

CUMHURİYETİN İLK YÜZYILINDA MÜLKİ İDARE

Bu çalışma "Çapar, S., & M. Koca (2023).
Üniversite Öğrencilerinin Kaymakamlık Mesleği Algısı.
*Uluslararası Ekonomi Siyaset İnsan ve Toplum
Bilimleri Dergisi*, 6(2), 89-105."
makaleye dayanılarak hazırlanmıştır.

Mülki idare uzun bir tarihsel geçmiş ve deneyimden süzülerek günümüzdeki yapısal ve işlevsel görünümünü almıştır. Bu tarihsel süreç, aynı zamanda mülki idarenin ülkenin toplumsal gerçekliği ile uyumlu bir biçim almasına katkı sağlamıştır.



Doç. Dr. Selim ÇAPAR

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti, kadim bir devlet geleneğine dayanmaktadır. Bu sebeple, yönetim kabiliyeti olan, yönetmeyi bilen bir millet tarafından kurulmuştur. Gazi Mustafa Kemal Atatürk önderliğinde, I. Dünya Savaşı'nı kaybedenler arasında bulunan Osmanlı Devleti'nin küllerinden *Zümrüd-ü Anka* gibi bir ulus devlet kurulmuştur. Elbette bu süreç büyük zorlukların aşılması sonrasında Türkiye Cumhuriyeti olarak kendini göstermiştir. Mağlup bir Devlet'e dayatılan Sevr Antlaşması, Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması sonucunda geçersiz kılınmış ve galip bir Devlet'in tapusu niteliğindeki Lozan Antlaşması üzerine devlet kendisini *Cumhuriyet* olarak nitelendirmiştir. Ankara'yı yeni başkent olarak kabul eden Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nin başkenti İstanbul'u da düşman işgalinden kurtarmıştır.

Yeni bir anlayış üzerine inşa edilen ve devrimci bir özellik taşımakla birlikte Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devleti'nin devlet geleneği ve yönetim mirasını reddetmemiştir. Şöyle ki, bugün ülkede var olan mülki idare sisteminin temel normları Tanzimat Dönemi'nde konulmuştur. TBMM, Meclis-i Mebusân'ın devamı biçiminde yasama faaliyetlerine devam etmiştir. Miras olarak devralınan mülki idare sistemi ülke topraklarının büyüklüğü esasında uyumlaştırılarak varlığını günümüze kadar devam ettirmiştir. Osmanlı yönetim sisteminin temel yönetim birimi olan sancak (liva) temelinde vilayetler oluşturulmuş, kaza ve nahiye kademeleri ile sistem aynı ilkeler üzerinde varlığını devam ettirmiştir.

Mülki idare uzun bir tarihsel geçmiş ve deneyimden süzülerek günümüzdeki yapısal ve işlevsel görünümünü almıştır. Bu tarihsel süreç, aynı zamanda mülki idarenin ülke-

nin toplumsal gerçekliği ile uyumlu bir biçim almasına katkı sağlamıştır. Bu sistemin temelini oluşturan mülki idare amirleri, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte taşrada merkezi idarenin temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olarak varlıklarını sürdürmektedir. Anı zamanda mülki idare amirleri güvenlikten, sosyal yardıma ve eğitime kadar il ve ilçe düzeyinde farklı alanlarda ve geniş bir yelpazede yönetim sorumluluğu bağlamında kritik ve stratejik bir işlev üstlenmektedir.

Bu çalışmanın konusu mülki idare mesleğidir. Amacı mülki idare amirliği mesleğinin toplumsal kabulü ve saygınlığını araştırmaktır. Literatür araştırması yöntemine dayanmaktadır. Bu bağlamda son dönemde yayımlanan araştırma sonuçlarını analiz etmektedir.

1. MÜLKİ İDARE SİSTEMİ VE KAYMAKAMLIK MESLEĞİ

Türkiye'de devletin toprak üzerindeki örgütlenmesi ve idaresi mülki idare sistemine dayanmakta olup, uzun bir tarihsel geçmişe ve yönetim yaklaşımına dayanan bu sistem, çeşitli aşamalardan ve düzenlemelerden geçerek son halini 1949 tarihinde yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile almıştır (Çapar ve Yıldırım, 2016: 2386). Bu bağlamda ülke topraklarının yönetimi üniter yapıya dayalı olarak 81 il ve 922 ilçeye bölünmüş ve illerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanmıştır.

İlde vali, ilçede kaymakam olarak merkezi idare adına koordinasyon ve denetim işlevlerini yerine getiren mülki idare amirleri, diğer meslek gruplarından farklı olarak, bağlı olan birimler ile bu birimlerde görev yapan kamu personeli üzerinde önderlik kabiliyetlerinin yanı sıra özel sektör ve diğer aktörler ile koordi-

Türkiye'de devletin toprak üzerindeki örgütlenmesi ve idaresi mülki idare sistemine dayanmakta olup, uzun bir tarihsel geçmişe ve yönetim yaklaşımına dayanan bu sistem, çeşitli aşamalardan ve düzenlemelerden geçerek son halini 1949 tarihinde yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile almıştır

nasyon içinde hareket eden önemli bir meslek grubunu oluşturur (Çapar ve Koca, 2021).

Türk kamu yönetimi sisteminin taşıdığı yapılanmasında mülki idare amirleri Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi sıfatıyla görev yapmaktadırlar. İl yönetiminin başı olan vali, ilde Devletin ve Cumhurbaşkanının temsilcisi iken kaymakam ise ilçede Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak görev yapmaktadır (Çapar ve Yayla, 2019: 27-28).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesine göre Mülki İdare Hizmetleri (MİAH) Sınıfı; valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup, İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve kaymakam adaylarını kapsamaktadır. Kaymakamlık bir kariyer memurluğudur. Mesleğe giriş için mevzuatla belirlenen şartlar aranmaktadır. Yapılan yarışma sınavı aşamaları sonrasında

Mülki idare amirleri üzerine son dönemlerde yapılan en kapsamlı alan araştırması Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) tarafından 2013 yılında başlatılan *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı* isimli çalışma olmuştur

mesleğe kaymakam adayı olarak girilmekte; ortalama olarak üç yıl süren farklı hizmet içi eğitim aşamalarından geçtikten sonra kaymakam olarak tayin olunabilmektedir. Valilik ise 657 sayılı Kanun'a göre istisnai bir memuriyettir. Mevzuatta herhangi bir sınav ve ön şart öngörülmemiştir. Kısaca ifade etmek gerekirse, mülki idare amirliği içinde meslek memurluğu, kaymakamlıktır.

Yapılan araştırmalarda toplumsal beklenti, toplumsal güven ve toplumsal saygınlığın yüksek olduğu tespit edilmiştir (Çapar ve Yıldırım, 2016). Ayrıca ülkede yayımlanan

2013 yılında 35 ilde 3.050 kişi ile yüz yüze gerçekleştirilen çalışma çerçevesinde vatandaşların kaymakamlık mesleğine yönelik algıları araştırılmıştır.

edebi eserlerde de genel olarak, bu saygınlığın izleri belirgindir (Güntekin, 1996; Kemal, 2019).

2. KAYMAKAMLIK MESLEĞİNE YÖNELİK ALGININ TESPİTİNE İLİŞKİN ARAŞTIRMALAR

21. yüzyılda mülki idare amirleri mesleğinin nasıl algılandığına yönelik çeşitli araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmalardan ilki 2003 yılında meslek mensuplarının kendi mesleklerini nasıl algıladığına yönelik 1.140 mülki idare amirinin katılımı ile yapılan çalışmadır. Bu çalışma neticesinde kaymakam adaylığına alınma işleminin nesnel biçimde yapılmadığına ilişkin algının %65,6 gibi yüksek bir oranda gerçekleştiği görülmüştür. Mülki idare amirlerine göre nesneliği bozan ilk üç şey %73'lük bir oran ile siyasal kayırmacılık, %37,6'lık bir oran ile sınav sisteminin yetersizliği ve %32'lik bir oran ile nepotizm olarak sıralanmıştır (Strateji Merkezi, 2003; Çapar ve Yıldırım, 2016: 2388).

Yapılan çalışmaya göre mülki idare amirleri bakış açısından, mülki idare amirleri (MİA) adaylarının sahip olması gereken nitelikler %77,1 ile yansızlık/dürüstlük, %71,6 ile halka yakınlık, %55,6 ile iyi yöneticilik ve %49,5 ile yatırımcılık olarak sıralanmıştır. Ayrıca bu çalışmaya göre mülki idare amirlerine göre öncelikli ve önemli işlevler ise %66,4 ile asayiş, %66 ile yönetsel görevler, %55,1 ile yatırım ve %49,3 ile eğitim sağlık ve çevre olarak sıralanmıştır (Çapar ve Yıldırım, 2016: 2392-2394).

Mülki idare amirleri üzerine son dönemlerde yapılan en kapsamlı alan araştırması Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) tarafından 2013 yılında başlatılan *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı* isimli çalışma olmuştur (Çapar

ve Yıldırım, 2016: 2386). Bu çalışma; Vatandaş Algısı, Medya Analizi, Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı ve Mülki İdare Amirlerinin Algısı olmak üzere 4 kitap olarak yayınlanmıştır (TİAV 2013; TİAV 2014a; TİAV 2014b; TİAV 2014c).

Bu kapsamda 2013 yılında 35 ilde 3.050 kişi ile yüz yüze gerçekleştirilen çalışma çerçevesinde vatandaşların kaymakamlık mesleğine yönelik algıları araştırılmıştır. Anılan araştırma dahilinde ankete katılan vatandaşlara göre kaymakamların sahip olması gereken ilk beş özellik sırasıyla; tarafsız, dürüst, tutarlı ve adil olması (%58,8), halka yakın olması (%26,1), yöre sorunlarına vakıf olması (%15,9), çevre sorunlarına duyarlı olması (%15,2) ve iletişime açık olması (%18,1) olarak gerçekleşmiştir (TİAV, 2013: 16-64).

Vatandaşların kaymakamlardan beklentilerine yönelik yöneltilen soruya verilen cevaplara bakıldığında ise ankete katılanların %55,2'si ilçenin güvenliğinin sağlanması, %47,3'ü eğitim, %42,2'si yoksul, yaşlı ve kimsesizlere sahip çıkılması, %32'si halkın görüşlerine değer verilmesi, %13,1'i ise yolsuzlukla ve hukuk dışılıkla mücadele konularında kaymakamlardan beklentileri olduğunu ifade etmişlerdir (TİAV, 2013: 69).

Öte yandan ankete katılan vatandaşlara yöneltilen, çocuklarının kaymakam olmalarını isteyip istemeyeceklerine yönelik soruya da katılanların %55,3'ü olumlu cevap vermiş ve çocuklarının kaymakam olmasını isteyeceklerini ifade etmişlerdir (TİAV, 2013: 80).

Güner tarafından 2020 yılında yayımlanan *Kamu Yönetimi Bölümü Öğrencilerinin Meslek Tercihleri ve Mülki İdare Amirliği Algısı* adlı çalışma ise Aydın Adnan Menderes Üniversitesi'nde öğrenim gören 205

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü öğrencisi ile yüz yüze anket tekniği uygulanarak gerçekleştirilmiştir (Güner, 2020: 211).

Güner tarafından gerçekleştirilen anket neticesinde katılımcıların %27,8'i okullarını bitirdikten sonra meslek hayatlarına mülki idare amiri olarak başlamak istediklerini dile getirmişlerdir. Bununla birlikte kaymakam adaylarının nesnel bir biçimde seçildiğine inanıp inanmadıklarına yönelik yöneltilen soruya katılımcıların %27,8'i katıldığını ve %6,8'i ise kesinlikle katıldığını söylerken, bu hususa katılmadıklarını söyleyenlerin oranı %37,1 ve kesinlikle katılmadıklarını söyleyenlerin oranı ise %14,1 olarak gerçekleşmiştir (Güner, 2020: 216-222).

Bu kapsamda kaymakam adaylarının nesnel bir biçimde seçildiğine inananların oranı %34,6 iken, kaymakam adaylarının nesnel bir şekilde seçilmediğine inandıklarını söyleyenlerin oranı %51,2 olarak gerçekleşmiştir. Başka bir ifadeyle, ankete katılanların yarısından biraz fazlası kaymakam adaylarının nesnel bir şekilde seçildiğine inandıklarını dile getirmişlerdir.

Kaymakam adaylarının seçiminde nesnellığı bozan şeyler nelerdir? sorusuna ise katılımcıların %77,1 siyasal kayırmacılık %7,8'i sınav sisteminin yetersizliği, %5,9'u yasal düzenlemelerin yetersizliği ve %3,9'u da denetim sistemindeki yetersizlikler olarak cevap vermişlerdir. "Kaymakamın görev yaptığı yerde davranışlarıyla devletin gücü ve otoritesini hissettirmelidir" ifadesine ise katılımcıların %89,2'si güçlü bir şekilde katıldıklarını ifade etmişlerdir (Güner, 2020: 223-225).

Kaymakamlık mesleğinin eski gücünü yitirip yitirmediğine ilişkin soruya ise katılımcıların %19'u eskiye nazaran mesleğin güç kaybına

uğradığını, %45,4'ü ise bu duruma katılmadığını ifade etmiştir. Son olarak "Mülki idare amirlerinin en önemli görevleri ne olmalıdır?" sorusuna ise katılımcıların %22,5'i ekonomik ve toplumsal kalkınma, %18,8'i yönetsel görevler, %18,1'i halka temas, %17,4'ü eğitim, sağlık ve çevre, %10,1'i ise devleti temsil olarak cevap vermişlerdir (Güner, 2020: 225-226).

Mülki idare amirliği mesleğinin algısına yönelik yapılan son araştırma ise 2021 yılında gerçekleştirilmiştir. Türk İdareciler Derneği tarafından 28 Mart-28 Ağustos 2021 tarihleri *Ben Kaymakam mı Olsam-II Projesi* kapsamında 49 farklı üniversiteden toplam 200 öğrenci ile kaymakamlık mesleğine yönelik online ve yüz yüze bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışmada katılımcıların %98'inin meslek hakkında fikirleri olduğu ve mezun olduklarında %83,5'inin ilk tercihlerinin kaymakamlık mesleği olacağı belirtilmiş, kaymakamlık mesleğine alım süreçlerine ilişkin katılımcıların %94,5'inin mesleğin alım süreçlerine ilişkin bilgileri olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda çalışmaya katılan öğrencilerin kaymakamlık mesleğine yönelik yüksek bir farkındalığının olduğu ve kariyerlerine kaymakamlık mesleğinden başlamak isteyecekleri ifade edilebilmektedir.

Yine yapılan çalışmada kaymakamlık mesleğinin yüksek bir sosyal statüye sahip olduğuna inananların oran %95,5 iken, ankete katılan öğrencilerin %95,5'i aile ve çevrelerinin kendilerinin kaymakam olmasını isteyeceklerini ifade etmişlerdir. Ankete katılan öğrencilerin %96'sı ise kaymakamlık mesleğinin topluma etkin bir hizmet sunma imkânı verdiğini belirtmişlerdir. Bahsi geçen bu oranlar birlikte değerlendirildiğinde toplumsal düzeyde kayma-

Mülki idare amirliği mesleğinin toplum nezdinde itibar, statü ve saygınlığının oldukça yüksek olduğu ve mülki idare amirliği mesleğinin tercih edilen bir meslek olduğu değerlendirilmektedir.

kamlık mesleğinin yüksek bir sosyal statüye sahip olduğu, topluma etkin bir şekilde hizmet edilmesine imkân sağlama noktasında mesleğin avantajlar sunduğu ortaya çıkmaktadır.

Kaymakam adaylarının objektif bir şekilde seçilip seçilmediğine yönelik yöneltilen soruya ise katılımcıların %71,5'i kaymakam adaylarının objektif bir şekilde seçildiğine inandıklarını ifade ederlerken, %88,5'i seçim aşamasında kaymakam adaylarının bilgi ve birikimlerine dik-

Türk İdareciler Derneği tarafından 28 Mart-28 Ağustos 2021 tarihleri *Ben Kaymakam mı Olsam-II Projesi* kapsamında 49 farklı üniversiteden toplam 200 öğrenci ile kaymakamlık mesleğine yönelik online ve yüz yüze bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir.

kat edildiğini söylemişlerdir. Yine çalışma kapsamında kaymakamlık mesleğini kariyer hedefleri arasında tercih edeceklerini ifade edenlerin oranı %95,5 olarak gerçekleşmiştir.

Çalışmaya katılanların %79,5'i kaymakamların tarafsız, dürüst ve adil olması ile halka yakın olması gerektiğini söylerken, %42,5'i hukukun üstünlüğüne inanma, %40,5'i bilgili ve donanımlı olma, %39'u ise ayırım yapmaksızın herkese eşit bir

şekilde yaklaşması gerektiğini ifade etmiştir.

Daha önce yapılan çalışmalar ışığında mülki idare Amirliği mesleğinin toplum nezdinde itibar, statü ve saygınlığının oldukça yüksek olduğu ve mülki idare Amirliği mesleğinin tercih edilen bir meslek olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca gerek mülki idare Amirlerinin kendi içlerinde gerekse de toplum ve üniversite öğrencileri arasında bir mülki

idare amirinin taşınması gereken en temel özelliklerin; tarafsızlık ve dürüstlük, halka yakınlık, yerelin sorunlarına vakıf olma olarak öne çıktığı değerlendirilmektedir. Bu tespitlerin üniversite öğrencilerinin meslek ile ilgili yeterlilik ve nitelik konularında bir fikir oluşturma eğiliminde olduklarını düşündürmekte olup, bu sonuçların genel olarak önceki araştırmalar ile uyumlu olduğu ifade edilebilir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Mülki idare sistemi, Türkiye'de toplumsal gerçeklik içinde kendine yer bulmuş ve benimsenmiştir. Mülki idare Amirleri, toplumda bir başvuru merci ve hükümet kapısı olarak kabul edilen bir konumdadır. Bu konuda, hukuki olarak merkezi idarenin bir temsilcisi olarak görev yaparlarken, toplumun kendilerinden beklentileri açısından bakıldığında toplumsal bir önder rolü üstlenme kapasiteleri de bulunmaktadır.

Türkiye'de 2000 yılından sonra halka, belli meslek gruplarına ya da üniversite öğrencilerine yönelik yapılan araştırmalarda mülki idare mesleği-

nin, toplum tarafından bilinirlik ve farkındalığının olduğu genel olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda mülki idare Amirlerinde olması gereken özelliklerin genel kabul gördüğü anlaşılmaktadır. Mülki idare Amirinin tarafsız, dürüst, adil ve halka yakın olması beklenmektedir. Hatta iletişime açık olması gerektiği de ifade edilmektedir.

Öte yandan mülki idare Amirlerinden öncelikle beklenen görevler arasında 2003 yılında asayiş, yönetsel görevler, yatırım, eğitim, sağlık ve çevre görevleri öne çıkarken, 2013 yılında güvenlik, eğitim, sosyal yardımlar, halkın görüşlerine değer verilmesi ağırlıklı olarak tespit edilmiştir. Üniversite öğrencilerine yönelik

araştırmada 2020 yılında ekonomik ve toplumsal kalkınma, yönetsel görevler, halkla temas, eğitim-sağlık-çevre konularındaki görevlere vurgu yapıldığı görülmektedir.

Genel olarak makalede ele alınan araştırmalara katılanların, kendilerinin, aile veya yakın çevrelerinin kendi çocuklarının kaymakam olmasına yüksek düzeyde destek verdikleri bulgusu belirgin biçimde ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte kaymakam adaylığına alım sürecinin adil olmadığı konusunda düşüncelerin var olduğu da tespit edilmiştir. Bu bağlamda, olgu üzerinden algının iyileştirilmesine yönelik çalışmalara ihtiyaç bulunduğu ifade edilebilir.

KAYNAKÇA

- Çapar, S. ve M. Yayla (2019). "Türkiye" (Ed.: Selim Çapar ve Mustafa Yayla), *Türkiye ve Komşu Ülkelerde Yönetim*, ss.7-42, TİAV Yayınları, Ankara.
- Çapar, S. ve Ş. Yıldırım. (2016). 21. Yüzyılda Mülki İdare Amirlerinin Mülki İdare Algısı, *International Journal of Human Science*, 13 (1): 2385-2397.
- Çapar, S. ve Koca, M. (2021). *İl ve İlçelerde Mülki İdarenin Koordinasyon Kapasitesi*. TİAV Yayınları, Ankara.
- Güner, B. (2020). Kamu Yönetimi Bölümü Öğrencilerinin Meslek Tercihleri Ve

Mülki İdare Amirliği Algısı, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Örneği, *Türk İdare Dergisi*, 91 (489):211-231.

Güntekin, R. Nuri (1996). *Değirmen*. İnkılap Yayınevi, İstanbul.

Kemal, Y. (2019). *Teneke*. Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

Strateji Merkezi (2003). *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi, Ankara.

TİAV (2013). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı Rapor I: Vatandaş Algısı*. TİAV Yayınları, Ankara.

TİAV (2014a). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı Rapor II: Medya Analizi*. TİAV Yayınları, Ankara.

TİAV (2014b). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı Rapor III: Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı*. TİAV Yayınları, Ankara.

TİAV (2014c). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı Rapor IV: Mülki İdare Amirlerinin Algısı*. TİAV Yayınları, Ankara.

Türk İdareciler Derneği (2022). Ben Kaymakam mı Olsam-II Proje Sonuç Raporu, Yayımlanmamış Bilgi Notu, Ankara.