

Cahit EMRE (Ed.) (2002), **İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği** (Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 539 s.)

Mülki idare amirliği, taşra kamu yönetimini, merkezi idare adına, yetki genişliği esasına dayanarak yürüten, kaymakamlık sıfatını kazanmış vali, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, İçişleri Bakanlığı merkez örgütü görevlileri ve kaymakamlar ile bucak müdürlerinden oluşan bir meslek kümesidir. Kitabın ve araştırmanın konusunu da öncelikle bu meslek kümesi ve mülki idare amirliği sistemi oluşturmaktadır.

Mülki İdare Araştırması (MIAR), İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi işbirliği ile MIAR Grubu (Cahit Emre, Tayfur Özşen, Metin Özügurlu, Koray Karasu) tarafından yürütülmüştür.

Bu araştırmayla ülkemizdeki mülki idare amirliği mesleği ve mülki yönetim sisteminin içinde bulunduğu durum bütün boyutlarıyla değerlendirilmiş ve son yirmi yılda kamu yönetimi alanında yaşanan değişim çerçevesinde mülki idare amirliğinin ve mülki yönetim sisteminin geleceği sorgulanmıştır. Çalışmada ayrıca değişen kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde bir "mülki idare amiri profili" çizilmesi hedeflenmiş ve bu profile uygun mülki idare amirlerinin yetiştirilmesi sorunu irdelenmiştir. Bunlara ek olarak, Avrupa Birliğine uyum sürecinde ve gereksinmeler doğrultusunda mülki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına temel oluşturacak kapsamlı bir veri seti ilgililerin yararına sunulmuş ve bu yolla kamu yönetimi tartışmalarına bir temel oluşturmak amaçlanmıştır.

Araştırma, kapsamlı bir literatür ve mevzuat incelemesi ile görevde olan bütün mülki idare amirlerini kapsayan bir alan araştırmasından oluşmaktadır. Alan araştırmasında bir örnekleme oluşturmak yerine hazırlanan anket formlarının araştırma evreninin bütününe ulaştırılması dikkat çekicidir.

Kitap iki ana kesimden ve bu kesimler içinde yer alan toplam sekiz bölümden oluşmaktadır:

Çalışmanın birinci kesiminde "Mülki İdare Amirliği" başlığı altında "Mülki İdare Amirliği'nin Sayısal Görünümü", çeşitli kaynaklardan derlenen sayısal verilere dayanılarak yazılmış, bunu izleyen bölümler ise esas olarak Mülki İdare Araştırmasının verilerine dayanılarak yazılmıştır. Bu kesimin bunu izleyen ikinci bölümünde "Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal-Ekonomik Görüntüsü", daha önce yapılmış olan araştırmalarla karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiş, mesleğin toplumsal-ekonomik görüntüsünde ortaya çıkan değişim irdelenmiştir. Bu bölümde ayrıca, mülki idare amirlerinin yönetsel değerleriyle, kamu yönetimindeki değişime karşı tutumları, benimsedikleri davranış kalıpları çözümlenmiştir. Bu kesimin üçüncü bölümünde, mülki idare mesleğinin ilk aşamasını oluşturan kaymakam adaylarının seçilmesi ve

yetiştirilmesi sürecindeki sorunlar "Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Adaylık Eğitimi" başlığı altında çözümlenmiş, seçim ve adaylık eğitiminin geliştirilmesine yönelik öneriler oluşturulmuştur. Bu kesimin son bölümünü oluşturan "Mülki İdare Amirliği Mesleği" başlıklı bölümde ise, mülki idare amirlerinin statü ve meslek algıları, mesleki doyumları çok yönlü olarak değerlendirilmiştir.

Çalışmanın, "Mülki Yönetim Sistemi" başlıklı ikinci kesiminde ise, sistemin geçerliği, sistemden kopmalar ve bunun ortaya çıkardığı sorunlar, mülki idare sisteminin görev, yetki ve sorumluluk yapısı ile ana işlevleri, mülki idare amirlerinin sistem içi ve sistem dışıyla ilişkileri ve sistemin yeniden düzenlenmesine yönelik öneriler dört bölüm altında çözümlenerek değerlendirilmiştir. Bu bölümler sırasıyla; "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar", "Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları", "Mülki Yönetim Sisteminde İlişkiler ve Sorunlar", "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış"tır.

Yazarlar ele aldıkları konularla ilgili değerlendirme ve önerilerini ana bölümler içinde yaptıkları için, kitapta sonuç bölümünde bunların yinelenmesi yoluna gidilmemiştir. Sonuç bölümü "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde kamu yönetimindeki gelişmeler ana hatlarıyla değerlendirilmiş, günümüzün kamu yönetimi idealleri çerçevesinde mülki yönetim sisteminin ve mülki idare amirlerinin üstlenebilecekleri roller üzerinde durulmuş, yeniden düzenleme bakımından önemli görülen ilkeler ve adımlar da yine ana çizgileriyle değerlendirilmiştir.

Kitabın "Ekler" bölümünde sunulan Mülki İdare Amirliği Ek Çizelgeleri, Mülki İdare Sistemi Ek Çizelgeleri ve MİAR Anket Formu konunun daha iyi anlaşılması bakımından okuyucuya fayda sağlarken, kitabın sonunda yer alan Mülki İdare Amirliği kaynakçası şimdiye kadar mülki idare sistemiyle ilgili tüm çalışmalara yer vermesi bakımından önemlidir.

Kitabın genel yapısından sonra özellikle sonuç bölümünde ortaya konan öneriler üzerinde durmakta yarar bulunmaktadır. Sonuç bölümünde hem kamu yönetiminin bugünkü yapısı açıklanmış, mevcut sorunlar ortaya konulmuş hem de kamu yönetimindeki yeni gelişmeler değerlendirilmiştir.

Kitabın "sonuç" bölümünü yazan Cahit Emre'ye göre, 1980'li yılların başından bu yana çeşitli ülkelerin kamu yönetimlerinde gerek yapı ve gerekse de işleyiş bakımından köklü değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır. ABD ve İngiltere'de 1980'lerin başında yaşanan iktidar değişimiyle birlikte "yeni-sağ" kamu yöneltileri, esas olarak devletin küçültülmesi ve kamu hizmetinin piyasa eksenine oturtulması ana düşüncesinden yola çıkarak, daha çok düzenleme dışı bırakma ve özelleştirme yoluyla piyasa ekonomisinin kendi mantığı ve dinamizmi içinde işlemesi yoluna girmiştir. Bu durum kamu yönetiminde de pek çok değişikliği gündeme getirmiştir. Özellikle "etkililik ve verimlilik"

anlayışının egemen kılınması için kamu yönetiminin özel işletme kesimlerine benzetilmesi temel hedef olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte 1990'lardan sonra demokrasi tartışmaları da sivil toplum eksenine kaymış ve "governance" kavramı gündeme gelmiştir. "Governance" kavramında "katılım" kavramı ağırlıklıdır. Buna göre, halkın doğrudan yönetime katılımını sağlayabilmek için kamusal örgütlenmenin katılımı olanaklı kılacak ölçüde küçük parçalara ayrılması ve yerleştirilmesi gerekmektedir. Ancak kavram, meydana gelen ve kitapta anlatılan pek çok olumsuz gelişmenin sakıncalarını gidermek için gündeme gelen yönetim ahlakı, saygınlık, denetlenebilirlik gibi kavramları da kapsar bir hale gelmiş ve genişlemiştir.

Türkiye'de de yeniden yapılanma tartışmaları 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren hem günlük siyasette hem de akademik alanda gündeme gelmiştir. Emre'ye göre, ülkemizde de bu değişim nesnel bir şekilde analiz edilmemiş, ülkenin kendi koşulları çerçevesinde ve başka ülkelerin de deneyimlerinden yararlanarak özgün bir değişim izlencesi ortaya konulamamıştır. Ülkemizde değişim bir moda olarak algılanmış, içeriği üzerinde çok fazla düşünülmeden yandaşlık ve karşıtlıklar buna göre belirlenmiştir.

Emre'ye göre, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması açısından gerekli olan "iyi yönetim" (good governance) kavramında somutlaşan, katılımcı, demokratik, insan haklarına saygılı, saydam, yolsuzluklardan arınmış, yüksek ahlak standartlarını tutturmuş, etkili- verimli çalışan, yurttaş gereksinmelerine duyarlı ve denetlenebilir bir kamu yönetimidir. Emre'ye göre, bu bağlamda hem hukuk devleti anlayışının yerleştirilmesi hem de kamu yönetiminin günümüzdeki ideallerine ulaşması bakımından, yönetim geleneğimizin ana öğelerinden biri olan mülki yönetim sistemine ve mülki idare amirlerine önemli roller düşmektedir.

Kitabın genelinde ve sonuç bölümünde tanımlanan bu sorunları çözmek amacıyla çeşitli öneriler de gündeme getirilmiştir. Kaymakam adaylığı seçim ve yetiştirme sürecinin değiştirilmesi, hem yetiştirme hem de mesleki toplumsallaşma bakımından önemli roller üstlenecek bir Mülki İdare Akademisinin kurulması, ücret sisteminin iyileştirilmesi, görev, yetki, sorumluluk karmaşasının çözülmesi, meslekteki yaşamüğraşı basamaklarının arttırılması ve başarımlı ölçütlerinin belirginleştirilmesi bu çözümlerden bazılarıdır.

Mülki İdare Araştırması, mülki yönetim sisteminin ve mülki idare amirliğinin içinde bulunduğu durumu çok yönlü olarak ortaya koyması, kamu yönetimi alanındaki değişim çerçevesinde sistemin değerlendirilmesine olanak verecek bir veri seti oluşturması ve sistemdeki mevcut problemlere çözümler getirmesi bakımından Türk kamu yönetimi için ufuk açıcı ve önemli bir çalışmadır.

**İpek Özkal**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.