

## **SOSYOLOJİK KURUMSALCILIK EKSENİNDE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN MESLEKİ ROL ALGILARI<sup>12</sup>**

**Sema Müge ÖZDEMİRAY<sup>3</sup>  
Önder KUTLU<sup>4</sup>**

### **Öz**

Türk idare yapısı içerisinde sahip oldukları tarihsel miras, karşılaştıkları mesleki zorluklar, sunmaları gereken hizmetler ve sorumlulukları dolayısıyla diğer meslek gruplarından ayırıcı özelliklere sahip mülki idare amirliği mesleğinin, 1980'li yıllarla başlayan yerelleşme söylemleri ile birlikte tartışmaların da öznesi konumuna geldiği söylenilebilir. Mülki idare amirliği mesleğinin geleceğinin olmadığına dair görüşlerin gündeme taşınması, bu süreçte meslek mensuplarının rol algılarının önemini ortaya çıkarmıştır. Nitekim mülki amirlerinin mesleklerinin hangi özelliklerini öne çıkararak tanımladıkları yaşanan değişim sürecinde nerede konumlanacakları konusunda önem arz etmektedir. Sosyolojik kurumsalcılığın öngörüsü doğrultusunda bu süreçte mülki amirlerden beklenen, kurumlarının ve mesleklerinin meşruiyetini korumak adına şahsi ilgi ve menfaatlerini dışlayan bir rol algısına sahip olarak değişen koşullara uyarlanmalarıdır. Bu doğrultuda çalışmanın amacı sosyolojik kurumsalcılığın öngörülerini çerçevesinde mülki idare amirlerinin mesleklerine yönelik rol algılarının analiz edilmesidir. Bu amaç ışığında 20 mülki idare amiri ile gerçekleştirilen görüşmelerden sağlanan nitel veriler neticesinde mülki amirlerin mesleki rol algılarında son dönemde bireycilik temelli bir değişimin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Yeni Kurumsalcılık, Sosyolojik Kurumsalcılık, Mülki İdare Amirliği, Rol Algısı, Meslek Algısı

1 Makalenin Geliş Tarihi: 14.08.2019

Makalenin Kabul Tarihi: 30.08.2019

2 Bu makale Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı'nda, Prof. Dr. Önder KUTLU danışmanlığında Sema Müge ÖZDEMİRAY tarafından tamamlanan "Yeni Kurumsalcılık Ekseninde Mülki İdarede Süreklilik ve Değişim" başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

3 Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi. e-mail: smozdemiray@erbakan.edu.tr, ORCID: orcid.org/0000-0003-0786-8382

4 Prof. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Bölüm Başkanı. e-mail: okutlu@erbakan.edu.tr, ORCID: orcid.org/0000-0002-7533-9960

**Atıf:** Özdemiray S. M.ve Kutlu, Ö. (2020). Sosyolojik Kurumsalcılık Ekseninde Mülki İdare Amirlerinin Mesleki Rol Algıları. *Tesam Akademi Dergisi*, 7(1), 165-196. <http://dx.doi.org/10.30626/tesamakademi.696223>.

## **Professional Role Perceptions of Provincial Administrators from the Point of the View of Sociological Institutionalism**

### **Abstract**

It can be said that the profession of provincial administrators, which has distinctive features from other professional groups due to their historical heritage, professional difficulties they face, the services they have to offer and their responsibilities within the Turkish administrative structure, has become the subject of discussions along with the discourses of localization that started in 1980s. The raising of the opinions that the profession of the provincial administrators does not have a future revealed the importance of the role perceptions of the members in this process. As a matter of fact, the characteristics of their professions, which provincial administrators define by highlighting are important in terms of where they will be located in the change process. In line with the predictions of sociological institutionalism, in this process it is expected from the provincial administrators to adapt to changing conditions by having a role perception that excludes their personal interests in order to maintain the legitimacy of their institutions and professions. The aim of this study is to analyze the professional role perceptions of provincial administrators within the framework of the predictions of sociological institutionalism. In the light of this aim, as a result of qualitative data obtained from interviews with 20 provincial administrators, it has been concluded that there has been a change based on individualism in the professional role perceptions of provincial administrators in the recent period.

**Keywords:** New Institutionalism, Sociological Institutionalism, Provincial Administrators, Role Perception, Profession Perception

## **Extended Abstract**

The profession of the provincial administrators has distinctive features from other professional groups due to their historical heritage, professional difficulties, services and responsibilities they have to offer. At the same time until today, there have been significant changes in the names, numbers, statuses and job descriptions of the provincial administrators who are the main actors of the provincial administration. Especially in the 2000s, the changes in the local government laws that resulted from the concretization of the discourses of localization that began in the 1980s resulted in the change of the definitions of duties and roles for the provincial administrators providing services in the same organizational field as local governments. As a result of developments such as the implementation of the metropolitan municipality at the provincial border, closure of special (local) provincial administrations in metropolitan cities, the termination of the union for providing services for villages, changes in the job definitions of the provincial administrators and the fact that the role assigned to them was more supervisory and observation has resulted in changes in the professional role perceptions. It is more important than ever that the necessity of explaining themselves to society and maintaining their legitimacy for provincial administrators in this process where discussions about the future of their professions. The concept of legitimacy, which is one of the essences of sociological institutionalism, is a necessity especially for socialized individuals with certain institutional roles such as provincial administrators. It is expected from the administrators who are anxious about their future in the process of change, to create role behaviors within the framework of a role perception that excludes their professional and personal interests in order to ensure the continuity of legitimacy of their profession. Contrary to the understanding of actors that emphasize the professional and personal interests envisaged by rational choice institutionalists, sociological institutionalism adopts an understanding of actors with a role perception focused on professional satisfaction. Sociological institutionalism assumes that actors capable of restraining their personal or professional interests in forming their role perception will be adapted rather than resisting to changing conditions and can maintain the legitimacy of themselves and their institutions. In this context, the aim of the study is to evaluate the professional role perception of the provincial administrators based on the predictions of the sociological institutionalism perspective. In line with this purpose, interviews were conducted with 20 provincial administrators.

The population of the research consists of the governor, deputy governor, district governor in the Turkish civil administration system and the people who work as civil governor in the headquarters of the Ministry of Interior. Purposeful sampling method, then snowball method and maximum diversity methods were used to determine the sample. In the selection of samples, attention was paid to ensure maximum diversity and to obtain rich and in-depth information on the subject by giving importance to the criteria such as positions, ages, term of office and the provinces where they work. Face-to-face interview, telephone interview and e-mail interview techniques were used together for data collection. The names of the provincial administrators were kept confidential in order to convey their experiences and thoughts safely.

As a result of the information obtained from the interviews, it has been determined that the effects of the culture of devotion and sense of belonging have decreased recently in the professional role perception of the provincial administrators. This finding is a result that should be evaluated together with the presence of administrators who cannot provide professional satisfaction due to their perceptions that their profession has lost their status recently. As a matter of fact, it will not be right to say that the provincial administrators are completely strategic in their decisions because they are limited to the legislation. Within the scope of the study, personal problems are emphasized in their answers to the questions directed to them. However, it should not be overlooked that there are individuals who cannot meet their professional satisfaction or expectations in terms of "status, reputation, power" due to the cultural codes that have changed with the transition to multi-party life since the 1950s. On the other hand, the issue that provincial administrators need to think about is that the characteristics of their occupations, which they define by highlighting, are one of the determining factors in where they will be positioned in the process of change. Provincial administrators need to be adapted to changing circumstances with a sense of role that excludes personal interests and expedience in order to maintain the legitimacy of their institutions and professions.

## **Giriş**

Türk yönetim geleneği içerisinde önemli ve tarihi bir yere sahip olan ve taşra yönetiminin baş aktörleri konumunda bulunan mülki idare amirlerinin günümüze kadar isimlerinde, sayılarında, statülerinde, görev tanımlarında vb. alanlarda ciddi değişimler yaşanmıştır. Özellikle 1980'li yıllar ile birlikte Türk kamu yönetiminde yaşanan hızlı değişim ve dönüşüme paralel bir şekilde gerçekleştirilen yerel yönetim kanunlarındaki değişikliklerden mülki idare sistemi ve mülki idare amirliği mesleği de ciddi anlamda etkilenmiştir. Köklü tarihsel geçmişine rağmen varlığının sorgulandığı, gerekliliğinin tartışılmaya açıldığı bilimsel çalışmaların ve görüşlerin sayıca artması meslek mensuplarını geleceğe dair kaygılandırmıştır. 6360 sayılı kanunla birlikte il mülki sınırında büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmesi, il özel idarelerinin büyükşehirlerde kapatılması, köylere hizmet götürme birliklerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesi gibi gelişmelerle mülki idareye biçilen rolün daha çok gözetleyicilik ve denetleme olması meslek mensuplarının mesleklerine yönelik rol algılarının değişmesi ile sonuçlanmıştır. Bu değişimin yönü bir diğer ifade ile yaşanan değişim sürecinde mülki idare amirlerinin mesleki rol algılarında öne çıkan unsurların ne olduğunun tespiti mülki idare sisteminin ve mülki idare amirliği mesleğinin geleceğine dair yapılacak tespitlerde önem arz etmektedir.

Yeni kurumsal kuramın alt dallarından olan sosyolojik kurumsalcılık, kurumların değişimine yönelik bakış açısını meşruiyet kavramına yaptığı atıfla açıklamaktadır. Çıkarları ve menfaatleri doğrultusunda araçsal davranan ve bu çerçevede menfaatleri ile uyuşmayan değişim sürecine direnç gösteren bireylerin dünyasını kabul eden rasyonel tercih kurumsalcılığı anlayışına karşılık sosyolojik kurumsalcılık; doyumunu amaçlayan, hem kendi hem de kurumlarının meşruiyetlerinin devamını sağlama amacı doğrultusunda şahsi ilgi ve menfaatlerini dışlayan bir rol algısı doğrultusunda mesleği ile bütünleşmiş bireylerin dünyasına vurgu yapar. Geleceklerine kaygıyla bakan mülki idare amirlerinden yaşanan değişim sürecinde beklenen mesleklerinin ve mülki idare sisteminin meşruiyetinin devamını temin edebilme noktasında mesleki ve şahsi çıkarlarını dışlayan bir rol algısı çerçevesinde rol davranışlarını oluşturmalarıdır. Bu çerçevede çalışmanın amacı sosyolojik kurumsalcılık bakış açısının öngörülerine dayalı olarak mülki idare amirlerinin mesleki rol davranışlarının arka planındaki rol algılarını okumaktır. Söz konusu amaç doğrultusunda çalışmada öncelikle sosyolojik kurumsalcılık kuramının çerçevesinin çizilmesine özen gösterilmiş daha sonra ise gerçekleştirilen nitel çalışmanın detaylarına ve elde edilen verilere yer

verilmiştir.

### **Yeni Kurumsal Kuramın Doğuşu**

İnsanoğlu doğumundan ölümüne kadarki süreçte pek çok örgütün içerisinde yer almaktadır. Hastanede hayata gözlerini açan insanlar, belirli bir yaşa geldiklerinde birer eğitim örgütü olan okulla tanışmaktadır. Okul hayatından sonra başvurdukları iş yerlerinde başka bir örgütün parçası olmakta, öldüğünde ise ölüm işlemleri yine bir örgüt tarafından planlanmaktadır. İnsanoğluna katkıları iyi ya da kötü olsun toplumsal yaşamın her alanında örgütlerin vazgeçilmezliği yadsınamaz bir gerçektir (Sığırı, 2012, s. 46). Bu nedenle örgütleri anlamak ve açıklamak amacıyla pek çok çalışma yapılmış ve bu çalışmalar bugüne dek farklı şekillerde sınıflandırılarak karşılaştırılmıştır.

Örgütleri anlamak adına yapılan çalışmaların 1800'lü yıllarının sonlarından itibaren varlığı söz konusu olsa da bu çalışmaların örgütlerin "kuramını" geliştirmekten ziyade verimli ve etkili olmasını sağlayacak bilgi üretme hedefini amaçladıkları söylenilebilir (Sargut ve Özen, 2015, s. 15). Örgüt kuramı alanı ise, 1960'lardan itibaren sosyologlar, psikologlar, iktisatçılar ve yönetim bilimcilerin sosyal bilimler alanında yürüttükleri araştırmalarla geliştirilen yönetim düşüncelerinin birikimi ile ortaya çıkmıştır ve günümüze değin geliştirilmiştir. Dolayısıyla oluşturulan her yeni kuram bir öncekinden bağımsız değildir ve onun geçerliliğini ortadan kaldırmadan üzerine eklenerek gelişen bir bilgi kümesidir (Taşçı, 2013, s. 8). Yeni kurumsal kuram da eski kurumsalcılıktan keskin bir kopuş şeklinde nitelendirmek gerçekte bağdaşmamaktadır. Yeni kurumsalcılığa yönelik yapılan çalışmalarda Selznick'in formülasyonu ile ortaya konulan kurumsalcılık anlayışına göre bir konumlanma söz konusu olduğu için öne sürülen öngörüler yeni olarak adlandırılmıştır.

Kurumsal kuramın öncü ismi Selznick biçimsel bir örgütü "rasyonel eylemin yapısal bir ifadesi" olarak tanımlamasına rağmen pratikte büyük ölçüde örgütün gayri resmi (informal) ve sosyal yönlerinden etkilendiğini öne sürmektedir. Ona göre örgütlerin, hem kıt kaynakların etkili ve verimli kullanılabilirliğine yönelik ilişkiler sistemi olarak bir "ekonomi" hem de "uyumlayıcı sosyal yapılar" şeklinde ele alınması gerekmektedir (Burrell ve Morgan, 1979, ss. 152-153). Bir diğer ifadeyle belirli bir amaca ulaşmak için tasarlanmış mekanik araçlar olarak örgütlerle; çevresi tarafından dayatılan çeşitli baskıların yanı sıra çalışanlarının sosyal özelliklerinden etkilenen organik bir sistem olarak örgüt ayrımı yapılması konusunda karardır ve kurumsallaşmanın bir süreç olduğunu ileri sürer. Örgütlerin zaman içinde kendine özgü tarihini yansıtan, içinde bulunan insanların ve

grupların çıkarlarının var olduğu, çevreye uyum sağlamış yapılar haline geldiğini savunarak, kurumsallaşmak için görevin teknik gerekliliklerinin ötesinde değerinin önem arz ettiğini dile getirmiştir (Scott, 1995, s. 18).

Özellikle Selznick'in çalışmaları ile ana hatları belirginleşen ve günümüzde eski kurumsalcılık olarak isimlendirilen kuram daha çok örgütleri yerel ilişkilere yerleşik, örgütler arası davranışlara bağlı olarak incelerken; 1970'li yıllar ile birlikte daha çok belirli bir örgütsel alan, sektör ya da toplum içine yerleşik bir şekilde faaliyet gösteren örgütlerin ortak kurumsal mekanizmalara ve meşruluğa dayalı olarak benzer uygulamalara sahip olması konusuna odaklanan yeni kurumsal kuram ortaya çıkmıştır (Çakar ve Danışman, 2012, s. 246; Canbolat ve Çeliksoy, 2018, s. 139). Hem eski hem de yeni kurumsalcılık, rasyonel aktör varsayımına şüphe ile yaklaşarak örgütlerin çevre ile olan ilişkilerine odaklanıp örgütsel gerçekliğin oluşumunda kurumların önemine (Özen, 2015, ss. 285-286, Gürol, 2005, s. 60) değinmekle birlikte yeni kurumsal kuramın gelişiminde ciddi katkıları olan DiMaggio ve Powell "Demir Kafesin Yeniden Değerlendirilmesi: Örgütsel Alanlarda Eşbiçimlilik ve Ortak Ussallık" başlıklı çalışmalarında eski kurumsal kuramın varsayımları ile farklılaşan yeni öngörüler ortaya koymuşlardır. DiMaggio ve Powell'a göre eski ve yeni kurumsalcılık çevrenin kavramsallaştırılması noktasında çelişmektedir. Eski kurumsalcılığın örgütün yerel topluluklarda yerleşik olduğu varsayımının geçersiz olduğunu, aksine sınırları endüstri, meslek, ulusal toplum gibi kavramlarla çizilmiş olan daha geniş örgütsel sektörler ve alanlara odaklanılması gerektiğini dile getirmektedirler (1991, ss. 13-14).

Bunun yanı sıra kurumsal düzenlemelerin temelinde paylaşılan değerlerin ya da rasyonel değerlendirmelerin olmadığını aksine tarihsel süreçte insanlar arasındaki etkileşim sonucu bir diğer ifadeyle bilinçdışı süreçlerle oluşan zihniyet örüntülerinin, rutinlerin, kodların, şablonların daha geniş toplumsal ilişkiler ve etkileşimler yapısı yarattığını belirtmişlerdir (DiMaggio ve Powell, 1991, ss. 15-26).

Çalışma açısından önem arz eden farklılıklardan bir tanesi; eski kurumsal kuramın kurumlardaki eylemsizliğin kaynağı olarak çıkarları ön plana çıkarmasına rağmen, yeni kurumsal kuramın meşruiyet zorunluluğuna vurgu yapmasıdır (DiMaggio ve Powell, 1991, ss. 11-13; Özen, 2013, s. 123). Çağdaş örgüt kuramlarında örgütün açık bir sistem olarak değerlendirilmesi ile birlikte örgütlerin hayatta kalabilmeleri için önemli bir kavram haline gelen meşruiyet kavramı yeni kurumsal kuramın özünü oluşturan, özellikle sosyolojik kurumsalcılığın sıklıkla atıf

yaptığı kavramlardan bir tanesidir. Belirli bir kurumsal çevre içerisinde faaliyet gösteren örgütler etkililik, verimlilik gibi teknik kaygılardan ziyade meşruluk kaygısıyla buldukları örgütsel alanın değerlerine uyum sağlama gayretindedirler (Çakar ve Danışman, 2012, s. 255). Kısaca örgütün toplum tarafından kabul edilmesi ve ona destek vermesi anlamına gelen meşruiyet daha kapsamlı bir şekilde tanımlanacak olursa “bir örgütün eylemlerinin normlar, değerler, inançlar ve tanımlar sistemi içerisinde arzu edilen, doğru ya da uygun olarak algılanması ya da varsayılmasıdır” (Suchman, 1995, s. 574). Yeni kurumsal kuramda meşruiyet, bir örgütün amaçlarına ulaşmak için kullandığı operasyonel ya da stratejik bir araç değil (Suchman, 1995, s. 576), hayatta kalabilmeleri için bir zorunluluktur.

### **Sosyolojik Kurumsalcılık**

Yeni kurumsal kuramın, davranışçı bakış açısına bir tepki olarak sosyal ve politik sonuçları belirlemede kurumların oynadığı rolü açıklığa kavuşturma amacı doğrultusunda farklı bakış açılarına sahip alt dalları bulunmaktadır. (Hall ve Taylor, 1996, s. 5). Söz konusu alt kuramlar hakkında detaylı bilgi vermek çalışmanın amacını aşacağı için yeni kurumsal kuramın mayasını oluşturan ve çalışmanın üzerine kurulduğu sosyolojik kurumsalcılığın temel varsayımlarına değinmekte yarar vardır. Öncelikli olarak sosyolojik kurumsalcılık, kurumları tanımlarken sadece resmi kurallara, prosedürlere ve normlara değil bireylerin hareketlerini anlamlandırmaya yarayan sembollere, ahlaki şablonlara yer vermektedir. İkinci olarak, sosyolojik kurumsalcılık; yeni kurumsal kuramın bir diğer alt dalı olan ve bireylerin davranışlarının tamamen stratejik olduğu, bireysel davranış üzerinde kurumsal kuralların, yol- yöntemlerin ve normların etkisinin göz ardı edildiği rasyonel tercih kurumsalcılığının bakış açısını reddeder. Bireysel davranışlar ve kurumlar arasındaki ilişkiyi “kültürel yaklaşım” çerçevesinde analiz eder. Kültürel yaklaşıma göre, davranışlar tamamen stratejik değildir, bireylerin dünya görüşleri ile sınırlıdır. İnsan davranışının amaca dönük olduğunu inkar etmeden bireylerin amaçlarını elde etmek için tanıdık davranış kalıpları ve rutinlere başvurduklarını varsayar. Kültürel yaklaşıma göre bireyler çıkar maksimizasyonundan ziyade “doyum” amaçlar (Hall ve Taylor, 1996, ss. 7-16).

Sosyolojik kurumsalcılara göre özellikle belirli kurumsal roller ile toplumsallaşmış bireyler, bu rolleri ile ilgili normları içselleştirir ve bu sayede de kurumların davranışları etkilediği söylenebilir. Rasyonel tercih kurumsalcıları materyal refahlarını (faydalarını) maksimize etmek isteyen bireylerin ve kurumların dünyasını varsayarken, sosyolojik



kurumsalcılar kimliklerini tanımlama ve ifade etme arayışında olan bireyleri ve kurumların dünyasını varsaymaktadır. Kurumların değişimi ve gelişimi konusunu açıklamada rasyonel tercih kurumsalcılığının vurguladığı araç-amaç etkililiğinden ziyade; sosyolojik kurumsalcılar örgütlerin ve üyelerinin sosyal meşruiyetlerini artırma konusuna önem vermektedir (Hall ve Taylor, 1996, ss. 15-16). Bir diğer ifade ile “fayda maksimizasyonunu önceleyen birey” varsayımı yerine “meşruiyetini önceleyen ve görev anlayışı çerçevesinde hareket eden birey” varsayımını temel almaktadır.

Görev anlayışı sosyolojik kurumsalcıların önem atfettikleri kurumsal meşruiyet ile birlikte düşünülmesi gereken bir konudur. Nitekim, mesleklerinin ve kurumlarının meşruiyetinin devamını önceleyen örgüt üyelerinin değişen koşullar nedeniyle sistemde yaşanan değişikliklere misyonlarını uyarlamaları beklenir. Bir diğer ifade ile rasyonel tercih kurumsalcılarının rasyonel aktör varsayımının aksine sosyolojik kurumsalcılar kurum dışı (şahsi) temelli menfaatlerini ve mesleki çıkarlarını dizginleyebilmiş bir görev anlayışına sahip örgüt üyelerinin değişime açık olacağını ve kurumlarının misyonlarını değişen koşullara uyarlayarak hem kendi hem de kurumlarının meşruiyetlerinin devamını sağlayacaklarını varsayar (Ergül, 2007, ss. 61-62).

### **Mülki İdare Amirlerinin Mesleki Rol Algısı**

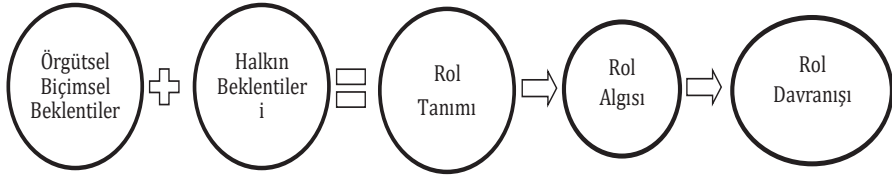
Türkiye’de merkezi idarenin taşra örgütlenmesinde 1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi temel alınır 155 yıldır mülki yönetim (il) sistemi uygulanmaktadır. Bu sisteme göre Türkiye il adı verilen yönetsel bölümlere ayrılmakta (Payaslıoğlu, 1966, ss. 12-13) ve bu bölümlerin yönetiminde de mülki idare amirleri görev yapmaktadır. Merkezi idarenin sorumluluğunda olan toplumsal güvenlik, tarım, eğitim, kamusal sağlık gibi kamu hizmetlerinin mülki idare kademelerinde yürütülmesinden sorumlu olan mülki idare amirleri idare sistemi içerisinde kilit bir rol üstlenmektedir (Çapar ve Yıldırım, 2016, s. 2385). *Mülki idare amirlerinin meslekleri ile ilgili algıları; mesleki davranışları, mesleğe bağlılıkları ve mesleki başarıları üzerinde etkili olan önemli etkenlerden bir tanesidir. Nitekim özellikle yaşanan değişimler neticesinde kurumların kendilerini topluma anlatma ve meşruluğunu sağlama ya da devam ettirme gerekliliği her zamankinden daha fazla önem arz etmektedir. Kurumların sürekliliği ise onları çevreleyerek onlarla işbirliği içerisinde bulunan kişilerin beklentilerinin karşılanması ile söz konusu olacaktır* (Çapar ve Yıldırım, 2016, s. 2388).

1980 sonrası mülki idarede yaşanan gelişmeler neticesinde oluşan

yeni kurumsal yapının kurum üyelerinin bir diğer ifade ile mülki idare amirlerinin mesleki rol algıları üzerinde önemli etkileri olmuştur. Kurumsal meşruiyet ile doğrudan ilgili bir kavram olan “rol algısı” kavramı mülki idarenin geleceğinin irdelenmesi konusunda ayrı bir öneme sahiptir. Nitekim birçok kurumda olduğu gibi mülki idarede de mülki idare amirlerinden kurumların meşruiyetlerini korumaları ve değişen şartlara kurumlarının misyonunu uyarlamaları beklenmektedir (Ergül, 2007, s. 61). Ancak bunun gerçekleşebilmesi noktasında önemli olan mülki idare amirlerinin kendi rol ve görevlerini nasıl algıladıkları ve bu algıları doğrultusunda nasıl bir rol davranışında bulunacaklarıdır. Nitekim aşağıdaki şekilde de görüldüğü üzere mülki idare amirlerinin rol davranışları kendi kişisel algılamaları sonucunda şekillenmektedir.

### Şekil 1

#### *Mülki İdare Amirlerinin Rol Davranışının Oluşum Süreci*



Kaynak: Eke ve Aksoy, 1976, s. 97

*Şekil 1’de görüldüğü üzere mülki idare amirlerinin rol (görev) tanımı; yasaların mülki idare amirlerine verdikleri görevler ile (örgütsel-biçimsel beklentiler) halkın mülki idare amirlerinden beklentileri sonucunda şekillenen bir bileşkedir. Rol davranışı ise belirlenen rol (görev) tanımının mülki idare amirinin algı ve yorumlamasına bağlı bir şekilde somut davranış biçimine dönüşmesi sonucunda gerçekleşen davranıştır. Örgütsel biçimsel beklentiler ile halkın beklentileri ise çoğunlukla birbirinden soyutlanamayan ve birbirlerini karşılayan beklentilerdir. Ancak burada önemli olan nokta mülki idare amirinin somut davranışının görev tanımına yönelik algısına bağlı olarak değişebileceğidir (Eke ve Aksoy, 1976, ss. 97-98).*

1980 sonrası Türkiye’de mülki idare sistemini etkileyen düzenlemeler aynı zamanda mülki idare amirlerinin görev ve rol tanımları ve dolayısıyla da rol davranışları üzerinde etkili olmuştur. Özellikle 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yerel yönetim reformları neticesinde mülki idare amirlerinin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet denetimi

yetkisinin sınırlandırılması, vali ve kaymakamların kamu kaynaklarının harcanması konusunda ilgili olan yetkilerinin sevk ve idareden denetim ve gözetime dönüştürülmesi gibi düzenlemeler neticesinde mülki idare amirlerinin görev tanımları değişmiştir (Uslu, 2014, ss. 318-329). Yaşanan süreçte değişen görev tanımları mülki idare amirlerinin rol algısını ve dolayısıyla rol davranışlarını da etkilemiştir. Mülki idareye yönelik yapılan değişikliklerin başarıya ulaşması ve meşruiyetin sürekliliğinin sağlanabilmesi noktasında mülki idare amirlerinin söz konusu değişiklikleri nasıl algıladığı önem arz etmektedir. Bu nedenle araştırmada kendisiyle görüşülen mülki idare amirlerinin belirli amaçlara ulaşmak veya mülki sistemde belirli işlevleri yerine getirmek için var olduğu konusundaki görüşlerinin ve belirli bir görevin yerine getirilebilmesi noktasında eylemde bulunmakta şahsi ya da mesleki bir sorumluluk hissedip hissetmediklerinin analiz edilmesi gerekmektedir. Eğer mülki idare amirleri bu konuda bir sorumluluk hissediyorlarsa mülki idare sisteminin meslek mensupları üzerinde etkili olduğu ve mesleki olmayan ama görevlerini yerine getirme noktasında engel teşkil edebilecek olan şahsi ilgi ve menfaatlerini dışlayan bir görev anlayışına sahip oldukları söylenebilir (Ergül, 2007, ss. 61-62).

### **Mülki İdare Amirlerinin Mesleki Rol Algılarının Sosyolojik Kurumsalcılık Çerçevesinde Değerlendirilmesine Yönelik Nitel Bir Çalışma**

Çalışma kapsamında mülki sistemin kalbi konumunda bulunan mülki idare amirlerinin mesleki rol algılarının analiz edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda amirlerin verdikleri cevaplarda; mesleki rol algılarında sosyolojik kurumsalcılığın varsaydığı üzere “ilgi ve menfaatleri dışlayan bir görev anlayışı doğrultusunda meşruiyetin” mi yoksa rasyonel tercih bakış açısıyla “çıkar/fayda sağlama amacının” mı etkili olduğu değerlendirilmiştir.

Araştırmanın evrenini Türk mülki idare sisteminde vali, vali yardımcısı, kaymakam ve İçişleri Bakanlığı merkezinde mülki idare amiri pozisyonunda görev yapan kişiler oluşturmaktadır. Niteliksel araştırma yönteminin kullanıldığı çalışmada veri toplama amacıyla yüz yüze görüşme, telefonla görüşme ve elektronik posta yoluyla görüşme teknikleri bir arada kullanılarak 20 mülki idare amiri ile görüşülmüştür. Yüz yüze ve telefon aracılığıyla gerçekleştirilen görüşmelerde yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme tekniği kullanılmıştır. Mülki idare amirlerinin isimleri, deneyim ve düşüncelerini güvenle aktarabilmeleri amacıyla çalışmada gizli tutulmuştur. Görüşmelerde kullanılan formlarda öncelikle

kişilerin demografik bilgilerine ulaşmaya yönelik sorular yer almakta olup elde edilen veriler Tablo 1'deki gibidir. Örneklem seçiminde maksimum çeşitlilik sağlanması ve konu hakkında zengin ve derinlemesine bilgiler edinilebilmesine dikkat edilmiştir.

**Tablo 1**  
*Demografik Bilgiler*

Katılımcı	Cinsiyet	Yaş	Çocuk Sayısı	Eğitim Durumu	MİA Mesleğinde Hizmet Yılı	Mevcut Konumunda Bulunduğu Süre
MİA 1	Kadın	41	2	Doktora	17 yıl	8 ay
MİA 2	Erkek	48	2	Doktora	25 yıl	14 yıl
MİA 3	Erkek	51	2	Doktora	30 yıl	18 yıl
MİA 4	Erkek	52	1	Lisans	26 yıl	5 ay
MİA 5	Erkek	47	2	Yüksek Lisans	21 yıl	2 ay
MİA 6	Erkek	60	1	Yüksek Lisans	35 yıl	8 yıl
MİA 7	Erkek	55	3	Lisans	32 yıl	1,5 yıl
MİA 8	Erkek	49	3	Lisans	24 yıl	1,5 yıl
MİA 9	Erkek	48	2	Lisans	25 yıl	3 yıl
MİA 10	Erkek	53	2	Lisans	29 yıl	3 yıl
MİA 11	Erkek	37	2	Yüksek Lisans	12 yıl	1 ay
MİA 12	Erkek	38	-	Doktora	13 yıl	1 ay
MİA 13	Erkek	38	2	Doktora	15 yıl	3 yıl
MİA 14	Erkek	37	3	Yüksek Lisans	7 yıl	8 ay
MİA 15	Erkek	31	2	Doktora	7 yıl	7 ay
MİA 16	Erkek	60	3	Lisans	32 yıl	5 yıl
MİA 17	Erkek	36	1	Doktora	7 yıl	8 ay
MİA 18	Kadın	33	-	Yüksek Lisans	7 yıl	8 ay
MİA 19	Erkek	34	2	Yüksek Lisans	7 yıl	8 ay
MİA 20	Erkek	49	3	Lisans	23 yıl	9 ay

Çalışma kapsamında kendisiyle görüşme gerçekleştirilen mülki idare amirlerinin görev yerlerinin “Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği”nde yer alan ve meslek mensuplarının hizmet yapmakla mükellef oldukları beş coğrafi bölge açısından dağılımı ise Tablo 2’deki gibidir.

**Tablo 2**

*Görev Yapılan Coğrafi Bölgeye Göre Dağılım<sup>5</sup>*

Bölge	Sayı (n)	Yüzde (%)
I.Coğrafi Bölge	1	5
II.Coğrafi Bölge	2	10
III.Coğrafi Bölge	2	10
IV.Coğrafi Bölge	10	50
V.Coğrafi Bölge	5	25
Toplam	20	100

Araştırma kapsamında düşüncelerine başvurulmuş mülki idare amirlerinin görev yaptıkları coğrafi bölgeler açısından dağılımına bakıldığında en yüksek katılımın IV. coğrafi bölgede olduğu dikkat çekmektedir. İlgili bölgede bakanlık merkez örgütünün bulunduğu Ankara'nın olması dolayısıyla bu bölgedeki katılımın yüksekliği kolay açıklanabilir niteliktedir. Bunun yanı sıra araştırmada kendisine görüşme talebi iletilen ve olumlu bir şekilde geri dönüş sağlanan kişiler arasında farklı coğrafi bölgelerde, her bir bölgenin farklı illerinde ve farklı pozisyonlarda görev yapan kişilere ulaşılmasına, çalışmadan elde edilecek veri tabanının zenginliğini sağlamak adına dikkat edilmiştir.

### ***Mülki İdare Amirlerinin Mesleklerine Yönelik Rol Algısı***

Araştırmada kendisiyle görüşülen mülki idare amirlerine mesleklerine yönelik rol algılarını analiz edebilmek adına pek çok soru yöneltilmiştir. Nitekim çalışmada yer verildiği üzere rasyonel tercih kurumsalcılarına göre aktörler çıkarları, tercihleri ve zevkleri doğrultusunda araçsal davranan kişilerdir. Kurumların değişimi ve gelişimi konusunda direnç gösterip göstermeyecekleri ise bu doğrultuda araç-amaç etkililiğine bağlıdır (Hall ve Taylor, 1996, ss. 15-16). Bu bakış açısına göre aktörler en çok faydayı elde etme güdüsü doğrultusunda davranışlarını belirlemektedirler. Görev anlayışları bu doğrultuda şahsi menfaat ve

<sup>5</sup> Bölgelerde yer alan illerin listesi için bkz. “Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği EK: III Coğrafi Bölgeler Cetveli”.

çıkar temellidir. Görev anlayışı aynı zamanda sosyolojik kurumsalcıların önem atfettikleri kurumsal meşruiyet ile de alakalı bir konudur. Daha önce de ifade edildiği gibi mülki idare amirlerinden, değişen koşullar nedeniyle sistemde yaşanan değişikliklere kurumlarının meşruiyetlerini korumaları noktasında misyonlarını uyarlamaları beklenir. Bir diğer ifade ile rasyonel tercih kurumsalcılarının rasyonel aktör varsayımının aksine sosyolojik kurumsalcılar kurum dışı (şahsi) temelli menfaatlerini ve mesleki çıkarlarını dizginleyebilmiş bir görev anlayışına sahip mülki idare amirlerinin değişime açık olacağını ve kurumlarının misyonlarını değişen koşullara uyarlayarak hem kendi hem de kurumlarının meşruiyetlerinin devamını sağlayacaklarını varsayar. Bu nedenle araştırmada kendisiyle görüşülen mülki idare amirlerinin belirli amaçlara ulaşmak veya mülki sistemde belirli işlevleri yerine getirilebilmesi noktasında eylemde bulunmakta şahsi ya da mesleki bir sorumluluk hissedip hissetmediklerinin analiz edilmesi gerekmektedir. Eğer mülki idare amirleri bu konuda bir sorumluluk hissediyorlarsa mülki idare sisteminin meslek mensupları üzerinde etkili olduğu ve mesleki olmayan, görevlerini yerine getirme noktasında engel teşkil edebilecek olan şahsi ilgi ve menfaatlerini dışlayan bir görev anlayışına sahip oldukları söylenebilir (Ergül, 2007, ss. 61-62). Bu da hem kurum hem de kurum üyelerinin varlıklarının sorgulanması önünde bir engel teşkil edecektir. Aksi takdirde şahsi ya da mesleki çıkarlarını önceleyen mülki idare amirleri değişime ayak uydurma noktasında sıkıntı yaşayacakları için varlıklarının sorgulanması durumu ile sürekli yüzleşmek zorunda kalacaklardır. Bu nedenle özellikle görüşülen mülki idare amirlerinin mesleklerine yönelik algıları analiz edilirken mesleklerinin hangi özelliklerini önceliklediklerinin önemi büyüktür.

Yapılan değerlendirmeler doğrultusunda araştırmaya katılan katılımcıların mülki idare amirliği mesleğine yönelik rol algılarının analiz edilmesi amacıyla kendilerine farklı sorular yöneltilmiştir. Bunlardan ilki mülki idare amirlerinin meslekten duydukları memnuniyeti değerlendirebilmek adına şu şekildedir:

*“Bu mesleği seçmenizden dolayı mutlu musunuz? Tekrar tercih etme imkanınız olsa yine bu mesleği seçer miydiniz? Aynı ücretle başka bir kamu kurumunda veya büyük bir şehirde yönetsel görev teklifi alsanız kabul eder misiniz? Neden?”*

Araştırma kapsamında görüşülen mülki idare amirlerinin (n=20) büyük çoğunluğu mesleği seçmekten dolayı memnuniyetini dile getirmiş olmakla birlikte (n= 14) bu kişilerin önemli bir kısmının (n=6) sorunun devamında

cümlelerine olumsuzluk ifade eden kelimelerle devam etmeleri dikkat çeken bir durumdur.

MİA 1 (41,K,17): “Bu mesleği seçmekten dolayı memnunum. Tekrar tercih etme imkânım olsa yine seçerdim. *Ancak*, evlenip çocuk sahibi olduktan sonra belli aralıklarla yer değiştirme durumunda olmak çocukların eğitimini de etkilediğinden yerleşik bir görevi tercih edebilirdim”

MİA 2 (48,E,25): “Genel olarak mutluym. Tekrar tercih etme imkânım olsa yine seçebilirdim. *Ancak* son yıllarda özellikle mesleğe başladığımız dönemde daha fazla maaş aldığımız hâkim ve savcılar (maaş, ek gösterge, emekli maaşı vb) ile doktorların vb mülki idare amiri emrinde çalışan pek çok kurum çalışanın çok gerisine düşen mali haklar nedeniyle yapılan görevin yetki ve sorumluluklarıyla orantılı olmayan bu durumun meslekte önemli bir memnuniyetsizlik yarattığını bunu da bu sorunun yanıtını çoğu meslektaşımız açısından etkileyeceğini hatta yetenekli ve potansiyel sahibi yeni mezunların bu önemli mesleğe yönelmemesinde önemli etken olduğunu söyleyebilirim. Aynı ücret ile başka kamu kurumunda veya büyük bir şehirde teklif alsam kabul etmezdim. Çünkü zaten başkentte önemli bir konumda görev yaptığımı düşünüyorum.”

MİA6 (52,E,26): “Evet. Yine bu mesleği seçerdim. *Teklifeye bağlı olmakla birlikte* sanmıyorum. İnsanlara çare olabilmek için doğru bir meslek.”

MİA 11 (37,E,12): “%60 oranında mutluym. Tekrar tercih etme imkanım olsa bu mesleği tercih etmezdim. Aynı ücretle başka bir kurumda veya büyük bir şehirde yönetsel görev teklifini kabul ederdim. Kamu bürokrasisi üzerindeki siyasi ve diğer baskılardan ötürü bu mesleği seçmek istemezdim.”

MİA 15 (31,E,7): “Mesleğimi seçtiğimden dolayı ve bu mesleğin mensubu olmaktan dolayı mutlu ve gururluyum. *Bununla beraber* mülki idare amirliği mesleği gerek atama ve yer değiştirme uygulamalarında standart ilkelerin uygulanmasının her zaman mümkün olmaması, gerekilçe içi yalnız yaşama koşulları, eş ve çocukların sabit ve yerleşik hayat imkanlarından yoksun olması sürekli yer değiştirme gibi nedenlerle mensuplarına aşırı fedakarlık zorunluluğu yüklemektedir. (...) Aynı maaşla başka bir kamu kurumunda tamamen *yukarıdaki yıpranma sebeplerine bağlı olarak görev teklifini kabul ederim* ki o görev ne olursa olsun mülki idare amirliğinde almış olduğum meslek tatminini ve motivasyonunu sağlamayacak olduğu kesindir.”

MİA 17 (36,E,7): “Mutluym çünkü bu meslek sayesinde insanlara hizmet

imkanı buldum, farklı kültürde insanları yaşamları tanıyabildim ve birçok donanım, tecrübeye sahip olabildim. Bu mesleği yine tercih ederdim. *Ancak* ailemin durumunu göz önünde bulundurursam büyük bir şehirde ve sürekli farklı yerlere tayin sıkıntısı olmayan bir yöneticilik görevini tercih edebilirim.”

Mülki idare amirliği mesleğini seçmekten dolayı mutlu olmadığını yukarıdaki şekilde dolaylı olarak dile getirmenin yanı sıra doğrudan ifade eden katılımcılar (n=4) da söz konusudur.

MİA 6 (60,E,35): “Mutlu değilim. Tekrar tercih etme imkanım olsa bu mesleği seçmezdim. En önemli nedeni yükselmenin şans ve tesadüfe bağlı olması. (...) Özel sektörde çalışmak isterdim. Kamuda bireysel anlamda yaptıklarınızla farklılaşabilmeniz kolay değil.”

MİA 9 (48,E,25): “Seçmezdim. Tayinler sıkıntılı bir konu. Vatansever duygularla, ülkeyi çok sevdiğim için ve yurtdışı fırsatları düşündüğüm için mülki idareye geldim ama soğutan şeyler var. En önemlisi tayinlerdeki adaletsiz durum. (...) Tayinler kura ile yapıldığında karşılaşılabilecek dezavantajlar şu anda karşılaşılan dezavantajlardan daha az olur. Mesleğe başladığımız zaman hakim ve savcılarla aynı maaşı alırken şu anda bizim iki katımız maaş alıyorlar. (...) Türkiye’deki idarede konjonktürel siyasi yapıdan ayrı olarak devlet bürokrasisi ve bunun içinde mülki idare, bürokratik hastalığa tutulmuş durumda. Ülke için mücadele etmemek bürokratların lehine oluyor. (...) Uyanık ve bencil mülki idare amiri kazanırken ülke kaybediyor. Anadolu’da her ilde bir oligarşi vardır ve ilçeyi aslında onlar yönetir. Mülki idare amirleri de bunun dışına çıkamamakta. Başarılı mülki idare amiri oligarşiyle iyi geçinen amirdir. Halk kimsenin umurunda değil. Başka bir teklif gelse de hemen kabul ederim.”

MİA 10 (53,E,29): “Çok mutlu değilim, umduklarımı bulamadım. Tekrar tercih etme imkanım olsa tercih etmezdim. Başka bir kurumda da çalışırım. Nedenine diğer sorularda detaylı olarak değineceğim.”

MİA 14 (37,E,7): “Ailemin sahip olduğu sosyal ve ekonomik şartlar içerisinde çıkıp edinilebilecek en güzel mesleklerden birini yaptığımı düşünüyorum. Devlet kapısını kaçınılmaz kılan aynı şartlar içinde yetişmiş olsam yine kaymakamlığı tercih ederdim. Ancak gerçeklikten bir parça koparak bir meslek düşündüğümde memuriyet istemezdim. Aynı ücretle büyük şehirde yönetsel görevi ancak çocuklar eğitim çağına geldiğinde kabul edebilirim. (...) Kaymakamlığı aynı maddi özlük koşullarında diğer yönetsel görevlere yeğlerim.”



Soruya verilen olumsuz cevapların yanı sıra MİA 5 (47,E,21) “meslek seçimimden dolayı zaman zaman mutsuz olduğum zamanlar olmuştur. Tekrar tercih etme imkanım olsa bugünkü şartlarda bu mesleği seçmezdim. Ancak tercihimden dolayı da pişman değilim. Aynı ücretle başka bir kamu kurumunda veya büyük bir şehirde yönetsel görev teklifi alsam kabul etmezdim” şeklinde MİA 13 (38,E,15) ise “bazı yönlerden mutluyum, bazı yönlerden değil. Başka bir mesleğe girebilme imkanım olsa bu mesleği seçmezdim. (...) Çocukların eğitimi, meslekte her tayin döneminde çok fazla stres yaşanması, 2-3 yılda bir taşınması, yüklenen sorumlulukların elde olan yetkilere göre çok fazla olması” şeklinde mutsuzluğunu dolaylı olarak dile getirmiştir.

Soruya verilen cevaplara bakıldığında meslek seçiminden duydukları memnuniyeti dile getiren mülki idare amirlerinin çoğunda ve memnuniyetsizliklerini dile getirenlerde dikkat çeken konu; hemen hemen hepsinin mesleğe bakış açılarında terfi, atama, mali haklar gibi daha çok mesleki doyum ve kişisel beklentiler üzerinde etkili olan unsurların ön planda olduğu göze çarpmaktadır. Mülki İdare Amirliği Atama Yönetmeliği’nce kaymakam ve vali yardımcıları; sınıflandırılmış değişik ilçelerde görev yapma zorunluluğu ve her ilçede görev yapma süresinin sınırlandırılmış olması dolayısıyla belirli bir oranda yer değiştirmeye tabi tutulmaktadır. Ancak bu durum özellikle küçük ilçelerde görev yapan mülki idare amirleri açısından inisiyatif almayı; ciddi ve uzun soluklu işlere girişilmesini ya da girişilse bile başarılı bir şekilde sonuca erdirilmesini olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Bunun yanı sıra hızlı yer değiştirme neticesinde bir ilçeye yeni gelen mülki idare amirinin kendisinden önceki proje ya da yatırımlara ne kadar yararlı ve önemli olursa olsun, sahip çıkmama riski ortaya çıkabilmektedir. Kendine özgü sorunları olan bir ilçede bunları anlamak için uzun bir süreye ihtiyaç duyan mülki idare amirinin sık yer değiştirmesi zaman ve enerji kayıplarına yol açmakta ve en önemlisi yürütülmekte olan hizmet ve yatırımların yarıda kalması ile sonuçlanmaktadır (Taşdan ve Gül, 2013, s. 168). Ancak kendisiyle görüşülen mülki idare amirlerinin mesleğe yönelik memnuniyetsizliklerini ve mesleğin yıpratıcı yanlarını dile getirirken sıklıkla vurguladıkları atama ve yer değiştirme şartlarına “hizmet temelli” yaklaşmadıkları daha çok ailevi hayatın olumsuz etkilenmesi ya da liyakata dikkat edilmemesi gibi kişinin kendisiyle alakalı sonuçlar üreten özellikleri temelinde yaklaştıkları dikkat çekmektedir.

Meslekten duyulan memnuniyet düzeyi ile görev türleri (İçişleri Bakanlığı’nda görevli MİA, vali, vali yardımcısı ve kaymakam) arasındaki ilişkiye bakıldığında bakanlıkta görevli mülki idare amirleri ile valilerin

meslek seçiminden duydukları memnuniyet düzeyinin yüksekliği dikkat çekmektedir. Memnuniyet açısından vali yardımcıları son sırada yer almaktadır.

Araştırma kapsamında görüşülen kişilere “çocuğunuzun bu mesleği seçmesini ister miydiniz? Neden?” şeklinde yöneltilen soruyla bir önceki soru hakkında yapılan değerlendirmelerin güvenilirliği teyit edilmiştir. Nitekim katılımcıların önemli bir bölümü çocuğunun mülki amir olmasını istemeyeceğini dile getirmiştir. Bunun nedeni olarak ise “aşırı sorumluluk olmasına rağmen buna paralel gelire sahip olunmaması, mesleğin düzenli bir hayat sunmaması, hiyerarşik yapının varlığı, sürekli yer değiştirme nedeniyle stresli bir iş olması” kriterlerini dile getirmişlerdir. Bu da bir önceki soruya verilen cevaplarda yer alan nedenlerle paralellik göstermektedir. Çocukların meslek tercihlerinde kararları onlara bırakacaklarını ifade eden kişilerin de çocuklarına mülki amirlik mesleğini çok fazla önermedikleri düşünülürse görüşmeye katılan kişilerin önemli bir kısmının mesleğe yönelik algılarında bireyselliğin ön planda olduğu şeklinde bir değerlendirme yapmak yanlış olmayacaktır.

MİA 2 (48,E,25): “Çocuklarımın bu mesleği seçmesini istemezdim. Şu anki haliyle çok aşırı çalışan, aşırı sorumluluk ve risklerle karşı karşıya ancak buna mütenasip bir gelire sahip olmadığını düşünüyorum. Ayrıca liyakat ve mesleğin geleceği ile ilgili genel bir kaygı olduğunu ifade edebilirim.”

MİA 5 (47,E,21): “İstemezdim. Mesleğin zorluklarını gördüğüm için.”

MİA 7 (55,E,32): “İstemezdim. Çocuğumun, düzenli, kendi tercihleri ile özel hayatını yaşayabilmesini istediğim için.”

MİA 10 (53,E,29): “Hayır, hayalimdeki meslek değil.”

MİA 13 (38,E,15): “İstemezdim, iki kızım var. Erkekler için bile çok zorluğu olan mesleğin kadınlar için daha fazla zor olacağını düşündüğüm için.”

MİA 14 (37,E,7): “Hayır. Çocuklarımın kişisel kabiliyetleri ile kendi kazançlarını sağlamalarını istedim. Hiyerarşik yapı içinde çalışmalarını istemem.”

MİA 15 (31,E,7): “(...) mia mesleğini seçmesine engel elbette olmam. Ancak yılda bir ya da iki defa çocuklarımı ve torunlarımı göreceğim olmam ve zor çalışma koşulları dolayısıyla bu mesleği seçtiğine üzülmem diyemem.”

MİA 17 (36,E,7): “Hayır istemem. Sürekli yer değiştirmesini ve stresli bir hayatı olmasını istemem. Ailemize işimizin yoğunluğundan dolayı vakit

ayırıyoruz. Çocuğumun bu kadar yoğun ve stresli tempoda çalışmasını istemem.”

Çocuklarının mülki idare amirliği mesleğini tercih etmesini istemediğini ya da tercihi ona bırakacağını dile getiren mülki idare amirleri büyük çoğunlukla kaymakamlardır. Kaymakamların meslek seçiminden duydukları memnuniyet düzeyinin de diğer mülki idare amirleri arasında 3. sırada olduğu göz önüne alındığında mülki idare amirleri arasında en az mutlu olan grubun kaymakamlar olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Katılımcıların mülki idare amirliği mesleğine yönelik algılarını ölçebilmek adına onlara yöneltilen diğer sorular ise “Mülki idare amirliği mesleğinin çekici yanları nelerdir? Mesleğinize yönelik kişisel doyumunuzu neler sağlamaktadır?” ve “Mülki idare amirliği mesleğinin yıpratıcı yanları nelerdir?” şeklindedir. Mesleğin çekici yanlarının sorulduğu soruya verilen yanıtlar içinde çokça dile getirilen özelliklerden biri mesleğin kendilerine kazandırdıkları itibardır.

MİA 2 (48,E,25): “Mülki idare amirliği bir yöneticilik, yaratıcılık, inisiyatif ve kendini gerçekleştirme mesleğidir. Toplum içinde saygın ve prestijli bir meslektir. Taşrada yapılabilecek en iyi görevdir.”

MİA 3 (52,E,26): “Mülki makamlarda hizmetin karşılığı daha çok ücret değil, daha çok itibardır. Kabul görmek çok değerlidir.”

MİA 5 (47,E,21): “(...) halkımızın mesleğimize yönelik teveccühü de önemlidir.”

MİA 10 (53,E,29): “Halkın nazarında devleti temsil etmek, halkın gözünde itibara sahip olmak”

MİA 11 (37,E,12): “Toplum içerisinde özellikle doğuda gördüğümüz saygı”

MİA 16 (60,E,32): “Vatandaşın ilgi ve saygısı”

Cevaplar arasında dikkat çeken bir diğer özellik ise mülki idare amirlerinin bir kısmının mesleğe atfettikleri önemi “yöneticilik” temelli dile getirmeleridir.

MİA 1 (41,K,17): “Birebir uygulama imkânı olması en çekici yanıdır. Kanunları ve hukuk kurallarını uygulama ve uygulatma yetkisine sahip olmak en büyük özelliği. Kişisel doyum da bu özellik sağlamakta.”

MİA 2 (48,E,25): “Mülki idare amirliği bir yöneticilik, yaratıcılık, inisiyatif ve kendini gerçekleştirme mesleğidir. Toplum içinde saygın ve prestijli bir

meslektir. Taşrada yapılabilecek en iyi görevdir.”

MİA 20 (49,E,23): “Eğer devlet memurluğu yapacaksam bu mülki idare amirliği olacaktır. Koordinasyon, denetim, planlama imkanlarına sahip olmasından dolayı. Kişisel doyumumu insanların yüzündeki mutluluk sağlıyor.”

Mesleğin manevi yönüne yapılan vurgu da ilgili soruya verilen yanıtlar arasında dikkat çeken bir durumdur. Verilen cevaplar doğrultusunda araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin mesleki doyumları açısından kilit kavramın “halka hizmet edebilme” olduğunu söyleyebilmek zor olsa da mesleğin manevi yönünü dile getiren mülki idare amirlerinin özünde halka hizmet sunmanın getirdiği maneviyata önem verdikleri şeklinde değerlendirilebilir.

MİA 4 (52,E,26): “Sorun çözme, kalıcı kamu hizmetleri ve yatırımları yönlendirme, gerçekleştirme. İnsanlara doğrudan dokunmayı sağlayan bir meslek”

MİA 5 (47,E,21): “Vatandaşımıza hizmet etme imkanı verdiği ve insanımızın hayır duasını alma imkanı sağladığı için.”

MİA 6 (60,E,35): “Halkın memnuniyetini ve mutluluğunu görmek. Halkın sıkıntısını giderme.”

MİA 7 (55,E,32): “Hizmet ettiklerinizden hiç bir şahsi çıkar beklentisi olmaması en çekici yanıdır. Tabii ki bu işini bilenler için geçerli bir husus değildir. Gıyabınızda sizden hiçbir çıkarı olmamış ve beklentisi de kalmamış insanların hüsnü şahadet ve hayır duası edip, isminiz anıldığında “ALLAH (cc) razı olsun” denmesi.”

Araştırmanın bir sonraki sorusunda mülki idare amirlerine “*mülki idare amirliği mesleğinin en yıpratıcı yanının ne olduğu*” sorulmuştur. Bu soruya verilen cevaplarda sıklıkla dile getirilen özellikler “sorumluluğun fazlalığı ve ağırlığı”, “yerel siyasi baskı”, “atama ve yer değiştirme sıkıntısı” ve “bireysel olarak yaşanan sorunlar” şeklinde sıralanabilir. Bunlar arasında yerel siyasi baskı olarak ifade edilen sorunlar mesleğin kendisiyle ilgili olmamakla birlikte daha çok ülkedeki siyasi sistemin işleyişinden kaynaklanan önemli sorunlardan bir tanesidir. Bunun yanı sıra sorumluluğun fazlalığı ya da ağırlığı ise buna paralel bir yetkinin olmaması ile değil daha çok sorumluluğun kişiye yükleyebileceği risklerle alakalı olarak dile getirilmiştir. Atama ve yer değiştirme yönetmeliği nedeniyle yaşanan sıkıntılarda da çoğunlukla “liyakate önem verilmemesi” temelinde bir eleştiri yapılmakla birlikte söz konusu

durum “ailevi hayatın olumsuz etkilenmesi”, “takdir edilmeme duygusu” gibi bireysel olarak yaşanan ya da hissedilen sorunlar temelinde değerlendirilmiştir. Araştırmaya katılan ve mesleğin daha başında olan MİA 15 (31,E,7) ile 29 yıldır mülki idare amirliği mesleğinde bulunan MİA 10 (53,E,29) tarafından soruya verilen cevaplar özet niteliğindedir:

MİA 15 (31,E,7): “Mülki idare amirliğinin en yıpratıcı yanı hayatımızın tamamını standart bir şekilde yaşayamayacak şekilde planlanmış atama ve yer değiştirme usulüne tabi olmaktır. (...) Afet bölgelerinde, terör noktalarında, göçmen kamplarında, güncel şekilde Suriye ile ilgili dış görevlerde her zaman mülki idare amirleri görev almış ve bu görevleri yüksünmeden kabul etmiş, vazife bilmiştir. Güvenlik ile alakalı işlerden tamamen sorumlu olmamız, fakir ve fukara ile alakalı görevlerimiz toplumun en dezavantajlı gruplarının sıkıntıları ile hemhal olmamız ister istemez meslektaşlarımızı negatif motiveye yönlendirebilmekte ve yıpratmaktadır. Diğer taraftan zaman zaman küçük yerleşim yerlerinde görev yapmaktan kaynaklanan, ufak yerel siyasi idari hesapların muhatabı olmak meslektaşlarımızı yıpratıcı temel unsurlardan biri haline gelebilmiştir.”

MİA 10 (53,E,29): “Başarılar dikkate alınmıyor ve zaten de başarı kriteri yok. Terfi, tayin işlerinde hak ve hukuka riayet edilmiyor. Siyasi baskı çok fazla, çocukların okul hayatları, bizim aile hayatımız çok etkileniyor meslek dolayısıyla. Darbeler zamanında çok yıpratıldık.”

Araştırma kapsamında mülki idare amirlerinin temel görevlerini nasıl tanımladıkları ve mesleğe yükledikleri anlam ve önemi değerlendirebilmek amacıyla kendilerine aşağıdaki sorular yöneltilmiştir:

*“Sizce mülki idare amirlerinin temel işlevleri (görevleri) ne olmalıdır?”*

*“İyi bir mülki idare amiri sizce nasıl olur?”*

Mülki idare amirlerinin ana işlevlerinin ne olması gerektiği sorusunu yanıtlayan kişiler yanıtlarında birden çok işlevi belirtmişlerdir. Yanıtlar toplu olarak değerlendirildiğinde mülki idare amirliğinin ana işlevinin “asayiş sağlama”, “koordinasyonu sağlama”, “vatandaşların ihtiyaçlarını giderme”, “devleti temsil” ve “kalkınmayı sağlama” olduğunu dile getirmişlerdir. Verilen cevaplar arasında en çok vurgu ise “asayiş sağlama” ve “koordinasyonu sağlama” işlevlerine yapılmıştır.

MİA 2 (48,E,25): “Mülki idare amirlerinin temel işlevi; görev yaptıkları yerlerde emniyet, asayiş ve kamu düzeninin sağlanması, ülkemizin ve gelişimi ve kalkınması, kaynakların etkin ve yerinde kullanımı, hükümet

ve devlet politikalarının uygulanmasının önder ve lideri, değişim ve dönüşümün yöneticisi konumunda olmak olmalıdır.”

MİA 5 (47,E,21): “Hukukun üstünlüğünü gözetmek, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak. Kurumlar arası koordinasyonu sağlamak, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamak”

Asayişin sağlanması bir diğer ifade ile görev yapılan yerde toplumun can ve mal güvenliğinin temin edilebilmesi için kanun/hukuk hakimiyetinin sağlanması mülki idare konulu araştırmaların hemen hemen hepsinde ilk sıradaki yerini almıştır. Nitekim eğer toplumun gözünde bu işlevin gereği gibi yerine getirilemediği algısı oluşursa bu durum, devlet ile toplum arasındaki ilişkiyi ve toplumsal iç huzuru önemli bir şekilde etkileyecektir (TİAV, 2014, s. 66). Verilen cevaplarda “koordinasyonu sağlama” görevinin sıklıkla dile getirilmesinde ise özellikle 1980’li yıllardan sonra mülki idareye biçilen rolün daha çok “gözetleyicilik” ve “eşgüdüm/koordinasyon” olmasından kaynaklanmış olabilir. Benzer şekilde özellikle 6360 sayılı kanun sonrasında il özel idarelerinin otuz büyükşehirde kapatılması, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’nin tüzel kişiliklerinin sona ermesi gibi gelişmeler neticesinde mülki idarenin elinde bulundurduğu iki önemli mali güçten mahrum kalması ile kalkınma konusundaki öncü rolünün sona ermesi; söz konusu soruya verilen cevaplarda “kalkınma” işlevinin en alt sırada yer alması ile kendini göstermektedir.

Söz konusu soruya verilen cevaplar arasında mülki idare amirinin temel görevini “vatandaş” odaklı tanımlayan yanıtlar, üçüncü sırada yer almaktadır. 1980’li yıllarda yaşanan yönetim anlayışındaki değişime paralel bir şekilde mülki idare amirlerinin mesleğe yönelik algılarının da değiştiği söylenilebilir. Vatandaşına yakın, onların memnuniyetine önem veren bir mülki idare amiri algısı yapılan görüşmelerde verilen cevaplarda dikkat çekicidir.

MİA 6 (60,E,35): “Mülki idare amiri halka yakın olmalı, halkın içinde yaşamalı, sorunlarını daha yakından görebilmeli.”

MİA 16 (60,E,32): “Vatandaşın dertlerine çare bulmak.”

MİA 18 (33,K,7): “Mülki idare amirliği 09:00-18:00 saatleri arasında yapılacak, sonra da kepengi indirip eve gidilip yatılacak bir iş kesinlikle değildir. (...). Devletin imkânları ve kurallarıyla vatandaşımızın beklenti ve hassasiyetlerini en makul düzeyde buluşturabilen, başarılı bir mülki amirdir.”

Katılımcılara yöneltilen “*iyi bir mülki idare amiri sizce nasıl olur?*” ve “*sizin için en iyi ve en başarılı yönetim kriterleri nelerdir?*” şeklindeki sorulara verilen cevaplarda da “vatandaş odaklılık” vurgusu dikkat çekmektedir.

MİA 1 (41,K,17): “Öncelikle adil olması ve tarafsızlığı iyi bir mülki idare amirinin birinci özeliği olmalı. Vatandaşlara yaklaşımı, onların istek ve sorunlarını tam bir samimiyetle dinlemesi ve çözüm bulunabilecek olanları hızlı ve etkin bir şekilde sonuçlandırması gerekir.”

MİA 5 (47,E,21): “Vatandaşımızın sorunlarına duyarlı, kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlayan, halkla yakın temas kurabilen, dengeleri gözetebilen, bilgili ve donanımlı olan mülki amirlerin başarılı olabileceğini değerlendiriyorum.”

MİA 10 (53,E,29): “Vatandaşını iyi tanıyan, kamu hizmeti sunan kişileri denetleyen, halkla devlet arasında aracılık yapabilen, sıkıntıları bilip çözüm üretebilen.”

MİA 14 (37,E,7): “Bu görev yapılan bölgeden bölgeye değişebilir. Ama genel olarak; halkın ve ilçe personelinin ufkunu açabilen, ilçenin kronik sorunlarında mesafe alabilen ve ilçenin bütün dinamikleri ile istişare neticesinde kararlar alan.”

MİA 20 (49,E,23): “Üstün görev ve sorumluluk anlayışına sahip, mütevazı ve devlet ile vatandaş arasında köprü durumunda olacak şekilde kamu hizmeti sunucusu; yönetimdeki gelişmeleri anlayan ve değişimi uygulayan öncü durumunda bir yönetici olmalı.”

MİA 8 (49,E,24): “Mülki idare açısından en başarılı yönetim metodu; ülkemizin genel idaresinden sorumlu hükümetlerin belirlediği devlet politikaları ile vatandaşın beklentilerini bir potada eriterek karşılıklı özümseme ve memnuniyet inşa edebilen methodur.”

MİA 9 (48,E,25): “En iyi ve en başarılı olarak nitelendirilebilmek için vatandaşın derdine eğilmeli, günü kurtarmanın peşinde olunmamalı.”

MİA 15 (31,E,7): “Bu konuda benim için en önemli kriter; sihirli cümleler, kavramlar değil özetle vatandaş memnuniyetidir. Eğer yönetilen, yönetimi başarılı buluyorsa ve ondan memnun ise o yönetim iyidir. Bu yüzden yönetilenlerden belirli aralıklarla geri dönüşler alınmalıdır. (...)”

Araştırmaya katılan kişilerin “iyi bir mülki idare amiri” nitelendirmelerinde ve mülki idare amirlerinin temel görevlerine yönelik algılarında “vatandaş odaklılık” dikkat çekici olsa da mesleğin çekici

yanları ile meslek seçiminden duydukları memnuniyeti dile getirirlerken “vatandaş odaklılık” ya da “halka hizmet fırsatı” gibi cevaplara çok rastlanılmaması şaşırtıcı bir durumdur. Bunda özellikle yapılan yerel yönetim reformları neticesinde görev tanımları ciddi anlamda değişen mülki idare amirlerinin mesleklerinin kamu bürokrasisi ve toplum nezdindeki saygınlığını ve itibarını kaybettiği algısının etkisi olduğu söylenilebilir. Nitekim araştırma kapsamında kendilerine yöneltilen “*Mülki idare amirliği mesleğinin kamu bürokrasisi ve toplum nezdindeki statüsünü nasıl değerlendiriyorsunuz? Son yıllarda statü kaybı yaşadığını düşünüyor musunuz? Düşünüyorsanız bunun nedenlerini kısaca belirtebilir misiniz?*” şeklindeki soruya verilen cevaplara bakıldığında katılımcıların çoğunluğunun (n=11) “son dönemlerde yerleşmenin artması ile seçilmiş organlara daha fazla yetki verilmesi (MÍA 1); mahalli idare yasaları ile özellikle büyükşehirlerde yetki, sorumluluk ve kaynak kullanımı gibi alanlarda güç kaybına uğraması (MÍA 2); YİKOB’larla valilerin tekrar güç kazanmasına rağmen kaymakamların hala güç kaybetmesi (MÍA 6); devleti yöneten üst düzey kadroda mülki idare amirliği kökenli kimsenin olmaması (MÍA 11); özlük haklarındaki nisbi gerileme ve siyaset-bürokrasi ilişkisinin siyasetin lehine gelişmesi (MÍA 14)” şeklinde farklı sebeplerle mesleğin statü kaybı yaşadığını ifade ettiği görülmektedir. Bu durum, mesleklerinin gitgide güç ve itibar kaybettiğini düşünen mülki idare amirlerinin meslekten duydukları memnuniyetin ya da mesleki doyumlarının olumsuz bir şekilde etkilenmesi ile sonuçlanmaktadır. Araştırma kapsamında görüşülen mülki idare amirlerinin önemli bir kısmının meslek seçiminden dolayı mutsuzluğunu dile getirmelerinde ya da çocuklarının meslek tercihlerinde mülki idare amirliğini tavsiye etmemelerinde mesleklerinin statü kaybı yaşadığı yönündeki algılarının izlerini görmek mümkündür.

Mesleklerinin kamu bürokrasisi ya da toplum nezdinde statü kaybı yaşadığını düşünenlerin aksine herhangi bir statü kaybı yaşamadığını ve hatta güçlendiğini düşünen katılımcılar (n=5) da bulunmaktadır. Bunun yanı sıra mülki idare amirliği mesleğinin son dönemde toplum nezdinde ya da kamu bürokrasisi nezdinde statü kaybı yaşadığını kabul etmekle birlikte özellikle YİKOB’lara tüzel kişilik verilmesi ve mülki idare amirlerinin terörle mücadele konusunda bazı belediye başkanlıklarına kayyum olarak atanması gibi gelişmelerin mülki idare amirlerinin statüsünü güçlendirdiğini ya da yeniden canlandırdığını dile getiren katılımcılar da söz konusudur.

Son dönemde mesleklerinin statü kaybı yaşadığını düşünen mülki idare amirlerinden bazılarının; araştırma kapsamında soruların çoğuna “şahsi



kazanımlar ya da sıkıntılar” temelinde cevap vermeleri de çalışmanın ana amacı doğrultusunda dikkat çekici hususlardan bir tanesidir. Örneğin, mesleklerinin statü kaybı yaşadığını aşağıdaki ifadelerle dile getiren MİA 10 (53,E,29) araştırmanın önceki sorularında meslek seçiminden dolayı mutlu olmadığını, başka bir kurumda çalışabileceğini dile getirmiştir. Mesleğin çekici yanlarının sorulduğu soruya “*halkın nazarında devleti temsil etmek ve halkın gözünde itibara sahip olmak*” şeklinde yıpratıcı yanlarının sorulduğu soruya ise “*başarılar dikkate alınmıyor, zaten başarı kriteri de yok. Terfi, tayin işlerinde hak-hukuka riayet edilmiyor, siyasi baskı çok fazla, çocukların okul hayatları ve bizim aile hayatlarımız meslek dolayısıyla çok etkileniyor*” şeklinde cevap vermiştir.

Benzer şekilde MİA 11 (37,E,12) de statü kaybı yaşadığını “*evet statü kaybı vardır. Bunun nedeni işi yapabilecek olanın değil işi kimin yapacağını aranmasıdır. Devleti ve milleti en iyi tanıyan mesleklerin başında mülki idare amirliği mesleği gelmesine rağmen devleti yöneten üst düzey ekte mülki idare amirlerinden kimsenin olmamasından ötürü statü kaybetmiştir.*” şeklinde dile getirmiştir. Söz konusu mülki idare amiri mesleklerinin çekici yanlarının sorulduğu soruda ilk olarak “toplum içerisinde özellikle doğuda gördükleri saygı” ifadesine yer vermiş ve çocuğunun bu mesleği seçmesini istemeyeceğini, uluslararası bir kültür içerisinde yetişip uluslararası bir şirkette çalışmasını isteyeceğini dile getirmiştir.

Son dönemde mesleklerinin farklı sebeplerle de olsa statü kaybı yaşadığını düşünen mülki idare amirlerinin önemli bir kısmının araştırma kapsamındaki bazı sorulara “şahsi kazanımlar ya da sıkıntılar” temelinde cevap verdikleri şeklindeki değerlendirmenin izlerine MİA 14 (37,E,7)’ün, MİA 16 (60,E,32)’nin, MİA 20 (49,E,23)’nin, MİA 19 (34,E,7)’ün cevaplarında da rastlamak mümkündür. MİA 9 (48,E,25)’un da “Statü kaybı yaşandığını düşünmüyorum. 6360 olması gereken bir konuydu. 6360 daha ileriye götürülmeli. Ülke için mülki idareyi harcamak gibi düşünülmemeli. Söz konusu kanuna karşı çıkan mülki idare amirleri mevcut kazanımlarını ve statülerini korumak için karşı çıkıyor.” şeklindeki açıklamasıyla yapılan tespate paralel bir cevap verdiği görülmektedir.

*Mülki idare sisteminin geleceğine yönelik yapılacak tartışmalarda mülki idare amirlerinin görev anlayışlarını “rasyonel aktör” temelinde mi yoksa “meşruiyet” temelinde mi şekillendirdikleri önem arz etmektedir. Nitekim çalışmanın önceki bölümlerinde değinildiği üzere mülki idare amirlerinin kendilerine yasalarla çizilen görev tanımlarına yönelik algılarının, mülki idareye yönelik yapılan değişikliklerin başarıya ulaşması, içselleştirilebilmesi ve meşruiyetin devamı noktasında önemi büyüktür.*

*Araştırma kapsamında gerçekleştirilen görüşmeler neticesinde; mülki idare sisteminin temel amacı olan hizmet etme amacının, görüşülen mülki idare amirlerinin görev anlayışları üzerinde tam anlamıyla etkili olmadığını gözler önüne sermektedir. Görüşülen mülki idare amirlerinin; meslekle özdeşleştiklerini ya da mülki idare sisteminin varlık sebebini benimseyerek şahsi ilgi ve menfaatlerini dışlayan bir görev anlayışı etkisinde sorulara cevap verdikleri şeklinde bir genelleme yapmak güçtür.*

Yapılan değerlendirmeye benzer sonuçlar İçişleri Bakanlığı için yapılan ve Türk İdari Araştırmalar Vakfı tarafından basılan “Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı” başlıklı proje çalışmasında da elde edilmiştir. Söz konusu proje neticesinde elde edilen sonuçlara göre; her ne kadar genelleştirilebilecek nitelikte olmasa da mülki idare amirleri arasında hizmet etme anlayışı giderek zayıflamış ve kişisel beklentileri gerçekleştirme arzu ve isteği ön plana çıkmaya başlamıştır. Son dönemlerde bu mesleği seçen MİA adayları özellikle hizmet etmek için değil, kamusal hayatta rol almak için bu mesleği tercih etmektedirler. Araştırma kapsamında birçok mülki idare amirinin hizmet etme amacıyla bu mesleği seçtiğini dile getirdiği ifade edilmekle birlikte geçmiş dönemlerle karşılaştırıldığında bu rol algısında bir değişimin olduğu da vurgulanmaktadır (TİAV, 2014, s. 91). Dolayısıyla mülki idare sisteminin geleceğine yönelik yapılacak değerlendirmelerde araştırma kapsamında görüşülen mülki idare amirlerinin görev anlayışlarına yönelik yapılan bu tespit yol gösterici olacaktır.

Araştırma kapsamında mülki idare amirlerine yöneltilen sorulardan bir tanesi de mevcut görev ve yetki yapısıyla ilgilidir. “*Var olan yetkilerinizi yetersiz buluyor musunuz? Buluyorsanız hangi yetkilerin size verilmesini isterdiniz?*” şeklindedir. İlgili soruya verilen cevaplara bakıldığında mülki idare amirlerinin çoğu (n=9) kendilerine verilen yetkileri yeterli bulduklarını dile getirmişlerdir. Ancak yetkilerini yeterli bulduklarını dile getirirken kullandıkları ifadeler önemli anlamda farklılaşmaktadır. Nitekim MİA 1 (41,K,17) “(...) Mülki idare amirine pek çok kanun ve diğer mevzuatla verilmiş yetki var. Ben etkili bir mülki idare amirinin kendisine verilen yetkileri verimli kullanması halinde oldukça başarılı sonuçlara ulaşabileceğini düşünüyorum.” şeklinde cevap vererek mülki idare amirinin kendisinin öncelikli rolüne dikkat çekerken, MİA 20 (49,E,23) “*yetki fazlalığı bile var. Sorun yetki ile ilgili değil, bu kurumun yönetim sistemi içindeki yeridir.*” şeklinde cevap vererek kamu yönetimi örgütlenmesi içinde mülki idare sistemine atfedilen öneme vurgu yapmıştır. MİA 2 (48,E,25) ve MİA 4 (52,E,26) ise yetkilerini yeterli olarak nitelendirmekle birlikte cümlelerine “ancak” ifadesi ile devam etmişlerdir. MİA 2 (48,E,25)

mevzuatın eskiliğine ve yenilenmesi gerektiğine vurgu yaparken, MİA 4 (52,E,26) kurumsal reorganizasyona ihtiyaç olduğunu dile getirmiştir. Yetkilerini yetersiz olarak nitelendiren mülki idare amirlerinin (n=7) istenilen yetkilere yönelik cevapları toplu olarak değerlendirildiğinde ağırlıklı olarak “vesayet denetimi”, “kaynak kullanma ve bütçeye sahip olma” ve “takdir yetkisi” şeklinde üç konu üzerinde durdukları tespit edilmiştir. Bu tespit ile özellikle 2000’li yıllardan sonra gerçekleştirilen yerel yönetim reformları neticesinde doğrudan olmasa da dolaylı bir şekilde işlevleri dönüştürülen mülki idare amirlerinden bir kısmının gerçekleştirilen reform düzenlemelerinden memnun olmadıkları söylenilebilir. Bu memnuniyetsizliklerini; kullandıkları ifadelerde siyasi karar alıcıların kendilerine yönelik algılarından, mesleğin yıpratılmasından ve hizmet etme amacına paralel maddi imkanlarının olmamasından şikayet etmelerinde görmek mümkündür.

Yetkilerini yetersiz olarak nitelendiren mülki idare amirlerinin tamamı aynı zamanda mesleklerinde son yıllarda statü kaybı yaşandığını savunan katılımcılardır. MİA 15 (31,E,7) mesleğin statüsündeki değişime yönelik değerlendirmesinde “(...) yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi olsun, kamu kurumları üzerindeki etkin denetim yetkisi olsun, bütçesel kaynakların kaybı olsun tüm bu sonuçlar statü kaybının başında gelmektedir. Ancak tüm bu değişikliklere rağmen vatandaş nezdinde MİA algısındaki statü kaybı diğer aktörlere nazaran çok yavaş ilerlemektedir. Bunun sebebi olarak ben 150 yıllık yapısal alışkanlığı ve hala etkin bir şekilde devletin temsilcisi olarak ilçelerde kaymakamların görülmesini görüyorum. Diğer taraftan Türkiye gündeminin hızlı değişimi ve güvenlik, afet, sosyal yardımlar ve kayyumluk gibi konularda MİA’ya yüklenen hassas görevler, yitirildiğini düşündüğümüz statüyü her geçen gün tazeleyici etkiler olmaya devam ettiği kanaatini de oluşturuyor.” şeklindeki ifadelerle yer vermiştir. Dolayısıyla talep edilen yetkilerin arka planında daha çok kaybettiklerini düşündükleri güç, itibar ve statüyü geri kazanma arzusunun bulunduğu söylenilebilir.

2014 yılında yapılan ve 35 ilde görev yapan 848 mülki idare amiri ile gerçekleştirilen araştırmadan elde edilen sonuçlara göre katılımcıların meslek tercihinde etkili olan en önemli iki faktör mesleğin “yurtdışında bulunma imkanı sağlaması” ve “sosyal statüsü” dür. “Topluma hizmet sunma imkanı vermesi” ya da “kamu yönetiminde yer alma ideali” gibi faktörler diğer kişisel faktörlerden daha az dile getirilmiştir. Çalışmada elde edilen sonucun şaşırtıcı olmakla birlikte, çağın ruhuna uygun olduğu dile getirilmiş, içinde bulunduğumuz çağda kişilerin para, statü, tüketim vb. unsurlar üzerinden kendini gerçekleştirdiği ve farklılaşmaya çalıştığı

savunulmuştur (TİAV, 2014, s. 77).

Yukarıda yapılan değerlendirmeler sosyolojik kurumsalcılığın varsayımları ile paralellik göstermektedir. Sosyolojik kurumsalcılık; rasyonel tercih kurumsalcılığının bireylerin davranışlarının tamamen stratejik olduğu varsayımını ve bireysel davranış üzerinde kurumsal kuralların, yol- yöntemlerin ve normların etkisinin göz ardı edilmesini reddeder. İnsan davranışının stratejik bir diğer ifade ile amaca dönük olduğunu inkar etmemekle birlikte davranışlarının dünya görüşleri ile sınırlı olduğunu ve özellikle belirli kurumsal roller ile toplumsallaşmış bireylerin bu rolleri ile ilgili normları içselleştirdiğini, bu nedenle de bireylerin amaçlarını elde etmek için tanıdık davranış kalıpları ve rutinelere başvurduklarını savunur. Sosyolojik kurumsalcılara göre bireyler fayda maksimizasyonunu değil “doyum”u amaçlar (Hall ve Taylor, 1996, ss. 7-16). Araştırma kapsamında gerçekleştirilen görüşmelerde mülki idare amirlerine yöneltilen sorulara verdikleri cevaplarda da benzer durumla karşılaşmıştır. Kendisiyle görüşülen mülki idare amirlerinin tutum ve davranışları bir diğer ifade ile rol algıları üzerinde kişisel beklentilerinin ve yaşadıkları şahsi sorunların etkisi olmakla birlikte verilen cevaplarda “statü ve itibar” temelinde manevi doyum elde etme amacı da dikkat çekmektedir. Bu da mülki idare amirlerinin görevlerine yönelik rol algılarında “mesleğin statüsünün” önemini gözler önüne sermektedir.

Mülki idare sisteminde mülki amirlerin kararlarında mevzuat ile sınırlı olması dolayısıyla bireysel anlamda tamamen stratejik davrandıklarını söylemek çok doğru olmamakla birlikte, mülki idare sistemini dolaylı olarak etkileyen değişim sürecinde bu süreci mesleki menfaatleri temelinde algıladıkları söylenilebilir. Görüşmelerden elde edilen ve şu ana kadar değerlendirmeye tabi tutulan cevaplardaki vurgular; rasyonel tercih kurumsalcılığı ile benzer mantıksal temele sahip ve yeni kamu yönetimi anlayışını besleyen teorilerden olan kamu tercihi teorisinin de varsayımlarını akla getirmektedir. Kamu tercihi kuramcılarını kamu yönetiminin “kamu yararı” için çalışmadığını, rasyonel tercih kurumsalcılarının savundukları gibi siyasetçilerin ve bürokratların stratejik davrandıklarını öne sürmüşlerdir. Mülki idare amirleri gibi bürokratların prestij, statü, maaş vb. haklar elde edebilmek için kurum bütçelerini büyütmekten yana olduklarını dile getirmişlerdir (Belli, 2017, ss. 103-104). Bir diğer ifade ile Kamu Tercihi Kuramcılarını Max Weber’in bürokrasi anlayışının aksine gerçek hayatta bürokratların kendi menfaatlerini artırma amacı doğrultusunda bürokrasiyi çalıştırdıklarını; bürokratların rasyonel, fayda maksimize edici olduklarını iddia etmektedirler (Gökçe ve Kutlu, 2002, s. 72). Rasyonel tercih kurumsalcılığı

ile aynı mantıksal temele oturan Kamu Tercih teorisinin bürokratların kararlarında kamu yararından çok kendi beklenti ve çıkarlarını düşündüğü varsayımının mülki idare amirleri için geçerli olduğunu söylemek zordur. Nitekim mülki idare sistemi için; sosyolojik kurumsalcıların rasyonel tercih kurumsalcılarına yönelik yaptıkları en temel eleştiri olan “formel ya da informel kurumsal yapıların bireylerin eylemleri üzerindeki etkisinin göz ardı edilmesinin” mümkün olmadığını söylemek gerekir.

Mülki amirlerinin verdikleri cevaplarda “statü, itibar, güç” vurgusu yapmalarında kişilerin görevleri dolayısıyla sağlayacağı fayda maksimizasyonundan ziyade “meşruiyetlerinin devamını temin etme” arzusunun etkili olduğu söylenilebilir. Aynı zamanda bu durumda mülki idare sisteminin içsel kurumsal kültürünün (Kalkan, 2015, s. 567) etkisi olduğunu söylemek daha doğrudur. Cumhuriyet Dönemi’nde uzunca yıllar bürokrasi ve siyaset bütünleşmesi temelinde yetki, statü ve saygınlık yönünden altın çağını yaşayan ve bu kültürel kodların hakim olduğu bir sistemde görev yapan mülki idare amirlerinin yapılan görüşmelerde mesleklerinden duydukları memnuniyetsizliği dile getirirlerken her ne kadar şahsi sıkıntılara vurgu yapılırsa da bu durumun arka planında 1950’li yıllardan itibaren çok partili hayata geçişle değişen kültürel kodlar nedeniyle “statü, itibar, güç” açısından mesleki doyumunu sağlayamayan ya da beklentilerini karşılayamayan bireylerin olduğu da gözden kaçmamalıdır.

Araştırmaya katılan mülki idare amirlerinin MİA mesleğine yönelik algılarını analiz etmek amacıyla sorulan sorulara verdikleri cevapları; görev anlayışlarında sadece “mesleki ya da şahsi ilgi ve menfaatlerin” etkisi olduğu şeklinde değerlendirmek yerine mesleklerine yönelik algılarında son dönemde adanmışlık kültürünün ve aidiyet duygusunun etkilerinin azaldığı ve bireycilik temelli bir değişimin olduğu şeklinde değerlendirmek daha yerinde bir tespit olacaktır.

## **Sonuç**

Mülki idare amirliği; sahip olunan tarihsel miras, üstlenilen görevler ve hizmetler, toplum ve kamu bürokrasisi nezdindeki saygınlıkları, karşılaşılan mesleki ve şahsi zorluklar ile Türk yönetim yapısı içerisinde ayırıcı özelliklere sahip meslek gruplarından bir tanesidir. Türk kamu yönetiminde özellikle 1980’li yıllarla başlayan yerelleşme söylemlerinin 2000’li yıllarda somutlaşması ve yerel yönetim kanunlarında yapılan değişiklikler, aynı örgütsel alanda hizmet sunan mülki idare amirleri açısından görev ve rol tanımlarının değişmesi sonucunu doğurmuştur. Bu da mülki idare amirlerinin mesleki rol algılarındaki değişim anlamına

gelmektedir.

*Özellikle 6360 sayılı kanun sonrasında il mülki sınırında büyükşehir belediyesi uygulamasına geçilmesi, il özel idarelerinin otuz büyükşehirde kapatılması, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri'nin tüzel kişiliklerinin sona ermesi gibi gelişmelerle birlikte geleceğine dair tartışmalı söylemlerin alevlendiği mülki idare amirliği mesleğinin kendilerini topluma anlatma ve meşruluğunu sağlama ya da devam ettirme gerekliliği her zamankinden daha fazla önem arz etmektedir.* Bu gereklilik doğrultusunda mülki idare amirlerinden beklenen davranış, kurumlarının ve mesleklerinin meşruiyetini korumak adına şahsi ilgi ve menfaatlerini dışlayan bir rol algısına sahip olarak değişen koşullara ayak uydurmalarıdır.

Sosyolojik kurumsalcılığın özünü oluşturan kavramlardan biri olan meşruiyet kavramı özellikle mülki idare amirleri gibi belirli kurumsal roller ile toplumsallaşmış bireyler için bir zorunluluktur. Rasyonel tercih kurumsalcılarının mesleki ve şahsi çıkarlarını öne çıkaran aktör anlayışının aksine sosyolojik kurumsalcılık menfaatlerini dizginleyebilmiş, mesleki doyumuna odaklanmış bir rol algısına sahip aktörün değişen koşullara direnmek yerine uyarlanacağını, kendilerinin ve kurumlarının devamını temin edebileceklerini varsayar. Bu çerçevede çalışmada yaşanan değişim sürecinde mülki idare amirlerinin mesleki rol algılarının sosyolojik kurumsalcılık çerçevesinde analiz edilmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle kurumsal kuramın doğuşuna ve yeni kurumsal kuramın bir alt dalı olan sosyolojik kurumsalcılığın temel öngörülerine değinilmiş, daha sonra ise mülki idare amirlerinin rol algılarının oluşum sürecine yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise ilgili amaç doğrultusunda 20 mülki idare amiri ile gerçekleştirilen görüşmelerden elde edilen nitel veriler derlenmiştir. Görüşmelerden sağlanan bilgiler doğrultusunda mülki idare amirlerinin mesleki rol algılarında son dönemde adanmışlık kültürünün ve aidiyet duygusunun etkilerinin azaldığı tespiti yapılmıştır. Nitekim mülki idare amirlerinin verdikleri cevaplarda mesleklerine “kişinin kendisiyle alakalı sonuçlar üreten özellikleri temelinde” yaklaştıkları dikkat çekmiştir. Mülki idare amirlerinin önemli bir bölümünün çocuğunun mülki amir olmasını istemeyeceğini ve bunun nedeni olarak ise “aşırı sorumluluk olmasına rağmen buna paralel gelire sahip olunmaması, mesleğin düzenli bir hayat sunmaması, hiyerarşik yapının varlığı, sürekli yer değiştirme nedeniyle stresli bir iş olması” gibi özellikleri dile getirmelerini mesleki rol algılarında bireyselliğin öne çıkması şeklinde değerlendirmek mümkündür. Ancak mülki amirlerin kararlarında mevzuat ile sınırlı olması dolayısıyla bireysel anlamda tamamen stratejik davrandıklarını

söylemek çok doğru olmayacaktır. Çalışma kapsamında kendilerine yöneltilen sorulara verdikleri cevaplarda her ne kadar şahsi sıkıntılara vurgu yapılsa da bu durumun arka planında 1950’li yıllardan itibaren çok partili hayata geçişle değişen kültürel kodlar nedeniyle “statü, itibar, güç” açısından mesleki doyumunu sağlayamayan ya da beklentilerini karşılayamayan bireylerin olduğu da gözden kaçmamalıdır. Nitekim çalışmada katılımcıların çoğunun son dönemde farklı sebeplerle de olsa mesleğin statü kaybı yaşadığını ifade ettiği görülmektedir. Dolayısıyla mülki idare amirlerinin mesleki rol algılarında bireyselliğin öne çıkması, mesleklerinin statü kaybı yaşadığı yönündeki algılarının ve bu anlamda mesleki doyumunu sağlayamayan mülki idare amirlerinin varlığı ile birlikte değerlendirilmesi gereken bir sonuçtur.

### Kaynakça / References

Belli, A. (2017). Yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında yerinden yönetimin ve yerel yönetimlerin değerlendirilmesi. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 9(16), 101-118.

Burrell, G. and Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis*. London: Heinemann Educational Books.

Canbolat, E. Ö. ve Çeliksoy, E. (2018). Kurumsal kuramın varsayımlarına kamu kesiminde uyum bağlamında bir eleştiri: Türkiye’de Sağlık Kurumları Örneği. *Sayıştay Dergisi*, (109), 137-160.

Çakar, M. ve Danışman, A. (2012). Kurumsal kuram. H. C. Sözen ve H. N. Basım (Der.), *Örgüt Kuramları kitabı içinde*. İstanbul: Beta Yayınevi.

Çapar, S. ve Yıldırım, Ş. (2016). 21. yüzyılda mülki idare amirlerinin mülki idare algısı. *International Journal of Human Science*, 13(1), 2385-2397.

DiMaggio, J. P. and Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. Powell and P. J. DiMaggio (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 1-38). Chicago: University of Chicago Press.

Eke, A. E. ve Aksoy, Ş. (1976). Mülki amirlerin rol anlayışları açısından mülki amirlik sisteminin işlev ve sorunları. K. Fişek (Ed.). *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği-Sistem ve Sorunlar kitabı içinde* (s. 93-117). Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.

Ergül, O. (2007). *Yeni kurumsalcı yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve demokrasi*. Ankara: Adalet Yayınevi.

Gökçe, O. ve Kutlu, Ö. (2002). Amerikan ‘hükümetin yeniden keşfi’ (‘reinventing government’) reformu üzerine genel bir değerlendirme. *Selçuk Üniversitesi*



*İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3, 63-91.

Gürol, Y. (2005). *Örgüt teorisi olarak kurumsallaşma*. Kırklareli: Beta Yayınevi.

Hall, A. P. and Taylor, C. R. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper*, 96(6), 3-32.

Kalkan, B. (2015). Yeni Kurumsal Siyaset. *Gaziantep University Journal of Social Science*, 14(3), 559-583.

Özen, Ş. (2013). Yeni kurumsal kuram. D. Taşçı ve E. Erdemir (Ed.) *Örgüt Kuramı kitabı* içinde. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.

Özen, Ş. (2015). Yeni kurumsal kuram: örgütleri çözümlenmede yeni ufuklar ve yeni sorunlar. A. S. Sargut ve Ş. Özen (Der) *Örgüt Kuramları kitabı* içinde (s. 237-330). Ankara: İmge Kitabevi.

Payaslıoğlu, A. (1966). *Merkezi idarenin taşra teşkilatı üzerine bir inceleme*. Ankara: TODAİE-DPT Ortak Yayını.

Sargut, S. ve Özen, Ş. (2015). Örgüt kuramlarına genel bakış: karşılaştırmalı bir çözümlenme. A. S. Sargut ve Ş. Özen (Der.) *Örgüt Kuramları kitabı* içinde (s. 11-34). Ankara: İmge Kitabevi.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. London: Sage Publications.

Sığırı, Ü. (2012). Örgüt araştırmaları alanının doğuşu ve gelişimi. C. Sözen ve N. Basım (Der.) *Örgüt Kuramları kitabı* içinde (s. 35-53). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Suchman, C. M. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

Taşçı, D. (2013). Örgüt kuramlarına giriş. D. Taşçı ve E. Erdemir (Ed.) *Örgüt Kuramı kitabı* içinde (s. 3-29). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

Taşdan, Nevzat ve Gül, Hüseyin (2013). *Kamu yönetiminde liderlik ve kaymakamlık*. Ankara: Detay Yayıncılık,

TİAV (Türk İdari Araştırmalar Vakfı). (2014). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı (Rapor IV: Mülki İdare Amirlerinin Algısı)*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

Uslu, A. (2014). *2000'li yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkileri*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta).