



## Perception of the profession of provincial administration executives in the 21. century

## 21. yüzyılda mülki idare amirlerinin mülki idare algısı

Selim Çapar<sup>1</sup>  
Şükrü Yıldırım<sup>2</sup>

### Abstract

The territorial administration of Turkey is based on provincial administrative system. Within this system, governors in the provinces and sub-governors in the districts are essentially, the representative of the central government in those respective administrative units. They are responsible for public services of mainly carried out by central government in the country such as community safety, education, agriculture, public health, tourism. Their profession has a long historical background in Turkey. In this aspect, their functions and roles have strategic importance in the administrative system. That is why, they have specific in service training period at the beginning of the profession. On the other hand, the changes to the public administration understanding in the world wide have impact on the Turkish Public Administration in functional and organizational aspects of. The study focuses on the perception of the governors and sub-governors, especially over their profession and its changes in the last decades. Regarding the preferences of the executives, they consider the most significant part of their profession was the provision of the public security services.

**Keywords:** Provincial Administrative System; Province Governor; District Governor; Perception Of A Profession; Expectations.

[\(Extended English abstract is at the end of this document\)](#)

### Özet

Türkiye’de ülke topraklarının yönetimi, mülki idare sistemine dayanmaktadır. Devletin taşradaki temsilcileri konumunda bulunan mülki idare amirleri esas itibarıyla ilde vali, ilçede kaymakam olarak görev yapmaktadır. Mülki idare amirleri, temel olarak merkezi idarenin yürüttüğü toplumsal güvenlik, eğitim, tarım, kamu sağlığı, turizm gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumludurlar. Bu mesleğin, Türkiye’de köklü bir tarihsel geçmişi bulunmaktadır. Bu bakış açısından, bu meslek mensuplarının işlevleri ve rollerinin idare sistemi içinde stratejik bir önemi vardır. Bu sebeple, mesleğin başında özel bir hizmet içi eğitim sürecinden geçirilirler. Öte yandan, dünya genelinde kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimler, mülki idare sistemini de örgütlenme ve işlevsel açılarından etkilemektedir. Bu çalışma, son dönemde mülki idare amirlerinin meslek ile ilgili, özellikle mesleğin işlevleri ile ilgili algılarını ve bu algılardaki değişim üzerine odaklanmaktadır. Mülki idare amirlerinin tercihleri, onların mesleklerinin en önemli tarafı olarak toplumsal güvenliğin sağlanmasını gördükleri anlaşılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Mülki İdare Sistemi; Vali; Kaymakam; Meslek Algısı; Beklentiler.

<sup>1</sup> Ph.D., Ministry of Interior, [caparselim@gmail.com](mailto:caparselim@gmail.com)

<sup>2</sup> Ph.D., Ministry of Interior, [sukruy86@hotmail.com](mailto:sukruy86@hotmail.com)

## GİRİŞ

Köklü bir devlet geleneğine dayanan mülki idare sistemi, hukuki olarak son şeklini 1949 yılında yasalanan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile almıştır. Bu Kanun'un hazırlık süreci, 1946 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından idari bir inkılap yapmak amacıyla umumi müfettiş ve valilere gönderilen, mülki idarenin sorunları ile ilgili beş sorudan oluşan bir anketle başlamıştır. Mülki idare amirlerinin anket cevaplarının değerlendirilmesinin akabinde, 1947 yılında I. İdareciler Kongresi toplanmıştır. Açılışına TBMM Başkanı, Başbakan ve üst düzey devlet yetkililerinin katıldığı Kongre, yeni bir vilayetler idaresi kanunu üzerinde çalışmalar başlatmış, “yetki genişliği” ilkesinin bu düzenleme ile tekrar uygulamaya konulması gerektiği sonucuna varmıştır. Bu çalışmaların sonucunda, 1 Temmuz 1949 tarihinde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yürürlüğe konmuştur (Yıldırım, 2015: 236-241).

5442 sayılı Kanun yasalandıktan sonra mülki idare sistemi ve mülki idare amirleri üzerine ilk çalışmanın sonuçları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile New York Üniversitesi'nin ortak yayını biçiminde “Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma” olarak 1957 yılında yayımlanmıştır. Bu Araştırma 1957 yılında 66 valiye gönderilen 62 ve 493 kaymakama gönderilen 56 soruluk iki anket formuna dayanılarak yapılmıştır. Bu alanda yapılan ikinci araştırma ise, Türk İdareciler Derneği tarafından ve Kurthan Fişek'in yönetiminde 15 kişilik bir araştırma grubuna yaptırılmış ve “Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar” adı ile 1976 yılında yayımlanmıştır.

21. yüzyılın başında İçişleri Bakanlığı ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinin ortaklaşa yaptığı araştırma sonucunda, “İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği” ile “Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri” adlı kitaplar yayımlanmıştır (TİAV, 2002; İçişleri Bakanlığı, 2003). Bu araştırmadan yaklaşık 10 yıl sonra İçişleri Bakanlığı, bu konuda yeni bir alan araştırması daha gerçekleştirmiştir.

Mülki idare üzerine son yapılan alan araştırması, İçişleri Bakanlığı ve Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) işbirliği içinde 2013 yılında başlatılan “Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı” isimli çalışmadır. Bu çalışmanın sonuçları TİAV (2013, 2014a ve 2014b) tarafından yayımlanmıştır.

Bu çalışma, mülki idare amirlerinin meslek algıları konusuna odaklanmaktadır. 21. yüzyılda mülki idare amirlerinin mesleklerini nasıl algıladığı ve bu algıda değişiklik olup olmadığını ortaya çıkarmak amacıyla gütmektedir. Çalışma, amacı doğrultusunda temel olarak 2001 yılında 1140 mülki idare amirinin katıldığı, 2014 yılında 496 mülki idare amirinin katıldığı anket çalışmalarına dayanan ve TİAV (2002, 2014b) tarafından yayımlanan araştırma sonuçlarından hareketle gerçekleştirilmektedir. Bu sonuçlar karşılaştırmalı olarak analiz edilmektedir. Çalışmada, mülki idare amirlerinin bakış açısından mülki idare mesleğinin algısı farklı boyutlardan ele alınmaktadır.

Bu çalışma betimleyici niteliktedir. Mevcut araştırma sonuçlarından MİA meslek algısında değişim olup-olmadığına ve bu değişimin yönüne yönelik durum tespiti hedeflendiğinden çalışmada betimleyici bir yöntemin daha uygun olacağı düşünülmüştür.

Bu konu ve amaçla önce mülki idare sistemi ve mülki idare amirliği konusunda kısa bir bilgi sunulmakta ve ardından meslek algısı kavramı açıklanmaya çalışılmaktadır. Daha sonra her iki çalışmanın bulgularının karşılaştırmasından elde edilen bulgular analiz edilmektedir.

## 1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

### 1.1.Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirleri

Mülki idare, ülke topraklarında idari amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe gibi alt birimlerin, merkezi hükümetin temsilcileri eliyle yürütülmesi anlamına gelmektedir (TODAİE, 1998: 176; Apan, 2015: 26).

Türkiye'de ülke topraklarının yönetimi Osmanlı Döneminden miras kalan mülki idare sistemine dayanmaktadır. Mülki idare sistemi, üniter bir devlet anlayışı içinde merkezîyetçi ve hiyerarşik biçimde örgütlenmiştir. Genel bir ifadeyle bu sistem, ülke topraklarının bölümlenmesi, bu bölümlerin kendi içlerinde kademelenmesi ve bu bölümlerde devletin tüzel kişiliğini temsil eden mülki idare amirlerinin görevlendirilmesi biçiminde bir örgütlenmeye dayanır (Çapar, 2015a: 5-6). Böylece, ülke genelinde merkezi devlet otoritesinin varlığı hissedilir. Öte yandan, ülkede her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip, seçimle göreve gelen meclisleri olan adem-i merkezi yönetim birimleri de bulunur. Mülki idare sistemi sosyo-ekonomik temelde ortaya çıkan değişimlerden etkilenmekle birlikte özü itibarıyla günümüze kadar ulaşmıştır.

Türkiye'de ülke toprakları coğrafi, iktisadi ölçütlere göre bölümlenmekte ve bu bölümler kendi içlerinde il, ilçe biçiminde kademelenmektedir. 2015 yılı itibarıyla 81 il ve 919 ilçe bulunmaktadır. Mülki idare sisteminin işleyişinde mülki idare amirleri kilit bir konumda işlev üstlenmektedir. Bu sebeple mesleğe alınıp, yetiştirilme, statü gibi konular özel olarak düzenlenmektedir.

Türkiye'de mülki idare amirlerinin kadroları İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer almaktadır. Mülki idare amirleri (MİA), 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 aday 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.

**Tablo 1.1. MİA Hizmetleri Sınıfı Kadro Durumu (01 Aralık 2014)**

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).

İçişleri Bakanlığı'nda 2014 yılı başı itibarıyla merkez ve taşra teşkilatında Mülki İdare Amirleri Hizmetleri (MİAH) sınıfına ait toplam 2.432 kadronun 2.092'sinin dolu olduğu görülmektedir (Tablo 1.1). 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 kadronun 1.684'ü dolu, 274'ü ise boş durumdadır. Aslında bu durum, MİAH sınıfında yer alan personel sayısının, Türkiye'deki kamu personelinin arasında oldukça düşük bir oran oluşturduğunu göstermektedir. Üstelik bu sayı, özellikle 1980 sonrası dönemde hızlı bir artış eğilimine giren il ve ilçe sayılarına paralel biçimde artmasına karşın, mutevazı bir görünümde dir.

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.

## 1.2.Meslek Algısı

Algı, bireyler arası etkileşim sonucunda bireylerin kafalarında oluşan birbirleri ile ilgili imgelerdir. Algı bireyin çevreye uymasını kolaylaştırırken insanda olay ve varlık anlayışını meydana getirmektedir. Gerçeğin zihinde belirli bir yere yerleştirilmesini sağlayarak -duyu organları vasıtasıyla- dış çevrenin uyarılarını akla tanıtmaktadır (Yılmaz ve Eroğlu, 2010: 20-30).

Algıları oluşturan ve yapılandıran süreç, tamamen öznel bir nitelik taşır. Bu süreçte, bireyin değerleri, önyargıları ve beklentileri, geçmiş deneyimleri, toplumsal ve kültürel etkenler, diğer kişilerle etkileşim, bilgi düzeyi gibi pek çok faktör önemli rol oynar. Zihinlerde yerleşik olan algılar, adeta bir süzgeç işlevi görür ve olaylara bakışımızı, olayları değerlendirme biçimimizi önemli ölçüde belirler.

Meslek mensuplarının kendi meslekleriyle ilgili düşünceleri; mesleki davranışlarını, mesleğe yönelik bağlılıklarını ve mesleki başarılarını yakından ilgilendirmektedir. Bu sebeple mülki idare amirliği mesleğinin toplum tarafından nasıl algılandığı kadar, mülki idare amirlerinin kendilerini, mesleklerini, mesleklerine yönelik toplumsal algıyı nasıl değerlendirdikleri oldukça önem taşımaktadır.

Bu doğrultuda mülki idare amirlerinin meslek algısı da çok boyutludur. Mesleğe girişten meslek statüsü algısı, toplumsal değer, toplumun kendilerinden beklentileri gibi birçok alanı kapsamaktadır.

Son yıllarda kurumların kendilerini topluma anlatma ve tanıtmaya gerekliliği her zamankinden daha fazla ön plana çıkmıştır. Kurumların devamlılığı onları çevreleyen, onlarla ilişki içinde bulunan kişilerin ve grupların beklentilerinin karşılanması ile mümkün olacaktır. Kurumlar ile ilişki içinde bulunan toplumun tüm kesimleri, o kurumların icraatları ve temsilcilerinin eylemleri ve söylemleri ile o kurum hakkında bir algıya veya imaja sahip olacaklardır. Algı veya imaj, birey ya da örgütün kişiliğidir. İmaj, diğer insanların davranışını etkilemekte, ona yön vermektedir. Bireysel açıdan bakıldığında da algı çok önemlidir. Bireylerin iş yaşamında başarılı olmaları, uyum sağlayabilmeleri, mutlu ve iş doyumuna sahip olmaları, dolayısıyla da üretken olabilmeleri meslek algıları ile yakından ilişkilidir. Her kurumun üyeleri (temsilcileri ve/veya çalışanları) ve her meslek grubunun da kendi kurumları ve meslekleri ile ilgili bir imajları vardır. Bu çalışma, devletin ve hükümetin temsilcisi konumundaki mülki idare amirlerinin mülki idare amirliği mesleğini algılamasının tespitine yöneliktir.

## 2. ÇALIŞMANIN BULGULARI

### 2.1.Mesleğe Alınma Hakkında Düşünceler- Kaymakam Adaylarının Seçilmesi

2002 yılında yayınlanan araştırmada, ankete katılanlara "Kaymakam Adaylarının Nesnel Bir Biçimde Seçildiğine İnanıyor musunuz?" sorusu yöneltilmiştir. Alınan cevaplardan, kaymakam adaylığına alınma işleminin nesnel biçimde yapılmadığına ilişkin algının %65.6 (TİAV, 2002: 86) gibi yüksek bir oranı gösterdiği anlaşılmaktadır. 2014 yılında ise bu görüşün olumlu yönde değiştiği ifade edilebilir. "Kariyer mesleği olan kaymakamlık için adayların nesnel biçimde seçildiğine inanıyor musunuz? sorusu yöneltilmiştir. MİA'ların %4.7'si her zaman aday seçiminin doğru gerçekleştiğini, %57.7'si de genellikle doğru bir biçimde seçildiğini düşünmekte iken, %37'lik bir kesimin ise kaymakam adaylarının mevcut sistemde seçimi konusunda tereddütleri vardır (TİAV, 2014b: 46).

2002 yılında anket çalışmasında nesnellığı bozabilecek üç seçenek sunulmuş ve birden fazla seçenek işaretleyebilecekleri belirtilmiştir. Cevap veren MİA'ların %73'ü siyasal kayırmacılığın, %37,6'sının sınav sistemi yetersizlerinin ve %32'sinin ise nepotizmin, nesnellığı bozan unsurlar arasında olduğunu belirtmişlerdir (TİAV, 2002: 90). 2014 yılında mülki idare amirlerine, seçimin doğru olarak gerçekleşmediğini düşünüyorsanız, bunun nedenleri nelerdir? sorusu yöneltilmiştir.

Ankete katılan mülki idare amirlerine bazı seçenekler sunulmuş ve sadece bir seçenek işaretlemeleri istenmiştir. Seçimin doğruluğu ya da nesnellığı konusunda bazı tereddütleri olduğunu ifade eden mülki idare amirlerinin oranı sadece %37'dir. Bunun yaklaşık %29'u siyasal kayırmacılığın, aday seçiminin doğru ve nesnel yapılmasını engellediğini belirtmektedir. Doğru ve nesnel aday seçimini engelleyen diğer faktörler arasında, nepotizm (%4.7) ve sınav sürecinden kaynaklanan yetersizlikler (%2.9) gösterilmiştir (TİAV, 2014b: 47).

**Tablo 2.1 Kaymakam Adaylarının Nesnel Biçimde Seçilmeleri Hakkında Algı**

Yılı	Algı Konusu	%
2002	Kaymakam adaylığına alınma işleminin nesnel biçimde yapılmadığı algısı	% 65,6
2014	Kaymakam adaylığına alınma işleminin nesnellığı konusunda tereddütleri olanlar	% 37

**Kaynak:** TİAV, 2002; TİAV, 2014.

Her iki araştırma arasındaki zaman diliminde kaymakam adaylarının seçiminde nesnellik konusunda olumlu yönde bir değişim olduğu ifade edilebilir (Tablo 2.1). Bununla birlikte, 2014 araştırmasında ciddi bir düşüş göstermekle birlikte her iki çalışmada da siyasal kayırmacılık, nepotizm ve sınav sistemi yetersizliklerinin kaymakam adaylarının nesnel seçimini olumsuz etkilediğine işaret edilmektedir.

### 2.1.Kaymakam Adaylığı Sınavı

Kaymakamlık mesleğine giriş bir sınav sürecini gerektirmektedir. Bu bağlamda, mülki idare amirlerinin mülki idare amirliği mesleğinin ilk basamağını oluşturan kaymakam adaylığı sınavına ilişkin görüşleri önemlidir. Mülki idare amirliğinin toplumsal saygınlığı ve geleceği, bu mesleğe girecek adayların doğru seçilip seçilmemesi ile doğrudan ilişkilidir. Mevcut sınav sisteminin, bu mesleğin gerektirdiği nitelikte eleman seçmeye uygun olup olmadığının değerlendirilmesine ve gerekirse iyileştirilmesine ilişkin olarak 2014 yılında ankete katılan mülki idare amirlerinin %50.6'sı, bugünkü sınav sisteminin yeterli olduğunu düşünmektedir. %16.8'lik bir kesim, sınavlar konusunda net bir şey söylemekten kaçınırken, %30'luk bir kitle sınavların yetersiz olduğu görüşündedir. Bu verilere göre, mülki idare amirlerinin yarısından biraz fazlası, sınavların mesleğin gerektirdiği niteliklere sahip elemanların kaymakam adayı olarak seçimini sağladığı inancında iken, yaklaşık %30'u ise sınav sisteminin yetersiz olduğunu düşünmektedir (TİAV, 2014b: 48).

Öte yandan, 2001 yılında yapılan ve 2002 yılında yayınlanan çalışmada soruya cevap veren 1085 mülki idare amirinin %70,6'sı o dönemdeki sınav sisteminin nitelikli adayların seçimi için yeterli olmadığını düşündükleri ortaya çıkmıştır (TİAV, 2002: 91).

**Tablo 2.2 Kaymakam Adaylığı Sınavının Yetersiz Olduğu Algısı**

Algı konusu	Yılı	%
Kaymakam adaylığı sınav sisteminin nitelikli adayların seçimi için yeterli olmadığı algısı	2002	%70,6
	2014	%30

**Kaynak:** TİAV, 2002; TİAV, 2014.

2014 yılında yapılan Ankete katılan mülki idare amirlerinin yarısı, bugünkü sınav sisteminin yeterli olduğunu ifade ederken, üçte biri ise yetersiz olduğu görüşünü savunmaktadır. Bu bulgular, bu konuda yapılan 2002 çalışmaların sonuçları ile karşılaştırıldığında, sınavların yeterliliği konusunda ciddi oranda bir iyileşme olduğunu göstermektedir. 2002 çalışmasında, mülki idare amirlerinin yaklaşık üçte ikisi (%70,6) sınavların yeterli olmadığını düşünürken, bugün sadece üçte biri bu görüştedir (Tablo 2.2). Başka bir deyişle mülki idare amirleri arasında kaymakam adaylığı sınavının yeterli olduğunu düşünenlerin oranı son on yılda %25 civarında bir artış göstermiştir. Bu



da, hiç küçümsenmeyecek bir orandır. Bu verilerden, geçen 13 yıllık sürede sınav sisteminde yapılan değişimlerin (Çapar, 2015b: 44-45) mülki idare amirleri üzerinde olumlu bir etki oluşturduğu ifade edilebilir.

## 2.1.Kaymakam Adaylarının Yurtdışında Eğitimi

Kaymakam adaylarına mesleğin gerektirdiği nitelikleri kazandırma, ufuklarını geliştirme, mesleği benimsemelerine yardımcı olma yönünde önemli bir mekanizma, yurtdışı mesleki bilgi ve eğitim programlarıdır. Bu programlar 1980'li yılların ortalarından itibaren sistematik olarak uygulanmaktadır. 2013 yılı sonu itibarıyla bu programlara katılan mülki idare amiri sayısı 2.655'tir (Çapar, 2015b: 45).

2014 yılındaki çalışmada büyük çoğunluğunun yurtdışı tecrübesine sahip bulunan mülki idare amirlerinin %94.5'ü, yurt-dışı deneyiminin çok yararlı olduğu görüşündedir. Buna karşılık sadece %3.1'lik bir kesim, yurt-dışında bulunmanın pek yararlı olmadığı düşüncesini ortaya koymuştur.

2002 yılında yayımlanan çalışmada ise mülki idare amirlerinin %92,7'si yurtdışı stajının yararlı olduğunu ve sadece %7.3'ü yararlı bulmadığını belirtmişlerdir (TİAV, 2002: 101).

**Tablo 2.3 Kaymakam Adaylarının Yurtdışı Stajının Yararlı Olduğu Algısı**

Algı konusu	Yılı	%
Yurtdışı deneyiminin mülki idare mesleği açısından yararlı/çok yararlı olduğu algısı	2002	%92,7
	2014	%94,5

**Kaynak:** TİAV, 2002; TİAV, 2014.

Bu bulgulardan nitelikli elemanların mesleğe kazandırılmasında, üniversiteyi yeni bitirmiş gençler arasında mülki idare mesleğini cazip kılan yurt-dışı eğitim imkânının, meslek seçiminde önemli bir kriter olarak işlev gördüğü anlaşılmaktadır. Mülki idarede mülki idare amirlerinin ezici bir çoğunluğu yurtdışı deneyiminin yararlı olduğu hususunda görüş belirtmektedir. Bu olumlu görüşün 2001 yılından 2014 yılına doğru bir artış eğiliminde olduğu da ortaya çıkmaktadır (Tablo 2.3).

## 2.2.Mülki İdare Amirlerinin Meslek Algısı

### 2.2.1. Mülki İdare Amirlerinin Gözüyle Halkın Mülki İdare Amirlerinden Beklentileri

Mülki idare amirleri, mesleğe girecek yeni adaylarda aranacak nitelikler arasında saydıkları temsil kabiliyeti, kişilik özellikleri, kavrama ve muhakeme gücü, yönetim becerisi gibi özellikler (TİAV, 2014b: 42), halkın mülki idare amirlerinde görmek istediği nitelikler arasında ilk sıralarda değil, daha çok orta ve alt sıralarda yer almaktadır. Buna karşılık halkın gözünden MİA adaylarının sahip olması gereken nitelikler arasında ilk sırayı %62.4'lük bir oran ile herkese eşit yaklaşım/tarafsızlık özelliği almaktadır. Bu özelliği sırasıyla halka yakınlık (%57.3), dürüstlük (%34.4), kişilik özellikleri (%30.6), mağdurları koruyup kollama (%26.3), halkın değerlerine saygı göstermek (%25.4), hoşgörü ve samimiyet (%20.1), istihdam artırıcı etkinlikler (%18.4), ekonomik gelişmede liderlik-girişimcilik ruhunun kazandırılması (%16.8) gibi nitelikler izlemektedir. On puanın altında ise insan haklarına saygı (%8.8), temsil (%6.4) ve kamu yatırımlarını takip (%4.7) özellikleri yer almaktadır (TİAV, 2013: 81).

2002 verilerine bakıldığında, sonuçların yukarıda belirtildiği üzere 2014 verileriyle paralellik arz ettiği, kaymakam adaylarında aranılacak nitelikler arasında ön sıralarda yer alan kişisel özelliklerin, halkın görmek istediği nitelikler arasında gerilerde yer aldığı, buna karşılık kaymakam adaylarında aranması gereken nitelikler sıralanırken aşağılarda yer alan dürüstlük, insan ilişkileri becerisi (halka yakınlık) ve iyi yöneticilik gibi niteliklerin ise ön sıraya çıkarıldığı görülmektedir (TİAV, 2002). Diğer bir ifadeyle mülki idare amirleri, halkın mülki idare amirlerinde görmek istediği

nitelikler arasında “düşünsel eğilimlere” yer vermeyerek, halkın dürüst ve yönetsel becerileri ile bunun bir parçası olan insan ilişkileri becerileri yüksek, aynı zamanda yatırımcı, girişimci niteliklere sahip mülki idare amirleri istemini bir anlamda tescil etmektedirler. Buna karşılık en çok yakındıkları siyasal ya da başka türlü kayırmacılığa zemin hazırlayan düşünsel özellikleri kendi eğilimlerine uygun olarak kaymakam adaylarında görmek istemektedirler (TİAV, 2002: 82).

### 2.2.2.Mülki İdare Amirleri Açısından Mülki İdare Amirlerinin Görev ve İşlevleri

Bu bölümde, mülki idare amirlerinin, mülki idare amirliği mesleğinin görevlerini nasıl tanımladıkları, mesleğe hangi önem ve anlamı yüklediklerine ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

Mülki idare amirleri, mesleğe girecek yeni adaylarda aranacak nitelikler arasında saydıkları *temsil kabiliyeti, kişilik özellikleri, kavrama ve muhakeme gücü, yönetim becerisi gibi özellikler* (TİAV, 2014b: 42), halkın mülki idare amirlerinde görmek istediği nitelikler arasında ilk sıralarda değil, daha çok orta ve alt sıralarda yer almaktadır. Buna karşılık halkın gözünden MİA adaylarının sahip olması gereken nitelikler arasında ilk sırayı %62.4'lük bir oran ile *herkese eşit yaklaşım/ tarafsızlık* özelliği almaktadır. Bu özelliği sırasıyla *halka yakınlık* (%57.3), *dürüstlük* (%34.4), *kişilik özellikleri* (%30.6), *mağdurları koruyup kollama* (%26.3), *halkın değerlerine saygı göstermek* (%25.4), *boşgörü ve samimiyet* (%20.1), *istihdam artırıcı etkinlikler* (%18.4), *ekonomik gelişmede liderlik-girişimcilik ruhunun kazandırılması* (%16.8) gibi nitelikler izlemektedir. On puanın altında ise *insan haklarına saygı* (%8.8), *temsil* (%6.4) ve *kamu yatırımlarını takip* (%4.7) özellikleri yer almaktadır.

**Tablo 2.4 MİA'lara Göre Halkın Mülki İdare Amirlerinde Görmek İsteddiği Nitelikler (İlk Dört Nitelik - 2014)**

Nitelik	%
Herkese eşit yaklaşım/ tarafsızlık	%62,4
Halka yakınlık	%57,3
Dürüstlük	%34,4
Kişilik özellikleri (karakter, tevazu sahibi, ...)	%30,6

**Kaynak:** TİAV, 2014b.

Mülki idare amirleri, halkın mülki idare amirlerinde görmek istediği nitelikler arasında tarafsız ve eşit, halka iletişim ve ilişki kurma becerisine sahip, kişilik özellikleri, halkın değerlerine saygı gösteren, mağdurları koruyan ve kollayan, yatırımcı ve girişimci özellikleri sayarak, halkın nasıl bir mülki idare amiri istediğinin ya da beklediğinin bilincinde ve farkında olduklarını göstermişlerdir (Tablo 2.4).

Bu bağlamda ifade etmek gerekirse;1962 yılında köy muhtarları, köy ihtiyar heyeti üyeleri ve köy derneği üyelerinin doldurduğu köy anketine göre kaymakamların %66'sı köyleri ayda bir ziyaret etmekte, köyleri denetlemekte ve halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerinde tespit ederek gereğini yaptığını göstermekte (Payaslıoğlu, 1966: 133) ve durum da 2014 çalışmasını doğrulamaktadır. Diğer yandan 1956'da 45 il ve 349 ilçede vali ve kaymakamlar arasında yapılan anket çalışması da arazi anlaşmazlıkları ve özellikle 5917 sayılı Kanun'un uygulanmasının, tapu işlerinin, inşaat ve imar ruhsatlarının, kredi işlemlerinin, nüfus kayıtları ile ilgili müracaatların, tarım ve orman işlemlerine ait dileklerin, görevliler hakkındaki ihbar ve şikâyetlerin, vergi işleri ile ilgili hususların vatandaş tarafından en fazla müracaat konusu yapılan hizmetler arasında olduğunu göstermektedir (Soysal vd., 1957: 57-58).

**Tablo 2.5 MİA'lara Göre Halkın MİA'da Görmek İsteddiği Nitelikler  
(İlk Dört Nitelik - 2002)**

Nitelik	%
Yansızlık- dürüstlük	%77,1
Halka yakınlık	%71,6
İyi yöneticilik	%56,6
Yatırımcılık	%49,5

**Kaynak:** TİAV, 2002.

2002 verilerine bakıldığında, sonuçların yukarıda belirtildiği üzere 2014 verileriyle paralellik arz ettiği, kaymakam adaylarında aranılacak nitelikler arasında ön sıralarda yer alan kişisel özelliklerin, halkın görmek istediği nitelikler arasında gerilerde yer aldığı, buna karşılık kaymakam adaylarında aranması gereken nitelikler sıralanırken aşağılarda yer alan dürüstlük, insan ilişkileri becerisi (halka yakınlık) ve iyi yöneticilik gibi niteliklerin ise ön sıraya çıkarıldığı görülmektedir (Tablo 2.5). Diğer bir ifadeyle mülki idare amirleri, halkın mülki idare amirlerinde görmek istediği nitelikler arasında “düşünsel eğilimlere” yer vermeyerek, halkın dürüst ve yönetsel becerileri ile bunun bir parçası olan insan ilişkileri becerileri yüksek, aynı zamanda yatırımcı, girişimci niteliklere sahip mülki idare amirleri istemini bir anlamda tescil etmektedirler. Buna karşılık en çok yakındıkları siyasal ya da başka türlü kayırmacılığa zemin hazırlayan düşünsel özellikleri kendi eğilimlerine uygun olarak kaymakam adaylarında görmek istemektedirler (TİAV, 2002: 82).

Her iki araştırma bazı noktalarda benzerlik sergilerken, bazı noktalarda birbirinden tamamen farklılık göstermektedir. Buna göre tarafsızlık ve halka yakınlık ya da halka açıklık beklentileri her iki araştırmada da ortaktır ve her iki araştırmada ilk sıraları paylaşmaktadırlar. Diğer sıralamalarda farklılıklar söz konusudur. Bu araştırmada kişilik özellikleri, mağdurları koruma, halkın değerlerine saygı gösteren seçenekler daha ön plana çıkmaktadır. Ekonomide yatırımcılık-girişimcilik özelliği 2002 araştırmasında %50'ye yakın bir puana sahipken, 2014 araştırmasında %16.8 puanda kalmıştır. Bu seçenek son on yılda %30 oranında puan kaybetmiştir. Bu durum, hem mülki idare amirlerinin son yıllarda siyasal ve bürokratik alana yön veren kamu politikalarına uyum sağladıklarını, hem de mülki idare amirlerinin halkın bunun bilincinde olduğunu düşündüklerini göstermektedir.

Öte yandan, İçişleri Bakanlığınca yaptırılan ve Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) tarafından yayınlanan, vatandaşa yönelik anket çalışması kapsamında, 27 Nisan 10 Mayıs 2013 tarihleri arasında, 35 ilde Türkiye'deki seçmen nüfusunu temsil eden farklı sosyo-ekonomik ve sosyo-demografik gruba mensup kişilerden yaş, cinsiyet, eğitim kotalarına göre tesadüfi seçilmiş 18 yaş ve üstü toplam 3050kişi (haneyi temsilen) ile yüz-yüze görüşme yapılarak uygulanan anket çalışmasından da 2014 ve 2002 mülki idare amirleri algısında olduğu üzere vatandaşlar da valilerin sahip olması gereken kişisel özelliklerden tarafsızlık ve adil olmayı %56.8 ve kaymakamlarda ise %58'8 ile birinci sıraya koyarak mülki idare amirlerini teyit etmişlerdir (TİAV, 2013: 64).

Ayrıca, Bu bulgular, önceki araştırmanın sonuçları ile de büyük paralellik sergilemektedir (İçişleri Bakanlığı, 2003: 59). Vatandaş açısından bu mesleğin olmazsa olmaz koşulları arasında;

- Tarafsız, Adil, Tutarlı, Dürüst ve Güvenilir Olma,
- Halka Yakın Olma veya Halka İç İç Olma,
- İletişime Açık Olma,
- İnsan Haklarına Saygılı Olma,
- Yöre Sorunlarına Vakıf Olma,
- Çevre Sorunlarına Duyarlı Olma,
- Çözüm Odaklı Olma,
- Değerlerimize Saygılı ve Bağlı Olma, gibi faktörler yer almaktadır.



Buna karşılık yolsuzlukla mücadele, girişimci ve yatırımcı olma, hükümete yakın olma, sanata ve sanatçıya değer verme, devleti/hükümeti temsil etme gibi özellikler öncelikli aranan özellikler arasında yer almamaktadır.

Kısaca vatandaş, tarafsız ve halkla bütünleşen bir mülki idare amiri arzulamaktadır. Vatandaş nezdinde vali ve kaymakam, devletin sembolik temsilcisidir ve bu açıdan kamu yararını korumalı, yasalara uyumu sağlamalıdır. Vatandaş nezdinde tarafsızlık özelliğinin yanı sıra vatandaşa yakın olma aranan en önemli özellikler arasındadır. Vatandaş, normal bir vatandaş gibi ara sıra dolmuşa, otobüse, tramvaya binen, ona dokunma mesafesinde olan, yani cadde de korumasız yürüyen, ona selam veren, onunla hasbihal eden, herkes gibi ailesiyle alışverişe giden, hayatın içinden gelen ve vatandaşın ne ve nasıl yaşadığını bizzat kendisinin gözlemlediği bir vali ve kaymakam beklemektedir.

2014 yılında ankete katılan mülki idare amirleri, kendi açılarından öncelikli ve önemli gördükleri görevler listesinin ilk sıralarına (Tablo 2.6) asayiş (%94.5), halkla diyalog ve değerlerine saygılı olma (%93.8), mesleğin gereklerinden kişisel çıkar için ödün verilmemesi (%93.4), çevre sorunlarına duyarlı olma (%93.2), adalet duygusuna zarar verecek karar ve eylemlerden kaçınma (%92.8), kamu kaynaklarının amacına uygun kullanılması (%92.6), mevzuata uygun davranma (%92.4), hoşgörülü, alçak gönüllü olma ve dinlemesini bilme (%91.4), eğitim (%91.2) işlev ve hizmetlerini yerleştirmektedirler (TİAV, 2014b: 65). Bu görevleri, bölge/yöredeki hizmet ve yatırımları titizlikle takip edilmesi (%88.5), ormanlık/yeşil alanların korunması (%87.5), il/ilçenin genel yönetim ve gidişatına yön verilmesi (%87.3), sağlık hizmetleri (%80.1), işsizlikle mücadele (%67.8), ekonomik kalkınmada liderlik rolü üstlenmeli (%57.3) görevleri izlemektedir.

**Tablo2.6 MİA'lara Göre Öncelikli ve Önemli İşlevler (İlk Dört İşlev-2014)**

Görev	%
Asayiş	%94,5
Halkla diyalog ve değerlerine saygılı olma	%93,8
Mesleğin gereklerinden mesleki çıkar için ödün verilmemesi	%93,4
Çevre sorunlarına duyarlı olma	%93,2

**Kaynak:** TİAV, 2014 b.

Mülki idare amirleri önemli ve öncelikli görevler içerisinde ilk sırada asayiş (huzur ve güvenin tesisi) görevini saymaktadır. İkinci sırayı halkla diyalog ve değerlerine saygılı olma, üçüncü sırayı mesleğin saygınlığının her koşul ve şartta korunması, dördüncü sırayı çevrenin korunması ve beşinci sırayı adaletin tesisi işlevleri almaktadır. Mülki idare amirlerinin görevleri listesinde toplumsal huzur ve güvenin sağlanması/asayiş işlevi hep ilk sıradaki yerini korumuştur. Kuramsal açıdan da bir devletin ya da kamu yönetiminin ön önemli işlevi arasında ilk sırayı vatandaşın can ve mal güvenliğinin sağlanması almaktadır. Eğer toplum nezdinde bu görevin layıkıyla yerine getirilmediği algısı oluşursa, bu durum, devlet-toplum ilişkisini ve toplumsal iç huzuru derinden sarsacaktır. Bu nedenle mülki idare amirlerinin bu işlevi, görev listesinin en üst sırasına yerleştirmeleri, önemli ve anlamlıdır.

Buna karşılık işsizlikle mücadeleye yönelik projeler ve ekonomik kalkınmada liderlik rolü işlevleri, mülki idare amirleri tarafından pek destek görmemiştir. Geçmişteki araştırmalar, bu iki işlevin mülki idare amirlerinin ana işlevlerinden olduğu ve bu işlevlerin gerçekleştirilip gerçekleştirilememesinin bir tür “varlık sorunu” olarak ortaya çıktığına ve mülki idare amirlerinin statü algılarını da derinden etkilediğine vurgu yapmaktadır (TİAV, 2002: 252; Eke/Aksoy, 1976: 95,101). Çünkü Cumhuriyet döneminde mülki idare amirlerinin geleneksel görevlerinde değişim yaşanmış ve bununla ilişkili olarak mülki idare amirleri temel kamu hizmetlerinin yanı sıra görev yaptığı bölgenin kültürel ve ekonomik kalkınmada “önderlik” rolünü de üstlenmiştir. Bu işlev, yeni bir mülki idare amiri kimliği algısının oluşumuna yol açmıştır. Bu da, yatırımcı, girişimci ve risk alan

bir mülki idare amiri kimliğidir. Ancak devlet anlayışındaki değişimin doğal bir sonucu olarak, devlet, piyasadan çekilmiştir (Gökçe, 2007). Devletin ekonomi alanından çekilmesi ile birlikte, mülki idare amirlerinin toplumsal-ekonomik kalkınmadaki işlevleri büyük ölçüde azalmıştır. Mülki idare amirleri, bu değişimin de farkındadır. Nitekim bu işlev en alt sırada kalmıştır. Buna rağmen yine de aldığı puan, çok düşük değildir. Bu işlev, özellikle 50 yaşın üzeri mülki idare amirleri ve taşrada görev yapan mülki idare amirlerinde destek bulmuştur.

**Tablo 2.7 MİA'laraGöre Öncelikli ve Önemli İşlevler (İlk Dört İşlev - 2002)**

Görev	İşlev
Asayiş	%66,4
Yönetmel görevler	%66,0
Yatırım	%55,1
Eğitim- sağlık- çevre	%49,3

**Kaynak:** TİAV, 2002.

Mülki idare amirlerinin öncelikli ve önemli gördükleri görevler ile ilgili olarak TİAV'ın 2002 araştırmasında sorulan sorulara verilen cevaplarla, bu araştırma kapsamında aynı soruya verilen cevaplar karşılaştırıldığında, mülki idare amirlerinin görev algılarında bazı noktalarda büyük benzerlikler, bazı açılardan da az da olsa farklılıklar olduğu gözlemlenmektedir (Tablo 2.7). Hem TİAV'ın 2002 araştırmasının hem de bu araştırmanın ekonomik kalkınmaya ilişkin sonuçları büyük paralellik göstermektedir. Bu görev, 2002 araştırmasında %55, bu çalışmada da %57 civarında bir puana ulaşmıştır. Dolayısıyla mülki idare amirlerinde ekonomik görevleri önemli görevler arasında saymama yerleşmiştir. Aynı şekilde her iki çalışmada da asayiş, en önemli görevler arasında ilk sırayı almıştır. Bu araştırma kapsamında halk ile diyalog ve değerlerine saygılı olma en öncelikli görevler olarak karşımıza çıkarken, 2002 araştırmasında bu göreve yönetsel görev içerisinde yer verilerek öncelikli görevler arasında sayılmakla birlikte içeriği buradan biraz farklı bir şekilde yorumlanmaktadır (2002: 244). 2002 araştırmasının sınıflandırma sistemi ile bu araştırmanın sınıflandırma sistemi, aynı olmadığı için bire-bir karşılaştırma yapmak da mümkün değildir. Ancak genel olarak bakıldığında, mülki idare amirlerinin görev algılarında, toplumsal ve ekonomik değişimin doğal bir sonucu olarak bazı değişiklikler olsa da, bütününde fazla bir değişiklik söz konusu olmadığı görülmektedir.

Vatandaşın gözünden mülki idare amirlerinin sahip olması gereken nitelikler (bkz. TİAV, 2013) ile mülki idare amirleri gözünden fiilen yapılması gereken işlevler karşılaştırıldığında, vatandaş ile mülki idare amirlerinin halkla diyalog ve halkın değerlerine saygı gösterme konusunda algılarının örtüştüğü görülmektedir. Aynı şekilde çevre sorunlarına duyarlı ve yeşil alanları koruma, iletişime açık olma ve adaleti koruma konularında da algılar benzeşmektedir. Halkın, mülki idare amirlerinden beklentisi, ekonomik kaynaklı değildir; daha çok insani, hukuki, güvenlik ve çevre boyutludur. Bugün birçok işlev, mülki idare amirlerinden tamamen değilse de, büyük ölçüde alınmıştır. Mülki idare amirlerinin varlıklarını devam ettirici görevler, az önce belirtilen görevlerdir. Mülki idare amirleri de, tablonun ortaya koyduğu gibi, bunun büyük ölçüde farkındadır.

## SONUÇ

1980 sonrası neo-liberal düşüncenin etkili olduğu dönemde devletin işlevleri ve kamu yönetimi anlayışı konularında önemli değişimler ortaya çıkmıştır. Türkiye'de köklü bir devlet geleneğine dayanan, devletin ülke toprakları üzerinde örgütlenmesinin belkemiğini oluşturan mülki idare sistemi üzerinde de bu değişimin etkisi olmuştur.

Mülki idare amirleri, bu sistem içinde stratejik bir konumda bulunmaktadır. Meslek algısı bakımından, mülki idare amirlerinin mesleğe alınması, yetiştirilmesi, mülki idare amirlerinden

beklenen temel görev ve sorumlulukları ile ilgili olarak, gerek toplum nezdinde, gerekse mülki idare amirlerinin mesleki algılarında bir değişim yaşandığı görülmektedir.

21. yüzyılda, 2002 yılında ve 2013 ve 2014 yıllarında yapılan araştırmalarda gerek halk nezdinde, gerekse mülki idare amirlerinin meslek algısında, mülki idare amirlerinden beklenen temel işlevler ortaya çıkmıştır. 2002 yılında yayımlanan araştırmada “yansızlık-dürüstlük” ve “halka yakınlık” iki temel işlev olarak ilk iki sırada yer alırken; 2014 yılında yayımlanan araştırmada benzer biçimde “herkese eşit yaklaşım/tarafsızlık” ve “halka yakınlık” yine ilk iki sırada bulunmaya devam etmektedir. Ancak bu işlevlerin tercih oranlarında bir azalma eğilimi görülmektedir. Öte yandan, her iki araştırmada mülki idare amirlerine göre, bu mesleğin öncelikli ve önemli işlevleri arasında asayiş ilk sırada yerini almaktadır. Ancak, asayiş konusunun tercih oranında 2002 yılına göre 2014 yılında ciddi bir artış gözlenmektedir. Bu bulgu, mülki idare amirlerinin toplumun güvenliğini sağlama konusunda daha aktif rol almalarının gerektiğine işaret etmektedir.

### KAYNAKÇA

- Apan, A. (2015) Türkiye'de Mülki İdare: Tarihsel dönüşüm ve İşlevsel Dönüşüm, Ankara: TİAV.
- Çapar, S. (2011) “Kaymakam Adaylığına Giriş Süreci Üzerine Bir Değerlendirme,” *Türk İdare Dergisi*, Aralık 2011, Sayı: 473: 75-95.
- Çapar, S. (2015a) *Türkiye ve Fransa'da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*, Ankara: TİAV.
- Çapar, S. (2015b) "1980 Sonrası Mülki İdare Amirleri", *İdarecinin Sesi*, Kasım-Aralık 2015, 41-47.
- Dreher, E. (1979) “Dasschlechste Gewissendes Strafrichters”, Arthur Kaufmannu.a.(Hrsg.), *Festschrift für Paul Bockelmann zum 70. Berlin-New York: Geburtstag*, 45-63.
- Eke, A. E. ve Ş. Aksoy (1976) “Mülki İdare Amirlerinin Rol Anlayışları Açısından Mülki Amirlik Sisteminin İşlev ve Sorunları”, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*, Ed. K. Fişek, Ankara: TİD Yayını, 179-328.
- Fişek, K. (1976) “Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sisteminin ve Taşra Yöneticilerinin Sorunları Üstüne Araştırma”, *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*, Ed. K. Fişek, Ankara: TİD Yayını, 93-117.
- Gökçe, G. (2007) *Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Gökçe, O., Gökçe, G. ve S. Çapar (2015) “Mülki İdare ve Toplum İlişkisi”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed: E. Tural ve S. Çapar, Ankara, TODAİE&TİAV Ortak Yayını, 200-219
- Gökçe, O., Gökçe, G., Çapar, S. ve Ş. Yıldırım (2015) “Son On Yılda Mülki İdare Amirlerinin Kimlik Algısındaki Değişim”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed: E. Tural ve S. Çapar, Ankara, TODAİE&TİAV Ortak Yayını, 328-345.
- İçişleri Bakanlığı (2003) *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi.
- Payaslıoğlu, A. T. (1966) *Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, Ankara: TODAİE-DPT Ortak Yayını.
- Personel Genel Müdürlüğü (2014) *Personel İstatistikleri*, Ankara: İçişleri Bakanlığı (Yayımlanmamış).
- Soysal, M., Feyzioğlu, T., Gorvine, A. ve A. Payaslıoğlu (1957) *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara: AÜ SBF Yayını.
- TİAV (2002) *İyi yönetim anlayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara, TİAV Yayını.
- TİAV (2013) *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdari Amirleri Algısı, Rapor I: Vatandaş Algısı*, Ankara, TİAV Yayını.

TİAV (2014a) *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdari Amirleri Algısı, Rapor III: Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı*, Ankara: TİAV Yayını.

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

TODAİE (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.

Yıldırım, Ş. (2015) "1946-1960 Döneminde İçişleri Bakanlığı", *T.C. İçişleri Bakanlığı Tarihi: 1920-2014*, Ed.: M. Çelik, Ankara: TİAV Yayını, 226-323.

Yılmaz, A. ve Eroğlu, C. (2010) *Davranış Bilimleri ve Örgütsel Davranış*. Ankara: Detay.

### **Extended English Abstract**

The territorial administration of Turkey is based on the provincial administration. This entails firstly dividing the whole territory into provinces and then into sub-provinces. Within this system, governors and sub-governors, as the representative the central government in their administrative units respectively, are responsible for the conduct and coordination of the whole central government services such as security, education, agriculture, public health etc. Military and justice affairs are outside of their jurisdiction. Because of their role and function, these officials/civil servants have a strategic place in the running of daily administration of the state, so that their recruitment, their training and their functions have always become a topic of debate for the Ministry of Interior, the governments and the research institutions in Turkey.

The main aspects of this administrative system, the territorial administrative system, -in Turkish mülki idare- was revised and restructured in 1949 by the enactment law of the Province Administration, Law no: 5442, although it had been inherited from the 19th century of Ottoman Administration. Within the framework of this law, the main carriers of this administration system were the career officials of the Ministry of Interior who have been named Provincial Administration Executives, MIA in Turkish. Those executives were recruited by the Ministry of Interior and employed either in the provincial or at the headquarter in different positions. By the 2014, there have been 2.432 position for such officials in the MoI but only 2.092 of them have been filled. These executives are employed under the position of governor, sub-governor, vice-governor, chief of law affairs in provincial and under-secretary, deputy under-secretary, general director, chief of division and branch at the headquarter in accordance with their seniority and performance. However, the top positions have been always subject to the preference of the governments in charge.

There have been many researches over this system and its functioning. However, there are four major study worth mentioning. The first one after the enactment the 5442 law was conducted by the Political Science Faculty of Ankara University and Newyork University of the USA in 1957. The outcomes of this research was published under the title of "A Research over the Administration of Provinces and Sub-Provinces." The second research in this area was got done by the Association for the Turkish Administrators, a civil society organisation whose members are mainly the Provincial Administration Executives of the MoI, to a group of 15 researchers under the editorial of Kurthan Fisek. The results of this research was also published under the name of "System and Problems: the Provincial Administration in Turkey" in 1976.

The third study was carried out by the joint initiative of the MoI and the FoPS of Ankara University at the beginning of the millennium. The findings of this research were also made public under the title of "The Future of Provincial Administration in Turkey" and "The Attitudes and Expectations of the People towards Provincial Administration", respectively in 2002 and 2003. The last field research was done together by the MoI and the Foundation for the Turkish Administrative Researches in 2013 under the name of "The Perception in the Society for the

Provincial Administration." The findings of this research were made public in 2013 and 2014 by the Foundation (TIAY).

This study focuses on the issues of perceptions of both the people and provincial administration executives. It aims that finding out how they perceive their profession and whether there have been changes in these perceptions within the courses of the last two decades. It is based on the findings of the last two researches which were published in 2002 and 2014. The outcomes of these researches are comparatively analysed.

The main assumptions of this study is that the neo-liberal approaches have had to influence over the territorial administrative system of Turkey too, if so, to find out and describe these effects. It is argued that there have not been a major shift in the preferences of people towards profession and of the executives towards their professions although some slight changes have taken place.

In the 2003 research, "impartiality, integrity and being close to people" ranked the first two items that the majority of people preferred to see for those executives. Similarly, the first items that people wanted to see in those executives in the 2013 research have been "impartiality, trustship and being close to the people/being always with people." However compared to former research, a slight fall are being observed in the latter, concerning in the rate those preferences.

Regarding the preferences of the executives, they consider the most significant part of their profession was the provision of the public security services. They wanted to play much greater role in this field. So that they want much more priority to be given in their formation accordingly. In the same way, they highlighted that, their personal and institutional capacity for providing security service have to be enhanced.

The last finding indicates the classical role and function of the Provincial Administration Executives have not changed a lot in their overall responsibilities after 1980's. Similarly, their perception about their profession have not much more impacted by the neo-liberal approaches and steps which were mainly observed in Turkey in the field of economy and economy administration.