



T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ MERKEZİ BAŞKANLIĞI

HALKIN MÜLKİ İDAREYE YÖNELİK TUTUM ve BEKLENTİLERİ



Mülki İdare Araştırma Grubu

Cahit EMRE, Tayfur ÖZSEN
Metin ÖZÜGÜRLÜ, Koray KARASU



İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
STRATEJİ MERKEZİ BAŞKANLIĞI

ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ

HALKIN MÜLKİ İDAREYE YÖNELİK TUTUM VE BEKLENTİLERİ

ANKARA
ARALIK 2003

STRATEJİ MERKEZİ BAŞKANLIĞI

Yayın No:1

e-posta: strateji@icisleri.gov.tr

Tel: (0312) 419 89 83-85

Faks: (0312) 419 89 86

© İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, STRATEJİ MERKEZİ BAŞKANLIĞI

ISBN: 975-585-380-4

DEVİRAN MATBAACILIK YAY. SAN. LTD. ŐTİ

TEL: (0312) 229 36 62

FAKS: (0312) 230 31 41

İKİNCİ BÖLÜM

HALKIN MÜLKİ İDAREYE BAKIŞI

Koray Karasu*

Halkın mülki idareye bakışının ele alınacağı bu bölümde öncelikli amacımız, *yurttaşların mülki idare sistemine ve mülki idare amirlerine yönelik düşünce ve beklentilerini* anlamaya çalışmaktır. Bu nedenle mülki idare sistemi ile ilgili tartışmalara ayrıntılı biçimde değinilmeyecektir.¹ Konular, *Mülki İdare Araştırması*'nda (MİAR) mülki idare amirlerinin ortaya koyduğu düşünceler ile karşılaştırılarak ele alınacaktır. Bu yapılırken anket verileri yanında yurttaşların mülakatlarda dile getirdikleri düşüncelerine, özellikle de kendi tümceleri kullanılarak, yer verilecektir.²

“Halkın Mülki İdareye Bakışı” adlı bu bölüm beş başlık altında kurgulanmıştır. “*Mülki İdare Amiri Algısı ve Mülki İdare İle Kurulan İlişki*” başlığında, yurttaşların nasıl bir mülki idare amiri görmek istediklerine, kendi tanımladıkları “ideal mülki idare amiri”ne uygunluk açısından yörelerinde görev yapan mülki idare amirlerini nasıl değerlendirdiklerine yer verilmiştir. Yine bu başlık altında, yurttaşların, mülki idare ve mülki idare amirleri ile kurdukları ilişkiye yönelik değerlendirmeleri ele alınmıştır.

“*Mülki İdare Amirlerinin Statüsü ve Statü Kaybı Algısı*” başlığında kaymakamlık ve valililiğin yasal statüsüne kısaca değinilmiş, yurttaşların, mülki idare amirlerinin gücü ve statüsüne yönelik değerlendirmelerine yer verilmiş, mülki idare amirleri hakkındaki statü ve güç kaybı algısı araştırılmıştır. İzleyen alt başlıkta mülki idare amirlerinin ve yurttaşların ortaya

* Araştırma Görevlisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

¹ Mülki idare sistemi, 2002 yılında tamamlanan ve yayımlanan *Mülki İdare Araştırması*'nda (MİAR) ve *Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları*'nda ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır. Bkz. Cahit Emre (ed.) *İyi Yönetim Arayışında Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: TİAV Yayını, 2002) ve *Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2002).

² *Giriş Bölümü*'nde değinildiği gibi *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri Araştırması*'nda (Bundan sonra Halk Araştırması olarak anılacaktır.) anket yanında mülakat uygulaması da yapılmıştır. Mülakat formu, anket formuna koşut olarak hazırlanmıştır. Anket uygulamasının yapıldığı bölgelerde, yarıyapılandırılmış mülakat tekniği ile niteliksel verilerin derlenmesi yoluna da gidilmiş, bu çerçevede, bölgedeki kanaat önderleri, sivil toplum ve meslek kuruluşlarının yöneticileri, oda temsilcileri ve çeşitli kademelerden yerel yöneticilerle toplam 160 derinlemesine mülakat yapılmıştır.

koydukları düşüncelerden hareketle statü kaybı algısının gerisinde yatan nedenler analiz edilmeye çalışılmıştır.

“*Mülki İdare Amirlerinin Göreve Gelme Biçimi*” başlığında, son dönemlerde akademisyenler ve uygulamacılar tarafından sıkça gündeme getirilen “mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesi” önerisine yönelik değerlendirmelere yer verilmiştir.

“*Taşrada Aktör Tercih*” başlığında, taşrada hizmet veren mülki idare ve yerel yönetimler ile ilgili düşünce ve beklentiler incelenmiştir. Yurttaşların, yatırımların belirlenmesi ve hizmetlerin sunulmasındaki “yöresel” ya da “merkezi” inisiyatif tercihleri ve son dönemlerde bazı kesimler tarafından sıkça dile getirilen “*mülki idarenin kaldırılıp, işlevlerin yerel yönetimlere devredilmesi*” önerisi hakkındaki düşünceleri ele alınmıştır.

“*Öne Çıkan Sorumluluk Alanlarında Mülki İdare Amirlerinin Rolü*” başlığında yurttaşların yönetime katılmalarını sağlama, yolsuzlukla mücadele ve insan haklarının korunması gibi son dönemlerde öne çıkan sorumluluk alanlarında mülki idare amirlerinin rolüne ve yurttaşların bu konulardaki değerlendirmelerine yer verilmiştir.

2.1. MÜLKİ İDARE AMİRİ ALGISI ve MÜLKİ İDARE İLE KURULAN İLİŞKİ

2.1.1. Nasıl Bir Mülki İdare Amiri? Beklentiler - Değerlendirmeler

Bir “mülki idare amiri” tanımı yapılmak istenirse hangi özellikleri öne çıkarılır? Mülki idare amiri hangi özelliklere sahip bir kişi olmalıdır? Mülki idare amirliğini, diğer mesleklerden farklı kılan özellikler nelerdir?

Mülki idare amiri birçok şekilde tanımlanmakta ve her tanımda farklı özellikler ön plana çıkartılmaktadır. Örneğin, “*merkezi yönetimin taşraya uzanan en uç noktası ve halkla en yakından ilişkili görevlisi ...gününün en büyük bölümü halkla yüz yüze ilişkide geç(e)n*” kişi³ biçimindeki tanımda bu mesleğin “halkla olan ilişkisi” vurgulanmaktadır.

Mülki idare amirleri ve yurttaşlar “ideal mülki idare amiri” tanımını hangi özellikleri öne çıkararak yapmakta, diğer bir deyişle kişisel ve mesleki beceri ve nitelikler açısından nasıl bir

³ Metin Kazancı, “Halkın Beklentileri Açısından Mülki İdare Amirliğinin İşlevleri” Kurthan Fişek (ed.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği- Sistem ve Sorunlar* (Ankara: Türk İdareciler Derneği, 1976), s.132.

mülki idare amiri görmek istediklerini ortaya koymaktadırlar? Bu bölümde, MİAR’da ve Halk Araştırması’nda yapılan “*ideal mülki idare amiri*” tanımı ve mülki idare amirlerine yönelik değerlendirmeler karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

Yurttaşların ve mülki idare amirlerinin “*ideal mülki idare amiri*” tanımında öne çıkan özelliklerin hemen hemen aynı olduğu görülmektedir. Her iki küme de ilk iki sırada “*yansız, dürüst ve adil olma*”, “*halkla iç içe olma*”; üçüncü ve dördüncü sırada ise “*girişimci, yatırımcı olma*” ve “*iyi yöneticilik*” özelliklerine yer vermiştir.⁴ Mülki idare amirleri, yurttaşlara göre “*iyi yöneticilik*” özelliğini “*yatırımcılık*” özelliğine göre biraz daha öne çıkarmışlardır (Çizelge II.1).

Çizelge II.1: “Size göre vali ve kaymakamda bulunması gereken özellikler nelerdir?”
(Çoklu Yanıt Çözümlemesi⁵)

HALK ARAŞTIRMASI				MİAR			
Özellik	Sayı	Yanıt %	Yanıtlayıcı%	Özellik	Sayı	Yanıt%	Yanıtlayıcı%
Yansız, dürüst, adil	1263	31,8	81,7	Yansız, Dürüst	836	24,0	77,1
Halkla iç içe	1019	25,7	66,0	Halka Yakınlık	776	22,3	71,6
Girişimci, yatırımcı	612	15,4	39,6	İyi yöneticilik	614	17,7	56,6
İyi yönetici	587	14,8	38,0	Yatırımcılık	537	15,4	49,5
İ. Haklarına saygılı	222	5,6	14,4	Kişisel özellik	395	11,4	36,4
Düzen sağlayıcı, otoriter	140	3,5	9,1	Otoriter, Babacan	203	5,8	18,7
İdeolojik özellik	124	3,1	8,0	İdeolojik	87	2,5	8,0
Toplam	3967	100,0	256,8	İ. Hak. Saygı	30	0,9	2,8
				Toplam	3478	100,0	320,8
41 geçersiz; 1.545 geçerli				1.084 geçerli; 56 geçersiz			

İki araştırmadaki sonuçlar karşılaştırıldığında, hizmeti sunan ile hizmetten yararlananların aynı özellikleri öne çıkarmış olmaları önemlidir. Benimsenen bu ortak tanıma göre bir mülki idare amirinin öncelikle sahip olması gereken özellikler; *yansızlık, dürüstlük, adillik, halkla iç içe olmak ve sıcak ilişkiler kurmaktır*. Dikkati çeken bir nokta, her iki küme için de meslek üyelerinin yerine getirdiği işlevi tanımlayan “*yöneticilik ya da girişimcilik*” özelliklerine sahip olmak, iyi bir mülki idare amiri olmak için yeterli değildir. Hem yurttaşlar hem de mülki idare amirleri tarafından *dürüst olma, samimi, sıcak ilişki kurabilme* gibi “*kişilik*” özelliklerinin ilk iki sırada belirtilmesi, bu özelliklere sahip olmanın, bu mesleğin *olmazsa olmaz* koşulu olarak görüldüğünü göstermektedir. Dikkati çeken bir başka nokta, her iki küme karşılaştırıldığında *insan haklarına, çevreye ve sanata duyarlı olma* özellikleri yurttaşlar tarafından; *düzen*

⁴ Yurttaşların bu özelliklere ilişkin olarak mülakatlarda dile getirdikleri beklentiler: “*herkesle bire bir konuşmalı*”, “*normal vatandaş gibi aramızda gezmeli*” “*süreklili iş adamlarıyla lokallerde eğlencelerde gezmemelidir*”, “*kasılmamalı*” (halkla kurduğu yakın ilişki); “*devlet adamlığı vasfı olmalı*”, “*beyefendi, centilmen, kibar, tatlı otoriter olmalı*” (kişisel özellikler); “*kararsız olmamalı, aldığı kararların arkasında olmalı, kanunları eksiksiz uygulamalı, dirayetli olmalı*” (iyi yöneticilik).

⁵ Bir soruya birden çok yanıt verilmesi durumunda bütün yanıtların birlikte değerlendirilmesine olanak veren çoklu yanıt çözümlemesi bu araştırmada sıkça kullanılmıştır. Çoklu yanıt çözümlemesinde iki yüzde sütunu bulunmaktadır. Yanıt %’si toplam yanıtlar içinde ilgili seçeneğin oranını gösterirken, yanıtlayıcı %’si yanıtlayanlar içinde ne kadarının o seçeneği işaretlediğini gösterir. Bir yanıtlayıcı birden çok seçeneği işaretleyebildiği için yanıtlayan %’sinin toplamı 100’den çok olmaktadır.

sağlayıcı, otoriter olma özellikleri ise mülki idare amirleri tarafından daha ön plana çıkarılmıştır.

Yukarıda belirtilen “olması gereken” özelliklere uygunluk açısından mülki idare amirleri nasıl değerlendirilmektedir?

MİAR’da, “*karar verme*”, “*sorun çözme*”, “*girişimcilik*”, “*inisiyatif kullanma*” ve “*entelektüel kapasite*” gibi beceri ve nitelikler açısından valilerin kaymakamlar, kaymakamların da valiler hakkında yapmış oldukları değerlendirmelerde, bütün beceri ve nitelikler açısından genelde valilerin, kaymakamları daha yetersiz buldukları görülmektedir. Oranları farklı olsa da, eğilimlerin büyük ölçüde koşutluk göstermesi nedeniyle bu meslek üyelerinin ‘*ortak bir mülki idare amiri algısı*’ içinde oldukları söylenebilir. Bu ortak algıya göre mülki idare amirleri, yüksek kavrama becerisine ve iyi derecede mesleki bilgiye sahip, buna karşılık girişimci nitelikleri görece zayıf, inisiyatif kullanma ve entelektüel kapasite açılarından yetersizdir (Çizelge II.2).

Çizelge II.2: Beceri ve Nitelikleri Yeterli Bulma Oranları Açısından Mülki İdare Amirlerinin Kendi Meslek Üyeleri Hakkındaki Değerlendirmeleri (MİAR) – Özet Çizelge⁶

Beceri ve Nitelik	Valilerin Kaymakamları Değerlendirmesi		Kaymakamların Valileri Değerlendirmesi	
	Sayı	%	Sayı	%
Kavrama Becerisi	43	78,1	726	80,8
Mesleki Bilgi	38	69,0	644	71,8
İnsan İlişkileri Becerisi	33	58,9	543	60,4
Karar Verme Becerisi	29	52,7	592	65,7
Önderlik	25	44,6	447	49,8
Sorun Çözme Becerisi	25	44,6	484	53,9
Girişimcilik	23	42,5	468	52,4
İnisiyatif Kullanma	20	35,7	453	50,2
Entelektüel Kapasite	18	32,7	414	46,2

Halk Araştırması anketinde yurttaşlardan, yörelerinde o güne kadar görev yapmış kaymakam ve valileri belirli özellikler açısından, “iyi, orta, kötü” biçiminde değerlendirmeleri istenmiştir. Yanıtların kaymakam ve valiler açısından farklılaştığı; genelde valilerin, kaymakamlara göre daha yüksek oranda “iyi” biçiminde değerlendirildiği görülmüştür. Soruda yer verilen özellikler açısından yurttaşların mülki idare amirlerini değerlendirmelerinde “iyi” oranlarının düşük olması dikkat çekicidir. En yüksek oranda “iyi” değerlendirmesi her iki küme açısından da “*tarafsızlık*” için yapılmıştır. Yurttaşlar tarafından her iki küme de yaklaşık %80 oranında iyi ve orta düzeyde ‘*tarafsız*’ olarak değerlendirilmiştir (Çizelge II.3).

⁶ Çizelge’de sadece “yeterli” sütunundaki oranlar verilmiştir. K. Karasu, “Mülki İdare Amirliği Mesleği,” C. Emre (ed.) anılan *İyi Yönetim Arayışında...*, s. 180.

Dikkat çeken bir diğer önemli nokta, yurttaşların yarıya yakınının (%45,6) kaymakamları “halkın arasına karışma” özelliği açısından “kötü” olarak nitelendirmiş olmasıdır. Oysa değindiğimiz gibi mülki idare amirlerinin “ideal mülki idare amiri” tanımlamasında “halka yakınlık” ikinci sırada yer alan bir özelliktir (Çizelge II.3). Yurttaşlara göre kaymakamlar kendi benimsedikleri tanıma uygun davranmamaktadırlar. Valiler, kaymakamlara göre *halka daha yakın* olarak nitelendirilmişlerdir. Mülakatlarda, özellikle “halkla iç içe olma”nın mülki idare amirlerine yönelik en önemli beklenti olarak dile getirildiğini belirtmeliyiz. Yurttaşlar “kaymakam, vali bizimle ilgilensin, aramıza karışsın, koltuğunu gözünde büyütmesin” gibi ifadelerle makamından çıkmayan, halk için çalışsa da halka tepeden bakan mülki idare amiri istemediklerini dile getirmişlerdir.

Çizelge II.3: Yurttaşların Vali ve Kaymakamlar Hakkındaki Değerlendirmeleri
Özet Çizelge (Geçerli %)

Özellik	İyi		Orta		Kötü	
	Kaymakam	Vali	Kaymakam	Vali	Kaymakam	Vali
Tarafsızlık	41,2	47,4	40,4	31,9	18,5	20,7
Halkın Arasına Karışma	25,3	46,3	29,2	24,2	45,6	29,5

Yurttaşların mülki idare amirlerinin niteliklerine yönelik bir başka değerlendirmesi “güven notu” ile ilgilidir. Burada, yurttaşların ankette yer verilen 42 kuruma/yöneticiye 10 üzerinden bir not vererek yaptıkları “güven notu” değerlendirmesini⁷ mülki idare amirleri açısından büyüteç altına alacağız. Mülki idare amirlerinin yurttaşlardan aldığı “güven notu” dağılımı Çizelge II.4’te ayrıntılı biçimde verilmiştir.

Çizelge II.4: Yurttaşların Vali ve Kaymakamlara Yönelik
Güven Notu Değerlendirmesi (10 Üzerinden)

	VALİ				KAYMAKAM			
	Not	Sayı	%	Geçerli %	Not	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	0	85	5,4	8,1	0	68	4,3	5,0
	1	33	2,1	3,1	1	47	3,0	3,4
	2	47	3,0	4,5	2	46	2,9	3,4
	3	43	2,7	4,1	3	53	3,3	3,9
	4	44	2,8	4,2	4	57	3,6	4,2
	5	162	10,2	15,4	5	260	16,4	19,0
	6	67	4,2	6,4	6	100	6,3	7,3
	7	102	6,4	9,7	7	125	7,9	9,2
	8	138	8,7	13,1	8	176	11,1	12,9
	9	61	3,8	5,8	9	76	4,8	5,6
10	273	17,2	25,9	10	357	22,5	26,2	
Toplam	1055	66,5	100,0	Toplam	1365	86,1	100,0	
Geçersiz	531	33,5		Geçersiz	221	13,9		
Toplam	1586	100,0		Toplam	1586	100,0		

⁷ Bütün kurum ve yöneticilere yönelik notlama için bkz. Birinci Bölüm’de yer alan Çizelge I.18.

Notlamayı 0,1,2 *çok kötü*; 3, 4 *kötü*; 5, 6 *orta*; 7, 8 *iyi*; 9, 10 *çok iyi* biçiminde yeniden yaptığımızdaki dağılım Çizelge II.4a’da verilmiştir.

Çizelge II.4a: Yurttaşların Vali ve Kaymakamlara Yönelik Güven Notu Değerlendirmesi – Özet Çizelge (Geçerli %)

	VALİ		KAYMAKAM	
	Sayı	%	Sayı	%
Çok kötü	165	15,7	161	11,8
Kötü	87	8,3	110	8,1
Orta	229	21,7	360	26,3
İyi	240	22,7	301	22,1
Çok iyi	334	31,6	433	31,7

Yurttaşların yarısından fazlasının mülki idare amirlerini güven açısından ‘çok iyi’ ve ‘iyi’ olarak değerlendirmesi olumlu bir sonuç ise de, 42 kurumun/yöneticinin yer aldığı notlamada, kaymakamların 10 üzerinden ortalama 6,6 ile 9. sırada; valilerin ise 6,4 ile 12. sırada yer alması, mülki idare amirliği gibi köklü, saygınlığı yüksek bir meslek açısından elbette düşündürücü bir sonuçtur.⁸

Notlamanın yerleşim yerine göre çok farklılaşmadığı, buna karşılık bölgelere göre farklılaştığını görmekteyiz. Bölgeler açısından bakıldığında, kaymakamın Marmara’da 8,3 ve Doğu Anadolu’da 7,2 ile ortalamanın üzerinde; buna karşılık Karadeniz’de 6,1 ile ortalamanın altında olduğu görülmektedir. Vali ise Marmara’da ortalamanın üzerinde (8,2), buna karşılık Akdeniz (5,7) ve Doğu Anadolu’da (5,6) ortalamanın altındadır (Çizelge II.5).

Çizelge II.5: Bölge ve Yerleşim Yeri Göre Halkın MİA’ne Güven Notu Ortalamaları (10 üzerinden)

	Genel Ort.	Yerleşim		Coğrafi Bölgeler						
		İlçe merkezi	Kırsal	Marmara	Ege	Akdeniz	İç Anadolu	Doğu	Güneydoğu	Karadeniz
Kaymakam	6,6	6,5	6,6	8,3	6,3	6,5	6,3	7,2	6,7	6,1
Vali	6,4	6,5	6,2	8,2	6,2	5,7	6,6	5,6	6,2	6,6

Mülki idare amirliği, kurumsal niteliğinin yanı sıra -hatta kimi zaman daha çok- kişisel özelliklerin ön plana çıktığı; bu nedenle de meslek üyeleri olarak bizzat kaymakam ve valilerin yurttaşlarda iz bıraktığı bir meslek dalıdır. A. Ceylan, mesleğin bu özelliğini 1970’lerde şu sözlerle ifade etmektedir: “Bugün Anadolu’nun hangi ilçe veya köyüne gidilirse gidilsin halkın büyük çoğunluğu herhalde, üç dört kaymakamın ismini vererek, gördüğü hizmetleri, yarattıkları

⁸ Halkın 42 devlet kurumu/yöneticisine yönelik toplam güven ortalaması 10 üzerinden 5.7’dir. Mülki idare açısından bakıldığında kaymakam 6.6, vali ise 6.4’tür. Güven değerlendirmesinde ilk iki sırada 8.4 ile “Cumhurbaşkanı” ve 8.1 ile “öğretmenler” yer almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. 1.2.4 no’lu başlık.

eşitlik, adalet ortamını büyük bir hasret, saygınlıkla anlatacaktır.”⁹ Hizmetleriyle, kişilikleriyle toplumda ve meslek üyelerinde izler bırakan birçok mülki idare amirinin, meslek üyelerince hazırlanan çok sayıda makale ve kitaba konu olması da mesleğin bu ayırıcı özelliğini ortaya koymaktadır.¹⁰ Bu çalışmalar, devlet yönetimi, devlet yöneticiliği açısından deneyimlerin gelecek kuşaklara aktarılması, ülkenin yönetim tarihi bakımından birer kayıt niteliğini taşıması ve meslek üyelerinin toplumsallaşmasında her biri birer örnek oluşturması bakımından önemlidir.

Halk Araştırmasında mülakat yapılan kişilere, yörelerinde iz bırakmış, hafızalarda yer etmiş mülki idare amirlerinin olup olmadığı; varsa kimler olduğu, bu kişilerin kişisel özelliklerinin, öne çıkan hizmetlerinin neler olduğu ve halkla ilişkilerinin nasıl olduğu sorulmuştur. Bu soruya genellikle olumlu yanıt verilmiş, çok sayıda mülki idare amiri ismi sayılmıştır. Mülakatların toplumun her kesiminden kişi ve kurum temsilcileri ile yapıldığı düşünülürse, bir yörede yurttaşların çoğunluğu tarafından dile getirilen mülki idare amirlerinin özelliklerinin aslında ideal tip mülki idare amiri beklentisini tanımladığı da söylenebilir. Bazı merkezlerde, bazı isimlerin, mülakat yapılan hemen hemen herkes tarafından “iz bırakmış” olarak dile getirilmesi de ideal mülki idare amiri profilinin somutlaştırılması açısından ayrıca önemlidir. Bununla birlikte, önemli sayılabilecek oranda kişinin (bu oran bazı merkezlerde mülakat yapılan kişilerin yarısından fazlasını (%60) oluşturmaktadır), “*yöremizde iz bırakmış, hafızalarda yer etmiş mülki idare amiri yok*” yanıtını vermiş olması da dikkat çekicidir. Bu yanıt ve yurttaşların dile getirdikleri, “*artık hizmet aşkıyla gelmiyorlar; kendilerini devlet adamı değil, kurum yöneticisi olarak görüyorlar, o zaman da herhangi bir idareciden farkları kalmıyor; mesleğe adanmışlık kalmadı*” biçimindeki yargılar, mülki idare amirliği mesleği açısından alışlagelen değerlendirmeler değildir.

Mülakat yapılan birçok merkezde, yörelerinde başarılı hizmetleri ile iz bırakan mülki idare amirlerinin çoğunun, 1960 ve 1980 sonrasında hem belediye başkanlığını hem de kaymakamlığı yürüten kişiler olması dikkat çekicidir. Bu dönemlerde her iki görevi birlikte yapan mülki idare amirlerinin başarılı çalışmaları örnek gösterilerek, taşrada mülki idare ve yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin birleştirilerek tek bir kuruma indirgenmesi yönünde çok fazla öneri getirilmiştir. Bu önerilerin gerisinde, kurumsal bir bütünleşme beklentisinden çok, kaynak ve yetkiye sahip bir taşra yönetiminin sunacağı başarılı hizmet beklentisinin olduğunu belirtmemiz gerekir.

⁹ Aydemir Ceylan, “Kaymakamlığın Yeni Boyutları,” *Amme İdaresi Dergisi* (C. 10, S. 1, 1977), s. 37-38.

¹⁰ Mehmet Aldan’ın hazırlamış olduğu iki ciltlik *İz Bırakan Mülki İdare Amirleri*; Kamil Erdeha’nın *Milli Mücadelede Vilayetler ve Valiler*; Hayri Orhun (ve diğerleri) tarafından hazırlanan *Meşhur Valiler* bunlardan bazılarıdır.

Mülki idare amiri profili ile ilgili diğer bir konu meslek üyelerinin cinsiyetidir. Bilindiği üzere 1991’de yapılan düzenlemeye kadar mülki idare amiri denilince sadece erkekler akla gelmekte idi. 1991’de ilk kadın valinin atanması ve kadınların kaymakamlık mesleğine alınmaya başlaması sonrasında, gerek meslek üyelerinin gerek yurttaşların düşüncelerindeki “mülki idare amiri profili”nde bir değişme yaşandığı söylenebilir. Mülki idare amirlerinin %53’ü “*kaymakamlığın kadınlara açılmış olmasını*”,¹¹ yurttaşların %68.9’u “*kadınların kaymakam olmasını*” olumlu olarak değerlendirmiştir (Çizelge II.6). Mülki idare amirleri, halka göre daha tutucu bir tutum sergilemişlerdir. Fakat bugüne değin ikinci bir kadın vali atanmamış ve kadın kaymakamların sayısının 20’lerde kalmış olması nedeniyle mülki idare amirliğinin *erkek egemen bir meslek* olduğu yönündeki yargıların büyük ölçüde değişmesi için bir ortamın oluştuğu henüz söylenemez.

Çizelge II.6: “*Kadınların kaymakam olmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?*”

	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli Olumlu	1091	68,8	68,9
Olumsuz	388	24,5	24,5
Fikrim yok	105	6,6	6,6
Toplam	1584	99,9	100,0
Geçersiz yanıt yok	2	,1	
Toplam	1586	100,0	

2.1.2. Yurttaş – Mülki İdare Amiri İlişkisi

Mülki idare amirliği, taşrada yurttaşa doğrudan hizmet sunulan, dolayısıyla da hizmetten yararlananlarla bire bir ilişki kurulan bir meslektir. Bu nedenle hizmeti sunan ve hizmetten yararlanan arasındaki ilişki diğer meslek dallarına göre çok daha ön plandadır. Yurttaş ile mülki idare amiri arasındaki ilişkinin niteliği hakkında yurttaşların değerlendirmelerine geçmeden önce mülki idare amirlerinin MİAR’da, “*Yurttaşların istek ve şikayetlerini hangi yollardan öğreniyorsunuz?*” sorusuna verdikleri yanıtlara göz atmakta yarar vardır. Bu soruya, mülki idare amirlerinin büyük bir çoğunluğu (%73,9) “*mektup aracılığıyla*” yanıtını vermiştir. Yurttaşların istek ve şikayetlerini “yüz yüze” görüşerek öğrendiklerini belirten mülki idare amirlerinin oranı %16,0’dır.¹²

Mülki idare amirlerinin bu yanıtı yurttaşların yanıtları ile örtüşmektedir. Yurttaşların mülki idare amirleri ile görüşme sıklığını belirlemeye yönelik olarak ankette, “*bugüne değin görev yapmış olan kaymakam ya da valilerle bizzat görüşüp görüşmedikleri*” sorulmuştur. Yanıt veren

¹¹ C. Emre, “Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Adaylık Eğitimi,” C. Emre (ed.) anılan *İyi Yönetim Arayışında...*, s. 87.

¹² C. Emre, “Mülki Yönetim Sisteminde İlişkiler ve Sorunlar,” C. Emre (ed.) anılan *İyi Yönetim Arayışında...*, s. 271.

yurttaşların %23,6’sı kaymakamlarla, %7,6’sı da valilerle görüştiklerini belirtmişlerdir (Çizelge II.7).

Çizelge II.7: Mülki İdare Amirleri ile Görüştünüz mü?

		Kaymakam			Vali		
		Sayı	%	Geçerli %	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Evet	370	23,3	23,6	118	7,4	7,6
	Hayır	1195	75,3	76,4	1444	91,0	92,4
	Toplam	1565	98,7	100,0	1562	98,5	100,0
Geçersiz		21	1,3		24	1,5	
Toplam		1586	100,0		1586	100,0	

Mülki idare amirleri ile görüşen yurttaşların yaklaşık üçte ikisi bu görüşmeyi mülki idare amirlerinin makamında, üçte biri ise mülki idare amirlerinin köy ya da mahallelerini ziyaretlerinde gerçekleştirdiklerini belirtmişlerdir (Çizelge II.8). Görüşmelerin çoğunlukla makamda gerçekleşmiş olması dikkat çekicidir.

Çizelge II.8: Mülki İdare Amirleri İle Nerede Görüştünüz?

		Kaymakam			Vali		
		Sayı	%	Geçerli %	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Köy/mahallede	95	6,0	26,0	32	2,0	27,1
	Makamında	255	16,1	69,7	77	4,9	65,3
	Başka	16	1,0	4,4	9	,6	7,6
Geçersiz		366	23,1	100,0	118	7,4	100,0
Toplam		1220	76,9		1468	92,6	
		1586	100,0		1586	100,0	

Yurttaşların “bizimle kahvede oturacak, sorunlarımızı dinleyecek, işimde çektiğim zorluğu yerinde göreceksin mülki idare amiri” istemleri ya da “buraya vali gelmeyeli o kadar süre oldu ki, odasından çıkmıyorlar ki” gibi yakınmaları düşünülürse, mülki idare amirlerinin halka olan yakınlığının yurttaşların beklediği düzeylerde olmadığı söylenebilir. Mülakatlarda iz bırakan mülki idare amirlerinden söz ederken sıkça dile getirilen “...kaymakamımız/valimiz sürekli buralara gelir, bizi dinlerdi” biçimindeki sözler de yurttaşların, mülki idare amirlerinin kendilerine daha fazla zaman ayırmaları beklentisinde olduklarını ve mülki idare amirlerini sadece makamlarında değil, bizzat kendi yaşadıkları, çalıştıkları yörelerde görmek istediklerini göstermektedir.

Ankette izleyen soruda yurttaşlara bu görüşmeyi neden yaptıkları sorulmuştur. Yurttaşların yaklaşık yarısı mülki idare amirleri ile “iş gereği”, “yöre sorunlarına çözüm bulma” ve “yöre ile ilgili düşüncelerini aktarma” amacı ile görüştiklerini belirtmişlerdir. “Ziyaret, hoş geldin demek için, bayramlaşmak için” görüşenlerin oranı vali için %17,5, kaymakam için %13,1’dir. Bu oranlar seremoninin mülki idare amirlerinin zamanının önemli bir bölümünü aldığını ortaya koymaktadır.

“Şahsi sorunlara çözüm” amacıyla görüşenlerin oranı vali için %15,0, kaymakam için %26,2’dir. “Şahsi sorunlara çözüm” amacıyla kaymakamla görüşenlerin oranının valiye göre çok daha fazla olduğu dikkati çekmektedir. Yurttaşların “şahsi sorunları”, MİAR’da mülki idare amirlerinin dile getirdiği gibi çoğunlukla atamalar, iş istemi gibi genellikle de niteliği gereği “usulsüz istemler” ile ilgili olmaktadır. Halk Araştırması’na göre mülki idare amirlerinin, yurttaşlarla görüşmeye ayırdıkları zamanın yaklaşık üçte birini, yurttaşların şahsi sorunlarının çözümü ve ziyaretleri oluşturmaktadır.

İlçe kuruluşlarıyla, memurlarla ve belediye ile ilgili şikayette bulunmak amacıyla görüşenlerin oranı, vali ve kaymakam için %4,2’dir (Çizelge II.9).

Çizelge II.9: Mülki İdare Amirleri İle Neden Görüştünüz?

Neden	Vali			Kaymakam		
	Sayı	%	Geçerli %	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli İş Gereği	33	2,1	27,5	91	5,7	23,8
Yöre Sorununa Çözüm, Düşüncelerini Aktarma	38	2,4	31,7	118	7,4	30,9
Ziyaret	21	1,3	17,5	50	3,2	13,1
Şahsi Soruna Çözüm	18	1,1	15	100	6,3	26,2
İlçe kuruluş, memur, belediye şikayeti	5	0,3	4,2	16	1	4,2
Başka	5	0,3	4,2	7	0,4	1,8
Geçersiz Toplam	120	7,6	100	382	24,1	100
Toplam	1466	92,4		1204	75,9	

Mülki idare, yurttaşlarla ilişkileri açısından milli eğitim ya da nüfus müdürlüğü gibi kurumlardan farklılık göstermektedir. Bu kurumlara, hizmetten yararlanmak isteyen yurttaşların kendileri başvurmaktadır. Buna karşılık mülki idare amirlerinin, yurttaşların sorunlarını, beklentilerini kendilerine gelen başvuruların yanı sıra yaşadıkları, çalıştıkları yerlerde onlarla bire bir görüşme yaparak, bizzat öğrenmeleri gerekir. Bu aynı zamanda sorumluluk alanlarındaki kamu hizmetlerinin işleyişini denetlemenin de bir yoludur.¹³ Oysa görülüyor ki mülki idare – yurttaş ilişkisi çoğunlukla “makamda” gerçekleşmekte; görüşmelerin nedeni de genelde yurttaşların ziyaretleri ve şahsi sorunlarına çözüm arayışı olmaktadır.

Ankette yer alan bir soruda yurttaşlardan 27 kurumla kurdukları ilişkiye yönelik değerlendirme yapmaları istenmiştir. Yurttaşlar, kurdukları ilişkiye yönelik değerlendirmelerini, “çekinerek gittim” ya da “tanıdık buldum” gibi kuruma gitmeden önceki; “işimi sıkıntısızca hallettim” ya da “vatandaşla ilgileniliyor” gibi kurum ile ilişkisi sonrası sahip oldukları yargılara göre

¹³ A. Payaslıoğlu, mülki idare – yurttaş ilişkisini şu sözlerle ifade etmektedir: “Halkın büyük çoğunluğu idarenin taşra teşkilatı ile temas halindedir. Bu itibarla halka münasebetlerin tatminkar bir şekilde yürütülmesinde ve halkın kamu hizmetlerine katılmasının sağlanmasında bu teşkilata önemli görevler düşmektedir. Bununla beraber münasebetlerin düzenlenmesinde temel ilkeleri belirtmek, bunların uygulanması için gerekli imkanları sağlamak ve uygulamayı izlemek esas itibarıyla merkezi idarenin sorumluluğundadır.” Arif T. Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* (Ankara: A.Ü. Basımevi, 1966), s. 129.

yapmışlardır. Çizelgedeki ilk satır, yurttaşların kuruma gitme sıklığını ölçmektedir¹⁴ (Çizelge II.10).

Çizelge II.10: Yurttaşların Mülki İdare ve Belediye ile Kurdukları İlişki Biçimlerine Yönelik Değerlendirmeleri - Özet Çizelge (Geçerli %)

		KAYMAKAMLIK		VALİLİK		BELEDİYE	
		%	15 kurum içinde oransal sırası	%	15 kurum içinde oransal sırası	%	15 kurum içinde oransal sırası
Gitme sıklığı	“işim düştü”	22,0	7	9,6	15	51,5	3
Gitmeden önceki yargı	“çekinerek gittim”	20,2	7	24,8	6	15,0	12
	“tanıdık buldum”	13,2	11	11,8	14	18,5	12
Gittikten sonraki yargı	“işimi sıkıntısızca hallettim”	66,7	5	54,2	14	65,7	6
	“vatandaşla ilgileniliyor”	62,2	5	49,7	11	58,3	6

Son beş yıl içinde yurttaşların %22’sinin kaymakamlıkta, %9.6’sının da valilikte bir işi olmuştur. Bu oranlar yukarıda değindiğimiz, “*vali ve kaymakamla görüştünüz mü*” sorusuna verilen yanıtlardaki oranlarla büyük ölçüde örtüşmektedir. Gerek kaymakamlığın gerek valiliğin, sıralamada ilk üç sırada yer alan hastane, muhtarlık ya da belediye gibi, yurttaşların sıkça işinin düştüğü kurumlar olmadığı göze çarpmaktadır.

Yurttaşların %20,2’si kaymakamlığa, %24,8’i de valiliğe çekinerek gittiğini belirtmiştir. Ortalama beş yurttaştan birinin mülki idareye çekinerek gittiğini belirtmiş olması ilk bakışta dikkat çekicidir. Fakat soruda yer alan bütün kurumlar açısından bir ortalama alındığında “*çekinerek gittiğini*” belirten yurttaşların oranı %20,6’dır. Bu oran, yurttaşların bir kuruma gitmeden önce genel olarak bir çekingenlik içinde olduklarını göstermektedir. Mülki idareye çekinerek gittiğini belirten yurttaşların oranının genel ortalama düzeylerinde olduğu söylenebilir. Yurttaşların mülakatta dile getirdikleri düşüncelerden yola çıkarak mülki idareye çekinerek gitme nedenlerini şöyle özetleyebiliriz: Taşradaki en üst otorite, en büyük devlet görevlisi olan mülki idare amirlerinin bu konuları başlı başına bir çekingenlik nedenidir. Bir diğer etmen “*pedersahi*” özelliklere sahip bazı mülki idare amirlerinin varlığıdır. Son dönemlerde medyaya da yansıyan birkaç olayda olduğu gibi bazı mülki idare amirlerinin yurttaşlara karşı hoşgörüsüz, azarlar biçimdeki tutum ve davranışları, bu tarzın örnekleri olarak gösterilebilir. “*Yurttaş tepeden bakan bir yöneticilik anlayışı*” da çekingenlik yaratan nedenlerden biridir. Yurttaşların bu tanımlamayı özellikle genç kaymakamlar için yaptıkları dikkati çekmektedir. Özellikle büyük kentlerdeki üniversite eğitimi sonrasında sınavda başarılı olan kaymakam adaylarının hemen yurt dışına gönderilmesi ve dönüşlerinden kısa bir süre sonra

¹⁴ Daha önce bu konuya bütün devlet kurumlarının ele alındığı *Halkın Resmi Kurumlarla İlişki Örüntüleri* adlı 1.2.3.başlığında değinilmişti. Burada karşılaştırma 27 kurum açısından değil, daha anlamlı bir veri oluşturabilmesi amacıyla yurttaşların en çok işi düştüğü *ilk 15 kurum* açısından yapılmıştır. Belediye ile ilgili değerlendirme *Yerel Yönetimlere Bakış* başlığında yapılacaktır.

da taşraya atanmaları sonucunda yaşamlarındaki ani farklılaşma, kaymakam adaylarının taşra şartlarına alışmalarını güçleştirmektedir. Bu yönde bir açıklamayı MİAR’da mülki idare amirleri de dile getirmişler, bu nedenle de yurt dışına gönderilmenin daha sonraya bırakılmasını önermişlerdir.

Yurttaşların küçük bir oranı mülki idareye “tanındık bularak” gittiklerini ifade etmiştir. Bu oran, daha önce değindiğimiz, yurttaşların mülki idare amirlerini “tarafsızlık” açısından olumlu olarak değerlendirmesini destekleyen bir yanıttır. Yurttaşların %66,7’si kaymakamlıktaki, %54,2’si de valilikteki işlerini *sıkıntısızca hallettiklerini*; %62,2’si kaymakamlıkta, %49,2’si de valilikte *yurttaşlarla ilgilenildiğini* belirtmişlerdir. Bu oranlar yurttaşların mülki idare ile kurdukları ilişkiyi genel olarak olumlu değerlendirdiklerini; valilikte kaymakamlığa göre işlerini daha zor hallettiklerini ve kendileri ile daha az ilgilenildiğini ortaya koymaktadır. Valiliğe ilişkin değerlendirme, valiliğin iş yükünün ve görev yeri kapsamının kaymakamlığa göre çok daha fazla olması ile açıklanabilir.

Bu soruya verilen yanıtların yerleşim yerine göre dağılımına bakıldığında oranlar arasında çok belirgin farklılıkların olmadığı görülmektedir. Kırsalda yaşayan yurttaşların ilçe merkezindekilere göre valilik ile daha rahat ilişki kurdukları ve bu ilişkiden daha hoşnut kaldıkları görülmektedir. Kırsaldaki yurttaşların işlerini çabuk halletmeleri yönünde valiliklerin daha özenli davrandığı bilinmektedir (Çizelge II.11).

Çizelge II.11: Yurttaşların Mülki İdare Amirleri İle Kurdukları İlişkilere Yönelik Değerlendirmelerinin Yerleşim Yerine Göre Dağılımı - Özet Çizelge (Geçerli %)

Yerleşim	“işim düştü”		“çekinerek gittim”		“işimi sıkıntısızca hallettim”		“vatandaşla ilgileniliyor”	
	Kaymakamlık	Valilik	Kaymakamlık	Valilik	Kaymakamlık	Valilik	Kaymakamlık	Valilik
İlçe merkezi	21,9	10,2	20,0	28,1	68,0	52,1	60,4	44,8
Kırsal	22,1	8,8	20,4	19,3	64,8	57,9	64,8	57,9
Toplam	22,0	9,6	20,2	24,8	66,7	54,2	62,2	49,7

Yurttaşların işlerini sıkıntısızca hallettikleri kurumlar arasında¹⁵ mülki idare birimlerinin ilk sıralarda yer almaması, hatta valiliğin ancak 14. sırada yer alması; yurttaşlarla ilgilenilen kurumlar sıralamasında da kaymakamlığın 5. sırada, valiliğin ise 11. sırada yer almış olması dikkat çekicidir. Bu sonucun doğmasındaki başlıca etmen, mülki idarenin iş yükünün ve görev yeri kapsamının çok geniş olmasıdır. Bir başka neden, kaymakamlık ve valiliğe gelen yurttaşların önemli bir bölümünün diğer kamu kurumlarında sorunlarını halledememiş ve üst merci olarak mülki idare amirlerinden çözüm beklentisi içindeki kişiler olmalarıdır. Mülki idare

¹⁵ Ankette yer alan bütün kurumlara yönelik sıralama için bkz. Çizelge I.10.

amirlerinin sıkça dile getirdikleri gibi, mülki idare, kimi zaman “*olmayacak istemlere*” muhatap olan bir üst merci olması nedeniyle, yurttaşların işlerini “*sıkıntısızca hallettikleri*” kurumlar sıralamasında alt sıralarda yer almaktadır.

Bunun yanı sıra MİAR’da mülki idare amirlerinin yarıya yakınının belirttiği, “*vali ve kaymakamlık bürolarının verimli çalışmadığı*” ve “*iyi örgütlenmiş bir büro ve yetişmiş personel eksikliği sorununun yaşandığı*”¹⁶ gerçeği de, yurttaşların kaymakamlık ve valilik ile olan ilişkileri hakkında sahip olduğu olumsuz yargılarının nedenlerindedir.

Mülki idare amirleri ile yurttaşlar arasındaki ilişkinin niteliğine yönelik olarak mülakatlarda dile getirilen bir başka konu, mülki idare amirlerinin tutum ve davranışlarında geçmişe göre yaşanan olumlu gelişmelerdir. “*Himayeci, koruyucu devlet baba*” anlayışının egemen olduğu dönemlerde, bazı mülki idare amirlerinin otoriter, kimi zaman hukuk sınırlarını zorlayan tutum ve davranış gösterdikleri yönündeki yakınmalar, mülki idare ile ilgili birçok araştırmada dile getirilmiştir. 1956’da yapılan *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma* adlı çalışmada yurttaşların idare ile ilgili başvurularında, içinde mülki idare amirlerinin de bulunduğu resmi görevliler hakkındaki ihbar ve şikayetlerin ikinci sırada yer aldığı belirtilmektedir; bu önemli bir oranı oluşturmaktadır.¹⁷ Yine 1966’da yayımlanan *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* adlı kitapta, 1964 yılındaki bir veriye dayanarak, mülki idare amirleri ile ilgili şikayetlerin %22’sinin dayak, hakaret ve kötü muamele ile ilgili olduğunu dile getiren Payaslıoğlu, “*idare ile münasebetlerinde özellikle taşra seviyesinde, halka iyi muamele edilmediğinin öteden beri şikayetlere*” konu olduğunu, o tarihteki İçişleri Bakanı’nın bu şikayetlerle ilgili hazırladığı genelgede “*halkın idare ile ilgili meselelerinin en geniş bir iyi niyetle ele alınıp süratle halli, idare amirlerimizce daima ön planda tutulmalıdır. Yurttaşın devletle ve idare ile münasebetleri, sadece kanuni ölçüler içinde değil, aynı zamanda müşfik, pratik ve süratli bir tatbikat içinde cereyan etme(li)*” direktifini verdiğini aktarmaktadır.¹⁸

Bazı mülki idare amirlerinin sergiledikleri değindiğimiz tarz yöneticilik anlayışının gerisindeki nedenleri, Türk kamu yöneticileri üzerinde bir araştırma yapan ve güçlü otoriter eğilimin kökeninin Türk toplumunun “*askeri*” yapısından kaynaklandığını ileri süren Podol, şöyle açıklamaktadır:¹⁹ “*Geleneksel yönetici tipi, kudretli, sıkı, bağırmaktan ve hatta gerekirse dayak atmaktan çekinmeyen bir insan olarak tasvir edilir. Araştırmalarımız, Türk yöneticisinin*

¹⁶ K. Karasu, anılan “Mülki İdare Amirliği Mesleği,” s. 169.

¹⁷ T. Feyzioğlu ve diğerleri, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma* (Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1957).

¹⁸ A. T. Payaslıoğlu, anılan *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı...*, s. 131.

¹⁹ Richard Podol, “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi,” *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı: 10, 1968), s. 11.

kabiliyetine son derece itimadı olan, gurur ve benlik sahibi bir kimse olduğunu göstermiştir. Bunun sonucu olarak da hatasını kabul etmez.”

Bu tutum ve davranışlar açısından, hemen hemen hiçbir yurttaşın mülakatlarda mülki idare amirleri ile ilgili olarak bu yönde bir yakınmasının olmaması önemlidir.

2.1.3. Değerlendirme

Halk Araştırmasının ortaya koyduğu en önemli sonuçlardan biri, yurttaşların “*ideal mülki idare amiri*” tanımında kişilik özelliklerini ön plana çıkartmalarındır. MİAR’da mülki idare amirlerinin ortaya koydukları tanımda da kişilik özelliklerinin öne çıktığı görülmektedir. “*Yansız, dürüst ve adil olma*” ve “*samimi, sıcak, halkla iç içe olma*” gibi ilk iki sırada yer alan özellikler yanında *otoriter ya da babacan olma, hitabet yeteneği, cesaret, özgüven, zekâ, kararlılık, güler yüz* gibi kişisel özellikler de yurttaşların ve mülki idare amirlerinin ideal mülki idare amiri tanımı içinde farklı oranlarla yer almaktadır. Kişilik özelliklerinin, hizmeti sunan ve hizmetten yararlananlar tarafından, bu mesleğin temel işlevini tanımlayan “*iyi yöneticilik*” ya da “*girişimcilik*”ten daha çok önemsendiği düşünülürse, henüz mesleğe giriş aşamasında mülki idare amirleri adaylarının bu özelliklere sahip olup olmadıklarının belirlenmesinin önemi daha da artmaktadır. Nitekim MİAR’da, kaymakam adaylarının seçiminde aranması gereken nitelikler sıralamasında da yukarıda saydığımız “*kişilik özellikleri*” ilk sırada yer almaktadır.

Bir yöneticide bulunması gerektiğine inanılan belirli kişilik özelliklerinin, bir adayda bulunup bulunmadığının belirlenmesi için sınavlarda değişik bazı yöntemlerin uygulandığı bilinmektedir. Örneğin, kişilik analizlerinin yapılması için yöneticilik sınav komisyonlarında bir psikologun bulundurulması yöntemi uzun yıllardır Birleşik Krallık’ta uygulanmaktadır.²⁰ MİAR’da mülki idare amirlerinin yarından fazlası tarafından benimsenen bu yöntemin kaymakamlık sınavında uygulanmaması için hiçbir neden yoktur. Aynı şekilde yine Birleşik Krallık’ta uygulanan yönetici adaylarının seçiminde zekâ, özgüven, tutarlılık, soğukkanlılık gibi kişisel nitelikleri ölçmeye yönelik yazılı ve sözlü sınav türlerinin de uygulanması düşünülebilir. Bu sınav türlerine, adayların yönetim ile ilgili örnek olaylar karşısındaki tutumlarını ölçen ve birkaç gün boyunca süren uygulamalar örnek olarak gösterilebilir.

İdeal mülki idare amirinde bulunması gereken kişilik özelliklerine uygunlukları açısından mülki idare amirleri hakkındaki MİAR’da ve Halk Araştırmasında ortaya koyulan değerlendirmeler dikkat çekicidir. Yurttaşlar mülki idare amirlerini yansızlık, dürüstlük gibi özellikler açısından

²⁰ C. Emre, “Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş...,” s. 93

olumlu olarak değerlendirmekte; ancak sıcak ilişki kurabilme ya da samimi olma gibi özellikler açısından ise mülki idare amirlerinin beklenen düzeyde olmadıklarını ifade etmektedirler.

Bir diğer ilginç nokta, vali ve kaymakamların birbirleri hakkında yapmış oldukları değerlendirmelerdeki sonuçlardır. Oranları farklılaşsa da, her iki küme de mülki idare amirlerinin yeterli düzeyde meslek bilgisine sahip, kavrama becerisi yüksek; buna karşılık entelektüel kapasite ve inisiyatif kullanma açılarından yetersiz olduklarını belirtmişlerdir. Bu açıdan gerek adayların seçiminde gerek mesleğe alınması sonrasında mülki idare amirlerinin yetiştirilmesinde yetersiz olduğu düşünölen bu özelliklere çok daha önem verilmelidir.

Halk Araştırması, yurttaş-yönetim ilişkisinin unsurlarından biri olan “güven” açısından yurttaşların mülki idareye olumlu baktığını ortaya koymuştur. “Güven”i oluşturan değerlerden “yansızlık, dürüstlük” açısından, mülki idare amirlerinin yurttaşlarca genel olarak ortanın üzerinde bir düzeyde değerlendirilmesi de bu yargıyı destekler niteliktedir. Fakat köklü geçmişe sahip, taşrada devleti en üst düzeyde temsil eden ve her dönemde toplumsal saygınlığı yüksek olan mülki idare amirliğinin, yurttaşların kurumlara/yöneticilere yönelik güven notu sıralamasında ilk sıralarda yer almaması düşündürücüdür.

Araştırmanın ortaya koyduğu bir diğer sonuç yurttaşların mülki idare amirleri ile kurdukları ilişki yanında mülki idare birimleri ile kurdukları ilişkiye yönelik de yakınma içinde olduklarıdır. Hem nüfusun hem de yürütölmeli gereken işlevlerin geçmişe oranla artmış olması, buna karşılık valilik ve kaymakamlık bürolarının nitelikli personel ve donanım yetersizliği içinde olması, yurttaşların işlerini “*sıkıntısızca halletme*” ve “*ilgilenilme*” gibi beklentilerinin karşılanmasını güçleştirmektedir. Bu beklentilerin karşılanması, belli ölçüde mülki idare amirlerinin kişisel özelliklerine, gayretlerine bağlı olmakla birlikte, asıl olarak, yönetime katılma olanaklarını artıracak, yurttaşların istemlerini doğrudan aktarabileceği yeni kurumsal yöntemlerin uygulamaya konulması ve büroların etkili ve verimli çalışabilmesine yönelik düzenlenmelerin gerçekleştirilmesi ile olanaklı hale gelecektir. Özellikle de yurttaşların sıkça dile getirdikleri, “bire bir görüşme” olanaklarının azalması da bunu gerekli kılmaktadır. Mülki idare amirlerinin medya ile olan ilişkilerinin kurumsallaşması da yurttaşların yönetimin işleyişi ile ilgili düzenli bilgi almasını kolaylaştırması açısından önem taşımaktadır.

2.2. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN STATÜSÜNE YÖNELİK ALGI

Mülki idarenin ve mülki idare amirlerinin, geçmişten bugüne toplumsal statüsü ve kamu bürokrasisi içindeki konumu, statüsünde yaşanan gerileme ve bunun nedenleri gerek literatüre gerek mülki idare amirlerinin düşüncelerine dayalı olarak MİAR’da ayrıntılı biçimde ele

alınmıştır.²¹ Mülki idare amirlerinin statüsünde gerilemeye neden olan gelişmeler aynı zamanda yurttaşların “mülki idare amiri” algısını değiştiren temel etmenleri oluşturmaktadır. Bu başlık altında, yurttaşların mülki idare amirliğinin statüsüne ve statüdeki değişime yönelik algıları, MİAR’da bu konuya ilişkin olarak mülki idare amirlerinin ortaya koyduğu düşüncelerle karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır.

2.2.1. Yurttaşların Mülki İdare Amirlerinin Statüsüne Yönelik Algısı

Mülki idare amirlerinin statüsünü yasal-kurumsal ve mesleki statü bakımından değerlendirebiliriz. Mülki idare amirliğinin temel taşı olan kaymakamlık bir meslek memurluğudur. Başka bir anlatımla kaymakamlık, özel bir statü ile de düzenlenen bir kariyer olması nedeniyle valilikten farklı olarak, “görev istikrarı, yükselme, disiplin güvenliği ve emeklilik hakkından yararlanan tam bir devlet memur(luğudur)”²² Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu yasanın 27. maddesine göre “İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur...” Görüldüğü gibi devlet örgütünün ilçe düzeyindeki en üst yöneticisi olan kaymakam, il’de devletin temsilcisi olan validen farklı olarak ilçede hükümetin temsilcisidir.

Vali, yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en üst ve en yetkili görevlisidir; aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de başıdır.

Gerek kapsamlı yasal düzenlemelerin varlığının gerek başarılı kurumsallaşma sürecinin bir sonucu olarak mülki idare amirliği güçlü bir yasal-kurumsal statüye sahip olmuştur. Mülki idareyi “devlet”le özdeş, mülki idare amirlerini taşrada “devleti temsil eden en üst makam” olarak gören yurttaşların da güçlü yasal-kurumsal statü algısı içinde olduğu söylenebilir.

Mülki idare amirliğinin mesleki statüsünü, bu mesleğin toplumdaki diğer mesleklere göre sahip olduğu göreceli üstünlükler, önem ve tüm bunların algılanma biçimi açılarından ele alabiliriz.²³

Bir mesleğin toplum içindeki konumunu, başka bir deyişle toplumun bir mesleğe vermiş olduğu değeri ifade eden mesleki statüye yönelik bir değerlendirme, somut dayanaklara sahip olan yasal-kurumsal statüye göre daha zordur. Bir hizmet kümesinin mesleki statüsünü büyük ölçüde yerine getirdiği işlevler belirlemektedir. Bu nedenle mesleki statü, yerine getirilen işlevin

²¹ K. Karasu, anılan “Mülki İdare Amirliği Mesleği”.

²² Lütfi Duran, “Türk Kaymakamı,” *Amme İdaresi Dergisi* (C. 6, S. 2, 1973), s. 7.

²³ MİAR’da çözümlene, diğer meslek kümeleri ile karşılaştırmalı olarak yapılmıştır. K. Karasu, anılan “Mülki İdare Amirliği Mesleği”. Burada değerlendirme, bürokrasi içindeki diğer kurum ve kurum yöneticileri ile karşılaştırmalı olarak, sınırlı düzeyde yapılacaktır.

niteliği ve bunun nasıl algılandığı ile doğrudan ilgili bir kavramdır. Bu açıdan mülki idare amirliğinin mesleki statüsünü belirleyen temel etmen, devletin işlev alanı ve işlevlerin nasıl bir işbölümü içinde kamu kurumlarına dağıtıldığıdır.

Yurttaşların mülki idare amiri algısı doğrudan “devlet algısı” ile ilgilidir.²⁴ Bu nedenle geçmişten gelen birikimin de bir sonucu olarak yurttaşların mülki idare amirliğine bakışı diğer mesleklere göre genelde farklı olmuştur. Yurttaşlar, mülki idare amirlerinin şahsında devleti, otoriteyi, kanunların uygulayıcısını ve ayrıca, sorunlarını çözen ve sıkıntı çekildiğinde çare bulmak üzere başvuru alan kişiyi görmektedir.²⁵ Mülki idare amirleri, hizmet verdikleri yörelerde devletin en üst ve birçok konuda tek yetkili temsilcisi, bazı yörelerde hemen hemen her türlü sorunun çözümünde yurttaşların *en yakın ve en güvenilir* bulduğu kişidir. A. Ceylan, mülki idare amirlerinin bu konumunu “... *denilebilir ki başka hiçbir kurum halk üzerinde bu kadar etkin değildir, bu kadar güvene, saygıya dayanan otoriteye sahip olmamıştır*” sözleriyle betimlemektedir.²⁶ G. Şaylan, Cumhuriyetin ilk yılları için mülki idare amirlerinin bu konumunu “...*tek parti yönetim süresince 'bürokrasi' denildiğinde akla mülki idare amirliği, bürokratlardan söz edildiğinde de akla merkezi hükümetin yerel temsilcisi vali ve kaymakamlar gelmiştir. Bu açıdan bakıldığında tek parti dönemi yetki, otorite, statü ve saygınlık yönünden bürokratların ve özellikle mülki idare amirlerinin altın çağıdır*” biçiminde ifade etmektedir.²⁷

Mülki idare amirleri, “sistemin kurulduğu Osmanlı döneminden bugüne kadar geleneksel görevlerinin yanında halkın ekonomik ve sosyal sorunlarına çözüm bulmayı da kendilerine görev edinmiş, ... ülkenin kalkınması için birçok toplumsal ve ekonomik nitelikli girişimin gerçekleştirilmesine öncülük yapmışlardır.”²⁸ Bu özellikleri nedeniyle, istemlerinin devletçe karşılanacağı beklentisi içindeki yurttaşların gözünde, devletin taşradaki temsilcileri olarak mülki idare amirleri her zaman ön plana çıkmıştır.²⁹ Emekli vali Z. Çoker, bu özellikleri nedeniyle “*halkın babası, fakir köylü babası*” olarak görülen mülki idare amirlerinin de kendileri için en uygun deyim olarak “devlet baba”yı gördüğünü belirtmekte, bu adlandırmanın gerekçesini, “*devletin 'baba' olarak düşünülmesi, pederşahi aile tipinde, evde mutlak bir otoriteye sahip olan, her istediğini yapan, istediğini cezalandıran 'baba'dan kalma bir geleneğin devamıdır... Cumhuriyetin ilk yıllarında yöneticilerin kendilerini öncü olarak görmeleri, topluma yol gösterici misyon edinmeleri, bu 'baba devlet' ya da 'devlet baba'*

²⁴ Yurttaşın devlet algısı ve bu algıdaki değişim için bkz. *Halkın Devlete ve Kamuya Bakışı* adlı “Birinci Bölüm”.

²⁵ Ö. F. Günay, *Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model* (Sivas: Özemek Matbaası, 1999), s. 36.

²⁶ A. Ceylan, anılan “Kaymakamlığın Yeni Boyutları,” s. 38.

²⁷ Gencay Şaylan, “Günümüz Mülki İdare Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi,” K. Fişek, (ed.) anılan *Toplumsal Yapıyla İlişkileri...*, s. 49-50.

²⁸ Tayfur Özşen, *Planlama Yönetimi; Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 1987), s. 64.

²⁹ M. Kazancı, anılan “Halkın Beklentileri Açısından...,” s. 130-131.

geleneginin bir devamı değil; laik, özgür ve akılcı düşüncenin egemenliğini sağlamak açısından zorunlu bir ara geçiş davranışı olarak algılanmalıdır” sözleriyle ifade etmektedir.³⁰

Mülki idare amirlerinin işlevlerine ve konumuna yönelik sözünü ettiğimiz bu değerlendirmeler kamu yönetimi ile ilgili araştırma raporlarında³¹ ve DPT’nin beş yıllık kalkınma planlarında ve yıllık programlarında da yer almaktadır. Örneğin 1973 Yıllık Programı’nda kaymakamların neden “toplum kalkınmasının, köy ve köylü sorunlarının çözülmesinde başlangıç noktası” kabul edildikleri şu sözlerle ifade edilmiştir:³²

- Kaymakamlar halkın gözünde başvurulacak ilk makam durumundadır.
- Halk arasında dilek ve ihtiyaçların, kaymakam tarafından karşılanacağına dair inanç yaygındır.
- Öğrenimleri ve yetişme şekilleri bakımından kaymakamlar ilçe seviyesinde kalkınmanın dinamizmini en iyi şekilde anlamaya, köy kalkınması, halk-devlet işbirliği açısından gerekli önderliği, koordinatörlüğü yapmaya, takım çalışmasını gerçekleştirmeye en elverişli durumdadır.

Mülki idare amirlerinin, görev yaptıkları yörede sadece temel kamu hizmetlerini sunan ‘devlet ajanı’ değil, başvurulacak ilk, hatta bazen tek makam, en güçlü devlet görevlisi olduğu yönündeki tanımlamalara yurttaşlar ne ölçüde katılmaktadır? Yurttaşların değerlendirmelerini, ankette yer alan farklı sorulara verilen yanıtlardan yola çıkarak aktaracağız.

Halk Araştırması anketinde yer alan “Kaymakam görev yaptığı yerde davranışlarıyla devletin gücünü ve otoritesini hissettirmelidir” biçimindeki yargı cümlesine yurttaşların büyük bir çoğunluğu (% 83.4) “katılıyorum” yanıtını vermiştir (Çizelge II.12). Yurttaşların bu yargısı, mülki idare amirlerinin yukarıda değinilen geleneksel rol ve statüsüne yönelik algının hâlâ çok güçlü olduğunu ortaya koymaktadır. Mülakatlarda yurttaşların sıkça dile getirdiği “kaymakam buranın Cumhurbaşkanıdır” biçimindeki tanım da geleneksel saygınlık, güç ve otorite algısının güçlü olduğunun bir göstergesidir.

Çizelge II.12: “Kaymakam görev yaptığı yerde davranışlarıyla devletin gücünü ve otoritesini hissettirmelidir.”

	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli			
Katılıyorum	1311	82,7	83,4

³⁰ Ziya Çoker, *Yönetim ve Siyaset: Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları* (İstanbul: Kazancı Matbaacılık, 1995), s. 25. ‘Devlet Baba’ adlandırmasının daha sonra kazandığı olumsuz anlamları da aktararak Çoker, “mülki idare amirleri çok şükür ki artık ‘baba’ değil, onlar sadece kamu hizmetini yürüten, halkın hizmetinde olan yöneticilerdir ve öyle kalmalıdır” değerlendirmesini yapmaktadır.

³¹ TODAİE, *KAYA – Yerel Yönetimler Araştırması Grubu Raporu* (Ankara: TODAİE Yayını, 1992); Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma* (Ankara: TODAİE Yayını, 1966); Arif, T. Payashoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1966).

³² DPT, 1973 Yılı Programı’ndan aktaran A. Ceylan, anılan “Kaymakamlığın Yeni Boyutları,” s. 3637. “Kırsal alanda toplumsal kalkınma açısından en uygun yönetim birimi olarak ilçe” ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Cevat Geray, “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve ‘İlçe Köy Birlikleri’ Önerisi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 8, S. 2, Nisan 1999), s. 12 vd.

	Katılmıyorum	189	11,9	12,0
	Fikrim Yok	72	4,5	4,6
	Toplam	1572	99,1	100,0
Geçersiz		14	,9	
Toplam		1586	100,0	

Halk Araştırmasında yukarıda değindiğimiz “Kaymakamlar halkın gözünde başvurulacak ilk makam durumundadır” yargısının sınanmasına bir ölçüde olanak tanyacak, “*vatandaş bir sıkıntıyla karşılaştığında vali ve kaymakam yerine, din bilgisi kuvvetli olan, hak hukuk bilen bir din adamına başvurulmalıdır*” biçimindeki yargı cümlesine³³ yurttaşların %67,3’ü “katılmıyorum” yanıtını vermiştir. Öte yandan yurttaşların % 27’sinin bu yargıya “katılıyorum” yanıtını vermiş olması dikkat çekicidir (Çizelge II.13).

Çizelge II.13: “*Vatandaş bir sıkıntıyla karşılaştığında vali/kaymakam yerine din bilgisi kuvvetli olan, hak hukuk bilen bir din adamına başvurulmalıdır*”

	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli Katılıyorum	424	26,7	27,0
Katılmıyorum	1058	66,7	67,3
Fikrim Yok	90	5,7	5,7
Toplam	1572	99,1	100,0
Geçersiz	14	,9	
Toplam	1586	100,0	

Yanıtlar ile ilgili değerlendirme yapılırken soru içinde yer alan “sıkıntı”nın niteliğinin yurttaşlarca nasıl algılandığının önemine değinen Ziya Çoker, yurttaşların algısına göre yanıtların değişeceğini, bazı yanıtlayıcıların bu “sıkıntı”yı kişisel, dinsel ya da ruhsal olarak algılamış ve yanıtı buna göre vermiş olabileceğini; bu tür bir yorum olmuş olsa bile “katılmıyorum” yanıtını verenlerin üçte iki çoğunluğu oluşturmasının önemli sayılması gerektiğini belirtmiştir.³⁴

Bu soruya verilen yanıtları, iki farklı nedene bağlı olarak değerlendirebiliriz. İlki, yurttaşların, özellikle de kırsalda, günlük yaşamı ile ilgili birçok konuda görüş almak için din adamlarına başvuruyor olmasıdır. Diğer neden ise, ülkemizde toplulukçu kültüre sahip olmamızın bir sonucu “din adamı” sıfatına sahip bazı kişilerin belirli bir toplumsal, hatta siyasal güce sahip olması ve bu nedenle de bazı yurttaşlar tarafından “çözüm kapısı” olarak görülmesi gerçeğidir. Kendisini devlet karşısında güçsüz hisseden yurttaşın, devletle ilişki kurmak için araçlar kullanma yolunu seçmesi, *hatırı sayılır kişilerin* devletle ilişki kurmada aracı olarak

³³ Bu yargı cümlesi “vatandaş bir sıkıntıyla karşılaştığında din bilgisi kuvvetli olan, hak hukuk bilen bir din adamına başvurulmalıdır” biçiminde yöneltilmemiş, “yerine” sözcüğü ile yurttaşların özellikle mülki idare amirleri ile din adamı arasında bir tercih yapmaları istenmiştir.

³⁴ K. Karasu, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri Araştırması’nın Sonuçları Üzerine Ziya Çoker ile Söyleşi* (Ankara: 7.3.2003).

kullanılması, ülkemizde sıkça karşılaştığımız ve Türk yönetiminde yozlaşmaya neden olan bir uygulamadır.³⁵ Toplum bilimcilerin inceleme alanındaki bu ayrıntıyı bir yana bırakıp mülki idare açısından bir değerlendirme yapıldığında, yurttaşın “sıkıntısı” kamusal hizmetlerle ilgili iken mülki idare amirleri yerine din adamına başvurmayı tercih etmesi durumunda sonucun düşündürücü olduğunu belirtmekle yetinelim.

Oranların bölgelere göre dağılımı çok farklılaşmaktadır. “Katılıyorum” yanıtı Marmara’da %4,7; Ege’de de %13,4 ile genel ortalamanın (%27) çok altındadır. Buna karşılık bu yargının İç Anadolu’da %34,7 ve Güneydoğu’da %37 ile ortalamanın üstünde bir oranla benimsendiği görülmektedir. Bu farklılığı yörenin gelişmişlik düzeyinin ve toplumsal ilişkilere egemen olan ilişki biçimlerinin –örneğin muhafazakarlık düzeyinin- belirlediği söylenebilir. Ülkenin ekonomik açıdan en gelişmiş iki bölgesinde oranların ortalamanın çok altında kalmış olması da bu yargıyı desteklemektedir (Ek Çizelge 1). Oranların yerleşim yerine göre dağılımına bakıldığında kırsal alanda yaşayan yurttaşların (%33,8) ilçe merkezlerinde yaşayan yurttaşlara göre (%22,3) bu yargı cümlesine daha yüksek oranda katıldığını belirtmesi de yukarıdaki yargıyı desteklemektedir (Ek Çizelge 2).

Ankette, yurttaşlardan, yörelerindeki en etkili devlet kurumlarını ve sözü geçen kişi ya da kurumları sıralamaları istenilen iki soruya verilen yanıtlar, yurttaşların mülki idarenin statüsüne yönelik algılarını “doğrudan” ifade ediyor olmaları nedeniyle ayrı başlıklarda ele alınacaktır.

a) “Bölgenizde en etkili, sözü geçen devlet kurumu hangisidir?”

Anketteki “bölgenizde en etkili, sözü geçen devlet kurumu hangisidir?” biçimindeki açık uçlu soruya verilen yanıtlarda ilk sırayı %28.5 oranla ‘kaymakamlık’ almıştır. Bu kurumu %24.0 ile ‘belediye’ ve %18.7 ile ‘valilik’ izlemiştir (Çizelge II.14).

Çizelge II.14: “Bölgenizde en etkili, sözü geçen devlet kurumu hangisidir?”

	Kurum	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Kaymakamlık	405	25,5	28,5
	Belediye	340	21,4	24,0
	Valilik	265	16,7	18,7
	Jandarma/askeriye	226	14,2	15,9
	Emniyet Mdr	80	5,0	5,6
	Muhtarlık	56	3,5	3,9
	Başka	47	3,0	3,3
	Toplam	1419	89,5	100,0
Geçersiz	Hiç kimse	6	,4	
	Yanıt Yok	161	10,2	
	Toplam	167	10,5	
Toplam		1586	100,0	

³⁵ Cahit Emre, “Yönetimi Etkileyen Kültürel Değerler ve Türk Kamu Yönetimi,” *Yönetim Bilimi Yazıları* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2003), s. 479; Cemil Oktay, *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1983), s. 209.

“Sözü geçen devlet kurumu” sıralamasının yerleşim yerine (ilçe merkezi –kırsal) göre dağılımına bakıldığında mülki idare amirleri açısından farklılığın “vali”de belirginleştiği, ilçe merkezlerinde %23,6 ile üçüncü sırada olan valinin, beklenileceği gibi kırsalda %11,3 ile dördüncü sıraya gerilediği; kaymakamın ise kırsalda küçük de olsa daha fazla bir oranda “sözü geçen” kişi olarak tanımlandığı görülmektedir. Jandarma/askeriye’nin kırsalda ilçe merkezlerine göre çok daha yüksek bir oranda olması, bir yandan kırsalda ‘polis’in olmaması ile ilgili iken diğer yandan kimi yörelerde jandarma/askeriye’nin “devlet” olarak görülmesinin bir sonucudur³⁶ (Çizelge II.16).

“Sözü geçen devlet kurumu” sıralamasının bölgelere göre dağılımına bakıldığında sonuçlar çok farklılaşmaktadır. Kaymakamın İç Anadolu Bölgesi hariç diğer bütün bölgelerde ortalamanın (%28,5) çok üstünde olduğu görülmektedir. (Örneğin Doğu’da %49,3, Güneydoğu’da % 39,4, Akdeniz’de %37,7) İç Anadolu’da kaymakamın sadece %8,7 oranında kalmasının nedeni, araştırmanın örnekleminde İç Anadolu bölgesinde yer alan merkezlerden birinin il merkezi olması ve bu merkezde kaymakamın %2’de kalması, buna karşılık valinin ön plana çıkmasıdır (Çizelge II.16).

Nitekim analiz, örnekleme de yer alan il merkezindeki ilçeler (bu merkezler aynı zamanda Büyükşehir ilçe belediyesi statüsündedir) ve bunun dışında kalan ilçeler açısından ayrı ayrı yapıldığında ortaya çok farklı bir sonuç çıkmaktadır.³⁷ İl merkezindeki ilçelerde “Sözü geçen devlet kurumu” sıralamasında vali % 38,6 ile ilk sırayı, belediye başkanı çok yakın bir oran ile (%38,3) ikinci sırayı almaktadır. Üçüncü sırada yer alan emniyet müdürü ilk iki sıraya göre düşük bir orandadır (%9,6). Kaymakam ise sadece %2’dir. Buna karşılık örnekleme de yer alan il merkezindeki ilçeler dışarıda bırakıldığında geri kalan ilçe merkezleri açısından ilk sırayı %37,4 ile kaymakam almıştır. İkinci sırayı ise %19,9 ile jandarma-askeriye³⁸, üçüncü sırayı %19,2 ile belediye başkanı almıştır. Vali %12 ile dördüncü sıradadır (Çizelge II.15) (Ayrıntılı bilgi için bkz. Ek Çizelge 3).

³⁶ Oranların gelişmişlik düzeyini de gösteren ilçe sınıflarına göre dağılımına bakıldığında dikkati çeken nokta 6. sınıf ilçede ilk sırada çok yüksek bir oranla (%59.1) jandarma / askeriye’nin gelmesidir. Araştırmanın örnekleminde yer alan 6. sınıf ilçe Güneydoğu’da yer almaktadır. Bazı yurttaşların dile getirdiği ‘Burada devlet jandarmadır’ biçimindeki sözlerde de görüldüğü gibi jandarma, o bölgedeki, özellikle de kırsaldaki yurttaşların günlük yaşantılarının hemen hemen her noktasında öne çıkan bir kurumdur.

³⁷ Analizde kullanılan ilçe merkezi – kırsal ayrımında ilçe merkezleri içinde il merkezindeki ilçeler de yer almaktadır. Dolayısıyla bu ilçelerin “kırsal”ı da aslında il merkezinin içinde yer alan ve gelişmişlik düzeyi yüksek olan yerlerdir. Bu açıdan analizler yapılırken ilçe merkezi-kırsal ayrımı yanında, il merkezi ve il merkezi olmayan ilçelere göre dağılım da yarar sağlayabilir.

³⁸ Jandarma/askeriye’nin il merkezi ilçeleri dışındaki ilçelerde ikinci sırada yer alması yukarıda değindiğimiz gibi bu kurumun taşrada sadece kırsalda değil ilçe merkezlerinde de önemli bir güce sahip olduğunu göstermektedir.

Çizelge II.15: “Bölgenizde en etkili, sözü geçen devlet kurumu hangisidir?”
İl Merkezindeki* ve Dışındaki İlçelere Göre Dağılım (Özet Çizelge)

İl Merkezindeki İlçeler		İl Merkezi Dışındaki İlçeler	
Kurum	Geçerli %	Kurum	Geçerli %
Valilik	38,6	Kaymakamlık	37,4
Belediye	38,3	Jandarma/askeriye	19,9
Emniyet Md.	9,6	Belediye	19,2
Jandarma-Askeriye	4,5	Valilik	12,0

* Bu merkezler aynı zamanda Büyükşehir ilçe belediyesi statüsündedir.

Mülki idarenin (kaymakam-vali) gerek il merkezindeki gerek il merkezi dışındaki ilçelerde en etkili, önde gelen ve sözü geçen kurum olarak görülmesi, mülki idarenin yurttaşlar nezdinde hâlâ güçlü bir statüye sahip olduğunu göstermektedir.

Mülakatta yer alan “Bölgenizde son yıllarda ön plana çıkan, ağırlığı ve etkisi artan devlet kurumları (görevlileri) hangileridir? Nedenleri ile örneklendirerek biraz anlatır mısınız?” biçimindeki soruda yurttaşlar, mülki idarenin her dönemde etkili, ön planda olan kurum olduğunu; kimi dönemlerde mülki idare kadar olmasa da yöresel farklılıklara göre örneğin jandarmanın, tarım müdürlüğünün, DSİ’nin ya da Köy Hizmetlerinin öne çıktığını belirtmişlerdir.

Ankette “sözü geçen devlet kurumu” sıralamasında %15,9 ile dördüncü sırada yer alan jandarma/askeriye, mülakattaki bu soruya verilen yanıtlarda geçmişe göre “ağırlığı ve etkisi artan” kurumlar arasında ilk sırada yer almaktadır. Jandarma/askeriye’nin öne çıktığı üç farklı dönem sayılmıştır. Bu dönemlerden birincisi askeri darbeler sonrası; ikincisi terör sorunu nedeniyle Güneydoğu başta olmak üzere özellikle kırsal yörelerde 1984 sonrası, üçüncüsü 28 Şubat süreci sonrasıdır. Bu dönemlerde ağırlığı ve etkisi farklı düzeylerde olan jandarma/askeriye’nin kimi zaman mülki idarenin de önüne geçtiği yurttaşlarca dile getirilmiştir.

“Sözü geçen devlet kurumu”na yönelik yanıtlarda ilk altı sıra, özet niteliğindeki Çizelge II.16’da verilmiştir (Bütün kurumların yer aldığı çizelgeler için bkz. Ek Çizelge 8, 9, 10).

Çizelge II.16: Sözü Geçen Devlet Kurumu –İlk Altı Sırada Yer Alan Kurumlar
Özet Çizelge (Geçerli %)

	Kaymakamlık	Bel.	Valilik	Jan./Ask.	Emn. M.	Muhtarlık
Genel	28,5	24,0	18,7	15,9	5,6	3,9
Yerleşim						
İlçe merkezi	27,7	27,1	23,6	7,7	8,5	2,5
Kırsal	29,8	19,4	11,3	28,1	1,4	6,1
İlçe Sınıfı						
1. Sınıf	18,0	31,9	26,3	9,4	7,7	3,8
2. Sınıf	36,9	19,6	13,1	17,0	3,6	4,9
3. Sınıf	41,6	22,1	13,0	15,6	3,9	
4. Sınıf	49,3	8,7	2,9	26,1	3,6	6,5
5. Sınıf	44,7	11,8	13,2	21,1	1,3	3,9

6. Sınıf	33,3	1,5	3,0	59,1	3,0	
Bölge						
Marmara	36,3	31,4	16,7	5,9	2,0	6,9
Ege	32,4	19,9	20,3	13,5	7,5	2,5
Akdeniz	37,7	32,2	4,9	13,1	4,4	6,0
İç Anadolu	8,7	34,1	33,2	7,6	8,1	3,9
Doğu	49,3	8,7	2,9	26,1	3,6	6,5
Güneydoğu	39,4	7,0	8,5	38,7	2,1	2,1
Karadeniz	38,3	13,0	12,2	27,8	3,5	,9
İl Merkezindeki İlçeler	2,0	38,3	38,6	3,9	9,6	4,5
İl Merkezi Dışındaki İlçeler	37,4	19,2	12,0	19,9	4,3	3,8

b) “Burada kimin sözü geçer?”

Ankette, en etkili devlet kurumunu belirleme amacındaki önceki sorudan farklı olarak yurttaşlara “burada kimin sözü geçer?” biçiminde bir soru yöneltilmiştir. Yurttaşın günlük yaşayışındaki “sözü dinlenen, etkisi diğer kişilere göre daha fazla olan kişi”yi belirleme amacındaki açık uçlu bu soruya verilen yanıtlarda ilk sırada ‘muhtar’ (%33.3), ikinci sırada ‘belediye başkanı’ (%27.1) yer almıştır. Sıralamada kaymakamın üçüncü sırada (%20.8) yer aldığını görmekteyiz. Valinin çok düşük oranda (%7,2) olmasının, özellikle anketlerin uygulandığı yörelerin ağırlıklı olarak ilçe merkezleri olmasından ve bu yerlerde halkın günlük yaşantısında vali ile doğrudan ilişki kurmamasından kaynaklandığı söylenebilir (Çizelge II.17). Nitekim il merkezlerinde yapılan anketlerde vali %21,3 ile üçüncü sırada yer almış, bu merkezlerde kaymakam %6,2 ile valinin çok gerisinde kalmıştır (Çizelge II. 18).

Çizelge II.17: “Burada kimin sözü geçer?”

		Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Muhtar	489	30,8	33,3
	Belediye Bşk	398	25,1	27,1
	Kaymakam	306	19,3	20,8
	Vali	106	6,7	7,2
	İşadamları	42	2,6	2,9
	Halk	34	2,1	2,3
	Jandarma/askeriye	32	2,0	2,2
	Parti il/ilçe Bşk	19	1,2	1,3
	Milletvekili	18	1,1	1,2
	Emniyet Mdr	13	,8	,9
	Başka	12	,8	,8
Toplam		1469	92,6	100,0
Geçersiz	Hiç kimse	18	1,1	
	Yanıt Yok	99	6,2	
	Toplam	117	7,4	
Toplam		1586	100,0	

“Sözü geçen kişi” değerlendirmesinin yerleşim yerine göre dağılımına bakıldığında ilçe merkezi ile kırsal açılarından oranların çok farklılaştığı görülmektedir. İlçe merkezinde kaymakam %31,4 ile ilk sırada yer alırken, onu, %29,0 ile belediye başkanı izlemektedir. Kırsalda ise ilçe

merkezinde sadece %14,6 olan muhtar %59,4 gibi çok büyük bir oranla ilk sırada yer almıştır. Kaymakam, kırsalda %6 oranıyla “sözü geçen kişi”ler sıralamasında çok geride kalmıştır. Köylerde, köy yönetiminin başı olan muhtarlar, ilçelerde de belediye başkanları yerel hizmetleri yürüten, dolayısıyla da yurttaşların günlük yaşantılarında hemen hemen her gün ilişki kurdukları kişilerdir. Bu nedenle yurttaşların, günlük yaşantısında sürekli ilişki kurdukları, kendi seçtikleri, dolayısıyla da genellikle de kendilerinden biri olarak gördükleri muhtar ve belediye başkanlarını yörelerindeki “sözü geçen kişiler” olarak belirtmiş olmaları doğaldır.

İlçe sınıflarına göre dağılımda farklılaşmanın daha çok muhtar ve belediye başkanı açısından olduğunu, gelişmişlik düzeyi arttıkça muhtarın yerini belediye başkanının aldığını görmekteyiz. Kaymakam açısından oranlar çok farklılaşmamaktadır. Kaymakamın 1. sınıf ilçelerde ortalamanın altında olması bu yörelerde valinin ortalamanın üzerinde olmasından kaynaklanmaktadır. “Sözü geçen kişi”ye yönelik yanıtlarda ilk dört sıra Çizelge II.18’de verilmiştir (Ayrıntılı çizelgeler için bkz. Ek Çizelge 11, 12, 13).

Çizelge II.18: Sözü Geçen Kişi – İlk Dört Sırada Yer Alan Kişiler
Özet Çizelge (Geçerli %)

	Muhtar	Bel. Bşk	Kaymakam	Vali
Genel	33,3	27,1	20,8	7,2
Yerleşim				
İlçe merkezi	14,6	29,0	31,4	10,7
Kırsal	59,4	24,5	6,0	2,3
İlçe Sınıfı				
1. Sınıf	28,4	33,1	15,3	11,4
2. Sınıf	32,8	29,9	24,8	4,8
3. Sınıf	26,9	35,5	30,1	2,2
4. Sınıf	49,4	6,3	30,4	
5. Sınıf	50,7	8,2	23,3	2,7
6. Sınıf	43,3	3,0	26,9	
Bölge				
Marmara	15,5	45,6	25,2	8,7
Ege	23,7	35,0	28,3	3,7
Akdeniz	33,3	34,3	23,2	1,5
İç Anadolu	30,2	31,0	8,9	17,4
Doğu	49,4	6,3	30,4	
Güneydoğu	47,1	5,7	25,0	1,4
Karadeniz	48,6	15,6	22,9	,9
İl Merkezindeki İlçeler	26,7	31,7	6,2	21,3
İl Merkezi Dışındaki İlçeler	35,4	25,6	25,5	2,7

2.2.2. Statü ve Güç Kaybı Algısı

Yukarıda ele alınan sorulara verilen yanıtlarda da görüldüğü gibi yurttaşların nezdinde mülki idare taşrada hâlâ en güçlü kurumdur. Yurttaşların, güçlü bir statüye sahip olduğunu düşündükleri mülki idarenin gücünde, geçmişe göre bir değişme yaşanmış mıdır? Başka bir deyişle yurttaşların statü ve güç kaybına yönelik algısı nasıldır?

Vali ve kaymakamlar için ayrı ayrı olmak üzere yurttaşlara mülki idare amirlerinin gücünün eskiye göre azalıp azalmadığı sorulmuştur. Yurttaşların yaklaşık yarısı mülki idare amirlerinin (kaymakam için %45,7, vali için %51,3) gücünün eskiye göre azaldığını; %34-37'si eskiye göre değişmediğini; yaklaşık %15'i de eskiye göre gücünün arttığını belirtmiştir. Bu sonuçlara göre yurttaşların yarısı mülki idare amirlerinin gücünün azaldığını, diğer yarısı ise değişmediğini ya da arttığını düşünmektedir (Çizelge II.19). Mülki idare amirliği gibi gücü ve otoritesi her dönemde fazla olmuş bir meslek açısından değerlendirildiğinde bu oranlar, mülki idare amirlerinin halk nezdindeki statüsünün gerilediğini göstermektedir.

Çizelge II.19: Mülki İdare Amirlerinin Gücü Eskiye Göre Azaldı mı?

		Vali			Kaymakam		
		Sayı	%	Geçerli %	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Azaldı	607	38,3	51,3	546	34,4	45,7
	Değişmedi	407	25,7	34,4	453	28,6	37,9
	Arttı	169	10,7	14,3	195	12,3	16,3
	Toplam	1183	74,6	100,0	1194	75,3	100,0
Geçersiz	Fikri Yok	395	24,9		381	24,0	
	Yanıt Yok	8	,5		11	,7	
	Toplam	403	25,4		392	24,7	
Toplam		1586	100,0		1586	100,0	

Oranların yerleşim yerine göre dağılımına bakıldığında, kırsaldaki yurttaşların ilçe merkezindeki yurttaşlara göre küçük de olsa daha yüksek bir oranda mülki idare amirlerinin gücünün eskiye göre azaldığını düşündükleri görülmektedir (Çizelge II.20).

Çizelge II.20: Mülki İdare Amirlerinin Gücü Eskiye Göre Azaldı mı? Değerlendirmelerin Yerleşim Yerine Göre Dağılımı – Özet Çizelge (Geçerli %)

		Vali			Kaymakam		
		Arttı	Azaldı	Değişmedi			
İlçe Merkezi	15,7	49,2	35,1	İlçe merkezi	16,5	44,9	38,6
Kırsal	12,1	54,6	33,3	Kırsal	16,1	47,0	37,0

Mülki idare amirlerinin statüsünün gerilediği görüşü mülakat yapılan kişilerce daha güçlü bir biçimde dile getirilmiştir. Mülakatta yurttaşların % 65'i mülki idare amirlerinin gücünün azaldığı, %19.2'si arttığı ve %15.8'i de değişmediği yanıtını vermiştir. Statü kaybı olduğu düşüncesine karşı çıkanlar genellikle mülki idare amirlerinin yörelerindeki hâlâ “en üst düzeyde devlet görevlisi olma” niteliğini öne çıkarmışlardır.³⁹ Diğer yandan mülakatlarda ifade edilen, “mülki idare amirlerinin otorite ve etki alanları azaldı”, “adeta memur nitelikli bir hüviyet

³⁹ Bir yurttaşın “kurumsal olarak gerileme söz konusu değildir; makamın ağırlığını taşıyanlar ile taşıyamayanlara göre gücü farklılaşmıştır” biçimindeki sözlerinde olduğu gibi yurttaşların bir bölümü kurumsal olarak mülki idarenin statü kaybetmediğini, bazı mülki idare amirlerinin başarısız olmalarının kurum olarak mülki idarenin başarısızlığı ya da statü yitirdiği biçiminde değerlendirilmemesi gerektiğini belirtmişlerdir.

kazandılar”; “otorite değil, evrak memuru”; “genelde işler mülki idare amirlerini aşarak Ankara’dan hallediliyor; eskisi gibi değil, eskiden bütün devlet kurumları mülki idare amirlerinden çekinirdi, şimdi artık bu yok” biçimindeki düşünceler de statü ve güç kaybı algısının göstergesidir. Yine bir başka yurttaşın sözleri bu algıyı göstermesi yanında bir beklentiye de dile getirmektedir: “mülki idarenin yetkileri artırılmalı, adı gibi ‘mülki amir’ olmalı.”

Statü kaybı algısının güçlü olduğunu gösteren diğer bir sonuç, anketteki “eskiden kaymakamın forsu olurdu, artık kalmadı” biçimindeki yargı cümlesine katılanların oranının %58.3 düzeyinde olmasıdır. Bilindiği gibi halk arasında “forsu olmak,” saygınlık, güç, otorite ifadesidir (Çizelge II.21) (Yanıtlar kır ya da kent açısından çok farklılaşmamaktadır).

Çizelge II.21: “Eskiden kaymakamın forsu olurdu, artık kalmadı.”

	Sayı	%	Geçerli %	
Geçerli	Katılıyorum	921	58,1	58,3
	Katılmıyorum	490	30,9	31,0
	Fikrim Yok	168	10,6	10,6
	Toplam	1579	99,6	100,0
Geçersiz	7	,4		
Toplam	1586	100,0		

Yurttaşların, mülki idare amirlerinin statü ve güç kaybına yönelik “gücü azaldı, statüsü aşındı, forsu kalmadı” gibi *doğrudan* yargı bildirmelerini sağlayacak sorulara verdiği yanıtlarda güçlü bir statü kaybı algısının var olduğu görülmektedir. MİAR’da mülki idare amirlerinin neredeyse tamamı (%94.5) “mülki idare amirliği mesleğinin kamu bürokrasisi içindeki statüsünün son yıllarda aşındığını”, yine çok büyük bir çoğunluğu (%79,0) “toplum nezdinde statü kaybına uğradıklarını” belirtmişlerdir.⁴⁰ Bu oranlar, mülki idare amirlerinin yurttaşlara göre, statü kaybına uğradıkları yönünde çok daha güçlü bir algıya sahip olduklarını göstermektedir. Bir başka deyişle, mülki idare amirleri kendi statülerine yönelik olarak yurttaşlardan daha kötümser bir yargıya sahiptirler.

2.2.3. Statü Kaybı Algısının Gerisinde Yatan Nedenler

Yurttaşların, mülki idare amirliğinin önemli düzeyde güç ve statü kaybına uğradığı yargısına varmalarına neden olan birçok etmenin varlığından söz edebiliriz. Bunlardan bir bölümü yurttaşlar tarafından doğrudan algılanan, bir bölümü de doğrudan algılanmayan fakat sonuçları

⁴⁰ K. Karasu, anılan “Mülki İdare Amirliği Mesleği,” s. 149-150.

itibariyle yurttaşların algılarında önemli değişimler yaratan gelişmelerdir. Birçoğu birbiri ile ilişkili olan bu etmenleri işlevsel farklılaşma, yönetsel işbölümündeki değişme ve aşırı merkeziyetçilik; yönetimde siyasallaşma ve siyasal müdahaleler; mülki idare amirlerinin sorunları çözme ya da halkın beklentilerini karşılama düzeyi; mülki idare amirlerinin ilişki örüntüleri olmak üzere dört başlıkta ele alacağız.

Bu etmenleri tek tek ele almadan önce mülki idarenin konumunu temelden etkileyen iki konudan kısaca söz etmeliyiz.⁴¹ MİAR'da “*mülki idare amirliğiniz süresince size göre mülki idare amirliği mesleğini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen başlıca dönüm noktaları neler olmuştur?*” ve Halk Araştırması'nda da mülakatta yer alan “*sizce, mülki idare amirlerinin gücü eskiye göre azalıyor mu artıyor mu? Ne zamandan beri ve neden değiştiğini biraz anlatır mısınız?*” biçimindeki açık uçlu sorulara verilen yanıtlarda bu iki etmen, gerek mülki idare amirleri gerek yurttaşlar tarafından statüsü gerilemesinin nedenleri içinde ilk sıralarda sayılmıştır.

Bu etmenlerden ilki, 1983'ten sonra iktidara gelen ve devletin ekonomiden elini çekmesini, sosyo-ekonomik işlevlerinden arınmasını, kamu harcamalarının kısılmasını amaçlayan Özal hükümetlerinin devleti küçültme yönündeki politikaları ve bunların yanında Özal'ın “*mülki idare sistemini ve mesleği yozlaştıran*” uygulamalarıdır. Mülki idare amirleri, MİAR'da yapmış oldukları değerlendirmelerde, sistemin dönüm noktası olarak gösterdikleri “Özal'lı yıllar” boyunca mülki idarenin hiç desteklenmediğini, hatta mülki idareye yönelik olumsuz bir tutum takınıldığını, o dönemde mülki idareye yönelik müdahalelerin de çok arttığını dile getirmişlerdir.⁴² Mülakat yapılan önemli sayıda yurttaşın paylaştığı “*Özal geldi, mülki idare bitti; Özal mülki idareyi hiç sevmeydi*” biçimindeki yargılar mülki idare amirlerinin bu görüşlerini desteklemektedir.

Mülki idarenin statüsünü temelden etkileyen diğer etmen olarak askeri darbeler gösterilmiştir. Mülki idare amirleri burada herhangi bir ayrıma gitmeksizin bütün askeri müdahaleleri mülki idare açısından olumsuz olarak değerlendirmişlerdir.⁴³ Daha önce değindiğimiz gibi yurttaşlar jandarma/askeriye'nin öne çıktığı dönemlerde mülki idarenin geri planda kaldığını, yörelerinden örneklerle dile getirmişlerdir.

⁴¹ Bu iki konu mülki idare sisteminin işleyişi ile doğrudan ilgili olmadığı için ayrı bir başlıkta ele alınmamıştır.

⁴² K. Karasu, anılan “Mülki İdare Amirliği Mesleği,” s. 193.

⁴³ Üstteki kaynak.

a) Yönetmel İşbölümündeki Değişme

Mülki idarenin statüsünü etkileyen önemli gelişmelerden biri işlevsel farklılaşma ve bunun sonucunda devlet içindeki yönetmel işbölümünde yaşanan değişmedir. 1920'lerden sonra devletin işlevlerindeki nitel ve nicel artış mülki idare amirlerinin işlev alanını genişletmiş, bu durum da devlet ile özdeş görülen mülki idare amirlerinin gücünü, toplum nezdindeki otoritesini ve saygınlığını artırmıştır. Fakat 1950'lerden sonra yaşanan ve kamu yönetiminde yönetmel işbölümünü yeniden belirleyen bazı gelişmeler mülki idarenin statüsünü önemli ölçüde geriletten sonuçlara yol açmıştır. Bu gelişmeleri işlevsel uzmanlaşma ve merkezileşme, bölgesel örgütlenmelerin ortaya çıkışı, yerel yönetimlerin güçlenmesi ve ön plana çıkışı olarak sıralayabiliriz.

1950'lerden sonra teknik nitelikli yeni bakanlıkların kurulması, büyük yatırımcı bakanlıkların taşra birimlerinin il örgütlenmesini aşan bölgesel nitelikteki örgütlenmelere yönelerek mülki idare amirliği sisteminden adeta “bağımsız” duruma gelmeleri, sadece kamu yönetimi örgütlenmesini değil, kamu yönetimi içindeki yerleşik değerleri (otorite–saygınlık örüntülerini) de değiştirmiştir. MİAR’da “*il sisteminden kopma*” biçiminde tanımladığımız bu gelişmeyi G. Şaylan, “*yeni toplumsal koşullar karşısında eski yönetim yapısının yetersiz kaldığının somut ifadesi*”⁴⁴ olarak açıklamaktadır. Yönetmel yapının giderek daha çok uzmanlaşması sonucunda eski örgütlenme biçiminin etkinliğini, merkezi yönetimin de taşradaki bütünlüğünü yitirmeye başlaması ile⁴⁵ taşrada ikili bir yapı oluşmuştur. Bu yapı merkezi yönetimin bir yanda geleneksel hizmetlerin yürütülmesi ile görevli ‘mülki idare’ kurumu; öte yanda sosyo-ekonomik görevler üstlenmiş kamu iktisadi kuruluşları ve yatırımcı bakanlıkların bölgesel düzeyde örgütlenen taşra kuruluşlarından oluşmaktadır.⁴⁶

Geleneksel mülki idare sisteminin eski etkinliğini yitirmesine neden olan bu gelişmeler sonucunda köklü geleneği ile toplumda yaratmış olduğu “*mülki idare amirlerinin toplumun üstünde yer alan ve ona yol gösteren öncüler oldukları anlayışı*” zayıflamaya, terk edilmeye başlanmıştır.⁴⁷

Mülki idarenin statü kaybına neden olan bu gelişmelerin ardında Türk yönetim geleneğinin temel özelliklerinden biri yatmaktadır: Aşırı merkeziyetçilik.⁴⁸ Yetki genişliğinin gereği olarak

⁴⁴ Gencay Şaylan, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezçilik,” K. Fişek (ed), *anılan Toplumsal Yapıyla İlişkileri...*, s. 35.

⁴⁵ M. Tosun, *Türkiye’de Valilik Sistemi* (Ankara: TODAİE Yayını, 1970), s. 39.

⁴⁶ A. E. Eke- Ş. Aksoy, “Mülki Amirlerin Rol Anlayışları Açısından Mülki Amirlik Sisteminin İşlev ve Sorunları,” K. Fişek (ed.), *anılan Toplumsal Yapıyla İlişkileri...*, s. 94-95.

⁴⁷ G. Şaylan, *anılan “Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren...”* s. 49 ve devamı.

⁴⁸ Bilal Eryılmaz, “Yerel Yönetim Sendromu,” *Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı* (Y. 1, S. 4, 1995), s. 340-341. Aşırı merkeziyetçiliğin mülki idare sistemi açısından yarattığı sorunlar konusunda ayrıntılı bilgi

merkezi yönetimin elinde bulundurduğu yetki ve gücü, yine kendisinin taşradaki ajanı olan mülki idare ile paylaşma yoluna gitmesi beklenir. Oysa zamanla DSİ, Karayolları, Köy Hizmetleri ya da bakanlıkların il/ilçe müdürlükleri gibi doğrudan merkezden yönetilen kuruluşlar aracılığıyla hizmetlerin planlanması ve yürütülmesi merkezileştirilmiş, aşırı merkeziyetçiliği yaratan bu uygulama ile mülki idare devre dışı bırakılmıştır. “*Merkezi otoriteyi yerleştirmek için taşra otoritesini kırmak*” olarak da tanımlanabilecek bu uygulamalar ile güç ve yetki, saydığımız bu kuruluşlar aracılığıyla merkezde kalmakta, bu durumda da mülki idare amirleri birçok hizmet alanında yetkisiz ya da yetkili olmakla birlikte yetkilerini kullanamayan yöneticiler konumuna itilmektedir.⁴⁹

Mülki idare sisteminin işlerliğini bozan aşırı merkeziyetçi yapı, anayasal bir zorunluluk olan “yetki genişliği” ilkesinin uygulamasını da engellemektedir. C. Emre, bu ilkenin yaşama geçirilmesinin gerekliliğini şu sözlerle dile getirmektedir: “*Uzun yıllardır bir yerel yönetim reformu yapılmaya çalışılıyor. Ancak, başka ülkelerdeki yerel yönetim reformu uygulamaları da göstermiştir ki; kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde ve yeni yönetim anlayışına uygun esaslar çerçevesinde gerçekleştirilebilmesinin temel koşullarından biri, yalnızca bir yerel yönetim reformu değildir. Aynı zamanda bir yetki genişliği reformuna da ihtiyaç vardır. Bu da, il sisteminin anayasal ve yasal çerçeveye çekilerek, hukuk devleti anlayışının egemen olduğu bir il yönetiminin yaşama geçirilmesidir.*”⁵⁰

Kamu yönetimindeki işbölümü farklılaşmasının il sisteminin var olan biçimiyle geçerliğini yitirmesine yol açtığını düşünen mülki idare amirleri, MİAR’da bu görüşlerine “*kanunla verilen yetkiler fiilen merkeze geçmiştir*”, “*bölgesel örgütlenme sistemi bozdu*” ve “*yerel yönetimler ön plana çıktı*” biçiminde gerekçeler göstermişlerdir. Mülki idare amirlerinin %75’inin, sistemde egemen olan aşırı merkeziyetçiliğin ve “*il sisteminden kopuşun nedeni olarak merkezi yönetimin mülki idareyi by-pass eden uygulamaları*”nı göstermiş olması; aynı şekilde mülki idare amirlerinin %80’inin “*başbakan ve bakanların, valileri devre dışı bıraktığını*” belirtmiş olması dikkat çekicidir.⁵¹

Mülki idarenin statü kaybına yol açan etmenlerden bir diğeri merkezi yönetim – yerel yönetim ve yerel yönetimlerin kendi arasındaki işbölümü ve kaynak paylaşımında yaşanan değişimdir.

İçin bkz. İçişleri Bakanlığı, *Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları, 2 No’lu Komisyon Raporu* (Ankara: 2002), s. 81 vd.

⁴⁹ İl sisteminden kopmalarla birlikte yetki ve gücün bölgesel kuruluşlara geçtiği yönündeki yakınmaları MİAR’da mülki idare amirleri dile getirmişlerdir. Mülki idare amirleri ilişkide buldukları kurumlar arasında da “en sorunlu” olarak bölge kuruluşlarını göstermişlerdir. C. Emre, anılan “Mülki Yönetim Sisteminde İlişkiler...” s. 273.

⁵⁰ Cahit Emre, “Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde ‘Yetki Genişliği’ne Genel Bir Bakış,” anılan *Yönetim Bilimi Yazıları*, s. 112.

⁵¹ C. Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemde Kopmalar,” C. Emre (ed.) anılan *İyi Yönetim Arayışında...*, s. 222-223.

Bu değişimde, 1950'lerde başlayan tarımda makineleşmenin ürünü olarak belirginleşmeye başlayan kentleşme olgusu ve yönetim sistemimizde yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin etkinlik ve ağırlıklarının artması etkili olmuştur.⁵² Mülki idarenin etki alanını genişleten il özel yönetimi ile belediyeler arasındaki denge 1950'lerden sonra belediyeler lehine değişmiş ve bu eğilim sürmüştür.⁵³ Yerel yönetimler içinde yer alan belediyeler hem ölçeklerinin ve sayılarının sürekli büyümesiyle hem de yalnızca meclisin değil aynı zamanda başkanın da 1963'ten itibaren doğrudan halk tarafından seçilmesiyle mülki idare sistemi karşısında başka bir çekim merkezi olarak belirmişlerdir. Gerek kurum olarak belediyenin mülki idare karşısında, gerek kaynak ve yetki açısından çok daha iyi olanaklara sahip belediye başkanlarının da kaymakam ve valiler karşısında öne çıkmaları, her iki kurum ve yöneticinin yurttaşlar nezdindeki otoritesini önemli oranda etkilemiştir.

Yönetimsel işbölümü ile ilgili değindiğimiz bu gelişmeler kamu yönetimi içindeki kimi kurumları ve meslekleri öne çıkarmış, buna karşılık, başta mülki idare gibi geleneksel kamu hizmetlerini sunan bazı kurumların statüsünü geriletmiştir. Statülerinde yaşanan değişme, yurttaşların kurumlara ve mesleklere verdikleri önemi, dolayısıyla onlarla kurdukları ilişkileri doğrudan etkilemiştir. Örneğin işini ve günlük yaşantısını sürdürmesinde DSİ, Köy Hizmetleri ya da Karayolları gibi bakanlıkların taşra kuruluşları ile sürekli ilişkiye giren yurttaşlar için bu kurumlar kimi zaman mülki idareden; bu kurumların yöneticileri de, örneğin mühendisler ya da meslek olmasa bile son yıllarda “*profesyonel yönetici*” olarak görülen belediye başkanları, mülki idare amirlerinden dönem dönem daha etkili hale gelmiştir.⁵⁴

b) Yönetimde Siyasallaşma - Siyasal Müdahaleler

Mülki idare amirliğinin statü kaybına uğramasının nedenlerinden bir diğeri, kamu yönetiminde hemen hemen her dönemde, her düzeyde yaşanan, bu nedenle de tartışma konusu olan yönetimin siyasallaşmasıdır. Siyasallaşma mülki idare sistemi açısından da önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Mülki idarenin yerel ve ulusal siyasetçilerle ilişkilerinde yaşananlar konusunda, gerek yurttaşların gerek mülki idare amirlerinin ciddi yakınmaları

⁵² Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 9, S. 2, Nisan 2000), s. 4.

⁵³ Örneğin 1929-1993 yılları arasında genel bütçe gelirlerine oranı açısından bir değerlendirme yapıldığında, il özel yönetimlerinin gelirleri bu dönemde %18’den %3’e gerilemişken, belediyelerin gelirleri %9’dan %13’e yükselmiştir. Bu yargıyı yerel yönetimlerin yatırım harcamalarındaki dağılım da desteklemektedir: Belediyeler 1960’da yatırım harcamalarının %40’ını, il özel idareleri ise %60’ını gerçekleştirirken, 1993’te bu oranlar tam tersine dönmüş, yatırımların %66’sını belediyeler, % 44’ünü ise il özel yönetimleri yapar hale gelmiştir. Birgül A. Güler, *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (Ankara: TODAİE, 1998), s. 148, 275. Bu konuda bilgi için bkz. Bilal Eryılmaz, “İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri,” *Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu –1987* (Ankara: DPT Yayını, 1987), s. 91-101.

⁵⁴ K. Karasu, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2001), s. 178.

olduğunu görmekteyiz. MİAR’da mülki idare amirleri, sorun yaşadıkları kesimler arasında yerel siyasetçileri ikinci, ulusal siyasetçileri de dördüncü sırada belirterek yerel ve ulusal siyasetçilerle yaşanan ilişkileri en çok sorun yaşanan ilişkiler arasında tanımlamışlardır. C. Emre, MİAR’da bu sorunlu ilişkiyi şöyle açıklamaktadır⁵⁵:

“Siyasal partilerin il ve ilçe örgütlerinin, il ve ilçe görevlilerinin atanmalarından, çalışma ve yatırım programlarına kadar, yönetsel sorunlara müdahale etmesi, mülki idare amirlerinin politikacılarla ilişkilerini çığırından çıkarmıştır... İlişkilerde yaşanan sorunlar arasında mülki idare amirlerinin yarısından çoğunun dile getirdiği “usulsüz talepler” ise, konunun bir başka boyutuyla ilgilidir. Bu, siyasal müdahale konusunun bir boyutunu göstermektedir. Mülki idare amirlerinin % 55,4’ünün belirttiği “usulsüz talepler” yurttaşların yanı sıra yeel ve ulusal politikacılardan gelmektedir”

Yurttaşların değerlendirmesine göre mülki idare sistemi üzerinde iki tür siyasal etki vardır. Birincisi, vali ve kaymakam atamalarındaki “siyasal müdahaleler”, ikincisi, mülki idare sisteminin işleyişindeki “siyasal müdahaleler”dir. Yurttaşların çok büyük bir çoğunluğunun (%83.7) mülki idare amirlerinin atamalarında siyasal müdahalelerin olduğunu belirtmesi dikkat çekicidir (Çizelge II.22). Ankette, yurttaşlara, vali ve kaymakam atamalarındaki siyasal müdahalenin doğru olup olmadığı sorusu yöneltilmiştir. Yurttaşların büyük bir çoğunluğu (% 89.3) siyasal müdahalenin doğru olmadığını belirtmiştir (Çizelge II.23).

Çizelge II.22: Atamalarda Siyasi Müdahale Var mı?					Çizelge II.23: Atamalarda Siyasi Müdahale Doğru mu?					
		Sayı	%	Geçerli %			Sayı	%	Geçerli %	
Geçerli	Evet	1109	69,9	83,7	Geçerli	Evet	148	9,3	10,7	
	Hayır	216	13,6			Hayır	1238	78,1		89,3
	Toplam	1325	83,5			100,0	Toplam	1386		87,4
Geçersiz	Fikrim yok	247	15,6		Geçersiz	Fikrim yok	194	12,2		
		14	,9				6	,4		
	Toplam	261	16,5			Toplam	200	12,6		
Toplam		1586	100,0	Toplam		1586	100,0			

Mülakatlarda yurttaşların %52,8’i siyasal müdahalelerin eskiden olduğu gibi şimdi de var olduğunu, hatta daha da arttığını belirtmiştir; %47,2’si de siyasal müdahalelerin eskiye göre azaldığı düşüncesindedir (Çizelge II.24). Siyasal müdahalelerin özellikle 1983 sonrasında arttığını dile getiren yurttaşlar, koalisyon dönemlerinde ise görece bir dengenin sağlanması nedeniyle bu müdahalelerin kısmen azaldığını ifade etmişlerdir.

⁵⁵ C. Emre, anılan “Mülki Yönetim Sisteminde İlişkiler...,” s. 274.

Cizelge II.24: Mülki İdare Amirleri Atamalarında Siyasal Müdahaleler Arttı mı? (Mülakat)

	Sayı	%
Siyasal müdahale azaldı	66	52.8
Siyasal müdahale hep vardı, şimdi de var	32	25.6
Siyasal müdahale arttı	27	21.6
Toplam	125	100.0

Yurttaşlar mülakatta, sadece mülki idare amirlerinin atanmalarında değil, sistemin günlük işleyişinde hemen hemen her konuda siyasal müdahalelerin olduğunu belirtmişlerdir. “*Siyasal partilerin ilçe başkanları birçok konuda çok daha etkililer; örneğin herhangi basit bir atama işlemi bile yerel politikacılar Ankara’dan hallediyorlar; (...) kaymakamımız / valimiz, (..) milletvekili ya da (..) il başkanı’nın siyasal baskılarıyla buradan gönderilmiştir*” biçimindeki ifadelerle siyasallaşmayı yörelerindeki yaşanmış örneklerle dile getirmişlerdir. Yurttaşlar siyasal müdahalelerin yanı sıra bu müdahaleler karşısında bazı mülki idare amirlerinin tutumunu da eleştirmektedir: “*Eskiden kaymakam bir karar aldığında bilirdik ki bu devletin tercihi idi, değişmezdi. Ama şimdi bir karar almaya görsün. Bin bir yerden gelen talimatlarla o karar anında değiştiriliyor. Nasıl güveneyim ben bu kaymakama?*” Bir yurttaşın, sistemin nasıl işlediğini ve mülki idare amirlerinin içinde bulunduğu “çaresizliği” ifade eden şu sözleri çok daha çarpıcıdır: “*...belki daha da vahim olan siyasal baskı ve müdahalelerden sıkıntı duyan valinin bizzat kendisinin buna çanak tutmasıdır. Herhangi bir sorun karşısında vali çözüm yolu olarak bizi il milletvekillerine ve siyasi parti il başkanlarına yönlendirmektedir...*”

Siyasallaşma ile ilgili olarak yurttaşların dile getirdikleri bir diğer yakınma, mülki idare amirlerinin siyasal nitelikli tutum ve davranışları ile ilgilidir. Bu tür tutum ve davranışları sergileyen mülki idare amirlerinin hep var olduğunu, yörelerinden örneklerle dile getiren yurttaşlar “*zaten o kaymakam/valipartiden milletvekili oldu*” biçimindeki sözlerle yargılarını ortaya koymuşlardır.

c) Mülki İdare Amirlerinin Sorunları Çözme ya da Halkın Beklentilerini Karşılama Düzeyi

Yurttaşlar, “devletle özdeş” olarak gördükleri mülki idare amirlerinin, bütün sorunlarına çözüm üreteceği beklentisi içindedir. Bu beklentilerin karşılanma ya da mülki idare amirlerinin yöredeki sorunları çözme düzeyi, yurttaşların mülki idare amirlerinin statüsüne yönelik algısını da belirlemektedir. Yurttaşların bu beklentileri ne düzeyde karşılanmaktadır?

Bu soruya yanıt arayışını her iki Araştırmada yer alan farklı soru setlerinden yola çıkarak üç düzeyde yapabiliriz. İlki, mülki idare amirlerinin ortaya koydukları rol tanımları ile yurttaşların beklentilerinin birbirine uygunluğudur. İkincisi, yurttaşların, “*halkın sorunlarını anlama*” düzeyi açısından mülki idare amirlerine yönelik yargılarıdır. Bu yargıyı ölçüde mülki idare amirlerinin “*kişisel yetenek*”lerinin değerlendirilmesi belirlemektedir. Üçüncüsü de yurttaşların,

“halkın sorunlarına çözüm bulma” düzeyi açısından mülki idare amirlerine yönelik değerlendirmeleridir. Bu yargı ise hem mülki idare amirlerinin “kişisel yetenek”leri hem de mülki idarenin sahip olduğu “kurumsal olanak”lar açısından bir değerlendirmeyi içermektedir. Bu üç düzey açısından ayrı ayrı yapılacak bir değerlendirme, yurttaşların beklentilerinin neden karşılanamadığını, sorunun temelde nerede olduğunu analiz etme olanağı sağlayacaktır.

Mülki İdare Amirlerinin Rol Tanımları İle Yurttaşların Beklentileri

Mülki idare amirlerinin birbirinden çok farklı niteliklere sahip işlevleri yerine getirdiğinden söz etmiştik. Mülki idare amirleri bu farklı işlevler arasında kendi rol tanımlarını yapmak durumundadırlar. Bu rol tanımını esas itibarıyla, “yasaların kendilerine verdiği görevler” (örgütsel-biçimsel beklentiler) ile “yurttaşların beklentileri” belirleyecektir.⁵⁶ Görev yaptıkları yörelerin özellikleri ve mülki idare amirlerinin kişisel anlayışları da bu rol tanımını etkilemektedir. Kimi zaman örgütsel-biçimsel beklentiler ile yurttaşların beklentileri birbiri ile uyuşmamaktadır. MİAR’da mülki idare amirleri “ekonomik ve toplumsal kalkınma”yı ana işlevleri; “yatırım yapma”yı da en önemli görevleri olarak belirterek kendi rol tanımlarını yapmışlardır⁵⁷ (Çizelge II.25a). Mülki idare amirlerinin bu rol tanımı yurttaşların mülki idare amirlerine yönelik “girişimci önderlik” beklentilerine de uygundur; bir başka deyişle hizmeti sunan ve hizmetten yararlanan arasında sunulacak hizmetin niteliği açısından anlayış birliğinin var olduğunu söyleyebiliriz.

Çizelge II.25a: Mülki İdare Amirlerinin Temel İşlevleri ve En Önemli Görevleri (MİAR)
(Çoklu Yanıt Çözümlemesi)

İşlev	MİA'nın Ana İşlevi Ne Olmalıdır?			Görev	MİA'nın Yapması Gereken En Önemli Görevler		
	Sayı	Yanıt %	Yanıtlayıcı %		Sayı	Yanıt %	Yanıtlayıcı %
Ek. ve Top. Kalkınma	744	33,8	84,9	Yatırım	684	20,1	73,2
Asayiş	686	31,2	78,3	Yönetimsel görevler	630	18,5	67,4
Eşgüdüm	500	22,7	57,1	Asayiş	601	17,6	64,3
Devleti Temsil	258	11,7	29,5	Eğ., Sağlık, Çevre	463	13,6	49,5
Mevcut Durum Yeterlidir	11	,5	1,3	Halkla temas	246	7,2	26,3
Toplam	2199	100,0	251,0	Temsil	211	6,2	22,6
876 geçerli; 264 geçersiz yanıt.				Başka	576	16,9	61,5
				Toplam	3411	100,0	364,8
				205 geçersiz 935 geçerli yanıt			

⁵⁶ Ali Erkan Eke-Şinasi Aksoy, “Mülki Amirlerin Rol Anlayışları Açısından Mülki Amirlik Sisteminin İşlev ve Sorunları,” K. Fişek (ed), anılan *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği...*, s. 116 vd.

⁵⁷ C. Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları,” C. Emre (ed.) anılan *İyi Yönetim Arayışında...*, s. 246, 252.

Yurttaşların “Halkın Sorunlarını Anlama” Düzeyi Açısından Mülki İdare Amirlerine Yönelik Yargıları

Ankette yurttaşlardan, “*halkın sorunlarını anlama*” ve “*halkın sorunlarına çözüm bulma*” konularında vali ve kaymakamları ayrı ayrı değerlendirmeleri istenmiştir. Gerek kaymakamlar gerek valiler açısından “*sorunları anlama*” düzeyi, “*sorunlara çözüm bulma*”ya göre daha yüksek orandadır. Yurttaşların yaklaşık %70’inin bu beceriler açısından mülki idare amirlerini orta ve ortanın üzerinde değerlendirmiş olması olumludur. Bu sorulardan hareketle analizin ikinci aşaması olan mülki idare amirlerinin sorunları anlama düzeyi (*kişisel yetenek*) açısından da, çok yüksek oranlarda olmasa da, yurttaşların beklentilerinin karşılandığını söyleyebiliriz⁵⁸ (Çizelge II.25b).

Çizelge II.25b: Yurttaşların Vali ve Kaymakamlar Hakkındaki Değerlendirmeleri
Özet Çizelge (Geçerli %)

Özellik	İyi		Orta		Kötü	
	Kaymakam	Vali	Kaymakam	Vali	Kaymakam	Vali
Halkın Sorunlarını Anlama	34,0	40,0	37,6	31,3	28,4	28,7
Halkın Sorunlarına Çözüm Bulma	28,0	32,5	37,1	34,9	34,9	32,5

Yurttaşların “Halkın Sorunlarına Çözüm Bulma” Düzeyi Açısından Mülki İdare Amirlerine Yönelik Yargıları

Analizin üçüncü aşaması, yurttaşların yerel sorunların çözümü açısından beklentilerinin hangi düzeyde karşılandığını belirlemektir. Sorunlara çözüm bulma bir yandan mülki idare amirlerinin “*kişisel yetenek*”leri diğer yandan mülki idarenin sahip olduğu “*kurumsal kapasite*” ile ilgilidir. Yurttaşlar, vali ve kaymakamları “*halkın sorunlarına çözüm bulma*” açısından da yaklaşık % 65 oranında orta ve ortanın üzerinde değerlendirmiştir. Yurttaşların bu yanıtı, bir ölçüde olumlu olarak değerlendirilebilirse de beklentilerinin tam olarak karşılanmadığını göstermektedir.

Yurttaşların yargılarını, mülki idarenin sorumluluğundaki hizmetleri tek tek değerlendirdikleri bir başka soruya verdikleri yanıtlar ile değerlendirebiliriz. Bu soru, belirli hizmet alanları sayılarak yurttaşların yörelerindeki bu hizmetleri, ‘*yeterli*’, ‘*idare eder*’, ‘*yetersiz*’ ve ‘*hizmet yok*’ ölçütlerine göre değerlendirmelerini içermektedir.⁵⁹ Yurttaşların %70’i asayiş hizmetlerini, yaklaşık %50’si de eğitim ve sağlık hizmetlerini “*yeterli*” ya da “*idare eder*” düzeyde bulmaktadır (Çizelge II.26). Mülki idarenin, yetki ve kaynak açısından belirli kurumsal

⁵⁸ Öte yandan ortalama üç yurttaştan birinin her iki beceri açısından mülki idare amirlerini “*kötü*” olarak değerlendirilmesi de madalyonun bir diğer yüzü olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁵⁹ Ankette yer alan soruda yerel yönetimlerin sorumluluğundaki beldesel hizmetler de (yol, su, kanalizasyon, çöp vb.) yer almaktadır. Bütün hizmet alanlarına yönelik değerlendirmeler için bkz. Birinci Bölüm.

olanaklara sahip olması, asayiş hizmetleri alanında mülki idare amirlerinin yurttaşlarca başarılı olarak değerlendirilmesini sağlayan etmenlerden biridir.

Çizelge II.26: Yurttaşların Yörelerindeki Mülki İdarenin Sorumluluğundaki Hizmetleri Değerlendirmesi - Özet Çizelge (Geçerli %)

Hizmet	Yeterli	İdare eder	Yetersiz	Yok
Eğitim	19,4	33,8	37,7	9,1
Sağlık	15,6	29,4	39,7	15,3
Asayiş	39,8	30,2	18,8	11,3
Spor	11,5	17,6	32,5	38,4
Kültür- sanat	5,8	13,1	28,2	52,9
Yeni iş sahalarının açılması	3,4	6,4	33,0	57,2
İmar hizmetleri	10,0	15,3	30,4	44,3
Ortalama	15,1	20,8	31,4	32,7

Sahip olduğu olanaklar ile asayiş işlevini *yeterli* düzeyde yerine getirebilen mülki idare amirleri, doğrudan parasal kaynak gerektiren toplumsal-ekonomik kalkınma işlevlerinde kısıtlı olanaklar nedeniyle aynı başarıyı gösterememektedirler. Nitekim mülki idarenin sorumluluğundaki diğer hizmetleri (yeni iş sahalarının açılması, kültür-sanat, spor gibi) yurttaşların önemli bir bölümü ‘*yetersiz*’ görmekte, hatta bu hizmetlerin bir bölümünün hemen hemen hiç sunulmadığını belirtmektedirler. Bu hizmet alanlarındaki sorunların çözümünün, yetki ve kaynak açısından mülki idare amirlerini aştığı da bir gerçektir. Yatırımların ve hizmetlerin planlanması, kaynakların ve kaynak yönetiminin merkezi yönetimin inisiyatifinde olması, gerek hükümetlerin kamunun küçültülmesine yönelik politikaları gerek bütçelerin büyük bölümünün faizlere gitmesi ve ekonomik krizler gibi nedenlerle kamu yatırımlarına ve sosyal harcamalara ayrılan kaynağın kısılması, yurttaşların bu hizmet alanlarındaki beklentilerinin karşılanmasını güçleştirmekte, hatta olanaksız kılmaktadır. Mülki idarenin bu durum karşısındaki konumu DPT *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*’nda “...görülen odur ki, mülki yöneticiler halkın kendilerinden beklediklerini istenilen düzeyde karşılayamamaktadırlar. İllerde ve ilçelerde ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanmasında, mevcut il sistemi yeterli etkinliği gösterememekte, yöresel kalkınmadaki başarı, çoğu kez mülki idare amirlerinin ve diğer yöneticilerin kişisel gayret ve yeteneklerine bağlı kalmaktadır”⁶⁰ sözleriyle ifade edilmiştir.

Toplumsal – ekonomik kalkınma işlevlerinden sorumlu olan mülki idare amirleri yurttaşlara göre bu sorumluluklarını yerine getirememektedir. Yurttaşların devlete ve hükümetlere yönelik suçlamaları mülki idare amirlerinin şahsında somutlaştığı da söylenebilir. Fakat bu noktada yurttaşların mülki idare kapsamındaki hizmetlerin yetersizliği ile ilgili olarak mülki idareyi ve

⁶⁰ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* - Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Ankara: DPT Yayını, Aralık 2000), s. 107.

mülki idare amirlerini kısmen sorumlu tutuyor olması da çok önemlidir. Şöyle ki, yurttaşların üçte ikisi mülki idarenin sorumluluğundaki hizmetleri “yetersiz” ve “hizmet yok” biçiminde değerlendirirken; mülki idare amirlerini, sorunlarının çözümünde genel olarak başarılı bulmaktadır. Bir başka deyişle yurttaşlar, mülki idare amirlerinin sorunlarını çözemediğini ifade etmekle birlikte mülki idareye ve mülki idare amirlerine güven duymakta, esas sorumlu olarak, kaynak ve karar inisiyatifini elinde bulunduran merkezi yönetimi ve hükümetlerin politikalarını görmekte ve eleştirmektedirler.

MİAR’da, temel işlevi ve görevi yöresel sorunları çözmek ve beklentileri karşılamak olarak tanımlanan mülki idare amirlerinin çok küçük bir bölümünün (%15.5) “*halkın beklentilerini karşılayabiliyorum*”, %71,2’sinin de “*kısmen karşılayabiliyorum*” yanıtını vermiş olması, beklentilerin karşılanması açısından mülki idare amirlerinin yurttaşlarla aynı düşünceleri paylaştığını ortaya koymaktadır.

d) Mülki İdare Amirlerinin İlişki Örüntüleri

Yurttaşların, statü algılarını etkileyen bir diğer etmen de, mülki idare amirlerinin görev yaptıkları yerlerde kurdukları ilişkiler ve bu ilişkilerin yurttaşlarca değerlendirilme biçimidir. Yurttaşların mülki idare amirlerinin kendileri ile kurdukları ilişkiye yönelik olarak temelde üç beklentileri vardır. Bunlar “ideal mülki idare amiri” tanımlarında da görüldüğü gibi, “*yansızlık*”, “*yakınlık*” ve “*devleti temsil niteliğine uygunluk*”tur.

Mülakatta yer alan, “*bu bölgedeki nüfuz sahibi kesimlerle vali ve kaymakamların ilişkileri geçmişten günümüze nasıl bir seyir izlemiştir, örnekler vererek biraz anlatır mısınız?*” biçimindeki soruda, yurttaşların genel olarak mülki idare amirlerinin toplum kesimlerine yansız ve eşit biçimde davrandıkları görüşünü dile getirdikleri görülmektedir. Yurttaşların çoğunluğunun mülki idare amirlerini “*tarafsız*”lık açısından “iyi” değerlendirmiş olması da bu yargıyı destekler niteliktedir.⁶¹ Diğer yandan yine ankette yer alan, “*Yeni bir kaymakam geldiğinde etrafını hemen yörenin ileri gelen adamları çevirir ve o saatten sonra kaymakamın gözü halkı görmez olur*” biçimindeki yargı cümlesine, yurttaşların %72.6 gibi bir çoğunluğunun “*katılıyorum*” yanıtını vermiş olması ilginçtir (Çizelge II.27).

⁶¹ Fakat, yurttaşların bir bölümünün, mülki idare amirlerinin nüfuzlu kişilerle kurdukları ilişkilere yönelik olarak bazı yakınmalarının olduğu da görülmektedir. Yakınmaların bazıları, “*yansızlığa uygun davranmıyorlar, zamanlarının çoğunu onlara ayırıyorlar, bizlerden kopuklar, nüfuzlu kişilerle her zaman sıcak ilişkiler içindeler*” biçimindedir. Bir ziraat odası temsilcisinin, “*Kaymakamlar varsa yoksa sanayie yöneldi. Bir şey olur aman sanayiciler zarar görmesin, birisi gelir bir köyüme götürüyem demez hemen organize sanayi bölgesine götürür*” biçimindeki sözlerinde olduğu gibi bazı kesimler “dışlanmışlık” hislerini dile getirmiştir.

Çizelge II.27: “Yörenin İleri Gelenleri Kaymakamın Etrafını Çevirir.”

	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli Katılıyorum	1143	72,1	72,6
Katılmıyorum	320	20,2	20,3
Fikrim Yok	112	7,1	7,1
Toplam	1575	99,3	100,0
Geçersiz	11	,7	
Toplam	1586	100,0	

Türk toplumunda, özellikle kırsalda, devlete, devlet adamına, makama yönelik saygı geleneksel olarak güçlüdür. Bu saygı özellikle mülki idare amirlerinin şahsında somutlaşmaktadır. Örneğin mülki idare amirlerinin bir sokağa girdiğinde, genç-yaşlı herkesin ayağa kalkması ya da mülki idare amirlerinin makamında belirli kurallara uyulması, saygının gösterilme biçimleridir. Öte yandan toplumsal ilişki örüntülerinde önemli değişimlerin yaşandığı da bir gerçektir. Bu değişimler kuşkusuz mülki idare amirleri ile olan ilişkiyi etkilemiş, mülki idare amirlerine yönelik geleneksel saygı gösterme biçimlerinin birçoğunu ortadan kaldırmıştır. “Devlet” olarak gördükleri mülki idare amirlerine karşı geleneksel saygı örüntüleri içinde davranılmasına yönelik hâlâ güçlü bir beklenti içinde olan kırsaldaki yurttaşların önemli bir bölümünün gözünde, ilişki biçimlerinde yaşanan bu değişim bile başlı başına statü kaybının bir göstergesidir.

Mülki idare amirlerinin yöresel siyasetçilerle kimi zaman kurdukları “yakın” ilişki ile ilgili de çok sayıda yakınmanın dile getirildiği görülmektedir.⁶² Mülki idare amirlerinin siyasal parti yöneticileri ile olan ilişkilerindeki bazı tutum ve davranış biçimleri, yurttaşların gözünde bir yandan mülki idare amirlerinin saygınlık kaybına uğramasına neden olmaktadır; bu ilişki, kimi zaman parti yöneticilerinin bir “güç gösterisi” haline dönüşmektedir.⁶³

Yurttaşların sıkça dile getirdikleri bir diğer yakınma özellikle genç kaymakamların tutum ve davranışları ile ilgilidir. Yurttaşlar, henüz mesleğin “inceliklerine” yönelik deneyim kazanmadan taşraya gönderilen bazı genç kaymakamların yöresel iktidar ilişkileri içinde “adeta ezildiğini, çarkın içine kolayca alındığı”nı, bu nedenle de mesleğin saygınlık kaybına uğradığını belirtmişlerdir.

⁶² Örneğin bir yurttaşın “biz kapıda beklerken içeride ...parti yöneticisi ile uzun sohbetler eden kaymakama nasıl saygı duyuyum?” biçimindeki sözlerinde olduğu gibi, mülki idare amirlerinin siyasal parti temsilcilerine daha fazla zaman ayırmaları ya da onlara öncelik tanımaları sıkça duyduğumuz bir yakınmayı ifade etmektedir.

⁶³ Emekli vali Z. Çoker bu ilişkinin bir başka yönünü ortaya koymaktadır: “Hükümetlerin istediği kaymakam tipi bu olunca başka bir tür davranış beklenemez. İleri gelen’ denilen kişiler de genellikle iktidar partisi yandaşlarıdır. Hükümetler kaymakamları onlarla işbirliğine zorlamaktadır. Mülki idare amirlerinin şikayetleri de bu yöndedir.” K. Karasu, anılan *Halkın Mülki İdareye... Üzerine Ziya Çoker ile Söyleşi*.

Yurttaşların bir bölümü, belirli bir süre geçtikten sonra bazı mülki idare amirlerinin yöresel iktidar ilişkilerinde taraf olduğu, “sırtını belirli kesimlere yasladığı” biçiminde bir yakınmayı dile getirmişlerdir. Bir yerde uzun süre kalan mülki idare amirlerinin çalıştığı yöre ile özdeşleşmeleri doğaldır; görev süresi uzadıkça mülki idare amirlerinin o yörede “*dostlar edinmesi, akrabalık kurması, mülk sahibi olması mümkündür. Tarafsız olmaktan çıkacağı, itibarını tüketeceği de düşünülebilir. İl’deki görev süresi esnasında öyle bir zaman gelecektir ki vali, artık moral bir etki icra edemeyecektir.*”⁶⁴ Sözü ettiğimiz yakınmaları en aza indirmek için mülki idare amirlerinin çalışma biçiminde bazı düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz. Bu düzenlemelerden biri –tek amacı bu olmasa da-, meslek üyelerinin bir yerdeki görevinin belli bir süreyi aşmamasını sağlamak üzere uygulanan rotasyon sistemidir. Bu sistem ile mülki idare amirlerinin bir yörede belirli bir süre görev yapması ilkesi benimsenmiştir.⁶⁵

2.2.4. Değerlendirme

Gerek Halk Araştırması’nda yurttaşlar, gerek MİAR’da mülki idare amirleri mülki idarenin güç ve statü kaybına uğradığı yargısını ortaya koymuştur. Her iki kümede de bu yargının oluşmasına neden olan birçok etmeden söz edebiliriz. Kalkınma planları ya da özel ihtisas komisyonu raporlarında, mülki idare amirlerince ve akademisyenlerin mülki idare ile ilgili hemen hemen her yazısında dile getirildiği gibi Türk kamu yönetimindeki aşırı merkezîyetçilik ve siyasallaşma ile ilgili sorunlar mülki idarenin güç yitirmesine neden olan etmenlerin başında gelmektedir. Bunun yanı sıra hükümetlerin “devleti küçültme” politikaları, kamu bürokrasisi içinde yerleşik işbölümü yapısının değişmesi ve bunun sonucunda il sisteminden kopmalara da neden olan bölge kuruluşlarının öne çıkması ve yerel yönetimlerin güçlenmesi gibi etmenler de mülki idarenin güç ve otorite kaybının başlıca nedenleri olarak ortaya koyulabilir.

Devletin işlevlerinde yaşanan farklılaşmanın kamu yönetimindeki geleneksel işbölümünü değiştirmesi, önceleri taşradaki hizmetler açısından “en etkili, yetkili”, hatta kimi zaman “tek otorite” konumundaki mülki idareyi, bu “iktidar”ını güçlenen bölge kuruluşları ve yerel yönetimler ile paylaşmak durumunda bırakmıştır. Eşgüdümünden ve denetiminden sorumlu olduğu taşra örgütlenmesi, mülki idare amirleri için, giderek belediye başkanları, bakanlıkların taşra teşkilatı yöneticileri (bölge, il, ilçe müdürleri) ve özellikle de siyasiler ile yürütülen iktidar mücadelesi alanına dönüşmüştür. Bu iktidar mücadelesi mülki idare amirlerini ciddi biçimde yıpratmaktadır.

⁶⁴ M. Tosun, anılan *Türkiye’de Valilik...*, s. 27.

⁶⁵ MİAR’da mülki idare amirleri, en uygun görev süresini valiler için 4, kaymakamlar için 3 yıl olarak belirlemişlerdir. K. Karasu, anılan “Mülki İdare Amirliği Mesleği,” s. 167.

Bakanlıkların taşra örgütleri ve bölge kuruluşlarının, yurttaşların gerek “*en etkili, sözü geçen devlet kurumu*” sıralamasında, gerek “*yatırımların belirlenmesinde ve hizmetlerin sunulmasındaki kurum*” tercihlerinde son sıralarda yer almaları, yurttaşların bu kurumları “*etkili*” görmediği biçiminde yorumlanmamalıdır. Nitekim yurttaşlar mülakatlarda bu kuruluşların mülki idare sistemini nasıl zaafa uğrattıklarını, birçok hizmet alanında mülki idare amirlerinin bu kurumlar nedeniyle nasıl devre dışı kaldıklarını yörelerinden örneklerle açıklamışlardır.

Aşırı merkezîyetçilik gibi yönetimdeki siyasallaşma da mülki idarenin otoritesini yitirmesinin nedenlerindedir. Yurttaşlar siyasal müdahalelerin eskiye göre azaldığını düşünse de hâlâ sistemde egemen olduğunu, fakat bu müdahaleleri doğru bulmadıklarını belirtmişlerdir. Sorunlarına siyasal parti yöneticileriyle çözüm arayışına giren ve genellikle de bu yolla çözüm bulabilen yurttaşların gözünde mülki idare amirleri bu sistem içinde “*eli kolu bağlı*” kişiler haline gelmektedirler.

Yurttaşlar, özellikle de kırsalda, “devletle özdeş” olarak gördükleri mülki idare amirlerinin, bütün sorunlarına çözüm üreteceği beklentisi içindedir. Bu açıdan mülki idare amirleri, sadece tek bir hizmet alanından sorumlu ve bu hizmetin niteliği ile değerlendirilen kamu görevlilerinden farklı bir konumdadır. Mülki idare amirleri, kendi rol tanımlarını, yasal düzenlemeler ve yurttaşların beklentileri doğrultusunda kendi algılarına göre yapmaktadırlar. MİAR’da mülki idare amirleri bu rol tanımını, “ana işlevleri” açısından *ekonomik ve toplumsal kalkınma*; “en önemli görevleri” açısından ise “*yatırım yapma*” olarak tanımlanmışlardır. Fakat bu rol tanımının genellikle yasalarda tanımlanan işlev ve görevler ile uyuşmadığı, bunun da mülki idare amirlerinde bir rol çatışmasını doğurduğu söylenebilir. Bir başka rol çatışması, mülki idare amirlerinden hükümetlerin beklentileri ile yurttaşların beklentilerinin birbiri ile uyuşmaması durumunda yaşanmaktadır. Yurttaşların beklentilerinin dinamik olması ve hızlı değişime kimi zaman mülki idare amirlerinin uyum sağlayamaması da rol çatışmasını doğuran bir başka nedendir.

Hizmetten yararlananlar mülki idarenin sorumlu olduğu kamu hizmetlerinden bazılarının yetersiz düzeyde olduğunu hatta bazı alanlarda hizmetlerin hiç sunulmadığını belirtmişlerdir. Dolayısıyla, yurttaşlara göre mülki idare amirleri, şu ya da bu nedenle görevlerini tam olarak yerine getirememektedir. Kendisinden beklenen çok sayıda işlev arasından yurttaşların değerlendirmesine göre sadece “*asayiş*”i, bir ölçüde de “*eğitim*” ve “*sağlık*” hizmetlerini “yeterli” düzeyde yerine getirebilen mülki idare amirleri, doğrudan parasal kaynak gerektiren toplumsal-ekonomik kalkınma işlevlerinde, kısıtlı olanaklar (yetki, bütçe, araç-gereç, nitelikli personel yetersizliği) nedeniyle aynı başarıyı gösterememektedirler. Özellikle de hükümetlerin

devleti küçültme politikalarının ve yaşanan ekonomik krizlerin sonucunda kamu yatırımlarına her geçen gün daha da az kaynak ayırması sonucunda hizmetler için kaynak bulamayan mülki idare amirlerinin “başarısız” olması bir bakıma kaçınılmazdır.

Mülki idare amirlerinin, birçoğu kendilerinden kaynaklanmayan olanaksızlıklar nedeniyle hizmet sunamayan, diğer bir deyişle kendi var olma nedenini büyük ölçüde gerçekleştiremeyen bir meslek kümesi olduğu sonucuna varabiliriz. Fakat bu sınırlı olanaklara rağmen başarılı hizmet veren mülki idare amirlerinin de olması ve bu başarıların medyada giderek daha fazla yer bulması, yurttaşların değerlendirmelerini etkilemekte, beklentilerini de artırmaktadır. Başarısızlık nedenleri büyük ölçüde sistemdeki sorunlardan kaynaklansa da yurttaşlar, mülki idarenin gücünü yitirmesinde mülki idare amirlerinin de payı olduğunu düşünmektedirler. Yurttaşlara göre mülki idare amirlerinin kişisel çabaları geçmişe göre azalmıştır; *çünkü, geçmişte şimdikine göre çok daha kısıtlı olanaklar ile “halk önderi” olarak büyük başarıları imza atan mülki idare amirleri vardı.* Yurttaşların dile getirdikleri bu *boş vermişlik ve yılgınlık* duygusunu mülki idare amirlerinin kendileri de açıkça ortaya koymuşlardır. MİAR’da mülki idare amirlerinin, “maddi ve manevi doyumsuzluk”, “çalışma koşullarındaki yetersizlikler” ve “sistemin onları devre dışı bırakması” gibi nedenlere bağlı olarak mesleki heyecanlarını giderek yitirdiklerini dile getirmeleri⁶⁶, yurttaşların yargısını destekler niteliktedir. Hizmeti sunan ve hizmetten yararlananların böyle düşüncelere sahip olduğu taşra yönetiminin bu şartlar altında, hizmet sunduğu bölgede bir otorite kurması oldukça güçtür; bu durum karşısında taşrada en üst yetkili makam konumundaki mülki idare amirlerinin statüsünün yurttaşlar nezdinde gerilememesi mümkün değildir.

2.3. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN GÖREVE GELME BİÇİMİ

2.3.1. Atama ve Seçim Tercihi

Mülki idare amirlerinin göreve gelme biçimi sıkça tartışma konusu olmaktadır. Bu tartışmalara geçmeden önce yasal düzenlemelere göre mülki idare amirlerinin göreve gelme biçimini kısaca ele alabiliriz.

Mülki idare amirliğinin temel taşı olan kaymakamlık bir meslek memurluğudur. İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan, belirli koşullara sahip kişilerin girebildiği sınavı kazananlardan adaylık süresini başarı ile tamamlayanlar “kaymakam” olarak atanırlar. Valiliğe atanmada temel düzenleme, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 59–61. maddelerinde düzenlenen ‘istisnai

⁶⁶ K. Karasu, anılan “Mülki İdare Amirliği Mesleği,” s. 188.

memurluk'tur. Devlet için taşıdığı önem dikkate alınarak, diğer devlet memurlarına göre birtakım ayrıcalıklar sağlanan⁶⁷ istisnai memurluklar için yapılacak atamalar hükümetin takdirinde olup, bu statülere görevlendirme için, 657 sayılı yasanın 48. maddesinde sayılan devlet memuru olabilmek için gerekli şartları taşımak yeterli sayılmıştır. Bu hükümle valilik, bir uzmanlık ya da meslek memurluğu olarak kabul edilmemiş, valiliğe atamalar Devlet Memurları Kanunu'ndaki genel atama kurallarının dışında tutulmuştur.⁶⁸ Yasal statülerine bakıldığında kaymakamlık tam bir kariyer, valilik ise hükümetin takdirine bağlı istisnai bir memurluktur. MİAR'da mülki idare amirlerinin yarısından fazlasının (%57,5), istisnai memurluk uygulamasının terk edilmesi ve valiliğin de mülki idare amirliği mesleğinde bir kariyer aşamasına dönüştürülmesi görüşünde olduğu görülmektedir.⁶⁹ Aslında geçmişten bugüne yapılan vali atamalarına bakıldığında, hükümetlerin valileri büyük ölçüde mülki idare amirleri arasından tercih ettikleri görülmüştür. Bu nedenle valiliğin de fiilen bir kariyer haline geldiği söylenebilir.

Mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesi, özellikle de iktidar değişikliklerinin öncesinde ve sonrasında tartışma konusu yapılmaktadır. Seçimle göreve gelme önerileri genellikle kaymakamdan daha çok vali için gelmekte, bu konuda da özellikle ABD'deki "seçimli valilik" uygulaması öne çıkmaktadır.⁷⁰ Kamu yönetimi uzmanları, akademisyenler ve siyasetçiler arasında farklı yaklaşımların olduğu bu konuda mülki idare amirleri ve yurttaşların görüşleri nasıldır?

Mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesi önerisi, mülki idare amirlerince benimsenmemiştir. MİAR'da "Yerel yönetimle mülki yönetimin bütünleşmesi ve mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesi sağlanmalıdır" biçimindeki yargı cümlesine mülki idare amirlerinin %75,9'u katılmadığını belirtmiştir (Çizelge II.28).

Çizelge II.28: MİAR "Mülki idare yerel yönetim bütünleşmeli, MİA seçimle göreve gelmeli"

		Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Katılıyorum	248	21,8	22,3
	Katılmıyorum	845	74,1	75,9
	Fikrim Yok	21	1,8	1,9
	Toplam	1114	97,7	100,0
Geçersiz	Yanıt yok	26	2,3	
	Toplam	1140	100,0	

⁶⁷ İbrahim Pınar, *Açıklamalı ve İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu ile Diğer Personel Kanunları* (Ankara: Seçkin Yayınları, 1993), s. 216.

⁶⁸ Ahmet Özer, "Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri," *Türk İdare Dergisi* (Yıl: 65, Sayı: 401, Aralık 1993), s. 498.

⁶⁹ K. Karasu, anılan "Mülki İdare Amirliği Mesleği," s. 128.

⁷⁰ "Türkiye'ye Amerika usulü 'süper valilik'" başlığı ile verilen haberde 58. ve 59. Hükümetin İçişleri Bakanı, Amerika'da uygulanan 'valilik modeli'nin Türkiye'ye getirileceğini, bu sistemle belediye başkanları ve valilerin yetkilerinin birleştirileceğini, valiyi halkın seçeceğini, "süper valilik" modelinin Türkiye'de hayata geçmesinin vakit alacağını belirtmiştir. www.ntvmsnbc.com.tr, Aralık 2002

Halk Araştırması'nda yurttaşlara vali ve kaymakam için ayrı ayrı olmak üzere, mülki idare amirlerinin göreve gelme konusundaki tercihleri sorulmuştur. Seçenekler, “hükümet tarafından atanmalı,” “doğrudan halk tarafından seçilmelidir” ve “fikrim yok” biçimindedir.

Yurttaşların %68.3'ü valilerin “halk tarafından seçilmesi”, %19.5'i “hükümetçe atanması” tercihlerini belirtmişlerdir. %12.2'si de “fikrim yok” yanıtı vermiştir (Çizelge II.29a). Yurttaşların bu yargısı MİAR'da mülki idare amirlerinin ortaya koyduğu yargıdan çok farklıdır. Mülki idare amirlerinin %68.7'si valilerin seçimle göreve gelmesine karşı çıkmıştır (Çizelge II.29b).

HALK ARAŞTIRMASI					MİAR			
Çizelge II.29a: Vali Nasıl Göreve Gelmeli?					Çizelge II.29b: Vali Seçimle İşbaşına Gelmeli			
		Sayı	%	Geçerli %		Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Halk Tarafından Seçilmeli	1081	68,2	68,3	Katılmıyorum	772	67,7	68,7
	Hükümetçe Atanmalı	309	19,5	19,5	Katılıyorum	306	26,8	27,2
	Fikrim Yok	193	12,2	12,2	Fikrim Yok	45	3,9	4,0
	Toplam	1583	99,8	100,0	Toplam	1123	98,5	100,0
Geçersiz	Yanıt Yok	3	,2		Yanıt yok	17	1,5	
Toplam		1586	100,0			1140	100,0	

Ankette her iki tercihe yönelik gerekçe belirtmeleri için, “Niçin, belirtiniz” biçiminde açık uçlu bir soru yöneltilmiştir. “Valileri halk seçmelidir” görüşünü benimseyen yurttaşların belirttiği gerekçeler kümelendirildiğinde ilk sırayı %29,1 oranıyla “seçilen valilerin halka daha yakın olacağı” gerekçesi almıştır. Diğer gerekçeler sırasıyla şöyledir: %28,8 oranıyla valilerin seçimle göreve gelmesi “demokrasinin gereği”dir; %19,1 oranıyla seçimle gelen vali yörenin sorunlarını daha iyi bilen, sorunlara daha duyarlı bir kişi olacaktır; %14,8 oranıyla seçimle gelen vali daha tarafsız olacaktır. Gerekçeler arasında %8,2 oranıyla siyasal kayırmacılığa dayalı vali atamaları nedeniyle hükümetlere olan güvensizlik belirtilmiştir (Çizelge II.30).

“Valiler doğrudan hükümet tarafından atanmalı” görüşünü benimseyen yurttaşların belirttiği gerekçeler arasında ise ilk sırayı %49,3 oranıyla “hükümetlerin bir ili yönetecek valileri seçmede daha doğru kararları vereceği, halkın bu seçimi doğru yapamayacağı, hükümetin daha önce yaptığı atamalarda çok iyi valileri atadıkları” düşünceleri yer almıştır. Gerekçelerde ikinci sırada %31,8 oranıyla “hükümetlerin atayacakları valilerin daha tarafsız olacağı, seçimle gelecek valilerin ise –yörede güçlü olan- belli bir grubun etkisinde olacağı” görüşü yer almıştır. Üçüncü sırada yer alan (%13,5) “halk seçemez” görüşü ilk sıradaki düşünceleri destekleyen bir gerekçedir. Son olarak %5,4 oranıyla, “taşrada devletin temsilcisinin devlet tarafından atanması

gerektiği, aksi durumda belirsizlik doğacağı, kargaşanın çıkacağı” gerekçesi belirtilmiştir. Az sayıda yurttaş da, “mülki idare amirlerinin seçimle gelmesi durumunda *bölücüler kazanır*” biçiminde siyasal nedenlere dayanan bir gerekçe belirtmiştir (Çizelge II.31).

Çizelge II.30: Valiler Niçin Seçilmeli?				Çizelge II.31: Valiler Niçin Atanmalı?					
		Sayı	%	Geçerli %		Sayı	%	Geçerli %	
Geçerli	Halka Yakın	278	17,5	29,1	Geçerli	Hükümete Güven	110	6,9	49,3
	Demokrasinin Gereği	275	17,3	28,8		Tarafsızlık	71	4,5	31,8
	Sorunlara Duyarlı	182	11,5	19,1		Halk Seçemez	30	1,9	13,5
	Tarafsızlık	141	8,9	14,8		Kargaşa Olur	12	,8	5,4
	Hükümete Güvensizlik	78	4,9	8,2		Toplam	223	14,1	100,0
	Toplam	954	60,2	100,0	Geçersiz	Başka	5	,3	
Geçersiz	Başka	3	,2			Soru Geçersiz	1108	69,9	
	Soru Geçersiz	392	24,7			Yanıt Yok	516	32,6	
	Yanıt Yok	237	14,9			Toplam	1363	85,9	
	Toplam	632	39,8			Toplam	1586	100,0	
Toplam		1586	100,0						

Göreve gelme biçimiyle ilgili olarak kaymakamlar açısından da benzer görüşlerin dile getirildiğini görmekteyiz. Valiler hakkındaki tercihe göre daha az bir oranda da olsa yurttaşların çoğunluğunun (%61.0) kaymakamların da halk tarafından seçilmeleri görüşünü benimsediği görülmektedir (Çizelge II.32).

Çizelge II.32: Size Göre Kaymakamlar Nasıl Göreve Gelmelidir?

		Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Halk Tarafından Seçilmeli	961	60,6	61,0
	Hükümetçe Atanmalı	382	24,1	24,2
	Fikri Yok	233	14,7	14,8
	Toplam	1576	99,4	100,0
Geçersiz	Başka	2	,1	
	Yanıt Yok	8	,5	
	Toplam	10	,6	
Toplam		1586	100,0	

Kaymakamlar “halk tarafından seçilmelidir” görüşünü benimseyen yurttaşların belirttikleri gerekçelerin sıralaması bir önceki soruda valiler için belirtilen gerekçelerle aynıdır. Oranlar da birbirine yakındır (Çizelge II.33– II.34).

Çizelge II.33: Kaymakamlar Niçin Seçilmeli?				Çizelge II.34: Kaymakamlar Niçin Atanmalıdır?					
		Sayı	%	Geçerli %		Sayı	%	Geçerli %	
Geçerli	Halka Yakın	256	16,1	30,6	Geçerli	Hükümete Güven	119	7,5	46,9
	Demokrasi Gereği	234	14,8	28,0		Tarafsızlık	87	5,5	34,3
	Sorunlara Duyarlı	167	10,5	20,0		Halk Seçemez	27	1,7	10,6
	Tarafsızlık	120	7,6	14,3		Kargaşa Olur	21	1,3	8,3
	Hükümete Güvensizlik	60	3,8	7,2		Toplam	254	16,0	100,0
	Toplam	837	52,8	100,0	Geçersiz	Başka	9	,6	
Geçersiz	Başka	4	,3			Soru Geçersiz	1035	65,3	
	Soru Geçersiz	485	30,6			Yanıt Yok	288	18,2	
	Yanıt Yok	260	16,4			Toplam	1332	84,0	
	Toplam	749	47,2			Toplam	1586	100,0	

Toplam	1586	100,0
--------	------	-------

Vali ve kaymakamların seçimle göreve gelmeleri konusunda mülakatta da bir soru yöneltilmiştir. Mülakat yapılan yurttaşların %64'ü mülki idare amirlerinin halk tarafından seçilmesini; %36'sı da hükümetçe atanmasını tercih etmiştir.

Görüldüğü gibi mülki idare amirleri ve yurttaşların mülki idare amirlerinin göreve gelme biçimi ile ilgili olarak yapmış olduğu değerlendirmeler oldukça farklıdır. Mülki idare amirlerinin çoğunluğu seçimle göreve gelmeye karşı iken, yurttaşların çoğunluğu gerek vali gerek kaymakamın seçimle göreve gelmesini tercih etmektedir. Bu oranlara bakarak R. Yazıcıoğlu'nun da belirttiği gibi, “yurttaşlar da seçim istiyor, vali ve kaymakamlar da seçilsin bu işi bitirelim şeklinde kolaycı yaklaşımlar” sergilenmemelidir.⁷¹ Yurttaşların bu tercihinin gerisinde, mülakatlarda hemen hemen bütün yurttaşların dile getirdiği aşırı merkeziyetçi, siyasal müdahalelerin olduğu mülki idare sistemine yönelik bir tepkinin olduğu görülmelidir. Yurttaşların seçim tercihini C. Emre'nin şöyle değerlendirmektedir:⁷²

“Halk vali ve kaymakamların seçimle iş başına gelmesini isterken, bunun arkasında yatan nedene bakmak lazım, bunu okumak gerekir. Halk, vali ve kaymakamların çalışmalarına, atanmalarına siyasal müdahalelerin yapılmış olmasından yıldıdığı için biz seçelim demektedir. Dolayısıyla seçim mutlak anlamda halkın seçim istediği yönünde yorumlanmamalı, bunun arkasında yatan, halkın bu yönde görüş bildirmesine neden olan gerekçeler üzerinde durmak gerekir. Dolayısıyla mülki idare amirlerinin sistemin gereklerine göre öngörülen şekilde çalışabilmelerine olanak verecek, halkın içinde halka hizmet edebilecek yapıda ve koşullarda çalışmalarını sağlamak, halkın bu yönde belirttiği tepkiyi de büyük ölçüde ortadan kaldıracaktır diye düşünüyorum.”

Mülakatlarda göreve gelme biçimi ile ilgili sorularda dikkati çeken bir nokta, yurttaşların, göreve gelme biçiminde kaymakam ile valiyi farklı değerlendirmesidir. Mülakatlarda göreve gelme biçimi ile ilgili sorularda valinin seçimle gelmesi tercihi ankettekine yakın oranlarda benimsenmiş olsa da, kaymakama yönelik olarak “hükümet tarafından atanması” tercihi ağır basmaktadır.

Yurttaşların mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesini tercih etmelerinin nedenlerinden biri, mülki idare amirlerinin yörelerinde gerek rotasyon gerek merkezi yönetimin tercihleri nedeniyle kimi zaman çok kısa süreli görev yapmalarının ortaya çıkardığı sakıncalardır. Mülki idare amirlerinin göreve başlaması sonrasında, görev yerini, yörenin sorunlarını, yöredeki

⁷¹ Recep Yazıcıoğlu, “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma,” *Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı* (Y.1, S. 4, 1995), s. 36.

⁷² Cahit Emre, “Mülki İdare Araştırması Konulu NTV Yakın Plan Programı” 21.05.2001.www.ntvmsnbc.com.tr

ilişkileri anlaması belirli bir süreyi almaktadır. Bu süre mülki idare amirinin yeteneklerine göre değişmektedir. Bu geçen süre, mülakatta bir yurttaşın “...bizi, buranın havasını, suyunu bilen kişiler yönetmelidir. Gelen kaymakam burayı tanıyana kadar süresi dolduğu için tayini çıkıyor” biçimindeki sözlerinde de görüldüğü gibi o yöre için bir kayıp zaman olarak değerlendirilmektedir. Yurttaşlar bu tür bir zaman kaybını önlemek için mülki idare amirlerinin atama ile değil, seçimle göreve gelmelerini tercih etmektedirler.⁷³

Bu konu ile ilgili olarak bazı yurttaşların dile getirdiği bir diğer öneri, atama ile göreve gelecek mülki idare amirlerinin görev yapacağı yöreden biri olmasına özen gösterilmesidir. Ankette yer alan “Vali ve kaymakamlar görev yaptıkları yöreden olmalıdır” biçimindeki yargıyı yurttaşların %52,5’inin benimsediği, %42,4’ünün ise benimsemediği görülmektedir (Çizelge II.35). Yöreden bir kişinin mülki idare amiri olmasına karşı çıkan yurttaşlar, mülakatta, böyle bir uygulama ile mülki idarenin yansızlığını yitireceğini, yöreden kişilerin yönetici olmasıyla devleti temsil eden bu kurumun yöresel iktidar ilişkileri içinde yıpranacağını dile getirmişlerdir.

Çizelge II.35: “Vali ve kaymakamlar görev yaptıkları yöreden olmalıdır”

	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli			
Katılıyorum	823	51,9	52,5
Katılmıyorum	665	41,9	42,4
Fikrim Yok	81	5,1	5,2
Toplam	1569	98,9	100,0
Geçersiz	17	1,1	
Toplam	1586	100,0	

Bu noktada, ilkesel düzeyde seçimle göreve getirmeyi benimseyenlerin bir kısmı da dahil yurttaşların önemli bir bölümünün mülakatlarda dile getirdiği, mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesi durumunda doğabilecek sakıncalardan söz etmeliyiz. Yurttaşlar, yerel yönetimlerde siyasallaşmanın çok yoğun bir biçimde yaşandığını, bunun eşitlik, verimlilik gibi kamu hizmetinin temel ilkelerini zedelediğini, yolsuzluk ve kayırmacılık gibi uygulamalara yol açtığını; seçim ile birlikte mülki idarede de siyasallaşmanın artacağı endişesini dile getirmişlerdir. Yine dile getirilen bir başka konu, mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesi durumunda ülkenin tekçi yönetsel yapısının zarar görebileceğidir. Yurttaşların belirttiği bir diğer sakınca, belediye başkanlarının eğitim düzeyi başta olmak üzere bazı niteliklere sahip olmaması örnek gösterilerek mülki idarenin başına seçimle gelecek bu nitelikteki kişilerin devleti temsil gibi bir işlevi yerine getiremeyeceğidir. “Atama ile göreve gelme” tercihini benimseyen bir yurttaşın mülakattaki şu sözleri mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesi

⁷³ Mülakat yapılan bir yurttaşın şu sözleri yörelerinden bir kişinin mülki idare amiri olması tercihinin bir başka gerekçesini oluşturmaktadır: “...kaymakama ne ki! O bugün var yarın yok. Bize hep burada, bizimle olacak adam lazım, yaptığı iyinin takdirini göreceksin, kötünün de hesabını verecek. Hem onlara da yazık, hizmet veriyor siyasi onu buradan sürdürüyor, olacak şey mi ?”

durumunda yaşanabilecek olumsuzlukları özetlemektedir: “Merkezden atanan mülki idare amirleri daha doğrudur. Bu meslek iyi bir eğitim gerektirir. Devleti, hukuku iyi bilmek lazım. Belediye başkanı ile karıştırmamak gerekir. Belediye başkanı daha çok müteahhit gibidir. Eğitilmiş olmasa bile becerikli olsun yeter. Ama kaymakam öyle değil, hakkı, hukuku bilmesi lazım. Siyaset dışı adamlar olması gerekir.”

2.3.2. Değerlendirme

Yurttaşların istemlerine duyarlı bir yönetim için mülki idare amirlerinin yerel kişiler olması ya da vali ve kaymakamların seçimle göreve gelmesi kamu yönetimi alanında hep gündemde olan bir tartışma konusudur. Yurttaşlar, “atama ile göreve gelme” tercihini ortaya koyan mülki idare amirlerinin aksine “seçimle göreve gelme” önerisini benimsemişlerdir. Mülki idare amirlerinin çok kısa süre görev yapmaları, henüz yörenin sorunlarını ve iktidar ilişkilerini anlamadan bir başka yere atanmaları, bu nedenle de hiçbir zaman kendilerini yöreden bir kişi gibi yurttaşlara karşı sorumlu hissetmemeleri; yurttaşların değil, hükümetin beklentilerine öncelik vermeleri, atama ile göreve gelme uygulamasına yönelik eleştirilerden bazılarıdır. Tekrar seçilme kaygısının bile başlı başına bir denetim biçimi olduğunu belirten yurttaşlar, mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesini ve yöreden bir kişinin kendilerini yönetmesini üç temel nedenden dolayı istemektedirler. Bu nedenlerden ilki, yöreden bir kişinin seçimle göreve gelmesi durumunda, bu kişinin hem yöreyi hem de yöredeki iktidar ilişkilerini, dolayısıyla da sorunları iyi biliyor olması nedeniyle zaman kaybetmeden çözüm arayışına girecek olmasıdır. İkincisi halk ile iç içe olması ve üçüncüsü ise seçimle göreve gelen kişinin başarısızlık durumunda kişisel sorumluluğu üstlenecek olması ve yine seçimle görevden alınabilecek olmasıdır.

Yurttaşlar, mülki idare amirlerinin seçimle göreve gelmesi durumunda mülki idarenin yansızlığını yitirebileceğini, devleti temsil eden bu kurumun başına, belirli bilgi ve beceri düzeyine sahip ve devleti, devletteki ilişkiler bütününe bilen bir kişi yerine, seçimlerde genellikle siyasal önceliklerin ve yöresel iktidar ilişkilerinin belirlediği bir kişinin geleceğini belirtmişlerdir. Bu durumda da mülki idarenin yıpranacağını, mülki idarenin sorumluluğundaki temel kamu hizmetlerini görenlerin de çeşitli yandaşlıklara göre kamplara bölüneceğini dile getirmişlerdir.

Yurttaşların seçim tercihini doğru değerlendirmek gerekir. Bu tercihlerinin gerisinde yatan gerekçelere bakıldığında yurttaşlar, siyasal müdahalelerin olmadığı, sistemin, gereklerine uygun işleyebildiği, sorunlara duyarlı bir mülki idare özlemindedir. Öte yandan ülkemizde yerel demokrasi ve yönetim kültürünün henüz tam olarak yerleşmemiş olması gerçeği, tekçi yönetsel yapı ile ilgili başta federalizm olmak üzere siyasal nedenler, seçimle göreve gelen bir

yöneticinin başında bulunduğu bir yönetim kademesinin taşrada tek otorite olmasını, en azından kısa vadede, engellemektedir.

2.4. TAŞRADA AKTÖR TERCİHİ

Yurttaşların yatırımların belirlenmesi ve hizmetlerin sunumundaki aktör tercihinin geçmeden önce Halk Araştırması'nda ortaya koyulan "devlet algısı"ndan kısaca söz etmeliyiz.⁷⁴ Özellikle son dönemlerde, mülki idarenin aktif bir biçimde ekonomik etkinliklerde bulunmasına karşı çıktığı, hükümetlerin uyguladığı politikaların da etkisiyle mülki idare amirinin "doğrudan yatırım yapan değil, yapılması için gerekli hukuki ve ekonomik alt yapıları oluşturan kişi olması" yönündeki istemlerin daha da arttığı görülmektedir. Ancak her geçen gün giderek daha fazla uygulamaya koyulan yeni liberal politikaların "küçük devlet", "düzenleyici devlet", "piyasa dostu devlet" (*market friendly state*) gibi temel yaklaşımları da yurttaşlarca kabul görmemiştir. Buna karşılık halkın devlete, kamu hizmetine yönelik beklentisinin ve 'otoriter devlet' ve 'korumacı devlet' algısının hâlâ çok güçlü olduğu görülmektedir. "Devlet kutsaldır" yargısı çok büyük oranda kabul görmüş iken "devletin vatandaşına babalık yapmaktan vazgeçmesi ve devletin ekonomiden elini çekmesi" yurttaşların önemli bir bölümü tarafından benimsenmemiştir.⁷⁵

Yurttaşların ortaya koyduğu "kamu hizmeti", "korumacı devlet" beklentisi düşünüldüğünde, kamusal yatırımları ve hizmetleri kim planlamalı, kim yürütmeli, mülki idarenin temel işlevleri ne olmalıdır? ; bu işlevler nasıl bir taşra örgütlenmesi içinde en etkin biçimde yerine getirebilir?; mülki idarenin işlevi asayiş, tapu ve nüfus hizmetlerinin yürütülmesi, yatırımların ve hizmetlerin planlanması, eşgüdümü ve denetimi ile mi sınırlı olmalı; yoksa mülki idare amirleri, toplumsal ve ekonomik kalkınmada yerel önderler olma özelliğini sürdürmeli midir soruları akla gelmektedir.

Bu sorulara, yurttaşların, kararların alınmasında ve hizmetlerin yürütülmesinde inisiyatifin merkezde mi yoksa yöresel kişi ya da kurumlarda mı olması yönündeki tercihinin bakarak yanıt aramaya çalışacağız.

2.4.1. Yatırımların Belirlenmesi Kararını Kim Vermelidir?

Ankette yer alan "Yörenizde yapılacak yatırımlar konusunda en isabetli kararı kim verir?" biçimindeki bir soruda yurttaşların yanıtlarında ilk sırayı %30,2 ile "halkın kendisi verir"

⁷⁴ Yurttaşların 'kamu hizmeti' ve 'devlet' algısına yönelik analizler için bkz. M. Özügürlü, "Halkın Kamuya ve Devlete Bakışı" adlı Birinci Bölüm.

⁷⁵ Aynı yer.

almıştır. Diğer yanıtlar sırasıyla %22,9 belediye başkanı, %17,8 kaymakam ve %13,1 validir (Çizelge II.36)

Çizelge II. 36: “Yörenizde Yapılacak Yatırımlar Konusunda En İsbetli Kararı Kim Verir?”

	Kişi/Kurum	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Halk Kendisi	462	29,1	30,2
	B.Başkanı	351	22,1	22,9
	Kaymakam	273	17,2	17,8
	Vali	200	12,6	13,1
	Yöre İşadam.	122	7,7	8,0
	Yöre STK'lar	54	3,4	3,5
	M. Bürokrasisi	44	2,8	2,9
	İl/İlçe Mdr.	14	,9	,9
	Bölge Mdr.	11	,7	,7
	Toplam	1531	96,5	100,0
Geçersiz	Başka	35	2,2	
	Yanıt Yok	20	1,3	
	Toplam	55	3,5	
	Toplam	1586	100,0	

Yurttaşların “yatırımlar konusunda en isabetli kararı verecek kişi” sıralamasında “*halkın kendisi*”ni önemli bir oran ile ilk sırada göstermiş olmaları, hem var olan sistemdeki edilgen konumlarına yönelik bir tepki hem de inisiyatifin yöresel kişi ya da kurumlarda olması yönündeki tercihlerine yönelik bir göstergedir. Yurttaşların ikinci sırada, kendi seçtikleri ve genellikle yöreden bir kişi olan belediye başkanını (%22,9) göstermeleri, yöre iş adamları (%8) ve yöre sivil toplum kuruluşları (%3,5) da birlikte düşünüldüğünde yatırımlar konusundaki “*yerel olarak karar verme*” yönündeki tercihlerini ortaya koymaktadır. Yurttaşlar %62,3 oranında *yöresel inisiyatifi*, buna karşılık %34,2 oranında *merkezi inisiyatifi* (merkezi bürokrasi, vali, kaymakam, il/ilçe müdürü, bölge müdürü) tercih etmiştir. Bu oranlar, yurttaşların il sisteminin işlerliğini bozan başlıca etmen olan aşırı merkeziyetçiliğe yönelik tepkisini de açıkça göstermektedir. Yatırımlara yönelik kararlar bugünkü sistemde büyük ölçüde merkezi yönetim aktörlerince alınmaktadır. Oysa yurttaşların tercihlerinde merkez bürokrasisi, il/ilçe müdürleri ve bölge müdürleri gibi merkezi yönetim aktörleri oldukça düşük oranlardadır (sırasıyla %2,9, %0,9, %0,7). Belirtmek gerekir ki yurttaşlar *merkezi inisiyatifi* içinde yer almasına karşın mülki idareyi diğer merkezi yönetim kuruluşları gibi değerlendirmemiş, toplamda %30 oranıyla yatırımlara karar verecek aktör tercihlerinde mülki idareye üçüncü ve dördüncü sırada yer vererek bu kuruma yönelik beklentilerinin yüksek olduğunu ortaya koymuşlardır⁷⁶ (Yerleşim

⁷⁶ Oranların yerleşim yerine göre dağılıma bakıldığında en isabetli yatırımları “halkın kendisi” belirler yanıtının kırsalda yaşayan yurttaşlarca daha yüksek oranda benimsendiği; kırsalda kaymakamın, ilçe merkezlerinde ise belediye başkanının ve yöre iş adamlarının ortalamadan daha yüksek oranlarda olduğu görülmektedir. Bölgelere göre dağılıma bakıldığında Güneydoğu’da (%63,7) ve Doğu’da (%52,1) merkezi yönetim ve onun ajanlarının (özellikle kaymakam %35,7); buna karşılık Akdeniz (%78,8), İç Anadolu (%73,2) ve Karadeniz’de (%72,5) halkın kendisi, temsilcileri ve yöre temsilcilerinin yatırımlarda en isabetli kararı verebileceği belirtilmiştir.

yerine, bölgelere ve ilçe sınıflarına göre dağılımı gösteren genel çizelgeler için bkz. Ek Çizelge 5-6-14).

2.4.2. Yöresel Hizmetlerin Yürütülmesi Bakımından Kim Önemlidir?

Ankette yer alan, “Yörenizdeki devlet hizmetlerinin yürütülmesi bakımından hangi kişi ya da devlet görevlisi daha önemlidir” sorusunda yurttaşlar ilk üç sırada, belediye başkanını (%30,5), kaymakamı (%27,0) ve valiyi (%22,2) göstermişlerdir. Bu oranlar da göstermektedir ki yurttaşlar mülki idareyi ve mülki idare amirlerini yörelerindeki hizmetler açısından önemli görmektedirler (Çizelge II.37).

Çizelge II.37: “Hizmetlerin Yürütülmesi Bakımından Hangi Kişi ya da Devlet Görevlisi Daha Önemlidir? ”

	Kişi/Kurum	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Belediye Bşk	472	29,8	30,5
	Kaymakam	418	26,4	27,0
	Vali	343	21,6	22,2
	Muhtar	143	9,0	9,2
	Jandarma Kmt	41	2,6	2,7
	Emniyet Mdr	34	2,1	2,2
	Milletvekili	24	1,5	1,6
	Başka	24	1,5	1,6
	Hiçbiri	13	,8	,8
	Parti Yöre Bşk	10	,6	,6
	Hakim	7	,4	,5
	İlçe Mdr	4	,3	,3
	İl Mdr	4	,3	,3
	Savcı	5	,3	,3
	Bölge Mdr	4	,3	,3
	Toplam	1546	97,5	100,0
Geçersiz		40	2,5	
Toplam		1586	100,0	

Dikkat çeken bir başka nokta, yurttaşların yatırımlara yönelik karar vermede yöresel aktörleri tercih ederken, hizmetlerin yürütülmesinde önemli kurum sıralamasında mülki idareyi daha çok öne çıkarmalarıdır. Hizmetlerin sunumunda yurttaşların %49,2’si mülki idareyi, %39,7’si yöresel kurumları (belediye, muhtarlık) önemli görmektedirler.

Mülki idare–yöresel kurumlar arasındaki önem sıralamasının bölgelere göre dağılımına bakıldığında, hizmetlerin yürütülmesi açısından; Doğu’da (%77,4) ve Güneydoğu’da (%67,2) mülki idare; İç Anadolu (%53,3) ve Akdeniz’de (%50) belediye ve muhtarlık etkili görülmektedir. Yerleşim yerlerine göre dağılımında, bekleneceği gibi kaymakamın kırsalda, valinin ise ilçe merkezlerinde daha yüksek olduğu, yine ilçe merkezlerinde belediye başkanlarının, kırsalda ise muhtarların; ilçe merkezlerinde emniyet müdürlerinin, kırsalda ise jandarmanın öne çıktığı görülmektedir. Kırsaldaki yurttaşların yaklaşık %5’inin "hiçbiri"

yanıtını vermiş olması, hizmetler bakımından artık bir beklentilerinin kalmadığına yönelik bir “umutsuzluk” göstergesi olarak yorumlanabilir (Ek Çizelge II.15-16-17).

Yine ankette yer alan, “*Vali ve kaymakamlar görev yaptıkları yerlerde o yerin girişimci liderliğini yapmalıdır*” biçimindeki yargı cümlesine yurttaşların büyük bir çoğunluğunun (%84,1)’i katıldıklarını belirtmesi de, mülki idare amirlerinin yöresel hizmetleri sunmada aktif rol almasını ve onları “*yerel önder*”, “*girişimci lider*” olarak görmek istediklerini göstermektedir. Ellerinde uygulayabilecekleri bir bütçe olmamasına ve hizmetlerin yetersizliğine yönelik yakınmalarına karşın yurttaşların mülki idare amirlerini yöresel hizmetlerin sunulmasında da en önemli devlet görevlileri arasında saymış olması, mülki idareye yönelik güveni ve ondan beklentilerin güçlü olduğunu göstermektedir (Çizelge II.37a).

Çizelge II.37a: “*Vali ve kaymakamlar görev yaptıkları yerlerde o yerin girişimci liderliğini yapmalıdır*”

	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli Katılıyorum	1328	83,7	84,1
Katılmıyorum	166	10,5	10,5
Fikrim Yok	86	5,4	5,4
Toplam	1580	99,6	100,0
Geçersiz	6	,4	
Toplam	1586	100,0	

2.4.3. Mülki İdarenin İşlevleri Yerel Yönetimlere Devredilmeli mi?

Özellikle yerelleşme tartışmaları ile birlikte taşra örgütlenmesinde, mülki idare ve yerel yönetimlerin birlikte var olduğu şimdiki yapı yerine, mülki idarenin kaldırılarak yerel yönetimlerin tek yönetsel otorite olması yönündeki öneriler sıkça gündeme gelmektedir. Konuyla ilgili tartışmalar temelde, merkezi yönetim – yerel yönetim görev bölüşümünün yeniden düzenlenmesi ve “*yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi, halka olabildiği ölçüde çok yaklaştırılması (subsidiarity)*” ile ilgili olarak gelişmektedir.⁷⁷ Bu yönde görüşlerin gerisinde, yerel yönetimlerin hizmet önceliklerini en iyi biçimde saptayacağı, kararları daha isabetli alacağı, gelir kaynaklarını en iyi biçimde değerlendirebileceği ve katılımlı yönetimin gerçekleşmesini sağlayarak demokratik rejime işlerlik kazandıracığı gerekçeleri yatmaktadır.⁷⁸

Mülki idarenin işlevlerinin devredilmesini benimseyen yaklaşımlarda farklı model önerilerini görmekteyiz. Mülki idarenin özellikle de ekonomik ve sosyal işlevlerini yerel yönetimlere terk

⁷⁷ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (*Subsidiarity*) İlkesi ve Yerel Yönetimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 4, S. 1, Ocak 1995), s. 14. Bu konuda bilgi için bkz. Fethi Aytaç, *Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler* (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 1994).

⁷⁸ Nuri Tortop, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi,” *Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı* (Y. 1, S. 4, 1995), s. 299-300.

ederek sadece kolluk hizmetleri ile denetim ve eşgüdüm işlevini yerine getirmesi ve diğer bir model, mülki idarenin bütünüyle kaldırılması ve yerel yönetimlerin taşrada tek otorite haline gelmesi biçimindedir.

Mülki idarenin kaldırılarak yerel yönetimlerin taşrada tek otorite olması önerisi yurttaşlarca benimsenmemiştir. “*Vali / kaymakamlık kaldırılmalı, hizmetler belediye başkanı tarafından yürütülmelidir*” biçimindeki öneriye yurttaşların çoğunluğu (%67,2) karşı çıkmaktadır (Çizelge II.38).

Çizelge II.38: “*Vali/kaymakamlık kaldırılmalı, hizmetler belediye başkanı tarafından yürütülmelidir*”

	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli			
Katılıyorum	401	25,3	25,5
Katılmıyorum	1057	66,6	67,2
Fikrim Yok	114	7,2	7,3
Toplam	1572	99,1	100,0
Geçersiz	14	,9	
Toplam	1586	100,0	

Yurttaşların mülki idareyi devreden çıkarmak istemedikleri, daha önceki birçok soruya verilen yanıtlarda da görülmüştü. Yurttaşların bu yöndeki yargısını mülki idare amirleri de paylaşmaktadır. MİAR’da “*devletin taşra işlevleri tümüyle yerel yönetimlere bırakılmalı, mülki idare amirleri yalnızca denetim ve eşgüdüm işlevlerini üstlenmelidir*” biçimindeki yargı cümlesine mülki idare amirlerinin büyük oranda (%69,5) katılmadıkları görülmektedir (Çizelge II.39). Daha önce de değindiğimiz gibi mülki idare amirlerinin çoğunluğu (%75,9) “*Yerel yönetimle mülki yönetimin bütünleşmesi*” önerisini de benimsememiştir (Çizelge II.28).

Çizelge II.39: MİAR; “*Devletin taşra işlevleri tümüyle yerel yönetimlere bırakılmalı...*”

	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli			
Katılıyorum	327	28,7	29,5
Katılmıyorum	769	67,5	69,5
Fikrim Yok	11	1,0	1,0
Toplam	1107	97,1	100,0
Geçersiz Yanıt yok	33	2,9	
Toplam	1140	100,0	

Mülki idarenin kaldırılmasını benimsememiş olmakla birlikte, mülakatta yurttaşların %59,9’unun, mülki idarenin yürüttüğü hizmetlerin yerel yönetimlerce⁷⁹ yürütülmesi durumunda hizmetlerin kalitesi, verimliliği ve etkililiğinde artış olacağını belirtmiş olması da dikkat

⁷⁹ Yurttaşların büyük bir bölümünün yerel yönetim ile belediyeyi düşündüğünü belirtmeliyiz. Az sayıda yurttaş hizmetlerin belediyelere değil özellikle il özel idaresine devredilmesini ve valinin bu hizmetleri örgütlemesini tercih etmiştir.

çekicidir. Bu, daha önce değindiğimiz mülki idarenin etkili ve verimli bir biçimde işlemlerini önleyen etmenlerin varlığına yönelik olarak yurttaşların ortaya koyduğu bir tepki olarak değerlendirilebilir. Mülki idarenin kaldırılarak hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesine karşı çıkan yurttaşların büyük bir bölümü adliye, tapu, asayiş gibi hizmetlerin niteliği gereği devredilemeyeceğini, eğitim ve sağlık gibi temel kamu hizmetlerinin devredilmesi durumunda da siyasal parti ve diğer yandaşlıklara göre kamu hizmetlerini yürütenlerin de kamplara bölüneceğini dile getirmişlerdir.⁸⁰

Mülki idare tarafından yürütülen temel kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devrini benimseyen yurttaşlar ise bire bir görüşmelerde bu düşüncelerine, kaynak yetersizliği nedeniyle hizmetlerin yürütülememesini gerekçe göstermişler, bu konuda yerel yönetimlerin daha üretken olduğunu belirtmişlerdir. Hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesini ilkesel düzeyde benimseyen yurttaşların bir bölümü, belli esasların ve kuralların belirlenmemesi ve yerel yönetimler üzerinde bir denetim gerçekleştirilmemesi durumunda şimdikinden çok daha ciddi sorunların doğacağını belirtmiş ve bu tür bir tercihin var olan sistemde uygun olmadığını dile getirmişlerdir.

Yüz yüze görüşmelerde bir süre geçtikten sonra yurttaşların bazıları, yine kendi dile getirdikleri seçimle göreve gelme sonucunda doğabilecek sorunlar nedeniyle düşüncesini değiştirmiş, var olan sistemin iyileştirilerek devam etmesinin Türkiye'nin gerçeklerine daha uygun olduğunu belirtmiştir. Bir başka deyişle yurttaşlara ilk anda çekici gelen “*hizmetlerin devredilmesi*” önerisi, yurttaşların bir bölümü tarafından daha sonra yine kendi koydukları çekinceler nedeniyle benimsenmemiştir. Bu çekinceler yerel yönetimlerde gerek yönetimin siyasallaşması gerek yerel yöneticilerin nitelikleri ile ilgilidir: “*Ama belediye başkanları için üniversite mezunu olmak gibi özel şartlar getirilmelidir; belediyelerdeki gibi siyasallaşma olmamalıdır; yine bir devlet kurumunca denetlenmelidir, yoksa yolsuzluk alır başını gider...*” Mülakat yapılan birçok belediye başkanı ve meclis üyesinin, yerel yönetimlerin var olan yapısının buna uygun olmadığı gerekçesiyle hizmetlerin bütünüyle kendilerine devredilmesinin doğru olmayacağını belirtmiş olması da ilginçtir.

⁸⁰ “*O zaman ilçelerde şu partinin doktorları, öğretmenleri biçiminde ayrı bir kamplaşma daha olacaktır.*” Devredilmesine karşı çıkan bir yurttaşın dile getirdiği şu gerekçe de tartışmanın bir başka yönünü ortaya koymaktadır: “*Kamu hizmetleri yerel yönetimlere devredilecekse hükümeti niye seçiyoruz ki? Hükümet başka bir politika belirleyecek yerel yönetimler başka. Bu hizmetler yerel değil, ulusal çapta yürütülmelidir. Bu nedenle de mülki idarede kalmalıdır.*” Yurttaşların önemli bir bölümü de yerel siyasetin, yerel yönetimlerin ve yerel yöneticilerin niteliğinden dolayı hizmetlerin devredilmesine karşı çıkmıştır: “*Siyaseti uğraş olarak seçenler eğitimsiz, partilerde keyfîlik ve tek adamlık esas. Devleti bu sistemde nasıl bunlara emanet edersin ?*”

2.4.4 Yerel Yönetimlere Bakış

Yurttaşların yerel yönetimler hakkındaki değerlendirmelerinde “belediye”nin çok ön planda, buna karşılık il özel idaresinin çok geri planda kalmış olduğu görülmektedir. Son beş yıl içinde, yurttaşların yarısından fazlasının belediyeye, %3,2’sinin il özel idaresine işi düşmüştür. Toplam 27 kurumun yer aldığı soruya verilen yanıtlarda en çok işi düşülen kurum sıralamasında belediye 3., il özel idaresi ise 20. sırada yer almaktadır. Kaymakamlık (%22,0) ve valilik (%9,6) ile karşılaştırıldığında belediyelerin (%51,5) yurttaşların günlük yaşamında kapısını sık çaldıkları bir kurum olduğu dikkati çekmektedir.⁸¹ Çok sık gidilen bir kurum olmakla birlikte yurttaşların çoğunluğunun (%65,7) belediyelerde işlerini sıkıntısızca hallettiklerini ve kendileri ile ilgilenildiğini (%58,3) belirtmeleri, bu kuruma yönelik hoşnutluğu da göstermektedir (bkz. Çizelge II.10). Yurttaşların belediyeyi, “yatırımlarda en isabetli kararı verecek kurumlar” ve “yöresel hizmetlerin sunmasını istedikleri kurumlar” sıralamasında ilk sırada göstermeleri de bu yargıyı destekler niteliktedir.

İl özel idaresinin yurttaşların yaşamında geri planda olduğunu gösteren bir başka gösterge, yurttaşların %49,0’unun bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin adını duymamış olduklarını belirtmeleridir.⁸² Bu soruya “*evet, duydum*” yanıtını veren yurttaşların %51,8’i il özel idaresinin “*yararlı*” olduğunu belirtmiştir (Çizelge II. 40-41).

Çizelge II.40					Çizelge II.41			
İl özel idaresinin adını duydunuz mu?					İl özel idaresi yararlı mı?			
		Sayı	%	Geçerli %		Sayı	%	Geçerli %
Geçerli	Evet	804	50,7	51,0	Evet	486	30,6	51,8
	Hayır	768	48,4	49,0	Hayır	184	11,6	19,6
	Toplam	1572	99,1	100,0	Fikrim yok	269	17,0	28,6
Geçersiz		14	,9		Toplam	939	59,2	100,0
Toplam		1586	100,0		Toplam	647	40,8	
					Toplam	1586	100,0	

İl özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulmuştur. Merkezi yönetim tarafından yürütülen bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım ve hayvancılık, ticaret ve sanayi gibi çok farklı alanlardaki hizmetleri il sınırları içinde yürütmekle yükümlü olan il özel idaresi, bu hizmetleri ildeki devlet kurumları aracılığıyla yürütmektedir. Fakat il özel idaresinin, araç-gereç, bütçe ve personel açısından olanaksızlıklar içinde olduğu bilinmektedir. Bugünkü sistemde il özel idaresinin gerçek anlamda bir yerel yönetim birimi olmadığı düşüncesini yurttaşların da paylaştığı görülmektedir. Mülakatlarda yurttaşların önemli

⁸¹ Belediyelere işi düşen yurttaşların %15’i çekinerek gittiklerini, %18,5’i de tanıdık bularak gittiklerini ifade etmişlerdir.

⁸² Oranlar il merkezlerinde de aynıdır.

bir bölümünün, il özel idaresinin bir yerel yönetim birimi değil, valiliğin bir organı olduğunu düşünceleri de dikkat çekicidir.

Yerel yönetimler ile ilgili bir diğer konu, 1960’lardan bu yana kamu yönetimi alanında sıkça tartışılan ilçe özel yönetimi ile ilgilidir. İlçe özel yönetiminin oluşturulması, sadece akademisyenlerin değil, bürokratlar, mülki idare amirleri ve yurttaşların da büyük ölçüde üzerinde oydaşma sağladığı bir öneridir. C. Geray, tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip kılınması ile ilçenin, daha demokratik, özerk ve saydam, katılımcı ve çoğulcu bir yapıya sahip olacağını, bu tür bir yönetsel birimin kırsal kalkınmada önemli yararlar sağlayacağını belirtmektedir.⁸³ İlçe özel yönetiminin oluşturulması önerisi, DPT’nin Kırsal Kalkınma *Özel İhtisas Komisyonu Raporu*’unda, “kırsal alandaki kalkınmanın temini için tüzel kişilik sahibi ilçe özel idarelerinin kurulması mutlaka sağlanmalıdır. Kaymakamların kırsal alana yakınlığı ve doğal önderlikleriyle birleşecek bir ilçe özel idaresi, kırsal örgütlenmede önemli ve etkili bir basamak olacaktır”⁸⁴ biçiminde gerekçelendirilmiştir.

Halk Araştırmasında yurttaşların %63.3’ü, MİAR’da ise mülki idare amirlerinin tamamına yakını ilçe özel idaresinin oluşturulması önerisini benimsemiştir (Çizelge II.42).

Çizelge II.42			
İlçe özel idaresi yararlı olur mu?			
	Sayı	%	Geçerli %
Evet	995	62,7	63,3
Hayır	156	9,8	9,9
Fikrim yok	422	26,6	26,8
Toplam	1573	99,2	100,0
Geçersiz	13	,8	
Toplam	1586	100,0	

Yerel yönetimler bağlamında son olarak yurttaşların mülki idare-belediye ilişkisine yönelik değerlendirmelerine yer vereceğiz. Bilindiği gibi yerel yönetimlerle mülki idare arasındaki ilişki vesayet ilişkisidir. Mülki idare amirleri 442, 1580 ve 5442 sayılı yasalar çerçevesinde merkezi yönetim adına yerel yönetimler üzerinde “idari vesayet” yetkisini kullanmaktadırlar. Yerel yönetim-mülki idare ilişkisi gündeme geldiğinde en çok üzerinde durulan konu yerel yönetimlerin ağır bir “idari vesayet” altında olduğudur. Ancak, “uygulamada ‘kadro ihdası’ dışında hiçbir vesayet yetkisinin yerel yönetimleri, özellikle de belediyeler ile yerel yönetim birliklerinin çalışmalarını kısıtlayıcı niteliğinin kalmadığını görüyoruz. Özellikle büyük kentlerde iktidar partilerine mensup belediye başkanlarının mülki idare amirleri karşısında

⁸³ C. Geray, anılan “Kırsal Kalkınma Yöneltileri...” s. 12.

⁸⁴ DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* - Kırsal Kalkınma ÖİK Raporu (Ankara: DPT Yayını, Aralık 2000), s. 72.

özel bir dokunulmazlıklarının bulunduğu da söylenebilir.”⁸⁵ Mülakattaki, “Belediye ile mülki idare arasında uyumsuzluk, çekişme var mı? Hangi konularda, nedenleri ile birlikte biraz anlatır mısınız?” sorusunda yurttaşlar, kimi zaman hizmet verme yarışı kimi zaman da kişisel nitelikteki çekişmelerden kaynaklanan uyumsuzluklar olduğunu, belediye ile ilgili şikayetlerde üst mercii olan kaymakamın yaptırım gücünü kullanamamasının sorun yarattığını belirtmişlerdir.

2.4.5. Değerlendirme

İşlevlerinin geleneksel alandan, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara doğru genişleme göstermesi nedeniyle, özellikle planlı döneme geçildikten sonra, mülki idare amirleri kalkınma sürecinde önemli bir yer edinmişlerdir. Fakat başta kaynak yokluğu gibi nedenler, “mülki idare amirlerini çeşitli arayışlara itmiş, görev yerinde iş yapabilmek, hizmet üretebilmek amacıyla birlik, dernek kurmak ve başka yollarla yerel kaynak yaratmak mülki idare amirlerinin başlıca uğraşlarından biri haline gelmiştir.”⁸⁶ Planlı dönemde kooperatifler aracılığıyla toplum kalkınmasını; 1980’den sonra da birlikler ve vakıflar aracılığıyla ekonomik etkinlikleri gerçekleştiren mülki idare amirlerinin önderliği ve yönlendiriciliği ile başarılı girişim ve yatırımlar yapılmıştır.⁸⁷ İşlevsel farklılaşma karşısında beklentileri karşılamaya çalışan mülki idarenin, geleneksel örgütlenme yapısı dışında, dönemin koşullarına göre kooperatif, birlik ya da vakıflar aracılığıyla taşrada *adeta bir var olma savaşı* verdiğini söyleyebiliriz.

Anayasal bir zorunluluk olan yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmiş mülki idarenin, sisteminin hemen hemen her ögesinde etkili olan aşırı merkeziyetçi uygulamalar nedeniyle bu ilkeye uygun biçimde işlemediği hemen herkesçe kabul edilmektedir. Bu ilkenin yaşama geçirilmesinin önündeki engellerden biri, taşrada teker teker temel işlev alanlarının mülki idare amirlerinin denetim ve eşgüdüm alanından çıkarılarak küçük, birbirinden bağımsız, doğrudan merkezle ilişkili *yönetim adacıkları* yaratılmış olmasıdır. Yatırımların ve hizmetlerin merkez bürokrasisince ve onun emrindeki bölge kuruluşlarınca planlanması ve yürütülmesi, başbakan ve bakanların mülki idare amirlerini devre dışı bırakarak doğrudan il/ilçe müdürleri aracılığıyla işlerini görmesi yetki genişliği ilkesini uygulanamaz hale getiren uygulamalardır. Oysa yurttaşların yörelerindeki yatırımlara yönelik karar verecek ve hizmetleri yürütecek kurumlar tercihinde merkez bürokrasisi, il/ilçe müdürleri ile bölge müdürleri son sıraları paylaşmıştır. Var olan sistem ile yurttaşların beklentileri arasındaki uçurumu göstermesi bakımından bu sonuçlar çok önemlidir. Sistemin aşırı merkeziyetçi niteliği, mülki idare amirlerinin hemen hemen her

⁸⁵ C. Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği...,” s. 221.

⁸⁶ C. Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi...,” s. 257.

⁸⁷ T. Özşen, anılan *Planlama Yönetimi*, s. 62.

konuda merkeze bağımlı duruma gelmesine neden olmaktadır. Bu durum da mülki idare amirlerinin inisiyatif kullanamamasına yol açmaktadır.⁸⁸ Bu sistem, R. Yazıcıoğlu'nun da dile getirdiği gibi merkeze bağımlı mülki idare amiri profilini yaratmaktadır: “*Genellikle bizim politikacılar zayıf vali isterler, zayıf valilik beklerler. Halk da aksini bekler. Onun için beklentiler çakışmaz çoğu zaman.*”⁸⁹

Yurttaşların yörelerinde başarılı hizmetleriyle iz bırakmış mülki idare amirleri arasında saydıkları kişilerin büyük bir çoğunluğunun 1960 ve 1980'in hemen sonrasında hem belediye başkanlığı hem de mülki idare amirliği görevini yürüten kişiler olması, yurttaşların taşrada yetki ve kaynak açısından güçlü bir otorite beklentisi içinde olduğu biçiminde değerlendirilebilir. Olağanüstü dönemlere özgü, taşrada tek bir otorite olarak mülki idarenin olduğu uygulamanın yurttaşlar tarafından başarılı olması, yetki ve kaynakların tek bir elde toplanmasından kaynaklanmıştır. Yurttaşların, demokratik olmaması gerekçesi ile taşrada sadece mülki idareden oluşan “*tek bir otorite*” beklentisinin olmadığını da belirtmemiz gerekir.

Halk Araştırması'nda var olan sisteme yönelik olarak sıkça dile getirilen yakınmalar gerek yerel yönetimler gerek mülki idare sistemi açısından sorunları ortaya koymaktadır. Kaynak sıkıntısı içinde olması, aşırı merkeziyetçi sistem nedeni ile hemen hemen her konuda Ankara'ya bağlı olması mülki idarenin en çok eleştirilen özellikleridir. Kaynak açısından daha üretken olması ve sorunlara daha kolay çözüm bulabilmesine karşın yerel yönetimler de demokratik kültürün henüz tam olarak yerleşmemiş olması nedeniyle siyasallaşmanın aşırı hale gelmesi ve eğitimsiz yerel yöneticilerin varlığı gibi nedenlerden dolayı eleştirilmektedir. Bu açıdan yurttaşlarda özellikle yerel yönetimler gündeme geldiğinde siyaset yapma ve belediyeçilik tarzının değişmesi beklentisinin üst düzeyde olduğunu görmekteyiz. Yurttaşların yatırımlar ve hizmetler açısından hem mülki idareyi hem de belediyeyi gerekli gördükleri düşünülürse beklentinin gerçekte yetki ve kaynağa sahip, hizmet üretebilen bir taşra yönetimi olduğunu söyleyebiliriz.

2.5. ÖNE ÇIKAN SORUMLULUK ALANLARINDA MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN ROLÜ

Farklı yasal düzenlemelerde, mülki idare amirlerinin işlev alanında asayişten çevreye, sağlıktan tarıma, kültürden insan haklarına kadar sayısı bini bulan görev sayılmıştır. Bu sayı, yapılan yeni düzenlemelerle her geçen gün daha da artmaktadır. MİAR'da mülki idare amirlerinin büyük bir

⁸⁸ MİA'nın bir bölümü MİAR'da bu görüşe katılmadıklarını, bu tür bir değerlendirmeyi yapan MİA'nın sorumluluğu başka yerlere atma kolaylığına kaçtıklarını, dirayetli bir yöneticinin her koşulda inisiyatif kullanabileceğini, merkezin taşradaki temsilcisi olarak kararları bizzat alıp uygulayabileceğini belirtmişlerdir.

⁸⁹ R. Yazıcıoğlu, “Mülki İdare Araştırması Konulu NTV Yakın Plan Programı” 21.05.2001. www.ntvmsnbc.com.tr

bölümünün zaman içinde yitirdikleri geleneksel işlevleri yeniden kazanma isteği içinde oldukları, buna karşılık günümüzde öne çıkan yolsuzlukla savaşımlar, insan haklarının korunması, sivil toplum kuruluşları (STK) ile işbirliği, tüketici haklarının korunması gibi görece yeni işlevlerin mülki idare amirleri arasında pek rağbet görmediği sonucu çıkmıştır. Bu durum, “mülki idare amirlerinin önemli-önemsiz yüzlerce sorumluluklarına yenilerinin eklenmesini ‘ihtiyatla’ karşıladıklarının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.”⁹⁰ Özellikle yönetim tartışmaları ile birlikte saydam, katılımcı yönetim beklentilerinin arttığı son dönemlerde, yolsuzlukla mücadele, yurttaşların yönetime katılmalarını sağlama ve insan haklarını koruma konularında yurttaşlar mülki idare amirlerini nasıl değerlendirmektedirler?

2.5.1. Yurttaşların Yönetime Katılmalarını Sağlama

Kamu yönetimi ile ilgili reform çalışmalarının hemen hemen hepsinde dile getirilen, yurttaşların yönetime katılmasının sağlanması yönündeki beklenti ve önerilere rağmen, bireysel ya da örgütlü katılımın henüz istenen düzeyde olmadığı bilinmektedir.⁹¹

Ülkemizde yurttaşların, sınırlı da olsa, yönetime katılmasının genellikle “toplum kalkınması” uygulamaları ile birlikte hizmetlerin yürütülmesine doğrudan katılma biçiminde gerçekleştiği, bu yolla yurttaşların mülki idare amirlerinin hizmetleri yürütmesinde önemli katkılar sağladıkları söylenebilir. Fakat yönetime katılmanın özünü oluşturan “kararların alınma” aşamasında katılımın çok daha sınırlı düzeyde olduğu, hatta hemen hemen hiç olmadığı görülmektedir.

İllerde yatırımlar, taşra teşkilatının teklifi üzerine merkezi kurumlar tarafından planlanmakta ve ilgili bakanlık ve DPT onayı ile bu yatırımlara kaynak sağlanmaktadır. *DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu*’nda yatırımlara yönelik planlama ve karar sürecinde ilçelerin ve köylerin bütünüyle dışarıda bırakıldığı, ilçenin, makro düzeyde karar süreci dışında bırakılması, kaymakamın da bu süreçte dışlanması beraberinde getirdiği, makro düzeydeki planlama ve karar sürecinde dışlanan yurttaşların ilçe düzeyinde alınan kararlarda da gerek bireysel gerek örgütlü olarak yer alamadığı ifade edilmektedir.⁹²

Sayıdığımız bu nedenler yurttaşların yönetime katılmasını sağlamada mülki idare amirlerinin rolünü de kısıtlamaktadır. Yatırım ve hizmetler ile ilgili kararların merkezden alınması nedeniyle devre dışı bırakıldıklarını düşünen mülki idare amirleri, MİAR’da yurttaşların yönetime katılmasını sağlamaya yönelik olarak öncelikle mülki idare sistemindeki aşırı

⁹⁰ C. Emre, “Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi...,” s. 247.

⁹¹ Yurttaşların örgütlülük düzeyinin de düşük olduğu görülmektedir. Ankete yanıt veren yurttaşların sadece %29,5’i dernek/oda/kooperatif/siyasal partiye üye olduklarını belirtmiştir.

⁹² DPT, anılan *Bölgesel Gelişme ÖİK*, s. 131.

merkeziyetçi öğelerin ortadan kaldırılması ve yeni yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğini, bu yöndeki en önemli girişimin ise ilçe özel yönetiminin kurulması ve yurttaşların bireysel olarak da yönetim ile ilişkiye girmelerinin özendirilmesi olduğunu belirtmişlerdir.⁹³ Fakat bu yeniden düzenleme gereği, var olan yönetime katılma olanaklarını işler hale getirmeyi engellememelidir.

Mülakat sorularında STK'ların gelişmesi ve mülki idare amirlerinin STK'lar ile ilişkilerine yönelik bazı sorulara yer verilmiştir. Yurttaşlar geçmişe göre STK'ların hem sayıları hem de etkileri bakımından önemli aşamalar kaydettiklerini, özellikle meslek odalarının ve birliklerinin yöresel konularda daha aktif konuma geldiklerini, ulusal/yerel sorunlara daha duyarlı yaklaştıklarını, kendileri ile ilgili konularda yönetime etkilerde bulduklarını, fakat beklenen düzeyde gelişmediklerini dile getirmişlerdir.⁹⁴ Mülki idare amirlerinin STK'lara yaklaşımı yurttaşların hemen hemen tamamı tarafından olumlu olarak değerlendirilmiştir. Fakat bu olumlu havanın belirli ölçülerde mülki idare amirlerinin kişisel niteliklerinden (hoşgörülü ya da diyaloga açık olma gibi) kaynaklandığı, henüz ilişkilerin kurumsallaşmadığı da dile getirilmiştir. STK temsilcilerinin yakındıkları konuların başında, görüşme isteminin genellikle kendilerinden gelmesi ve kendi ilgi alanlarındaki konularda dahi mülki idare amirlerinin kendilerinden görüş istememesi gelmektedir.

2.5.2. Yolsuzlukla Mücadele

Son yıllarda ülkemizde kamu yönetiminde yaşanan önemli sorunlar arasında “yolsuzluk” ilk sıralarda yer almaktadır. Nitekim Halk Araştırmasında da “*Türkiye'nin en önemli üç sorunu nedir?*” sorusuna yurttaşların verdiği yanıtların çoklu yanıt çözümlemesinde, “rüşvet-yolsuzluk” (%56) üçüncü sırada, yine yolsuzluk kapsamındaki “hortumcular” (%25,3) dördüncü sırada yer almıştır.⁹⁵

Yolsuzluklara karşı savaşında yurttaşlar, devletin taşradaki yöneticileri olarak mülki idare amirlerine yönelik ciddi beklentiler içindedir. Buna karşılık mülki idare amirlerinin bu beklentileri karşılayamadığı görülmektedir. Mülki idare amirleri, bunun nedeni olarak yasal yetkilerinin yetersizliğini ve yolsuzlukla savaşım için denetimi gerçekleştirecek uzman personelin ve örgütün olmamasını gerekçe göstermişlerdir.⁹⁶

⁹³ C. Emre, anılan “Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi...,” s. 298

⁹⁴ Güneydoğu Anadolu bölgesinde yapılan mülakatlarda yurttaşların hemen hemen tamamı yönetime katılma ve STK'ların gelişmesi konularında önemli denilebilecek bir gelişmenin henüz yaşanmadığını belirtmişlerdir.

⁹⁵ Bkz. Çizelge I. 9. Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Özüğürlü, anılan *Birinci Bölüm: Halkın Devlete ve Kamuya Bakışı*.

⁹⁶ Mülki idare amirleri, bu konuda sadece yasal yetkilerinin yetersizliğinden değil, merkezi yönetimin desteğinin olmamasından da yakınmışlardır. MİAR'da mülki idare amirlerinin %90,4'ü yolsuzlukla savaşta halkın kendilerini olumlu değerlendireceğini düşünürken; yalnızca %66,4'ü hükümetlerin kendilerini olumlu

Halk Araştırması anketinde yurttaşların bazı özellikler açısından mülki idare amirleri hakkında “iyi, orta, kötü” düzeylerine göre yaptıkları değerlendirmelerden söz etmiştik. “Yolsuzlukların üzerine gitme” konusunda valiyi (%41,5) kaymakama (%24,5) oranla daha “iyi” olarak nitelendiren yurttaşların, bu konuda mülki idare amirleri hakkında çok da olumlu bir yargıya sahip olmadıklarını görülmektedir. Yurttaşların önemli bir bölümünün (%42,8) kaymakamı yolsuzlukla mücadelede “kötü” olarak değerlendirmiş olması dikkat çekicidir (Çizelge II.43). Kaymakamın bu konudaki yetkilerinin valiyeye göre çok daha sınırlı olmasının, yurttaşların değerlendirmelerini etkilediğini söyleyebiliriz.

Çizelge II.43: Yurttaşların Vali ve Kaymakamlar Hakkındaki Değerlendirmeleri
Özet Çizelge (Geçerli %)

Özellik	İyi		Orta		Kötü	
	Kaymakam	Vali	Kaymakam	Vali	Kaymakam	Vali
Yolsuzlukların Üzerine Gitme	24,2	41,5	33,0	27,8	42,8	30,7

Ankette yer alan bir başka soruda yurttaşlara il ve ilçedeki yolsuzluklarla mücadelede vali ve kaymakama güvenip güvenmedikleri sorulmuştur. Yurttaşların yaklaşık %55’i güvendiklerini, %45’i de güvenmediklerini belirtmişlerdir. Bu oranlar bir önceki soruya verilen yanıtları destekler niteliktedir (Çizelge II.44).

Çizelge II.44: Yolsuzlukla Mücadelede Mülki İdare Amirlerine Güveniliyor mu?

	Kaymakam güveniyor musunuz?			Valiyeye güveniyor musunuz?		
	Sayı	%	Geçerli %	Sayı	%	Geçerli %
Geçerli						
Evet	710	44,8	54,6	682	43,0	56,5
Hayır	591	37,3	45,4	526	33,2	43,5
Toplam	1301	82,0	100,0	1208	76,2	100,0
Geçersiz						
Fikrim yok	279	17,6		371	23,4	
Yanıt yok	6	,4		7	,4	
Toplam	285	18,0		378	23,8	
Toplam	1586	100,0		1586	100,0	

Aynı soru mülakatta da sorulmuştur. Yurttaşların %65’i yolsuzlukla mücadelede mülki idare amirlerine yönelik olumsuz yargı belirtmişlerdir. Bu yargılara genellikle, “mülki idare amirlerinin yapabilecekleri çok az şey var, çünkü ne yetkileri ne de güçleri var; yolsuzlukların genel çerçevesini merkezi düzeyde belirlenen kararlar oluşturuyor. Çoğu zaman mülki idare amirlerinin haberi bile olmuyor” biçiminde gerekçeler gösterilmiştir. Yurttaşların bir bölümü de, bu konuda inisiyatif almadıkları için mülki idare amirlerini eleştirmiştir.

değerlendireceklerini ifade etmişlerdir. “Bu da açık bir biçimde göstermektedir ki, mülki idare amirleri yolsuzlukla savaşmada hükümetlerin ve merkezi bürokrasinin tam desteğini hissetmemektedirler. Mülki idare amirlerinin ana görevleri arasında yolsuzlukla savaşıma geleneksel görevleri yanında görece az yer vermelerinin nedenlerinden biri de bu olsa gerektir.” C. Emre, anılan “Mülki Yönetim Sisteminin...,” s. 247.

Yurttaşlardan yolsuzlukla mücadelede en etkili gördükleri iki kişinin belirtilmesinin istendiği anket sorusunun çoklu yanıt çözümlemesinde ilk sıralarda emniyet müdürü (%42,2), jandarma komutanı (%31,9), kaymakam (%27,7), vali (%21,8) ve belediye başkanı (%18,8) yer almaktadır. Yurttaşların yolsuzlukla mücadelede önceliği kolluk güçlerine vermiş olduğu görülmektedir (Çizelge II.45).

Çizelge II.45: Yolsuzlukla Mücadelede En Etkili Kişiler
(Çoklu Yanıt Çözümlemesi)

Görevi	Sayı	Yanıt %	Yanıtlayıcı %
Emniyet Müdürü	616	22,1	42,2
Jandarma Komutanı	466	16,7	31,9
Kaymakam	405	14,5	27,7
Vali	319	11,5	21,8
Belediye Başkanı	275	9,9	18,8
Savcı	165	5,9	11,3
Muhtar	136	4,9	9,3
Hakim	86	3,1	5,9
Milletvekili	66	2,4	4,5
Bölge, İl, İlçe Mdr	46	1,6	3,2
Parti Yöre Bşk	30	1,1	2,1
Hiçbiri	101	3,6	6,9
Başka	75	2,7	5,1
Toplam	2786	100,0	190,7

125 geçersiz; 1.461 geçerli

2.5.3. İnsan Haklarının Korunması

İnsan hakları son dönemde Türkiye'nin gündeminde giderek daha fazla yer alan konular içinde yer almaktadır. Halk Araştırması'nda yurttaşların "Türkiye'nin en önemli sorunları" sıralamasında "insan hakları ihlalleri" %9,3 oranıyla 6. sırada yer almaktadır.⁹⁷

İnsan haklarını korumada mülki idare amirlerinin daha aktif rol alabilmesi için, insan haklarından sorumlu Devlet Bakanı tarafından hazırlanan ve 2 Kasım 2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "İnsan Hakları Kurullarının Görev, Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik" ile "insan haklarının korunmasını sağlamak ve ihlallerini önlemek için gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak ve bunların sonuçlarını yetkili mercilere bildirmek, toplumu ve uygulayıcıları eğitmek, bu konuda Başbakan tarafından

⁹⁷ Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki oranlar ortalamanın çok üstündedir. İnsan hakları ihlalleri, "Türkiye'nin en önemli sorunu nedir" sorusuna verilen yanıtlarda genel ortalama %9,3 iken bu bölgede %24; "yörenizin en önemli sorunu nedir" sorusuna verilen yanıtlarda ise genel ortalama %4,2 iken bu bölgede %24,1'dir. Bu bölgede yapılan mülakatlarda yurttaşların hemen hemen tamamının insan hakları ihlallerine yönelik bir anı aktarmış olması da bu rakamları desteklemektedir.

görevlendirilen Devlet Bakanının verdiği görevleri yerine getirmek için illerde İnsan Hakları İl Kurulları, ilçelerde de İnsan Hakları İlçe Kurulları" oluşturulması öngörülmektedir.⁹⁸

İl ve ilçe insan hakları kurullarının henüz beklenen düzeyde işlerlik kazandığını söyleyemeyiz.⁹⁹ İl ve ilçelerde mülakat yapılan birçok sivil toplum kuruluşu temsilcisinin bu kurulun varlığından bile haberdar olmaması ilginçtir.¹⁰⁰ STK temsilcilerinin sıkça dile getirdikleri bir yakınma, bu kurullar içinde yer alacak STK'ları belirlerken mülki idare amirlerinin gerekli özeni göstermedikleri yönündedir.¹⁰¹ STK'ların yakındıkları bir diğer konu, kurul toplantıları ve kararları hakkında yeterli bilgi alamamaları ile ilgilidir.

Daha önce değindiğimiz "ideal mülki idare amiri" tanımında yer alan özellikler içinde "insan haklarına saygılı olmalı" özelliği, yurttaşların %14,4'ü, mülki idare amirlerinin ise sadece %2,8'i tarafından belirtilmiştir (bkz. Çizelge II.1). Yurttaşların mülki idare amirlerine göre bu konuya daha fazla önem verdiklerini ortaya koyan bu sonucu, mülakatlarda yurttaşlarca dile getirilen, mülki idare amirlerinin insan haklarını korumada henüz istenen düzeyde etkin ve istekli olmadığı yönündeki yargılar da desteklemektedir. "Mülki idare amirleri insan hakları konusunu gündeme getiriyorlar mı, insan hakları ihlalleri karşısında nasıl tutum alıyorlar?" biçimindeki mülakat sorusunda yurttaşların çoğunluğu (%71,7), mülki idare amirlerinin insan hakları konusunda yeterli çaba ve duyarlılık göstermediklerini belirtmişlerdir (Çizelge II. 46).

Çizelge II.46: Mülki İdare Amirleri İnsan Hakları İhlalleri Karşısında Nasıl Tutum Takınıyorlar? (Mülakat)

	Sayı	%
Yeterli çaba göstermiyorlar	86	71.7
Olumlu gelişmeler sağlandı	34	28.3
Toplam	120	100.0

Bu görüşte olan yurttaşların bir bölümü yukarıda değindiğimiz insan hakları kurulları ile ilgili yakınmaları, diğer bir bölümü de mülki idare amirlerinin bu konuda yeterli düzeyde inisiyatif kullanmadıklarını dile getirmiştir. Yurttaşların %28,3'ü geçmişe göre mülki idare amirlerinin bu konuda daha duyarlı olduklarını, fakat sahip oldukları yetkilerin bu sorunları gidermede yetersiz

⁹⁸ İnsan hakları il ve ilçe kurulları illerde valinin ilçelerde de kaymakamların başkanlığında, ilgili kamu kuruluşlarının amirleri, meslek kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve basın kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu temsilciler mülki idare amirleri tarafından belirlenmektedir. Kurulların, "kamu görevlilerinin davranışları, insanlara yaradır ortamın hazırlanması, özürülere yönelik iyileştirmeler, kız çocuklarının okutulması, resmi nikahın özendirilmesi" gibi farklı faaliyet alanındaki çalışmalarını ile bir tür ombudsman olarak işlev görmeleri beklenmektedir. (İçişleri Bakanlığı, 2001)

⁹⁹ Örneğin İstanbul'da İnsan Hakları İl Kurulu ile 32 ilçe kuruluna, kurdukları Ocak 2001 tarihinden Şubat 2002'ye kadar sadece 21 bireysel başvuru yapılmış olması, aynı dönem içinde bazı illerdeki kurullara hiç başvuru yapılmamış olması bunun bir göstergesidir.

¹⁰⁰ Araştırmanın yapıldığı tarihte (Şubat-Nisan 2001) kurulların henüz birkaç ay önce kurulmuş olması da bu sonucu doğrulamış olabilir.

¹⁰¹ Bu kurullara katılmak isteyen ulusal çapta örgütlenmiş, üye sayısı olarak da en büyük derneklerden birinin temsilcisi bu yakınmayı şu sözlerle dile getirmiştir: "Yoğun istemimize rağmen Kurul'a davet edilmiyoruz. Kaymakam bize 'sizi çağırırsam Kuş Sevenler Derneği de gelir' biçiminde gerekçe gösteriyor."

kaldığını belirtmişlerdir. Yurttaşlar insan hakları konusunun gündeme getirilmesinin mülki idare amirlerinin kişisel tutumlarına göre değiştiğini, insan hakları kurullarının kurumsallaşma yönünde önemli bir adım olmasına karşın henüz istenen düzeyde olmadığını, mülki idare amirlerinin insan hakları konusunda yeterli düzeyde bilgi sahibi olmadıklarını dile getirmişlerdir.

Başbakanlığa bağlı *İnsan Hakları Eğitimi On Yılı (1998-2007) Ulusal Komitesi* ve İçişleri Bakanlığı'nın, *Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Eylem Planı* çerçevesinde mülki idare amirlerine yönelik 2002'de düzenlenen bir yıllık insan hakları eğitim programının yürütücülerinden Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu da, yurttaşların ve STK temsilcilerinin dile getirdikleri yakınmalara koştur bir görüş ifade etmektedir. Kaboğlu'nun, seminerlerin sonucunda vali yardımcılara ve kaymakamlara ilişkin gözlemleri şöyledir:¹⁰² *“Bazı mülki idare amirleri ülkenin bütünlüğü, vatan millet bölünmezlik gibi kimi zaman partilerin söylemlerine yakın, milliyetçi ya da ‘derin devlet’ diyebileceğimiz yaklaşımı çağrıştıran sesleri telaffuz ettiler. Kopenhag kriterlerini tam olarak bilmiyorlar. Söz ve ifade özgürlüğü, sorunları ele alıp tartışmak bakımından ürkek ve çekingenler.”*

2.5.4. Değerlendirme

Halk Araştırması, son dönemlerde öne çıkan yolsuzlukla mücadele, yurttaşların yönetime katılmasını sağlama ve insan haklarının korunması gibi yeni sorumluluk alanlarında mülki idare amirlerinin yetersiz kaldığını ortaya koymuştur. Bu yargıyı oluşturan temel etmen mülki idare amirlerinin bu konularda yeterli yetki, personel ve kaynağa sahip olmamasıdır. Bu alanlarda, insan hakları il ve ilçe kurullarında olduğu gibi merkezi yönetimin elindeki bazı yetkiler mülki idare amirlerine devredilmeli, kaynak ve nitelikli personel sağlanmalıdır. Bunun yanında, mülki idare amirlerinin bu konularda daha duyarlı, istekli bir tutum almaları, daha çok inisiyatif kullanmaları da gerekmektedir.

2.6. SONUÇ

Mülki idare amiri sadece bir teknokrat ya da siyasal iktidarın uygulayıcı memuru değildir; taşrada en üst düzeyde “karar veren aktör”dür. Bu nedenle de mülki idare amiri devlet örgütlenmesini ve devlet içindeki ilişkiler bütünü, başka bir deyişle *hükümet etme sürecini* iyi bilen, toplumsal eşitsizlik sorununa çözüm arayan, kalkınma ve refaha odaklı, eşitlikçi, özgürlükçü, adil, etkili ve verimli, insan haklarına saygılı, halkın gereksinmelerine duyarlı, kamu

¹⁰² Milliyet, 6.7.2002.

kaynaklarını kamu yararına uygun biçimde kullanan çok yönlü bir lider olmalıdır.¹⁰³ Yurttaşlar da mülki idare amirinin, çıkar çatışmalarının yoğun bir biçimde yaşandığı taşrada, bu çatışmaları kamu yararı ve kamu düzenine uygun bir biçimde yönetebilecek; geleneksel yönetsel işlevlerin yanı sıra ekonomik–sosyal hizmetleri de sunabilecek hızlı karar alan, dinamik, inisiyatif sahibi ve girişimci özelliklere sahip bir kişi olması beklentisi içindedir.

Mülki idare sistemi ile ilgili olarak MİAR’da ve Halk Araştırması’nda ortaya koyulan birçok konu hakkındaki düşüncelerin birbiri ile büyük ölçüde koşutluk göstermesi, hizmeti sunanlar ile hizmetten yararlananların aynı beklentiler içinde olduğu, sisteme ve işleyişe yönelik sorunlar konusunda da büyük ölçüde aynı düşünceleri paylaştıkları biçiminde algılanabilir.

Halk Araştırması yurttaşların devlete, kamu hizmetlerinin devlet tarafından ve yeterli, nitelikli biçimde sunulmasına yönelik beklentilerinin hâlâ çok güçlü olduğunu ortaya koymuştur. Yurttaşlar bu beklentilerinin gerçekleştirilmesinde mülki idareye ve mülki idare amirlerine önemli görevler düştüğünü, yörelerindeki “en etkili devlet kurumu” sıralamasında ve devlet hizmetlerinin yürütülmesinde mülki idareye ilk sıralarda yer vererek ve onu taşrada “en önde gelen, en güçlü, en sözü geçen” devlet kurumu olarak belirterek göstermişlerdir. Yurttaşların sıkça dile getirdiği “*kaymakam buranın Cumhurbaşkanıdır*” biçimindeki tanım da saygınlık, güç ve otorite açısından mülki idareye verilen önemi göstermektedir.

Diğer yandan yurttaşlar mülki idarenin güç kaybına uğradığı görüşündedir. Yurttaşların “görelî statü algısı”nın eskiye göre nasıl bir değişim gösterdiğini çözümleyebilmek için elimizde karşılaştırma yapabileceğimiz bir veri olmaması nedeniyle, statü kaybına yönelik kısmen güçlü bir algının var olduğu, çoğunlukla sistemden kaynaklanan olumsuzluklara dayalı olarak oluşan bu algıya rağmen mülki idare amirlerinin yurttaşlar nezdindeki saygınlığının, otoritesinin hâlâ güçlü olduğu da söylenebilir. Fakat değerlendirme mülki idare amirliği gibi köklü gelenekleri olan, saygınlığı ve otoritesi güçlü bir meslek açısından yapıyorsa bardağın dolu değil, boş tarafının göz önünde bulundurulmasının, bu mesleğin yurttaşlar nezdinde önemli düzeyde statü kaybına uğradığı sonucunun çıkarılmasının daha yerinde bir değerlendirme olacağı kanısındayız.

Halk Araştırması’nda yatırımların belirlenmesinde ve hizmetlerin yürütülmesinde tercih edilen kurumlar sıralamasının ortaya koyduğu sonuç, yurttaşların belediye¹⁰⁴ ile mülki idare arasında belirgin bir tercih yapmadığı; her iki kurumu da farklı işlevler açısından “zorunlu” saydığıdır.

¹⁰³ K. Karasu, anılan *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, s. 285.

¹⁰⁴ Daha önce de değindiğimiz gibi yurttaşların tercihlerinde belediyenin diğer yerel yönetim birimlerine çok öne çıkması nedeniyle karşılaştırmayı yerel yönetim – mülki idare biçiminde değil, belediye–mülki idare biçiminde yapmak durumunda kaldığımızı belirtmeliyiz.

Yurttaşlar, mülki idare ile yerel yönetimlerin işlevlerinin birbirinden farklı olduğu vurgusunu yapmış, “her iki kurumun da birlikte var olduğu taşra yönetim modeli”ni tercih etmişlerdir.¹⁰⁵ Yurttaşlar esas itibariyle mülki idarenin varlığından şikayetçi değildir; sisteme güven duymaktadır. Mülki idareyi devreden çıkarmak istemediklerini, “*valilikler ve kaymakamlıklar kaldırılсын, bütün işlevler yerel yönetimlere bırakılсын*” önerisini onaylamayarak da göstermişlerdir. Yurttaşların, yöresel hizmetlerin yürütülmesinde valiye ve özellikle ellerinde uygulayabilecekleri bir bütçe olmamasına karşın kaymakama verdiği değer, mülki idareye yönelik beklentinin yüksek olduğunun da bir göstergesidir.

Türk kamu yönetimi sistemi içinde yaklaşık yüz elli yıldır varlığını sürdüren mülki idarenin ve mülki idare amirlerinin, sistemin en temel öğelerinden biri olarak çok önemli işlevleri yerine getirdiği hemen herkesçe kabul edilmektedir. Fakat aynı oydaşmayı, gelecekte “mülki idare varlığını sürdürmelidir” biçimindeki yargıda göremiyoruz. Kamu yönetimi alanında dünyada yaşanmakta olan gelişmeler, yerelleşme ve uluslararası sistemle bütünleşme gibi beklentiler beraberinde yeni yönetim biçimi arayışlarını getirmiştir. Bu arayışlar ile birlikte geleneksel yapıyı temsil eden mülki idarenin bütünüyle kaldırılması ve taşrada tümüyle seçimle gelen kişilerin oluşturduğu yerel yönetimlerin egemen olması önerisi gündeme gelmiştir. Bu önerilere, mülki idare örgütlenmesi olmayan demokratik ülkelerin yönetim yapıları dayanak gösterilmektedir. Mülki idare ve yerel yönetimlerin birlikte var olduğu, görev-yetki-sorumluluk paylaşımı açısından karmaşık yapıdaki Türk yönetim sistemi, “devekuşu” örneğindeki “ne deve, ne kuş” yaygın benzetmesi ile tanımlanmış, bu özelliği nedeniyle de eleştirilmiştir. *Yerelleşme* savunucuları tarafından yönetim sisteminde bir tercih yapılması ve yönetsel örgütlenmede sadeleşmeye gidilmesi ve bunlar yapılırken tercihin “yerel yönetimler” yönünde yapılması önerisi dile getirilmiştir. Dünyada yaşanan gelişmelerin, Türk yönetim sisteminde il (mülki

¹⁰⁵ Bu yönde bir model arayışının ilk ayağı merkezi hizmetler–yerel hizmetler ayrımı ya da merkezi yönetim–yerel yönetim arasındaki görev bölüşümüne yönelik politikanın belirlenmesidir. Kamu yönetimi özellikle de yerel yönetim reform çalışmalarında, hemen hemen her dönemde odak noktası olan bu konuda farklı yaklaşımlarla karşılaşmaktayız. Hem mülki idarenin hem de yerel yönetimlerin güçlü bir biçimde var olduğu, il ve ilçe özel yönetimlerinin etkinleştirildiği bütünleşik bir taşra yönetimine yönelik modellerden biri Ziya Çoker’in ortaya koyduğu “*Yerinden Yönetilen İl Sistemi*”dir. Çoker’e göre bu modelin yaşam bulabilmesi için öncelikle yurttaşların ve mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğunca benimsenen ilçe özel idarelerinin oluşturulması gerekmektedir. Kendi bütçesi olan bir ilçe özel yönetiminin varlığı ile kurumsal bir kimliğe sahip olacak ilçe, yurttaşların beklentilerini karşılayabilen çok daha başarılı bir yönetim kademesi haline gelecektir. Bu modelin uygulanabilirliği için il özel idarelerinin de etkinlik kazanması gerekmektedir. Son dönemlerde hazırlanan yerel yönetim yasa tasarılarında yer alan düzenlemelerle merkezi yönetimin elindeki bazı yetkilerin, başında hükümetçe atanan valinin olduğu ve seçimle göreve gelen kişilerden oluşan il özel yönetimlerine devredilmesi ile bu kurumun taşrada en güçlü kurum haline gelmesi beklenmektedir. Z. Çoker, “Yerinden Yönetilen İl Sistemi ve Bu Sistemde Mülki İdare Amirinin Rolü,” *İdarecinin Sesi Dergisi* (Cilt XIV, Sayı 81, 2000), s. 8-12. Yerinden yönetilen il sisteminde ilçe ve il meclisleri ile yürütme organı olarak kaymakam ve vali bulunmaktadır. *Bu model içinde yerel nitelikli olan hizmetler yerel yönetimlerce yürütülecektir; ancak devletin bunlar üzerinde hukuka uygunluk ve ülke birlik ve bütünlüğü açısından gözetim ve denetim yetkisi olacaktır. Bu görev, devleti yönetenler adına vali ve kaymakamlar tarafından yürütülmelidir; çünkü bu görev çeşitli partilere mensup seçilmiş vali ve kaymakamlar eliyle yürütülemez* K. Karasu, anılan *Halkın Mülki İdareye...Üzerine Ziya Çoker ile Söyleşi*.

idare) sistemini bütünüyle anlamsız ve geçersiz kıldığını söylemek, günümüz Türk yönetim pratiği açısından gerçekçi değildir. Halk Araştırması'nda ortaya koyulan yargılar açısından yurttaşların düşünce ve beklentilerinin de yerelleşme savunucularının tercih ve önerileri ile örtüşmediği görülmektedir.

Gerek mülki idare gerek yerel yönetimler, Türk yönetim geleneğinin, farklı gereksinimleri karşılamak amacıyla ortaya çıkmış köklü kurumlarıdır. Mülki idarenin, yerelleşme savunucularının iddia ettiğinin aksine, Türk yönetim yapısında çok önemli işlevleri vardır. “Hukuk devleti yaratma, etkili ve üretken bir yönetim geliştirme, bütün yörelere ve herkese eşit hizmet götürme,”¹⁰⁶ mülki idarenin temel işlevleri arasında yer almaktadır. Ancak bu işlevlerin, bugünkü aşırı merkeziyetçi, siyasallaşmış yapı ve anlayışla yerine getirilmesinin olanaklı olmadığı da bir gerçektir. Yurttaşların gerek güven notlaması gerek hizmetlerin yeterliliğine yönelik değerlendirmelerindeki olumsuz yargıların gerisinde bir ölçüde mülki idare amirlerinin kişisel ve mesleki yetersizlikleri yer alsa da, temelde mülki idarenin işleyişinde sisteme egemen olan bu etmenlerin yattığı söylenebilir. Mülki idare sisteminde, sistemden kopmalara neden olan bu sorunlar giderildiğinde ve taşrada en yetkili kamu görevlisi olan mülki idare amirlerinin bu konumu hükümetler ve merkez bürokrasisi tarafından da kabul gördüğünde, bugün yaşanan birçok sorunun ortadan kalkacağı, yurttaşların mülki idareye ve mülki idare amirlerine yönelik güveninin büyük ölçüde artacağı söylenebilir.

Halk Araştırmasında yurttaşlar hemen her fırsatta aşırı merkeziyetçiliğe olan tepkilerini dile getirmişler, karar yetkisinin “yöresel” kurumlarda olması gerektiğini ısrarla vurgulamışlardır. Yurttaşların yatırımlar konusunda en isabetli kararı verecek kişi sıralamasında önemli bir oran ile “*halkın kendisi*”ni ilk sırada göstermiş olmaları, hem var olan sistemdeki edilgen konumlarına yönelik bir tepki hem de inisiyatifin yöresel kişi ya da kurumlarda olması yönündeki tercihlerine yönelik bir göstergedir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, yurttaşlar merkezin bir uzantısı olmakla birlikte, ülkenin hemen hemen her noktasında var olan mülki idareyi diğer merkezi yönetim kurumlarından farklı olarak “yöresel” bir kurum olarak görmekte, yatırımlar ve hizmetler açısından önemli, var olması gereken bir kurum olarak değerlendirmektedirler.

Gücün ve yetkinin, içinde mülki idarenin de olduğu yerel kurumlara devredilmesi bir zorunluluktur. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, mutlak anlamda, farklı işlevleri olan mülki idarenin konumunu zayıflatmayacaktır. Yerel yönetimlerin güçlendirmenin tek yolu mülki idarenin zayıflatılması ya da kaldırılması değildir. “*Merkeziyetçilik korunurken yerel*

¹⁰⁶ C. Oktay, anılan *Yükselen İstemler Karşısında...*, s. 232.

yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliğe sahip kılınmaları mümkündür; ve genel olarak istenen bir durumdur. Böylece merkeziyetçilik ilkesinin deformasyonu ile doğabilecek ‘iktidarın tekelleşmesi’ ya da ‘bürokratik merkeziyetçilik’ ya da ‘kırtasiyecilik’ sapmaları önlenabilir; yönetsel karar mekanizmaları çoğaltılarak ve genişletilerek halkın karar verme ve yönetme sürecinde doğrudan yer alması sağlanabilir”¹⁰⁷

Yurttaşlara göre yerel yönetimlerin taşrada tek yönetim birimi haline dönüştürülmesi, bir başka deyişle “yansız”, “devlet ciddiyetine yaraşır”, “hakkı / hukuku bilen iyi eğitilmiş kişilerin yönetici olduğu” mülki idarenin kaldırılması, şimdikinden çok daha ciddi sorunlar yaratabilir. Yurttaşlar bu kaygıları nedeniyle, mülki idarenin devreden çıkarılması yerine, sahip olduğu “olumlu” özelliklerin yanı sıra yerel yönetimler gibi etkin, öz kaynaklarına sahip, istemlere duyarlı bir yönetim kademesi haline gelmesi beklentisi içindedirler. Eğer “tek bir taşra yönetimi” benimsenecek ise bu model, yurttaşların tercihlerinde olduğu gibi yerel yönetimlerin ve mülki idarenin “olumlu” özelliklerini birlikte barındıran, demokratik iradeye uygun biçimde “yöresel inisiyatif”in yaşam bulmasını sağlayan, hem kararların ve uygulamaların hukuka uygunluğunun denetimine ve ulusal politikalara göre eşgüdümlemesine olanak tanıyacak hem de sistemdeki “aşırı merkeziyetçi ve siyasallaşma”dan kaynaklanan sorunları azaltacak özelliğe sahip olmalıdır.

Yapılacak kamu yönetim reformu sadece mülki idare ya da yerel yönetimlere yönelik olmamalı; her ikisi de Anayasa’da düzenlenmiş olan yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini “gerçek” anlamıyla uygulama olanağına kavuşturacak bir kapsamda olmalıdır. Bu ilkelere göre uygun biçimde örgütlenen ve işleyen bir taşra yönetimi, yurttaşların beklentilerinde olduğu gibi “yöresel inisiyatif”in yaşam bulmasını sağlayacaktır.

¹⁰⁷ B. A. Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 9, S.2, 2000), s.25.

KAYNAKÇA

- ALDAN, Mehmet, *İz Bırakan Mülki İdare Amirleri Cilt I-II* (Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, 1990).
- AYTAÇ, Fethi, *Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler* (Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 1994).
- CEYLAN, Aydemir, "Kaymakamlığın Yeni Boyutları," *Amme İdaresi Dergisi* (C. 10, S. 1, 1977), s. 37-61.
- ÇOKER, Ziya, *Yönetim ve Siyaset: Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları* (İstanbul: Kazancı Matbaacılık, 1995).
- DPT, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (Ankara: DPT Yayını, Aralık 2000).
- DPT, *Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (Ankara: DPT Yayını, Aralık 2000).
- DURAN, Lütfi, "Türk Kaymakamı," *Amme İdaresi Dergisi* (C. 6, S. 2, 1973), s. 3-14.
- Eke, Ali Erkan- Aksoy, Şinasi, "Mülki Amirlerin Rol Anlayışları Açısından Mülki Amirlik Sisteminin İşlev ve Sorunları," Kurthan Fişek (ed.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar* (Ankara: TİD Yayını, 1976), s. 93-117.
- EMRE, Cahit, "Mülki İdare Araştırması Konulu NTV Yakın Plan Programı" 21.05.2001. www.ntvmsnbc.com.tr
- EMRE, Cahit, "Yönetimi Etkileyen Kültürel Değerler ve Türk Kamu Yönetimi," *Yönetim Bilimi Yazıları* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2003), s. 477-490.
- EMRE, Cahit (ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002).
- EMRE, Cahit, "Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim İlkeleri Çerçevesinde 'Yetki Genişliği'ne Genel Bir Bakış," *Yönetim Bilimi Yazıları* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2003), s. 107-112.
- EMRE, Cahit, "Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş ve Adaylık Eğitimi," C. Emre (ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002), s. 79-112.
- EMRE, Cahit, "Mülki İdarenin Geleceği Araştırması," *Yönetim Bilimi Yazıları* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2003), s. 113-132.
- EMRE, Cahit, "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemde Kopmalar," C. Emre (ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002), s. 215-240.
- EMRE, Cahit, "Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları," C. Emre (ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002), s. 241-266.
- EMRE, Cahit, "Mülki Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi Tartışmalarına Genel Bir Bakış," C. Emre (ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002), s. 281-300.
- ERDEHA, Kamil *Milli Mücadelede Vilayetler ve Valiler* (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1975).
- ERYILMAZ, Bilal, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri," *Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu –1987* (Ankara: DPT Yayını, 1987), s. 91-101.

- ERYILMAZ, Bilal, “Yerel Yönetim Sendromu,” *Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı* (Y. 1, S. 4, 1995), s. 340-346.
- FEYZİOĞLU, Turhan, - T. Payaslıoğlu, Arif – Gorvine, Albert – Soysal, Mümtaz, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma* (Ankara: AÜ SBF Yayın No.: 77-59, 1957).
- GERAY, Cevat, “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve ‘İlçe Köy Birlikleri’ Önerisi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 8, S. 2, Nisan 1999), s. 11-42.
- GÖYMEN, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 9, S. 2, Nisan 2000), s. 3-13.
- GÜLER, Birgül A., *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (Ankara: TODAİE, 1998).
- GÜLER, A. Birgül, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 9, S.2, 2000), s. 14-29.
- GÜNAY, Ö. Faruk, *Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model* (Sivas: Özemek Matbaası, 1999).
- İçişleri Bakanlığı, *40. dönem Mülki İdare Amirleri Semineri*, 24-27.04.2001.
- İçişleri Bakanlığı, *Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2002).
- KARASU, Koray, *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2001).
- KARASU, Koray, “Mülki İdare Amirliği Mesleği,” C. Emre (ed.) *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002), s. 113-214.
- KARASU, Koray, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri Araştırması’nın Sonuçları Üzerine Ziya Çoker ile Söyleşi* (Ankara: 7.3.2003).
- KAZANCI, Metin, “Halkın Beklentileri Açısından Mülki İdare Amirliğinin İşlevleri” Kurthan Fişek, (ed.) *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği- Sistem ve Sorunlar* (Ankara: Türk İdareciler Derneği, 1976), s. 117-134.
- KELEŞ, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 4, S. 1, Ocak 1995), s. 3-14.
- OKTAY, Cemil, *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi* (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1983).
- ORHUN, Hayri, vd. *Meşhur Valiler* (Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, 1969).
- ÖZER, Ahmet, “Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri,” *Türk İdare Dergisi* (Yıl: 65, Sayı: 401, Aralık 1993), s. 493-536.
- ÖZŞEN, Tayfur, *Planlama Yönetimi; Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 1987).

- ÖZUĞURLU, Metin - EMRE, Cahit, “Mülki İdare Bürokrasisinin Toplumsal – Ekonomik Görüntüsü,” C. Emre (ed.), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002), s. 45-78.
- PAYASLIOĞLU, Arif, T., *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1966).
- PINAR, İbrahim, *Açıklamalı ve İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu ile Diğer Personel Kanunları* (Ankara: Seçkin Yayınları, 1993).
- PODOL, Richard, “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi,” *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı: 10, 1968), s. 10-15.
- ŞAYLAN, Gencay, “Günümüz Mülki İdare Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi,” Kurthan Fişek, (ed.) *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği- Sistem ve Sorunlar* (Ankara: Türk İdareciler Derneği, 1976, s. 38-54.
- ŞAYLAN, Gencay, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezilik,” Kurthan Fişek (ed.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar* (Ankara: TİD Yayını, 1976), s. 25-35.
- TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi,” *Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı* (Y. 1, S. 4, 1995), s. 299-304.
- TOSUN, Mustafa, *Türkiye’de Valilik Sistemi* (Ankara: TODAİE Yayını, 1970).
- YAVUZ, Fehmi, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma* (Ankara: TODAİE Yayını, 1966).
- YAZICIOĞLU, Recep, “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma,” *Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı* (Y. 1, S. 4, 1995), s. 34-49.
- YAZICIOĞLU, Recep, “Mülki İdare Araştırması Konulu NTV Yakın Plan Programı” 21.05.2001. www.ntvmsnbc.com.tr

EK ÇİZELGELER

Ek Çizelge 1: “Vatandaş bir sıkıntıyla karşılaştığında vali/kaymakam yerine din bilgisikuvvetli olan bir din adamına başvurmalıdır” – Bölgelere Göre Dağılımı

Sayı	Katılıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Satır %				
Sütun %				
	5	98	3	106
Marmara	4,7	92,5	2,8	100,0
	1,2	9,3	3,3	6,7
	42	257	14	313
Ege	13,4	82,1	4,5	100,0
	9,9	24,3	15,6	19,9
	61	131	16	208
Akdeniz	29,3	63,0	7,7	100,0
	14,4	12,4	17,8	13,2
	173	302	24	499
İç Anadolu	34,7	60,5	4,8	100,0
	40,8	28,5	26,7	31,7
	50	103	16	169
Doğu	29,6	60,9	9,5	100,0
	11,8	9,7	17,8	10,8
	54	81	11	146
Güneydoğu	37,0	55,5	7,5	100,0
	12,7	7,7	12,2	9,3
	39	86	6	131
Karadeniz	29,8	65,6	4,6	100,0
	9,2	8,1	6,7	8,3
Toplam	424	1058	90	1572
	27,0	67,3	5,7	100,0

Ek Çizelge 2: “Vatandaş bir sıkıntıyla karşılaştığında vali/kaymakam yerine din bilgisi kuvvetli olan bir din adamına başvurmalıdır” - Yerleşim Yerine Göre Dağılımı

Sayı	Katılıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Satır %				
Sütun %				
	208	677	47	932
ilçe merkezi	22,3	72,6	5,0	100,0
	49,1	64,0	52,2	59,3
	216	381	43	640
Kırsal	33,8	59,5	6,7	100,0
	50,9	36,0	47,8	40,7
Toplam	424	1058	90	1572
	27,0	67,3	5,7	100,0

Ek Çizelge3: Sözü geçen devlet kurumu hangisidir?
(İl Merkezi Anketleri)

		Sayı	%	Geçerli
Geçerli	Vali	137	34,4	38,6
	Belediye Bşk	136	34,2	38,3
	Emniyet Mdr	34	8,5	9,6
	Muhtar	16	4,0	4,5
	Jandarma/askeriye	14	3,5	3,9
	Kaymakam	7	1,8	2,0
	Milletvekili	4	1,0	1,1
	İl/İlçe mdr	2	,5	,6
	Hakim	2	,5	,6
	Bölge Mdr	2	,5	,6
	STK	1	,3	,3
	Toplam	355	89,2	100,0
Geçersiz	Hiçkimse	2	,5	
	Yanıt Yok	41	10,3	
	Toplam	43	10,8	
Toplam		398	100,0	

Ek Çizelge 4: Burada kimin sözü geçer?
(İl Merkezi Anketleri)

	Sayı	%	Geçerli
Belediye Bşk	113	28,4	31,7
Muhtar	95	23,9	26,7
Vali	76	19,1	21,3
Kaymakam	22	5,5	6,2
Milletvekili	17	4,3	4,8
Halk	11	2,8	3,1
İşadamları	9	2,3	2,5
Emniyet Mdr	3	,8	,8
STK	3	,8	,8
Jandarma/askeriye	2	,5	,6
Mafya	2	,5	,6
Hakim	1	,3	,3
Parti il/ilçe Bşk	1	,3	,3
Bölge Mdr	1	,3	,3
Toplam	356	89,4	100,0
Geçersiz	6	1,5	
Yanıt Yok	36	9,0	
Toplam	42	10,6	
Toplam	398	100,0	

Ek Çizelge 5: "İsabetli yatırımı kim yapar?" - Bölgelere göre dağılım

Sayı Satır % Sütun %	merkezi bürokrasi	vali	kaymakam	Yöre işadamları	halk kendisi	belediye başkanı	il/ilçe müdürü	yöre STK'lar	bölge müdürü	Toplam
	2	23	18	11	18	21	1	9	2	105
Marmara	1,9	21,9	17,1	10,5	17,1	20,0	1,0	8,6	1,9	100,0
	4,5	11,5	6,6	9,0	3,9	6,0	7,1	16,7	18,2	6,9
	6	33	69	18	93	68	4	16	1	308
Ege	1,9	10,7	22,4	5,8	30,2	22,1	1,3	5,2	,3	100,0
	13,6	16,5	25,3	14,8	20,1	19,4	28,6	29,6	9,1	20,1
	4	15	21	14	86	54	1	6	2	203
Akdeniz	2,0	7,4	10,3	6,9	42,4	26,6	,5	3,0	1,0	100,0
	9,1	7,5	7,7	11,5	18,6	15,4	7,1	11,1	18,2	13,3
	20	78	24	61	127	160	6	10	3	489
İç Anadolu	4,1	16,0	4,9	12,5	26,0	32,7	1,2	2,0	,6	100,0
	45,5	39,0	8,8	50,0	27,5	45,6	42,9	18,5	27,3	31,9
	3	7	75	8	52	13		5		163
Doğu	1,8	4,3	46,0	4,9	31,9	8,0		3,1		100,0
	6,8	3,5	27,5	6,6	11,3	3,7		9,3		10,6
	7	30	51		35	13	1	4	2	143
Güneydoğu	4,9	21,0	35,7		24,5	9,1	,7	2,8	1,4	100,0
	15,9	15,0	18,7		7,6	3,7	7,1	7,4	18,2	9,3
	2	14	15	10	51	22	1	4	1	120
Karadeniz	1,7	11,7	12,5	8,3	42,5	18,3	,8	3,3	,8	100,0
	4,5	7,0	5,5	8,2	11,0	6,3	7,1	7,4	9,1	7,8
Toplam	44	200	273	122	462	351	14	54	11	1531
	2,9	13,1	17,8	8,0	30,2	22,9	,9	3,5	,7	100,0

Ek Çizelge 6: "İsabetli yatırımı kim yapar?" – İlçe Sınıflarına Göre Dağılım

Sayı	merkezi bürokrasi	vali	Kaymakam	Yöre işadamları	halk kendisi	belediye başkanı	il/ilçe müdürü	yöre STK'lar	bölge müdürü	Toplam
Satır %										
Sütun %										
1. Sınıf	24	98	48	86	270	244	10	31	5	816
	2,9	12,0	5,9	10,5	33,1	29,9	1,2	3,8	,6	100,0
	54,5	49,0	17,6	70,5	58,4	69,5	71,4	57,4	45,5	53,3
2. Sınıf	9	56	66	27	85	57	3	12	3	318
	2,8	17,6	20,8	8,5	26,7	17,9	,9	3,8	,9	100,0
	20,5	28,0	24,2	22,1	18,4	16,2	21,4	22,2	27,3	20,8
3. Sınıf	1	9	33	1	20	24		2	1	91
	1,1	9,9	36,3	1,1	22,0	26,4		2,2	1,1	100,0
	2,3	4,5	12,1	,8	4,3	6,8		3,7	9,1	5,9
4. Sınıf	3	7	75	8	52	13		5		163
	1,8	4,3	46,0	4,9	31,9	8,0		3,1		100,0
	6,8	3,5	27,5	6,6	11,3	3,7		9,3		10,6
5. Sınıf	6	7	25		27	8		1	1	75
	8,0	9,3	33,3		36,0	10,7		1,3	1,3	100,0
	13,6	3,5	9,2		5,8	2,3		1,9	9,1	4,9
6. Sınıf	1	23	26		8	5	1	3	1	68
	1,5	33,8	38,2		11,8	7,4	1,5	4,4	1,5	100,0
	2,3	11,5	9,5		1,7	1,4	7,1	5,6	9,1	4,4
Toplam	44	200	273	122	462	351	14	54	11	1531
	2,9	13,1	17,8	8,0	30,2	22,9	,9	3,5	,7	100,0

Ek Çizelge 7: Hizmetlerin yürütülmesi bakımından birinci kişi ya da devlet görevlisi - Bölgelere Göre Dağılım

Sayı	vali	kaymakam	belediye bşk	muhtar	kolluk kuvvetleri	siyasiler	Toplam
Satır %							
Sütun %							
Marmara	34	21	32	6	7		100
	34,0	21,0	32,0	6,0	7,0		100,0
	9,9	5,0	6,8	4,2	9,3		6,7
Ege	60	95	97	28	17	2	299
	20,1	31,8	32,4	9,4	5,7	,7	100,0
	17,5	22,7	20,6	19,6	22,7	5,9	20,1
Akdeniz	31	60	66	36	8	1	202
	15,3	29,7	32,7	17,8	4,0	,5	100,0
	9,0	14,4	14,0	25,2	10,7	2,9	13,6
İç Anadolu	123	58	238	27	18	19	483
	25,5	12,0	49,3	5,6	3,7	3,9	100,0
	35,9	13,9	50,4	18,9	24,0	55,9	32,5
Doğu	34	93	8	10	4	6	155
	21,9	60,0	5,2	6,5	2,6	3,9	100,0
	9,9	22,2	1,7	7,0	5,3	17,6	10,4
Güneydoğu	36	62	11	16	10	5	140
	25,7	44,3	7,9	11,4	7,1	3,6	100,0
	10,5	14,8	2,3	11,2	13,3	14,7	9,4
Karadeniz	25	29	20	20	11	1	106
	23,6	27,4	18,9	18,9	10,4	,9	100,0
	7,3	6,9	4,2	14,0	14,7	2,9	7,1
Toplam	343	418	472	143	75	34	1485
	23,1	28,1	31,8	9,6	5,1	2,3	100,0

Ek Çizelge 8: "Sözü geçen devlet kurumu" – Yerleşim Yerine Göre Dağılımı

Sayı	Vali	Kaymakam	Bel.	Muhtar	Emniyet	Jandarma	İl/İlçe	Hakim	Savcı	Parti	Bölge	M.	İşadamları	STK	Mafya	Toplam
Satır %			Bşk	Mdr	/askeriye	mdr	il/ilçe	Bşk			Mdr	vekil				
Sütun %																
	200	234	229	21	72	65	6	6	1	1	3	4	3	1		846
i.	23,6	27,7	27,1	2,5	8,5	7,7	,7	,7	,1	,1	,4	,5	,4	,1		100,0
merkezi	75,5	57,8	67,4	37,5	90,0	28,8	60,0	85,7	14,3	33,3	33,3	66,7	100,0	100,0		59,6
	65	171	111	35	8	161	4	1	6	2	6	2			1	573
kırsal	11,3	29,8	19,4	6,1	1,4	28,1	,7	,2	1,0	,3	1,0	,3			,2	100,0
	24,5	42,2	32,6	62,5	10,0	71,2	40,0	14,3	85,7	66,7	66,7	33,3			100,0	40,4
Toplam	265	405	340	56	80	226	10	7	7	3	9	6	3	1	1	1419
	18,7	28,5	24,0	3,9	5,6	15,9	,7	,5	,5	,2	,6	,4	,2	,1	,1	100,0

Ek Çizelge 9: "Sözü geçen devlet kurumu" - İlçe Sınıflarına Göre Dağılımı

Sayı	Vali	Kaymakam	Bel.	Muhtar	Em.	Jandarma	İl/İlçe	Hakim	Savcı	Parti	Bölge	M.	İşadamları	STK	Mafya	Toplam
Satır %			Bşk	Mdr	/askeriye	mdr	il/ilçe	Bşk			Mdr	vekil				
Sütun %																
	199	136	241	29	58	71	4	3		3	4	4	3	1		756
1. Sınıf	26,318,0		31,9	3,8	7,7	9,4	,5	,4		,4	,5	,5	,4	,1		100,0
	75,133,6		70,9	51,8	72,5	31,4	40,0	42,9		100,0	44,4	66,7	100,0	100,0		53,3
	40	113	60	15	11	52	5	2	4		1	2			1	306
2. Sınıf	13,136,9		19,6	4,9	3,6	17,0	1,6	,7	1,3		,3	,7			,3	100,0
	15,127,9		17,6	26,8	13,8	23,0	50,0	28,6	57,1		11,1	33,3			100,0	21,6
	10	32	17		3	12		1	1		1					77
3. Sınıf	13,041,6		22,1		3,9	15,6		1,3	1,3		1,3					100,0
	3,8	7,9	5,0		3,8	5,3		14,3	14,3		11,1					5,4
	4	68	12	9	5	36	1	1	1		1					138
4. Sınıf	2,9	49,3	8,7	6,5	3,6	26,1	,7	,7	,7		,7					100,0
	1,5	16,8	3,5	16,1	6,3	15,9	10,0	14,3	14,3		11,1					9,7
	10	34	9	3	1	16		1			2					76
5. Sınıf	13,244,7		11,8	3,9	1,3	21,1		1,3			2,6					100,0
	3,8	8,4	2,6	5,4	1,3	7,1		14,3			22,2					5,4
	2	22	1		2	39										66
6. Sınıf	3,0	33,3	1,5		3,0	59,1										100,0
	,8	5,4	,3		2,5	17,3										4,7
Toplam	265	405	340	56	80	226	10	7	7	3	9	6	3	1	1	1419
	18,728,5		24,0	3,9	5,6	15,9	,7	,5	,5	,2	,6	,4	,2	,1	,1	100,0

Ek Çizelge 10: "Sözü geçen devlet kurumu" – Bölgelere Göre Dağılımı

Sayı	Vali	Kaymakam	Bel.	Muhtar	Emniyet	Jandarma	İl/İlçe	Hakim	Savcı	Parti	Bölge	M.	İşadamları	STK	Mafya	Toplam
Satır %			Bşk	Mdr	/askeriye	mdr	il/ilçe	Bşk			Mdr	vekil				
Sütun %																
	17	37	32	7	2	6				1						102
Marmara	16,736,3		31,4	6,9	2,0	5,9				1,0						100,0
	6,4	9,1	9,4	12,5	2,5	2,7				14,3						7,2
	57	91	56	7	21	38	1	2	4	1	1	2				281
Ege	20,332,4		19,9	2,5	7,5	13,5	,4	,7	1,4	,4	,4	,7				100,0
	21,522,5		16,5	12,5	26,3	16,8	10,0	28,6	57,1	33,3	11,1	66,7				19,8
	9	69	59	11	8	24	1				1	1				183
Akdeniz	4,9	37,7	32,2	6,0	4,4	13,1	,5				,5	,5				100,0
	3,4	17,0	17,4	19,6	10,0	10,6	10,0				11,1	33,3				12,9
	152	40	156	18	37	35	6	3			3	6		1	1	458
İç Anadolu	33,28,7		34,1	3,9	8,1	7,6	1,3	,7			,7	1,3		,2	,2	100,0
	57,49,9		45,9	32,1	46,3	15,5	60,0	42,9			33,3	100,0		100,0	100,0	32,3
	4	68	12	9	5	36	1	1	1		1					138
Doğu	2,9	49,3	8,7	6,5	3,6	26,1	,7	,7	,7		,7					100,0
	1,5	16,8	3,5	16,1	6,3	15,9	10,0	14,3	14,3		11,1					9,7
	12	56	10	3	3	55			1		2					142

Güneydoğu	8,5	39,4	7,0	2,1	2,1	38,7			,7	1,4						100,0
	4,5	13,8	2,9	5,4	3,8	24,3			14,3	22,2						10,0
	14	44	15	1	4	32	1	1	2	1						115
Karadeniz	12,2	38,3	13,0	,9	3,5	27,8	,9	,9	1,7	,9						100,0
	5,3	10,9	4,4	1,8	5,0	14,2	10,0	14,3	66,7	11,1						8,1
Toplam	265	405	340	56	80	226	10	7	7	3	9	6	3	1	1	1419
	18,7	28,5	24,0	3,9	5,6	15,9	,7	,5	,5	,2	,6	,4	,2	,1	,1	100,0

Ek Çizelge 11: “Burada kimin sözü geçer?” – Yerleşim Yerine Göre Dağılım

Sayı	Vali	Kaymakam	Bel.	Muhtar	Emniyet	Jandarma	İl/İlçe	Hakim	Savcı	Parti	Bölge	M.	İşadamları	STK	Halk	Mafya	Toplam	
Satır %			Bşk		Mdr	/askeriye	mdr				il/ilçe	Mdr	vekili					
Sütun %											Bşk							
	92	269	248	125	13	16	2	1			13	1	17	33	3	21	2	856
i.merkezi	10,7	31,4	29,0	14,6	1,5	1,9	,2	,1			1,5	,1	2,0	3,9	,4	2,5	,2	100,0
	86,8	87,9	62,3	25,6	100,0	50,0	100,0	100,0			68,4	100,0	94,4	78,6	60,0	61,8	100,0	58,3
	14	37	150	364		16					1	6	1	9	2	13		613
kırsal	2,3	6,0	24,5	59,4		2,6					,2	1,0	,2	1,5	,3	2,1		100,0
	13,2	12,1	37,7	74,4		50,0					100,0	31,6	5,6	21,4	40,0	38,2		41,7
Toplam	106	306	398	489	13	32	2	1	1	19	1	18	42	5	34	2		1469
	7,2	20,8	27,1	33,3	,9	2,2	,1	,1	,1	1,3	,1	1,2	2,9	,3	2,3	,1		100,0

Ek Çizelge 12: “Burada kimin sözü geçer?” - İlçe sınıfına göre Dağılımı

Sayı	Vali	Kaymakam	Bel.	Muhtar	Em.	Jandarma	İl/İlçe	Hakim	Savcı	Parti	Bölge	M.vekili	İşadamları	STK	Halk	Mafya	T	
Satır %			Bşk		Mdr	askeriye	mdr				il/ilçe	Mdr						
Sütun %											Bşk							
	87	117	253	217	8	8			1	1	7	1	17	21	5	19	2	764
1. Sınıf	11,4	15,3	33,1	28,4	1,0	1,0			,1	,1	,9	,1	2,2	2,7	,7	2,5	,3	100,0
	82,1	38,2	63,6	44,4	61,5	25,0			100,0	100,0	36,8	100,0	94,4	50,0	100,0	55,9	100,0	52,0
	15	78	94	103	4	3	1				5	1	5		5			314
2. Sınıf	4,8	24,8	29,9	32,8	1,3	1,0	,3				1,6	,3	1,6		1,6			100,0
	14,2	25,5	23,6	21,1	30,8	9,4	50,0				26,3	5,6	11,9		14,7			21,4
	2	28	33	25		1					1		1		2			93
3. Sınıf	2,2	30,1	35,5	26,9		1,1					1,1		1,1		2,2			100,0
	1,9	9,2	8,3	5,1		3,1					5,3		2,4		5,9			6,3
	48		10	78		3					2		14		3			158
4. Sınıf	30,4		6,3	49,4		1,9					1,3		8,9		1,9			100,0
	15,7		2,5	16,0		9,4					10,5		33,3		8,8			10,8
	2	17	6	37		1					4		1		5			73
5. Sınıf	2,7	23,3	8,2	50,7		1,4					5,5		1,4		6,8			100,0
	1,9	5,6	1,5	7,6		50,0					21,1		2,4		14,7			5,0
	18		2	29	1	17												67
6. Sınıf	26,9		3,0	43,3	1,5	25,4												100,0
	5,9		,5	5,9	7,7	53,1												4,6
Toplam	106	306	398	489	13	32	2	1	1	19	1	18	42	5	34	2		1469
	7,2	20,8	27,1	33,3	,9	2,2	,1	,1	,1	1,3	,1	1,2	2,9	,3	2,3	,1		100,0

Ek Çizelge 13 : “Burada kimin sözü geçer?” - Bölgelere Göre Dağılımı

Sayı	Vali	Kaymakam	Bel.	Bşk	Muhtar	Em.	Mdr	Jandar	İl/İlçe	Hakim	Savcı	Parti	il/İlçe	Bşk	Bölge	M.	vekil	İş	adamları	STK	Halk	Mafya	T	
Satır %	askeriye												mdr	Mdr										
Sütun %																								
Marmara	9	26	47	16	1	1								1		1								103
	8,7	25,2	45,6	15,5	1,0	1,0								1,0		1,0								100,0
	8,5	8,5	11,8	3,3	7,7	3,1								5,3		5,6								7,0
Ege	11	85	105	71	5	3								8										300
	3,7	28,3	35,0	23,7	1,7	1,0								2,7										100,0
	10,4	27,8	26,4	14,5	38,5	9,4								42,1										20,4
Akdeniz	3	46	68	66	1	4								1										198
	1,5	23,2	34,3	33,3	,5	2,0								,5										100,0
	2,8	15,0	17,1	13,5	7,7	12,5								5,3										13,5
İç Anadolu	80	41	143	139	4	2	1	1	2	1	17	12	3	13	2	461								461
	17,4	8,9	31,0	30,2	,9	,4	,2	,2	,4	,2	3,7	2,6	,7	2,8	,4	100,0								100,0
	75,5	13,4	35,9	28,4	30,8	6,3	50,0	100,0	10,5	100,0	94,4	28,6	60,0	38,2	100,0	31,4								31,4
Doğu	48	10	78			3			2							158								158
	30,4	6,3	49,4			1,9			1,3							100,0								100,0
	15,7	2,5	16,0			9,4			10,5							10,8								10,8
Güneydoğu	2	35	8	66	1	17	1		4							140								140
	1,4	25,0	5,7	47,1	,7	12,1	,7		2,9							100,0								100,0
	1,9	11,4	2,0	13,5	7,7	53,1	50,0		21,1							9,5								9,5
Karadeniz	1	25	17	53	1	2			1	1						109								109
	,9	22,9	15,6	48,6	,9	1,8			,9	,9						100,0								100,0
	,9	8,2	4,3	10,8	7,7	6,3			100,0	5,3						7,4								7,4
Toplam	106	306	398	489	13	32	2	1	1	19	1	18	42	5	34	2	1469							1469
	7,2	20,8	27,1	33,3	,9	2,2	,1	,1	,1	1,3	,1	1,2	2,9	,3	2,3	,1	100,0							100,0

Ek Çizelge 14: "İsabetli yatırımı kim yapar?" - Yerleşim Yerine Göre Dağılımı

Sayı	m. bürokrasisi	vali	kaymakam	yöre işadamları	halk kendisi	belediye başkanı	il/ilçe müdürü	yöre STK'lar	bölge müdürü	Toplam
Satır %										
Sütun %										
ilçe merkezi	26	115	139	96	255	234	10	37	7	919
	2,8	12,5	15,1	10,4	27,7	25,5	1,1	4,0	,8	100,0
	59,1	57,5	50,9	78,7	55,2	66,7	71,4	68,5	63,6	60,0
kırsal	18	85	134	26	207	117	4	17	4	612
	2,9	13,9	21,9	4,2	33,8	19,1	,7	2,8	,7	100,0
	40,9	42,5	49,1	21,3	44,8	33,3	28,6	31,5	36,4	40,0
Toplam	44	200	273	122	462	351	14	54	11	1531
	2,9	13,1	17,8	8,0	30,2	22,9	,9	3,5	,7	100,0

Ek Çizelge 15:Hizmetler Açısından Etkili Kişi / Kurum – Yerleşim Yerine Göre
(Çoklu Yanıt Çözümlemesi)

Sayı	Hiçbiri	Vali	Kaymakam	B.Bşk	Muhtar	Em. Mdr	Jan. Kmt.	İlçe Mdr.	İl Mdr.	hakim	savcı	Parti Yöre Bşk.	Bölge Mdr.	M.Vekili	Başka	T
Satır %																
Sütun %																
ilçe merkezi	11	370	444	581	102	125	38	10	8	16	11	14	2	32	29	927
	1,2	39,9	47,9	62,7	11,0	13,5	4,1	1,1	,9	1,7	1,2	1,5	,2	3,5	3,1	60,0
	26,8	71,0	56,9	71,6	30,1	85,0	29,0	66,7	61,5	84,2	55,0	58,3	22,2	55,2	61,7	
kırsal	30	151	337	230	237	22	93	5	5	3	9	10	7	26	18	619
	4,8	24,4	54,4	37,2	38,3	3,6	15,0	,8	,8	,5	1,5	1,6	1,1	4,2	2,9	40,0
	73,2	29,0	43,1	28,4	69,9	15,0	71,0	33,3	38,5	15,8	45,0	41,7	77,8	44,8	38,3	
Toplam	41	521	781	811	339	147	131	15	13	19	20	24	9	58	47	1546
	2,7	33,7	50,5	52,5	21,9	9,5	8,5	1,0	0,8	1,2	1,3	1,6	0,6	3,8	3,0	100,0

1.546 geçerli; 40 geçersiz

Ek Çizelge 16:Hizmetler Açısından Etkili Kişi / Kurum – Bölgelere Göre Dağılımı
(Çoklu Yanıt Çözümlemesi)

Sayı Satır % Sütun %	Hiçbiri	Vali	Kaymakam	B.Bşk	Muhtar	Em. Mdr	Jan. Kmt.	İlçe Mdr.	İl Mdr.	hakim	savcı	Parti Yöre Bşk.	Bölge Mdr.	M.Vekili	Başka	T
Marmara	4 3,8 9,8	49 46,7 9,4	65 61,9 8,3	44 41,9 5,4	19 18,1 5,6	13 12,4 8,8	9 8,6 6,9	1 1,0 6,7	0 ,0 ,0	0 ,0 ,0	3 2,9 15,0	1 1,0 4,2	0 ,0 ,0	1 1,0 1,7	1 1,0 2,1	105 6,8
Ege	3 1,0 7,3	85 27,2 16,3	176 56,4 22,5	162 51,9 20,0	72 23,1 21,2	38 12,2 25,9	25 8,0 19,1	3 1,0 20,0	4 1,3 30,8	3 1,0 15,8	3 1,0 15,0	3 1,0 12,5	1 ,3 11,1	7 2,2 12,1	13 4,2 27,7	312 20,2
Akdeniz	13 6,4 31,7	36 17,6 6,9	103 50,5 13,2	121 59,3 14,9	58 28,4 17,1	23 11,3 15,6	26 12,7 19,8	4 2,0 26,7	0 ,0 ,0	1 ,5 5,3	3 1,5 15,0	0 ,0 ,0	1 ,5 11,1	2 1,0 3,4	3 1,5 6,4	204 13,2
İç Anadolu	6 1,2 14,6	221 44,5 42,4	150 30,2 19,2	346 69,6 42,7	96 19,3 28,3	59 11,9 40,1	18 3,6 13,7	4 ,8 26,7	4 ,8 30,8	11 2,2 57,9	6 1,2 30,0	12 2,4 50,0	4 ,8 44,4	32 6,4 55,2	9 1,8 19,1	497 32,1
Doğu	6 3,7 14,6	41 25,0 7,9	131 79,9 16,8	66 40,2 8,1	21 12,8 6,2	6 3,7 4,1	13 7,9 9,9	2 1,2 13,3	0 ,0 ,0	2 1,2 10,5	0 ,0 ,0	1 ,6 4,2	1 ,6 11,1	10 6,1 17,2	7 4,3 14,9	164 10,6
Güneydoğu	0 ,0 ,0	60 41,1 11,5	109 74,7 14,0	35 24,0 4,3	38 26,0 11,2	3 2,1 2,0	22 15,1 16,8	1 ,7 6,7	4 2,7 30,8	1 ,7 5,3	4 2,7 20,0	4 2,7 16,7	1 ,7 11,1	4 2,7 6,9	3 2,1 6,4	146 9,4
Karadeniz	9 7,6 22,0	29 24,6 5,6	47 39,8 6,0	37 31,4 4,6	35 29,7 10,3	5 4,2 3,4	18 15,3 13,7	0 ,0 ,0	1 ,8 7,7	1 ,8 5,3	1 ,8 5,0	3 2,5 12,5	1 ,8 11,1	2 1,7 3,4	11 9,3 23,4	118 7,6
Sütun	41	521	781	811	339	147	131	15	13	19	20	24	9	58	47	1546
Toplam	2,7	33,7	50,5	52,5	21,9	9,5	8,5	1,0	0,8	1,2	1,3	1,6	0,6	3,8	3,0	100,0

1.546 geçerli; 40 geçersiz

Ek Çizelge 17:Hizmetler Açısından Etkili Kişi / Kurum – İlçe Sınıflarına Göre
(Çoklu Yanıt Çözümlemesi)

Sayı Satır % Sütun %	Hıçbiri	Vali	Kaymakam	B.Şşk	Muhtar	Em. Mdr	Jan. Kmt.	İlçe Mdr.	İl Mdr.	hakim	savcı	Parti Yöre Bşk.	Bölge Mdr.	M. Vekili	Başka	T
1. Sınıf	28 3,4 68,3	297 36,2 57,0	284 34,6 36,4	526 64,1 64,9	175 21,3 51,6	106 12,9 72,1	56 6,8 42,7	6 ,7 40,0	6 ,7 46,2	11 1,3 57,9	10 1,2 50,0	13 1,6 54,2	4 ,5 44,4	25 3,0 43,1	28 3,4 59,6	821 53,1
2. Sınıf	4 1,2 9,8	101 31,3 19,4	199 61,6 25,5	136 42,1 16,8	80 24,8 23,6	28 8,7 19,0	31 9,6 23,7	4 1,2 26,7	3 ,9 23,1	5 1,5 26,3	5 1,5 25,0	6 1,9 25,0	2 ,6 22,2	14 4,3 24,1	9 2,8 19,1	323 20,9
3. Sınıf	3 3,3 7,3	22 23,9 4,2	58 63,0 7,4	48 52,2 5,9	25 27,2 7,4	4 4,3 2,7	9 9,8 6,9	2 2,2 13,3	0 ,0 ,0	0 ,0 ,0	1 1,1 5,0	0 ,0 ,0	1 1,1 11,1	5 5,4 8,6	0 ,0 ,0	92 6,0
4. Sınıf	6 3,7 14,6	41 25,0 7,9	131 79,9 16,8	66 40,2 8,1	21 12,8 6,2	6 3,7 4,1	13 7,9 9,9	2 1,2 13,3	0 ,0 ,0	2 1,2 10,5	0 ,0 ,0	1 ,6 4,2	1 ,6 11,1	10 6,1 17,2	7 4,3 14,9	164 10,6
5. Sınıf	0 ,0 ,0	21 27,6 4,0	57 75,0 7,3	23 30,3 2,8	28 36,8 8,3	1 1,3 ,7	4 5,3 3,1	1 1,3 6,7	4 5,3 30,8	0 ,0 ,0	3 3,9 15,0	4 5,3 16,7	1 1,3 11,1	3 3,9 5,2	1 1,3 2,1	76 4,9
6. Sınıf	0 ,0 ,0	39 55,7 7,5	52 74,3 6,7	12 17,1 1,5	10 14,3 2,9	2 2,9 1,4	18 25,7 13,7	0 ,0 ,0	0 ,0 ,0	1 1,4 5,3	1 1,4 5,0	0 ,0 ,0	0 ,0 ,0	1 1,4 1,7	2 2,9 4,3	70 4,5
Toplam	41 2,7	521 33,7	781 50,5	811 52,5	339 21,9	147 9,5	131 8,5	15 1,0	13 0,8	19 1,2	20 1,3	24 1,6	9 0,6	58 3,8	47 3,0	1546 100,0

1.546 geçerli; 40 geçersiz