



Dr. Selim ÇAPAR

Mülki İdare Mesleğine Giriş ve Kadınlar

GİRİŞ

Kapitalizm, 1970'lerde karşılaştığı krizden çıkabilmek için ortaya çıkan yeniden yapılanma ihtiyacı ile birlikte post-Fordist sermaye birikim aşaması olarak adlandırılan bir aşamaya geçmiştir. Kapitalizmin post-Fordist sermaye birikim rejimi ve düzenleme biçimi ile kendisini yeniden üretmesi, devletin, bürokrasinin ve kamu personel rejiminin yeniden biçimlenme sürecine girmesine yol açmıştır. Bu süreç üzerinde küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş gibi mega-eğilimlerin de etkisi söz konusudur. Özellikle 1980 sonrasında Türkiye'nin de köklü

bir sosyo-ekonomik değişim sürecine girdiği görülmektedir. Bu süreçte içte ve dışta yaşanan önemli olayların belirleyiciliğinin etkili olduğu görülmektedir. 1980'lerde 24 Ocak Kararları ile birlikte ekonomide liberalleşme ve ihracata yönelik bir ekonomik yapı oluşturma çabası başlamıştır. Bu çabalarla birlikte dünyada oluşan küresel kapitalizm ya da kapitalizmin post-Fordist aşamasına kayıtsız kalınmadığı da, anlaşılmaktadır. Bu bağlamda ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yaklaşımlarına uygun olarak kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel anlamda önemli bir dönüşüm sürecine girilmiştir. Bu süreçte, merke-

Mülki idare amirliği diğer pek çok meslek grubundan farklı olarak, çıkış noktasından itibaren, bağlısı bulunan kurum ve kuruluşlar ile bu birimlerde çalışan personel üzerinde yöneticilik ve liderlik yeteneklerinin etkin olarak kullanılmasına dayanan bir meslek grubudur.

ziyetçi devlet yapılanmasından, adem-i merkezîyetçiliğe doğru köklü bir geçiş yaşandığı ifade edilebilir. Dolayısıyla 1980 sonrasında Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimin mülki idare amirliği üzerinde de etkileri söz konusu olmalıdır.

Türkiye’de mülki idare sisteminin oluşum ve değişiminde ekonomik, toplumsal ve teknolojik etkenlerin belirleyici bir rolü bulunmaktadır. Devletin taşra yönetiminin temelinde yer alan mülki idare sistemi, tarihsel bir süreç içerisinde evrimleşerek günümüzdeki durumuna gelmiştir. Mülki idare amirleri taşrada en üst düzeyde karar verme konumdadırlar.

Mülki İdare Amirliği

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 36. maddesine göre Mülki İdare Hizmetleri (MİAH) Sınıfı valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını

kapsamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti devletinin üniter yapısı içinde oluşturulan taşra örgütlenmesi, “mülki idare sistemine”, ülkenin tamamını kapsayıcı bir özelliği bulunan mülki idare sistemi de, “yetki genişliği” ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkelere göre oluşturulan Türk kamu yönetimi sisteminin taşra yapılanmasında, mülki idare amirleri Devletin ve hükümetin temsilcisi konumunda görev yapmaktadırlar. İl yönetiminin başı olan vali, il’de Devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. İlçe yönetimin başı olan kaymakam ise, ilçede hükümetin temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Böylece, taşrada kamu hizmetlerinin yürütülmesinde liderlik işlevini üstlenen vali ve kaymakamların, il ve ilçelerde “devletin ve hükümetin temsilcisi” olarak görev yapmaları etkinliklerini, görünürlüklerini ve önemlerini artırmaktadır. Öte yandan, mülki idare amirlerinin görev ve işlevleri değişen koşullar bağlamında değişime uğramaktadır (Onaran, 1976: 431).

Mülki idare amirliği diğer pek çok meslek grubundan farklı olarak, çıkış noktasından itibaren, bağlısı bulunan kurum ve kuruluşlar ile bu birimlerde çalışan personel üzerinde yöneticilik ve liderlik yeteneklerinin etkin olarak kullanılmasına dayanan bir meslek grubudur. Aynı zamanda diğer birimlerle etkin ve sürekli bir eşgüdümü gerektiren, yapılması gerekenlerin her zaman açık olmadığı ve genellikle meydana gelen olaylarla ilgili zaman, imkân ve bilgilendirmenin kısıtlı olduğu durumlarda öngöründe bulunularak ve inisiyatif kullanılarak zamanında ve doğru kararlar alınması gereken kritik bir görevdir. Bu görev ve sorumluluğu üstlenecek, fiziksel ve psikolojik yönden zor koşullarda kararlılıkla sürdürebilecek mülki idare amirlerinin, maiyetin-

de görev yapan personelden her yönden daha donanımlı olması gerekmektedir.

Mülki İdare Amirliği Mesleğine Giriş

Mülki idare mesleği, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, bu kanuna dayanılarak yayınlanan Kaymakam Adayları Yönetmeliği, 5442 sayılı İl idaresi Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmektedir. Mülki idare amirliği mesleğinin ilk basamağını önceleri “maiyet memurluğu” olarak adlandırılan, “kaymakam adaylığı” oluşturmaktadır (Emre, 2002: 79). Kaymakam adaylığı, Adalet Bakanlığı’nda hakim ve savcı adaylarının genel idare hizmetleri sınıfında sayılmalarının aksine, mülki idare hizmetleri sınıfı içinde sayılmaktadır (Adli Yargı Hakim ve Savcı Adayları ile İdari Yargı Hakim Adaylarının Meslek Öncesi Eğitimlerinin Yaptırılmasının Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik, 2004).

1973 yılında yayımlanan “Maiyet Memurları Yönetmeliği” mesleğe giriş basamağının adını “maiyet memurluğu” olarak içinde barındırıyordu. 1983 yılında 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilk defa “kaymakam adaylığı” kadrosu ihdas edilmesi ile maiyet memurluğu yerine kaymakam adaylığı kullanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, 1985 yılında Maiyet Memurları Yönetmeliği’nde yapılan değişiklik ile “kaymakam adaylığı” ibaresi yönetmeliğe girmiştir.

1930 yılında çıkarılan 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, Osmanlı Döneminde uygulanan anlayış doğrultusunda, kaymakam adaylığına girişte Siyasal Bilgiler Fakültesi

ile hukuk fakültelerinden mezuniyet koşulu getirmişti.

1986 ve 1991 yıllarında kaymakam adaylığına giriş açısından iki önemli değişim ortaya çıkmıştır. 1986 yılında İstanbul Siyasal Bilimler Fakültesi'nin adını "Siyasal Bilimler" olarak değiştirmesi ile mesleğe giriş yolu açılmıştır. Ancak asıl açılım, 1991 yılında 1700 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile dört yıllık eğitim veren tüm siyasal bilgiler, hukuk, işletme, iktisat ve idari bilimler fakültesi mezunlarına mesleğe girme hakkı tanınması ile yapılmıştır.

Bu açılıma, daha geniş bir kaynaktan daha iyi adayları seçme fırsatı verdiği; fırsat eşitliği sağladığı; rekabet ortamı yarattığı; mesleğe değişik eğitim-öğretim deneyimleri kazanmış ve toplumun farklı kesimlerinden gelen adayların girişine fırsat sağladığı; gibi gerekçelerle olumlu yaklaşımlar bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2002: 19). Buna karşın bu açılıma, kariyer olarak kabul edilen mesleklerde belirli kaynaklardan personel alımının hizmetin gereği olduğu; öteden beri kaymakam yetiştiren öğretim kurumlarının yöneticilik için gerekli bilimsel bilgiler yanında idari gelenekleri, değer yargılarını, davranış kalıplarını aktardıkları, böylece öğrencilerin kendilerini bilgi, davranış ve psikolojik olarak mesleğe hazırladıkları; kişiler gibi köklü kurum ve kuruluşların da mensuplarını başarılı kılan hafızaları, birikimleri ve gelenekleri olduğu; gerekçelerinden hareketle olumsuz yaklaşımlar da bulunmaktadır (Emre, 2002: 85).

1991 yılında yapılan yasal değişiklikten sonra 1992 yılında yapılan kaymakam adaylığı sınavı sonucunda ilk defa 2 kadın ve 4 iktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu

kaymakam adayı olarak atanmıştır (Başa, 2007: 59).

Aslında kadınların mesleğe girişini engelleyen yasal bir düzenleme bulunmamakta idi. Ancak, İçişleri Bakanlığı'nın başvuruları kabul etmeme tavrından kaynaklanan bir kısıtlama ortaya çıkıyordu. Konu dava konusu olunca, Danıştay 5. Dairesi 15.11.1984 tarih ve 3836 sayılı kararında Bakanlığın başvuruları ülkenin koşullarını gerekçe göstererek kabul etmemesini hukuka aykırı bulmamıştır:

"Anayasamızda yer alan eşitlik ilkesinde, hernekadar herkesin cinsiyet ayrımı gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu hususu vurgulanmakta ise de; idarenin kaymakamlık görevinin özelliklerini ve ülke genelinde bu görevin yürütüleceği ilçelerin bugünkü toplumsal, kültürel, coğrafi ve ulaşım olanaklarını gözönüne alarak maiyet memurluğu-kaymakamlık görevine almada kadın erkek ayrımı gözetmesinde Anayasaların yukarıda anılan hizmete girme ile ilgili maddelerine aykırılık bulunmamaktadır."

Ancak, **1992 yılında İçişleri Bakanlığı'nın "tavır değişikliğine" giderek, mesleğe giriş için yapılan kadın başvurularını kabul etmeye başladığı ve ilk defa kadın kaymakam adayı alındığı** anlaşılmaktadır. Aynı yıl Cumhuriyet Döneminde ilk kadın valinin atandığı da görülmektedir.

2001 yılında yapılan Mülki İdare Araştırması (MİAR)'nda mülki idare amirlerinin % 65'i mesleğin öbür fakülteleri bitirenlere açılmasının yararlı olmadığı görüşünü destekledikleri anlaşılmaktadır (Emre, 2002: 85). Aynı araştırmada mesleğin kadınlara açılmasını yararlı bulan mülki idare amirlerinin % 50,7, yararlı bulmayanların ise % 45,0 olduğu tespit edilmiştir (Emre, 2002: 87).

SONUÇ

1980 sonrası dönemde Türkiye'de kamu yönetimi alanında ortaya çıkan değişim eğiliminin mülki idare mesleğine giriş süreci üzerinde de etkileri olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, mesleğe giriş aşamasının adının maiyet memurluğundan kaymakam adaylığına dönüşümü, mesleğin siyasal bilgiler ile hukuk fakülteleri dışına ve kadınlara açılmasına yönelik değişim kendini göstermektedir.

KAYNAKÇA

Çapar, S. (2011) "Kaymakam adaylığına giriş süreci üzerine bir değerlendirme", **Türk İdare Dergisi**, Aralık 2011, Sayı: 473, s. 75-94.