 Nisan 1924 tarih ve 486 sayılı “Umur-u Belediye’ye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu”dur. Bu kanunla Osmanlı dönemindeki belediyelerin ceza verme yetkisini bu dönemde belediyelere tanınmıştır. Bununla belediyelerin esnaf üzerindeki kontrolü artmıştır.

22 Mayıs 1926 tarihli 844 sayılı yasa ile de inşaat işlerinde kredi verecek bir banka “Emlak ve Eytam Bankası” kurulmuştur.

28 Mayıs 1928 tarihinde ise ve 1351 sayılı kanunla “Ankara Şehri imar Müdürlüğü” nün kurulduğunu görüyoruz. Kanuna göre, Ankara İmar Müdürlüğü Şehremanetine değil merkezi hükümete diğer bir deyişle “Dahiliye Vekaletine” bağlanmıştır. İmar planını ve beş yıllık programı hazırlama ya da hazırlatma, Bakanlar Kuruluna onaylatma ve uygulama işlevleri bulunmaktadır. Bu bakımdan bugün bile Nazım plan bürolarının sahip olmadığı bir planlama ve uygulama örgütü olarak kurulduğu görülmektedir [a.g.e.: 42].

Sonuç olarak, 1923-1929 dönemine ilişkin olarak yapılan kanunların önemli birer gelişme içermelerine karşılık yine de yetersiz, dağınık, ve ağır bir denetimi öngören bir şekilde düzenlenmiş olduğu söylenebilir.

2. 1930-1945 Dönemi

Türkiye’de siyasal alanda tek parti yönetiminin hakim olduğu bu dönem rejimin ideolojisi ve siyaset anlayışı ile belirlenen bir yerel yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Önceki dönemdeki Ankara belediyesi tecrübeleri de bu döneme bir zemin olmuştur.

Dönemin ideolojik yansıması olarak beliren “devletçilik” ve “halkçılık” ilkeleri belediyecilik alanında çıkartılan yasaları da etkilemiştir. Osmanlı döneminin yerel

yönetimlere bakış açısının bu dönemde de devam ettiği görülmektedir. Diğer bir deyişle “yerel yönetim geleneği” 1930-1945 döneminde de sürdürülmüştür.

Dönemin ilk yasası 1580 sayılı “Belediye Kanunu” dur. Bu düzenleme ile merkezî idare belediyeleri vesayeti altında “batılı standartlara uygun” bir şehir oluşturmak için görevlendirmiştir [Atauz, 1984: 8]. 1580 sayılı kanunun gerekçesinde; belediyenin Türkiye’nin çağdaşlaşmasıyla ilgili hedeflere ayak uydurmaları olarak ifade edilmiştir [Tekeli, 1983: 9]. 1580 sayılı kanunun çıkarılmasında beş temel ilkenin varolduğu söylenebilir [Tekeli, 1978: 32].

- Birincisi; Ankara ve İstanbul dışındaki belediyelerde eşit tutum oluşturarak merkezî denetim sağlama,

- İkincisi; Belediye icraatlarında serbestlik, devlet yasası ve “mahallî ortak ihtiyaçları” bakımından kısıtlanıyordu. Zaten kanun, meclisi sunuş konuşmalarında devletin milletin kaderine hakim olduğu ve devletin “vesayet ve muavenetinden” yararlanması zorunluluğu olduğunu belirtiyordu.

- Üçüncüsü; Belediyeler üzerinde güçlü bir merkezî denetim ilkesi oluşturup, denetimi sadece belediye kararları üzerinde değil ayrıca organları üzerinde de oluşturulmasıdır. İllerde belediye başkanı Dahiliye Vekili tarafından uygun bulunarak Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıyordu, diğer belediyeler ise valinin onayı ile kesinleşiyordu. Böylece kanunla güçlü bir merkezî denetim kuruluyordu.

- Dördüncüsü; tek dereceli seçim sistemi ile halkın denetiminin sağlanmasıdır. Bu amaçla serbest firka denemesi yaşanmıştır.

- Beşincisi; belediyenin hizmet alanlarının genişletilmesine gidilmiş, belediyeler için geniş bir görev alanı çizilmiştir. 1580 sayılı kanunla belediyelere verilen kimi görevler sonradan merkezin görevi haline getirilerek merkeziyetçi bir eğilim devam ettirilmiştir [Geray, 1977: 36].

1580 sayılı Belediye Kanunu çeşitli değişikliklerle günümüze kadar varlığını korumuştur. Söz konusu yasa ile yapılan değişikliklere rağmen merkezî idare ile yerel halk tarafından seçilmiş olan organların; kararları, işlemleri, ve eylemleri üzerinde vesayet yetkisi “katı” bir tarzda yürütülmüştür [Düdükçü, 1980: 74].

1930-1945 döneminde 1580 sayılı Belediye Kanununu izleyen diğer önemli düzenlemeler içinde, aynı yıl çıkarılan 1593 sayılı “Umumî Hıfzısıhha Kanunu”, 1933 yılında çıkarılan 2290 sayılı “Yapı Yollar Kanunu”, 2031 sayılı “Belediyeler Bankası Kanunu”nun önemli yeri bulunmaktadır. Bu kanunlardan her biri Cumhuriyet döneminin yerel yönetimlere bakışını ortaya koymaktadırlar.

3. 1946-1960 Dönemi

II. Dünya savaşının sona erdiği ve yeni bir dünya düzeninin oluştuğu bu dönemde dünyada meydana gelen değişmelerin Türkiye’ye de önemli yansımaları olmuştur. Nitekim, savaş öncesinin katı devletçilik uygulaması yerini piyasa güçlerinin ve özel kesimin önemli ölçüde söz sahibi olduğu bir ekonomik yapıya devretmiştir. Tarımda hızlı makinalaşma ve tarımın öncülüğünde kalkınma modeli sanayileşerek kalkınmaya tercih edilmiştir. Kalkınmanın eskiden olduğu gibi sadece iç kaynaklarla değil dış borçlanma ve kaynaklara da dayanarak gerçekleştirilmesine çalışılmıştır. Ulaşım alanında ise, eskinin demiryolu ağlarına dayanan ulaşımından yoğun bir karayolu ağı kurulmasına geçilmiştir [Tekeli/Ortaylı, 1978: 122] .

Bu değişiklikler ve özellikle sanayileşme kentlerde göç olgusunu arttırmış ve genişlemeleri sonucunu doğurmuştur. Genişleyen ve nüfusu artan kentler beraberinde bir çok kentsel sorunu da getirmiştir. Bu da kendisini siyasal yaşamda özellikle de yerel yönetimlerde hissettirmiştir. Bu bakımdan 1946 yılında kurulan D.P. yerel yönetimlerle ilgili ilkelere programında yer vermiş, 1947 yılında da C.H.P. benzer ilkeleri parti programına almıştır.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak bu dönemde sivil girişimlere de rastlanmaktadır. Özellikle “İdareciler Kongresi” ve “Belediyecilik Kongresi” “Yapı Kongresi” bu konuyla yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak daha demokratik hale

gelebilmeleri için yapılması gerekenlerin belirtilmesi, sorunların tartışılması, yeni tekliflerin getirilmesi, bakımından bu kongreler yararlı geçmiştir.

17 Temmuz 1945 yılında kurulan Türk Belediyecilik Derneği, belediyeler arasında işbirliği sağlama ve bir belediyecilik akımı oluşturmada bir araç olması bakımından dönemin belediye yapılarının demokratikleştirilmesi eğilimlerinde önemli sayılabilecek ilk girişimdir. Söz konusu dernek çerçevesinde belediyelerin özerkliği ve demokratikleştirilmesi yönünde görüşler ileri sürülmüştür. Nitekim mevcut merkezi yönetim vesayetinin yanlış anlaşıldığı ve çok ileri götürüldüğü, Belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeleri, seçilenlerin idari makamlarca onanmaması, yada gerektiğinde onlar tarafından atanmaması, bütçenin merkezî yönetimce onanmaması ileri sürülen isteklerinde bazılarıdır [Tekeli/Ortaylı, 1978: 126].

Demokratikleşme yönündeki ilk yasal düzenleme ise, 29 Nisan 1946 tarihli 4878 sayılı kanundur. Bununla belediye seçimlerinin yapılış şekli değiştirilerek, 1580 sayılı kanun ile 20 gün süren meclis seçimlerinin bir haftalık sürede tamamlanması öngörülmüştür. Ancak daha sonra 7 Temmuz 1959 tarihinde 5669 sayılı kanun ile bir günde tamamlanacağı hükmü getirilmiştir [Tekeli, 1978: 127].

1 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilen ve 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'nu yürürlükten kaldıran kanun, belediyelerin gelirlerinde eskiye oranla artış getirmiştir [Görmez, 1997: 125].

Demokratik yapılanma çabalarına rağmen aşırı merkeziyetçi yapı yine de değiştirilememiştir. “Vesayetçi” ve “tepeden inmeçi” bir davranış devam etmiştir [Yazıcıoğlu, 1992: 17]. 1580 sayılı kanununun 94. maddesinin A fıkrasında yer alan Ankara Belediye başkanının Dahiliye Vekilinin inhası ve Reisi Cumhurbaşkanının onayı ile atanması hükmü 4 Şubat 1948 tarih ve 5168 sayılı kanun ile değiştirilmiştir. Bu değişikliğe göre, Ankara ile ilgili ayrıcalık ortadan kalkmış ve belediye başkanının meclis tarafından seçileceği hükmü getirilmiştir. Seçilen belediye başkanının İçişleri Bakanlığı ve Valilikçe onanması ve gerekli hallerde ise, belediye başkanlarının

Bakanlar Kurulu kararlarıyla İçişleri Bakanınca atanması hükmü devam ederek, merkeziyetçi yapı korunmuştur [Çiftçi, 1989: 67].

1953 yılında çıkarılan 5218 ve 5431 sayılı kanunlar bu dönemde ortaya çıkan kentleşmeyle ilgili temel sorun gecekondulaşmaya ilişkindir. Bu kanunlar gecekondulaşma affi getirmiştir. Bu tarihten sonra gecekondulaşmanın önlenmesi için belediyelere yetkiler verildiği görülmekte ise de politik nedenlerle çıkartılmaya devam eden aflar belediyelere verilen yetkilerin uygulanırlığını ortadan kaldırmıştır.

1956 yılında imar işlerini düzenlemek amacıyla 6785 sayılı “İmar Kanunu” çıkarılmıştır. Ancak bu kanun, planların Nafia Vekaletince onaylanması zorunluluğu getirerek, merkezin imar planları üzerindeki kesin denetimini ortaya koymaktadır [Görmez, 1997: 127].

1958 yılında “İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Bu kanunun ikinci maddesinde “Yurdun bölge, şehir, kasaba ve köylerinin harita ve imar planlarını hazırlamak ve hazırlatmak, imar için her türlü önlemi almak ve bunların gerçekleştirilmesini” sağlamak bakanlığa görev olarak verilmiştir.

Sonuç olarak, bu dönemde belediye gelirleri ve imar planları ilgili düzenlemeler yapılmış, ülkenin içinde bulunduğu politik gelişmelerin de etkisiyle belediyelerin demokratikleştirilmesi konusundaki girişimlerde bulunulmuş ancak önceki dönemin merkeziyetçi yapısı devam etmiş, merkez dışına şüpheyle bakma ve güvensizlik, bütünlüğü korumak için merkeziyetçi tutum ağırlığını korunmuştur.

4. 1961- 1980 Dönemi

Bu dönem, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi ve 1971 muhtırasıyla siyasal düzende meydana gelen değişiklikler, planlı kalkınma modeline geçiş ve toplumsal alanda şehirlerdeki göç olgusunun ve buna bağlı olarak gecekondulaşma sürecinin artması ile dikkati çekmektedir. Dönemin yerel yönetim anlayışında da bu olaylar etkili olmuştur.

1961 Askeri müdahalesinden Anayasanın yapılmasına kadar süren geçiş döneminde 6.6.1960 kabul tarihli ve 5/21 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yeni seçimlere kadar belediye başkanlarının görevlerine son verilmiştir. Belediye kanununun 94. maddesine dayanarak İstanbul ve İzmir dışındaki yerlerde il merkezlerinde valiler, ilçe merkezlerinde kaymakamlar tarafından belediye başkanları atanmıştır.

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinin ortaya çıkardığı 1961 Anayasası “yönetim ilkeleri bakımından” güçlü merkezîyetçi bir uygulamaya tepki olarak daha az denetçi bir yapı öngörmüş, mahalli idarelerin organlarının seçimle gelmesi ve organlık sıfatlarını yargı denetimi ile kaybetmesi ve görevleri ile orantılı malî kaynak sağlanması hükümleri ile, mahallî idare özerkliğini güvence altına almış görünümündeydi [Meriç, 1983].

Uygulamada belediye gelirleri konusundaki hükmün yalnızca sözü edilen dönem için değil bugün bile gerçekleştiğini söylemek mümkün değildir. Bu dönemde belediye gelirleri giderlerini karşılayamamış verilmesi gereken paylar dahi verilmeyerek açık bağış ve yardımlarla, borç silmelerle giderilmeye çalışılmıştır. Bu da merkeze bağımlılığı arttırmıştır. Ancak 116 maddeyle getirilen belediyelerin seçilmiş organlarının sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı hükmü belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin 1924 Anayasasına oranla hafifletilerek düzenlenmiş olduğunu göstermektedir.

Anayasaya uygunluk sağlamak amacıyla birtakım yasal düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Bunlardan biri, 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı “Belediye kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Bu kanunla, daha önce meclis üyeleri tarafından seçilen ve meclis baskısı altında kalan belediye başkanları halk tarafından seçilecekti. Meclis üyeliği seçimi ile ilgili olarak da daha önce seçimden sonra mülki amirce onanarak göreve başlayan belediye meclisi üyelerinin bu kanunla il seçim kurullarınca onanarak göreve başlaması öngörüldü. Bununla birlikte yeni yasal düzenlemenin 61. maddesiyle belediye başkanlarının gensoru yoluyla veya yıllık raporlarının görüşülmesi sırasında düşürülebilmesi esasını getirmiştir. 3. maddeyle, 1580 sayılı kanunun 89. maddesindeki belediye başkanlarının seçiminin vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması hükmü de kaldırılmıştır. Bu bakımdan 307

sayılı kanun merkezin belediye organları üzerindeki yoğun denetimini azaltan önemli bir girişimdir.

1965 yılında 6/1970 sayılı bakanlar Kurulu Kararı ile Ankara, İstanbul ve İzmir şehirlerinin Nazım İmar planlarının hazırlanması yetkisi İmar ve İskan Bakanlığınca kurulacak özel bürolara verilmiştir. 20 Temmuz 1960 tarih ve 775 sayılı “Gecekondu Kanunu” 1. maddesinde de belirtildiği üzere “mevcut gecekonduların ıslahı, tesviyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi için çıkarılmıştır.” Daha önceden çıkarılmış olan 6188, 7367 ve 327 sayılı izinsiz yapılara ilişkin kanunları da yürürlükten kaldırmıştır. 775 sayılı kanun bu kanunlara göre daha kapsamlı önlemler getirmekle birlikte gecekondu sorununa çözüm getirememiş ve gecekondulaşma önemli bir kentsel problem olarak günümüze kadar süregelmiştir.

1966 yılında yürürlüğe giren 710 sayılı “İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki kanunun 12. maddesinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesine dair kanun”la belediyelerin imarla ilgili konularda teftiş ve denetimi yetkileri İmar ve İskan Bakanlığına aktarılmıştır. Bu kanunla belediyede çalışan üst kademelerdeki personelin atama yetkisi de imar ve iskan bakanlığına verilmiştir. İlgili kanunun 2. maddesinde 7116 sayılı kanuna eklenmiş olan Ek madde 1’de belediyelerin fen ve imar işleri ile ilgili dairelerinde veya ayrı imar müdürlüklerinde çalıştırılacak müdür, amir ve tüzükte belirtilen diğer teknik personelin atamalarının, belediyelerin inhası üzerine İmar ve İskan Bakanlığınca yapılacağı belirtilmiştir. Ek madde 2’de ise, İmar ve İskan Bakanlığı, belediyelerin fen ve imar işleri ile ilgili dairelerin ve ayrı imar müdürlüklerinin fen ve imar konusuna giren her türlü işlerinin tetkik, teftiş, tahkik ve denetime yetkili olduğunu belirterek adeta hiyerarşik bir ilişki öngörmüştür.

11 Temmuz 1972 tarih ve 1605 sayılı kanun ile belediyelerin imar, yapı izni, ve denetimi konularındaki yetkilerinde değişiklikler yapmıştır. Bu kanunla 6735 sayılı İmar kanunun yarıya yakın maddelerinde değişiklik yapılmış ve bu kanuna dokuz madde eklenmiştir. 1605 sayılı kanun belediyelerce hazırlanan imar planlarının İmar ve İskan Bakanlığınca üç ay içinde onanması gerektiğini öngören süreyi kaldırmıştır.

Bu durum merkezî idarece bir baskı unsuru olarak kullanılmıştır. Sözü edilen kanunda ayrıntıların yönetmelik ve tüzüklerle hazırlanması belirtilmiştir. Böylece merkezî idarece hazırlanan yönetmelikler ve tüzükler belediyeler üzerinde vesayetin arttırılması için müsait hale gelmiştir. 1605 sayılı imar kanununun 26. ve 29. maddeleriyle gecekondulu mevzuatı ve 2487 sayılı toplu Konut Kanunu ile merkezî idare adeta yerel yönetimler yerine geçmiştir. Bu kanunlarda İmar ve İkan Bakanlığı belediye meclislerinin ve ilgili yönetimlerin kararlarına gerek kalmaksızın İmar planlarını yapmaya ve değiştirmeye bazen de yürürlüğe koymaya yetkili kılınmıştır [Tekeli, 1978: 213].

Bu dönemde belediye personelinin statülerini 1975 yılına kadar “Belediye Memur ve Müstahdemler tüzüğü” ile düzenlediği görülmektedir. Tüm kamu görevlileri arasında birlik sağlamak amacıyla 1975 yılında belediye memurları da 657 sayılı kanun kapsamına sokulmuştur.

1961 Anayasası sözü, edilen dönemle ilgili olarak yeni bir modele de kapı açmaktadır ki o da “planlı kalkınma dönemi”dir. Kalkınma planlarında idari reform konularına yer verilmiş, mahallî idareler açısından da önemli tesbitler ve öneriler getirilmiştir. Nitekim, Birinci beş yıllık kalkınma planında (1963-1967) “Halkın, hizmetin teşkilatlandırılmasına ve yapılmasına katılmasını sağlamak, hem yapılan işlerin daha başarılı olmasını kolaylaştırır, hem de devletin yükünü hafifletir.” “hızlı nüfus artışı ve köylerden gelen akın şehir ve kasabaların gittikçe büyümesine sebep olmaktadır. Bu durum mahalli idarelerin hizmet hacmini kabartmaktadır. Mahalli idarelerin malî kaynakları aynı hızla artmadığından görevlerini yerine getirmek bakımından gittikçe yetersizleşmektedirler.” “mahalli idarelerin idarî ve malî bünyeleri düzeltilecek ve kuvvetlendirilerek yeterli duruma gelmeleri sağlanacaktır.” ifadelerine yer verilmiştir. Bu planın öngördüğü çerçeve içerisinde TODAİE, DPT, ve DPD gibi kurumlara görev verilmiştir.

Bu dönemde yönetimin yeniden yapılanması ile ilgili olarak üç araştırma dikkati çekmektedir. Bunlardan birincisi, 1963 yılı programında öngörülmüş olan merkezî hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesiyle ilgili rapordur. “Merkezî Hükümet

Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu” tarafından 24 Nisan 1963 tarihinde “Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri” adıyla hükümete sunuldu. Bu rapor kısaca MEHTAP raporu olarak bilinmektedir [Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri].

5 Haziran 1964 tarih ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde “İdareyi ve İdarî Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve bu komisyon MEHTAP raporunu tamamlayıcı nitelikte merkezi yönetimin taşra teşkilatı [Payaslıoğlu, 1966] ve mahalli idareler [Yavuz, 1966] konularında iki ayrı çalışma gerçekleştirmiştir.

İkinci beş yıllık kalkınma planında, (1968-1972) “...Devlet ve belediyeler arasında işbölümü, şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikalarına göre yeniden tesbit edilecektir.” “...Ekonomik ve sosyal kalkınma gayretlerine mahallî idarelerin katkılarını artırmak ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde mahallî kuruluşların ilgi ve sorumluluklarına uygun düşecek malî bünye ve teşkilat düzenine kavuşturulacaktır.” “merkezî idare tarafından, kısıtlayıcı ve mahallî teşebbüsleri önleyici bir idarî vesayet yerine yol gösterici ve millî hedeflerle ahenkli bir idarî vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir.” “Mahallî idare gelir sisteminde yapılacak reform ile bu idarelerin öz gelirleri büyük ölçüde artırılabilecektir. Belediye Gelirleri kanununun değiştirilmesi yeni bir arazi ve bina sayımının yapılması mali tevzin kanununun çıkarılması mahallî idareler gelir reformunun ana noktasıdır.” İfadeleri dikkati çekmektedir.” Köy ve köylü sorunu”nun ayrı bir bölüm olarak ele alındığı ve bu konuda bazı tedbirlere yer verildiği görülmektedir.

1973- 1977 dönemini kapsayan Üçüncü beş yıllık kalkınma planında Yeni kurulan mahalli idare birimlerinin günün şartlarına uygun olarak kurulmadıkları belirtilmekte, yetersiz birimleri sayısının artması bir sakınca olarak görülmekte, mahalli idarelerin gelir yetersizliğinin giderilmesi, büyük şehirlerdeki belediyelerin yeni bir yapıya kavuşturulması ve bu kuruluşların kaynak yaratıcı ve üretken bir hale getirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır.

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında ise (1979-1983), İlkeler ve politikalar başlığı altında şu önerilere yer verilmiştir.

- Yerel yönetimlerin görev, kaynak, personel gibi geleneksel sorunlarının çözülerek Anayasanın 112. maddesi uyarınca “yönetimin bütünlüğü” ilkesi içinde çalışmaları ve kendilerine verilmiş görevlerin yerine getirilmesi amacıyla yönelik olarak demokratik, halkçı, birlikçi, bütünlükçü bir yaklaşımla üretici ve kaynak yaratıcı bir niteliğe kavuşturulmaları sağlanacaktır.
- Giderek sınaî bir toplum niteliği alan Türkiye’de ekonomik yaşam kentlerde odaklaşmakta, kentler millî gelirin büyük bir bölümünün yaratıldığı mekan olmaktadır. Bu bakımdan kent belediyelerinin daha geniş ekonomik ve toplumsal işlevler ve yetkilerle donatılması, bu amaçla kentin öz kaynaklarının harekete geçirilmesi gerekmektedir.
- Dördüncü plan döneminde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacak, kaynakların merkezî yönetim ile yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin kendi aralarında görevlere uygun bölüşümünü sağlayacak bir mali denkleştirme düzeni kurulacak, özellikle yerel yönetimlere yasal paylarının tam olarak ve zamanında verilmesi sağlanacaktır.
- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasında, öz kaynaklarının geliştirilmesi ve kaynakların etkinlikle gelişmenin hedef ve ilkelerine uygun olarak kullanılması temel ilke alınacaktır.
- Büyük kent belediye yönetiminin kurulması gerçekleştirilecek, belediyelerin, ekonomik etkinliklere daha aktif biçimde katılması ve ekonomik araçları kullanma olanağına kavuşturulmasıyla da belediye gelirlerinin artması sağlanacaktır.
- Yerel yönetimlerin birlikler oluşturmaları özendirilecek, görülmekte olan hizmetlerin yapısına uygun örgütlenme biçimleri geliştirilecek bunlara ilişkin kuruluş işlemleri basitleştirilecektir.

Görüldüğü gibi kalkınma planlarında yerel yönetimlerle ilgili olarak sorunlar tespit edilmiş ve bunlara ilişkin çözümler yeniden yapılanma çerçevesinde ele alınmış ancak tam manasıyla uygulamaya bir türlü konulamamıştır. Planlarda aynı sorunların ve çözümlerin tekrar tekrar hemen hemen aynı ifadelerle ele alınması da bunu doğrulamaktadır.

1960-1980 dönemi yerel yönetimlerin bu kadar öne çıktığı bir dönem olmasına karşın ne yazık ki, merkezin müdahalesini kolaylaştıracak yapılanmalara gidildiği görülmektedir. Nitekim 1978 yılında “Yerel yönetim Bakanlığı” kurulmuştur. Yerel yönetimlerin sorunlarına sahip çıkacak merkezi bir örgüt olarak yerel yönetimlere kaynak transferinde yardımcı olmak, yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetimlerin akıllıca yapılması için çaba sarf etmek, yerel yönetimlerin aralarında birlik kurlmaları için özendirici bir görev yüklenmek gibi katkıları olmakla birlikte özünde merkezi idarenin daha hızlı, daha nüfuz edici müdahalesine imkan sağlamaktaydı.

Bu dönemin belediyelerle ilgili düzenlemelerinde yeni Anayasayla uyumlu yasalar çıkartılmasından çok mevcut yasalarda değişiklik yapılması eğilimi dikkati çeken bir husustur. 1961 Anayasasında yer alan yerel yönetimlerin özerkliğini arttırıcı hükümler kanunlaşmadığı gibi bazen vesayeti artırıcı ve özerkliği kaldıracı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bunların bir kısmı da yapılan başvuru üzerine Anayasa mahkemesince Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Sonuçta göç olgusuyla beraber kentsel sorunların ve buna bağlı olarak belediyeler düşen hizmet yükünün arttığı ve kaynak paylaşımında zaten yetersiz olan kentsel payların yetersizliğinin iyice belirginleştiği bir ortamda belediyeler bütün bu sorunlara çözüm aramaya, kaynak oluşturmak için çaba sarf etmeye girişmiş ve bu girişimler yeni tecrübeler kazanmalarına neden olmuştur. Bununla birlikte toplumun belediyelere bakış açısında da değişme olmuştur. Belediyelerden beklentiler artmıştır. Ancak bu da beraberinde politik nedenlerle merkez dışı faaliyetlerinin kontrol altına alınmasını vesayetin yoğunlaştırılmasını getirmiştir.

5. 1980'den Günümüze...

1980'den günümüze kadar mahalli idareler açısından önemli değişikliklerin yapıldığı gözlenmektedir. Bunların en başında 12 Eylül 1980 askeri darbesinin bir "hatırası" olan 1982 Anayasasıdır. Bu anayasanın 127. maddesi "mahalli idareler" başlığı ile "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak mahalli idareleri tanımlamaktadır. Söz konusu tanımda yer alan karar organlarının seçmenler tarafından seçileceği ifadesi yürütme organının merkezi yönetimce de atanabilmesine kapı aralamıştır. Bu da demokratik yerel yönetim anlayışına ve yerel yönetim özerkliğine aykırı bir görünüm arz etmektedir. 1961 Anayasasında bu ifade "... genel karar organları halk tarafından seçilen..." şeklindeydi.

1980-1983 yılları arasındaki geçiş döneminde belediye başkanlarının merkezi idare tarafından atanmış olduğunu görmekteyiz. Bu dönemde belediyelerin organları, kararları ve personeli üzerinde denetim arttırılmıştır. 1983 genel seçimlerini takiben girilen yerel yönetimi güçlendirme çabaları 1982 Anayasasındaki devletin "idari vesayet konusunda idari olduğu kadar siyasî kriterlere" de yoğunluk vermesi şeklinde olmuştur [Heper, 1985: 174].

1982 Anayasasında "idari vesayet" in anayasal bir ilke halini aldığı ve tüzel kişilik kazandığı da dikkati çekmektedir. 127. maddeye göre merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idarî vesayet yetkisini ;

- yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi,
- kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- toplum yararının korunması ve
- yerel gereksinimlerin istenen biçimde karşılanması amaçlarıyla kullanabilecektir.

Bu yetkiler çerçevesinde merkezi yönetim yerel yönetimlerin bütçeleri, bazı meclis kararları, personel işlemleri ve daha bir çok kararları üzerinde yalnızca "hukukîlik denetimi" değil, aynı zamanda "yerindelik denetimi" de yapabilmektedir. Oysa, Onaylama, önceden izin almak şartı koyma, yerel yönetimlerin yerine geçerek karar

verme yolları ile uygulanabilen yerindelik denetimi özerk ve demokratik bir yerel yönetim anlayışında yerel toplulukça yapılması gereken bir denetim türüdür. YALÇINDAĞ, bununla ilgili olarak “yerel yönetim karar ve yürütme organlarının işlem ve uygulamaları, toplum yararına uygun olmaz ya da yerel gereksinimleri istenen bir biçimde karşılanmazsa bunun denetimi, en başta yerel topluluğun kendisine ait olması gereken, yerel demokrasi ve yerel siyasetle ilgili bir konudur” [Yalçındağ, 1992: 10]. değerlendirmesini yapmaktadır. ERYILMAZ’da idarî vesayet kapsamı içinde yer alan özellikle son iki amaçla ilgili olarak, bunlardan toplum yararına uygunluk ölçüsünün objektif bir kriterinin bulunmasının zor olduğunu ve “toplum yararı” kavramının düşünce ve ideolojiye göre değişebileceğini belirtmektedir. Ayrıca, mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması da “doğrudan, yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarını belirleyen seçmenleri” ilgilendirdiğini ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanıp karşılanmadığı konusundaki değerlendirmelerin her zaman sübjektif unsurlar içerdiğini”, “kaldı ki, bu değerlendirme yetkisinin demokratik bir ilke olarak seçmenlere” bırakıldığını belirtmektedir. Bu bakımdan da idari vesayet denetiminin hukukîlik ilkesiyle sınırlandırılması gerekmektedir [Eryılmaz, 1985: 345].

1982 Anayasasında sözü edilen hükümlerin yanında dikkati çeken bir başka hüküm de yine 127. madde de yer alan, “kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği” dir. Nitekim bu hükme dayanarak 8 mart 1984 gün ve 195 sayılı kanun hükmündeki kararname ile “Büyük Şehir Yönetimi” düzenlenmiş, daha sonra da bu kanun hükmündeki kararname yerini 27 haziran 1984 gün ve 3030 sayılı kanuna bırakmıştır.

3030 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerinin ne şekilde kurulacağına dair bir hüküm yer almamakta ancak bununla ilgili tanımlar verilmektedir. Buna göre, büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler olarak tanımlanmakta, ilçe belediyeleri ise, büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri ifade etmektedir. Buradan da ilçe kurulması kanunla olduğundan şehirlerin merkezlerinde yeni ilçelerin kurulabilmesi, dolayısıyla büyükşehir yönetimine geçişin ancak kanunla olabileceği sonucuna varıyoruz.

1984 yılında 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarı ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” çıkartılmıştır. Bu kanun Büyükşehir yönetim modeline temel bir düzenleme olması açısından önemlidir.

Büyükşehir belediyesi uygulamasının yerel demokrasi açısından önemli bir katkı sağlamsına karşılık, merkeziyetçi anlayışın Büyükşehir belediyesinin yapısına da yansıdığını görmekteyiz. Örneğin Büyükşehir belediyesi encümeninde seçilmiş üye bulunmaması demokrasi ilkesi açısından normal belediyelerden bile daha geride bir durumdur. Yine, Büyükşehir belediyesi sekreterinin atanmasında merkezi yönetimin onayının alınması yerel yönetim özerkliği ile bağdaşmamaktadır.

Mali kaynakların dağılımında da merkezi hükümet söz sahibidir. Büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları paylar Bakanlar kurulu kararı ile belirlenmektedir. Kaldı ki bu payların transferinde maliye bakanlığının da tasarruf yetkisi vardır. Bunun yanında bir çok bakanlığın da belediyeler üzerinde vesayet yetkisi söz konusudur.

3030 sayılı kanunla Büyükşehir belediye başkanlarının başkanlığında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin ve kendi görev sahalarını ilgilendiren konuların görüşülmesi sırasında ilçe belediye başkanlarının katılımıyla “Alt Yapı Koordinasyon Merkezi” ve “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” ve “Alt Yapı Yatırım Fonu” oluşturulması önemli adımlar olmakla birlikte bugüne kadar ki uygulamalarında başarı sağlayamadıkları görülmektedir.

1980’den sonraki dönemde yerel yönetimler açısından olumlu gelişmeler de yok değildir. Nitekim, 1985 tarihli ve 3194 sayılı imar Kanunu ile imar ve plan konusunda imar planı yapma, onaylama ve uygulama ile ilgili görev ve yetkiler belediyelere verilerek bu konudaki vesayet azaltılmıştır [Geray, 1977: 32]. 3194 sayılı kanunda görülen belediyeler açısından bir başka önemli gelişme de 20 ve 21. maddelerinde düzenlenmiştir. 20. maddeye göre yapı ruhsatı, 21. maddeye göre ise, yapı kullanma izni verme yetkisi, belediyelere verilmiştir. Söz konusu yasanın idari vesayeti azaltıcı gelişmeler sağladığı dikkati çeken bir husustur. Cumhuriyet dönemi boyunca yapılan

değişikliklerde merkezîyetçiliği güçlendiren bir tasarlama olmasına rağmen, bu dönemde yer yer sözü edilen maddelerde olduğu gibi, bazı yetkiler merkezî organdan alınıp yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu tür hükümler olumlu davranışlar olarak görülmektedir [Karaer, 1989: 125].

Söz konusu dönemde Belediye gelirleri açısından da olumlu gelişmelere rastlanmaktadır. 9 Mayıs 1984’de kabul edilen 2380 sayılı kanunla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler verilen %5’lik pay %10,30’a çıkarılmıştır. Ancak 1985 yılında yapılan yeni bir düzenleme ile bu pay %9, 25’e düşürülmüştür. Bundan başka 11.12.1985 gün ve 3239 sayılı kanunla, bazı belediye gelir kalemlerinde artışlar yapılmıştır. Bu kanunla meslek vergisi (Mayıs 1987’de 3365 sayılı kanunla kaldırılmıştır), eğlence vergisi, işgal harcı, ilan ve reklam vergisi gibi bir çok verginin miktarı artırılmıştır [Tortop, 1987: 35]. 1986 yılında da 3239 sayılı kanunla Emlak vergisi tamamen yerel bir vergi haline dönüştürülmüştür. Bu kanuna göre emlak vergisi belediyelerce toplanacak ve %15’i il özel idarelerine verilecektir. Gelir açısından bu vergi lüks mülklerin bulunduğu kentsel alanlarla geri kalmış yerler arasında dengesizlik yaratan bir kaynak ise de, eskiden merkezî bir vergi iken yerel bir vergiye dönüştürülmesi özerk belediyeciliğe mali açıdan gidilen yolda önemli bir adım sayılabilir.

16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” ile de İl Özel İdareleriyle ilgili olarak önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kanunla, İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanununun adı, İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. Sözü edilen Kanunun 2. maddesiyle, Özel İdarelerin, “Mahalli ve müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve koruması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme ve turizmle ilgili görevleri ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri, imkanları ve tesbit edeceği öncelik sırasına göre” yürütmeleri öngörülmüştür. Ancak görevlerini yerine getirebilecek imkanları ne mali açıdan ne de teşkilat ve personel açısından bu güne kadar tam manasıyla olamamıştır.

İl özel idarelerinin; seçimle gelen bir karar organına sahip, özerk bir mahalli idare birimi olarak kurulmuş olmalarına rağmen teşkilat ve görevler açısından merkezî idare organlarıyla tamamen iç içe bulunduğu için, uzun geçmişine rağmen belediyeler gibi halkın benimsediği ve yakından tanıdığı bir “mahalli idare” niteliği kazanamamıştır. Çünkü, görevler devlet görevlerine yardımcı olacak biçimde ve yine devlet görevlileri tarafından yürütülmektedir. Kendisine has mahalli görevleri ve mahalli teşkilatı olmayan bu idare halk tarafından diğer devlet kuruluşlarından farklı görülmemektedir [Çoker,1995: 48 vd.]

Buna benzer biçimde yerel yönetimlerle ilgili sorunlar ve alınması gereken önlemler 1980 sonrasındaki dönemde ilgili çalışmalara da yansımıştır. Bu konudaki ilk çalışmalardan biri olan “Kamu Yönetimi Araştırma Raporu” bünyesinde yer alan ve Yerel Yönetimler Çalışma Grubu tarafından hazırlanan rapordur. Bu raporda; il, ilçe ve köy statüsündeki yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması, yerel yönetimler üzerinde idari vesayetin en aza indirilerek bunun yerine demokratik yöntemlerle yerel birimlerin birbirlerini denetlemesi gerektiği ileri sürülmüştür [Erençin, 1994: 4]. Daha sonra 1988-1991 yılları arasında DPT'nin isteği üzerine TODAİE tarafından kısa adı KAYA olan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” hazırlanmıştır [Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor: 179-184]. Yerel yönetimlerle merkezi yönetimin ve taşra birimlerinin bir bütün olarak ele alındığı bu projede “yerel yönetimler” başlığı altında yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili temel bazı nedenler sıralanmış ve çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Özellikle bunlardan yerel yönetimlerin yeterince demokratik ve de güçlü olmadıkları vurgusu önem taşımaktadır. Buna neden olarak da halk katılımı için gerekli yolların açık olmaması, kesin karar alma yetkisinin çok az olması ve akçal konularda merkeze bağımlı olunması gösterilmiştir. “merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi, Anayasada öngörülen sınırların elverdiği ölçüde, en az düzeyde” tutulması ve “yerel yönetim birimleri ve basamakları arasındaki demokratik yönetsel vesayet ilişkilerine olanak” sağlanması gerektiği önerilmiştir.

1980 sonrası döneme ilişkin çalışmalardan beşinci kalkınma planında (1984-1989) ise, “mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki, sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasanın 127. maddesinde yer alan çerçevede” düzenleneceği

belirtmiştir. Mahalli idarelerle ilgili olarak söz konusu planın uygulama dönemi olan 1985-1989 yılları arasındaki yıllık programlarda da ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. Büyükşehir belediyesi kanunun uygulamaya konması ile yeni bir mahalli idare biriminin oluşturulması, il özel idareleri ve belediyelerin gelirlerini arttıran ve bunlara kaynak yaratan fonları güçlendiren çabalar plan döneminin olumlu çalışmalarıdır.

Altıncı kalkınma planı (1990-1994) da öncekilerle benzer hükümlere yer vermekle beraber “mahalli idarelerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır.” ifadelerinde de belirtildiği üzere mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesine ağırlık vermektedir. Bu amaçla, kırsal alanda mahalli idarelerin verimliliğini arttırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmalarının sonuçlandırılması öngörülmektedir.

Yedinci beş yıllık kalkınma planında, yerel yönetimlerin idari özerkliğine ilişkin çalışmaların yetersiz olduğu ve anayasada vesayetle ilgili hükümler başta olmak üzere, pek çok yasada yer alan ilgili maddelerin değiştirilmesi önerilmiştir. Yerel hükümlerin güçlü olmadığı belirtilerek; yerel yönetimlerin, planlama, personel, iç örgütlenme konularında merkezi idarenin onayına gerek duymadan karar almaları ve merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin sona ermesi gerektiği önerilmiştir. [Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu]

Sekizinci beş yıllık kalkınma planında ise özetle; merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacağı; bu idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısının yeniden düzenleneceği belirtilmektedir. Ayrıca, mahalli idarelerin görevlerinin gerektirdiği gelir yapısına kavuşturulması; gelir kaynaklarının, yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine ve mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekliliğinin sağlanması, merkezi idareye bağımlılığın azaltılması hedeflenmektedir.

Mahalli idarelerde, halkın planlama, uygulama ve denetim süreçlerine katılımını sağlayıcı düzenlemeler de önerilmektedir.

Avrupa Konseyi çalışmaları çerçevesinde hazırlanarak Türkiye tarafından 1988 yılında imzalandıktan sonra 3 Ekim 1992 tarihinde Bakanlar kurulunca onaylanan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”da dönemin önemli belgelerindedir. Ancak Türkiye bu belgenin bazı maddelerine çekince koymuştur. Çekince konan maddelere bakıldığında Türkiye’deki yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki konumundan kaynaklanan uyumsuzluklardan kaynaklandığı görülmektedir. Söz konusu maddelerde yerel makamlara tanınan planlama, karar alma, örgütlenme yetkileri oldukça geniş tutulmaktadır.

Sonuç olarak, 1980’den günümüze gelinceye kadar yapılan yasal düzenlemeler ve çalışmalara rağmen devletin merkeziyetçi karakterinin bu döneme de damgasını vurduğu görülmektedir. Ulaşılması gereken özek ve demokratik yerel yönetimlere ulaşamamıştır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda olumlu çabalara rastlanmakla beraber ele alınan sorunlara ilişkin olarak ortaya konan düzenlemelerde devletin birliği ve bütünlüğünün korunması gerekçesi altında merkezî vesayetçi anlayış kendini göstermektedir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak önemli siyasal ve akçal kararları alma ve bunların uygulanmasını denetleme yetkisi merkezin veya taşra birimlerinin yönetimlerine bırakılmıştır. Bu da yerel konularda anti-demokratik bir biçimde atanmışların seçilmişlere göre ön planda olduğu bir durum meydana getirmiştir. Dolayısıyla, YALÇINDAĞ’ın ifadesiyle “...Osmanlı mirasından kalan, Cumhuriyet dönemi varlığını sürdüren merkeziyetçi / bürokrat yönetim geleneği” [Yalçındağ, 1992: 9] günümüze kadar süregelen, mevcut “geleneksel merkeziyetçi” zihniyet tüm olumlu gelişmelere rağmen bir türlü tasfiye edilememiştir.

Üçüncü Bölüm

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİM KÜLTÜRÜ

I. GENEL GÖRÜNÜM

Türkiye'de yönetim kültürümüzün gelişim süreci içerisinde, ardında yatan unsurların da belirleyiciliğinde, devletin örgütleniş ve yönetim tarzı açısından merkeziyetçi kültür olgusunun hakim olduğunu görmekteyiz.

Bu olgunun yansıması olarak, yerel nitelikteki pek çok hizmet, merkezi idare birimlerince yerine getirilmektedir. Mahalli idarelerin kamu hizmetleri içerisindeki payı gelişmiş ülkelerin oldukça gerisinde kalmıştır. Aynı durum, merkezi idarenin kendi bünyesinde de söz konusudur. Bakanlık ve kuruluşların merkez ve taşra teşkilatları karşılaştırıldığında yetki kullanımı konusunda ağırlığın merkez teşkilatlarında olduğu görülür. Bu yapı, kamu yönetimi üzerinde olumsuz bir takım örgütsel ve işlemsel sorunları ortaya çıkarmaktadır. Gelinen noktada mahalli idareler ise, etkinlikten uzak ve merkezi idareye aşırı bağımlı bir duruma düşmüştür.

A. Örgütsel Görünüm

Kamu yönetimi, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak için, bu görevleri yetki ve sorumluluk alanlarına göre düzenleyen bir örgütsel yapıya ihtiyaç duyar. Ancak bu örgütsel yapı zaman içerisinde hizmet taleplerindeki farklılaşmaya bağlı olarak değişiklikler gösterebilir. Bu konuda uyum sağlayamayan örgütsel yapılar etkinlik ve verimlilik sağlamak yerine sorun üretmeye başlar.

Ülkemizde yönetim kültürünün örgütsel görünümü, değişen ve gün geçtikçe artan toplumsal ihtiyaçlar karşısında uyum sorunu ortaya çıkartmaya başlamış ve bunun sonucu olarak; “örgüt odaklı merkeziyetçi kültür”, “görev ve yetki paylaşımı”, “mali denkleştirme”, “denetim kültürü”, “örgütlenme ve koordinasyon”, “hukuksal sorunlar”, “insan kaynakları ve liyakat” başlıkları altında ele alabileceğimiz olumsuz etkilere yol açmıştır.

1. Örgüt Odaklı Merkeziyetçi Kültür

Örgütsel anlamda merkeziyetçilik, “bir kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanması” [Eryılmaz 2000: 234] olarak tanımlanmaktadır. Türkiye’de kamu hizmetlerine ilişkin hemen tüm görev, yetki ve sorumlulukların ülkenin tüm coğrafi alanını kapsar biçimde merkezde toplanması hizmetlerin tıkanmasına neden olmuştur [Çoker, 1993: 3].

Böyle bir merkeziyetçi yönetim; demokratik, standartları önceden belirlenmiş, objektif ve hukuka uygun bir yönetim biçimiyle, dolayısıyla da “kaliteli” yönetimle bağdaşmamaktadır [Çoker, tusiad.org]. Mevcut işleyiş açısından merkezi yönetimin yerel yönetimlere kendi görüş, öncelik ve isteklerini aktarabileceği hiçbir yasal zemin ya da süreç bulunmaması nedeniyle, yerel özerklik ilkesini zedeleyen antidemokratik müdahale biçimleri ortaya çıkmaktadır.

Türk kamu yönetiminde Tanzimat’tan buyana izlenen merkeziyetçi ve kurallara katı bağlı tutum, devletin bekası ve devamlılığının, önceden belirlenen kurallara sıkı sıkıya bağlılıkla sağlanabileceği inancından kaynaklanarak bütün kamu yönetimi örgütlerine yerleşen kültürel bir olgu haline dönüşmüştür. Esasen, Türkiye’nin siyasi ve idari rejimi, toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak amacına göre biçimlendirildiği için yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye de fazla açık değildir.

Dolayısıyla yönetimde merkeziyetçiliğin sebebi, teknik, ekonomik, ve sosyal ihtiyaçlar değil, daha çok siyasidir. Nitekim, köy hizmetlerinin demokratik ve verimlilik açısından köy muhtarlıkları ve il özel idarelerince yürütülmesi gerekirken Ankara’dan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü vasıtası ile yerine getirilmesi siyasi sebebin açık bir kanıtıdır [Eryılmaz, 1995e: 105].

Merkezi yönetim kuruluşlarının işlevleri, yapı ve personel sayıları bakımından aşırı bir şekilde büyümesi ve diğer bir çok önemli sorun merkeziyetçilik sonucunda ortaya çıkmıştır. Merkezî yönetim, Dinçer’in ifadesiyle “planlama alışkanlığı bulunmayan, kısa ve uzun vadeli hizmetler arasında denge kuramayan, stratejik hedefleri belli

olmadan yatırımlar yapmaya çalışan ve günlük sorunların dışına çıkamayan, kaynak israf eden, kaliteli personel bulamadığı için çağdaş hizmet üretemeyen, etkin katılım sağlayamadığı için toplumda oluşmuş zihni enerji ve beşeri potansiyeli kullanamayan, dış dünyadaki değişme ve gelişmeleri takip edemeyen, içe dönük bir tikanıklık içindedir” [Dinçer, 1998b: 294].

Otoritenin üstlerde toplanması, merkezi yönetimin yerel nitelikteki hizmetleri yürütmesi bürokrasiyi arttırmış, hizmetlere karşı halkın ilgisi azalmış, demokratik değerlerin gelişmesini engellemiş ve hizmetlerin maliyetinin artmasına neden olmuştur. Bu anlayış özellikle alt kademe yöneticilerinin inisiyatif kullanma ve sorumluluk üstlenmelerine engel olmuştur [Eryılmaz, 1993: 42]. Çünkü, örgütün amaç ve hedefleri tepe yönetimince belirlenmekte, emir ve talimatlar şeklinde alt kademelerdeki birimlere iletilmektedir. Örgütsel çevre, durgun ve tahmin edilebilir ve programlara uygun olarak yürüyeceği kabul edilmektedir [Eryılmaz, 1999: 21-22].

Kamu yönetiminin örgütlenmesinde iki zorunluluğun gözönünde tutulmasında fayda olduğu bilinmektedir. Bunlardan birincisi, ülkede yürütülen idari faaliyette asgari bir homojenliğin sağlanması, diğeri ise, ülkenin değişik coğrafi alanlarının kendine özgü niteliklerinin ve farklılıklarının yönetime katılmasıdır. Yönetim faaliyetlerinde birlik ve homojenlik sağlanması gereksinimine merkezden yönetim, halkın yerel gereksinimlerini karşılama, isteklerini seslendirme, karar alma sürecine katılma gibi istemlerine de yerinden yönetim cevap verebilir [Örnek, 1998: 83]. Bu istemleri gerçekleştirebilmesi için ilgili örgütlerin bu doğrultuda görev ve yetkilere sahip olmaları ve kullanmaları gerekmektedir. Mevcut durumda olduğu gibi birliğin ve homojenliğin sağlanması yolundaki örgütlenme, faaliyet ve düzenlemeler, yerel gereksinimlerin yerel yönetimlerce karşılanması ölçüsünü aşmamalıdır.

Merkezin kamusal gücüne rakip olarak da görülebilen yerel yönetimlere duyulan güvensizlik, sonuçta merkezin bir izdüşümü olarak algılanmalarına neden olmaktadır. Öte yandan, demokratikleşme ve yerel aktörlerin katılım yollarının tıkalı oluşu, yerel yönetim örgütlerini de genel yönetim yapısının görünümünde olduğu gibi merkeziyetçi bir niteliğe dönüştürmektedir.

2. Görev ve Yetki Paylaşımı

Modernleşmeyle birlikte artan toplumsal hizmet taleplerine paralel olarak devletin görev ve fonksiyonlarında da genişleme meydana gelmiştir. Devletin bu yeni müdahale alanlarına yönelik olarak, yönetimler arası görev ve yetki paylaşımında yönetim kültürünün de etkisiyle merkezin ağırlık kazandığı görülmektedir.

Yönetimler arası görev ve yetki paylaşımında ülkelerin tarihsel, siyasal, ekonomik, yönetsel, coğrafi ve toplumsal yapılarının etkin rol aldığı görülmektedir. Ancak literatürde bu konuda iki ölçüt öne çıkmaktadır [Nadaroğlu, 1978: 82-88; Çelik, 1996: 26-28]. Bunlardan birincisi, ekonomik ölçüttür ve buna göre, kıt olan kaynakların kullanılmasında merkezi yönetim, diğer yönetimlerle ilgili olarak ekonomik kararlar alma, yani alternatif maliyetler arasında seçim yapma durumu ile karşılaşmaktadır. Diğer bir ifadeyle temel sorun, kamusal hizmetlerin sunulmasında hizmete olan talebin maksimum noktada karşılanabilmesi, kaynakların hangi yönetimce kullanılmasına bağlıdır. Bunun cevabı, ya üretilen mal ve hizmetlerin faydasındaki alanın genişliğine göre ya da hizmet talebinin yoğunlaşmasına bağlı olarak baskı altında kalan yönetimlerin optimum karar alma durumunda kalmalarıyla belirlendiğidir.

İkincisi ise, geleneksel ve denenmiş ölçütlerdir. Ulusal düzeyde, milli savunma, güvenlik, dış ilişkiler ve adalet hizmetleri merkezi yönetim tarafından verilmesi devlet olmanın bir gereği olarak kabul edilen hizmetlerdir. Bunların dışında öteden beri yerel yönetimler tarafından verilen yerel nitelikli hizmetler de geleneksel olarak yerel yönetimlerin hizmet alanına girmektedir.

Türkiye’de merkezi yönetimin yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde; görev ve yetki bölüşümü, anayasal ilkeler, sosyo-ekonomik sorunlar, demokratik değerlerin yerleşme düzeyi ve geleneksel yönetim anlayışı gibi faktörler etkili olmuştur [Eryılmaz, 1988: 162]. Yönetimler arası ilişkiler açısından gelinen noktada yerel yönetimler karşısında merkezin ağırlıklı rolü, merkezîyetçi kültür olgusu çerçevesinde devlet mekanizmasının işleyişinde merkezi ve yerel düzeyde önemli olumsuz etkileri de beraberinde getirmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünde tarihsel gelişimin sürekli olarak merkezi yönetimin lehine olması [Tekeli, 1983: 6], zaman içerisinde çıkarılan yasalarla yerel yönetimlerin sorumlu oldukları kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin görev alanına sokulması, hizmetlerin görülmesinde basitlik, ucuzluk ve çabukluk kavramlarının yerini pahalı, geç ve zor hizmet sunma kavramlarının almasına neden olmuştur [Aydemir, 2002: 37].

Merkezden yönetilmesi gereken görevlerle yerinden yönetilmesi gereken görevler arasında bir denge kurulamaması [Yönetimlerarası İlişkiler, 1994: 59-60] yerel yönetim birimleri arasında da farklı yoğunlukta görevle donatılma biçiminde bir dengesizliği ortaya çıkarmıştır. Nitekim İl özel idarelerine yasalarla verilmiş olan görevlerin pek çoğu zamanla yetki ve görev erozyonuna uğramış, yeterli ölçüde araç, gereç ve personelden de yoksun kalmıştır. Ekonomik kaynakların merkezi yönetimde olması, kendisine verilen görevlerin fiilen merkezi yönetimin çeşitli kurumları tarafından yürütülmesi sonucunu doğurmuştur. Bu nedenle kendine has görev düzeninden yoksun bırakılan il özel idarelerinin yerel yönetim olarak nitelendirilmesi de gerçekçi görülmemektedir [Eryılmaz, 2000: 129]. Köyler ise, kendilerine verilen görevleri, gerek personel yokluğu, gerekse mali olanaksızlar nedeniyle yürütememekte bu hizmetler il özel idarelerinde olduğu gibi merkezi idare tarafından gerçekleştirilmektedir [Eken/Demirkan, 1998: 21].

Belediyeler ise, sahip oldukları görevler bakımından en önemli yerel yönetim birimleridir. Ancak belediyelerin görevleri ile gelirleri arasındaki orantısızlık kendilerinden beklenen hizmetlerin yeterince ve verimli bir şekilde verilebilmesini imkansız kılmaktadır.

Belediyeleri görev ve hizmetlerinde başarısız gösteren değişik nedenler vardır. Bunlar, belediyelerin yapılarına, büyüklüklerine göre bir ayırıma tabi tutmayan mevcut yasanın yapısı, küçük ölçekli çok sayıda belediyenin varlığı, gelir yetersizliği, nitelikli personel yetersizliği, hızlı kentleşme, belediye sayısının artması, başarısızlık konusunda ölçme ve değerlendirmeye gereken önemin verilmeyişi, kimi görevlerin başka yönetimlere

devredilmesi, hemşehrilik bilincinin gelişmemiş olması gibi nedenler olarak özetlenebilir [Çelik, 1996: 127-128].

Yönetim kültürünün geliştirilmesi çerçevesinde gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin mevcut yetki ve sorumluluklarının dağılımında yeniden düzenlemeye gidilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki işlevsel ayırım etkinlik ve verimlilik ölçütü çerçevesinde değerlendirilerek gerçekleştirilmelidir. Buna göre, yerel nitelikli ve yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi halinde etkinlik ve verimlilik sağlanabilecek olan tüm görev ve hizmetler yerel yönetimlere devredilmelidir. KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) raporunda yer alan bulguya göre, yerel yönetim kuruluşları üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkinlik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir [Yalçındağ, 1991: 124].

3. Mali Denkleştirme

Mali denkleştirme (tevizin), “kamu hizmetleri ile bu hizmetlerin finansmanında kullanılacak kamu gelirlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında denkleştirilmesi, başka bir deyimle dengeli bir biçimde bölüşümüdür” [Pehlivan, 2001: 32]. Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen hizmetleri sunabilmeleri doğal olarak bu hizmetler için gerekli harcamayı yapabilecek ekonomik kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Bu açıdan, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu dolayısıyla dengeli bir gelir bölüşümü gerekli olmaktadır. Ancak, ülkemizde, belediyelerin görevleri ile gelirleri arasında mali denkleştirme açısından bir orantı olmadığı da bir gerçektir.

Bu noktada merkezi yönetim, yönetimlerarası hizmet ve gelir bölüşümünü düzenleyen organlar üzerinde yerel yönetimlere oranla daha fazla ekonomik ve yönetsel yetkilere sahip bulunmaktadır [Çelik, 1996: 130].

Dünyada ülkeler göre yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yeterli olup olmamasında değişik faktörler etkili olmaktadır. Bunlar genel olarak; ulusal gelirdeki farklılıklar,

yönetimsel yapı farklılıkları, merkeziyetçiliğin veya ademi merkeziyetçiliğin neden olduğu farklılıklardır [Çelik, 130-131].

Ülkemizde yerel yönetimler içerisinde köy yönetimlerinin, yasalarla belirlenmiş çok sayıdaki görevlerine karşılık, kayda değer ciddi bir gelir kaynağı bulunmamaktadır. Bu nedenle köy yönetimlerinin fiilen herhangi bir bütçe uygulaması da yoktur. İl özel idareleri, hizmet alanı en geniş olan yerel yönetim birimi olduğu halde gelir kaynaklarının son derece yetersiz olması dolayısıyla görevlerinden neredeyse tamamı merkezi yönetim tarafından yerine getirilir hale gelmiştir. En çok öne çıkan yerel yönetim birimi olan belediyeler de yasalarca kendilerine verilen görevleri tam olarak yerine getirebilecek öz gelir kaynaklarından yoksundur. En önemli gelir kaynakları, merkezi yönetimin vergi gelirlerinden ayrılan paylar ile çeşitli fonlar aracılığıyla yapılan yardımlardır [Pehlivan, 2001: 35]. Belediyelerin, batıda olduğu gibi yerel vergi koyma ya da vergi oranlarını değiştirme yetkileri yoktur. Belediye gelirleri içinde genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ağırlıkta oluşu, öz kaynaklarının azlığını, yani hizmetlerin sunulmasında merkezi idareye bağımlılığı göstermektedir [Eken/Demirkan, 1998: 23]. Çünkü, mali kaynakların yetersizliği yerel yönetim özerkliğinin sınırlandırılmasına ve merkezi idarenin daha fazla müdahale etmesine neden olmaktadır. Ayrıca, mali kaynakların yetersizliği, kendi sorumluluklarında olması gereken bazı hizmetleri merkezi idareye devretme eğilimine yol açmaktadır [Tortop, 2001: 14].

Oysa, etkili bir yerel yönetimin gerçekleşmesi, görevleri ile orantılı kaynaklar tahsis edilmesi ile olanaklıdır. Yerel yönetimlere verilen görevlerin gereği gibi yerine getirilmesi ancak bu durumda beklenebilir. Yerel yönetimlerin gücü yerel gelirleri toplayabildiği oranda artar aksi halde merkeze bağımlı kalır ve yerinden yönetimin anlamı kalmaz [Rosenbaum: 507'den aktaran, Tortop: 2001: 8].

Bu durumun önlenmesi açısından, bazı hizmetlerin yerine getirilmesini kendilerine hiçbir ek kaynak sağlamaksızın yerel yönetimlere bırakılması yoluna gidilebilir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin kendilerine verilen hizmetleri yerine getirebilecek düzeye çıkarılması, mali denkleştirme sağlanması zaten anayasanın 127. maddesinde de öngörülmektedir.

4. Denetim Kültürü

Ülkemizde, denetim kültürü, kısıtlama, engelleme ve yasaklama biçiminde genellikle negatif bir anlayışla yapılmakta, rehberlik ve eğitim unsurundan yoksun olarak gelişmektedir. Genellikle denetimden, bir yönetim fonksiyonu olarak, yönetim faaliyetlerinin planlanan amaçlara uygunluk derecesinin saptanması ve amaçtan sapma durumunda bunun sebeplerinin araştırılıp değerlendirilmesi ve böylelikle, yönetim sürecinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması anlamında yeterince yararlanılmamaktadır. Daha çok soruşturmalar yoluyla aksaklıkların ortaya çıkartılması ve sorumluların cezalandırılması amaçlanmaktadır. Bu ise, “teftiş” olarak isimlendirilen ve müfettişler tarafından yerine getirilen bir yöntemdir.

Bürokratik örgütün rol ve yetkilerinin artmasına paralel olarak denetimin gerekliliği de gittikçe artar. Yalnızca idarenin işleyişinde etkinli sağlamak için değil aynı zamanda vatandaşların haklarını da korumayı amaçlar. Bürokratların vatandaşların haklarını hiçe sayarak buldukları makamları keyfi olarak kullanmalarını önler.

Hesap verme sürecine inanılabilirlik ve güvenilirlik kazandıran denetim, hesap verme zincirinin önemli bir halkasını oluşturur, demokrasinin pekişmesinde aktif bir rol oynar [Kamu Mali Yönetimi, tesev.org.tr]. Oysa, hizmetlerin yerine getirilmesinde karar verme, planlama, değişiklik ve onaylama yetkilerinin ağırlıklı olarak merkezde olduğu, yerel yönetimlere tanınan hizmetlerin işletilmesinde ise merkeze önemli ölçüde yerindelik denetimini de içeren bir vesayet yetkisi verildiği bir ortamda etkili bir demokratik katılım mümkün olamamaktadır. Yasal düzenlemelerle ortaya konan yapı, halkın katılımına ve denetimine de imkan tanımayan, şeffaf olmaktan uzak bir görünüm arz etmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin geniş boyutları, halkın seçimler dışında sorumluluk bilinci ile yerel yönetimlerin işleyişi üzerinde etkili olmalarına engel olmaktadır.

1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasasında yer verilen, merkezi yönetimin yerel yönetim kuruluşları üzerindeki denetim yetkisi, amaç ve kapsam bakımından

oldukça geniş tutulmuştur. Buna çerçeveye göre oluşturulan yasal düzenlemede, merkez yönetiminin yerel yönetimlerin bütçeleri, personel işlemleri, organları ve kararları üzerinde onaylama, önceden izin alma şartı koyma, yerel yönetimlerin yerine geçerek karar verme yolları ile uygulanan denetim yetkisi vardır.

1982 Anayasasının 127.maddesinde belirtilen amaçlardan da anlaşılmaktadır ki yerel yönetimler üzerinde, merkezi yönetimin hukukilik denetimi yanında yerindelik denetimi yetkisi de bulunmakta ve sübjektif yaklaşımlara imkan verilmektedir. Bunlardan kamu yararının korunması amacı, siyasetin ilgi alanına girdiğinden hükümetler kendilerine göre kamu yararını yorumlayarak, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarına her zaman müdahale gücüne sahip olmaktadırlar. Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ise, yerel yönetimlerin karar organlarını belirleyen ve dolayısıyla seçmenleri ilgilendiren bir konudur. Bu konudaki değerlendirmeyi de demokrasi ilkeleri açısından seçmen yapmalıdır [Eryılmaz, 1995d: 345].

Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarının Bakanlar kurulunun iznine bağlı olması; organlarının ya da üyelerinin geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırılabilme yetkisinin İçişleri Bakanına verilmesi gibi idarî vesayet kapsamında yer alan konular da yerel yönetim özerkliği ile bağdaşmaz. Ayrıca idarî vesayet yetkisinin yerel düzeyde - vali ve kaymakamlarca kullanılması, işbirliği yapması gereken seçilmiş yöneticilerle atanmış kamu görevlileri arasındaki ilişkiyi bozabilmekte, hatta demokrasiye ters bir biçimde atanmışların seçilmişler üzerinde üstünlük sağlamasına neden olmaktadır [Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler, 1995: 35].

Merkeziyetçi kültür olgusu çerçevesinde beliren yönetime müdahale olgusu, yerel bürokrasi ile politikacılar arasında zaman zaman çatışmalara yol açmakta ya da bürokratların partizanlığına veya eylemsizliğine neden olmaktadır. Taşra yönetim sisteminde yozlaşmaya neden olan bu durum, politikacı ve seçmenin siyasal kültüründe de bozulmalara yol açmakta, sonuçta yerel demokratik sürecin sağlıklı işlemlerini olumsuz yönde etkilemektedir [Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler, 1995: 48]. Bu bakımdan, denetimde yeni bir bakış açısına ihtiyaç bulunmaktadır. Hiyerarşik vesayet

makamlarının yürüttükleri bürokratik denetim yöntemleri yerine, yatay ve tabandan gelen çok alternatifli denetim biçimlerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

5. Örgütlenme ve Koordinasyon

Yerel toplumların artan toplumsal ve ekonomik istekleri karşısında yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetlerin niteliğinde ve niceliğinde önemli değişiklikler olmuştur. Bu dönüşümle birlikte sunulan hizmetlerin teknik bir nitelik kazanmaya başlaması dolayısıyla sözkonusu hizmetlerin üretilmesinde de teknolojiden yararlanılmıştır. Bu durum, kimi yerel hizmetlerin daha büyük ölçeklerde ve daha ekonomik üretilebilme olanaklarını getirmiş ve bu hizmetlerin görülmesinde daha geniş yönetsel alanlara ihtiyaç duyulmuştur. Daha önceleri yerel ihtiyaçları karşılamada yeterli görülen küçük yerleşim birimleri, teknik bilgi, personel, akçal yetersizlikler karşısında yerel ihtiyaçları karşılayamaz duruma gelmişlerdir [Güven, 1982: 35-36].

Söz konusu gelişmeler karşısında yerel yönetimlerin yeniden etkin bir örgütlenmeye tabi tutulması gereği ortadadır. Yeniden yapılanmada örgütlenmenin niteliğini belirlemede; hizmetlere olan taleplerin, kamusal yararın yanısıra yeni yönetim yaklaşımlarında sıkça yer verilen “etkinlik ve verimlilik” ölçütleri önemli bir yer tutmaktadır.

Türkiye açısından soruna bakıldığında genel olarak siyasal ve yönetsel yapılanmanın ortaya çıkardığı aksaklıklarda, kurumsal yetersizlikler yanında sosyo-kültürel yapı ile siyasal yapı arasındaki uyumsuzluk önemli rol oynamaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetim ve siyasal yapılanma arasındaki mekanizmanın uyumlu, etkili ve verimli düzeyde işletilebilmesinde toplumsal düzeyde sorumluluk bilincini ortaya koyan katılım, denetim anlayışı ve gelişmiş bir sivil toplum örgütlenmesi eksikliği göze çarpmaktadır.

Özellikle belediyelerin örgüt yapısı içinde, hizmete ilişkin işlevlerin ve sorumlulukların birimler arası dağılımında rasyonel ilişkiler kurulmamıştır. Mevcut örgüt yapısı, rasgele bir şekilde gelişmiş olup, herhangi bir bilinçli ve yapılandırılmış çabadan söz etmek

mümkün değildir. Aynı şekilde, beşeri, mali ve teknik imkanların birimler arasında çoğu defa dengeli bir biçimde dağıtılmadığı da söylenebilir [Yaşamış, 1996: 45-46].

Günümüz toplumlarındaki örgütsel değişime paralel olarak, kamu örgütleri bu arada yerel yönetim örgütleri (özellikle Belediyeler) giderek büyümekte ve gelişmektedir. Bir yandan belediyelerin büyümesi, öte yandan teknolojinin karmaşıklaşması sonucu belediye içi iş bölümü de giderek artmaktadır. Bu durum, belediyelerin amaçlarına ulaşabilmesi için koordinasyon ihtiyacını doğurmaktadır. Etkin bir koordinasyon kapsamında bireysel eylemlerin düzenli, birbirleri ile uyum içinde gerçekleştirilmesi için birimler arasında sıkı bir iletişim bağının kurulması gerekmektedir.

Türkiye’de görevin kimin tarafından yerine getirileceği konusunda yerleşik alışkanlıklar ve anlık yönlendirmeler dışında, kurumsallaşmış süreçler bulunmamaktadır. Bu durum, sorumluluk yönetimi koşullarının gerçekleştirilmesini imkansız hale getirmektedir. Bazı durumlarda, aynı veya çok benzer nitelikli hizmetler, farklı birimler tarafından yerine getirilmekte ve bu nedenle de, aynı alanda birden fazla sorumlu yönetim birimiyle karşılaşmaktadır [a.g.e: 44].

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görülen koordinasyonsuzluk aynı yöredeki yerel yönetim birimleri arasında da ortaya çıkmaktadır. 3030 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyelerinde “Alt Yapı Koordinasyon Merkezi”(AYKOME) ile “Ulaşım Koordinasyon Merkezi” (UKOME) büyük şehirlerdeki alt yapı ve ulaşım hizmetlerinde sözkonusu temel sıkıntıyı ortadan kaldırmak düşüncesiyle oluşturulmuş ise de uygulamada ne yazık ki bu konuda yeterince verimli olamamaktadırlar.

6. Hukuksal Sorunlar

Türkiye’de yerel yönetimler içerisinde özellikle belediye mevzuatında bir kargaşa vardır. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının kabul edilmiş olduğu gibi iç ve dış gelişmelerle ortaya çıkan ihtiyaçlara uygun kapsamlı bir yerel yönetimler kanununa ihtiyaç bulunmaktadır.

Çünkü, yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler ihtiyaçların çok gerisinde kalmıştır. İnsanların büyük bir kısmının kırsal alanda yaşadığı bir tarım toplumu için hazırlanmış yasaların, nüfusun yaklaşık %75'inin şehirlerde yaşadığı, bilgi toplumu haline gelmeye yöneldiği günümüz toplumsal yapısında yetersiz kaldığı açıktır [Eken/Demirkan, 1998: 24].

Yönetim sistemimizin üzerine oturduğu, takdir hakkını ortadan kaldıran "yasal dayanak" ilkesi, "insan merkezli" yönetim anlayışı yerine, "yasa merkezli" anlayışı hakim kılmıştır. Kanunlar silsilesindeki ayrıntılı düzenlemeler kamu kurumlarının müşteri-yurttaş talepleriyle ulusal ve/veya uluslararası çevrede meydana gelecek değişimlere uyum sağlayabilecek esnek ve dinamik örgütlenmeyi engellemektedir. Mevcut durum, evrak yönetimini, hata yapmamak için iş yapmamayı, sorumluluktan kaçmayı ilke edinmektedir. İdari rejim ilkesi temel alınarak örgütlenmiş olan sistemin kurumları ve personelinin olağandışı hukuksal güvencelerle donatılması, idarenin şahsında devleti eşitler arasında (topluma karşı) birincil konuma getirerek, "devlet merkezli" yaklaşımı pekiştirmiştir. Mevcut norm düzeni ile astın üste itaati mutlaklaştırılıp, kurumsallaştırılmaktadır. Böyle bir ortamda, çalışanların katılımını, takım çalışmasını ve yatay iletişimi gerçekleştirmek mümkün değildir [Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi, tusiad.org].

Ülkemizdeki yasama organı genel ilkeleri ve politikaları belirlemek yerine usule ilişkin en ince ayrıntılar bile yasalarla düzenlemekte, düzenlenen alanda hükümete ve idareye günün değişen şartlarına uyum sağlayacak esneklik bırakmamaktadır. Çoğu zaman en sıradan konularda bile Bakanlar Kurulu Kararına veya Bakan onayına gerek görülmesi de aynı anlayışın bir ürünüdür. Artık bir yönetim tarzına dönüşmüş olan bu uygulamanın bir yansıması olarak kamu yönetimimizde, "yolunda gitmeyen bir şey varsa bu ya kanunların engelleyiciliğinden veya eskimişliğindedir" şeklinde bir inanç yerleşmiştir. Ülkemizde bir kanun enflasyonu yaşanmakta, buna rağmen işler bir türlü yolunda gitmemektedir. Oysa kanunlar sadece birer araçtır, önemli olan kanunların düzenledikleri alanlar ve bu alanları düzenleme tarzlarıdır. Bu nedenle kamu yönetiminde daha çok insan faktörüne, sistemlere, yönetim süreçlerine ve sonuçlara

önem vermek gerekmektedir [Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, tesev.org.tr].

7. İnsan Kaynakları ve Liyakat

İnsan kaynakları konusunda genel olarak kamu yönetiminde gözlemlenen sorunlar yerel yönetimler için de geçerlidir. Personel dağılımındaki dengesizlik ve insan kaynaklarının kötü kullanılması en başta göze batan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

İnsan gücü planlamasına yönelik arz ve talep ilişkilerindeki dengesizlik özellikle, personelin kadro sayılarında, mesleki eğitim düzeylerinde, işin verimli ve verimsiz yapılışında, ücret konusunda ve personel davranışlarında görülebilmektedir [Çelik, 1996: 184].

Türkiye’de yerel yönetimler içerisinde özellikle belediyelerin parasal kaynaklarının önemli bir bölümü personel giderlerine ayrılmaktadır. Ancak bu kaynağın akılcı, etkin ve verimli bir biçimde kullanıldığını söylemek zordur. Ülkemizdeki en büyük işverenlerden biri olan yerel yönetimlerin geldiği bu nokta, insan kaynağı açısından “idare etme” kavramının “yönetme” kavramının yerine geçmesinin bir sonucudur [Bayramoğlu Yıldırım, 1993: 1].

Personel yapısı içerisinde birimlerin görev tanımlamalarının açık olmayışı, hangi birimde ne kadar personel istihdam edileceğinin önceden netleştirilmesini de engellemektedir. Norm-kadro uygulamasına birkaç belediye dışında geçilmemiş olması, kadroların ve personelin genelde birimler arasında dengeli bir şekilde dağıtılmadan verimsiz bir şekilde faaliyet gösterilmesine neden olmaktadır.

Mevcut yasal düzenlemeler içerisinde ücret imkanları, güvenlik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanması açısından uzman personelin istihdam edilebilmesi oldukça zor olmaktadır. Siyasi nedenlerle personelin birimler arasındaki geçişlerinin sıklığı personelin belli bir konuda uzmanlaşmasını mümkün kılmamaktadır. Diğer taraftan hizmet içi eğitimin yok denecek kadar az olması, personelin nitelik açısından düzeyinin yükselmesinde ve

dolayısıyla hizmet üretiminde ciddi olumsuzluklara yol açmaktadır [Sezen/Karasu, 1999: 23-25].

Uzmanlık eksikliği nedeniyle, personel karşılaştığı bir sorunu çözmek için daha çok önceki uygulamalara bakarak hareket etme eğilimindedir. Şayet böyle bir konuda örnek bulmaz ise, ya hareketsiz kalınarak ya da sorun üstlere havale edilerek riske girilmemektedir [Eryılmaz/Eken, 1995: 31].

İnsan kaynaklarının sayısal ve niteliksel olarak yeterli olması, bir örgütün ürettiği hizmetlerin verimini, hızını ve kalitesini doğrudan etkileyen bir faktördür. Bu konuda 1178 belediyenin yanıtladığı bir ankette [Sezen/Karasu, 1999: 48], belediyelerin %36.9'u, personeli hem sayı hem nitelik olarak yetersiz bulmaktadır. Personel sayısını yeterli ama niteliği yetersiz bulan belediyelerin oranı %26.5'tir. personelin niteliği yeterli ama sayısını yetersiz bulan belediyelerin oranı ise, %18.3'tür. Gerek sayı gerekse nitelik olarak personel sorunu olmayan belediyelerin oranı ise, %16.9'dur. Bu ankete göre, personel açısından en hoşnutsuz belediye grubunun büyükşehir alt kademe belediyeleri olduğu görülmektedir. Bu belediyelerin %60'ı personelini sayı ve nitelik olarak yetersiz görmektedir. Nüfusu 100.000'in üzerinde yoğunlaşan belediyelerde sayıdan çok nitelik yetersizliği öne çıkmaktadır (%50 üzeri). Bu oran büyükşehir belediyelerinde %62.5'i bulmaktadır. Personel yetersizliğinden en çok ilçe ve kasaba belediyeleri yakınmaktadır. İlçe belediyelerinin %17.7'si, kasaba belediyelerinin %19.5'i sayı olarak yeterli bulduğu personelini nitelik olarak yetersiz bulmaktadır. Verilen yanıtlarda, personelin sayıca yetersiz olduğunu düşünen belediyelerin oranı %55.2 iken, nitelik olarak yetersiz olduğunu düşünenlerin oranı %63.4'dür.

B. İşlemsel Görünüm

Kamu yönetimi, hizmet sunduğu vatandaşla ilişkilerinde aynı zamanda yürütme tarzını da belirleyen bürokratik işlemler süreci içerisinde hareket eder. Bu açıdan, ülkemizde yönetim kültürünün otaya koyduğu işlemsel görünümde yerel yönetimler, kamu yönetiminin bir parçası olarak farklı bir görünüm arz etmemektedir. Bu konuda, benzer işlemsel sorunlar veya genel yönetime ilişkin işlemsel sorunların yerel yönetimlerde yol açtığı olumsuz etkilerden söz edilir. Türkiye'de genel olarak, yönetim kültürünün

işlemsel görünümünü oluşturan sorunlar; “yönetici odaklı merkezîyetçi kültür”, “demokratik yönetim geleneği eksikliği”, “bürokratizm”, “yönetimde siyasallaşma”, “kayırmacılık”, “yolsuzluk ve rüşvet”, “aracılar yoluyla işlemleri yürütme” gibi başlıklar altında incelenebilir.

1. Yönetici Odaklı Merkezîyetçi Kültür

Merkezi yönetimin yerel tepkileri gözardı eden müdahaleleri ne kadar yanlışsa, yerel demokrasi adına belediyelerin keyfi uygulamaları da o derece hatalıdır. Gerçekte, birçok durumda merkezi yönetimle yerel yönetimlerin politika oluşturma ve eylem biçimleri arasında önemli bir etik farklılık bulunmadığı gözlenmektedir. Yerel yönetimler de kendi yetkilerini kullanırken aynı antidemokratik tavrı sergileyebilmektedirler.

Buna rağmen, yerel yönetimlerde son yıllarda gözlenen merkezi yönetimden görece olarak bağımsız birimler haline dönüşme eğilimi yerel demokrasiyi anlamlı kılan bir yapıyı getirmektedir. Nitekim, 1980 sonrası düzenlemeler ve getirilen yeni yönetim modeli ile (Büyükşehir Belediyesi) geçmişe oranla kendi yaptıklarıyla ayakta durabilen, öncelikle kendilerinin sorumlu tutulacağı bir yapıya kısmen de olsa kavuşmuşlardır.

Ancak bu durum beraberinde “yerel merkezîleşme”yi de getirmiştir. Özellikle Büyükşehir belediyelerinde “başkan merkezli iktidar yapısı” göze çarpmaktadır. Merkezîleşme, seçilmiş meclis etrafında odaklaşmaktan çok, “başkan”ın kritik konumu ve enformasyon ağının merkezinde yer alması dolayısıyla başkanın şahsında gerçekleşmiştir. Başkanın kişisel nitelikleri yerelleşmeyi etkileyebilmektedir. İktidardaki parti ile ilişkisi iyi ya da bu partiye mensup ve içerisindeki konumu güçlü ise, yasal çerçeveyi zorladığı, fiili olarak bir yandan yetkilerini arttırırken bir yandan da mali kaynaklarını arttırabildiği görülmüştür [Ender/İncioğlu: 31].

Yetkileri kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışı Türkiye’de kamu yönetiminin her düzeyinde karşılaşılan temel sorunlardan biridir. Her bir yönetim biriminde üst yönetici alt kademelerin sahip olması gereken yetkileri elinde tutmaktadır

[Karatepe, 1995: 165]. Yetki devri ve imza yetkisi aktarılması çok sınırlı, genellikle üst kademe yöneticilerinin kendi içinde uyguladıkları bir yönetim ilkesidir. Bu açıdan, yetkinin astlarla paylaşılması yönetim kültürümüzde yöneticilerin pek sıcak baktığı bir uygulama değildir. Otoritenin üstlerde toplanması, yetki devrinde isteksizlik, üstlerin rutin işlerle zaman kaybetmesine, astların da sorumluluk yüklenmekten kaçınarak sorunları hep üstlerine aktarmalarına neden olmaktadır. Bu da yönetim kapasitesinin gelişimine olumsuz etki yapmaktadır [Eryılmaz, 2000: 234-235].

Oysa, hızlı değişim ve küresel rekabetin ortaya çıkardığı yaratıcılık, yenilik ve esneklik ihtiyacı, örgütlerde personelin güçlendirilmesi anlayışını getirmiştir. Buna göre, vatandaşla doğrudan ilişki kuran veya en yakın olan çalışanlara, çabuk karar verebilme yetkisi verilmelidir. Diğer bir deyişle bir hizmeti sunan personel o hizmetle ilgili sorunların giderilmesinde yetki sahibi kılınmalıdır. Kendisine gelen talepleri yetkisizlik gerekçesiyle üstlerine havale etmek durumunda kalmamalıdır [Özgen/Türk, 1997: 77-78].

Türk belediye sisteminde karar alma sürecinde katılım, hizmet birimleri içinde veya genel olarak belediye içinde üst düzey yönetim kademeleri ile sınırlı bulunmaktadır. Alt düzeyler veya hizmetin yöneldiği bireyler açısından sürece katılımı oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla böyle bir sistemde “yöneten ve “yönetilen” ayrımı kendini ağır bir biçimde hissettirmektedir. Bireyler genel olarak kamusal etkinliklere çeşitli katkılarda bulunmakla birlikte, esas olarak bu hizmetlerden yararlananlar konumundadırlar [Eryılmaz, 1993].

2. Demokratik Yönetim Geleneği Eksikliği

Demokrasi ile ilgili değerlendirmelerde yerel konular önemli bir yer tutmaktadır. Buna göre, ulusal düzeyde demokrasinin gerçekleştirilmesinde yerel yönetim deneyimleri bir siyasal eğitim aracı işlevi görmektedir [Tekeli, 1983: 3] Demokrasinin küçük yönetim birimlerinde daha kolay uygulanabileceği ve halkın demokratik eğilimlerini yansıtmada yerel yönetimlerin önemli bir rol oynadığı kabul edilmektedir [Görmez, 1987: 51-59].

Yerel yönetim geleneği konusunda Türkiye açısından yapılan değerlendirmelerde genellikle kabul edilen görüş, batıdan farklı bir gelişme göstermiş olduklarıdır. Yerel yönetimler, batı toplumlarında büyük ölçüde sivil toplum kurumu olarak gelişmişlerdir. Belediye kurumunu merkezi yönetimden ayıran özelliklerin arkasında bu geleneğin etkisini görmek mümkündür. Batı için belediye kurumu sadece bir kentte yaşayan insanların müşterek ihtiyaçlarının etkin bir şekilde sağlanmasının yolu değil, merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi anlamına gelir [Tekeli, 1996: 6].

Oysa Türkiye’de yerel yönetimlerin kuruluşunda sivil toplum örgütü niteliğinin bulunmadığı genel olarak kabul edilmektedir. Buna dayanak olmak üzere şu kanıtlar ileri sürülmektedir. Birincisi, daha çok tarihseldir. Belediye kurumu, Tanzimat sonrası batılılaşma hareketinin bir parçası olarak tepeden inme gelen kurumlardandır. İkincisi, daha çok olgusal bir kanıttır. Mali kaynaklarının kıt ve güçsüz oluşu, köksüzlüğünün ve halk tarafından benimsenmemiş olmasının bir kaderi olarak yorumlanmıştır. Üçüncüsü ise, Türkiye’de burjuvazinin gelişimine dayanan yorumlardır. Buna göre geç kapitalistleşen bir ülke olarak Türkiye’de burjuvazinin gelişiminde devlet önemli bir role sahiptir. Böyle olunca burjuvazinin gelişiminde sivil toplum kurumları değil, devlet önemlidir. Dolayısıyla böyle bir ülkede burjuvaziden destek bulmayan belediyeler gelişmemiştir [a.g.e.: 7].

Merkezi yönetimin mevcut yapısı ve işleyişi yanında merkezi siyasal süreçlerden umutsuz birtakım siyasal değerlendirmeler, yerel yönetimler konusundaki pratik uygulamalardan kaynaklanan umutsuzlukları da içermektedir. Bu durum sözkonusu değerlendirmelerde, yerel yönetimlerin demokratikleşmede ve katılımcı demokrasinin oluşturulmasındaki rollerinin küçümsemesine veya görmezden gelinmesine neden olmaktadır [Ertan, 2002: 28-29].

Oysa yerel yönetimler halka en yakın yönetim kademesi olarak demokrasinin gelişip işleminde önemli bir konuma sahiptir. Hemşehrilerin kendilerini ilgilendiren konularda kararların alınmasına katılabilecekleri ve toplumsal gelişimin hızlandırılması konusunda rol alabilecekleri toplumsal, yönetsel ve siyasal bir

kurumdur. Bu açıdan yerel yönetimlerin başarısı da büyük ölçüde halkın katılımına bağlıdır [Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları, 1993: 18]. Temsil mekanizmalarının sağlıklı kurulabilmesi, yeni yöntem ve araçlar geliştirilmesi, yerel potansiyellerin harekete geçirilmesi, toplumsal barışın kurumsallaştırılması, şeffaf yönetim ve bilgiye ulaşmada rahatlığın sağlanması ile katılım konusunda olumlu sonuçlar üretilebilir.

Katılımın sağlanmasının vatandaşlara bakan boyutu da bulunmaktadır. Ülkemizde halkın yerel yönetimlere aktif olarak katıldığı, kamuoyunun yerel yönetim etkinliklerine duyarlı olduğunu ileri sürmek mümkün değildir [Polatoğlu, 2000: 11]. Bu yönde tabandan gelen bir talep olmazsa gerçek anlamda demokratikleşmeden söz edilemez.. Beş yılda bir yapılan seçimler dışında halkın yönetime katılmasını sağlayacak mekanizmalar olmaması, merkeziyetçi geleneğin etkisiyle sorunların çözümünün hep merkezden beklenmesi eğilimi, vatandaşın katılım yönünde bir tutum takınmasını engellemektedir. Bu bağlamda, hemşehrilik bilincinin düzeyi de önem taşımaktadır. Ancak ülkemizde özellikle Büyükşehirlerde nüfus hareketlerine bağlı olarak aşırı yığılma bu açıdan olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Eğitimsizlik, kültürel uyum zorluğu, yabancılaşma duygusu, hemşehrilik bilincinin gelişmesi önünde engel oluşturmaktadır. Bu durum ise, kentte yaşama konusunda katılma sorumluluğunun oluşmamasına neden olmaktadır.

Ülkemiz yerel yönetimlerinde demokratikleşme açısından görülen eksiklikte en önemli dayanaklardan biri olarak, sivil toplum anlayışı temelinde bir gelişme göstermemiş olmaları gelmektedir. Yeni yönetim anlayışı ile gündeme gelen “yönetişim” yaklaşımında da yerel yönetim yetkilerinin kullanılmasında çok aktörlü sorumluluk anlayışı içerisinde sivil toplum kuruluşları önemli bir yer tutmaktadır. Bu bağlamda sivil toplum kuruluşlarının belediye yönetimlerine yaklaşımları önem kazanmaktadır. Bu konuda yapılan bir anket çalışmasında şu sonuçlar alınmıştır [Öner, 2001: 61-62]: Sivil toplum kuruluşlarının 118’i (%51.8) yerel yöneticilerin tümünün halk tarafından seçilmesini; 38’i (%16.7) kuruluşların yönetime katılmalarının yasal güvence altına alınmasını; 36’sı (%15.8) yerel yönetimlerin merkezden her açıdan bağımsız olmalarını; 35’i (%15.4) yerel halkın kararlarda etkin olmasını yerel demokrasi olarak algulamaktadırlar. Sivil toplum örgütlerinin türlerine göre ise, derneklerin 62’si

(%58.4); sendikaların 21'i (%55.2); odaların 20'si (%41.6); vakıfların 15'i (%41.6) yerel demokrasi kavramını yöneticilerin tümünün seçimle belirlenmesi olarak algıladıkları görülmektedir.

3. Bürokratizm

Halk arasında bürokrasinin, kırtasiyecilik, şekilcilik, gereksiz işlemler, sorumluluktan kaçma, hayat gerçekleri karşısında anlayışsızlık, esnek olmama, yapılan işlemlerin bir sır perdesi arkasına gizlenmesi, vs. patolojik görünüşleri bürokratizm kavramı ile ifade edilmektedir [Abadan, 1959: 88].

Diğer bir tanımda ise bürokratizm, çalışma yöntemlerini, makamları ve yapılan işlemleri birer araç olma durumundan çıkarıp, amaç haline dönüştürme eğilimi olarak görülmektedir [Erbay, 1997: 406]. Bürokratların, kamu kuruluşunun kurallarla belirlenmiş çalışma hedefleri dışında kişisel hedeflerini ön plana alarak bu doğrultuda hareket etmeleri bürokratik kuralların uygulanmasında keyfiliğe yol açmaktadır.

Diğer taraftan, ayrıntılı kurallara aşırı bir şekilde bağlılık, formalite düşkünlüğü ve inisiyatif kullanmamak da bürokratizmin bir sonucu olarak işlerde gecikmeye yol açmakta ve sistemi hantal bir hale sokmaktadır [a.g.e.: 406]. Bürokratların aşırı kuralcılığı, vatandaşa olan güvensizlik ve yöneticilerin denetim riskinden kendilerini koruma gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır [Eryılmaz, 2000: 239].

Bürokratizm'in bir diğer özelliği, idari kararlardaki onay sürecinin uzunluğu ve buna kayıtların yazılı olması da eklenince kırtasiyeciliğin gittikçe artmasıdır. Bunun ileri aşamasında bütün temaslar yazılı olarak yapılmaya başlanır ve sorunlar çoğu zaman kağıt üzerinde şekli olarak sonuçlandırılır. Bu süreçte gelişen bürokratik üslup, bürokrat olmayanlarca anlaşılması zor olan resmi bir dile dönüşür [Erbay, 1997: 406].

Bürokratizmde kamu yararı arkasına gizlenen kişisel çıkarlar, yönetimde yeniden yapılanma girişimlerine de engel olabilmektedir. Çünkü kişisel menfaatlerin bozulabileceği ve yeni duruma ayak uydurmada güçlük çekilebileceği endişesiyle

ürokratlar yenilikleri güçleştirme eğilimindedirler. Yine, kişisel menfaat gerekçesi ile idari bürokrasi, siyasal etkilere oldukça açık hale gelebilmektedir [a.g.e.: 407].

Merkeziyetçi kültürün özellikle yönetimin işleyişine etkisi en başta bürokrasinin olumsuz manası olan “kırtasiyecilik” bakımından kendini hissettirmektedir. Üstün astlara, merkezin yerele karşı duyduğu “güvensizlik” bunun en önemli sebebi olarak görülmektedir. Hizmet beklentisi içerisindeki halk yönetime karşı hoşnutsuzluk duymakta, tatminsizlik ve yabancılaşma duygusu yaygınlaşmaktadır.

Hizmetlerin geç yerine getirilmesi yada hiç yapılmaması sonucunda devlet; zaman israfı, itibar ve güven kaybı, hizmet ve verim düşüklüğü, ekonomik kayıplar, personel israfı, torpille iş yaptırılması nedeniyle devlet hiyerarşisinin çalışma düzeninin bozulması ve rüşvet gibi olumsuz sonuçlar ile karşı karşıya kalmaktadır [Harput, 1995: 162].

Bürokratizmin önlenmesi için subjektif ve nitelikte objektif bazı tedbirler önerilmektedir [Abadan, 1959: 94-96]: Subjektif tedbirler; Sorumluluğun başkası üzerine atılmasının önlenmesi, zaruri haller dışında ayrıcalıklı görünümü engellemek üzere sivil kıyafet ve görünüme önem verilmesi, aşırı derecede gelişmiş bir uzmanlaşma ve işbölümü yerine çok yönlü eğitimin sağlanması, halkla ilişkilerin dengeli bir şekilde geliştirilmesi, bürokratik mekanizmanın yükünün hafifletilmesi, bürokratik idarenin halkın denetimine açılmasıdır. Objektif tedbirler ise; resmi ilişkilerin kurulmasında zaman kaybının önlenmesi açısından yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde dağıtılması, kurallara aşırı bağlılık yerine takdir hakkının makul bir ölçüde genişletilmesi, teknik terimlerle haberleşme yerine, herkesin kolaylıkla kavrayabileceği bir dilin kullanılması, memurlarla halkın iyi iletişim krabilmesi için psikolojik şartların araştırılması, bürokratik mekanizmanın ekonomik prensiplere riayet ederek gereksiz makamların kaldırılması, yazışmaların sadeleştirilmesi, kullanılan mekanlardan ve en yeni iletişim teknolojilerinden tam bir verimlilikle yararlanılmasıdır.

4. Yönetimde Siyasallaşma

Yönetimde siyasallaşma, siyasal tarafsızlık ve liyakat ilkelerinin uygulanmaması sonucu ortaya çıkan yönetsel bir yozlaşma türüdür. Siyasal iktidarları oluşturan parti veya partilerin kendi ideolojik görüşleri doğrultusunda politika belirleyip yürütmeleri doğal ise de, hizmetlerin sunulmasında vatandaşlar arasında ayırım yapılması, yönetsel atamalarda uzmanlık, bilgi ve beceri gibi nitelikleri kapsayan liyakat ilkesi yerine siyasal tercihlerin belirleyici olması durumunda siyasallaşmadan söz edilmektedir.

Siyasallaşma, daha çok az gelişmiş ülkelerde görülen bir olgu olarak bazen toplumda olumlu bir fonksiyonda görebilmektedir. Yönetimin çevresinden kopuk olduğu ve halkı modernleştirici rol üstlendiği ülkelerde bu fonksiyon gözlenmektedir. Yönetim ve çevrenin farklı değerlere sahip olduğu ve zıt kutuplara yöneldiği durumlarda bu kopukluğun giderilmesinde etkisi olmaktadır. Uzmanlık yerine siyasal yakınlığın geçmesi, siyasi iktidarların yönetimle iletişimsizliğini önlemekte diğer taraftan da yönetimin bu sayede çevre karşısındaki duyarsızlığı giderilebilmektedir [Oktay, 1991: 154-155].

Buna karşılık, siyasallaşma olgusu, yönetim karşısında vatandaşların eşitliğini bozan bir uygulamadır. Yönetimin tarafsızlığını zedeleyerek, aynı zamanda hizmetin kalitesini düşürmekte ve vatandaşın yönetime olan güvenini sarsmaktadır. Yönetimin enerjisini daha iyi hizmet sunmak için çalışmak yerine siyasal amaçlı hizmet ve eylemlere yönelmesine neden olmaktadır [Yılmaz, 1997: 419].

Türkiye’de bürokratik yönetimin siyasallaşması, bu alandaki yozlaşmanın ve tıkanmanın en önemli sebeplerinden biridir. Siyasal baskılar karşısında kamu yönetiminin işleyişi olumsuz yönde etkilenmektedir. Oysa, demokratik ve hukuk kurallarına göre işleyen bir yönetim mekanizmasında, siyasal birimlerin bürokrasi üzerindeki müdahalesi ancak denetim kapsamında gerçekleşmelidir. Bunun ötesine geçilerek siyasal yahut kişisel menfaatlere yönelik müdahaleler söz konusu hale gelirse yozlaşma ortaya çıkmış demektir.

Siyasallaşan bir bürokratik yapıda hükümetleri oluşturan siyasal parti veya partiler, seçmenlerine karşı sorumlu buldukları politikalarını rahatça yürütebilmek ve bu konuda herhangi bir bürokratik sabotajla karşılaşmamak için üst düzey yönetim kadrolarına kendi görüşlerine uygun atamalar yapmak gereği duymaktadırlar. Ancak, Türkiye’de bu durum orta ve alt kademelere kadar uzanabilmektedir. Mevcut personel rejimi memurların görevden uzaklaştırılmasını neredeyse imkansız kıldığı için görevden alınmak isteyen üst düzey personel için özlük haklarına uygun bulunan merkez valiliği, uzmanlık, müşavirlik, müfettişlik gibi kadrolar bu amaçla kullanılmaktadır [Eryılmaz, 2000: 240].

Türkiye’de kamu bürokrasisinin aşırı merkeziyetçiliğinin siyasallaşmada kolaylaştırıcı bir etkisi bulunmaktadır. Merkeziyetçilik kamu kaynaklarının merkezde toplanması sistemini beraberinde getirdiğinden, bu kaynakların merkezden kamusal ihtiyaçlara göre tahsis edilmesi aşamasında yoğun siyasal eğilimler, partizanca tutumlar kaynak dağılımını ve kullanımını olumsuz yönde etkilemektedir [Sakal, 1997: 453].

Kaynak dağıtımında rolleri olması dolayısıyla, üst bürokratlar, iktidar partileri tarafından, kurallara da bağlı olmadan, ceza ve ödül ikilemi altında, kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda bir araç olarak kullanılmış, bu bürokratlarla iktidar partileri bütünleştirilmiştir. Kaynak dağıtımını aksini etrafındaki böyle bir bütünleşmeden adil, eşitlikçi ve verimli bir yönetim yapısı çıkamayacağı gibi devlet yetki ve kaynaklarının kullanımında, her iki tarafı da, çıkar ortaklığına götürebilmektedir [Çoker, tusiad.org.].

5. Kayırmacılık

Kamu hizmetlerin düzenlenişinde ve sunulmasında eşit ve tarafsız muamele gerekmesine rağmen, bürokrasinin siyasal bir tavır takınması, siyasal baskılara açıklığı, hukuk devleti anlayışının yerleşmemesi, yönetim anlayışında “kişiye sadakat” kavramının öne çıkması, kültürel yapıda yakınları kayırmanın saygınlık getirmesi gibi unsurlar yönetimde yozlaşmanın “kayırmacılık” boyutunu ortaya çıkartmaktadır.

Kayırmacılık bağlamında, aynı okulda okumak, hemşehrlik, aynı siyasal parti veya görtüşe mensubiyet, akrabalık, dostluk, kulüpçülük vb. yakınlık unsurları nedeniyle menfaat sağlamak, kamu yönetiminde hizmet sunumunu olumsuz etkileyen ve diğeri yozlaşma türlerinde olduğu gibi yönetimin meşruiyetini zayıflatan bir uygulamadır [Yılmaz, 1997: 432-433].

Kayırmacılık, kamu yönetimi sistemimizde personel alımında, hizmetlerin dağıtılmasında ve ekonomik menfaat sağlama bakımından ortaya çıkmaktadır. Personel alımında söz konusu olan kayırmacılıkta sınavlar çoğu zaman bir formaliteden ibarettir [Eryılmaz, 2000: 240]. Yapılan yeni düzenleme ile devlet memuriyetine girmek için ÖSYM tarafından yapılan test türündeki sınava girmek gerekmektedir. Ancak, bu sınavda başarılı olanların atama zamanlarının belirli olmaması, iktidarlarca seçim sonrasına yönelik vaatlerle oy avcılığına müsait durum yaratmaktadır.

TESEV'in Türkiye'de belediye sınırları içerisinde yaşayan tüm nüfusu temsil eden 18 yaş ve üzeri toplam 3021 kişiyle "Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" konulu araştırma kapsamında Ekim-Kasım 2000 tarihlerinde yapılan anketin sonuçlarına göre [Adaman/Çarkoğlu/Şenatalar, 2001: 59], personel alımlarında, kayırmacılık ve torpil etkisiyle değil de, tarafsız bir şekilde davranıldığını savunanlar yerel yönetimlerde %11, devlet sektöründe de %14 gibi oldukça düşük oranlarda kalmaktadır. İşe almalarda tarafsız davranıldığını, bilgi ve deneyime bakıldığını düşünenlerin oranı özel sektörde bile ancak %42'yi bulmaktadır. İş başvurularının belediyelerde ve devlet sektöründe torpil ve kayırmaya dayalı bir biçimde değerlendirildiğini düşünenler toplumun 3/4 gibi yüksek bir oranını oluşturmaktadır. Vatandaşa hizmette eşit muamele yapıldığını düşünenlerin oranı yerel yönetimler için %25, merkezi yönetim için %19'dur. İhalelerde şirketlere eşit muamele yapıldığını düşünenlerin oranı ise yerel yönetimlerde %16, merkezi yönetimde %15'tir.

Dolayısıyla bu sonuçlar, gerek merkezi yönetimde gerekse yerel yönetimlerde, vatandaşlara eşit muamele yapılmadığı, ihalelerde şirketlerin kayırıldığı ve işe almalarda da nesnel olmayan ölçütlerin kullanıldığı şeklinde genel bir kanıyı göstermektedir. Aynı zamanda, gerek yerel yönetimlerde, gerekse merkezi yönetimde

tarafsızlık ve liyakat ilkelerine yeterince uyulmadığını da düşündürmektedir. Sonuçta, yerel yönetimler ve merkezi yönetim ile ilgili bu bulgular, Türkiye’de kamu yönetiminin bu konudaki önemli yetersizliklerini sergilemektedir.

6. Yolsuzluk ve Rüşvet

Kamu yönetiminde yozlaşmanın bir türü de yolsuzluk ve rüşvettir. Yolsuzluk, kamu görevlilerinin “yapılmaması gereken işleri yapması veya yapılması gereken işleri çabuklaştırması karşılığında çıkar sağlanması”dır [Eryılmaz, 2000: 241].

Yolsuzluk ve rüşvet toplumda ve idare sisteminde çok ciddi sorunlar doğurmaktadır. Kuralsızlığı körüklemekte, vatandaşın devlete olan güvenini ve bağlılığını azaltmakta, toplumda kamu yararı, eşitlik, hakkaniyet gibi değerlerini aşındırmakta, yönetme kapasitesini düşürmekte, rüşvet almayan, dürüst, nitelikli görevlileri kamu hizmetlerinden soğutmakta, pasif bir tutum takınmalarına, yönetimden ayrılma eğilimine girmelerine veya bu sürece katılmak durumunda kalmalarına neden olmaktadır. Böyle bir süreçte kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli işlemesi imkansızlaşmaktadır. Dolayısıyla yozlaşma ve rüşvet yönetimin ekonomik anlamda pahalılaşması anlamına da gelmektedir [Berkman, 1979: 115-117].

Rüşvetin ortaya çıkmasında, siyasal yapının şekli ve niteliği ile toplumla ilişkilerinin üslubu, toplumsal kültür, toplumdaki sivil alanların durumu ve birbiriyle rekabet derecesi etkili olduğu gibi [Tekeli/Şaylan, 1974: 93-113] aşırı kuralcılık, otoritenin merkezileşmesi, hizmet arzının yetersizliği, yasakçı devlet anlayışı, sosyal yapının bozulması, yönetimde gizlilik ve kapalılık, rüşveti besleyen önemli faktörlerdir [Eryılmaz, 2000: 241].

Kamu kurumlarında yolsuzlukların ve rüşveti ortaya çıkaran bütün bu faktörler aslında iki ana nedene dayanmaktadır. Birincisi; vatandaş aslında yasal hakkı olan bir hizmetten yararlanmak isterken bürokratism, görevlilerce işin savsaklanması, yapılmaması veya çok geç yapılması durumuyla karşılaşmaktadır. Bu sorunu çözmek amacıyla vatandaş kuraldışı bir ödeme yapmak yoluna gitmektedir. İkincisi; vatandaşların aslında yasalara göre hakkı olmayan bir işini yaptırmak amacıyla kuraldışı bir ödeme yapmaları söz konusu olmaktadır.

Rüşveti azaltmak amacıyla devletin müdahale alanlarının daraltılması, piyasa mekanizmasının doğru işletilmesi, kamu hizmetlerindeki arzın talebi karşılayacak seviyeye çıkartılması, hizmetlerinin herkese açık, eşit ve zamanında sunulması, toplumsal şikayet mekanizmalarının geliştirilmesi, rüşvet alma ve vermenin maliyetinin arttırılması, ahlaki yaklaşımlara başvurulması gibi yollar önerilmektedir [Tekeli/Şaylan, 1974: 93-113; Eryılmaz, 2000: 241].

Ülkemizde yolsuzluk ve rüşvet konusuna ilişkin yapılan ampirik çalışmalarda önemli bulgulara ulaşılmıştır. [Bkz. Adaman/Çarkoğlu/Şenatalar, 2001: 37-39] 1993 yılında Veri Araştırma tarafından TÜSES için yürütülen çalışmada Türkiye'nin "en önemli" sorunu sorulmuş ve bu soruya verilen değişik yanıtlar gruplanırken rüşvet ve yolsuzluk, "manevi değerlerin bozulması" kategorisine dahil edilmiş ve ancak %1.4'lük bir kitlenin seçimi olmuştur (TÜSES Vakfı, 1995:64). International Republican Institute (IRI) tarafından 1995'te yapılan araştırmada [IRI, 1995a, 1995b] kentte yaşayanlara belediyeyle ilgili işlerinde rüşvet verip vermedikleri sorulmuş ve %12'lik bir kitleden evet cevabı alınmıştır. 1996 yılında TÜSES tarafından yapılan ve Türkiye'nin "acil çözüm bekleyen en önemli" sorunu olarak formüle edilen soruya verilen yanıtlarda rüşvet ve yolsuzluğa hiç rastlanmamaktadır (TÜSES Vakfı, 1996:54). 1998 yılındaki çalışmada aynı soru yinelenmiş ve bu kez gelen yanıtlarda yaklaşık %1'lik seçmen kitlesi rüşvet ve yolsuzluğu ülkenin acil çözüm bekleyen sorunu olarak göstermiştir (TÜSES Vakfı, 1999:61). İstanbul Mülkiyeliler Vakfı/Sosyal Araştırmalar Merkezi tarafından 1998 yılında yürütülen ve 15-27 yaş arası ülke kent genelini yansıtır bir gençlik araştırmasında ise "Türkiye'yi gençler yönetse ilk el atacıkları sorun ne olurdu?" sorusunda rüşvet ve yolsuzluk yanıtı verenler ancak beşinci sırada yer almışlardır (ilk üç sıraya bu seçeneği yerleştirenlerin oranı %6.5'tir) (Konrad Adenauer Vakfı, Türk Gençliği 98: Suskun Kitle Büyüteç Altında, İstanbul-tarihsiz:86). Kasım 1994'ten beri değişik aralıklarla benzer formatta ülke gündeminin önemli sorunlarını sorgulayan Strateji|MORI'nin sonuçlarına bakıldığında Susurluk skandalının ülke gündeminde baş konu haline geldiği dönemlerde bile rüşvet ve yolsuzluk seçeneğinin seçmenler tarafından ülkenin çözülmesi gereken en önemli sorunları listesinde ancak %12'lik bir kitlenin seçimi olduğu görülmektedir (Strateji|MORI, Türkiye'nin Nabzı, Aylık Siyasi ve Ekonomik İndikatörler Araştırması, 25 Ekim-15 Kasım 1997, İstanbul

1997). Mart 2000 tarihinde, enflasyon/hayat pahalılığı ve işsizliğin ardından rüşvet ve yolsuzluk ülke gündeminde üçüncü olarak çözüm bekleyen en önemli sorunlar sıralamasına girmiş görünmektedir (Strateji|MORI, Türkiye'nin Nabızı, Aylık Siyasi ve Ekonomik İndikatörler Araştırması, 21 Eylül-30 Eylül 2000, İstanbul- 2000).

Bu konudaki TESEV'in 21 Ekim- 9 Kasım 1999 tarihleri arasında kent nüfusunu temsil eden 18 yaş ve üstü 1206 kişi ile gerçekleştirilmiş olan anketinde [Adaman/Çarkoğlu, 2000: 64]; halktan merkezi ve yerel yönetimlere son beş yıl içerisinde rüşvet verip vermedikleri öğrenilmeye çalışılmıştır. Buna göre; belediye yönetimleri için: görüşülen kişilerden %2'si cevap yok derken, %11'i rüşvet verdiğini, %87'si ise vermediğini belirtmiştir.; merkezi yönetim için alınan cevaplarda: %2'si cevap vermezken, %12'si rüşvet verdiğini, %86'sı ise vermediğini belirtmiştir.

Yine, TESEV'in Ekim-Kasım 2000 tarihlerinde yapılan anketinde ise; kurumlarda yolsuzluk ve rüşvetin yaygınlığı [Adaman/Çarkoğlu/Şenatalar, 2001: 61]ölçülmüş ve Kamu kurumlarında algılanan yolsuzluk ve rüşvetin yüksek boyutlarda olduğu ortaya çıkmıştır. Buna göre söz konusu algılama, trafik polisi ve gümrükte 3/4, vergi daireleri/maliyeciler ve tapu dairelerinde 2/3 gibi yüksek oranlardadır. Bu oran mahkemeler ile ilk-orta öğretimde 1/3'e, Silahlı Kuvvetler'de de 1/5'in altına düşmektedir. Trafik polisinde ve gümrükte yolsuzluğun yaygınlık düzeyinin en yüksek olarak algılanmakta olduğu ve bu iki kurum dışında vergi daireleri/maliyeciler, tapu daireleri, belediyeler ve trafik dışı poliste de görüşülen kişilerin yarısından fazlasının yolsuzluğun yaygın olduğu yolunda görüş bildirmiş oldukları ortaya konmuştur. Geri kalan kurumlardan mahkemeler/hukuk sistemi ile ilk-orta öğretim kurumlarında yolsuzluğun yaygın olmadığını düşünenler yaygın olduğunu düşünenlerden fazlaysa da, bu iki grup arasında oran olarak önemli bir farkın bulunmamaktadır. Meslek mensuplarının dürüstlüğü ile ilgili soruda ise; belirli bir mesleğin mensuplarına dürüst diyenlerin toplam içindeki oranı öğretmenler için %80'e, subaylar için %70'e yaklaşırken, vergi memurları ve trafik polisleri için %30'un altına, gümrük memurları için %16'ya düşmektedir. Milletvekilleri için ise dürüst değil diyenler %78'e ulaşırken, dürüst diyenler %11'de kalmaktadır. Buna göre, Türkiye'de partiler ve politikacılarla

ilgili derin bir güven sorunu bulunduğu görülmektedir[Adaman/Çarkoğlu/Şenatalar, 2001: 45].

7. Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme

Yönetim-halk ilişkilerindeki kopukluk, rasyonel hukuk devleti anlayışının yerleştirilememesi, yönetimin karmaşıklığı nedeniyle halkın kamu işlemleri hakkında yeterli bilgiye sahip olmayışı ve devlet dairelerinde işlerin geciktirileceği düşüncesi vatandaşları yönetimle olan ilişkilerinde, işlemlerini aracılar yoluyla yürütmesine neden olmaktadır. Hatta rüşvet verilmesinde ve kamu hizmeti veya bazı ayrıcalıklardan yararlanmada menfaat sağlanmasında bile aracılar kullanılmaktadır. Bu durum, bir yandan yönetimdeki yetersizlikten ve yönetime olan güvensizlikten kaynaklandığı gibi diğer taraftan, yönetimdeki yetersizliği daha da arttırarak yozlaşma görüntüsü vermektedir [Yılmaz, 1997: 432].

TESEV'in anket çalışmasında [Adaman/Çarkoğlu, 2000: 65] gerek yerel gerek merkezi hükümet ile ilgili işlerde kimin yardımcı olacağıyla ilgili sorunun (1) yanısıra, görüşülenlere söz konusu kişilerden işlerini yaptırmak için yardım isteyip istemedikleri (2) sorulmuştur. Alınan cevapların oranları şu şekildedir:

	YEREL (Evet %)		MERKEZİ (Evet %)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
İlinizin milletvekili	2,3	3,4	2,3	4,7
Muhtar	5,1	21,3	3,5	7,6
Belediye başkanı	3,9	10,6	2,8	4,4
İlgili birimde tanıdığımız olan bir arkadaş, aile yakını vs.	5,8	18,8	5,1	9,5
Bir siyasi partinin çevrenizdeki temsilcisi	3,9	7,9	3,6	6,5
İlgili birimde işinizi yapma durumunda olan kişinin kendisi	4,5	15,3	3,8	9,5

Buna göre, yerel yönetimlerde en fazla yardım muhtardan (%21.3) istenmiştir. Dolayısıyla, vatandaşın muhtarları kendilerine yakın hissetmekte olduğu anlaşılmaktadır. Merkezi yönetimde ise, en fazla yardım ilgili birimde tanınan bir arkadaş, aile yakını vs ile ilgili birimde işinizi yapma durumunda olan kişinin kendisinden (%9.5) istenmiştir.

II. YÖNETİM KÜLTÜRÜNÜN DÖNÜŞÜMÜ VE YEREL YÖNETİMLER

Teknolojik gelişmelere paralel olarak toplumsal alanda yaşanan hızlı değişim, sunulan hizmetlerin niteliğini, yerine getirilme usullerini, yerel yönetimlerin hemşehrilerle ve diğer yönetimlerle ilişkilerini etkilemiş ve değiştirmiştir. Bu gelişmelerden edinilen bilgi ve tecrübeler ışığında yeni ve dinamik bir yönetim kültürü anlayışının da gelişip yerleşmeye başladığı görülmektedir. Bu kapsamda artık, yerel yönetimlerde kurumsal ve ahlaki değerlere bağlı, insancıl, geleceğe dönük, yaratıcı ve girişimci, dinamik, esnek ve rasyonel yönetsel yapıların ve tekniklerin geliştirilip kurumlaştırılması söz konusudur [Yerel Yönetimde Başarının Yolları, 1993: 1-3].

Türkiye’de merkeziyetçi kültürün nüfuz ettiği merkezi yönetim yapısı, gerek dış dünyadaki gerekse içteki toplumsal ve kültürel değişmeler karşısında uyum sorunu ortaya çıkarmaktadır. Buna rağmen, yönetim kültürümüze özellikle geleceğe yönelik olarak, mevcut sorunları tekrar tekrar yeniden üreten statik bir sorun kaynağı olarak görmemek gerekir. Çünkü, yönetim kültürümüzü ortaya çıkaran koşullardaki değişme, onun dinamik özelliğinin bir sonucu olarak yeniden fakat farklı niteliğiyle ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Dönüşümü başlatabilecek en kolay değişiklik ise, yönetim alanında gerçekleştirilecek yeniden yapılanma ile mümkündür. Kamu yönetiminin hem merkezi hem de mahallinde yeniden yapılanmasına ilişkin çözüm arama çabaları da bu nedenle yoğunluk kazanmıştır.

Bu bağlamda, yeniden yapılanma çerçevesinde yerel yönetimlerin ve buna paralel olarak yerel yönetim kültürünün geliştirilmesi, yapısal ve işlevsel boyutta bir takım önlemlerin alınmasını gerektirir.

A. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yeni kamu yönetimi (New Public Management) anlayışı 1980’li yıllardan itibaren özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde, geleneksel kamu yönetimi anlayışının ve uygulamalarının ortaya çıkardığı olumsuzlukları gidermek amacıyla girişilen radikal reform hareketlerinin bir sonucu olarak gelişmeye başlayan düşüncedir.

Bu düşüncenin temeli, girişilen reform hareketlerinin ortak ve birbiriyle uyumlu yönleri olduğu ve dolayısıyla kamu yönetimi pratiğinde yeni bir dönemin başladığı iddiasına dayanmaktadır [Barzelay, 1992: 38; Lynn, 1998: 232]. Yeni anlayışla, kamu kesiminin teorik temelleri, dili ve odak noktası yeniden tanımlanmakta ve genelde geleneksel kamu yönetimi dışındaki literatür ve fikirler kullanılmaktadır. Özellikle özel sektörde geliştirilen yönetime ilişkin teori, bilgi birikimi, teknikler ve yöntemler bu yeni yaklaşımla kamu kesiminde de uygulanmaya başlanmıştır [Boyne, 1996: 680, 692].

Yeni düşüncenin amaçlarının hayata geçirilmesinin temel gereklerinden biri, geleneksel örgüt kültürünün değiştirilmesidir. Politikacılar ve kamu yöneticileri eski varsayımları, değerleri, alışkanlıkları ve uygulamaları bırakmak, özellikle de yerel yöneticiler, çalışanların motivasyonu ve kontrol edilmesi konusunda yeni normlar ve değerler benimsemek durumundadırlar [Burns ve diğerleri, 1994: 104].

Yeni kamu yönetimi düşüncesi, devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve biçimlendirmeye yöneliktir. Ayrıca, devleti asli fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmek, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmeyi hedefler. Bu değişim sürecinden başta yerel yönetimler olmak üzere tüm kamu kurumlarının etkilenmesi kaçınılmazdır [Eryılmaz, 2000: 22].

Yeni yaklaşımda geleneksel kamu yönetimi anlayışının dayandığı katı bürokratik ve kuralcı kamu yönetimi modeli artık geçerliliğini kaybetmektedir. Kamu yönetimindeki sorunun başlıca kaynağı olarak bürokrasi algılanmış ve bürokratik anlayışın değiştirilmesi gereği dile getirilmiştir [Frederickson, 1996: 264; Hughes, 1998: 22].

Ortaya koyduğu ilkeleri açısından Yeni Kamu yönetimi anlayışını dört grupta incelemek mümkündür [Eryılmaz, 2000: 26-28]. Birinci olarak bu anlayış, Max Weber'in bürokrasi modeline karşı çıkar. Weberyen bürokrasi modeli, batıda refahın ve demokrasinin gelişimine önemli katkılar sağlamışsa da değişen şartlar karşısında verimsizliğin, hantallığın, kırtasiyeciliğin kaynağı haline gelmiştir. İkinci olarak, devletin faaliyet alanının küçültülmesini önerir. Üçüncü olarak, performans hedeflerine,

çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına, ve piyasa sistemine vurgu yapmaktadır. Dördüncü olarak, kamu yönetiminin siyasi liderliğin yanında aynı zamanda halka karşı da sorumlu olması gerektiğine vurgu yapar. Siyasi liderlik ile bürokratlar arasında karşılıklı etkileşim de önem kazanmaktadır.

HOOD'a göre [Hood, 1991: 4-5] yeni kamu yönetimini oluşturan temel unsurlar yedi grupta toplanabilir. Bunlar, kamu sektöründe profesyonel yönetimin gelişmesi; açık standartlar ve performans ölçümleri; çıktı kontrolüne artan vurgu, kamu sektöründe birimlerin küçültülmesi, kamu sektöründe rekabeti geliştirmek; yönetim tekniklerinde özel sektör yöntemlerine vurgu; kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tasarruflar. Yeni kamu yönetimi, politika yerine yönetime odaklanmayı, ifade eder. Ayrıca performans, maliyet düşürme, verimlilik, yetkilerin dağıtılması, piyasa, belirli süreli kontratlar, parasal dürtü ve yöneticiler için girişim özgürlüğü temel vurgulardır [Rhodes, 1999: 341].

B. Yönetimin Temsili Niteliğinde Gelişmeler

Demokratik bir toplumun oluşması için merkezî devlet iktidarını sınırlayan bir güç, katılım ve temsilin en iyi gerçekleştirildiği kurumlar olarak tarihin bir döneminden itibaren vazgeçilmez kurumlar haline gelen [Görmez, 1997: 9] yerel yönetimlerin yerel demokrasiye olan katkıları, merkeziyetçi kültür olgusu karşısında fazla gelişmemiştir.

Günümüzde demokratik toplumun oluşmasında özerkliği sağlanmış yerel yönetimler önemli bir araç niteliğindedir. Nitekim Avrupa Konseyi 1957 yılındaki toplantısında buna önem vererek yerel yönetimlerin özerkliği konusunda beş boyut saptamıştır. Bunlar; yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi; yerel yaşamın partiler üstü niteliğinin korunması; merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki denetim ilişkisinin bağımsız yargı organlarınca yerine getirilmesi; yerel yönetimlerin mali özgürlüğünün sağlanması ve son olarak da yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilincinin geliştirilmesidir [Tekeli, 1983: 4].

Kamu yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) çalışmalarında elde edilen bulgularda da ifade edildiği üzere, yerel yönetim kurumunun temelinde yerel demokrasi değerleri bulunmaktadır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda kendi-kendilerini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir [Yalçındağ, 1991: 124].

Katılım, demokrasinin vazgeçilmez bir gereği olarak yerel yönetimler için oldukça önemlidir. Çünkü yerel yönetimlerde demokrasinin gerçekleştirilmesi yalnızca seçilmiş görevlilerin etkinliğinin artırılması ve çalışma koşullarının düzeltilmesi ile sağlanamaz. Hem seçilmiş görevlileri yönlendirme ve denetleme, hem de atanmış görevlilerin oluşturduğu yönetim aygıtının işleyişine katılma ve onu denetleme biçiminde olmalıdır [Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları, 1993: 19].

Yerel demokrasi açısından katılımın sağlanması hususunda Türk siyasal sisteminde ve belediye politikalarında değişik uygulamalar göze çarpmaktadır. Sistem, yerel siyasal önderlerin (Belediye Başkanları, Belediye Meclis üyeleri) seçildiği (her beş yılda bir) siyasal ve yönetsel organların (Belediye Meclisleri, Belediye Encümenleri) yenilediği ve bir dereceye kadar meşruiyet sağlandığı ölçüde işlev görmektedir. Ancak ara danışma mekanizmalarının ve bilgi ve sorumluluğun paylaşıldığı platformların bulunmayışı yurttaşların hoşnutsuzluğuna ve tepkisine ardından da denetleyemediği kentsel değişimler karşısında yabancılaşmasına yol açmaktadır [Göymen, 1993: 73].

Yerel yönetimlerin temelini oluşturan demokratik değerler hizmet anlayışının özünü oluşturan kurumsal ve ahlaki değerlerle bütünleşerek, yerel yönetim kültürünün temellerini oluşturmakta ve tüm personelin hedef ve davranışları açısından yönlendirici ilkeler ve ortak bir yön duygusu sağlamaktadır [Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları, 1993: 36].

Yerel yönetimlerin özünde “özgürlük”, “katılım”, “etkinlik” değerlerinin bulunduğu genel olarak kabul edilen bir görüştür [Sharpe, dan aktaran Keleş, 1994: 40]. Buna karşılık GÜLER, bu değerlerin liberal yaklaşımın bir ürünü olduğunu ancak üzerinde yükseldiği değerleri tutarlı ve geçerli bir bütün haline dönüştüremediğini

söyler. Özgürlük ilkesinin, yerel topluluğun “ortak ürettiklerini, ortak ve özgür karar alarak tüketmek” biçimindeki tanımlamayı pek kabul görmeyen ve bu konudaki bulanık açıklamaların ardından varılan noktanın “özgürlük ilkesi”nin en az inandırıcı olanı olduğunu söyler. Etkinlik ilkesinin ise, yerel özgürlük ve demokrasiyi destekleyecek türde “güçlü bir yerel yönetim” sisteminin gerekliliği yerine tam karşıtı haline dönüştüğünü etkinlikte merkezi yönetime kayan ağırlığın katılma ilkesini de sarstığını belirtir. Buna rağmen bu değerlerin geçerliliğine olan inancın sürmesini “gelenek motifi”ne bağlamaktadır [GÜLER, 1992: 16-19]. Bunlara özerklik ve yeniden paylaşım değerlerini de ilave etmek gerekir. Bu değerlerin anlamlı olabilmesi için, belirli bir etik temele ihtiyaç vardır.

Yerel yönetimlerde kurumsal ve ahlaki değerlerin belirlenip yerleştirilmesinde en önemli rol ve sorumluluk üst yönetim kademesindedir. Üst düzey yöneticiler değerleri vurgulayarak personeli motive etme olanağına sahiptirler. Kararların ve yapılan işlerin temel değerlerce yönlendirilmesi personelin kurumsal uyumu açısından da önem taşımaktadır [Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları, 1993: 36].

Günümüzde yerel yönetimlere ilişkin, temel değerleri belirlemek ve çalışma ahlakı kurallarını geliştirmek ve yerleştirmek amacıyla yazılı metinler hazırlanmakta ve bunların uygulanmasını sağlamaya yönelik mekanizmalar geliştirilmektedir. Uluslar arası ölçekte yerel yönetimlerin temel değerlerini ve ahlak ilkelerini ortaya koyan belgeler, Uluslararası Kent Yönetimleri Birliği (ICMA) tarafından 1924 yılında geliştirilen ve halen geçerliliğini koruyan “Ahlâk Şartı”, Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) tarafından geliştirilen ve 1985 yılında 27. Dünya Yerel Yönetimler Kongresinde kabul edilen “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi”; bu bildirgeye dayalı olarak Avrupa Konseyi tarafından 1988 yılında geliştirilen ve T.C. hükümetince de onaylanan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” önemli bir yere sahiptir [a.g.e.: 39].

Yerel yönetimlerin kurumsal değer ve etik ilkelerini geliştirip, pratiğe geçirmeleri, muhatap oldukları vatandaşlarla ilişkilerinde “iyi yönetim” imajına sağlayacağı katkı

dolayısıyla temsili nitelikleri açısından önem taşımaktadır. Ülkemizde bu yöndeki gelişmelere bakıldığında henüz olması gereken düzeye gelinmediği görülmektedir.

Nitekim, TESEV'in 21 Ekim-9 Kasım 1999 tarihleri arasında yapılan anketinde [Adaman/Çarkoğlu, 2000: 41], “kişilere yaşadıkları çevreye ait sorunların çözümünde hangi kurumun/kişinin çıkarlarını en iyi temsil ettiği” sorulmuştur. Burada, şıklar olarak, belediye başkanı, merkezi hükümet, belediye meclisi, muhtarlar, yerel dini liderler dışında “hiçbiri” de eklenmiştir—böylelikle eğer kişi çıkarının temsil edilmediği fikrindeyse bu seçeneğe yönelebilmesine imkan tanınmıştır. Cevaplayanların yarıya yakını (%42'si) “hiçbiri” şikkına yönelmişlerdir. Belediye başkanı %23, muhtarlar ise %22'lik oranla çıkarların en iyi temsil edildiği kişiler olarak ön plana çıkmış; diğer seçeneklerin ise kayda değer oranlara ulaşmadığı gözlenmiştir. Merkezi hükümetin yaşanan çevreye ait sorunları çözümede kişilerin çıkarını temsil eden bir kurum olarak ancak %4 gibi ufak bir kitle tarafından görülüyor olması kayda değerdir.

C. Piyasa Sisteminin Artan Rolü

Kamu yönetimi anlayışında yaşanan dönüşümle piyasanın odağa yerleştirildiği bir görünüm ve kamu hizmeti anlayışında da piyasa kavramın merkeze alınması sözkonusu olmuştur. Kısaca, yeni kamu hizmeti anlayışı, özel sektörün kâr/maliyet anlayışının kamu sektörüne uygulanmasıdır [Austin, 1998: 14-15]. Bundan böyle kamu sektörü, özel bir sektör gibi verimli ve etkili çalışmayı, fayda maliyet hesabını, buna uygun fiyatlandırmayı ve müşterileri tatmini ile yükümlüdür. Hizmetlerin iyi bir şekilde sunulup sunulmadığının denetiminde müşteriler baş rodedir.

Gelinen noktada, devletin büyük verimsiz ve hantal bir görünüme bürünmesi dolayısıyla yeni anlayış, küçük ama güçlü bir devleti amaçlamaktadır. Bunun için piyasa mekanizmasının işletilmesi yani kamu sektörünün rekabete açılması gerekmektedir. Bu bağlamda en başta gelen yöntem özelleştirmedir.

Özelleştirmeye, kamu hizmetlerinin piyasa düzeni içinde işleyen “topluma” devredilmesi istenmektedir. Bu hizmetler, yalnızca ekonomik içeriğe sahip değildir.

Aksine, bu kavram özellikle eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, altyapı gibi toplumsal tüketim nitelikli devlet faaliyetlerini de kapsar. Öte yandan 'topluma' devredilemeyen yetkiler yerel yönetimlere ve gönüllü kuruluşlara devredilmeli, bunların gerçekleştirilmesinde toplumun doğrudan söz sahibi olması sağlanmalıdır [Güler, 1996: 52].

Özelleştirme ile, ekonomik gücün devletten, topluma, ferde geçmesi, birey ve sosyal grupların özgürce örgütlenebilmelerini ve siyasi karar mekanizmalarına etki edebilmelerini mümkün hale getireceği ileri sürülmektedir. Bu açıdan özelleştirme, siyasi alanda demokratikleşmeyi sağlama araçlarından biri olarak görülmektedir [Ersöz, 2001: 32-33].

Piyasa mekanizmasına yönelişle birlikte, özellikle hizmetlerin özelleştirilmesinin, verimliliği ve müşteriye karşı sorumluluğu arttırdığı iddiası, yerel yönetimlerde, piyasa yöntemlerini taklit etme, uygulamalarında özel sektör yaklaşımlarını benimseme gibi bir rol yüklemektedir [Kartal, 2000: 61].

Kentsel hizmetlerin sağlanmasında özel sektör uygulamalarından yararlanılması şu gerekçelerle açıklanmaktadır: Hizmet maliyetlerini düşürebilir, yerel yönetimlerin mali ve idari yükünü hafifletebilir, belediyelerin yetersiz kaldığı hizmetlerin sunulmasında kolaylık sağlayabilir, rekabet sayesinde etkinlik ve verimlilik artabilir, yeni iş olanaklarının yaratılması ve girişimciliğin teşvik edilmesiyle kentsel ekonomik gelişme hızlanabilir [Emrealp/Horgan, 1993: 14-16].

Özelleştirme uygulamalarında ihale, imtiyaz, pazar, tahsis, sübvansiyon, kupon, vergi teşviki, yap-işlet devret, götürü, kiralama, gönüllü hizmetler, kendi kendine hizmet, sözleşme, idarenin hizmet satması gibi değişik yöntemler kullanılabilir.

Ülkemizde, özelleştirme uygulamalarının, dünya ölçeğinde piyasa mekanizmasındaki gelişmelere paralel olarak, 1980'den sonra yoğunlukla gündeme geldiği görülmektedir. Gerçi 1580 sayılı Belediye Kanunu ile imtiyaz, kiralama ve ihale yönteminin uygulanma imkanı belediyelere verilmiş ise de, 1930-1950 döneminde, tek parti

rejiminin ekonomik olarak devletçi ve merkeziyetçi yönetim anlayışının belirleyiciliğinde sözkonusu yöntemlere uzak durulmuştur. 1950-1960 döneminde, yönetimde liberal anlayışın etkisiyle ihale yöntemi yoğun olarak kullanılmıştır. 1970'li yıllarda ise, belediyelerde sosyal demokrat anlayışın uygulamaya yansımaları ile, ihale yönteminin yerini genellikle emanet yöntemi almış ve belediyelerin kendi inşaat malzemelerini kendilerinin üretmesi sözkonusu olmuştur [Köksal, 1993: 128-129; Güler, 1998: 219; Ersöz, 2001: 44-45].

Ülke çapında özelleştirmenin yaygınlık düzeyini ve etkinliğini ölçmek üzere Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi tarafından 1997 yılında yapılan bir çalışmaya göre, (2833 belediyeye soru formu gönderilmekle birlikte 462 (16,4) belediye tarafından cevaplanmıştır) Türkiye'deki belediye hizmetlerinin çok büyük bir bölümünün bizzat bu kurumlar tarafından üstlenildiği ve kendi işçileri eliyle yerine getirildiği ortaya konmuştur. Buna göre, mali işlerin % 99,2, temizlik işlerinin % 93,1, su denetiminin % 97, 5, bayındırlık işlerinin % 88,8 ve ulaştırma işlerinin % 83,6'sını bizzat kendi işçileri eliyle yürütürken, iktisadi-ticari işletmelerin yarıya yakını özel sektöre ihale edilmektedir. Bu konuda büyük ölçüde (% 28) kira sözleşmesi türü kullanılmakta olup, bunun % 9,5'lu payı ile işletme devri sözleşmeleri izlenmektedir. Anketten çıkan bir sonuç da, bölgesel gelişme farklarının belediyelerin özelleştirme kararlarında etkili olmadığıdır. Ülkenin tüm bölgelerinde benzer uygulama oranları ortaya çıkmaktadır [YYAEM, 1998: 89-103; Ersöz, 2001: 46-48].

Dünyanın bir çok ülkesinde kamu sektörünün küçültülmesi ve hizmetlerde etkinlik ve verimlilik açısından, piyasa sisteminin artan bir rolü olduğu görülmektedir. Ne var ki, ülkemiz yerel yönetimi sisteminde, daha çok yeniden yapılanmaya ilişkin değerlendirme ve önerilerde yoğunlukla gündeme gelmesine karşın, yapılan araştırmalardan anlaşıldığına göre, piyasa sistemine ilişkin uygulamalardan yeterince yararlanılmadığı gözlenmektedir. Mevcut uygulamalar açısından piyasa sistemi yöntemlerinin başarısını ölçen genel bir bilgi mevcut değilse de, bu yöntemler sayesinde bazı yerel hizmetlerin daha kaliteli ve ucuza sağlandığına dair belediye örneklerine rastlamak mümkündür.

D. İşletme Yönetiminin Yerel Yönetimlere Etkileri

Yerel yönetimler üzerinde her geçen gün daha da artan mali sıkıntılar, klasik hizmet metotları yerine ucuz, yeterli ve kaliteli hizmet üretme konusunda yeni arayışlar içerisine girilmesine neden olmuştur. Klasik yönetim anlayışından yeni yönetim yaklaşımlarına doğru gerçekleşen bu yönelişin çıkış noktasını işletme disiplininin rasyonel yöntemleri ve piyasa sistemine doğru ilginin giderek artması oluşturmuştur.

Kamu yönetimi anlayışındaki bu çağdaş gelişmeler ışığında, işletme yönetiminin deneyimlerinden büyük ölçüde istifade edilerek klasik anlayışın olumsuzluklarını giderme konusunda önemli ölçüde mesafe katedilmiştir. Değişen ve gittikçe artan toplumsal beklentilere, doğru ve kaliteli hizmetle yanıt verebilmek için yerel yönetimler, anlayış, yapı, personel, amaç ve işlevlerindeki gelişmeler çerçevesinde toptan bir yeniden yapılanma ihtiyacı ile karşı karşıya kalmıştır. Bu kapsamda kullanılan belli başlı yönetim usulleri; “performans yönetimi”, stratejik planlama”, “kriz yönetimi”, “proje yönetimi”, mali yönetim”, “insan kaynakları yönetimi”, “toplam kalite yönetimi”, “amaçlara göre yönetim” olarak inceleyebilir.

1. Performans Yönetimi

Performans yönetimi, “planlarda belirlenen sınırlar içinde, sistemi hedeflenen performans seviyesine ulaştırmanın araçlarından birisidir.” Diğer bir tanımla, “bir sistemi oluşturan tüm değişkenlerin davranışlarını önceden belirlenmiş hedef ve amaçlara yönelik planlar çerçevesinde yönlendiren bir süreçtir” [Songur, 1995: 30].

Performans yönetimi kavramı, görevlilerin sorumluluğunun sadece fonların ve kaynakların kullanımında yasalara ve kurallara uymalarından ibaret olmadığı, bunun yanında fon ve kaynakların gereksiz, verimsiz ve savurgan kullanılmasından kaçınmak ve amaçlara ulaşmak için gerekli önlemleri almak olduğunu esas alır. Yani, ne yapılması gerektiğini, yapılması gereken işten kimin sorumlu bulunduğunu ve öngörülen çıktı ve maliyetler karşısında gerçekleşen çıktı ve maliyetlerin ne olduğunu belirtir. Bu da işin ölçülmesini gerektirir [Falay, 1995: 49-50]..

Yönetim anlayışındaki değişmelere bağlı olarak performans anlayış ve kriterlerinde de değişmeler olmuştur. Nitekim önceleri, en düşük maliyet en yüksek üretim ve dolayısı ile kâr iken, zamanla günümüz rekabet ortamının gereği olarak müşterinin tatmini, kalite, yenilik vb. değişik ölçütlere ağırlık verilmiştir. Ancak performans bakımından değişmeyen ve önemini yitirmeyen ekonomik performans anlayışıdır. İster kar amaçlı olsun ister sosyal amaçlı olsun kuruluşlar varlıklarını devam ettirebilmek için ekonomik performanslarını sürdürmek durumundadırlar. Performans anlayışının gelişim sürecinde ikinci önemli boyut da verimliliklerdir. Yönetimin çabalarını maliyet ve girdilerden yararlanma düzeyi (verim) üzerinde yoğunlaştırmıştır. İlk dönemlerde özellikle işgücü ve malzeme gibi üretim kaynaklarının kullanımında yoğunlaşan verimlilik artışları giderek sermaye ve enerji kaynaklarına yönelmiştir [Songur, 1995: 8-9].

Önemli maliyet ve çabayı gerektiren performans ölçümünde uygun standartlar geliştirmek, veri toplamak, bilgileri işlemek, tahlil etmek ve toplanan bilgiyi hazırlanan standartlara yerleştirmek, ölçüm raporları hazırlayıp ilgili yerlere göndermek ve bu raporları okuyup yorumlamak şeklinde aşamalar bulunmaktadır [a.g.e.: 12]. Performans ölçümünün olmadığı yerlerde başarı veya başarısızlığı tespit etmek oldukça zordur. Ayrıca yapılan değerlendirmeler nesnel ölçülere göre değil, daha çok siyasi kararlara göre yapılır. Sonuçların ölçülmesine, başarı ve başarısızlığın tanımlanmasına yönetimin kendini düzeltmesine ve hatalarından ders almasına yardımcı olur [Osborne-Gaebler, 1993: 150].

Kamu yönetiminde performans ölçümünün üç önemli unsuru vardır. Bunlar karar oluşturmak, sorumluluk mekanizmasını geliştirmek (kontrol) ve kamu hizmetlerinin performansını yükseltmektir [Songur, 1995: 12].

Kamu yönetiminde performans ölçümü, siyasal iktidarı ve bakanları parlamentoya ve seçmenlere karşı; kamu görevlilerini siyasal iktidara, vergi verenlere ve bireylere karşı; kamu hizmeti gören birimleri hizmet ettikleri kişilere karşı; kamu kurumlarını, üst düzey yöneticilerini atayanlara karşı; alt düzey yönetici ve personeli üstlerine karşı; kamu hizmeti gören kurumları bu hizmeti finanse eden kişi ve kurumlara karşı sorumlu

tutulmalarını ve hesap vermelerini sağlar [a.g.e.: 13]. Kamu kesiminde performans ölçümü yapmak oldukça zordur. Kamu çalışanları için büyük kültürel değişimi gerektirir. Yeterli performans göstergeleri ve ölçülerinin oluşturulmasında ciddi sorunlar vardır. Mevcut çeşitli ölçüm yöntemlerinden hangisinin daha başarılı olacağını tesbit etmek kolay değildir. Yapılacak ölçüm, müşteri memnuniyetini, hizmet standartlarını ve karşılaştırma yaparak dış kriterlere uymayı içermektedir. Tüm bunlara bakıldığında olayın oldukça kompleks olduğu görülmektedir. Bu nedenle kamu kesiminde uygulanabilir performans yönetim sisteminin oluşturulması uzun dönemli bir proje çalışmasını gerektirmektedir [Minogue, 2000].

Performans ölçümünde müşteri memnuniyetinde politik tercihler, kişisel beklentilerdeki farklılık, sunulan hizmetin niteliği gibi faktörler etkili olmaktadır. Buna rağmen çeşitli yöntemler kullanılarak ölçüm yapılabilir. Nitekim, işyükü kayıtları, mali analiz, şikayet kayıtları, topluluk ve kullanıcı anketleri, geniş katımlı toplantılar, hizmetlerde uzman kişilerin görüş ve değerlendirmeleri ölçüm yöntemlerinden bazılarıdır [Adaman/Çarkoğlu, 2000: 180].

Performans denetimi, üç yönlü olarak çalışır: 1- Önleyici Denetim: Sürecin işleyişi sırasında yapılır ve geri bildirimden de yararlanarak geleceğe yönelik tedbirlerin zaman geçirilmeden alınmasını sağlar. 2- Özendirici Denetim: Genellikle performans ölçümlerinin değerlendirilmesinden sonra bazen de daha önceden tahmini yöntemlerle yapılır. Performans plan ve hedefleri (neyin nasıl yapılacağı) ve sonuçları tüm çalışanlara bildirilerek özendirilmeleri ve ödüllendirilerek motive edilmeleri sağlanır. 3- Düzeltici Denetim: Performans değerlendirmelerinden sonra düzeltilmesi gereken alanların belirlenmesinde kullanılır. Geri bildirimden yararlanır [Songur, 1995: 31].

Günümüzde henüz yeni bir anlayışı ve uygulama alanını yansıtan performans yönetimi ve denetimi ne merkezi yönetimde ne de yerel yönetimlerde temel özellikleriyle uygulanmamaktadır. Oysa, performans ölçümünün ana amacı halka daha iyi hizmet götürmektir. Performans ölçümünün kullanımı, kısıtlı mali kaynaklar içindeki yerel yönetimler için daha da önem taşımaktadır. Çünkü, iyi performans yerel yönetimlerde mali imkanları arttırıcı bir etki yapacaktır. Performans ölçümü için bilgi birikimi ve

teknolojiden çok değişik faaliyet alanlarında hangi kriterlere göre performans değerlendirmelerinin yapılacağı ve bu kriterlerin nasıl oluşturulacağı daha anlamlıdır. Bunu belirleyecek olan ise yerel yönetimin koşullarına en uygun pratiklerdir. Yerel yönetimler halkla aralarındaki iletişimin kalitesini ve halkın talep ve beklentilerini karşılayıp karşılamadıklarını sürekli ölçerek performanslarını devamlı belli bir düzeyin üzerinde tutma çabası içine girmeleri gerekmektedir.

Günümüz Türkiye'sinde, performans ölçümü üzerine hemen hemen hiç bir entellektüel yatırım yapılmamıştır. Performans ölçüm çalışmaları için gerek yerel, gerek merkezi hükümetler (ve gerek sivil toplum kuruluşları) düzeyinde pek bir kararlılık görülmemektedir. Seçimlere katılım dışında, kamu yönetimlerinin hizmetlerini ıslah edici bir yapı da sözkonusu değildir. Seçimden seçime seçmen karşısında değerlendirilen politikacıların gerek yerel gerek merkezi yönetimlerde halkın beklenti ve taleplerine tatmin edici hizmetlerle cevap vermemesi durumunda siyasi kariyerinde önemli bir değişiklik bile olmamaktadır. Siyaset her iki düzeyde de kitlesel hizmet performansı temelinde değil, kişiselleşmiş patronaj ağları çerçevesinde yapılagelmiştir [Adaman/Çarkoğlu, 2000: 165].

TESEV'in anket çalışmasında [Adaman/Çarkoğlu, 2000: 50-51], gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerin verdikleri hizmetlere yönelik olarak halkın genel memnuniyet dereceleri ölçülmeye çalışılmıştır. Elde edilen sonuçlar aynı zamanda söz konusu yönetimlerin performanslarını sergileyen bir anlam taşımaktadır.

Tablo- 2: Merkezi ve Yerel Yönetim Hizmetlerinden Genel Memnuniyet		
	YEREL	MERKEZİ
Vatandaşın sorunlarını çözmek için ne derece gayret	4,4	2,9
Hizmet götürülen vatandaşlara karşı ne derece güleryüzlü	4,4	3,0
Hizmet götürülen vatandaşlara ne derece eşit ve hakça	3,8	2,6
Hizmet götürülürken ne derece dikkatli olup, hata yapmamaya	4,1	2,8
Hizmet götürülürken yapılan yanlışları ne derece düzeltmeye	4,0	2,7
Kaynaklar ne derece verimli kullanılıyor?	4,4	3,0
Çalışan yöneticiler ne derece dürüst?	4,0	2,8
Alınan kararlar vatandaşların çıkarlarını ne derece yansıtıyor?	4,0	2,8
ORTALAMA	4,1	2,8

Görüldüğü gibi, gerek yerel gerek merkezi hükümetlerin aldıkları puanlar 10 üzerinden 5'in altındadır. Ortalamalarına baktığımızda, yerel yönetimler 4.1 puan alırken, merkezi hükümetin 2.8 puanda kaldığı gözlenmektedir.

TESEV'in 21 Ekim-9 Kasım 1999 tarihleri arasında yapılan anket çalışmasında, kurumlar açısından (Tapu daireleri, Belediye ve bağlı kurumları, Devlet hastaneleri, Trafik polisi, Trafik dışı polisler, Mahkemeler/Hukuk sistemi, İlk-orta öğretim kurumları, Gümrük, Vergi daireleri/Maliyeciler, Silahlı Kuvvetler) hizmet memnuniyeti öğrenilmeye çalışılmış ve bu amaçla hanehalkından 0 ile 10 arası bir not vererek değerlendirmesi istenmiştir: Buna göre elde edilen sonuçta, değerlendirilmeye sunulan kurumlar içerisinde Silahlı Kuvvetler, ilk-orta öğretim ve mahkemeler/hukuk sistemi dışında kalan kurumların verdiği hizmetten halkın memnuniyeti ortalama 5'in altındadır ve memnun olmayanların oranı memnun olanların oranından fazladır. Trafik polisi, vergi daireleri/maliyeciler ve gümrük kurumlarının hizmetlerinden memnun olmayanların toplam görüşülenlerin yarısından fazlasını oluşturması da önemli bir saptamadır [Adaman/Çarkoğlu/Şenatalar, 2001: 49].

2. Stratejik Planlama

Son yıllarda işletmecilik literatüründe ve özellikle yönetim ve karar teorilerinde strateji kavramı, oldukça önemli bir yere sahip olmaya başlamıştır. Strateji kelime anlamıyla "sevketme, yöneltme, gönderme, götürme ve gütme" demektir. Kelime ilk olarak askeri alanda kullanılmıştır. Bir savaşta kazanmak için yapılacak askeri hareketin planlanması ve yürütülmesi bilimidir. 20. Yüzyılın başında askeri bir kavram olarak Türkçe'mize giren strateji kelimesi, düşmanın ne yapabileceği ve ya ne yapamayacağını belirleyerek buna göre genel bir plan yapmak, kendi güçlerini yerleştirerek gerektiğinde harekete geçirmek demektir [Dinçer, 1998a: 15].

"Strateji, çok yönlü amaçlara ulaşmak üzere kaynakların üstüne önemle gitmek ve harekete geçmek için yapılmış genel programlardır. Bir organizasyonun amaç programları, bunlardaki değişiklikler, kaynakların bu amaçlara erişmek için kullanılması, kâr yönetimi politikaları, temel uzun dönemli amaçların belirlenmesi,

faaliyetlerin bunlara adapte edilmesi ve gerekli kaynakların dağıtılması, işte tüm bu süreç ve faaliyetler” stratejiyi oluşturur” [Dyson, 1990, 18].

Strateji amaç tayini ile ilgili olduğuna göre, stratejiye sahip olmayan bir işletme amaçlarını açıkça ve kesin olarak saptayamaz, amaç saptamak için gerekli hesapları yapamaz ve böylece yeni girişimlerine öncü olacak kurallardan yoksun kalır. Ayrıca, stratejinin bulunmadığı işletmelerde kaynaklar etkin ve verimli kullanılamazlar. Çünkü malî ve beşerî güçleri veya kaynakları ekonomik biçimde kullanacak derinliğine bir stratejik analiz yapılmamaktadır [Ansoff, 1971, 85-86’den aktaran, Eren, 1979: 18-29].

Strateji uygulama süreci ise şunlardan oluşur: Belirlenen stratejiye uygun organizasyon yapısının oluşturulması; amaçlara ulaşmak için bütçe, operasyon planı, motivasyon sistemi oluşturulması; belirlenen stratejinin amaçlara hizmet edip etmediğinin denetlenmesi [Byars, 1992: 5].

Stratejik planlama ve stratejik yönetimden ise, yeni bir planlama ve yönetim anlayışı olarak özel sektörden sonra kamu kurumları tarafından da değişime ayak uydurmak, kıt kaynakları optimum olarak kullanmak, yönetimde etkinliği sağlamak için yararlanılmaya başlanmıştır [Yüksel, 2002: 35].

Yerel yönetimlerde stratejik planlamayı gerekli kılan nedenler arasında; hızlı kentleşme ve ortaya çıkardığı sorunlar, demokratikleşme eğilimleri, kamu hizmetlerinde yerelleşme eğilimleri, yaşanabilir ve sürdürülebilir bir çevre konusundaki yeni yaklaşımlar yer almaktadır [Yüksel, 2002: 36].

Yerel yönetimlerde stratejik planlama yaklaşımını geliştirmek, yerel yönetimin görev anlayışı ile hedefleri arasında ilişki kurulmasını ve değişen ihtiyaçlar karşısında hizmet ve kaynakların belirleyiciliğinde temel stratejilerin yeniden değerlendirilmesine imkan verir. Ayrıca, beldenin sağlıklı ve planlı gelişmesi, yerel hizmetlerin düzenli ve kaliteli sağlanması, kalkınma ve mekansal planların ve geliştirilme stratejilerinin bütünleştirilmesine yönelik katkı sağlar. Geleceğe dönük uzun vadeli bir yaklaşıma dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesinde işlev görür [Emrealp/Yıldırım, 1993: 44].

Ülkemizde yerel yönetimler, gittikçe büyüyen sorunların altından kalkacak güçte değillerdir. İdari bakımdan özerkliklerinin, merkezde toplanan yetkiler ve vesayet ilişkisi dolayısıyla zedelenmesi yanında mali özerklikten yoksun oldukları da bir gerçektir. Mali kaynaklarından personel harcamalarına ayrılabilen oran konusunda %30'luk yasal sınır bulunmakla birlikte uygulamada değişik yöntemlerle buna uyulmamakta ve kaynakların önemli bir bölümü personel harcamalarına gitmektedir. Belediyelerin gelirleri hızla büyüyen kentsel nüfusa oranla oldukça yetersiz kalmış, aynı oranda bir artış göstermemiştir. Böyle bir ortamda stratejik planlama yapma gereği daha çok öne çıkmaktadır.

Belediyelerde yönetimler yeniden seçilebilmek için, mevcut kıt kaynakları etkin ve verimli bir yönetimle hizmet önceliklerine göre kullanmak çabası içerisine girmekte ve yeni yöntem ve gelişmelere açık durmaktadırlar [Yüksel, 2002: 40]. Bu noktada stratejik planlama ve yönetimin en etkin kararların alınmasında ve verimlilikle yürütülmesinde, sonuçta da halkın yönetim karşısındaki tutumunun olumlu hale dönüştürülmesinde önemli bir katkı sağlanacaktır. Zaten ülkemizde yerel yönetimlerin içinde bulunduğu zor şartlar, mecburen yönetimleri icraatlerinde öncelik tespiti noktasında stratejik kararlar almaya itmektir. Bu kararların profesyonel bir yönetim anlayışıyla ve kısa vadeli hedefler yerine uzun vadeli olarak planlanması durumunda, bundan “sürdürülebilir ve yaşanabilir yerleşim” oluşturma açısından mevcut vatandaşlar ve gelecek nesiller olumlu yönde etkilenecektir.

3. Kriz Yönetimi

Krize yönetim problemi olarak bakıldığında kısaca; beklenemeyen, önceden sezilemeyen, çabuk ve acele cevap verilmesi gereken, örgütün önleme ve uyum mekanizmalarını yetersiz hale getirerek mevcut değerlerini, amaçlarını ve varsayımlarını tehdit eden gerilim durumudur [Dinçer, 1998a: 385].

Günümüzde artık yerel yönetimler buldukları coğrafi konum, jeolojik yapı, çevre koşullarından doğan her türlü doğal ve yapay krizlere karşı duyarlı olmak zorundadırlar. Bunun yanı sıra sanayileşme ve hızlı kentleşme nedeniyle gittikçe daha büyük nüfusları barındıran şehirlerde insanların toplu yaşam koşullarını sağlıklı

tutabilmek, olası çıkabilecek büyük sorunlar karşısında aciz kalmamak için önceden en kötü ihtimalleri değerlendirerek ve yapılacak proje ve hizmetlerde bu ihtimaller de göz önünde tutularak adım atmak durumundadırlar. Çünkü çıkabilecek her hangi bir kriz karşısında önceden alınmış tedbirler ve planlar olmazsa organizasyonsuzluk, koordinasyonsuzluk, ekonomik acizyet, zaman kaybı vb. olumsuzluklar ortaya çıkan felaketin sonuçlarının daha da ağılaşmasına neden olabilir.

Şunu belirtmek gerekir ki, kriz olasılığını bütünüyle engelleyecek bir yöntem yoktur. Bir kriz zamanı iyi yöneticilik demek, duruma neden olan etkenleri soğukkanlılıkla saptamak, uzun vadede sorun çıkarmayacak düzeltici önlemler almak, gelecekte çıkması muhtemel bir krize karşı esnek, acil durum planı yapmak demektir [Tack, 1994: 91].

Bu nedenle yerel yönetimler kendi sorumluluk bölgelerinde her türlü afete yönelik özel senaryolar üreterek planlar, düzenlemeler yapmalı ve tatbikatlarla kendi yönetimlerinin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ve belde halkının hazırlıklı olmasını sağlamalıdır. Nitekim, yaşanan büyük deprem felaketinden sonra jeolojik risk taşıyan bir çok belediye bu yönde düzenlemelere girişmiş, birimler oluşturmuş, muhtemel senaryolara göre tatbikatlar yapılmaya başlanmıştır. Bunun yanısıra inşaat yapılacak arsaların belirlenmesi, verilecek ruhsatların standardizasyonu, bu konudaki denetimler, bir deprem felaketi karşısında ulaşım ağının ve yapılarının durumu gibi konularda daha duyarlı olunmaya başlanmıştır. Ne yazık ki ülkemizde bir çok alt yapıya yönelik hizmetin yapılması esnasında düşünülmeyen bu durumlar ortaya çıkan felaketlerden sonra gündeme gelmektedir. Bu da ekonomik kaynakların verimsiz kullanımına neden olmaktadır.

Diğer taraftan, sanayileşme ve kentleşmeye bağlı olarak giderek artan en önemli sorunların başında çevre sorunları gelmektedir. Bu sorunlar karşısında kamu oyunun artan duyarlılığı yerel yönetimleri bu sorunların üstesinden gelebilmek ya da en azından hafifletebilmek için çeşitli önlemler almak durumunda bırakmaktadır [Emrealp, 1993a: 9]. İlgili düzenlemelerde de zaten bu konuda yerel yönetimlere pek çok görev

verilmiştir. Ancak oluşturulan kriz planları ve projeler görevlerde etkinliğin artırılmasına ve çözüme kolay ulaşmada yararlı olacaktır.

Çevre koşullarının sürekli değiştiği durumlarda bu değişime mekanik örgüt yapılarının uyum sağlaması zordur. Bu nedenle mekanik yapılar krize son derece açıktırlar. Krize kolay cevap verebilmek açısından, örgüt yapısında değişime paralel olarak mekanikten organige doğru geçiş yapılmalıdır. Bu açıdan resmi yetkiden daha çok uzmanlığın önemli olduğu, dış çevreyle ilgili ilişkilerin birçok kişi tarafından yürütüldüğü, davranış esnekliği olan ve çatışmaları yönetebilen bir örgüt yapısının ve buna uygun açık bir kültürün geliştirilmesi gerekir [Tack, 1994: 90].

Ülkemizde idari yapı ve yönetiminin bir gereği olarak afetlerde koordinasyonun sağlanmasından ve çalışmaların yürütülmesinden genelde mahallin en büyük mülki amiri sıfatını taşıyan kişi sorumlu olmaktadır. Felaketin büyüklüğüne göre koordinatör vali ve/veya merkezi düzeyde başbakanlık kriz masası da sorumlu olabilmektedir. Ancak yerel düzeyde halkın asıl beklentisinin ve yöneldiği kişinin belediye başkanı olduğunun göz önünde tutulması gerekir. Bu nedenle, belediyenin böyle olaylar karşısında alacağı önlemleri içeren bir kriz planına ve kriz yönetim bilgisine ihtiyacı vardır [Emrealp, 1993a: 15].

Böyle bir planın, yerel yönetimlerin sorumluluk alanları içerisinde veya çevrelerinde ortaya çıkabilecek her türlü doğal ve yapay kriz karşısında, krizin türüne ve boyutuna bağlı olarak uygulanabilecek acil önlemleri içeren esnek bir yapıda hazırlamaları gerekir [Emrealp, 1993a: 17]. İki yönlü olarak ortaya çıkan kriz planlamasında bir yandan durumun tekrarlanmaması için önlemler alınırken, diğer yandan, beklenmeyen bir sorun ortaya çıktığında derhal uygulanacak işlemler saptanır. Planlama aşamasında çoğu kez aşırı planlama gibi bir hataya düşülerek hiçbir zaman gerçekleşmeyecek durumlar için ayrıntılı planlar, yöntemler geliştirir. Ancak, krize karşı planlama geniş tutulduğunda, sonuç beklenenin tersine, verimsiz olmaktadır [Tack, 1994: 85].

Etkili bir kriz yönetiminde dikkat edilmesi gereken konuların başında, krizin meydana gelmesinden önce yapılacak ön hazırlıkların tamamlanması gelir. Ön hazırlıklar; sabit

tesislerin, ulaşım ağının, hava kirliliğinin, krize dönüşebilecek olayların, personel ve ekipmanın, sağlık kuruluşları ve gönüllü kuruluşların envanterlerinin çıkarılmasını içerir. İkinci aşamada; kriz yönetim planı somut görev sorumluluğu üstlenen her birim ya da kişinin hazırlığına katılımını sağlayacak, görev ve sorumluluk tanımlamaları netleştirilerek, kaynaklar ve olasılıklar belirlenerek kesinleştirilir ve kaleme alınır. Bu aşamada, plan somut bir anlatımla dile getirilmeli, erişilebilir, ölçülebilir olmalı, zaman kısıtlamalarını göstermeli, öncelikleri saptamalı, mevcut sınırlamaları açıkça belirtmelidir [Emrealp, 1993a: 29-42].

Bunlara ilaveten planın yaşama geçirilmesi aşamasında plana işlerlik kazandırmanın ön koşulu olarak; etkin müdahale sağlayacak organizasyonel düzenlemeleri, diğer yönetim birimi ve kuruluşlarla ve de belde halkının bilgilendirilmesine yönelik iletişim sistemlerinin ve koordinasyonunun düzenlenmesini, ilgili personel ve belde halkının eğitimini sağlayacak düzenlemeleri içermelidir [a.g.e.: 43 vd.].

Sonuç olarak, ülkemizde şimdiye kadar ortaya çıkan ve yerel yönetimlerin doğrudan sorumluluk taşınması gereken krizler karşısında plansızlık, uzman personel yetersizliği, yetkisizlik, önemli koordinasyon bozuklukları genel olarak göze çarpmaktadır. Bu durumlarla muhtemel krizlerde karşılaşılmasını için, önceden hazırlanmış muhtemel durumlara uyarlanabilir esneklikte, işlevsel ve etkin bir plan ve bu planın yönetimi konusunda gerekli düzenlemeleri ve organizasyonu yapma noktasında hazırlıklı bulunmak, yönetim kültürünün geliştirilmesi çerçevesinde önemli bir anlayış boyutunu oluşturmaktadır.

4. Proje Yönetimi

”Proje yönetimi” olgusu yönetim kültürünün geliştirilmesi yönündeki çabalarda önemli bir yere sahiptir. Ülkemizde özellikle 1970’li yıllardan sonra hızlı kentleşme sürecine bağlı olarak değişen kentsel yapı özellikleri ve artan hizmet talepleri dolayısıyla büyük çaplı projelerin gerçekleştirilmeye başlandığı gözlenmektedir. Mevcut kaynakların yetersizliğinin artan kentsel hizmet talepleri karşısında önemli bir sorun oluşturması, belediye yönetimlerini yeni kaynak arayışlarına, kentsel ranttan daha etkin olarak

yararlanma yollarına yöneltti. Bunun başlıca yolu ise büyük projeler geliştirerek uygulamaktı [Emrealp, 1993c: 4].

İyi bir proje yönetimi, kaynakların uygun zamanlarda, ekonomik olarak ve istenilen kalite gereklerine uygun olarak sağlanması ve kullanılmasını gerektirir. Bu bakımdan, yalnızca hedeflenen sonucu sağlamaya değil, aynı zamanda verimli çalışmaya ve proje bütçesi içinde kalmaya da özen göstermelidir [Proje yönetimi, insankaynaklari.com].

Bir projede, belirlenen işin ya da hizmetin nasıl, kim tarafından, hangi sürede yapılacağı belirlenmesi yanında insani ve maddi girdileri planlı bir çalışma içinde bir araya getiren ve kendi içerisinde bir bütünlük taşıyan yatırım ve faaliyetler yer alır [Emrealp, 1993c: 5-7]. Projenin başarısı için üst yönetimin destek vermesi, amaçların belirli, gerçekçi ve ölçülebilir olması, çalışanların katılımlarının sağlanması, motivasyon, liderlik ve eğitim gereklidir [Proje yönetimi, insankaynaklari.com].

Yerel yönetimler bağlamında gerçekleştirilen “proje yönetimi, stratejik planlamadan halka dönüklüğe ve katılıma, ahlaki ve kurumsal değerlerden mali yönetime kadar uzanan bir çerçevede, yerel yönetimin içerisinde bulunduğu siyasal, ekonomik, toplumsal, kültürel ve kurumsal koşullardan soyutlanmış olarak ele alınamaz”. Kendi içinde tutarlı ve belirleyici olan bu unsurlar, oluşturulacak projenin niteliğine de yansır. Bu açıdan, belirli bir yerel yönetim için oluşturulan bir projenin aynen bir başka yerel yönetime aktarılması mümkün olmayabilir [Emrealp, 1993c: 15].

Projenin boyutları ve önemi büyüdükçe ortaya çıkan sorunlar da farklılaşmakta ve karmaşık hale gelmektedir. Toplumsal sonuçlarının önemi dolayısıyla siyasal açıdan da anlamları yüksek olmaktadır. Bu nedenle, projelerin büyüklüğüne göre farklı boyutlarda gerilimler oluşturarak yerel yönetimin ve kamu oyunun gündemine gelmektedirler. Dolayısıyla projelerin başarı şansı da bir ölçüde gerilime imkan vermeyecek biçimde haklılığının kurulabilmesine bağlıdır. Bu ise, ihale sürecinde etkinlik ve şeffaflığın sağlanmasını, yeterli denetleme ve değerlendirme mekanizmalarının kurulmasını, proje yönetimi için gerekli düzenlemelerin yapılmasını ve bağımsız finansmanın sağlanmasını gerektirir [a.g.e.: 10].

Büyük şehirlerimizde proje sürecini ve başarısını etkileyen unsurlar olarak; projenin ölçek ve süresi, projelerin siyasal onayı ve toplumsal haklılığı, kaynak sağlanması boyutu ve proje sahibi belediyenin yönetim yeteneğini sayabiliriz [Göymen, 1997: 77].

Türkiye’de artan kentsel ihtiyaçlar karşısında belediyelerin büyük ölçekli projeler geliştirip uygulama gereği ortaya çıkmaktadır. Ancak belediye projelerinde, halk adına hareket eden bir yönetimin hesap verebilmesi unsurunun önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu projelerin her safhasında etkileyebilecek ve kısmen denetleyebilecek ek aktörler (merkezi yönetim birimleri, siyasal parti, baskı/menfaat grupları, meslek kuruluşları ve sendikalar, diğer sivil toplum kuruluşları, bireyler ve seçmenler) bulunmaktadır. Bu durum, belediye projelerinin hazırlanıp yürütülmesini salt teknik bir konu olmaktan çıkartmaktadır [a.g.e.: 77].

Ülkemizde belediyelerimizin projeler konusunda, siyasal ve toplumsal açıdan kabul görmesi sorunları yanında çeşitli yönetsel ve teknik sorunları da bulunmaktadır. Belediye organizasyonunun proje yürütülmesine uygun olmaması ve proje yönetimi konusunda bilgi birikimi ve deneyimine sahip teknik ve yönetsel kadroların bulunmaması başlıca sorunlardır. Ayrıca, belediye başkanının siyasal takviminin proje yönetimine yansıtılmasının proje uygulaması üzerindeki olumsuz etkileri ve finansman sorunları da projeden beklenen sonuçların alınmamasına neden olabilmektedir [Emrealp, 1993c: 13]. Buna rağmen, özellikle Büyükşehirlerimizde gerektiğinde dış krediler sağlanarak, ulaşım (metro, hafif raylı sistem, vd. trafiği rahatlatıcı düzenlemeler), içmesuyu, atık su, atık izole ve değerlendirme, doğal gaz, büyük ölçekli park ve çevre düzenleme gibi büyük projelere imza attıkları ve başarıyla sonuçlandırdıkları görülmektedir.

Bu örneklerle ulaşabilmek için belediye yönetimleri, mali kaynak sıkıntıları ve uzman personel yetersizliği gibi önemli darboğazları, kullandıkları araçları çeşitlendirerek, sistemi geliştirmeye çalışarak, biçimsel örgüt yanında biçimsel olmayan alternatif yapılar oluşturarak, nitelikli personel açığını sistem dışından takviye ederek ve sistem içindeki personelden esnek bir çerçevede yararlanarak aşma yoluna gitmişlerdir [a.g.e.: 88].

5. Mali Yönetim

Modern toplumlarda toplumsal ihtiyaçların temel olarak vatandaşlardan toplanan vergilerle finanse edilmesi dolayısıyla vatandaşın kamu yönetimi karşısında ikili bir rolü bulunmaktadır. Birinci rolde vatandaş, kamu hizmetlerinin finansörü, ikincisinde ise hizmetlerden yararlanan, yani müşteridir. Günümüz kamu yönetimi anlayışında vergilerin kaynaklara, kamusal mal ve hizmetlere dönüştürmek için bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Bu mekanizma kamu mali yönetimidir. Kamusal mal ve hizmetlerin üretimiyle ilgili hemen hemen her olay, işlem ve faaliyeti ilgilendirmesi kamu mali yönetimine kamu yönetiminin hayati bir ögesi olma konumunu kazandırır. Kamu mali yönetim sistemine gereken önem vermeksizin kamu yönetiminde yapılacak bir yeniden yapılanma girişiminin başarı şansı zayıftır [Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, tesev.org.tr].

Nüfusun yoğun olarak yaşadığı yerler olan kentlerde hizmete yönelik taleplerde meydana gelen büyük artış, mali kaynakların aynı hızda artmaması nedeniyle, özellikle son yıllarda yerel yönetimleri malî sıkıntıyla karşı karşıya getirmiştir. Bu durum malî yönetim sisteminin yerel yönetimler açısından ele alınmasını gerektirmiştir.

Malî alandaki sıkıntılar yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin, gelir ve bütçe konusuna geleneksel anlayışın ötesinde yaklaşımlarını gerektirmiştir. Artık belediyeler açısından mevcut potansiyel kaynaklar ve sermaye varlıkları yaratıcı, aynı zamanda eleştirel bir şekilde yeniden değerlendirilmelidir. Ayrıca, bütçenin de statik niteliği ağır basan bürokratik bir uygulama olmaktan çok, dinamik bir yönetim aracı olarak kullanılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır [Emrealp, 1993b: 4].

Geleceğe dönük bir yaklaşıma dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi çerçevesinde, yerel yönetimlerin gelecekteki hizmet önceliklerini, ihtiyaçlarını, olası kaynaklarını, etkin kaynak kullanımını tahmini olarak saptamak, gündelik hizmetlerin en az maliyetle en fazla etkinlikle yerine getirilmesine yönelik stratejileri belirlemek gibi hedefler mali yönetimin de geliştirilmesini gerektirir. Mali kaynakların geliştirilmesi insan kaynaklarının da doğru bir şekilde harekete geçirilmesine bağlıdır. İnsan kaynağı, hem yerel yönetim personelini hem de belde halkının yönetime katılmasını içerir. Yerel

hizmetlerin sağlanmasında insan gücünün ve mali kaynakların etkin ve evrimli olarak kullanılması yerel yönetimlerde hizmete dönüklüğün zorunlu kıldığı bir özelliktir [a.g.e.: 3, 4].

Sağlıklı bir mali yönetim, karar süreçlerinde etkinliği yakalamak, denetlenebilirlik ve hesap verme süreci için vazgeçilemez gerekliliktir. Mali yönetim bütçeleme, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları, yönetim bilgi sistemi ve denetim öğelerinden oluşur. Gerek literatürde ve gerekse uygulamada, bu faaliyetlerden birine veya ikisine -genellikle de bütçelemeye- aşırı önem verildiğini, diğerlerinin ise yeterince önemsenmediği görülmektedir. Halbuki mali yönetimin öğelerinin tümü gereği gibi işletilmedikçe, hesap verme yükümlülüğü de tam olarak yerine getirilemez. Bu ise halkın yönetenlere olan güveninin sarsılmasına neden olur [Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, tesev.org.tr].

Mali yönetim kavramı ile ilk anda, yerel hizmetlerin sunulmasında öngörülen harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması anlaşılmaktadır. Ancak bu kavram çerçevesinde, mali kaynakların yasal ve dürüst kullanılması, hizmetlerin sunulmasında etkinlik ve verimliliğin sağlanması, hizmet önceliklerinin belirlenmesi, kamu harcamalarının daraltılması, kaynak yaratıcı girişimler, harcamaların planlanması, hizmetlerin maliyetlendirilmesi, bütçenin mali yönetim ve denetim aracı olarak kullanılması gibi çeşitli yönlere de ağırlık verilmelidir. Mali yönetim kapsamında ayrıca dış kaynaklardan yapılacak borçlanmalarda ve iç mali politikalarda borç yönetimi ve denetimi sistemi geliştirilmelidir [Emrealp, 1993b: 6-7]. Bunlar aynı zamanda yerel yönetimlerde etkin bir mali yönetim uygulanması ve kurumsallaştırılması açısından gereken temel sorumluluklar ve kaynak açığını kapatma yöntemleri içerisinde yer almaktadır.

Sağlıklı bir mali yönetim için gerekli olduğu düşünülen minimum koşullar şöyle sıralanabilir [Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, tesev.org.tr]: “1- Gerçekçi gelir ve gider tahminlerini içeren bir bütçe hazırlanmalıdır. 2- Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkelerine uygun olarak ve tahakkuk esasına göre kurulmuş, sağlıklı işleyen bir muhasebe sistemi bulunmalıdır. 3- Bütçelenmiş giderleri

finans etmek amacıyla, bir nakit yönetim sistemi yürürlükte olmalıdır. 4- Borç yönetimi usul ve esasları bulunmalı ve bu esaslara riayeti sağlayacak mekanizmalar geliştirilmiş olmalıdır. 5- Kaynak kullanımının yasalar, yönetmelikler, kurumsal politikalar ve diğer gerekliliklerle uyumlu olmasını; kaynakların israfı, kayıplara ve kötü kullanıma karşı korunmasını; doğru ve güvenilir mali ve mali olmayan bilgi ve verilerin elde edilmesini, bunların korunmasını ve mali tablolar ile raporlarda dürüstçe gösterilmesini sağlayacak bir iç kontrol sistemi oluşturulmalıdır. 6-Kamu kurum ve kuruluşları ile diğer kişi ve kurumlara emanet edilen kamu kaynaklarının parlamenter niyet ve amaçlarla uyumlu; verimli, etkin ve tutumlu olarak kullanılıp kullanılmadığını bağımsız ve yansız bir şekilde hiç bir etki altında kalmadan, profesyonelce değerlendiren bir dış denetim var olmalıdır. 7- Sıralanan tüm bu öğeleri kucaklayacak, tüm öğelerin uyumlu çalışması için gerekli olan orkestrasyona zemin sağlayacak nitelikte ve günün bilişim teknolojisi imkanlarından alabildiğine yararlanan; diğer yönetim bilgi sistemleri ve genel bir kamu yönetimi bilgi sistemiyle gereği gibi ilişkilendirilmiş, gelişkin bir mali yönetim bilgi sistemi bulunmalıdır.

Borçların ödenebilir durumda tutulması için: belde halkına karşı temel sorumluluklarını yerine getirecek düzeyde gelir akışı sağlanması; sunulan hizmetlerde belde halkının taşıdığı mali yükün, hizmetten yararlanmaya ve ödeme gücüne göre adil bir biçimde dağıtılması; kaynaklarda önceliklere göre, kurumsal giderlerden çok doğrudan hemşehrilere yönelik hizmetlere harcanması; kaynakların dürüst ve yasal bir biçimde kullanılması; yönetenlerin görevlerini yerine getirmek için gereken güncel ve sağlıklı mali enformasyon gereklidir.

Kamu kesiminin ihtiyaç duyacağı tüm mali verilerin günü gününe, doğru, güvenilir bir şekilde kaydedilip saklanması; bunların işlenerek analiz edilmesi ve böylece üretilen yönetim bilgileri ile mali bilgilerin karar verme durumundaki yöneticilerin kullanımına eş zamanlı olarak sunulması sağlıklı bir kamu mali yönetimi için hayati önem taşır.

6. İnsan Kaynakları Yönetimi

Toplumsal, ekonomik ve politik yapıların hızla değişim geçirdiği, teknolojik gelişme düzeyinin giderek yükseldiği günümüzde, bu oluşumların ortaya çıkardığı çevreden

bağımsız kalamayacak olan yönetim olgusunun ve bunun bir parçasını oluşturan yerel yönetimlerin etkilenmesi doğaldır.

Toplumsal yaşantının ve ekonomik eylemlerin ölçeklerinde ve niteliklerinde ortaya çıkan dönüşümler, yerel yönetim hizmetlerini sayı ve ölçek bakımından arttırması yanında bu hizmetlerin giderek daha teknik bir nitelik almasına yol açmış ve daha çok uzmanlık bilgisine ihtiyaç duyulmuştur. Bunun sonucunda, pek çok yerel sorunun çözümünde ve hizmetlerin sunulmasında yerel bilgi ve deyimler yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla yerel hizmet kavramında ve anlayışında meydana gelen değişimler yerel yönetim personelinin eğitimi, yerel maliye, fiziksel planlama, projelendirme, halkla ilişkiler, merkezi yönetimle ilişkiler, işçi-işveren ilişkileri, sosyal hizmetler gibi alanlarda uzmanlık bilgileriyle donatılmayı gerektirmiştir [Güven, 1982: 33-34].

Yerel yönetimler, insan kaynağını daha dinamik kullanmak suretiyle, yükümlü oldukları hizmetlerin kalitesini arttırma yanında, prestijlerini ve statülerini geliştirme yönünde büyük ölçekte bir potansiyeli de harekete geçirebilecektir [Bayramoğlu Yıldırım, 1993: 1-2].

Kaliteli hizmet ancak deneyimli ve nitelikli personel ile verilebilir. Bu bakımdan, yerel yönetimlerde yönetsel makamlara atamalarda objektif kriterler tespit edilip bunlara uyulması da oldukça önem taşımaktadır. Deneyimli personelin pasif duruma getirilip, deneyimsiz kimselerin önemli görevlere getirilmesi örgütsel yapıda kesiklikler meydana gelmesine neden olmakta ve performansa yönelmiş yönetim kültürünün oluşumunu engellemektedir. Diğer taraftan personelin siyasallaşıp görev tarafsızlığını yitirmesini engelleyici tedbirlerin alınması da, hizmetlerin kalitesinin düşmemesi ve demokrasinin eşitlik ilkesinin zedelenmemesi açısından önemlidir [Öztürk/Coşkun, 1998: 118-119].

Başarılı bir yerel yönetim için “personele yönelik” önem verilen bir kriterdir. Bu kriter şu yollardan gerçekleştirilebilir. Personele düzenli olarak bilgi sunulması; personelin, sorunları çözen ve kuruluşun etkinliğini arttıran bir kaynak olarak görülmesi; her düzeyde personele yönelik değişik türde eğitim faaliyetlerinin planlanması, yürütülmesi

ve izlenmesi; tüm personelin başarı düzeylerinin izlenmesi, değerlendirilmesi ve bu konuda personelin bilgilendirilmesini kapsayan bir sistemin kurulması; personele başarılarından dolayı paradan başka ödüller de verilmesi [Emrealp/Yıldırım, 1993: 28].

Yerel yönetim personelinin etkin ve verimli çalışabilmesinde hizmet verilen halkla işbirliği de önem taşımaktadır. Bunun için ise, halkın bilinçliliği, sorgulayabilme kapasitesi, katılım kanallarının açıklığı, sunulan hizmetlere ulaşabilme durumu etkili olmaktadır [Bayramoğlu Yıldırım, 1993: 3-4].

Etkin insan kaynakları yönetimi işlevlerinin temelinde “hedeflerini gerçekleştirmek için organizasyona doğru sayıda ve nitelikte insan gücü kazandırma, onları geliştirme, kullanma, değerlendirme, yeniden üretimlerine katkıda bulunma ve elde tutmaya yönelik sorumluluklar” yer almaktadır [a.g.e.: 11].

Ülkemizde idarî açıdan personel işlevlerinde izlenen mevcut süreçte, merkezin ağırlıklı rolünün bulunması bu konuda açıkça bir güvensizliği sergilemektedir. Yerel yönetimlere de uygulanmakta olan 657 sayılı DMK, gereken kaliteyi ve verimliliği sağlamaktan uzaktır. Mevcut düzenlemelerde sunulan imkanlar kaliteli ve nitelikli elemanların yerel yönetimlerde istihdam edilebilmesi için yetersiz kalmaktadır. Bu bakımdan Personel yönetimi konusunda yerel yönetimler için özel düzenlemeler yapılmalı ve sorumluluk verilmelidir. Yerel yönetimlerin başarısı öncelikle iyi bir personel yönetimine bağlı olduğundan, başarıyı isteyen her yöneticinin bu sorumluluğun bilincinde hareket edeceğine güvenilmelidir.

Bunların yanında, yönetimin bütününe yönelik olarak personel yapısı bakımından kamu görevlilerinin gerek işe alınmasında gerekse yükseltilmesinde objektif esaslara dayanan düzenlemelere gidilmelidir. Mevcut düzende kamu görevlilerine tanınan güvenceler hukuksal alanda sorunlar çıkmasına yol açtığı gibi toplumsal açıdan kendilerini ayrıcalıklı bir sınıf olarak görmelerine neden olmakta ve bu durum hizmetlerin vatandaşa sunulduğu üzerinde olumsuz etki yapmaktadır.

7. Toplam Kalite Yönetimi

Yerel halkın istek ve beklentilerinin değişimiyle birlikte, yerel yönetimler de hizmet sunma konusunda yeni arayışlara yönelmiştir. “toplam kalite yönetimi” anlayışı da bu çerçevede uygulamaya konan çağdaş yönetim tekniklerinden biridir. “Teknoloji ve kamu yönetiminde gelişen yeni koşullar sonucu, vatandaş/hemşehri istekleri, düşük nitelikli hizmetten daha nitelikli hizmete yönelmekte ve bu trendin temel hareket noktasını “kalite” kavramı oluşturmaktadır” [Öztürk/Coşkun, 1998: 114]. Ülkemizde 1990’larla birlikte gündeme gelen kalite olgusu, toplam kalite yönetiminin yaygınlaşmasında temel faktör olmuştur.

Toplam kalite yönetimini (TKY) kısaca, “kurumdaki tüm faaliyetlerin sürekli iyileştirilmesine yönelik, çalışanların katılımını içeren, sonuçta kurumda kârlılığı, verimliliği, çalışanlarda maddi ve manevi tatmini, müşteride ise beklentilerden daha fazlasının karşılanmasını sağlayan bir yönetim anlayışı olarak tanımlamak mümkündür” [Karyağdı, 2001].

TKY’nin günümüzdeki nitelik ve işleyişine ulaşması özel sektör bünyesinde olmuştur. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde son zamanlarda kamu yönetiminde de uygulanmaya başlanmıştır.

Günümüzde TKY’nin kamu kurumlarında uygulama alanı bulmasının nedenleri şöyle sıralanabilir [Karyağdı, 2001]:

- Kalite olgusunun sadece özel sektörün ürettiği mal ve hizmetler için değil, Devletin ürettiği her türlü mal ve hizmet için de geçerli olması yönündeki eğilim,
- 20. yüzyılın sonlarından başlayarak Devletin tanımının yeniden yapılması ve bu yeni tanımın daha liberal, daha demokratik ve daha katılımcı ve en önemlisi daha fazla yurttaş odaklı yönetim anlayışını getirmesidir.

TKY, uzun vadede, müşterilerin tatmin olmasını, başarmayı, kendi personeli ve toplum için avantajlar elde etmeyi amaçlayan, kalite üzerine yoğunlaşmış ve tüm personelin katılımına dayanan bir kuruluş yönetim modelidir. Üst kademe yöneticilerin, işin içine sürekli ve etkin bir şekilde girmesi, tüm personelin, genel ve sürekli eğitiminin

sağlanması bu modelin başarısı için kaçınılmazdır. Bu anlamda müşterinin söylenen ya da söylenmeyen potansiyel ihtiyaçlarının karşılanması gerekir [Efil, 1998: 29-30].

TKY değerleri, kültürel anlayışı ve düşünce yapısını değiştirmeyi öngören bir sistem olarak da görülmüştür [Boje, 1993: 57]. TKY'nin vatandaş taleplerine, müşteri duyarlılığına yanıt vermesi, siyasal ve yerel kültürün demokratik ve çoğulcu niteliği ile esnek, katılıma açık bir yönetim yapısı sunması bunun gelişiminde önemli bir rol oynamıştır [Öztürk/Coşkun, 1998: 114].

Başarılı bir toplam kalitenin uygulanması, kuruluş kültüründe, fark edilir bir değişime bağlıdır. Kültürel değişim, hem kişisel hem de örgütsel olarak davranış değişikliği meydana getirmektedir. Bu, genel olarak, çalışanların iş yapma şeklini, kişisel ve örgütsel hedeflere ulaşmada karar yöntemlerini, müşterilerine karşı tutumlarını ve kişilerle iletişim kurma şekillerini değiştirmeleridir. Toplam kalite yönetimini başarılı kılmanın yolu ise, gerekli kültürel ve davranışsal değişimi oluşturmaktır ve bu da iletişim kanallarını açık tutarak geliştirmeye bağlıdır. Gerekli kültürü benimsetmenin şartı, çalışanların katılımını sağlamak ve bu şekilde değişime karşı direnci kırmaktır. TKY felsefesinin örgüt kültürüne kazandırılması da böyle sağlanır [Peker, 1996: 52].

Yerel yönetimlerde toplam kalite yönetiminin uygulanması durumunda, çalışanların veriminin artması, örgüte ve yönetime olana bağlılıklarının güçlenmesi, hemşehriye sunulan hizmetlerin daha kaliteli olması beklenmektedir. Bu da yerel halkın yerel yönetime bağlılığını ve memnuniyetini arttıracaktır [Öztürk/Coşkun, 1998: 114].

TKY, müşteri odaklı bir yönetim olması dolayısıyla yerel yönetimlerde, yerel halk müşteri olarak algılanarak; onların mutluluğu, insana saygı, katılım, kaynakların etkin ve verimli kullanımı, sorunların çıkmadan önlenmesi, doğru hizmetin doğru zamanda yapılması, hizmette kalitenin halkın isteklerine uygun olması gibi hedefleri öngörmektedir [Akalin, 1995: 317].

Ülkemizde toplam kalite anlayışının yerel yönetimlerde tam anlamıyla uygulanabilmesi açısından büyük çapta düzenleme ve değişiklik yapmak gerekmektedir

[Öztürk/Coşkun, 1998:117-122]. Bu konuda öncelikle mevcut yerel yönetimlerle ilgili yasalar değişen ve gelişen toplumsal koşullara uyumlu olabilecek esneklikte, dolayısıyla toplam kalite felsefesine uygun hale getirilmelidir. İkinci olarak, yerel yönetim yapısının en üst noktasında bulunan yöneticilerin bu yapıyı tüm yönleriyle kavrama, benimseme ve uygulama isteğinin bulunması gerekir. Üçüncü olarak, örgütsel durum çalışanların katılımına, şeffaflığa, verimliliğe uygun hale getirilmelidir. Dördüncü olarak, yerel halkın kendisine sunulan hizmetlerle ilgili kararlara katılımı sağlanmalı ve buna ilişkin mekanizmalar geliştirilmelidir. Beşinci olarak, üretilen mal ve hizmetlerde belirli standardizasyonun sağlanması gerekir. Toplam kalite yönetiminin temel ilkesi olan müşteri memnuniyetinin sağlanması, halkın şikayetlerinin ciddiye alınıp değerlendirilmesiyle mümkün olduğundan hizmet standardında yerel halkın talep ve şikayetleri gözönünde bulundurulmalıdır.

Ülkemizde klasik yönetim anlayışındaki aşırı kuralcı ve katı hiyerarşik örgüt yapısı içinde astlar amirlerinden aldıkları talimatlara göre işlerini görmektedirler. Hizmetlerin niteliği halkın talep ve beklentilerinden çok bürokratların anlayış ve kullandıkları kaynaklarla belirlenmektedir. Doğal olarak hizmetin belirlenmesinde odak yönetimdir. Oysa Toplam Kalite Anlayışı'nda daha az hiyerarşik kademe, esnek kurallar ve katılım ön plana çıkmakta, hizmetin niteliği ise, müşteri olarak görülen yerel halkının memnuniyeti ile belirlenmektedir. Bu açıdan odak halktır. Dolayısıyla ülkemiz açısından bakıldığında mevcut işleyişin toplam kalite yönetimi anlayışına dönüştürülmesi oldukça zor olmasına karşılık, yönetim konusundaki gelişmelerin ve taleplerin böyle bir yapılanmaya ihtiyacı zorladığı bir gerçektir.

Nitekim bu ihtiyaç dolayısıyla, TKY'nin bazı belediyeler ve kamu sektöründe uygulamaları gündeme gelmektedir. Ülkemizde, yerel yönetimlerde ilk örneğini Değirmendere belediyesinde gördüğümüz [Bkz. http://www.degirmendere-bld.gov.tr/ddere_03.htm], TKY'ne örnek olmak üzere, bu konudaki çalışmalarında, vizyon: *Dünyaca tanınan bir bilim, kültür ve sanat beldesi olmak*; Hizmet İlkeleri: *İnsana Saygı, Çalışma Haklarının güvence altında oluşu, belde halkının "Katılımını" sağlamak, Kaynakların Etkin Kullanımı ve Verimlilik*, her projenin "*Uzman Kurum ve Kişilerce*" hazırlanması, *Sorunların Çıkmadan Önlenmesi, Bilimsel ve Planlı çalışma*

yöntemleri uygulanması, *Doğru Hizmeti, Doğru Zamanda* vermek, *Belde Halkının Mutluluğu*, olarak ortaya konmaktadır.

TKY konusunda daha sonra Eminönü belediyesi, Afyon belediyesi, Bahçeşehir belediyesi, Üsküdar belediyesi, Aksaray belediyesi, Bursa Nilüfer belediyesi gibi bir kaç belediyede ve bazı belediye iktisadi teşekküllerinde uygulama çalışmalarının yapıldığı ve bu konuda çalışma yapan belediye sayısının giderek arttığı görülmektedir.

E. Yeni Yönetim Kültüründe Yerel Yönetim Anlayışı

Kamu yönetimleri gelinen noktada bürokratik ya da siyasi sorumluluk taşıdıkları halk kitlelerinin beklenti ve taleplerine karşılık verememektedirler. Bu süregelen genel başarısızlıktan dolayı geleneksel anlayışın terkedilerek yeni ve daha başarılı yöntemlerin geliştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu konuda ele alınan yeni yaklaşımlar daha çok özel sektörde uygulanmakta olan işletme yöntem ve tekniklerinin kamu yönetimine yönelik uygulamalarından ibarettir.

Piyasa mekanizmasının öne çıktığı bu anlayışta, kamusal kaynakların verimli kullanılması açısından desantralizasyonun gerekliliği dolayısıyla yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri yükselen değer olarak sunulmuştur. Yönetim sürecini, katılımcı ve etkileşimci bir biçimde ifadelendiren yeni anlayışta, artık vatandaşın yönetimde söz sahibi olması istemi vardır. Böylece vatandaş, yalnızca kamu yönetiminin çıktılarının kalitesini değerlendiren birer müşteri olmaktan öte, çıktıların belirleyicisi de olmaktadır. Vatandaşlık bilincinin yaratılmasını da amaçlayan bu gelişmelerle “vatandaşlar yerel hizmetlerin sunumunda artık yalnızca paralarının nasıl harcandığı ile ilgilenmemekte; aynı zamanda hizmetlerin hangi kaynaklardan –borçlanma ya da öz kaynaklarla- finanse edildiği konusunda duyarlı davranmaktadır” [Mengi: 510].

1. Yerelleşme

Dünya birbirine zıt gibi görünen iki değişme sürecini birlikte yaşamaktadır. Birinci süreç “küreselleşme”, ikincisi ise, “yerelleşme”dir [Eryılmaz, 1995c: 91]. “Yerel” kavramı ile ifade edilen coğrafi sınırlar ve etki alanı farklılaşmaya başlamıştır. Haberleşme ve ulaşım teknolojisindeki gelişmeler “yerel”i ulus-devletin ekonomik ve

sosyal kontrolünden uzaklaştırmaktadır. Artık “yerel” uluslararası alanda ekonomik ve sosyal ilişkilerin bir parçası olarak yer almaya başlamıştır [Dinçer, 1998b: 8].

Modern toplumların karmaşıklığı, merkeziyetçi devletin müdahaleciliği, yerel özerkliğin sürdürülmesine tehdit oluşturan ekonomik durgunluk ve kendilerini doğrudan etkilediği için karar verme işlevine vatandaşların daha fazla katılma isteği, yerel özerkliğin kurmanın yararında yoğunlaşmanın gerekçelerini oluşturmaktadır. Bu bakımdan yerellik, merkez ve çevresi arasındaki yetki ilişkilerine yeni bir yön verebilecek güçtedir. Yerel, bölgesel ve ulusal yönetimler arasında yetki dağılımı yönünden teknik bir ilke olarak devletin müdahale biçimini, karar alma sorumluluğunu, hizmetlerin uygun düzeylerde yapılmasını destekleyen bir değişimi de öngörmektedir [Hizmette Yerellik, 1995: 39].

Küreselleşme sürecinin kamu yönetimi alanında yapı ve anlayış bakımından ortaya yaimaya çalıştığı değerler, yeni kamu yönetimi modeli çerçevesinde takdim edilmektedir. Yönetime katılma konusundaki yöneliş bunlardan bir tanesidir. Halkın bu yöndeki talep ve beklentilerini etkileyen, iletişim teknolojisindeki gelişmeler ve daha kolay gerçekleştirilebilen temaslarla diğer ülkelerdeki uygulamaları bilip tanıma ve karşılaştırma yapılabilmesidir.

Katılma noktasında yoğunlaşan ilgi, yerelleşmeyi dolayısıyla yerel yönetimleri daha da ön plana çıkartmıştır. Çünkü, Demokrasi anlayışı yerelleşmeyi zorunlu hale getirmektedir. Merkeziyetçi uygulamaların demokrasiye tehdit oluşturduğu yerel yönetimlerin gücüne paralel olarak güçlendirdiği de yaygın olarak kabul edilmektedir.

Yerelleşme bağlamında öne çıkan en temel ilke “hizmette yerellik” (Subsidiarite) ilkesidir. Hizmette yerellik, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak “yetkinin, karşılanması gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin, yetkisini, üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi” olarak tanımlanabilir [Üskül, 1995: 24].

Günümüzde daha çok uluslarüstü yönetimin, merkezi yönetimin, taşra yönetimlerinin ve belediyelerin yetkilerini belirlemek için kullanılan bu kavram Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartında “Kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır”(m.4/3) ifadesiyle yer bulmaktadır.

Ayrıca, “hizmette yerellik” (subsidiarite), Avrupa Birliği tarafından hizmetlerin yürütülmesinde temel ilke olarak kabul edilmiştir. 7 Şubat 1992’de Roma Sözleşmesi’ni değiştiren Maastricht Sözleşmesi bu ilkeyi bağlayıcı bir kural olarak benimsemiştir. Buna göre, açıkça yetki alanına girmeyen durumlarda Birlik Subsidiarite ilkesine göre hareket edecektir. Bu ilke, Birlik’le yerel ve bölgesel tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar arasındaki ilişkiler bakımından da geçerlidir (Avrupa Birliği Sözleşmesi, m3/b).

Hizmette yerellik ilkesinde farklı düzeyler arasındaki yetkinin dağılımında “sabit” bir uygulama sözkonusu değildir. Tersine esnek bir yapılanmadan ve hareketli bir dağılımdan söz edilebilir. Dolayısıyla kamusal ihtiyaca en yakın yönetim bazen halkın bizzat kendisi bazen bir yerel yönetim birimi bazen de merkezi yönetim olabilir [Üskül, 1995: 23-24].

Bu ilke geleneksel paradigmayı tersine döndürmektedir. Geleneksel yaklaşımda yetkinin sahibi üst merkezdir ve yetkiler oradan aşağıya doğru devredilir. Oysa hizmette yerellik anlayışı, yetkinin sahibini alt-yerel birimler olarak kabul etmektedir. Geleneksel anlayışta merkezi yönetime asıl ya da temel, yerel ve bölgesel yönetimlere ise, ikincil olarak bakılmaktadır [Keleş, 1995: 5]. Merkezi yönetim hizmetleri, yerel düzeyde hiç yerine getirilememesi yada etkin olarak yürütülememesi durumunda üstlenebilir. Hizmette yerellik, karar verme mekanizmasını vatandaşa daha yakınlaştırma amacı olduğu için temelde siyasi bir nitelik de taşır [Eryılmaz, 2000: 80].

Diğer taraftan hizmetin, halka en yakın yönetimce yerine getirilmesi demokrasi anlayışının da bir gereğidir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetim

olarak kabul edilebilir. Böylelikle, halkın yönetime en etkili bir biçimde katılımı ve yönetimi denetleyebilmesi mümkün olacaktır. Ancak, bu ilkesel kabullenmenin hayata geçirilmesi, halkın yönetime doğrudan katılımı ve yönetimi denetleyebilmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulmasını gerektirir [Üskül, 1995: 24].

Türk kamu yönetimi sisteminde teorik anlamda yerleşme yönünde yoğunlaşan bir ilgiden söz etmek mümkün ise de pratikte bu yönde bir uygulamadan söz edilemez. Bu konuda Türk kamu yönetiminde, merkezi yönetimin, yerel yönetimleri kendi hiyerarşik örgütlenmesine tabi kamu kuruluşları olarak algılaması ve yerel yönetimleri kendi kendine iş yapabilir/yeterli görmemesi başlıca sorun olarak görülmektedir.

Avrupa Topluluğu ile ilişkiler bağlamında Türkiye 1988 yılında Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın onaylanmasını 3723 sayılı ve 8.5.1991 tarihli yasayla uygun bulmuş durumdadır. Bu şartın hükümleri arasında yer alan subsidiarite ilkesi de söz konusu tarihten itibaren Türkiye'nin iç hukuk düzeninin bir parçası durumuna gelmiştir. Ancak bu ilkenin yaşama geçirilmesi için gerekli yasal düzenlemeler henüz yapılmamıştır [a.g.e.: 25]. Yerellik ilkesinin uygulamaya geçirilmesiyle, görev, yetki, kaynak paylaşımında, halka yakınlık açısından demokratik etkinliğin sağlanmasında ve merkeziyetçi eğilimlerin önlenmesinde etkili olabilecektir.

2. Yönetişim

Toplumda zamanla meydana gelen değişimler, kapalı bir toplumdan uluslar arası rekabete açık bir bilgi toplumuna, pazar ekonomisine dönüştü ve yeni toplumsal aktörleri ortaya çıkardı ve/veya varolanları güçlendirdi. Artık sözkonusu aktörlerce verimlilik/etkinlik kavramları vurgulanmakta, devletin büyüklüğü ve rolü sorgulanmakta, küçük ve verimli bir devletin var olduğu, özel sektörün ve sivil toplumun rollerinin büyüdüğü bir toplumda yeni bir iş bölümü talep edilmektedir. Bu talepler merkezi hükümetin vesayetinden bağımsız kalınması isteği ile yerel yönetimler için destek sağlaması yanında genel olarak yönetişim dinamiklerini de güçlendirmiştir [Göymen, 1999, 81].

Yapılan bir tanımlamaya göre “yönetişim”, “toplumsal, siyasal ve yönetsel aktörlerin, toplumlara (onların sektörlerine ya da alanlarına) yol göstermek, onları yönlendirmek, denetlemek, ya da yönetmek için yapılmış amaçlı faaliyetler”dir [Kooiman, 1993’den aktaran, Göymen, 1999: 74]. Bir başka anlatımla, toplumdaki sorunların çözümünün ve ihtiyaçların karşılanmasının kolektif bir biçimde yapıldığı bir süreç olarak “yönetişim”, politika yapma, ve uygulamaya merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin yanı sıra özel sektör kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve diğer kurum ve kuruluşların bireysel ya da topluca iştirak ederek yerine getirdikleri faaliyetlerdir [Rydin, 1999: 61; Eryılmaz, 2000, 28].

Bir çok ülkede devletle toplum (siyasal toplum ile sivil toplum)arasında oluşan yeni bir ilişki bulunmaktadır. Yönetişim, her iki türde de bir dizi işlevin ve doğan sorumluluğun devletten sivil topluma doğru aktarıldığı yeni türde bir ilişki anlamına gelmektedir [Göymen, 1999: 75]. Bu anlayışla, bugüne kadar ayrı ayrı durduğu vurgulanan devlet-sivil toplum ikilisinin birlikte sorumluluk alabileceği, birlikte yöneteceği ve denetlenebileceği bir sistem tanımlanmaktadır. Bireyle devlet arasında gelişen yeni bir ilişki biçimini kavramsallaştırmak için kullanılmaktadır [Yüksel Acı, Küreselleşme, İyi Yönetim ve Ngo’ lar].

Dolayısıyla yönetişim, kamu yönetimini devletin ve siyasal iktidarın faaliyetleri ile birlikte özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de yönetimin vazgeçilmez aktörleri olarak gören bir yaklaşımdır [Eryılmaz, 2000: 28]. Çok aktörlü bu siyasa da planlama ve düzenlemelerin birlikte yapıldığı bir sistem öne çıkmaktadır.

Yönetişim anlayışı, geleneksel yönetim anlayışını yetersiz kıldığı gibi yönetim kavramını da yetersiz hale getirmiştir. Bu anlayışa göre yöneten-yönetilen ayrımı belirgin değildir. Yeni dönemin anlayışına uygun olarak bireye yönelik iyimser bir bakışı vardır. Bireyle ilgili kanaatler, algılamalar bu alana da yansımaktadır. Geleneksel pasif birey anlayışının yerini aktif birey anlayışı almıştır. Bireyle yönetim arasında yeni bir ilişki önerilmektedir. Artık, kendi ihtiyaçlarını bilen ve tek başına ya da ortak hareket edebilen bir birey söz konusudur [Tekeli, 1999: 244, 249].

Yönetişim ile bireyler, sivil toplum kuruluşları, iş dünyası kısaca toplum, yönetimle bütünleşmekte, politikaların belirlenmesinden uygulanmasına kadar önemli bir aktör olarak devreye sokulmaktadır. Aynı zamanda bu yaklaşımla demokratik değerler güçlenmekte, yönetime karşı duyulan ve gittikçe artan güvensizlik duygusu azalmaktadır [TESEV].

Yönetişim anlayışıyla birlikte, tek özneli, merkeziyetçi, hiyerarşik iş bölümü içinde, kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetim paradigmasından, çok aktörlü, desantralize, esnek yapı, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, onları yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran, karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu yönetim paradigmasına geçilmektedir [Tekeli, 1999: 248].

Türkiye'deki yönetim uygulamalarına, birçok yerleşim yerinde resmi meclislerin yanında oluşturan yapıları ve yerel gündem 21 girişimlerini örnek verebiliriz. Resmi olmayan yapılara, metropol düzeyinden büyük köylere kadar, kent parlamentosu, kent meclisi, kent danışma kurulu gibi değişik adlar altında rastlanmaktadır. Bu girişimler çoğu kez, halkla iletişim kurma amaçlı olarak belediye başkanı veya vali tarafından başlatılmıştır. Girişimlerde, merkezi hükümetin taşra yöneticilerini, belediyenin hem seçilmiş meclis üyelerini hem de resmi görevlilerini, siyasal partilerin, sivil toplum örgütlerinin, mesleki ve gönüllü kuruluşların görevlendirilmiş temsilcilerini biraraya getirme çabası görülmektedir [Göymen, 1999: 77-79]. 1994 sonrasında değişik belediyelerde yönetim kapsamında benzer ya da değişik katılım uygulamaları görülmektedir. Aliğa ve Çeşme Belediyeleri'nin örgütlediği, kent meclisleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Çocuk ve Kadın Meclisleri, İzmir Büyükşehir Belediyesinin Danışma ve Gençlik Meclisleri bu yöndeki girişimlerdir [Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, 1996: 68].

Yönetişim konusundaki diğer önemli bir örnek "yerel gündem 21" girişimleridir. 1992 yılında yapılan Rio konferansında ortaya çıkan Gündem 21, hükümetlere, Birleşmiş Milletler örgütlerine, ekonomik gelişme kurumlarına, sivil toplum kuruluşlarına ve çevre üzerinde etkili olabilecek kişi ve kuruluşlara sorumluluk yüklenmektedir. Türkiye

de söz konusu konferansta kendi ulusal hedef ve önceliklerini gözönünde bulundurarak çevre ve kalkınma arasındaki uyumun sağlanmasında Gündem 21 belgesini rehber olarak kullanmayı ve bu doğrultuda kendi kalkınma stratejilerini belirlemeyi taahhüt etmiştir [Arat, 1998: 6]. Bu doğrultuda yönetişimin özüne uygun olmak üzere, yerel gündem 21 faaliyetleri, değişik toplumsal aktörler arasında bir çok işbirliği ve ortaklık şekillerinin sergilendiği denendiği bir alan olarak belirmeye başlamıştır [Göymen, 1999: 77; Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, 1996: 9].

Bu konudaki çalışmalar, 1996 yılında İstanbul'da yapılan Habitat Kent Zirvesi'nden itibaren ülkemizde iyice ivme kazanmıştır. Birleşmiş Milletler kalkınma Programı (UNDP)'nin desteğiyle yürütülen ve Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği-Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) tarafından Bursa Büyükşehir Belediyesi ile işbirliği içerisinde geliştirilen "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi", projesi, ilgili kuruluşlar ve T.C. hükümeti tarafından 2.9.1997 tarihinde imzalanarak uluslar arası bir anlaşma niteliğini kazanmıştır [Bkz. 6.3.1998 tarihli mükerrer R.G.]

Projede, uygulamaların yapılacağı pilot kentler olarak Bursa Büyükşehir Belediyesi ile birlikte İzmir ve Antalya Büyükşehir Belediyeleri ve Adıyaman, Ağrı, Çanakkale, Gölbaşı, Harran ve Trabzon Belediyeleri yer almaktadır. Diğer taraftan yoğun talep nedeniyle proje kapsamındaki belediye sayısı kısa zamanda 23'e yükselmiştir. Uluslar arası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi (ICLEI) ile Akdeniz Belediyeler Birliği, Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, Gap Belediyeler Birliği ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Projenin diğer ortaklarıdır [Üzan, 1999: 98]

3. Açıklık ve Hesap Verme Yükümlülüğü

Yönetim konusundaki yeni anlayışlar, katılımcı anlayışın ve hesap verme yükümlülüğünün yerleşmesi yönünde çabaları öne çıkartmaktadır. Vatandaşların eğitim ve kültürel düzeylerinin yükselmesi, iletişim araçlarındaki gelişmeler, alınan kararlarda açıklığı ve hesap verme yükümlülüğünü kolaylaştıran yöntemleri gündeme getirmiştir. Artık, vatandaşlar kendilerini ilgilendiren konularda çağdaş, demokratik bir hukuk

devletin gereği olarak bilgi edinme haklarının güvenceye bağlanmasını ve yönetimde yapısal anlamda saydamlığın sağlanmasını talep etmektedirler.

Yönetenlerin yönetilenlerle sağlıklı ve etkin bir ilişki kurması, saydamlığın ilke olarak benimsenmesine bağlıdır. Yönetimsel açıklık pratikte, insan haklarının yerel düzeyde gerçekleşmesi, korunması ve geliştirilmesi bağlamında da önem taşımakta ve vatandaşların kendilerini ilgilendiren bilgi ve belgeleri edinebilme haklarını içeren nesnel bir hukuki durumu ifade etmektedir [Ertekin, 1995: 57].

Türkiye’de yönetilenlerin yönetsel işlemlere yönelik bilgi edinme eksikliği ve bu konuda karşılaştıkları güçlükler, yöneten-yönetilen ilişkileri bakımından en temel sorunlardan biridir. Gizlilik ilkesi mevcut işleyişle dolaylı olarak, yönetilenlerin idareye karışmalarını ve onun kararlarını etkilemelerini önlemek amacıyla hizmet etmektedir [Örnek, 1991: 36]. Vatandaşların resmi bilgi ve belgelere ulaşabilmesinde önemli güçlükler bulunmaktadır. Bu konuda bürokratizmden kaynaklanan keyfi uygulamalar göze çarpmaktadır. Mevcut kamu personel rejimini düzenleyen mevzuat da bu durumu kolaylaştırmaktadır. Nitekim, 657 sayılı DMK, memurların kamu görevleri ile ilgili olarak edindikleri bilgileri ilgili bakan veya valinin izni olmadıkça açıklamalarını yasaklamıştır (md. 15, 31). DMK’nın bu hükümleri uygulamada halkın veya medyanın kamu hizmetleri ile ilgili bilgileri öğrenmelerini güçleştirmekte, bazı hallerde tamamen yok etmektedir. Buna paralel olarak TCK’da memurların açıklama yapma yasağının sınırlarını oldukça genişletmiştir. TCK’da “devlet gizliliği”ni düzenleyen 132-138. maddeleri, “mesleki sırları ifşa” yı düzenleyen 198. maddesi, “memurluk sırrını ifşa”yı düzenleyen 129. maddesi ve “fenni ve snai sırları ifşa”yı düzenleyen 364. maddesi ile bu konudaki bazı örneklerdir.

Vatandaşla devlet arasındaki iletişim kanallarının karşılıklı olarak açık ve kolay hale getirilmesi, sorumluları her zaman halkın denetimine açık hale getireceğinden demokratik yönetim için oldukça önem taşımaktadır. Gizliliğin, yönetilenleri yönetsel işleyişe karşı ilgisizliğe ve yabancılaşmaya yönelteceği dikkate alınırca, katılım hakkının tanınması, hem bu konularda bir çözüm, hem de ve demokratik işleyişin bir gereği olarak öne çıkmaktadır [Ceylan, 1994: 152]. Bu bağlamda, devlet sırrı

kavramının bürokratinin etkisiyle genişleyen kapsamı da makul bir sınıra çekilmek üzere yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Katılım, bilgi ve düşünce özgürlüğü gibi değerlerle ilişkili olan açıklık, yönetimin hesap verme yükümlülüğünün de bir gereğidir.

Hesap verme yükümlülüğü, bir görevi icra etmek üzere görevlendirilenlerin, kaynakları ve yetkileri kendilerine emanet edenlere karşı, bunları kullanım tarzları hakkında açıklamada bulunma ve hesap verme mecburiyetleridir. Kamu yönetiminin "emanet yönetimi" olarak algılanmasının bir sonucu olması dolayısıyla hesap verme yükümlülüğünde, kamu kaynaklarının mutlak bir dürüstlikle ve akılcıca kullanılmasını sağlamada birincil sorumluluk üst yöneticilerindir [Kamu Mali Yönetimi, tesev.org.tr].

İyi tasarlanmış bir yönetim bilgi sisteminin, hesap verme yükümlülüğü açısından önemli bir katkısı bulunmaktadır. Böyle bir sistem, karar verme süreçlerinde yöneticilere doğru, güvenilir, zamanlı ve yeterli bilgi sağlar; veri işleme yoluyla gerekli raporları üretir. Böylece yöneticilerin bir yandan etkili, zamanlı ve doğru kararlar almalarına yardımcı olurken, diğer yandan da onların hesap verme yükümlülüklerini layıkıyla yerine getirmelerinde vazgeçilemez bir rol oynar

Yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında yerel yönetimlerin sorumluluğunun daha da ağırlaştığını söyleyebiliriz. Piyasa odaklı bu yeni anlayış çerçevesinde yerel yönetimlerin sorumluluk alanları ahlaki ve sosyal açıdan ele alınabilir. Ahlaki açıdan sorumluluk, yönetim ve kararlarında ahlaki davranma, dürüst olma, sözünde durma ve siyasal ahlakı geliştirme konularını içerir. Toplumsal açıdan ise, aynı zamanda tüketici konumunda olan hemşehirlere sunulan hizmetlerin niteliğinde, fiyatlandırmasında, dağıtımında en uygun hareket tarzını; ücret, ast-üst ilişkileri, motivasyon, eğitim ve haberleşme konularında desteklenmek üzere çalışan personeli; doğal çevrenin korunmasını ve merkezi yönetime karşı mevzuatla çerçevelenen sorumluluk alanlarını içermektedir [Torlak, 1998: 612-614].

SONUÇ

Coğrafya, tarih, simgesel ve maddi ürünler, inanç sistemleri ve değerler, norm ve eylem düzeni gibi faktörlerin belirleyiciliğinde oluşan yönetim kültürü, kendisine uygun bir yönetim sistemini de içermektedir.

Yönetim kültürümüzün tarihî süreç içinde biçimlenmesini sağlayan dört temel faktörden söz edilebilir. Bunlar eski Türk gelenekleri, İslâm medeniyetinin etkileri, Anadolu'daki eski kültürler ve Batılılaşma ile gelişen Batılı kurum ve değerlerdir. Söz konusu bu faktörlerde zamanla meydana gelen tabîî değişme, yönetsel sistem ve yönetsel zihniyette de bir değişime yol açmaktadır. Sonuçta uzun bir tarihsel süreçte, devlet yönetimine hakim olan anlayışa ilişkin belirgin bir niteliğin ortaya çıktığı görülmektedir. Devlet kavramına atfedilen anlama, devleti oluşturan temel unsurlara ve devlet yönetiminin kaynaklarına dayalı olarak beliren bu özelliğin yönetim kültürünün niteliğini oluşturduğunu söyleyebiliriz.

İnceleme neticesinde görülmektedir ki, Osmanlı devletinin, kendisini meydana getiren tarihsel süreç içinde ortaya koyduğu devlet anlayışı, pratik ihtiyaçları yanında geleneksel ve dinsel amaçlardan da yararlanarak oluşturduğu bir bütün olarak algılanmaktadır. Bu bütünlük amaçlar noktasında toplumsal ve ekonomik örgütlenmeye yansiyarak düzenin, devletin merkezî birliği üzerine oturtulması sonucunu doğurmuştur.

Eski Türk devletleri ve İslam devletlerinde görülen koruyucu devlet anlayışı çizgisinde “Pederşahî Devlet” olarak ifadesini bulan algılama “Patrimonyal Devlet” anlayışının islami boyutu olarak Osmanlı devletinde yerini almıştır. Gerek devletin kendisine yüklediği anlam gerekse toplumun devleti algılama biçimi, sonuçta yönetimin anlayış, kural ve kurumlarında kendisini göstermiştir.

Birliğin sağlanmasında merkezî gücün üstün tutulması; merkezin çevreye her zaman şüphyle bakmasına yol açmış, kurulan sistemle merkezî birliği bozabilecek girişimlere ve sınıfsal farklılaşmalara daha başından set çekilmiştir. “Muhalefet” kavramı ile “ihamet” ve “isyan” kavramları arasındaki çizgi bu yüzden hep belirsiz kalmış,

demokratik gelişmenin temelinde yatan özgürce müzakere ve tartışma anlayışı gelişmemiştir. Sonuçta bütün bunlar Batıda olduğundan farklı bir ortamın oluşmasına ve buna bağlı olarak farklı bir yönetsel gelişim seyrine yol açmıştır. Yerel yönetim olgusu da bu farklılık içerisinde payını almıştır.

Toprak sistemi, iskan politikası, bürokratik yapılanma, askerî yapılanma, toplumsal ve ekonomik yapılanma Osmanlı devletine klasik niteliğini kazandıran temel unsurlardır. Devletin teşkilatlanması ve kurumların yapısında zamanla meydana gelen değişimler, toplumsal gelişme sürecinde, gereksinmelerde meydana gelen farklılaşmalardan da kaynaklanmaktadır. Sözkonusu gereksinmeleri karşılamaya yönelik olarak devlet, toplumsal düzenin korunması, sürdürülmesi, düzen içindeki ilişkilerin yeniden üretilmesi işlevlerini üstlenmektedir. Bu işlevleri yerine getirirken yürütme tarzı ve oluşturulan örgütlenme biçimi ise devletin genel karakterini ortaya koymaktadır.

Osmanlı devletinin kuruluş döneminde, devletin genel karakterinin belirmesinde etkili olan maddi koşullar ve özellikle inanç sistemi, devletin yönetim örgütlenmesinin askerî temelde gelişmesine neden olmuş, ayrıca Osmanlı, İslâm kültürünün ve kendinden önceki Türk devletlerinin tecrübelerini de birleştirerek dönemin geleneksel devlet anlayışı çerçevesinde merkezi nitelikte bir devleti ortaya çıkarmıştır. Saltanat döneminde devletin fonksiyonları bazı öğeleri arasında paylaştırılmış olmakla birlikte merkezi görünümde bir değişme olmamıştır. Padişahın iradesi işbölümüne dönük yönetim örgütlenmesini bazen alt-üst edebilmiştir. Dolayısıyla patrimonyal yönetim anlayışı, dönemin hakim özelliği olmuştur.

Modern anlamda siyasal bürokratik sistem doğrultusunda yapısal işlevsel farklılaşma ancak Tanzimat döneminde Batılılaşma hareketleriyle ortaya çıkabilmiştir. İdare ve yargı organlarında farklılaşma ve çeşitlenme, mahalli ve merkezi yeni kurumların oluşum süreci gerçekleşmiştir. Bu zamana kadar gerek merkezî gerekse taşra yönetiminde askerlik amaçlarıyla bağdaştırılmış olan toprak rejimi ve bunun üzerine bina edilen örgütlenme göze çarpmaktadır. Askerî hiyerarşiye göre belirlenmiş yönetim örgütü hizmetlerini toprak gelirleriyle yürütmüştür. Taşra yönetiminin temelini oluşturan toprak rejimi, eyaletlerin özelliklerine göre farklı niteliklerde dir.

Beylerbeyi, eyaletler ve başında sancak beylerin yer aldığı Sancaklar taşra yönetiminde idarî-askerî birimlerdir. Kaza birimleri ve bunların başındaki yönetici olan Kadı ise, sivil niteliktedir. Kadılar hukukî, güvenlik ve beledî görevleri yerine getiren ve bu bakımdan hem genel yönetici hem de merkezin temsilcisi konumundaydı. Bu, sanayi öncesi tarımsal ekonomi sisteminin bütün şehirlerinde görülen, beledî organının yürütme ve yargısal nitelikleri bünyesinde toplayan bir konumdur. Dolayısıyla, yerel yönetim hizmetlerinin O dönemdeki yürütücüsü olan kadının, Osmanlı şehir yönetiminin en yüksek otoritesi olarak Türk belediyeçilik tarihinde önemli bir yeri bulunmaktadır. Ancak kadının yönetimindeki kent ve kasabaların tüzel kişiliği olmamış, İstanbul dışındaki yerleşim alanları taşra kabul edilerek taşra örgütlenmesi içinde yönetilmiştir. Dolayısıyla bu sistemde modern yerel yönetim örgütlenmesi mevcut olmamıştır.

Osmanlı devletinin yükselme devirlerindeki “cihan hakimiyeti” ve “nizam-ı âlem” idealleri ve buna ulaşma yöntemi olarak merkezi birliğin ve otoritenin sağlaştırılması gayretleri 17. yüzyıldan itibaren görülmeye başlayan toprak kayıpları ve askeri yenilgilerle birlikte nitelik değiştirmiştir. Bundan böyle devletin batı karşısında yeniden eski konumunu kazanmasını batıya dönük modernleşme idealiyle mümkün gören bir devlet anlayışı ve bu idealin gerçekleştirilmesi yöntemi olarak da merkezîyetçilik esas alınmıştır. Bu esas çerçevesinde ortaya konan Osmanlı modernleşmesi, merkezi iktidarın toplumu bütün yönleriyle denetleyebildiği otokratik ve merkezi bir sistemi ve “yeni yönetici sınıf” olarak da güçlü bir bürokrasiyi ortaya çıkarmıştır. Bu sürecin, saf patrimonyalizmden, patrimonyal yasallığa doğru bir gelişim olarak açıklanması yanında, WEBER’in “hukukî – rasyonel” bürokrasi tipine doğru bir gelişme yaşandığı görüşü ağırlık kazanmaktadır. Bu yaklaşımın dayanaklarını Tanzimattan itibaren, hukukîlik vasfına verilen önemde, çeşitli düzenleme ve yazılı belgelerdeki artışta ve otoritenin şahsiliği anlayışının azaltılması çabalarında görülebilmektedir.

Batılı anlamda yerel yönetimlerin yasallaşarak resmi bir statüye sahip olabilmeleri de Tanzimat döneminde mümkün olabilmektedir. Bu dönemde dış dünyaya açılma, malî merkezîyetçiliğin yerleştirilmesi gereği ve özellikle dış devletlerin, azınlıkların siyasi

ve etnik haklarının verilmesi yönünde yaptıkları baskılar yerel yönetim kurumlarının oluşturulmasının altında yatan nedenlerdir. Ayrıca, gerileme sürecine giren devletin bu durumdan kurtarılabilmesi amacıyla girilen reformların başarısı da halkın bunları benimsemesine bağlı görüldüğünden yerel yönetim alanında ilk adım halkın temsil edildiği yerel meclislerin oluşturulması yönünde olmuştur. Özünde merkezî iktidarın egemenliğinin sağlanması ve yaygınlaştırılması eğilimlerini barındıran bu uygulamalar mahalli yönetim tarihimizde aynı yönde bir geleneği de ortaya çıkarmıştır. Kısaca, Tanzimat dönemi, modern anlamda merkezîyetçiliğin esas alındığı ve kurumlarının oluşturulduğu, bunun yanında modern yerel yönetim kurumlarının da tohumlarının atıldığı bir dönem olarak tarihe geçmiştir.

Diğer taraftan, 19. yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen savaşlar ve siyasi gelişmeler, öteden beri önemli olan “devlet” düşüncesine daha da vurgu yapılması sonucunu doğurmuştur. Sosyal ve ekonomik konularda kendi aralarında birtakım düşünce ayrılıkları olsa da, Osmanlı aydını “devlet” sözkonusu olduğunda yeknesak bir tavır göstermiştir. Bu nedenle 19. yüzyıl ve 20. yüzyılın başında, Osmanlı aydını ve yöneticisi için “devlet”in bekası ve gücü esas olmuş, onun kurumları ve ilkeleri hep ikinci planda yer almıştır.

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti de bu anlayışı miras olarak devralmıştır. Devletin örgütlenmesi ve ideolojik karakterinde merkezîyetçilik görülmektedir. Türkiye’de devlet geleneği, toplumu kuşatan, vesayet eden anlayış çizgisi meşruiyet alanının devlete göre belirlendiği bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Ekonomik ve sosyal icraatlardaki merkezîyetçi anlayışta hizmetlerin iyi işlemesine yönelik teknik nedenlerden çok, toplumu kontrol etmek ve rejimin korunmasına ilişkin siyasal nedenler etkili olmuştur. Devlet içinde yer alan ve devletle özdeşleşmiş olan asker ve sivil kanatlarıyla bürokrasi siyasal kararların hem üretilmesinde hem de uygulatılmasında önemli bir işlev görmüşlerdir. Birlik ve beraberliğin güvencesi olarak görülen merkezîyet ilkesi gereğince, yerel yönetimlere, sivil oluşumlara ve yetki devrine sıcak bakılmamıştır.

Yerel yönetimler, demokratik gelişme sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Demokrasinin yeterince gelişemediği yerlerde, güçlü yerel yönetimlerden söz etmek mümkün

değildir. Dolayısıyla, Türkiye'deki yerel yönetimlerin gelişmesi, demokrasinin performansı ile yakından ilişkilidir. Tanzimattan sonra, siyasi birlik ve devletin bekası kaygıları, Cumhuriyet döneminde de modernleşme ve ulusu yeniden inşa etme gayretleri, yerelliğe hep tereddütle bakılması sonucunu doğurmuştur.

Cumhuriyetin başlangıcından itibaren devletin modernleşme politikalarında batılı kural ve kurumların oturtulması şeklinde kendini gösteren “devrimci” çizginin başarısı merkezîyetçi zaman zaman da otoriter bir anlayışta mümkün görülmüştür. Ülkenin ekonomik kaynaklarının paylaşımında merkezîyetçi, devletçi anlayış hakim özelliğini korumuştur. Gelişen ihtiyaçlar, ortaya çıkan sorunlar karşısında çözüm olarak görülen yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yapısal ve işlevsel açıdan devletin küçültülmesi gibi öneriler uygulamaya bir türlü bütün boyutlarıyla konamamaktadır.

Aşırı merkezileşme sonucu yerel nitelikli hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi, halkın ihtiyaçları doğrultusunda etkili bir programlama yapılmaması idari etkinliği olumsuz yönde etkilemiş, sorunlarının çözümünün merkezi idareden beklemesine yol açarak demokratik yönetim geleneğinin kurumsallaşmasını engellemiştir. Büyük ölçüde Osmanlı'dan miras kalan bu yönetim anlayışının özellikle 1950'lerden itibaren yerini patronaj bazlı anlayışa bıraktığı genel olarak kabul edilmektedir. Bu süreçte, sivil toplum oluşumunun ve demokratik ilkelerin, yeterli gelişmeyi sağlayamamış olması ile genelde bürokratik mekanizmaların değişime direnerek oynadığı roller çeşitli vurgularla dile getirilmiştir.

Bu yönetim anlayışının uygulamaya yansımaları ise; görev, yetki, sorumluluk, kaynak dağılımı açısından yetersiz ve karmaşık bir idari, mali, hukuki ve personel yapısı, bu nedenlerle de kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve rasyonel kaynak kullanımı gerçekleştirilememiş olmasıdır. Örgütsel anlamda görülen merkezîyetçiliğin bir sonucu olarak merkezi ve mahalli idare arasında hizmet ve kaynak dengesi kurulamamış, mahalli idarelerin plan, program, bütçe ve mali analizlerini yapabilmelerine imkan sağlayacak teknikleri kazanmaları konusunda gerekli örgütlenmeye gidilememiştir.

Diğer taraftan, yönetim kültürümüzün işlemsel görünümünde yönetici odaklı merkezîyetçilik de önemli bir yer tutmaktadır. Bunun yanısıra, bürokratism, yönetimde

siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, aracilar yoluyla işleri görme gibi sorunlar, bu konularda yapılan gerek teorik gerekse ampirik çalışmalarda da ortaya konduğu üzere neredeyse kronik bir hal almıştır denebilir. Yönetim kültüründeki örgütsel ve işlemsel görünümde hem merkezi yönetim hemde yerel yönetimler açısından benzer sorunlar görülmektedir.

Ancak herşeye rağmen, halkın yerelleşmeye bakış açısı, yapılan anket çalışmalarının ortaya koyduğuna göre, olumlu yöndedir. Nitekim, elde edilen sonuçlarda, yerel yönetimlerden duyulan memnuniyet merkezi yönetimlere duyulana kıyasla daha yüksek bulunmaktadır. Hatta, kişilerin hizmetlerden memnuniyetleri, kendilerine daha yakın birimlerde daha da artmaktadır. Bu konuda Büyükşehir ve ilçe belediyeleriyle kıyaslandığında muhtarlar daha iyi performans göstermektedirler. Dolayısıyla yerel yönetim pratiklerinin yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatın ilerisinde olduğu görülmektedir.

Son yıllarda mevcut sorunlar karşısında dünyada yönetim konusundaki teorik ve pratik gelişmelerden ve deneyimlerden yararlanma konusunda çabalar görülmektedir. Yönetimin temsili niteliğindeki gelişmeler ve piyasa sisteminin rolü bu bağlamda değerlendirilmektedir. Performans yönetimi, stratejik planlama, kriz yönetimi, proje yönetimi, mali yönetim, insan kaynakları yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi tekniklere, işletme yönetiminin kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin bir sonucu olarak başvurulmaktadır. Ancak bu tekniklerden yerel yönetimlerimizde yaygın bir şekilde yararlanıldığını söylemek güçtür.

Bütün olumsuz yanlarına karşılık, yönetim kültürümüze özellikle geleceğe yönelik olarak, mevcut sorunları tekrar tekrar yeniden üreten statik bir sorun kaynağı olarak görmemek gerekir. Çünkü, yönetim kültürümüzü ortaya çıkaran koşullardaki değişme, onun dinamik özelliğinin bir sonucu olarak yeniden fakat farklı niteliğiyle ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Dönüşümü başlatabilecek en kolay değişiklik ise, yönetim alanında gerçekleştirilecek yeniden yapılanma ile mümkündür.

KAYNAKLAR

KİTAPLAR

ABADAN, Nermin, Bürokrasi, AÜSBF Yayınları No.92-74, Ankara- 1959.

ABDURRAHMAN ŞEREF BEY, Tarih Musahabeleri, Yay. Enver KORAY, Ankara- 1985,

ADAMAN, Fikret, Ali ÇARKOĞLU, Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) , İstanbul- 2000.

ALMOND, Gabriel, Sidney VERBA, The Civic Culture, (Political Attitudes and Democracy in Five Nations) Third Ed., Sage Publications, Newbury Park-1989.

ARİSTOTELES, Politika, Çev. Mete TUNÇAY, Remzi Kitabevi, İstanbul- 1993.

ASLAN, Cahit, Sosyoloji, Kavramlar ve Kullanımları, Baki Kitabevi, Adana, 1977.

ATAY, Falih Rıfki, Atatürkçülük Nedir ?, İstanbul- 1966.

ATEŞ, Toktamış, Osmanlı Toplumunun Siyasi Yapısı, Ankara-1994.

BARANSEL, Atilla, Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, İstanbul-1993.

BARZELAY, Michael, Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, University of California Press, Berkeley, CA, 1992.

BAŞKUT, Cevat Fehmi, Küçük Şehir, İstanbul-1972.

BAYRAMOĞLU YILDIRIM, Ferzan, (Haz.), Belediyelerde İnsan Kaynağı Yönetimi, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA- EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), İstanbul- 1993.

BENEDİCT, Anderson, Hayali Cemaatler, Çev. İskender SAVAŞIR, Metis Yayınları, İstanbul- 1995.

BERGER, Peter L. ve diğerleri, , Modernleşme ve Bilinç, Çev. Cevdet CERİT, Pınar Yayınları, İstanbul-1985.

BERKES, Niyazi; Türkiye İktisat Tarihi, C.1, İstanbul-1969.

BERKES, Niyazi,Türkiye’de Çağdaşlaşma, İstanbul, Doğu-Batı Yayınevi, 1978

BERKMAN, A. Ümit, Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, Ankara- 1979.

Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı, Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, Haziran-1996.

BODİN, Jean, Devlet Üstüne, Çev. Özer OZANKAYA, Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi-2, Der. Mete TUNÇAY, Teori Yayınları, Ankara- 1985.

BOSTANCI, M. Naci, Cumhuriyetin Başlangıç Yıllarında Ekonomi ve Siyaset, İstanbul-1996.

BOTTOMORE, Tom, Siyaset Sosyolojisi, Çev. Erol MUTLU, Teori Yayınları, Ankara-1987.

BUMİN, Kürşat, Demokrasi Arayışında Kent, İz Yayıncılık, İstanbul- 1998.

BURNS, Dany ve diğeri, The Politics of Decentralisation, Revitalizing Local Democracy, Public Policy and Politics, Macmillan, Hong Kong, 1994.

BYARS, Lloyd L., Concepts of Strategic Management: Formulation and Implementation, 3. Bsk., Harper Collins Publishers Inc., New York, 1992.

CEM, İsmail, Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi, İstanbul-1986.

CİN, Halil, Ahmet AKGÜNDÜZ, Türk Hukuk Tarihi, C. I., Konya, 1989.

ÇABUK, Vahid, Osmanlı Teşkilat ve Siyaset Kültürü, Emre Yayınları, İstanbul-1996.

ÇAM, Esat, Siyaset Bilimine Giriş, Der yayınları, İstanbul-1995.

ÇAYLAK, Adem, Osmanlı'da Yöneten ve Yönetilen (Bir Şerif Mardin Çözümlemesi), Vadi Yayınları, Ankara- 1998.

ÇELİK, Ali, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996.

ÇİFTÇİ, Oya, Yerel Yönetimlerde Temsil - Belediye Örneği, Ankara-1989.

ÇOKER, Ziya, Yönetimde Yeniden Yapılanma, Ankara- 1995.

DAVER, Bülent, Siyaset Bilimine Giriş, Ankara-1968.

DİNÇER, Ömer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 5. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, Yayın No: 659, İstanbul, 1998a.

DOĞAN, Mehmet, Tarih ve Toplum, Ankara- 1989.

DÖNMEZER, Sulhi, Toplumbilim, İstanbul-1994.

- Du GAY, Paul**, In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics, Sage Publications, London-2000.
- DURAN, Hacı**, Endüstrileşmeyi Etkileyen Üç Faktör, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya-1997.
- DUVERGER, Batmın İki Yüzü**, Çev. Cem EROĞUL, Fazıl SAĞLAM, Doğan Yayınevi, Ankara- 1977.
- DUVERGER, Maurice**, Siyaset Sosyolojisi, Çev. Şirin TEKELİ, Varlık Yayınları, İstanbul- 1975.
- DUVERGER, Maurice**, Politikaya Giriş, Çev. Samih TİRYAKİOĞLU, Varlık Yayınları, İstanbul- 1984.
- DYSON, Robert G.**, Strategic Planning: Models and Analytical Techniques, John Willey and Sons Publication, England, 1990.
- EFİL, İsmail**, Toplam Kalite Yönetimi Ve Toplam Kaliteye Ulaşmada Önemli Bir Araç ISO 9000 Kalite Güvencesi Sistemi, 3. Baskı, Vipaş A.Ş., Bursa, 1998.
- EGE, Nezahet Nurettin (Haz.)**, Prens Sabahattin, Hayatı İlmi Müdafaaları, İstanbul- 1977.
- EMREALP, Sadun, Selahattin YILDIRIM, (Haz.)**, Yerel Yönetimde Başarının Yolları, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA- EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), İstanbul- 1993.
- EMREALP, Sadun, D. HORGAN**, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), İstanbul- 1993.

EMREALP, Sadun, Selahattin YILDIRIM, Yerel Yönetimde Başarının Yolları, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA- EMMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), 1993.

EMREALP, Sadun (Haz.), Belediyelerde Kriz Yönetimi, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), İstanbul-1993a.

EMREALP, Sadun (Haz.), Belediyelerde Mali Yönetim, IULA- EMMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), İstanbul-1993b.

EMREALP, Sadun (Haz.), Belediyelerde Proje Yönetimi, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), İstanbul- 1993c.

ENGELHARDT, Türkiye ve Tanzimat, Çev. Ali Reşat, İstanbul-1328.

ERDER, Sema, Nihal İNCİOĞLU, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yeni Yüzyıl Kitaplığı Türkiye’nin Sorunları Dizisi-23.

ERDOĞAN, İlhan, İşletmelerde Davranış, İstanbul- 1994.

EREN, Erol, Yönetim Psikolojisi, Beta, İstanbul- 1993.

EREN, Erol, İşletmelerde Stratejik Planlama, İ.Ü. İşletme Fakültesi, 1979.

ERGENÇ, Özer, XVI. Yüzyılda Ankara ve Konya, Ankara- 1995.

ERGİN, Osman Nuri, Mecelle-i Umur-u Belediye, I/560-575.

ERTEKİN, Yücel, Halkla İlişkiler, TODAİE, No.259, Ankara- 1995.

ERYILMAZ, Bilal ve Eken, Musa, Kamu Bürokrasisi, Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler, İzmir Ticaret Odası, İzmir, 1995.

ERYILMAZ, Bilal Kamu Yönetimi, İstanbul-2000.

ERYILMAZ, Bilal, Osmanlı Devletinde Millet Sistemi, Ağaç Yayıncılık, İstanbul, 1992a.

ERYILMAZ, Bilal, Bürokrasi, Anadolu Matbaacılık, İzmir-1993

ERYILMAZ, Bilal, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İşaret, İstanbul-1992b.

FALAY, Nihat, Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri, Filiz Kitabevi, İstanbul- 1995.

FERİD, M., Sivil Toplum Kavramı ve Türkiye'deki Gelişmeleri, Hak-İş, S. 16, 1991.

FICHTER, Joseph, Sosyoloji Nedir?, Çev. Nilgün ÇELEBİ, Attila Kitabevi, Ankara-1996.

FİNDLEY, V. Carter, Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Bâbîâli (1789-1922), Çev. Latif BOYACI / İzzet AKYOL, İz Yayıncılık, İstanbul- 1994.

FRANCIS, K., TQM in Sales and Marketing, Technical Communications Publishing, Francis, 1993.

GÖKALP, Ziya, Türkçülüğün Esasları, İstanbul-1923.

GÖRMEZ, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Ankara-1989.

GÖRMEZ, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi, Ankara- 1997.

GÖYMEN, Korel, Türkiye’de Kent Yönetimi, Boyut, İstanbul- 1997.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Türkiye’de Mahalli İdareler, Ankara-1967

GÜLER, Birgül Ayman, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, TODAİE, Ankara- 1996.

GÜLER, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler -Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım- TODAİE, Ankara- 1992.

GÜRAN, Sait, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İ.Ü. Yayını, İstanbul- 1980.

GÜVENÇ, Bozkurt, İnsan ve Kültür, Remzi Kitabevi, İstanbul- 1984.

HARDJONO, T.W. , S.T. HAVE, Mükemmele Ulaşmanın Yolları, İpek Kağıt Yayınları, 1997.

HEPER, Metin, Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yayını, Ankara- 1974.

HEPER, Metin, Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme , Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul- 1977a.

HESS, Beth B. ve diğerleri, Sociology, McMillan Publishing Company Newyork, Fourth Edition, Update 1993.

HOCALOĞLU, Mehmet, Abdülhamit Han’ın Muhtıraları: Belgeler, (Der.) , Oymak, İstanbul- 1975.

HOFSTEDE.G, Culture’s Consequences: International Differences in Work-Related Values (Abridged Edition) Newbury Park: Sage 1984.

HUGHES, Owen, Public Management and Administration: An Introduction, 2nd Edition, Macmillan, London, 1998.

HUNTINGTON, Samuel P., Jorge I. DOMINGUEZ, Siyasal Gelişme, Çev. Ergun ÖZBUDUN, Ankara- 1985.

ITZKOWITZ, Norman, Osmanlı İmparatorluğu ve İslami Gelenek, Çev. İsmet ÖZEL, Çıdam Yayınları, İstanbul-1989.

T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, İstanbul- 1993.

İBN HALDUN, Mukaddime, Çev. Zakir Kadiri UGAN, M.E.B Şark-İslam Klasikleri Serisi/I. İstanbul- 1968.

İNALCIK, Halil, Türk İdari Teşkilatı Tarihi, S.B.F, Çoğaltılmış Ders Notu, Ankara- 1964-1965.

İPŞİRLİ, Mehmet, Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi, Ed. Ekmeleddin İHSANOĞLU, İstanbul- 1994.

JURAN, J. M., Juran On Leadership For Quality, The Free Press, 1989.

KALAYCIOĞLU, Ersin, Çağdaş Siyasal Bilim, Teori Olgu ve Süreçler, Beta, İstanbul- 1983.

KAMENKA, Eugene, Bureaucracy, Basil Blackwell, Cambridge-1989.

KAMMEYER, Kenneth C. W. ve diğerleri, Sociology: Experiencing Changing Societies, Seventh Edition, USA, 1997.

KARPAT, Kemal H., Türk Demokrasi Tarihi, Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller, Afa Yayınları, İstanbul-1996.

KELEŞ, Ruşen, Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi, Cahit Talas Armağanı, Mülkiyeliler Birliği, Ankara- 1991.

KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul- 1994.

KILIÇBAY, M. Ali, Feodalim ve Klasik Dönem Osmanlı İmparatorluğunun Üretim Tarzı, Ankara- 1982.

KIŞLALI, Ahmet Taner, Siyasal Çatışma ve Uzlaşma, İmge Kitabevi, Ankara-1993.

KONGAR, Emre, Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği, Remzi Kitabevi, İstanbul-1995.

KONGAR, Türk Toplum Bilimcileri I, Remzi Kitabevi, İstanbul-1982.

KOZAK, İ. Erol, Bir Sosyal Siyaset Müessesesi Olarak Vakıf, Adapazarı-1994.

KOZAK, İbn Haldun'a göre İnsan, Toplum, İktisat, Pınar Yayınları, İstanbul-1984.

KÖKER, Levent, Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi, İletişim Yayınları, İstanbul-1995.

KÖKSAL, Tunay, Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları, DPT, No.2328, 1993.

KÖPRÜLÜ, Fuat, Osmanlı Devletinin Kuruluşu, Ankara-1994.

KUBALI, H. Nail, Türk Esas Teşkilat Hukuku Dersleri, Tan Matbaası, İstanbul- 1960.

KURTKAN, Amiran, Genel Sosyoloji, İ.Ü.İ.F. Yayını, İstanbul- 1976.

LUNDBERG, A. George ve diğeri, Sosyoloji , C.1., Çev. Özer OZANKAYA,
Ankara- 1985.

LYBYER, Albert Howe, Kanuni Sultan Süleyman Devrinde Osmanlı
İmparatorluğunun Yönetimi, Süreç Yayınevi, İstanbul- 1987.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin
Tanımı ve Sınırları, No. 1, Ankara- 1995.

MARDİN, Şerif, Jön Türklerin Siyasî Fikirleri, (1895-1908), İletişim Yayınları 4.bsk.,
İstanbul- 1992a.

MARDİN, Şerif, Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu, Çev. Mümtazer TÜRKÖNE,
Fahri UNAN, İrfan ERDOĞAN, İletişim Yayınları, İstanbul, 1996.

MARDİN, Şerif, Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1, İletişim, İstanbul-1995a.

MARDİN, Şerif, Din ve İdeoloji, İletişim, İstanbul, 1997.

MERİÇ, Cemil, Bir Facianın Hikayesi, Umran Yayınları, Ankara- 1981.

METCALFE, Les, Sue RICHARDS, Improving Public Management, Second
Edition, European Institute of Public Administration, Sage, London-1990.

NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, Sermet Matbaası, İstanbul- 1978.

OKANDAN, Recai Galip, Amme Hukukumuzun Ana Hatları, İÜHF Yayını, İstanbul-
1977.

OKTAY, Cemil, Hum Zamirinin Serencamı, İstanbul- 1991.

ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, C.I, 3. Baskı, İ. Akgün Matbaası, İstanbul- 1966.

ORTAYLI, İlber, Türkiye İdare Tarihi, TODAİE Yayını, Ankara- 1979.

ORTAYLI, İlber, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Hil Yayınları, İstanbul- 1983.

ORTAYLI, İlber, Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, İstanbul- 1985.

OSBORNE, David, Ted GAEBLER, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is The Public Sector, Aplume Book, New York, 1993.

OSKAY, Ünsal, Kültürün Özellikleri ve İçerikleri, A.Ü.S.B.F. Basın Yayın Y.O. Yıllık, Aralık, 1973, No:1.

OZANKAYA, Özer, Toplum Bilim, Cem Yayınları, İstanbul-1976.

ÖRNEK, Acar, Kamu Yönetimi, Meram Yayınları, İstanbul- 1991.

ÖZEN, Şükrü, Bürokratik Kültür 1, Yönetmelik Değerlerin Toplumsal Temelleri, TODAİE Yayını, No. 272, İstanbul-1996.

ÖZKALP, Enver, Sosyolojiye Giriş, Eskişehir, 1995.

PAYASLIOĞLU, Arif T., Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme, TODAİE ve DPT, Ankara-1966.

PENNINGS, J. M., C. G. GRESOV, Technoeconomic and Structural Correlates of Organizational Culture: An Integrative Framework, Organization Studies, , No.4, 1986.

PETERS, B. Guy, The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective, New York and London-1978.

PETERS, B. Guy, The Politics of Bureaucracy, New York: Random House, 1989.

PETERS, B. Guy, The Politics of Bureaucracy, 4th ed., USA-1995.

PİRENNE, Henri, Ortaçağ Kentleri, İletişim Yayınları, İstanbul- 1994.

PLATON, Devlet Üstüne, Çev. Sabahattin Eyüboğlu/M. Ali Cimcoz, Batıda Siyasal Düşünceler Tarihi-I, Der. Mete TUNÇAY, Teori, Ankara-1985.

PYE, Lucian, Sydney VERBA, Political Culture and Development, Princeton-1965

ROSENBLOOM, H. David ve diğerleri, Public Administration, Understanding Managment, Politics, and Law In The Public Sector, Third Edition, Ed. Stephen J. Wayne, Mc Graw Hill, USA, 1998.

SADIK RIFAT PAŞA, Münthâbât-ı Asâr, İ.Ü. Kitapları, Toplu Basım Kataloğu, No.3078, İstanbul-Tarihsiz.

SAĞLAM, Mehmet, Örgütsel Değişme, TODAİE, Ankara- 1979.

SAY, Ömer, Milli Devlet Kültürü -Türkiye Yansımaları-, Kaknüs Yayınları, İstanbul- 1998.

SARIBAY, Ali Yaşar, Siyasal Sosyoloji, İstanbul- 1994.

SAYIN, Önal, Sosyolojiye Giriş, Üniversite Kitapları, İzmir-1994, s.107.

SEE, Henri, Modern Kapitalizmin Oluşumu, Çev. Selahatin Özmen, Baha Matbaası, İstanbul- 1972.

SENCER, Muzaffer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul- 1992

SHAW, Stanford. J. , E. K. SHAW, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye,
Çev. M. HARMANCI, C. II, E Yayınları. İstanbul- 1982-1983.

SONGUR, Mehmet, Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, Mahalli İdareler Genel
Müdürlüğü Yayını, No.6, Ankara- 1995.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasanın Anlamı, &. Baskı, Gerçek Yayınları., İstanbul- 1986.

SOYSAL, Mümtaz, Halkın Yönetime Etkisi, TODAİE, Ankara- 1968.

SULTAN İKİNCİ ABDÜLHAMİT HAN, Devlet ve Memleket Görüşlerim, Der.
Atilla Çetin -Ramazan Yıldız, İstanbul- Çığır, 1976.

SUNGU, İhsan, Tanzimat ve Yeni Osmanlılar, Tanzimat I, Maarif Matbaası, İstanbul-
1940.

ŞAYLAN Gencay, Çağdaş Siyasal Sistemler, TODAİE, Ankara-1981.

ŞAYLAN, Gencay, Türkiye'de Kapitalizm ve Bürokrasi ve Siyasî İdeoloji, Ankara-
1974

ŞENER, Sami, Osmanlı'da Siyasi Çözülme, İnkılap Yayınları, İstanbul-1990.

TABAKOĞLU, Ahmet, Türk İktisat Tarihi, Dergah Yayınları, İstanbul- 2000.

TACK, Philip B., Kriz Zamanı Yönetim, İlgı Yayıncılık, İstanbul- 1994.

TANERİ, Aydın, Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Devrinde Hükümdarlık Kurumunun
Gelişmesi ve Saray Hayatı Teşkilatı, A.Ü.D.T.C.F. Yayını, Ankara- 1975.

- TANILLI, Server**, Uygarlık Tarihi, Çağdaş Yayınları, İstanbul- 1996.
- TANÖR, Bülent**, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul- 1998.
- TAŞDELEN, Musa**, Siyaset Sosyolojisi, Kocav Yay., İstanbul- 1997.
- TEKELİ, İlhan**, Yerel Yönetimler ve Habitat II, içinde, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara- 1996.
- TEKELİ, İlhan**, Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara- 1999.
- TEKELİ, İlhan /ORTAYLI**, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, 1.Kitap, Ankara-1978.
- TİMUR, Taner**, Türk Devrimi ve Sonrası, Ankara-1997.
- TİMUR, Taner**, Osmanlı Toplumsal Düzeni, İmge Kitabevi, Ankara- 1994.
- TOSUN, Kemal**, Yönetim ve İşletme Politikası, İstanbul- 1990.
- T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı), Yönetimlerarası İlişkiler, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi-4, Kent Basımevi, İstanbul, 1994.**
- TODAİE (Türkiye ve Orta doğu Amme İdaresi Enstitüsü)**, Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, 1991.
- TODAİE (Türkiye ve Orta doğu Amme İdaresi Enstitüsü)**, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Ankara-1966.

- TOYNBEE, Arnold**, Sorokin'in Tarih Felsefesi, Sosyal Değişmeler Üzerine Denemeler, Ankara-1964.
- TUNAYA, Tark Zafer**, Türkiye'nin Siyasî Hayatında Batılılaşma Hareketleri, Yedigün Matbaası, İstanbul- 1960.
- TUNAYA, Tark Zafer**, Türkiye'de Siyasî Partiler (1859-1952), İstanbul- 1952.
- TURAN, İlter**, Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, İ.Ü.Yayımları İstanbul- 1997.
- TURAN, Osman**, Türk Cihan Hakimiyeti Mefkûresi Tarihi, Nakışlar Yayınevi, İstanbul- 1979.
- TÜMERKAN, Sıddık**, Türkiye'de Belediyeler, Ankara-1946.
- TÜRKKAN, Erdal**, Piyasa Mekanizması ve İşleyebilir Rekabet, (Der.Atilla YAYLA), Sosyal Siyasal Teori, Siyasal Kitabevi, Ankara- 1993.
- TÜRKÖNE, Mümtazer**, Osmanlı Siyasal Düşüncesinde Tanzimat'ın Kuramsal Kökenleri ve Sadık Rıfat Paşa, Yayımlanmamış Doçentlik Çalışması, Ankara-1993.
- TÜSES Vakfı**, Türkiye'de Siyasi Parti Seçmenleri ve Toplum Düzeni, İstanbul: TÜSES Yayınları, 1999.
- TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği)**, Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler, Eylül-1995.
- UĞUR Ahmet**, Osmanlı Siyasetnameleri, Kayseri-1992.
- UNAN, İrfan ERDOĞAN**, İletişim Yayınları, İstanbul- 1996.

UNUTKAN, Göksel Ataman, İşletmelerin Yönetimi ve Örgüt Kültürü, Türkmen Kitabevi, İstanbul- 1995.

UYSAL, Birkan, Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi, TODAİE (Türkiye ve Orta doğu Amme İdaresi Enstitüsü), Ankara- 1984.

ÜÇOK, Coşkun, Ahmet MUMCU, Türk Hukuk Tarihi, 2. baskı, AÜHF Yayını., Ankara- 1981, s.307

ÜLGENER, Sabri F., "İktisadî Çözülmenin Ahlak ve Zihniyet Dünyası", Der Yay., İstanbul- 1991.

WEBER, Max, Sosyoloji Yazıları, Çev. Taha PARLA, Hürriyet Vakfı, İstanbul- 1993.

WITTEK, Paul, Osmanlı İmparatorluğunun Doğuşu, Çev. Fatma Gül BERKTAY, Şubat, 1985.

WILLIAMS, Raymond, Kültür, Çev. Suavi Aydın, Ankara- 1993.

YALÇINDAĞ, Selçuk, Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler. TODAİE, Ankara-1992, s.9

YAMAK, Oygur, Kalite Odaklı Yönetim, Panel Matbaacılık, İstanbul- 1998.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, Belediye Yönetimi, Baskı: Zirve Ofset, Ankara- 1996.

YAVUZ, Fehmi, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, TODAİE (Türkiye ve Orta doğu Amme İdaresi Enstitüsü) ve DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), Ankara-1966.

YAYLA, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İ.Ü.S.B.F. Yayını, İstanbul- 1982.

YORULMAZ, Hüseyin, Divan Edebiyatında Nabi Ekolü, Kitabevi Yayınları,
İstanbul- 1996.

YÜCEL, Yaşar, Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar, Türk Tarih Kurumu
Basımevi, Ankara-1988.

ZIJDERVELD, Anton C., Çev. Cevdet CERİT, Soyut Toplum, Pınar Yayınları,
İstanbul-1985.

ZORLU, Yaşar, Sadık Rıfat Paşanın Toplum ve Devlet Görüşü, (Yüksek Lisans Tezi),
Sakarya, 1997.

MAKALELER

AKALIN, Güneri, “Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş, Anayasamız ve Anayasal
İktisat”, Yeni Türkiye, Ocak-Şubat 1997, Yıl: 1997, Sayı:13, ss.288-297.

AKDAĞ, Mustafa, “Türkiyenin İktisadi Vaziyeti I, T.T.K., C.XIII, Temmuz 1950a,
ss.498-563.

AKDAĞ, Mustafa, “Türkiyenin İktisadi Vaziyeti II, T.T.K., C.XIV, Temmuz 1950b,
S. 55, ss.320- 405.

AKTAY, Yasin, “Yarımlar İçin Osmanlı Tarihi: Osmanlı’da Hukuk ve Meşruiyet
Üzerine Bir Tarih Sosyolojisi, Yeni Türkiye Dergisi, Mayıs-Haziran 2000, Yıl:
6, S.33, ss.388-405.

ARAT, Güzin, “Rio, Rio+ ve Sürdürülebilirlik”, Çevre ve Mühendis Dergisi, S.16,
1998, s.6

ATAUZ, Akın, “Belediye İçin Bütün Yıllar 1984’tür”, Bilim ve Sanat Dergisi, Mart-
1984, S.39, s.8.

AUSTİN, Rodney, “Administive Law’s Reaction to the Changing Concepts of Public Service”, Peter Layland and Terru Woods (Eds.) Administrative Law the Future: Old Constraints and New Horizons, Blackstone Press, 1998, pp.12-195.

AYDEMİR, Süleyman Ruhi, “Türk Yerel Yönetimlerine Yeniden Bir Bakış”, Yerel Yönetim ve Denetim, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, C.7, S.1, Ocak, 2002, ss.36-43.

BARKAN, Ömer Lütfi, “Edirne Kassamı’na âit tereke defterleri (1545-1659)”, Türk Tarih Belgeleri Dergisi, Ankara, 1993, s.237.

BAYDUR, Mithat, “Geçmişten Günümüze Prens Sabahattin ve Adem-i Merkezîyetçilik”, Türkiye Günlüğü 22, Bahar 1993, s.41.

BERBEROĞLU, Güneş. N., “Örgüt Kültürü ve Yönetimsel Etkinliğe Katkısı”, Eskişehir A.Ü.İ.İ.B.F.D., C.VIII, S.1-2, Yıl: 1990, s.155.

BİLGİN, Vedat, “Siyasi Değişmeler İçinde Son Seçimlerin Anlamı ve Analizi”, Türkiye Günlüğü, S.2, Mayıs-1989, ss. 57-61.

BOJE, David M., Robert D. WINSOR, “The Resurrection of Taylorism: Total Quality Management’s Hidden Agenda”, Journal of Organizational Change Management, Vol.6, Issue 4, 1993, s.57.

BOYNE, George A., “The Intellectual Theory Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government”, Public Administration, Vol.74, Winter, 1996, pp.680-692.

CEYLAN, Musa, “Demokrasi ve Gizlilik”, Türk İdare Dergisi, S.403, Haziran-1994.

CHAPMAN, Richard, "Administrative Culture and Personnel Management: The British Civil Service in the 1980s", *Teaching Public Administration*, 4, No. 1 (Spring 1984), s. 1-14.

ÇADIRCI, Musa, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Eylül- 1993, S.5, s.4.

ÇALIK, Mustafa, "Batılılaşma ve Bürokratik Modernleşme Münasebeti Üzerine Bazı Düşünceler", *Türkiye Günlüğü*, S.2, Mayıs, 1989, ss.2-15.

ÇETİNSAYA, Gökhan, "Çıban Başı Koparmamak: II. Abdülhamit Rejimine Yeniden Bakış", *Türkiye Günlüğü* 58, Kasım – Aralık 1999, s.57

ÇEÇEN, Anıl, "Anayasa ve Kültür", *AİD. C.10, S.3*, Eylül-1983, s.58.

ÇOKER, Ziya, "Yerel Yönetim Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.2, s.4, Temmuz 1993, s.3.

DAVUDOĞLU, Ahmet, "Tarih Metodolojisi Açısından Osmanlı Tarihinin Anlaşılması Meslesi", *Osmanlı Toplum Yapısı Üzerine Bir Derleme*, Der. Abdülkadir OKUMUŞLAR, Konya Sebat Matbaası, 1996, s.29.

DİNÇER, Ömer, "Şehir Yönetimi", *Habitat II Kent Zirvesi*, İstanbul, 1996, Uluslararası Bilimsel Toplantılar, içinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, no:44, İstanbul, 1996, ss.190-195.

DİNÇER, Ömer, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", *Türkiye'de Yönetim Geleneği içinde*, Ed. Davut DURSUN - Hamza AL, İstanbul-1998b, ss.289-307.

DODSON, R.L., "Speeding the Way to Total Quality", *Training and Development Journal*, Vol. 45, 1991, ss.35-42.

- DÜDÜKÇÜ, Şükrü**, “Merkezî İdarenin Belediyeler Üzerindeki İdarî Vesayet Konularında Bir İnceleme”, İller ve Belediyeler Dergisi, Y.36, S.413, Mart-1980, s.74
- EKEN, Musa, Mahmut DEMİRKAN**, “Yerel yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği”, Yerel Yönetim ve Denetim, C.3, S.2, Mart 1998, ss.21-28.
- ERBAY, Yusuf**, “Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri”, Yeni Türkiye, Yıl: 3, S.13, Ocak-Şubat 1997, s.405-417.
- EREN, C.**, “CE ve Kalite, Çevre Yönetim İlişkisi”, 5. Ulusal Kalite Kongresi Tebliğler ve Özgeçmişler Kitabı, KalDer, İstanbul.1996, s.677.
- ERENÇİN, Arif**, “Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.3, S5, Eylül-1994, s.4.
- ERGENÇ, Özer**, “Osmanlı Şehirlerindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerine Bazı Düşünceler”, VIII. Türk Tarihi Kongresi, Ankara, 11-15 Ekim 1976, Kongreye Sunulan Bildiriler, II, Ankara, 1981, ss.1268-1270
- ERKUL, Ali**, “Osmanlı’da Sosyolojinin Doğuş Koşulları ve Üç İsim: Ahmet Rıza, Prens Sabahattin, Ziya Gökalp”, Türkiye Günlüğü, S. 33, Mayıs-Haziran, 2000, s.612.
- ERSÖZ, Halis Yunus**, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.10, S.2, Nisan 2001, ss.32-33.
- ERTAN, Birol**, Yerel Yönetim Kavramı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.11, S.1, Ocak-2002, ss.22-30.

ERYILMAZ, Bilal, “İktisadî ve İdarî Yönden Yerel Yönetimlerin Tarihî Gelişimi”,
Yerel Yönetimler ve Eğitim Sempozyumu, İstanbul-1995a, s.108.

ERYILMAZ, Bilal, “İdare Geleneğinden Siyasete”, İzlenim, Aralık, 1995b, ss.12-13.

ERYILMAZ, Bilal, “Kentleri Yönetebilir Kılmak, Yeni Türkiye, Mart-Nisan, 1996a,
S.8, ss.179-185.

ERYILMAZ, Bilal, “Küreselleşen Dünyada Kent, İnsan ve Yönetim”, İzlenim, S. 33-
34, Mayıs-Haziran 1996b, İstanbul ss.89-93.

ERYILMAZ, Bilal, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, Çağdaş Yerel
Yönetimler Dergisi, C.4, S.2, Mart, 1995c, s.91.

ERYILMAZ, Bilal, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki
Etkileri”, Kent Yönetimi ve Çevre Politikaları, C.2 içinde, Kent Yönetimi, İnsan
ve Çevre Sorunları Sempozyumu, 17-19 Şubat 1999, İstanbul Büyükşehir
Belediyesi, İstaç Genel Müdürlüğü Yayını, No.6/2, İstanbul, ss.20-28.

ERYILMAZ, Bilal, “Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye, Mayıs-Haziran,
1995d, Yıl:1, S.4, ss.340-346.

ERYILMAZ, Bilal, “Yerel Yönetimler ve Siyasî Çoğulculuk”, Yerel Yönetimler ve
Siyaset Sempozyumu, 9 Temmuz 1994, Kayseri Büyükşehir Belediyesi Kültür
Yayınları, Kayseri, 1995e, ss.29-36.

ERYILMAZ, Bilal, "Türkiye'nin Avrupa Topluluğuna Üyeliğinde Kültür Sorunu",
Türk İdare Dergisi, yıl: 63, Haziran, 1991, S. 391., s.382. vd.

ERYILMAZ, Bilal, “Osmanlı Devletinde İktidar ve Muhalefet”, İlim ve Sanat
Dergisi, Temmuz-1993, Sayı: 35-36, ss.55-59.

ERYILMAZ, Bilal, “Merkezî İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler: Sorunlar ve Öneriler”, Akademik Araştırmalar Dergisi, S.3, İzmir-1988, s.162.

ERYILMAZ, Bilal, “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, Türk İdare Dergisi, S.382, Mart, 1989.

FREDERICKSON, H. George, “Comparing the Reinventing Government Movement With The New Public Administration”, Public Administration Review, Vol.56, May/June, 1996, p.264.

GANI, Veysel, “Yönetimde Yapılanma ve Çalışma İklimi”, Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs-Haziran 1995, Yıl: 1, S.4, ss.206-212.

GERAY, Cevat, “Belediyelerimizin Yapısal Sorunları”, A.Ü.S.B.F.D., C.32, S.1-4, 3.12.1977., s.32.

GÖYMEN, Korel, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, AİD., 32/4, Aralık, 1999, ss.67-83.

GÖZEN, Ramazan, “Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Uluslararası İlişkiler: Küreselleşme Perspektifi”, Liberal Düşünce, S.7, Yaz-1997, ss.74-91.

GÜLÖKSÜZ, Yiğit, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimler”, Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel sayısı, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, s.132.

GÜNGÖR, Erol, “Kültür Değişmesi ve Milliyetçilik”, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1989, ss.138-139.

GÜVEN, H. Sami, “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, AİD., C15, S.4, Aralık, 1982, ss.31-37.

GÖRELİ, İ. Hakkı., Memleketimizde Vilayetler İdaresi Tarihine Bir Bakış, İdare Dergisi, Yıl: 16, Mart- Nisan 1945, S. 173, s.149.

HARPUT, Şehabettin, “Kamu Yönetiminde Kırtasiyecilik Çözüm ve Öneriler”, Yeni Türkiye Dergisi, C.4, Yıl: 1995, ss.161-163.

HEPER, Metin, “Değişen Türkiye’de Olumsuz Bürokratik Politika”, Armağan, Kanuni Esasi’nin 100. Yılı, Ankara-1978, s.370.

HEPER, Metin, (Der.), Local Government in Turkey: Governing Greater İstanbul London: Routledge-1989, ss. 1-11.

HEPER, Metin, “Osmanlı – Türk Siyasal ve Özellikle Yönetimsel Hayatında Patrimonyalizm” Toplumcu Düşünce 7, Yıl: 1979, s.110.

HEPER, Metin, “Osmanlıda Devlet Geleneği”, Türkiye Günlüğü, S.13, Kış 1990, s. 142.

HEPER, Metin, “Osmanlı – Türk Bürokrasisinde Modernleşme Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim”, Yönetim Sosyolojisi Kollokyumu 14-15 Ekim 1976, TODAİE Yayını, Ankara, 1977b, s.39.

HEPER, Metin, “Türkiye’de Devlet, Demokrasi Geleneği ve Silahlı Kuvvetler”, Türkiye’de Yönetim Geleneği içinde, Ed. Davut DURSUN - Hamza AL, İlke Yayıncılık, İstanbul-1998, s.209-233.

HEPER, Metin, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler”, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, Y.6, S.1-3, Aralık-1985, s.174.

HOOD, Christopher, “A Public Management for All Seasons?”, Public Administration, Vol. 69, Issue 1, 1991, p.4-5.

İSLAMOĞLU-İNAN, Huri, “Mukayeseli Tarih Yazını İçin Bir Öneri: Hukuk, Mülkiyet, Meşruiyet”, Toplum ve Bilim, S.62, 1993.,

İLHAN, Suat, “Askerlik”, Milli Kültür Unsurlarımız Üzerinde Genel Görüşler, Ankara-1990.

İNALCIK, Halil, “Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi”, Türkiye Günlüğü, Çev. Mehmet ÖZDEN- Fahri UNAN, S.11, (Yaz-1990), s.30-41.

İNALCIK, Halil, “Osmanlı Padişahı”, A.Ü.S.B.F.D, C.XIII, No.2. Haziran-1958, ss.68-79.

İNALCIK, Halil, “Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu”, Belleten, 1964, C. XXVIII, s.112.

ISAAC-HENRY, Kester, “Development and Change in The Public Sector”, Management in the Public Sector Challenge and Change, Ed. Kester Isaac-Henry, Chris Painter, Chris Barnes, Chapman &Hall, London-1993, pp.1-20.

KARAER, Tacettin, “1980 Sonrasında Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi”, T.İ.D., C. 61, S.382, Mart-1989, s.125.

KARATEPE, Şükrü, “Türkiye'nin Yönetim Sorunları”, Yeni Türkiye, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs-Haziran 1995, Yıl:1, S.4, s.170

KARTAL, Filiz, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara'dan Örnekler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.9, S.1.

KATIRCIOĞLU, Erol, “Türk Ekonomisinde Merkez-Çevre Gerilimi”, Yeni Yüzyıl, 10 Şubat 1995.

KELEŞ, Ruşen, “Hızmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.1, Ocak, 1995, s.5.

KILIÇBAY, Mehmet Ali, “Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim”, Türkiye Günlüğü, S.26, Ocak-Şubat 1994., s.23.

KÖKER, Levent, “Liberal Demokrasi ve Eleştirileri”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, 1987, s.98, 105.

KUZU, Burhan, “Demokrasi - Resmi İdeoloji – Sivil Toplum”, AÜSBFD, C.47, Ocak-Haziran, 1992, S. 1-2. , ss.335-369.

LANE, Robert E., “Patterns of Political Belief”, Der. Jeanne N. Knutson, Handbook of Political Psychology, Washington, Jossey-Bass, 1973, s.93.

LYNN, Laurence E., “The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy”, Public Administration Review, May/Jun, Vol.58, Issue 3, 7, 1998, p.232.

MARDİN, Şerif, “Tanzimat Fermanı'nın Manası”, Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Makaleler I, Der. Mümtazer TÜRKÖNE - Tuncay ÖNDER, İletişim Yayınları, İstanbul, 1995b, ss.300-309.

MARDİN, Şerif, “Yeni Osmanlıların Hakiki Hüviyeti Tanzimat Bürokrasisi”, Ed. TÜRKÖNE, Mümtazer - Tuncay ÖNDER, Tuncay, Makaleler 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990, s.240.

MARDİN, Şerif, “Tabakalaşmanın Tarihsel Belirleyicileri: Türkiye’de Toplumsal Sınıf ve Sınıf Bilinci”, Türkiye’de Toplum ve Siyaset, (Der. Mümtazer TÜRKÖNE-Tuncay ÖNDER), İstanbul, 1991a, s.67-95,

MARDİN, Şerif, “Modern Türkiye’de Din ve Siyaset”, Çev. Mustafa ERDOĞAN, Türkiye’de Din ve Siyaset, Makaleler 3, İletişim, İstanbul-1993, s.158-160.

MARDİN, Şerif, “Türkiye’de İletişimin Modernleşmesinin Erken Bir Safhası Üzerine Bazı Notlar”, Türk Modernleşmesi, Makaleler IV, Der. Mümtazer TÜRKÖNE - Tuncay ÖNDER, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994a, s.65,

MARDİN, Şerif, “Türkiye’de Muhalefet ve Kontrol”, Çev. Fahri UNAN, Türk Modernleşmesi: Makaleler IV içinde, İstanbul, 1991b, s.186.

MARDİN, Şerif, “XIX. Yüzyılda Düşünce Akımları ve Osmanlı Devleti”, Türk Modernleşmesi, Makaleler IV, Der. Mümtazer TÜRKÖNE - Tuncay ÖNDER, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994b, s.83-84.

MARDİN, Şerif, “Sivil Toplum”, Türkiye’de Toplum ve Siyaset, Der. Mümtazer TÜRKÖNE - Tuncay ÖNDER, İstanbul, 1991c, s 9-17.

MARDİN, Şerif, “Atatürk, Bürokrasi ve Rasyonellik”, Atatürk Devrimleri Birinci Milletlerarası Sempozyumu Bildirileri 10/14 Aralık 1973 İstanbul, Sermet Matbaası, İstanbul, 1975, s.56.,

MARDİN, Şerif, “Baticılık”, Türk Modernleşmesi, Makaleler IV, Der. Mümtazer TÜRKÖNE - Tuncay ÖNDER, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994c.

MARDİN, Şerif, Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908, İstanbul-1983, s.35.

MARSH, John, “Çağdaş Dünyada Yöneticilik ve Türkiye”, Düşünenlerin Formu, Milliyet, (20 Haziran 1976)

MENGİ, Ayşegül, “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, AÜSBFD., C.52, No. 1-4, Ayrı Baskı, AÜ. Matbaası, s.510.

MERİÇ, Osman, “Anayasalarda :Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdarî Vesayet”, Prof. Fehmi Yavuz’a Armağan, Ankara-1983.

MUMCU, Ahmet, “Osmanlı İmparatorluğunda Egemenlik Kavramı ve Gelişmesi”, 1. Milli Egemenlik Sempozyumu, TBMM, Ankara-24-25 Nisan-1985, ss.33-55.

MUTER, Naci B., “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, Özelleştirme Sempozyumu, DEÜ İ.İ.B.F., Maliye Bölümü ve Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa, 28/29 Nisan 1994, s.148.

NİRUN, Nihat, M. Cihat ÖZÖNDER, “Türk Sosyo-Kültürel Yapısı İçinde Adetler, Örfler, Görenekler, Gelenekler”, Milli Kültür Unsurlarımız Üzerinde Genel Görüşler, Ankara-1990 s.256.

OCAK, Ahmet Yaşar, “Osmanlı İmparatorluğundan Bugüne Kalan Miras: İslâm (Problematik Bir Yaklaşım Denemesi)”, Yeni Türkiye, S.33, Mayıs-Haziran 2000, s.349.

ORTAYLI, İlber, “Devraldığımız Miras”, Yeni Türkiye, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, ss.552-558.

ORTAYLI, İlber, “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”, İ.H.İ.D., Y.3, S1-3, 1982, s.142.

ORTAYLI, İlber, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, İslâm Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler”, Ed. Vecdi AKYÜZ / Seyfettin ÜNLÜ, İlke Yayınları, İstanbul, 1996, C.1, s.446.

ORTAYLI, İlber, “Türkiye’de Taşra Yönetimi ve Yöneticiliğin Evrimi”, Türkiye’de Mülkî İdare Amirliği, Ed. Kurthan FİŞEK, Ankara, 1976, s.16.

OSKAY, Ünsal, “Popüler Kültür Açısından “İdeoloji” Kavramına ilişkin Yeni Yaklaşımlar”, A.Ü.S.B.F.D., C.XXXV, Ocak-Aralık-1980, No.1-4, ss.197-253.

OZANKAYA, Özer, Siyasal Olayların Etmenleri, A.Ü.S.B.F.D., c.XXIII No:4, Aralık-1968.

OZANKAYA, Özer, “Demokraside Toplumbilim Öğretimi”, A.Ü.S.B.F.D. Aralık-1971, C.XXVI, No.4, s.91.

ÖKMEN, Mustafa, “Osmanlı’dan Cumhuriyete Türkiye’de Merkezizetçilik Adem-i Merkezizetçilik Pratiği Üzerine Notlar”, Yeni Türkiye, Mayıs-Haziran 2000, Yıl:6S.33., s.313.

ÖNER, Şerif, “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 10, S. 2, 2 Nisan 2001, s. 61-62.

ÖZBUDUN, Ergun, “Türkiye’de Siyasal Kültür ve Demokrasi”, Türkiye’de Demokrasi ve Demokrasi Kültürünün Gelişmesi içinde, Ed. Hüsnü ERKAN, İzmir-1990a, s.60.

ÖZBUDUN, Ergun, "Milli Kültür Unsuru Olarak Devlet Anlayışı ve Devlet Yapısı", Milli Kültür Unsurlarımız Üzerinde Genel Görüşler, Atatürk Kültür Merkezi Yayını, S.46, Ankara-1990b.

ÖZÇELİK, Ahmet, “Tarımın Türk Kültürüne Etkisi”, Milli Kültür Unsurlarımız Üzerine Temel Görüşler, Ankara-1990, s. 315.

ÖZÇELİK, Selçuk, “Senedi İttifak”, İ.H.F.M, c. XXIV, S.1-4, s.

ÖZEL, Mehmet, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi:Yerellik (Subsidiaritaet)”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, C. 9, S.3, Temmuz, 2000, s.28.

ÖZGEN, Hüseyin, Murat TÜRK, “Hizmet Sektöründe Rekabette Başarının Anahtarı: Personel Güçlendirme (Empowerment)”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30, Aralık-1997, ss.75-86.

ÖZTÜRK, N. Kemal, Bayram COŞKUN, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.7, S.4, Ekim, 1998, s.113-125.

ÖZTÜRK, Yücel, “Osmanlı Klasik Sisteminin Teşekkülü ve Çözülüşü”, *Türkiye Günlüğü*, S.58, Kasım-Aralık, 1999, s.142.

PATEMAN, Carole, “The Civic Culture: A Philosophic Critique”, In *Civic Culture Revisted*, Ed. ALMOND/VERBA, Newbury Park-1989, s.59.

PEHLİVAN, Osman, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Tevzin ve Kamu Hizmetlerinde Yerellik Açısından Değerlendirilmesi”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, C.6, S.6, Haaziran 2001, s.32.

PEKER, Ömer; “Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Hizmetinde Kalite”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 5, S. 6, Ankara, 1996, s.52.

POLATOĞLU, Aykut, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.9, S.1, Ocak 2000, s.11.

REYHAN, Cenk, “Türk Siyasal Düşüncesinde Yol Ayrımı, Aykırı bir Aydın Prens Sabahattin ve Düşüncesi”, *Türkiye Günlüğü*, 21, Kış 1992, s.123.

REYHAN, Cenk, “Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetine Bıraktığı Siyasî Kültür Mirası”, *Türkiye Günlüğü*, S. 39, Mart-Nisan, 1996, ss.80-94.

RHODES, R.A.W., "Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark", Scandinavian Political Studies, Vol.22, Issue 4, December, 1999, p.341.

RYDİN, Yvonne, "Environmental Governance for Sustainable Urban Development: A European Model", Local Environment, Vol.4, No.1, February, 1999, p.61.

SAKAL, Mustafa, "Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar", Yeni Türkiye, Yıl: 3, S.13, Ocak-Şubat 1997, s.453.

SAYILI, Aydın, "Bilim, Entelektüel Kültür ve Teknoloji", Milli Kültür Unsurlarımız Üzerinde Genel Görüşler, Ankara-1990, s.85-104.

SENCER, Muzaffer, "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", AİD., C.17, S. 2, Haziran-1984, ss.21-44.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, "Sadık Rıfat Paşa ve Avrupa'nın Ahvaline Dair Risalesi" Liberal düşünce 3 (Yaz 1996), s.115-124.

SEZEN, Seriya, Koray KARASU, "Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8, S.3, Temmuz, 1999, ss.23-25.

SCHROTER, Eckhard, "Regime Change and Administrative Culture: Role Understandings and Political Attitudes of Top Bureaucrats From East and West Berlin.", American Review of Public Administration: Parkville, Jun 1997, C. 27, S.2, s. 111.

ŞAYLAN, Gencay, "Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi", Ed. Kurthan FİŞEK, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara, 1976, s.47-48.

ŞAYLAN, "Sosyal Bilimler ve İdeoloji", Yönetim Psikolojisi, Ankara-1979 , ss.31-57.

TEKELİ, İlhan, “Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, Ed. Ergün Türkcan, Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Araştırma Dizisi-2, 1. Kitap, Ankara-1978, ss.25-297.

TEKELİ, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, C.16, S.2, Haziran, 1983, ss.3-22.

TEKELİ, İlhan, Gencay ŞAYLAN, “Rüşvet Kuramı”, AİD, C.7, S.3, 1974, s.93-113.

TEZEL, Yahya Sezai, “Türkiye’de Aydın-Bürokrat Tahakkümü İdeolojisinde Son Değişmeler”, Demokrasi İçin Toplumcu Düşün, 4/1978, s.304.

TINAR, M. Yaşar, “Kurumsal Kültür Örgütlerin Yönetiminde Görünmeyen El” DEÜ İ.İ.B.F.D., C. 5, S1-2, Yıl:1990, s.83.

TORLAK, Ömer, “Belediyelerde Pazar Odaklı Yeni Yönetim Anlayışı ve Ahlaki Sorumluluk”, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, Adapazarı-1998, ss.609-615.

TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenlenme Gereksinimleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.10, S.2, 2 Nisan 2001, s.8.

TORTOP, “1986 Mali Yılında Belediyelere Sağlanan Yeni Mali İmkanlar”, İller ve Belediyeler Dergisi, S.484, Ankara-1987, s.35.

ÜSKÜL, Zafer, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”, Yeni Türkiye, S.4 (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs- Haziran, 1995, ss.22-26.

ÜZAN, Nizam, “Belediyeler ve Yerel Gündem 21”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.8, S.2, Nisan- 1999, ss.96-101

VAROL, Muharrem, “Örgüt Kültürü ve Örgüt İklimi”, A.Ü.S.B.F.D., C.44, no.1-2.
Ocak/Haziran-1989, s.220

WEIKER, Walter F., “The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform”,
Administrative Science Quarterly, C. 13, no.3, Aralık 1968, s.451-470’dan
“Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform” Çev. Semay
BÜYÜKDAVRAS - Erkan OYAL, Amme İdaresi Dergisi, C.6, S.1, Mart
1973, s.99.

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine
Notlar”, AİD., C.3., S.2., Haziran-1970, ss.20-55.

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, AİD.,
C.24, S.3, Eylül, 1991, s.124.

YAZICIOĞLU, Recep, “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”, C.1, S.2,
Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Mart-1992, s.17.

YILMAZ, Aytakin, “Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma”, Yeni Türkiye, Yıl: 3, S.13,
Ocak-Şubat 1997, ss.41-438.

YÜCEL, Yaşar, Bahaddin YEDİYILDIZ, “Tarih ve Kültür”, Milli Kültür
Unsurlarımız Üzerinde Genel Görüşler, Ankara- 1990, ss. 57-64.

YÜCEL, Yaşar, “Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyon’a Dair Genel
Gözlemler”, Belleten, C.38, Ekim-1974, ss.657-708.

YÜCEL, Yaşar, "Anadolu Beyliklerinde Devlet Teşkilatı ve Toplum", Belleten, C.
LIV, 52, ss. 805-823.

YÜKSEL, Fatih, Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde
Stratejik Planlama Gereği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.11, S.1 Ocak 2002,
s.35.

YYAEM (Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi), “Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu, Anket Sonuçları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 7, S.1, Ocak-1998, ss.89-103,

ANSİKLOPEDİLER

ATEŞ, Toktamış, “Atatürkçülük bir ideoloji midir?”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.1, s.91.

BARKAN, Ömer Lütfi , “Kanunname”, İslam Ansiklopedisi, C. 6, s.185.

BELGE, Murat, “ Sivil Toplum ve Türkiye”, C.D.T.A., C. 12, s.1920.

BELGE, Murat, “Cumhuriyet Döneminde Batılılaşma”, C.D.T.A., C.1, ss.260-264.

ÇAVDAR, Tevfik, “Cumhuriyet Döneminde Türk İktisadî Düşüncesi”, C.D.T.A., C.4, ss.1074-1084.

Doğuştan Günümüze Büyük İslam Tarihi, C.12, s. 431.

HEPER, Metin, “Bürokrasi”, C.D.T.A., C. 2, s. 295.

İNSEL, Ahmet, “Devletçiliğin Anatomisi”, C.D.T.A., C. 2, s.419.

KEYDER, Çağlar, “İktisadi Gelişmenin Evreleri”, C.D.T.A., C. 4, s.1068

MARDİN, Şerif, “Atatürkçülüğün Kökenleri”, C.D.T.A., C. 1, s.86,

ÖZTUNA, Yılmaz, Türkiye Tarihi, C. 3. s.77.

ŞAYLAN, Gencay, “Türkiye Cumhuriyetinde Devlet Yapısının Evrimi”, C.D.T.A., C. 2, s.389.

KARAL, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, C.V, 4. Baskı.

KARAL, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, C.VIII, Ankara-1970.

MARDİN, Şerif, “Adem-i Merkeziyet”, İslam Ansiklopedisi, C.1.

TUNAYA, Tarık Zafer, “Atatürkçülük” C.D.T.A., C.1, s.89.

İNTERNET KAYNAKLARI

ADAMAN /ÇARKOĞLU, Burhan ŞENATALAR, “Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler”, TESEV, İstanbul 2001, ayrıca, http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_yolsuzluk.php.

ÇOKER, Ziya, Merkezi Yönetimin Yapamadıkları, Görüş: Ocak - Şubat 1999, <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/38/html/sec1.html>

“Kamu Mali Yönetimi”, http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_denetim_ozet1.php

“Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, TESEV, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php

“Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi”, www.tusiad.org.tr/yayin/gorus/29/html/sec10.html

KARYAĞDI, Nazmi, Toplam Kalite Yönetimi ve Türk Vergi İdaresi, Ankara Sanayi Odası, Mart-2001, <http://www.huk.gov.tr/turkce/ky.htm>.

MERİH, Kutlu, İlkay ÇAPRAZ, “Geleneksel Yönetime Karşı Toplam Kalite Yönetimi”, www.eylem.com.htm.

MİNOGUE, Martin, “Should Flawed Models of Public Management be Exported ?
Issues and Practices”, 2000, <http://idpm/ppm15.htm>

“Proje Yönetimi”,

http://www.insankaynaklari.com/bireyler/trends/makale/proje_yonetimi.asp

TESEV, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php.

TOSUN, Gülgün, Tanju TOSUN, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi”,
<http://www.tusiad.org.tr/yayin/gorus/29/html/sec10.html>

YÜKSEL ACI, Esra, “Küreselleşme, İyi Yönetim ve Ngo’ lar”
<http://mimoza.marmara.edu.tr/~eyuksel/kuresel.html>

ÖZGEÇMİŞ

Nihat KURT, 23.10.1971 tarihinde Adapazarı'nda doğdu. İlk ve Orta öğrenimini Adapazarı'nda yaptı. 1993 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. Aynı yıl Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Hukuk Bilimleri Programında başlamış olduğu Yüksek Lisans öğrenimini, "Yarı-Doğrudan Demokrasi Kurumları" adlı tez çalışmasıyla 1995 yılında tamamladı. Halen Sakarya Üniversitesi Hendek Meslek Yüksekokulu'nda öğretim görevlisi olarak görev yapmaktadır.



TC YÜSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMAN YAYIN KURULU