

1980

s o n r a s ı

Mülki İdare Amirleri

Mülki idare sistemi, üniter bir devlet anlayışı içinde merkeziyetçi ve hiyerarşik biçimde örgütlenmiştir. Genel bir ifadeyle bu sistem, ülke topraklarının bölünmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde kademelenmesi ve bu bölümlerde devletin tüzel kişiliğini temsil eden mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi biçiminde bir örgütlenmeye dayanır.



Dr. Selim Çapar
AREM Başkanı

GİRİŞ

1 980 sonrası dönemde kapitalizmin yeni bir aşamaya geçmesi, devlet, kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin yeniden biçimlendirilmesi gerektirmiştir. Bu yeniden biçimlenme, Türkiye’de mülki idare sistemini de etkilemiştir. Bu makale mülki idare sisteminde stratejik bir konumda işlev üstlenen mülki idare amirlerinin bu değişimden etkilenmeleri üzerine odaklanmaktadır. Türkiye’de 1980 sonrası dönemde mülki idare amirliğinin niteliklerinde ortaya çıkan değişimin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır.

1. Kavramsal Çerçeve

Dünyada 20. yüzyılın son çeyreğinden bu yana çok yönlü bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bir yandan, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş

sürecinin önemli bir tarihsel dönüşüme yol açmasına vurgu yapılırken (Bensghir, 1996: 11), diğer yandan küreselleşme olgusu da bu sürecin en önemli etkenlerinden birisi olarak kendini göstermektedir. Bu durumda, belirsizlik ve muğlaklığın giderek etkisini artırdığı günümüz dünyasında küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş sürecinin mega-eğilimler olarak etkilerinin dikkate alınması gerekmektedir (Anttiroiko, 2002). Aynı zamanda bu süreç içinde modern düşünce tarzından, post-modern bir düşünce tarzına geçiş de söz konusu olmaktadır.

Belli bir ekonomik düzen ve yaşam tarzı olarak kapitalizm karşı karşıya kaldığı krizleri yeniden yapılanma ile aşma özelliği bulunmaktadır. Genel olarak, kapitalist üretim biçiminin, feodaliteden sıyrılmasından itibaren üç temel sermaye birikim aşamasından geçtiği kabul görmektedir. Buna göre, kapitalist üretim biçiminin

Türkiye’de ülke topraklarının yönetimi Osmanlı Döneminden miras kalan mülki idare sistemine dayanmaktadır. Mülki idare, ülke topraklarında idari amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe gibi alt birimlerin, merkezi hükümetin temsilcileri eliyle yürütülmesi anlamına gelmektedir

tarihsel sermaye birikim aşamaları, 1776/1789-1930 yılları arasında üretim biçiminin kuruluşu ve liberal birikim aşaması, 1945-1980 yılları arasında Fordist sermaye birikim aşaması ve 1980 sonrasında neo-liberal ya da Post-Fordist sermaye birikim aşaması olmak üzere üç ana dönem olarak bölünmektedir (Aslan, 2006). Aslan (2005)’a göre, kapitalist üretim biçiminin tarihsel sermaye birikim aşamaları ile düzenleme biçimi arasındaki ilişkiler bağlamında, Türkiye’de devlet, buna bağlı olarak bürokrasi ve kamu personel rejimi değişim yaşamış ve yeniden biçimlenmiştir.

Kapitalizmin bu yeni aşamasında siyasetin, demokrasi anlayışının, devletin ve kamu yönetiminin değişim ve dönüşümü gündeme gelmiştir. Bu aşamada sermayenin hem düşünce hem de uygulama alanında bir hegemonyası görülmektedir. Ulusal devletin küresel aktörler tarafından belirlenen politikalarla karşı vatandaşlarını koruma

yeteneğini büyük ölçüde yitirmesi, ciddi bir demokratik meşruiyet sorunu ile karşılaşılmasına ve dolayısıyla temsili liberal demokrasinin önlenemez bir krize girdiğinin işareti olarak algılanmaktadır (Şaylan, 2008). Küresel kapitalizmin siyasal alanda ortaya çıkan en önemli etkilerinden biri daha az devlet daha çok piyasa anlayışı ile devletin işlevsel dönüşümüdür. 1980’li yıllarda minimal devlet hedefi, 1990’lı yıllarda düzenleyici devlet ya da girişimci devlet söylemleri gündeme gelmiştir. Ekonomik ve sosyal alanlarda devletin ve kamunun etkinlik alanının daraltıldığı bu dönemde, geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini, yeni kamu işletmeciliği almakta ve kamu örgütleri bu yeni anlayışa uygun olarak yapılandırılmaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı çerçevesinde kamu sektöründe etkililik, verimlilik, ekonomiklik, müşteri memnuniyeti gibi ilkeler yanında, yönetim kavramı da yerini almaya başlamıştır. Özellikle 1990’lardan bu yana, devletin tek taraflı “yönetim” yerine “ortaklaşa yönetim” anlamına gelen katılımcılık, hesap-verebilirlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri bünyesinde barındıran “yönetişim” kavramı öne çıkmaya başlamıştır.

Türkiye’de ülke topraklarının yönetimi Osmanlı Döneminden miras kalan mülki idare sistemine dayanmaktadır. Mülki idare, ülke topraklarında idari amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe gibi alt birimlerin, merkezi hükümetin temsilcileri eliyle yürütülmesi anlamına gelmektedir (TODAİE, 1998: 176). Mülki idare sistemi, üniter bir devlet anlayışı içinde merkeziyetçi ve hiyerarşik biçimde örgütlenmiştir. Genel bir ifadeyle bu sistem, ülke topraklarının bölünmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde devletin tüzel kişiliğini temsil eden mülki idare amirlerinin görevlendi-

rilmesi biçiminde bir örgütlenmeye dayanır (Çapar, 2015: 5-6). Böylece, ülke genelinde merkezi devlet otoritesinin varlığı hissedilir.

Değişen kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, devlet, özel sektör, yerel yönetimler ve sivil toplum ilişkilerinin geliştirilmesi ve il-ilçe düzeyinde koordinasyonun sağlanması konusunda mülki idare amirlerinin görev ve sorumluluk alanları genişlemeye başlamıştır.

2. Mülki İdare Amirleri

Türkiye’de mülki idare amirlerinin kadroları İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer almaktadır. Mülki idare amirleri, ilke olarak, valiler ve kaymakamlardır. Ancak, 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 il teşkilatlarında çalışanları ve maiyet memurlarını kapsamaktadır. Dolayısıyla, MİAH sınıfı personeli taşra teşkilatında vali, vali yardımcısı, kaymakam, hukuk işleri müdürü ve kaymakam adayı unvanları ile görev üstlenirken, bakanlık merkez teşkilatında şube müdürü, daire başkanı, hukuk müşaviri, mülkiye müfettişi, genel müdür, müsteşar yardımcısı ve müsteşar gibi unvanlarla görev yapmaktadır.

İçişleri Bakanlığı’nda 2013 yıl sonu itibarıyla merkez ve taşra teşkilatında Mülki İdare Amirleri Hizmetleri (MİAH) sınıfına ait toplam 2.432 kadronun 2.092’sinin dolu olduğu görülmektedir (Tablo 1). Başka bir deyişle, Türkiye’de görev yapan mülki idare amirlerinin sayısı, sadece 2.092’dir. İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında 474 kadro bulunurken, bunların 408’i dolu olmasına karşılık 66’sı boş durumdadır. Taşra teşkilatındaki toplam 1.958 kadro-

nun 1.684'ü dolu, 274'ü ise boş durumdadır. Aslında, MİAH sınıfında yer alan personel sayısının, Türkiye'deki kamu personelinin arasında oldukça düşük bir oran oluşturduğu görülmektedir. Üstelik bu sayı, özellikle 1980 sonrası dönemde hızlı bir artış eğilimine giren il ve ilçe sayılarına paralel biçimde artmasına karşın, mutevazı bir görünümündedir.

Tablo 1. MİA Hizmetleri Sınıfı Kadro Durumu (31 Aralık 2013)

Teşkilat	Dolu	Boş	Toplam
Merkez	408	66	474
Taşra	1.684	274	1.958
Toplam	2.092	340	2.432

Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2014)

Mülki idare amirliği, görev ve sorumluluk alanında bulunan kurum ve kuruluşlar ile bu birimlerde çalışan personel üzerinde üst düzey yöneticilik ve liderlik yeteneklerinin etkin olarak kullanılmasını gerektiren bir meslektir. Bununla birlikte farklı birimler arasında etkili ve devamlılığı olan bir koordinasyonu gerektiren, görevlerin her zaman açık olmadığı ve genelde ortaya çıkan olaylarla ilgili zaman, imkân ve bilgilendirmenin kısıtlı olduğu

durumlarda öngörülü biçimde inisiyatif kullanılmasına dayanan zorlu bir görevdir (Çapar, 2011: 79). Bu görev ve sorumluluğu üstlenecek mülki idare amirlerinin, maiyetinde görev yapan personelden her yönden daha donanımlı olması önemli bir gerekliliktir. Bu doğrultuda, kamu yönetiminin değişen ve gelişen koşulları karşısında, mülki idare amirliği adaylarının işe alımında ve yetiştirilmelerinde gelişmeler gözlenmektedir.

Öte yandan bilhassa son dönemde, Başbakanlık, diğer bakanlıklar ve farklı kamu kurumlarının üst yönetimlerinde mülki idare amirliği kökenli bürokratların, çeşitli görevler üstlenmeleri dikkati çekmektedir. 2013 yılı sonu itibarıyla diğer bakanlıklar ve kamu kurumlarının üst yönetimlerinde görev alan mülki idare amiri sayısı, naklen giden 94 ve geçici görevle giden 35 olmak üzere toplam 129'dur (Personel Genel Müdürlüğü, 2014). Bu rakamlar, mülki idare amirlerinin çağın gereklerine uygun biçimde iyi yetiştirilmiş ve genel yönetici özelliklerine sahip bir insan kaynağı olduğunun önemli bir işareti sayılabilir.

3. Mesleğe Girişte Aranılan Niteliklerin Değişimi

Mülki idare mesleğini düzenleyen temel mevzuat, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayanmaktadır. Mülki idare amirliği mesleğinin ilk aşamasında "kaymakam adaylığı" bulunmaktadır. Kaymakam adaylığı mesleğe hazırlık sürecindeki personelin kadrosuna verilen addır. Adalet Bakanlığı'nda hakim ve savcı adaylarının genel idare hizmetleri sınıfında sayılmalarının tersine, Kaymakam adaylığı kadrosu, mülki idare hizmetleri sınıfı içinde sayılmaktadır (Adli Yargı Hakim ve Savcı Adayları ile İdari Yargı Hakim Adaylarının Meslek Öncesi Eğitimlerinin Yapıtılmasının Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik, 2004).

1980'li yıllarda mesleğe giriş basamağının adında bir değişiklik meydana gelmiş ve maiyet memurluğu adlandırması, kaymakam adaylığına dönüşmüştür. Bu konudaki gelişmeler özetlenecek olursa, 1973 yılında yayımlanan "Maiyet Memurları Yö-



netmeliği” mesleğe giriş basamağını “maiyet memurluğu” adı altında düzenliyordu. 1983 yılında ise 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilk defa “kaymakam adaylığı” kadrosu ihdas edilmesi ile birlikte, maiyet memurluğu ibaresi yerine kaymakam adaylığı kullanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, 1985 yılında Maiyet Memurları Yönetmeliği’nde yapılan değişiklik ile “kaymakam adaylığı” ibaresi yönetmelikteki yerini almıştır (Çapar, 2011: 80).

1930 yılında çıkarılan 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, maiyet memurluğuna giriş için, Siyasal Bilgiler Fakültesi ile hukuk fakültelerinden mezuniyet koşulunu getirmişti. Uzunca bir süre uygulama bu yönde olmuştur. 1980 sonrası dönemde mesleğe giriş kaynaklarının genişlemesi eğilimi kendisini göstermiştir. Bu kapsamda 1986 ve 1991 yıllarında kaymakam adaylığına giriş açısından iki temel değişim yaşanmıştır. İlk olarak 1986 yılında İstanbul Siyasal Bilimler Fakültesi’nin adını “Siyasal Bilgiler” olarak değiştirmesi ile bu fakülte mezunlarına mesleğe giriş yolu açılmıştır. Bununla birlikte asıl genişleme, 1991 yılında 1700 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile dört yıllık eğitim veren tüm siyasal bilgiler, hukuk, işletme, iktisat ve iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunlarına mesleğe giriş hakkı tanınması ile gerçekleştirilmiştir (Çapar, 2011: 80).

MİA arasından bu açılıma, “daha geniş bir kaynaktan daha iyi adayları seçme fırsatı verdiği; fırsat eşitliği sağladığı; rekabet ortamı yarattığı; mesleğe değişik eğitim-öğretim deneyimleri kazanmış ve toplumun farklı kesimlerinden gelen adayların girişine fırsat sağladığı” gibi gerekçelerle olumlu yaklaşanlar bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 19). Bununla bir-

likte, “kariyer olarak kabul edilen mesleklerde belirli kaynaklardan personel alımının hizmetin gereği olduğu; öteden beri kaymakam yetiştiren öğretim kurumlarının yöneticilik için gerekli bilimsel bilgiler yanında idari gelenekleri, değer yargılarını, davranış kalıplarını aktardıkları, böylece öğrencilerin kendilerini bilgi, davranış ve psikolojik olarak mesleğe hazırladıkları; kişiler gibi köklü kurum ve kuruluşların da mensuplarını başarılı kılan hafızaları, birikimleri ve gelenekleri olduğu” gerekçelerinden hareketle olumsuz yaklaşanlar da bulunmaktadır (Emre, 2002: 85).

Öte yandan, 1991 yılında yapılan yasal değişiklik sonrası, 1992 yılında yapılan kaymakam adaylığı sınavı sonucunda ilk defa 2 kadın ve 4 iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu kaymakam adayı olarak atanmıştır. Aslında kadınların mesleğe girişini engelleyen yasal bir düzenleme bulunmamakla birlikte, İçişleri Bakanlığı tarafından kadınların başvuruları kabul edilmemekteydi. Bu tavır, dava konusu olunca Danıştay 5. Dairesi 15 Kasım 1984 tarih ve 3836 sayılı kararında Bakanlığın, başvuruları ülkenin şartları gereğince kabul etmemesini hukuka aykırı bulmamıştır.

Bununla birlikte, 1992 yılında İçişleri Bakanlığı bir “tavır değişikliğine” giderek, kadınların mesleğe giriş için yaptıkları başvuruları kabul etmiştir. Böylece mesleğe ilk defa kadın kaymakam adayların girmesi gerçekleştirilmiştir.

2002 yılında yayınlanan Mülki İdare Araştırması (MİAR)’nda mülki idare amirlerinin % 65’i mesleğin öbür fakülte mezunlarına açılmasını yararlı bulmadıkları tespit edilmiştir (Emre, 2002: 85). Aynı araştırmada mesleğin kadınlara açılmasını yararlı bulan mülki idare amirlerinin % 50.7, yararlı bulmayanların ise % 45,0 olduğu ortaya çıkmıştır (Emre, 2002: 87). Bu araştırmanın bulgularına göre, mülki idare amirlerinin mesleğe giriş konusunda oldukça muhafazakar bir tutum içinde oldukları ifade edilebilir.

Önceden de ifade edildiği gibi, kaymakam adaylığı için aranan nitelikler 1700 sayılı Kanun’da düzenlenmektedir. Bu kapsamda dört temel şart bulunmaktadır: (1) yasada sayılan yüksek öğrenim kurumlarından mezun olmak, (2) yaş, (3) sağlık, (4) altı aylık adaylık süresi sonunda valilerce ehliyetin onaylanması. 1973 yılında Maiyet Memurları Yönetmeliği adıyla yürürlüğe giren ve 1985 yılında Kaymakam Adayları Yönetmeliği adını alan yönetmelik ile bu koşullar detaylandırılmaktaydı.

Ancak, 2009 yılında 1700 sayılı Kanun’da yapılan değişiklik ile (madde 2/A) birlikte yazılı sınav, mülakat ve kaymakam adaylığına atanmanın “detaylı olarak” düzenlendiği gözlenmektedir. Ayrıca, yazılı sınavın bir yarışma sınavı olduğu vurgulanmakta, sınav sorularının hazırlanacağı konuların tespiti yapılmakta ve mülakat için çağrılacak adayların belirlenme prosedürü açıklanmaktadır. Özetle ifade etmek gerekirse, daha önce yönetmelik ile yapılan düzenlemeye karşı, Danıştay’da verilen kararların ortaya çıkardığı sıkıntının aşılabilmesi için yasa ile düzenleme yapılması yoluna gidilmiştir.

Böylece bu değişiklik ile, mülakat aşamasında yapılacak değerlendirmelerin açıkça yasal bir ölçütlen-dirmeye dayandırılmak istendiği

gözlenmektedir. Bu düzenlemeye göre mülakat, adayın; “(a) bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücünün, (b) temsil kabiliyeti, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu, liyakatı ile genel ve fiziki görünümünün; (c) özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığının, (d) genel yetenek ve genel kültürünün; (e) çağdaş, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının” puan vermek suretiyle değerlendirilmesi yöntemi olarak açıklanmaktadır (Çapar, 2011: 83). Adayların komisyon başkan ve üyeleri tarafından yukarıdaki ölçütlerin her birinden yirmişer puan üzerinden değerlendirilmesi öngörülmektedir. Verilen puanların ayrı ayrı tutanağa geçirilmesi dışında herhangi bir kayıt sisteminin kullanılmayacağı ise açıkça vurgulanmaktadır.

2009 yılında 1700 sayılı Kanun’da yapılan değişiklik ile önceki Kaymakam Adayları Yönetmeliği’nin uyumlu hale getirilmesi amacı doğrultusunda aynı yıl bu Yönetmeliğin 7. maddesinin yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir. Bu madde, sınavda adayların bilgi, yetenek ve kişiliklerini ölçme amacına yönelik ifadeleri içeriyordu. Bununla birlikte, bu değişiklikler yeterli görülmemektedir, 2011 “Kaymakam Adayları Yönetmeliği”nin bütünüyle yenilenmesi yoluna gidildiği gözlenmektedir. Yeni bir yönetmelik çıkarılarak önceki yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak öncekinden farklı olarak, bu yeni yönetmelik sadece “kaymakam adayı olarak atananların kaymakam adaylığında yetiştirilmeleri” amacına yönelik düzenlemeleri kapsamaktadır. Böylece, kaymakam adaylığına giriş süreci sadece 1700 sayılı Kanun ile düzenlenmiş durumdadır.

Mülki idare amirleri, Türk kamu yönetimi sisteminde ve özellikle devletin taşra örgütlenmesinde stratejik konuma sahiptir. Bu kilit konuları

sebebiyle, mesleğe alımları ve yetiştirilme süreçleri özel bir önemi gerektirmektedir. Bu konularda ise neoliberal döneme ve küreselleşmeye uygun biçimde değişimler gözlenmektedir. Mesleğe giriş konusunda yapılan açılımlar rekabetçi bir anlayışa denk düşmektedir. Öte yandan, mülki idare amirlerinin yetiştirilmeleri için, İçişleri Bakanlığında özel bir sistemin yıllar içinde oluşup şekillendiği görülmektedir. Mesleğin ilk basamağı olan kaymakam adaylığı döneminde farklı hizmet-içi eğitim türlerini ve yöntemlerini içeren uzun soluklu (en az üç yıl) bir program uygulanmaktadır. Bu program, Türkiye’de üst düzey kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi açısından örnek alınabilecek niteliktedir. Bu bağlamda kaymakam adayları, kaymakam olarak atanmadan önce, 2 ay il merkez stajı, 3 ay kaymakam refikliği stajı, 2 ay mülkiye müfettişi refakatinde staj, 4 ay yabancı dil öğrenimi, 12 ay yurtdışı stajı, 9 ay bilfiil kaymakam vekilliği, 4 ay kaymakamlık kursu ve kurs sonu sınavı aşamalarını başarıyla tamamlamak zorundadırlar. Bu yetiştirilme sürecinde özellikle yurt dışı açılımının, dönemin konjonktürüne uygun biçimde eğitim programlarına eklendiği ifade edilebilir.

4. Mülki İdare Amirlerinin Yurt Dışı ve Lisans Üstü Eğitimleri

Mülki idare amirlerinin yetiştirilmeleri amacıyla, yurt dışı eğitim programlarının uygulanmaya başlanması, meslek açısından bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. 1985 yılından itibaren mülki idare amirlerinin “bilgi ve görgülerini artırmak” amacıyla sistematik olarak yurt dışına gönderilmeleri süreci başlatılmıştır. Bu amaç doğrultusunda bir aydan iki yıla kadar değişen sürelerde yurt dışına gönderilen mülki idare amirlerini sayısı, 1985 yılından 2013 yılı sonuna kadar 2.655 kişiye

ulaşmıştır (Tablo 2). Bu tabloya ülkeler itibarıyla bakıldığında 1.817 kişi ile Birleşik Krallık en çok gidilen ülke iken, 598 kişi ile Birleşik Krallığı ABD izlemektedir. Almanya’ya 82, Fransa’ya 56, Avustralya’ya 60, Belçika’ya 15, İspanya’ya 14 Rusya’ya 6, Tunus’a 6 ve İtalya’ya 1 mülki idare amirinin gönderildiği görülmektedir. Bu sayı bir mülki idare amirinin bir defa gönderildiği anlamına gelmemektedir. Kural olarak, her mülki idare amiri en azından bir defa yurt dışına gönderilmektedir. Ancak, 45 günlük kısa programlar, yüksek lisans veya doktora programları için gönderildiğinde iki ya da üçüncü defa yurt-dışında bulunma fırsatı olabilmektedir. Gönderilen ülkelerin ağırlıklı olarak Anglo-Sakson yönetim geleneğine sahip olan ülkeler olması ilgi çekicidir. Öte yandan, benzer yönetim geleneğine sahip olan Fransa’nın çok tercih edilmemesi dikkati çekmektedir. Fransa tercihinin az kullanılmasında Türkiye’nin Fransa ile gel-gitli bir dış ilişki seyrinin olmasına bağlanabilir de, bu durum diğer ülke tercihlerinin çok kullanılmasına yol açmıştır. Böylece MİA’lar üzerinde, ağırlıklı olarak Anglo-Sakson yönetim gele-

Tablo 2.MİA’nın Ülkeler İtibarıyla Yurt Dışı Eğitimi (31 Aralık 2013)

ÜLKE	MİA Sayısı
Birleşik Krallık	1.817
ABD	598
Almanya	82
Avustralya	60
Fransa	56
Belçika	15
İspanya	14
Rusya	6
Tunus	6
İtalya	1
TOPLAM	2.655

Kaynak: Personel Genel Müdürlüğü (2014)



Mülki idare amirleri 1987 yılından bu yana, kaymakam adaylığı stajı çerçevesinde düzenli olarak yurt dışına gönderilmektedir. Ayrıca, belli bir dil seviyesinin üzerindeki mülki idare amirlerinin de, 1990 yılından bu yana yüksek lisans eğitimi almak üzere yurtdışına gönderilmeleri uygulamasına devam edilmektedir.

neği hakkında bir farkındalık oluşturulmasının zemini oluşmuştur. Öte yandan, küreselleşme ve Türkiye'nin dış politikasında "soğuk-savaş" önyargılarından arınmaya yönelik gelişmeler doğrultusunda Rusya'ya da MİA gönderilmeye başlanması, dikkat çekmektedir.

Mülki idare amirleri 1987 yılından bu yana, kaymakam adaylığı stajı çerçevesinde düzenli olarak yurt dışına gönderilmektedir. Ayrıca, belli bir dil seviyesinin üzerindeki mülki idare amirlerinin de, 1990 yılından bu yana yüksek lisans eğitimi almak üzere yurtdışına gönderilmeleri uygulamasına devam edilmektedir. Öte yandan, 2011 yılında 19 mülki idare amirinin gönderilmesi ile yurt-dışında doktora eğitimi süreci başlatılmıştır. Bu süreç, 2012 yılında 10 ve 2013 yılında 5 mülki idare amirinin gönderilmesi ile devam etmiştir. Böylece toplam sayı 34'e ulaşmıştır (Personel Genel Müdürlüğü, 2014).

Böylece dönemin özelliklerine uygun biçimde, küreselleşen dünyayı tanıyan, dünyadaki gelişmeleri takip edebilen, farklı yönetim kültürlerini gören bir mülki idare amiri profili ortaya çıkmaya başlamıştır, biçiminde bir genel değerlendir-

mede bulunulabilir. Bu bağlamda, yurt-dışı programları için İngiltere ve ABD'nin yoğun olarak tercih edilmesi sonucunda Anglo-Sakson devlet geleneğini yakından tanıyan, dolayısıyla neoliberal dönemde ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve yönetim yaklaşımlarının uygulamasından oluşan reformlar hakkında farkındalık oluşturmuş mülki idare amirleri yetiştirilmeye başlanmıştır. Bu gelişme aynı zamanda, mülki idare amirlerinin kendi içlerinde, Türkiye'deki yönetim geleneğinin sorgulanmasına da yol açma potansiyelini de içermektedir.

Mülki idare amirlerinin 1985 yılından bu yana düzenli biçimde yurt-dışı eğitimine gönderilmeleri, doğal olarak yabancı dil kazanımlarını doğrudan etkilemektedir. Bu etki doğrultusunda, 2013 yılı sonu itibarıyla KPDS (Kamu Personeli Yabancı Dil Sınavı) ölçeğinde, toplam 2.092 MİA personelinden 50 puanın üzerinde yabancı dil bilen kişi sayısı 798'dir (Tablo 3). Başka bir ifadeyle, MİA personelin %38'i 50 puan ve üzerinde yabancı dil bilmektedir. Gidilen ülkeler arasında İngilizce konuşulanların çoğunluğu oluşturması sebebiyle, 50 puanın

üzerinde İngilizce bilenlerin sayısı 774 olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı düzeyin üstünde Fransızca bilenlerin sayısı 15 ve Almanca bilenlerin sayısı 9'dur. İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerini 70 puan ve üzerinde bilenlerin toplamı 487'ye ulaşmaktadır. Toplam 2.092 MİA içinden 487'sinin 70 puan ve üzerinde yabancı dil bildiği, başka bir ifade ile yaklaşık %23.2'sinin iyi ve üstü düzeyde yabancı dil bildiği ortaya çıkmaktadır.

Mülki idare amirleri arasında özellikle son yıllarda, lisans üstü eğitim alma ve akademik kariyer yapma yönünde bir eğilimin olduğu dikkati çekmektedir (Bilgin ve Çapar, 2010: 67). Bu eğilimi destekleyen gelişmelerden birisi, yurt dışı eğitimi açılımı olurken, bir diğeri de 2000'lerin başlarında kaymakam adaylığı sürecinde, A.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde yüksek lisans programına devam zorunluluğu getirilmesinin, bir süreliğine de olsa uygulanması olarak ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, akademik eğitim için istekli MİA personelin, TODAİE ve üniversitelerde lisans-üstü programları devam etmeleri de söz konusu olmuştur. 2013 yıl sonu itibarıyla, 2.092 MİA arasından

626'sının lisans üstü düzeyde eğitim aldığı görülmektedir (Tablo 4). Doçentlik kariyerinde iki, biri yurt dışında olmak üzere doktora düzeyinde 69 ve 173'ü yurt dışında olmak üzere yüksek lisans düzeyinde eğitimini tamamlayan toplam 555 MİA personel bulunmaktadır. Sonuç itibarıyla, MİA personelin % 29.9'unun lisans-üstü düzeyde kariyer süreçlerini tamamlaması sonucunda, uzman, doktor ve doçent unvanı aldığı anlaşılmaktadır.

Bu nitelikleri itibarıyla MİA personelinin, 1980 sonrası dönemdeki gelişmelerin farkında olan, AB'ye uyum sürecinde ihtiyaç duyulan başka kültürleri tanıma deneyimi edinmiş ve yetişmiş önemli bir insan kaynağı potansiyeli oluşturduğu görülmektedir (Çapar, 2008: 54). Bu çerçevede MİA personelin, İçişleri Bakanlığı dışında devletin diğer kurumlarında üst düzey görevler üstlenmesinin bir tesadüf olmadığı anlaşılabilmektedir. Dolayısıyla, MİA personel açısından İçişleri Bakanlığı iyi yetişmiş ve nitelikli insan kaynağına sahip bir kurum görünümü vermektedir.

SONUÇ

Kapitalizmin girdiği krizlerden yeniden yapılanma ile çıkabilme özelliği bulunmaktadır. Bu bağlamda Fordist aşamada girilen kriz, yeni muhafazakarlık destekli neo-liberal düşünceye dayalı çözümler ile aşılmış ve 1980 sonrası dönemde post-Fordist aşamaya geçilmiştir. Bu geçiş ile birlikte devlet bürokrasi ve kamu personel rejimi yeniden biçimlenmiştir. Türkiye'de devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin temelinde yer alan mülki idare sistemi de bu değişimden etkilenmiştir.

1980 sonrası dönemde mülki idare sisteminin işleyişinde kilit rol üstlenen mülki idare amirliği mesleğinde de değişimler gözlenmektedir. Mülki idare amirliği mesleğinin, insan kaynağı tabanı sınırlı sayıdaki fakültelerden, bu alandaki tüm fakülterlere doğru genişletilmiştir. Ayrıca, kadınların mesleğe alınması yönünde de bir açılım yapılmıştır. Öte yandan, mülki idare amirlerinin yetiştirilmelerinde sistematik olarak yurt dışı eğitim programları uygulamaya alınmıştır. Önceleri dil öğrenmek ve uygulamaları yerinde görmek ama-

cıyla başlayan programlar yüksek lisans ve doktora eğitimleri istikametine genişletilmiştir. Böylece, mülki idare amirlerinin hem mesleki hem de kişisel nitelik ve yeterliliklerinde belirgin yükselmeler ortaya çıkmıştır.

1980 sonrası dönemde mülki idare amirlerinin yetiştirilmelerinde yurt-dışı açılımı gerçekleştirildiği, akademik kariyer yönündeki çalışmaların desteklendiği, görülmektedir. Böylece, bu döneme uygun olarak mülki idare amirliğinin niteliklerinin de değiştiğinin işaretlerine rastlanılmaktadır.

Tablo 3. KPDS'ye Göre MİA'nın Yabancı Dil Durumu (2014)

Puan	İngilizce (MİA Sayısı)	Fransızca (MİA Sayısı)	Almanca (MİA Sayısı)	Toplam
90-100	82	4	0	86
80-89	163	4	3	170
70-79	225	4	2	231
60-69	159	0	1	160
50-59	145	3	3	151
Toplam	774	15	9	798

Kaynak : Personel Genel Müdürlüğü (2014).

Tablo 4. MİA'nın Akademik Kariyer Durumu (31 Aralık 2013)

Öğrenim Yeri	Yüksek Lisans	Doktora	Doçentlik
Yurtiçi	382	68	2
Yurtdışı	173	1	0
Toplam	555	69	2

Kaynak : Personel Genel Müdürlüğü (2014)

KAYNAKÇA

- Anttiroiko, A.V. (2002) "Strategic Knowledge Management in Local Government." *Electronic Government: Design, Applications and Management*, Ed.: A. Grönlund, London: Idea Group Publishing.
- Aslan, O. E. (2005), *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, Ankara: TODAİE.
- Aslan, O. E. (2006) *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*, Ankara: TODAİE.
- Bensghir, T. K. (1996) *Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim*, Ankara: TODAİE.
- Çapar, S. (2011) "Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme," *Türk İdare Dergisi*, Aralık 2011, Sayı 473: 75-95.
- Çapar, S. (2015) *Türkiye ve Fransa'da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara: TİAV.
- Emre, C. (2002) "Mülki Yönetim sisteminin İşleyişi ve Sorunları", *Türkiye'de Mülki İdare'nin Geleceği*, Ed.: C. Emre, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Personel Genel Müdürlüğü (2014) *Personel İstatistikleri*, Ankara: İçişleri Bakanlığı (Yayınlanmamış).
- Şaylan, G. (2008) *Temsili Liberal Demokrasinin Ölenemez Krizi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- TODAİE (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.