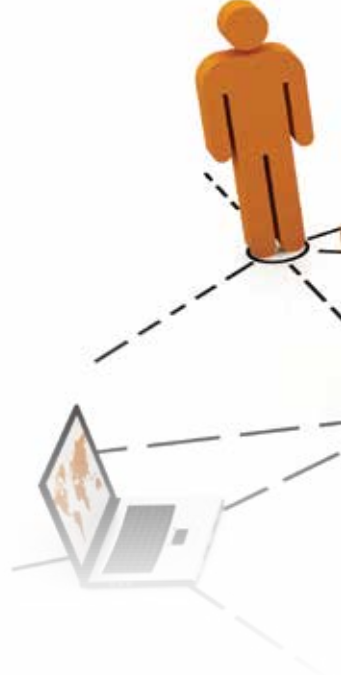


Yönetimden Yönetişime

Mülki İdare Amirlerinin Değişen Roller



Tarihte varlığı bilinen çoğu medeniyette farklı görünüm ve yapıda da olsa yönetim ile ilgili kurumsal düzenlemelerin olduğu bilinmektedir. Ancak; modern anlamda kamu yönetiminin ortaya çıkması ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla paralellik göstermektedir.



Dr. Bedrettin ÖZMEN
Mülkiye Müfettişi

GİRİŞ

Demokratikleşmeye yapılan vurgu, özel sektördeki ve teknolojiye hızlı gelişmelerin kamu kesimi ile özel kesim arasındaki açık ve belirgin sınırları yönetim teknikleri ve anlayışı açısından belirsiz hale getirmesi gibi nedenlerle her gün değişen dünyada, Türkiye de insanıyla, doğasıyla ve doğal olarak yönetim alanıyla söz konusu değişikliklerden etkilenmektedir.

Bu makalede kısaca 'kamu yönetimi, 'yeni kamu işletmeciliği (YKi)' ve 'yönetişim' kavramları incelenmiş ve yaşanan değişim sürecinde mülki idare amirlerinin değişen rolleri bu kavramlar ışığında açıklanmaya çalışılmıştır.

1. Kamu Yönetimi

İnsanın dolayısıyla da bir toplumun görüldüğü her ortamda varlığı gözlemle-

nen ve bu yönüyle aslında insanlık tarihi kadar eski olan 'kamu yönetimi' kavramının ayrı bir bilim dalı olarak ortaya çıkışı yönetimle ilgilenen akademik kesimlerce yaygın biçimde Wilson'ın 'İdarenin İncelenmesi' isimli makalesine dayandırılmaktadır (Öztekin, 2002: 21; Leblebici, 2004: 8; Çevik, 2010: 14; Lane, 1995: 2; Gournay, 1971: 6).

Genel olarak yönetim ile ilgili Wilson'un çalışmasından; devletlerin başta ekonomik olmak üzere hemen hemen tüm alanlarda birbirleriyle olan ilişkilerindeki hızlı gelişmeler, daha açık devlet yapıları ve bunları kapsayan küreselleşme süreci ile 'kamu yönetimi' kavramına her dönemden farklı bakış açıları ve anlam içerikleri yüklenmiştir. İçinde bulunulan zamanın dayattığı değişimler sonucu kamu yönetimi kavramı yerine; özel sektöre yoğun bir atfı yapılarak kamu işletmeciliği kavramının kullanılmaya başlanması



soğuk savaşın bittiği ve devletin ekonomiden elini çekmesi gerektiği tezinin yaygın olduğu 1980'li yılların politikalarına karşılık gelmektedir.

Burada önemli olan nokta; ülkeleri tek tek veya topluca etkileyen değişim süreçlerinin kavramlara nasıl etki yaptığının bilinmesidir. Dolayısı ile kamu yönetimi kavramı ve bu alanın her boyutu ile ilgili olarak akademik dünyada; dünyadaki değişim sürecinin de doğal bir sonucu olarak farklı yaklaşımlar ve adlandırmalar gündeme gelmektedir. Yönetişim, kamu işletmeciliği vb. birçok kavram bu açıdan da değerlendirilebilir.

Tarihte varlığı bilinen çoğu medeniyette farklı görünüm ve yapıda da olsa yönetim ile ilgili kurumsal düzenlemelerin olduğu bilinmektedir. Ancak; modern anlamda kamu yönetiminin ortaya çıkması ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla paralellik göstermektedir. 18. yüzyılda Prusya'da devlet yönetimi sistemi 'kameralizm' şeklinde sistemleştirilmiş ve bir öğretim konusu haline getirilerek kamu yönetimi disiplininin oluşumuna katkıda bulunmuştur. 19. Yüzyıla gelindiğinde; özellikle Kıta Avrupasında hukuka

Tarihte varlığı bilinen çoğu medeniyette farklı görünüm ve yapıda da olsa yönetim ile ilgili kurumsal düzenlemelerin olduğu bilinmektedir.

bağlı yönetim yaklaşımı çerçevesinde kamu yönetimine hukuki yaklaşım egemen olmuş ve bunu izleyen 20. Yüzyılın başlarında devleti oluşturan erklerin birbirleri ile ilişkisinin incelenmesi şeklinde siyasal yaklaşıma bir yaklaşım olmuştur. 20. Yüzyılda; Anglo-Amerikan etkisinin artması ile birlikte kamu yönetiminin hukuk dışındaki teknik yönleri üzerinde yoğunlaşmıştır (Ömürgönülşen, 2004: 30-31).

Görüldüğü üzere kamu yönetimi her türlü gelişme ile yakın bir etkileşim içine girmekte ve içinde bulunan dönemin ekonomik, siyasal, sosyal ve teknolojik değişimlerinin

odağında yer almaktadır. Bu anlamda bazen içinde bulunulan dönemin gelişim ve değişim yönünü belirlemede bazen de dönemin gelişim ve değişimi yönünde kamu yönetiminin kendisi ve bu kavrama yüklenen anlamlar değişmektedir.

Kamu yönetiminin siyaset bilimi, hukuk ve işletme sacayağı üzerinde disiplinler arası bir bilim dalı iken son yıllarda küreselleşme süreci ve neo-liberal politikalarla işletme yönetiminden daha fazla etkilendiği ve bunun da disiplinde yaşanan kimlik krizini derinleştirdiği ileri sürülmektedir (Yayman, 2008: 323). Hemen aşağıdaki bölümde incelenen YKİ ve yönetim yaklaşımına bu açıdan da bakılabilir.

Kamu yönetimi kavramı ile ilgili olarak verilen bilgilerden sonra denilebilir ki aslında bu kavrama net bir sınır çizmek zordur. Temel yaklaşımlar aynı olsa da her dönemin gelişmelerinden kamu yönetimi hem maddi anlamda sürekli etkilenmekte ve değişmekte hem de kavramsal anlam değişime zorlanmaktadır. Bir yandan küreselleşme sürecinin etkisi ile piyasanın-ekonominin belirleyiciliği ve özel sektör etkisi ön plana çıkmakta bir yandan da uluslararası

laşmanın artması ile devletlerin birbirlerini etkilemesi doğrudan kamu yönetimi alanında değişikliklere neden olmaktadır. Ancak piyasanın başarısızlığının getireceği büyük buhranlar veya ülkeler arasındaki ilişkilerin kötüleşmesi-savaş gibi olağanüstü durumlar sonucu kamu yönetimi kendi kabuğuna çekilme olasılığını az da olsa her zaman barındırmaktadır.

2. Yeni Kamu İşletmeciliği

Özel sektördeki işletme tekniklerinin kamu kesiminde de uygulanması ve beraberindeki yeni değişikliklerle özellikle gelişmiş ülkelerde kamu yönetimi literatüründe ‘administration-idare’ kelimesinden ‘management-işletme’ kelimesine bir geçiş olmaya başlamıştır. YKY de bu anlamda kamu kesiminin nasıl yönetileceği ile ilgili bir çözüm arayışıdır (Lane, 1995: 160). George A. Boyne (2002: 97) YKY ile ilgili reform programları çerçevesinde özel sektördeki yönetsel süreçler ile davranışların kamu kesimine transferini önermiştir. YKİ’nin merkeziyetçilikten uzaklaşma, yetki devri, yapısal ve yönetsel değişiklikler getirme gibi etkileri özellikle gelişmiş ülkelerde gözlemlenmektedir. Ancak; YKİ’nin geliştirmekte olan ülkeler de dâhil olmak üzere tüm devletlerde uygulanabilecek özelliklerinden söz etmek mümkün görünmemektedir. Hood (1991: 4-5) YKİ’nin bazı prensipleri olarak;

- Kamu kesiminde profesyonel yönetime geçilmesi,
- Standartların açıkça belirlenerek performans ölçümüne geçilmesi,
- Çıktıların kontrolüne daha fazla vurgu yapılması,
- Kamu kesimindeki ünitelerin ayrılması ve küçültülmesi,

Heper, geliştirmekte olan ülkelerde idari sistemlerin iç dinamiklerle değil dış dinamiklerle değiştiğini ve bunun geliştirmekte olan ülkelerde işlevsiz kurumlar oluşturduğunu ifade etmektedir.

- Daha fazla rekabetin kamu kesimine dâhil edilmesi,
- Özel sektördeki işletme tekniklerine vurgu yapılması, kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve daha fazla tutumluluğa önem verilmesi,

maddelerini saymaktadır. Özel sektörün kamu kesiminin yerini alması belirli hizmet alanları ile sınırlı görünmektedir. Ancak; özel sektörde kullanılan yönetsel yaklaşımların kamu kesiminde kullanılmasında bir olumsuzluk bulunmamaktadır. YKİ yaklaşımının kamu yönetimini tamamen değiştireceği ve tüm sorunlara çözüm olacağı gibi fikirlere ihtiyatlı yaklaşmak gerekmektedir. Çünkü kamu yönetiminin tüm eylemleri ve çıktıları doğası gereği ölçülememektedir.

YKİ’nin gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmasında; ekonomik olarak 1980’lere gelirken yaşanan petrol krizi ve refah devleti uygulamalarının ekonomik durgunluğa neden olduğu düşüncesi, sosyal olarak vatandaşların eğitim düzeylerinin artması ve haklarını aramadaki istekleri ile siyasi otoriteyi sorgulamaya başlamaları, siyasal olarak da

ferdiyetçilik ve özgürlüğe vurgu yapan ‘yeni sağ’ ideolojinin yükselişi etmenleri sayılabilir (Bilgiç, 2003: 29-31).

Özel sektör işletme tecrübe ve teknikleri bu yaklaşım çerçevesinde yoğunlukla kullanılmaktadır. OECD, IMF, Dünya Bankası gibi Uluslararası kuruluşlar; üyeleri olan ulus devletlerin yönetim sistemlerini ‘liberalizasyon’, ‘deregülasyon’, ‘performans ölçümleri’, ‘bürokrasinin azaltılması’, ‘işletme türü yönetim’, ‘rekabet’ ve ‘etkinlik’ gibi unsurlarla reforma teşvik etmekte ve bu şekilde YKİ’nin uygulanması için dinamik bir baskı yapmaktadır (Güzelsarı, 2004: 93).

YKİ yaklaşımının aslında biraz da kendine has bir ideoloji içerdiği söylenebilir. Çünkü özel sektör yönetim ilkelerinin kamu kesiminde uygulanması doğal bir olaydır. Soğuk savaşın ideolojik atmosferinden çıkılmaya başlanırken ‘kamu’ ile ‘sosyalizm’; ‘özel’ ile de ‘kapitalizm ve serbest piyasa’ kelimeleri eş anlamlı gibi kullanılarak; kamu kesimini eleştirmek ile sosyalizmi eleştirmek aynı zihin algılamasına yol açmış olmalıdır. Siyasal birçok tartışmanın da yaşandığı soğuk savaş atmosferinden her ne kadar ‘etkinlik’ ile ilgili kaygılardan bahsedilse de YKİ süreci de etkilenmiş olmalıdır. Çıkış noktası ile ilgili bu notu düştükten sonra günümüzde uygulanmaya çalışıldığı şekli ile YKİ ilkeleri verimliliği artırmaya ve şeffaflığa yol açmaktadır. 1980’lerde gelişmiş ülkelerde başlayan bu hızlı çıkış, yukarıda bahsedilen ideolojik mücadelenin de etkisiyle kaybetmesi ile azalmaktadır.

Heper (1973: 113-131), geliştirmekte olan ülkelerde idari sistemlerin iç dinamiklerle değil dış dinamiklerle değiştiğini ve bunun geliştirmekte olan ülkelerde işlevsiz kurumlar oluşturduğunu ifade etmektedir. Bu tespite katılmamak mümkün değil-



dir. Türkiye yıllardır bu sorunla boğuşan bir ülkedir. YKİ çerçevesinde önerilen değişiklikler de bu tespit çerçevesinde değerlendirilmelidir. Kıyaslama yolu ile başka ülke örneklerinin alınması eleştiri konumuz değildir. Önemli olan iç dinamiklerle kendi sistemimizi kurabilmek becerisine erişmektir.

3. Yönetişim

Yönetişim; küreselleşme ve uluslararasılaşma süreçleri, vatandaşların siyasal katılımlarının artması, güçlü özel kesim firmalarının varlığı, yenden yapılanma ve işletmecilik anlayışlarının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda yönetişimin YKİ yaklaşımı ile benzer bir serüveni bulunmaktadır. Çağımızda bilgi düzeyinin teknoloji ile birlikte hızla artması yönetim sürecindeki bütün insanların da stratejik bir kaynak veya ortak olmasına yol açmıştır. Dolayısı ile yönetişim; artan bilginin, yaygınlaşan bilginin ve teknolojiye gelişmelerin ortaya çıkardığı bir kavramdır.

Rhodes (1997: 15) yönetişimi karşılıklı bağımlılık, kaynak değişimi ve devletten önemli derecede ba-

ğımsızlığın karakterize ettiği kendi kendine organize olan örgütler arası bir ağ olarak tanımlamaktadır. Bu tanımda; devletten ve onun hiyerarşik yapısından ayrılış önemli bir ayrıntı olarak dikkat çekmektedir. Coşkun (2003: 39-40), yönetişim konusundaki tanımların dağınıklığından bahsederek ekonomi, uluslararası ilişkiler, siyaset ve yönetim bilimi gibi birçok akademik alanda kullanılan kavramın sezgisel niteliği nedeni ile aslında onu kullananlarca çok da tanımlanmadığını açık bir şekilde ifade etmiştir.

İngiltere’de YKİ literatürünün gelişmesi ile birlikte ABD’de de Osborne ve Gaebler (1993) *‘Reinventing Government’* eserleri ile yönetişim yaklaşımını YKİ’nin ilerisine taşımışlardır. Buna göre siyasal karar alma dışındaki hizmet sunumu ile ilgili konular özel sektörde yerine getirilmeli; devlet ‘kürek çekmekten çok dümen tutmalıdır’ (Güzelsarı, 2004: 108). Aslında cevabı verilmesi gereken soru şudur: Kürek çekmek ve dümen tutmak kadar geminin nereye gittiği de önemlidir, o halde rotayı kim belirlemektedir? Çünkü rotayı hiçbir zaman kaptanlar belirlemez, kaptanların yaptığı belirlen-

miş rotanın uygulanmasıdır ve diğer teknik kişiler ise, birer profesyonel olarak kaptana öneri ve eleştirilerde bulunabilirler.

Yönetişim kavramı ile YKİ’nin beslendiği kaynak neoliberal politikalarlardır. Yaygın sayılabilecek bir bakış açısına göre; 1980’lerde artan piyasalara vurgu yapılması süreci sonunda, kamu kurumlarının özelleştirme ve deregülasyon aracılığı ile devleti içerdense piyasalaştırma girişimi çerçevesinde yönetişim, ‘devlet, sivil toplum ve özel sektör (piyasa)’ ortaklığı ile toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz ettirilmektedir (Güzelsarı, 2004: 108).

Günümüzde ‘yönetişim’in adı çok güçlü şekilde kendisini her yerde gösterse de somut olarak ne kadar yarar sağladığı ve yönetişimden önce - yönetişimden sonra ayrımı yapılabilecek başarı hikâyelerinin varlığı hususlarında net veriler gözlemlenmemektedir. Buna karşın; yönetişimin ilerleme ve değişme sürecinde kamusal amaçlar çerçevesinde yönetimle sivil toplum ve diğer uluslararası ve yerel aktörler arasındaki ilişkilerin gelişmesi paralelinde gerekli dikkat gösterildi-

ğinde başarı sağlanabileceği de ileri sürülmektedir (Özer, 2005: 340).

YKİ ve 'yönetişim' kavramı 'yönetim' kavramına teknik olarak değil ideolojik olarak karşı çıkmaktadır. Zira özel sektörden birçok teknik kamu kesiminde kullanılabilir, hatta bu yargının tersi de doğrudur. Bu hususlar teknik sayılabilir ve özel sektör tekniklerinin kamu kesiminde kullanılması 'yönetim' kavramına ters bir şey değildir. 'Yönetişim'den önceki 'yönetim' yazını tarandığında görülecektir ki yönetim yazınında bu genişlik fazlasıyla vardır. Ancak 'yönetim' kavramına doğrudan saldırmayan 'yönetişim' kavramı devletin 'yapması gerekenler' ve 'nasıl çalışması' gerektiği ile ilgili siyasal sayılabilecek tezlerle yola devam etmektedir. Bu anlamda 'yönetişim' doğrudan 'yönetim' kavramının değil; 'devletçilik' vb. şeklindeki yaklaşımların aslında bir karşıtıdır.

Sonuç olarak, yönetişimi yönetimin yerini alan veya ona karşı bir kavram veya yaklaşım olarak görmek gerekmektedir. Bu kavramlar hakkındaki yazının genelinde ideolojik tuzağa düşüldüğü değerlendirilmektedir. Siyaset ile yönetim birbiri ile yakın ilişkili iki arkadaştır ve siyasal gelişmelerin, akımların ve tercihlerin yönetimi etkilemesi doğaldır. Ancak bahsedildiği gibi yönetişimin asıl hedefi yönetim değil, ekonomik olarak piyasa karşıtı olan, siyasal olarak da liberal demokrasi olmayan devletlerdir.

4. Yönetimden Yönetişime Mülki İdare Amirleri'nin Değişen Roller

Mülki idare; Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde (Sezen, Bozkurt ve Ergun, 1998: 176-177), "ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin

ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi" olarak tanımlanmıştır.

Türkiye'de mülki idare sisteminin etkin işlemediği, zaman zaman sistemden kopuşların yaşandığı görülmektedir. Bunun temel nedeni merkezi hükümetlerin içinde bulunan çağda zayıflaması ve yerele olan vurgunun demokrasi alanında yaşanan gelişmelerle artmasıdır. Öte yandan, kamu kesiminde yaşanan başarısızlıklara, uluslararası alandan etkili olan yeni kamu yönetimi gibi yönetim tercihlerinin 'hızlı' bir çözüm sunacağı beklentisi ile 'sürekli' yapılan reformlar da merkezi idare ile birlikte mülki idare sisteminin de zayıflamasına yol açmaktadır.

Küreselleşme
etkilerinin arttığı,
uluslararasılaşmanın
yoğunlaştığı, ülkeler
arasında insan, para
vb. her türlü değer
rahatlıkla hareket
edebildiği bir ortamda,
olumlu gelişmelerin
yanında terör vb. gibi
olumsuz durumlar ile
ani ve öngörülemeyen
kriz durumları da
artmaktadır.

Bu nedenle merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan kaymakamların görev ve yetkilerinin yanında bu makamların sadece merkezi idarenin yereldeki temsilcisi olarak bulunmaları bile başlı başına bir gerekliliktir.

Daha açık bir anlatımla; birçok yatırımın takip edilmesi, kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanması, ilçedeki kamu kurumlarının ve kamu çalışanlarının gözetilmesi ve denetlenmesi gibi konular haricinde, çağımızda merkezi idarenin bir görevlisi olarak merkezi hükümeti ve devleti yerelde temsil etmek olası kriz durumlarında bir sigorta vazifesi görecektir. Çünkü hayattaki gelişmeler teorilerdeki ideal durumlardan farklılık göstermekte ve dünyada sürekli savaş tehlikeleri ve hiç öngörülme-yen yeni krizler kol gezmektedir.

Türkiye'de merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yetki ve görev paylaşımı etrafında şekillenen çatışmalı ve çelişkili bir alanı ifade etmektedir. Açık, şeffaf, hesap verebilir ve etkin işleyen yerel yönetim yapılarının kurulması geri planda kalmaktadır.

Vali ve kaymakamlar 'yetki genişliği' ilkesi çerçevesinde taşrada merkezi idareye ait yetkileri kullanırken, yerel yönetimler de 'yerinden yönetim' ilkesi çerçevesinde yereldeki yerel ve müşterek ihtiyaçları karşılamaktadırlar. Ancak, 1980'lerden itibaren dünyada yaşanan piyasa ekonomisi-devletçilik eksenli ama her yönde etkili olan ideolojik sokuş savaşın piyasa ekonomisi lehine sonuçlanması ve 'demokrasi' kavramının bu başarıdaki etkisi ile birlikte, kamu yönetimlerinin merkeziyetçi yapılarının etkinsizliğe neden olduğu ve merkezi idarenin yetkilerinin yerel yönetimlere 'demokrasi' ilkeleri çerçevesinde devredilmesinin etkinliği artıracığı düşünülmüştür.

Bu şekilde Türkiye'de merkezi idarenin başkent örgütleri olan bakanlıkların yetkilerinin 'yetki genişliği' ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin taşra kuruluşları olan il müdürlükleri ve dolayısıyla valilikler

ile kaymakamlıklara devredilmesi hiç düşünülmemiş, bu kuruluşların 'yerel'de, taşrada vatandaşla yakın birimler olduğu göz ardı edilmiş, oldukça basit yetkilerin bile Ankara'da bakanlıklarda tutulmasının vatandaşla getirdiği yük ile hizmetlerde bu nedenle yaşanan aksamalar önemsenmemiş, valiliklerin ve il müdürlüklerinin kullandıkları yetkilerin Bakanlıklara 'danışma ve görüş isteme' sistemine dönüştüğü ihmal edilmiştir.

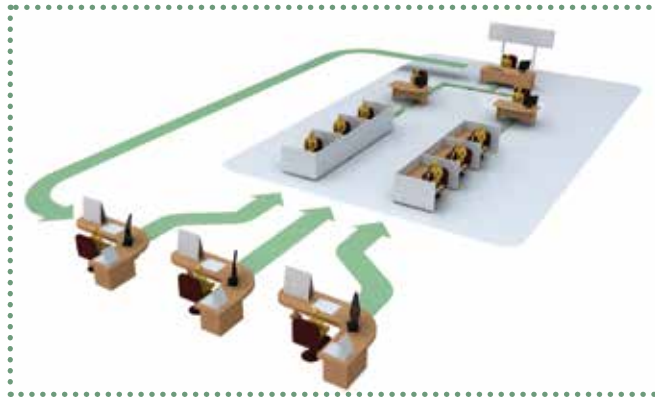
Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişki, yetki ve görev paylaşımından çok demokratikleşmenin, sivil toplumun güçlenmesinin, halkın yönetime katılmasının sağlanacağı; açık, şeffaf ve hesap verebilir yerel yönetim yapılarının kurulması etrafında olmalıdır. Bu şekilde etkin ve verimli işleyen kurumsal yapılar oluşurken, yerel demokrasi de güçlenecektir. Bu alandaki tartışmaların 'demokrasi' kavramının büyüü altında siyasal ve ideolojik tarzda gerçekleştirilmesinden ziyade verimlilik, etkinlik ve vatandaşların sunulan hizmetten memnun olup olmadıkları açısından yapılması; hizmetlerin en az maliyetle, vatandaşın karar alma süreçlerine katılmalarının sağlanmasıyla, en hızlı ve etkin şekilde nasıl sunulabileceğinin sorgulanması gerekmektedir.

Hizmette yerellik ilkesi (subsidiarity) ilkesi işlem ve eylemlerin vatandaşla yakın birimlerce sunulmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede merkezi idarenin taşra teşkilatı olan valilikler, kaymakamlıklar ve il müdürlükleri ile yerel yönetim organları olan belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimlerinin va-

tandaşa yakın örgütlenmeler olduğu unutulmamalıdır.

Kurumların entegre hale gelmesi, çıkarlar, bilgi çağının getirdiği imkânlar yönetimden yönetişime geçişi de getirmekte; bir tarafta politikacıların diğer yanda da idaredekilerin ayırımına dayanan eski anlayışın, klasik idare-büro sisteminin de bu yeni yönetim anlayışı ile terk edileceği belirtilmektedir (Lane, 1995: 9-10). Böylece; klasik

Mülki idare amirlerinin 'liderlik' rolüne her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır.



ayrım yerine sivil insanların ve her türlü ilgililerin de yer aldığı 'policy network' yani politika ağları kavramları gibi yeni öneriler getirilmektedir.

Yönetişim yaklaşımına göre; piyasalaşma sürecine ek olarak yukarıda tanımlanan 'ağ sistemi' ile ve gönüllülük esasına göre sivil toplum kuruluşlarının (STK) da katılımı ile hizmetlerin sunumu bürokrasiden olabildiğince alınacaktır.

5442 sayılı yasaya göre geniş yetkilere sahip olan Mülki İdare Amirleri; taşrada sorumlu bulundukları il ve ilçelerde bir orkestra şefi gibi kamu kurumlarının, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin eşgüdüm içerisinde çalışmasını sağlamaya çalışmaktadır.

Hem bakanlıkların taşradaki temsilcileri olan il müdürlükleri arasındaki yetki ve görevle ilgili anlaşmazlık ve uyuşmazlıklar hem de yerel yönetimler, odalar ve borsalar, üniversiteler ve çeşitli sivil örgütlerle ilişkiler tekdüze olmadığından üst düzey koordinasyona ve takibe ihtiyaç duyulmaktadır.

Dolayısı ile mülki idare amirlerinin 'liderlik' rolüne her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun için de yönetim sistemini etkileyen iç ve dış faktör-

lerle bu alandaki yeni gelişmelerin mülki idare amirlerince özüm-senmesi, mülki idare amirlerinin mesleğe kabul aşamasından itibaren üzerinde önemli durulması gereken bir konu olmalıdır.

Kamusal kaynak kullanan kamu yöneticileri olan mülki idare amir-

leri; sadece uzmanlaşmış yönetim bilgisine sahip yönetici konumunda değil; kamusal kaynakları kamu yararı doğrultusunda etkili, verimli ve ekonomik bir biçimde kullanan, devlet içindeki ilişkiler ağını ve hükümet etme sürecini bilen kişiler olarak alacakları kararların ve yapacakları uygulamaların ne gibi sonuçlar doğuracağını bilecek yetkinlikte, çok yönlü özelliklerle donatılmış 'lider' olmalıdırlar (Karasu, 2001: 285).

SONUÇ

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının kapsamı, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte yapılan çalışmalar iki ana başlık altında toplanabilir. Birincisi devletin rolünün yeniden tanımlanması, ikincisi ise yönetimin yeniden düzenlenmesidir. Devletin rolünün yeniden tanımlanmasına ilişkin çalışmalarda kamunun bir takım faaliyetlerden tümüyle çekilmesi, bir kısmında da sorumluluklarını yerine getirme biçiminde farklı yaklaşımların ortaya konulması olduğu görülmektedir.

Günümüzde sadece yönetim ile siyasetin sınırlarının belirsizliği değil, devletle toplumun sınırlarının belirsizliği de göze çarpmaktadır. Bilgi ve teknolojiye ilişkin ilerlemeler ile bir nevi 'iç küreselleşme' yaşanmakta, bir ülke içerisinde var olan veya var olduğu sanılan siyasi, sosyal, ekonomik ve kurumsal sınırlar kalkmakta, genel bir ifade ile de devleti meydana getiren siyasal, yasal, sosyal tüm öğelerin birbirleri ile iç içe geçtiği bir dönem yaşanmaktadır.

Soğuk savaşın sona ermesi ve ideolojiler temelindeki çatışmaların etkisini kaybetmesi ile yüzeyde ve çoğu kez söylem düzeyinde devletin ekonomik

alandan çekilmesi, özelleştirmeler, yeniden yapılanma adımları ile kamu yönetimi ve devletle ilgili kavramlarda da değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır. Yönetim ile yönetişim, kamu yönetimi ile kamu işletmeciliği gibi kavramsal değişiklikler yüzeyde belli ölçütlerin ön plana çıkmasına neden olsa da bu kavramsal değişiklikte en çok uluslararası konjonktürün piyasadan yana etkili olması rol oynamıştır. Dolayısı ile yeni kavramlar aslında, temel olarak 'devlet'i eleştiren ve 'piyasa'yı yücelten anlamları ihtiva etmektedir. Kamu yönetiminin başarısızlıkları da bu sürecin hızlanmasında ve kamuoyunun desteğini almada ayrı bir ivme oluşturmıştır.

Teknolojide ve uluslararası alanda yaşanan gelişmeler, yeniliklere uyum sağlamayı ve krizlerde ön almayı kamu yönetimlerine dayatmaktadır. Yeni gelişmeler yeni sorunları getirmekte ve çoğu kez sorun olan bir konunun sahibi olan kamu kurumunu bulmak imkânsız olabilmektedir. Bu süreçte mülki idare amirleri merkezi idarenin temsilcisi olarak sorun olan ama sahihsiz birçok işi yerelde kısa sürede çözmektedir. Bu tür durumlar gelişme-kalkınma süreciyle birlikte sıklıkla yaşanabilmektedir. Bazen

bir deprem veya doğal afetler, bazen ani gelişen toplumsal olaylar ve genellikle kriz hali denilebilecek gelişmeler mülki idare amirlerinin organizasyon ve koordinasyon becerisini gerektirmektedir.

Günümüzde, merkezi hükümetin bir temsilcisinin yerelde işbaşında olması güçlü bir devlet olarak kalmanın anahtarıdır. Bu anahtarın nasıl kullanılacağı ile ilgili çeşitli yöntemlerin geliştirilmesi ise ayrı bir konudur. Bir yandan yerel yönetimler, hükümet ve devlet dışı oluşumlar ve hatta özel sektör teşvik edilmeli, bu kesimlere yetki devirleri yapılmalıdır. Bir yandan da devlet olmanın gereği ile insan hakları ve demokratikleşme ile ilgili değerler saklı kalmak kaydıyla merkezi devletin vatandaşının refahı ve ülkenin güvenliği açısından güçlü olması gerekmektedir.

Yeni kamu yönetimi ve yönetişim yaklaşımları başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere yönetme sürecindeki 'policy network' yani politika ağlarındaki aktörlerin artmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler de, merkezi idarenin yurt sathındaki temsilcileri olan mülki idare amirlerinin liderlik ile koordinasyon özelliklerini öne çıkarmaktadır.

KAYNAKÇA

- Bilgiç, V. (2003) "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", A. Balci, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun (ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık. 25-38.
- Boyne, A. G. (2002), "Public and Private Management: What's the Difference?" *Journal of Management Studies*. 39 (1), 97-120.
- Coşkun, S. (2003) "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", A. Balci, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H. H. (2010), *Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Gournay, B. (1971), *Yönetim Bilimine Giriş: Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi*, (çev. İ. Kuntbay), Ankara: Sevinç Matbaası.

- Güzelsarı, S. (2004), "Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", M.K. Öktem ve U. Ömürganülşen (Editörler), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi. 85-137.
- Heper, M. (1973), *Modernleşme ve Bürokrasi*, Ankara: Türkiye Sosyal Bilimler Derneği.
- Hood, C. (1991) "A Public Management For All Seasons?" *Public Administration*. Vol. 69, Spring, 3-19.
- Karasu, K. (2001), *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı.
- Lane, E. J. (1995), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London: Sage Publications.
- Leblebici, N. D. (2004), "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi", M.K. Öktem ve U. Ömürganülşen (Editörler), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi. 7-25.

- Ömürganülşen, U. (2004), "Türkiye'de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları", M.K. Öktem ve U. Ömürganülşen (Editörler), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi. 27-83.
- Özer, M. A. (2005), *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Ankara: Platin Yayınları.
- Öztekin, A. (2002), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Rhodes, R.A.W. (1997), "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability," Buckingham: Open University Press.
- Sezen, S. (ed), Bozkurt, Ö. ve T. Ergun (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayın No: 283.
- Yayman, H. (2008), *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Ankara: Turhan Kitabevi.