

Türkiye’de Bireysel Kamu Politikası Kapasitesi: Mülki İdare Amirleri Örneği

Can Umut ÇİNER*
Hasan Tolga BÖLÜKBAŞI**
Oral KARAKAYA***

Öz: Kapasite konusu, kamu yönetimi ve kamu politikası alanyazının en önemli konularından biridir. Kamu politikası kapasitesi, sistemsel, örgütsel ve bireysel düzeyde incelenebilir. Bireysel düzeydeki kamu politikası kapasitesi, karar alıcıların bilgi ve beceri kümelerine, dolayısıyla formel ya da enformel eğitim düzey ve içeriklerine dayanmaktadır. Bu bağlamda, kamu politikası kapasitesini geliştirmenin en temel yolu, sorunları çözmekle yükümlü olan kamu yöneticilerinin bilgi ve becerilerinin artırılmasından geçmektedir. Mülki idare amirlerinin kamu politikası kapasitesini saptamayı ve ölçmeyi amaçlayan bu makale, İçişleri Bakanlığı’nın izniyle yürütülen araştırma projesi kapsamında elde edilen özgün verilere dayanmaktadır. Bu kapsamda, mülki idare amirlerinin yanıtlaması için çevrimiçi bir anket hazırlanmıştır. 20.04.2022-05.05.2022 tarihleri arasında uygulanan ankete o dönemdeki mülki idare amirlerinin % 28,94’ü katılmıştır. Anketin yanı sıra yirmi dokuz mülki idare amiri ile de yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiş ve bulgular tartışılmıştır. Makale, anket ve görüşme sonuçlarının yanı sıra, mülki idare amirleri için bir tipoloji de ortaya koymuştur.

Anahtar Kelimeler: mülki idare, kamu yönetimi, tipoloji, kamu politikası kapasitesi, bireysel kapasite

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, cuciner@politics.ankara.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6852-9662>

** Doç. Dr., Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, bolukbasi@bilkent.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7465-2309

*** Mülkiye Başmüfettişi, Dr., İçişleri Bakanlığı, karakayaoral@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-0378-2146

Makale Geliş Tarihi: 26.02.2024
Makale Kabul Tarihi: 13.06.2024

Individual Public Policy Capacity in Turkey: The Case of Territorial Administrators

Abstract: Policy capacity has been one of the most important issues in the literature of public administration and public policy. Here, policy capacity has been analyzed at the systemic, organizational, and individual levels. At the individual level, policy capacity relies on the knowledge and skill sets of decision-makers, and consequently, on their acquisition of formal and informal education and training. In this context, the fundamental way to enhance public policy capacity is through increasing the knowledge and skills of public administrators responsible for solving problems. This article relies on original data obtained through the research project conducted with the permission of the Ministry of Interior. The project aims to identify and measure the individual level policy capacity of territorial administrators. The project relies on an online survey of capacity-related skills and competences of territorial administration officials. 28.94% of territorial administrators responded to the survey between April 20, 2022, and May 5, 2022. In addition to the survey, in-depth semi-structured interviews were conducted with twenty-nine territorial administration officials. The article introduces and discusses the findings of the survey and interview instruments. It concludes by proposing a typology of territorial administrators.

Keywords: Territorial administration, public administration, typology, public policy capacity, individual capacity

Giriş

Güncel kamu politikası alanyazını, devletlerin kamu politikası tasarım ve uygulama kapasitelerinin kamu politikalarının sonuçlarının belirlenmesinde kilit roller oynadığına işaret etmektedir. Kapasite sorunsalı, yakın zamandan beri kamu yönetimi ve politikası alanyazının önemli konularından biri olmuştur. Kamu politikası kapasitesi, sistemsel, örgütsel ve bireysel düzeyde incelenebilir. Bireysel düzeydeki kamu politikası kapasitesi gerek kamuda gerek özel sektörde yöneticilik yapan karar alıcıların bilgi ve beceri kümelerine, dolayısıyla formel ya da enformel (resmi ya da gayri resmi) eğitim düzey ve içeriklerine dayanır. Bu bağlamda, kamu politikası kapasitesini geliştirmek, bireysel düzeyde bilgi ve beceri artırmaktan geçer.

Dünyada giderek karmaşıklaşan çok boyutlu toplumsal sorunlar karşısında karar alıcılar, ya da daha genel bir ifadeyle kamu yöneticileri, hangi bilgi ve beceri kümelerine sahiptir? Gerçekçi ve alanyazındaki adıyla kanıt dayalı politikalar tasarlaması ve uygulaması beklenen bu kilit karar alıcılar hangi diğer bilgi ve beceri kümelerine gereksinim duymaktadır? Türkiye'nin gelecek nesil kamu yöneticileri hangi mesleki yeterliklerle donatılmalıdır?

Söz konusu sorulara yanıt arayan bu makale, araştırma örneği olarak mülki idare amirlerini seçmiştir. İçişleri Bakanlığı’ndan alınan izinle¹, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyesi, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi öğretim üyesi ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Başmüfettişinin işbirliği ile mülki idare amirlerinin yanıtlaması için çevrimiçi bir anket hazırlanmıştır. 20.04.2022-05.05.2022 tarihleri arasında uygulanan ve bireysel düzeyde mülki idare amirlerinin bireysel kamu politikası kapasitesini belirlemeyi amaçlayan ankete, 526 mülki idare amiri katılmıştır. Anketin yapıldığı dönemde Türkiye’de mülki idare amiri sayısı, 301’i merkez, 1513’ü taşra ve 3’ü yurt dışı teşkilatında olmak üzere toplam 1817’dir. Mülki idare amirlerinin % 28,94’ü ankete katılmıştır. Katılımcıların kıdemleri, mesleğe yeni başlamış kaymakam adaylarından, emekli mülki idare amirlerine kadar geniş bir yelpazeye yayılmıştır. Katılımcıların % 63,8’i 5 yıldan az, % 3,4’ü 5-10 yıl arası ve % 31,5’i 10 yıldan fazla meslek kademine sahiptir.²

Makalenin bulguları iki temel ampirik yönetime dayanmaktadır. Anket bulgularının yanı sıra bazı mülki idare amirleri ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiş, anket bulguları ve temel savlar tartışılmıştır. Buna göre üç eylemli vali ile, iki merkez valisiyle,³ yedi mülkiye başmüfettişiyle, dört İçişleri Bakanlığı merkezinde görevli mülki idare amiriyle, beş vali yardımcısıyla ve sekiz kaymakamla derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Makale, üç bölüm olarak kurgulanmıştır. Birinci bölümde, kısaca Türkiye’de mülki idarenin rolü ve bu konuda yapılmış araştırmaların önemi ele alınmıştır. İkinci bölümde, uluslararası alanyazında kamu politikası kapasitesi konusu tanıtılmış, bu konudaki alanyazın derlenmiş ve araştırmaya kuramsal olarak kaynaklık eden metinler özetlenmiştir. Üçüncü bölümde ise hem anket bulguları hem derinlemesine görüşme sonuçları tartışılmıştır. Ayrıca makalede, kamu politikası araçları temel alınarak, mülki idare amirlerinin meslek tipolojisi oluşturulmuştur. Makale, Türkiye’deki mülki idare araştırmalarına bir katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, dönüşen kamu yönetimi çerçevesinde yönetsel kültürün değişiminin izlerini taşımaktadır.

¹ İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü, 28.24.2022 tarih, E-38045132-044-26521 Sayılı Yazı.

² Ankete katılan altı kişi kıdemlerini belirtmemiştir.

³ 02.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK’nın 179. Maddesi uyarınca merkez valiliği kadroları iptal edilmiş, mevcut merkez valilerinin kadrolarının, yeni düzenleme yapıncaya kadar şahsa bağlı olarak korunması yönünde bir düzenleme yapılmıştır.

Mülki İdare Araştırmalarının Önemi

Mülki idare, Türkiye'nin yönetimini ve onun değişimini anlamanın en kritik anahtarlarından biri olarak düşünülebilir. Mülki idarenin önemi, merkezi yönetimin taşrada yürüttüğü tüm kamusal hizmet birimlerinin amiri ile denetleyicisi olmasına ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerine dayanmaktadır. Türk toplumunun devleti kutsal olarak görmesi, "devlet baba" anlayışı ve devletin kurumlarına saygısı mülki idarede somutlaşmaktadır.

Türkiye, Fransız devlet geleneğine benzeyen bir biçimde, toplumda kamu hizmetine girmenin ayrıcalıklı kabul edildiği, devlete hizmet etmenin önemli görüldüğü, hizmet sınıflarının ayrıcalıklı olduğu bir ülkedir (Bölükbaşı ve Ertugal, 2019: 358). Fransa'da valiler, Cumhuriyetin omurgası olarak tanımlanır (Schott, 2021). Napolyoncu geleneğin Peters (2008) tarafından tanımlanan temel özelliklerinden biri olan *corps administratives (fr.)*, Türk personel yönetiminde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda tanımlanan hizmet sınıflarına karşılık gelmektedir. Mülki idare hizmetleri sınıfında, tıpkı Fransız devlet geleneğinde olduğu gibi, sosyolojik olarak aidiyeti ve dayanışması kuvvetli olan bir *esprit de corps (fr.)* anlayışı söz konusudur (Eymeri-Douzans, 2000).

Mülki idare, devletin gölgesidir ve temel görünümünü yansıtmaktadır. Gücünü iki yönlü olarak devlet toplum ilişkisindeki konumundan, daha açık bir deyişle hem devletten hem vatandaştan, almaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013). Kısaca ve kabaca, vatandaşlar mülki idarede adeta devleti görmektedir. Ülke coğrafyasına yayılmış örgütlenmesinin avantajıyla, halkın kolaylıkla ulaşabileceği otoriteler oldukları için mülki idare amirleri toplumsal saygınlık düzeyi yüksek bir meslek grubu olmuştur.

Geçmişten günümüze kadar zaman zaman varlığı tartışılrsa da mülki idare amirleri hem yapısal hem konjonktürel olarak çeşitli kamu politikalarının kolaylaştırıcısı olarak kritik roller üstlenmiştir. Kurumların mevzuatında ekseriyetle mülki idare amirlerine kurul, komisyon, eylem planı hazırlama vb. türden bir eşgüdüm görevi verilmiştir. Burada amaç, kamu politikalarının tasarlanmasında ve uygulanmasında mülki idarenin gücünden yararlanmaktır. Mülki idare amirliği, devletin taşradaki kapasitesinin farkında olarak, merkezi yönetimin taşrada gerçekleştirmek istediği bir hizmeti sahip olduğu tarihsel görev ve yetkilerle onu etkili, süratli ve sürdürülebilir kılarak yürütebilecek bir unvandır. Mülki idare amirleri, reformlar karşısında idareyi topyekün görebilmenin, devletin yönetsel aygıtının ayrıntılarının farkındalığının avantajını kullanabilen, çoğunlukla çetrefilli sorunlarda eşgüdümü sağlama görevi üstlenen ve hemen her zaman değişimi çabuk özümseyen rolleri üstlenebilen bir pozisyondadır (Çiner ve Yıldızcan, 2018).

Bu bağlamda alanyazında mülki idarenin değişen durumu ve mülki idare amirliği mesleğinin konumu mülki idare temalı çeşitli çalışmalarda ele alınmıştır. Söz konusu araştırmaların en önemli özelliği, çoğunlukla kamu yönetiminde reformun tartışıldığı dönemler için veri üretmeleridir. Türkiye’de mülki idare üzerine ülke genelinde yapılmış alan araştırmaları İçişleri Bakanlığı tarafından desteklenmiş ve bunların bir tanesi hariç, hepsi Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi işbirliğiyle gerçekleştirilmiştir. 2013 yılındaki dört kitap halinde sonuçları yayınlanan araştırma ise Selçuk Üniversitesi’nden bir araştırmacı ekip tarafından yürütülmüştür.

Buna göre repertuvarda, 1957’de *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerine Bir Araştırma*, 1966’da *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, 1976’da *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar* başlıklı nitelikli mülki idare araştırmaları bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı’nın 2000 yılında kurduğu Strateji Merkezi ve aynı yıl içinde oluşturulan Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nin ortaklaşa yürüttükleri projelerin raporları *Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (2002) ve *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri* (2003) başlığı ile yine İçişleri Bakanlığı’nın Konya Selçuk Üniversitesi’nden bir grup araştırmacı ile gerçekleştirdiği ve dört rapor halinde yayınlanan *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı* serisi anılmalıdır. Bunlara ek olarak, Türk İdareciler Derneği’nin 2013 yılında mülki idare amirleri arasında düzenlediği bir anketin sonuçları önemli saptamalar içermektedir (Apan, 2015: 10). Alan araştırmalarının yanı sıra, çeşitli anket⁴ ve çalıştay sonuçlarının yayınlandığı raporlar da mevcuttur (İçişleri Bakanlığı, 2019: 25).

Söz konusu araştırmalar dışında, çoğunluğu mülki idare amirleri tarafından tamamlanmış bazı yüksek lisans ve doktora tezlerinde de bazı verilere rastlanılmaktadır.⁵ Mülki idare üzerine çözümleme ve değerlendirmeler, daha çok son yirmi yılda yoğunlaşmış, mülki idarenin parçası olduğu kamu politikalarının işlevsel dönüşümüne odaklanmıştır. Son yıllarda tamamlanan tezlerde, kriz ve afet yönetimi, sınır yönetimi uygulamaları ve kolluk yönetiminin değişimi gibi temalar öne çıkmaktadır. Bunun nedeni, Türkiye’nin 2000’li yıllardan itibaren yaşadığı köklü değişimin, aktörler arasındaki kaynak, yetki ve sorumlukların yeniden paylaşılmasına sahne olmasıdır. Bu süreçte, devleti Avrupalılaştırma, yerelleştirme, bölgeselleştirme, metropolleştirme, yeniden merkezileştirme gibi farklı

⁴ Bu kapsamda bazı raporları anmak yerinde olur: 1946 Yılı Anketi, I. İdareciler Kongresi (1947), MEHTAP Raporu (1962), II. İdareciler Kongresi (1964), İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1965), İÇ-DÜZEN Raporu (1967-1972), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971), İLMİP Raporu (1973), KAYA Raporu (1991), İçişleri Bakanlığı Eğitim Politikası Tespit Çalışması Raporu – EPAP (2009) (İçişleri Bakanlığı, 2019: 25).

⁵ Mülki idare konulu yüksek lisans ve doktora tezlerinin, kitapların, biyografilerin ve otobiyografilerin bir listesi için bkz. (Çapar vd, 2022: 13-22). Bunlardan kapasite sorunsalına odaklanan bir tez için bkz. (Akca, 2017).

kamu politikaları değiştirmiştir. Bu değişim fırtınasının ortasında da mülki idare amirleri bulunmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013; Çiner ve Yıldızcan, 2018; Çiner ve Yıldızcan, 2021).

Mülki idare amirlerinin, mevcut ve gelecekteki rollerini köklü bir şekilde belirleyen bu değişim süreci Türkiye'ye özgü boyutlar barındırdığı gibi küresel bir dönüşümün de parçasıdır. Mülki idare, 2002 yılında ortaya atılan Kamu Yönetimi Reformunda⁶ seçimlik vali tartışmalarının yapıldığı bir noktadan güçlenen bir pozisyona evrilmiştir. Bir yandan değişen ölçek politikaları ve merkezîyetçilik ile yerelleşme arasındaki konjonktürel süreç, güvenlik politikalarının baskınlığı, afet yönetimi gibi konularda eşgüdüm görevleri gibi farklı etkenlerle mülki idarenin pozisyonunu koruduğu görülmektedir. Türkiye'deki kamu yönetiminin parçalarının reforme edildiği, bir diğer ifadeyle rekompozisyon döneminde yürütülen bu araştırma, tüm bu etkilerin görülebileceği topyekün bir bakış açısı kazandırabilir (Çiner, 2017). Ayrıca, Türkiye'nin yönetim kültürü üzerine az sayıda akademik çalışma bulunduğundan (Keleş, 2007: 142) hareketle, mülki idare üzerine yapılan söz konusu bulgular alanyazına katkıda bulunacaktır.

Uluslararası Alanyazında Kamu Politikası Kapasitesi

Uluslararası alanyazın, kamu politikalarının tasarım ve uygulama süreçlerinde kamu yöneticilerinin kilit roller üstlendiğini vurgulamaktadır (Wu, Ramesh ve Howlett, 2015: 167). Alanyazın, kamu politikası çıktılarının ve sonuçlarının belirlenmesinde yöneticilerin çeşitli rollerle fark yarattığına işaret etmektedir (Beland ve Haelg, 2020). Bu roller, gerek bireysel düzeyde (örneğin kamu politikası girişimciliği), gerek bireylerden oluşan gruplar düzeyinde (söz gelimi savunuculuk koalisyonları ya da epistemik topluluklar) tanımlanmaktadır. Özellikle 2000'li yıllarda Batıda büyük bir hızla gelişen kamu politikası alanyazınında, kamu yöneticilerinin bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynak kullanımına ait rolleri vurgulanmakta (Peters, 1996) ve tüm bu özellikler kamu politikası kapasitesi olarak ele alınmaktadır (Painter ve Pierre, 2005; Gleeson, vd. 2011; Wu, Ramesh ve Howlett, 2015; Wu, Howlett ve Ramesh, 2018; Wu, Ramesh ve Howlett, 2020).

Kamu politikalarının isabetli bir biçimde üretilebilmesi için gerekli olan ve alanyazında öne çıkan bu bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynak türleri Tablo 1'de özetlenmiştir. Söz konusu alanyazında kamu politikası kapasitesi üç düzeyde incelenmektedir. Bu düzlemlerden ilki kamu politikalarının tasarlanıp uygulandığı *sistemsel* düzeydir. Makro ölçekte bir ülkeyi ya da bir hükümeti temsil eden sistemsel düzeyden kasıt, bu düzlemde rol alan birey ve kurumların

⁶ Söz konusu 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yasalaşmamıştır.

kapasitelerinin toplamıdır. Kurumsal düzeyde ise sistem içerisinde yer alan kamu politikası tasarlayan ve uygulayan çeşitli birim ve örgütlerin kapasitelerine odaklanılmaktadır. Son olarak alanyazında bireysel düzeydeki bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynaklara vurgu yapılmaktadır. Kamu politikası kapasitesinin çeşitli düzeylerde sınıflandırılmasının temel nedeni, bir düzeydeki kapasitenin diğer düzeylerdeki kapasiteden bağımsız olarak gelişebilmesinin mümkün olduğudur. Örneğin bir birimde gözlemlenen yüksek kurumsal kapasite, her yerde ve her zaman o ülkenin kamu politikası sistemi düzeyindeki kapasitesini artırmayabilir. Bu önerme, doğal olarak, bu durumun olumsuz ya da tersi için de geçerlidir.

Tablo 1: Kamu Politikası Kapasitesi Düzeyleri ve Türleri⁷

	Bireysel Düzey	Kurumsal Düzey	Sistemsel Düzey
Analitik Beceriler	Analitik Kapasite * Kamu Politikalarının İçerikleri ve Esasları * Analitik Teknikler	Kurumsal Bilgi Kapasitesi * Enformasyon ve E-Hizmetler Sistemleri * Bütçeleme Sistemleri İnsan Kaynakları Yönetim Sistemleri	Bilgi Sistemleri Kapasitesi * Bilgi Üretimi ile Kullanımı İçin Kurum ve Fırsatların Varlığı
Yönetimsel Beceriler	Yönetimsel Uzmanlık Kapasitesi * İletişim Becerileri * Liderlik * Stratejik Yönetim * Müzakere, Arabuluculuk, Çatışma Çözümü	İdari Kaynak Kapasitesi * Finansal Kaynak Yaratma * Personel Kaynakları * Kurum-İçi ve Kurumlar-Arası Eşgüdüm	Hesap Verilebilirlik ve Sorumluluk Sistem Kapasitesi * Hukukun Üstünlüğü * Saydam Yargılama Sistemi
Siyaset Okur-Yazarlık Becerileri	Siyasi Zekâ/Sezgi Kapasitesi * Çeşitli Paydaşların Gereksinim ve Pozisyonlarını Sezibilme * Güç İlişkilerini Okuyabilme ve Yönlendirebilme	Kurumsal Siyasi Kapasite * Kurum İçin Siyasi Otoritenin Desteğinin Sağlanması * Kurumlar-Arası Güven ve İletişimin Sağlanması	Ekonomi-Politik Sistem Kapasitesi * Sistemin Meşruiyeti ve Sisteme Olan Güven * Yeterli Mali Kaynakların Varlığı

Kişilik özelliklerine dayalı kalkınma kuramlarından (McClelland, 1973) insan sermayesi modellerine (Becker, 2009) kadar uzanan çok çeşitli alt

⁷ Tablo 1, Bölükbaşı (2023: 69) tarafından (Howlett ve Ramesh, 2016)’den uyarlanmıştır.

alanyazınlar, temelde bireysel düzeyde bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve bunların kaynaklarını artırmanın önemini vurgulamaktadır. Bu perspektiften bakıldığında, yönetimden insan ilişkilerinin öneminin farkedilmesinden beri farklı disiplinlere ait alanyazınların sistem ve kurum düzeylerinde kamu politikası kapasitesini artırmanın yolunun bireysel düzeydeki kamu politikası kapasitesinin artırmaktan geçeceğine işaret etmektedir.

Alanyazında bireysel düzeyde üç tür kamu politikası kapasitesi tanımlanmaktadır. Bunlardan ilki olan ‘analitik kapasite’, Tablo 1’in ilk satırında tanımlanan kamu politikası sorunlarını teşhis edebilme ve bunlarla başa çıkabilmek için uygun stratejiler geliştirme konusundaki bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynaklarla ilgilidir. Bireylerin analitik kapasiteye sahip olmaları kamu politikalarının içerikleri ve esaslarına hâkim olmalarına bağlıdır. Analitik kapasitesi yüksek bireyler kavramsal, teknik ve bilimsel bilgiye sahip olup yönetsel analitik tekniklere erişebilir ve bunları kullanabilirler. Sözgelimi kanıta dayalı kamu politikaları üretebilmeleri için bireylerin, o alandaki politikanın yapısını tanımlamaları, politikaları tasarlamaları, politikalar belirlendikten sonra uygulamaya koyabilmek için kararlar alabilmeleri, kararlaştırılan politikaları uygulama ve uygulanmış politikaların değerlendirilmesi aşamalarında bilgi veya kanıtları tanımları veya bunlara erişimleri gerekir (Howlett ve Ramesh, 2016).

Bireysel düzeyde tanımlanan ikinci kapasite türü ise Tablo 1’in ikinci satırında görülen ‘yönetsel uzmanlık kapasitesidir’. Bu kapasite türü alanyazında kamu politikası sahasını planlama, politikayı uygulayacak kadronun oluşturulması, politikanın uygulanması için belirlenen faaliyetleri bütçeleme, belirlenen bütçeyi tahsis ettirebilme ve yönetme gibi temel yönetim işlevlerini yerine getirme yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Öne çıkan bireysel yeterlilikler ve yönetim becerileri her düzeyde farklı aktörlerle iletişim becerileri, belirlenen politikayı alanında savunuculuk yapabilme, bu alanda tüm diğer aktörlere liderlik edebilme, stratejik planlama ve yönetim, ekip oluşturma ve oluşturulan ekibin eşgüdümünü sağlama, bütçeleme ve mali yönetim, karar verebilme ve problem çözüme, müzakere edebilme ve çatışmaları çözüme kavuşturabilme ve tüm bunları gerçekleştirirken etik kurallara uymak şeklinde sıralanabilir (Howlett ve Ramesh, 2016).

Bireysel düzeyde tanımlanan üçüncü kapasite, Tablo 1’in üçüncü satırında yer alan türü de ‘siyasi zekâ ve sezgi kapasitesidir’. Bu kapasiteye sahip kamu yöneticileri, farklı kamu politikalarının ne düzeyde ve kimler tarafından kabul göreceğini ve politikaların ne derecede uygulanabileceğini tutarlı, geçerli ve hızlı bir şekilde kestirebilirler. Yüksek düzeyde siyasi zekâ ve sezgi kapasitesine sahip olan yöneticiler kamu politikaları tasarlayıp uygularken kilit aktörleri belirleyebilir, onların çıkarlarını ve ideolojilerini ve tüm bu kilit aktörler arasında tezahür eden ilişkileri başarıyla sezerler. Siyasi sezgi kapasitesi yüksek

olan yöneticiler, o kamu politikası alanında önemli roller oynayan paydaşları tanır, onların gereksinimleri, çıkarları, pozisyonları, stratejileri ve kaynakları hakkında yüksek düzeyde bilgiye ve sezgiye sahiptir. Bu yöneticiler tasarlanan ve uygulanan kamu politikası alanında cereyan eden güç ilişkilerini okuyabilme ve yönlendirebilme kabiliyetlerine sahiptir (Howlett ve Ramesh, 2016).

Bu alanyazında ortaya çıktığı gibi, kamu politikalarını tasarlayan ve uygulayanların bireysel politika kapasiteleri onların analitik, yönetsel, siyasi sezgi, bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynaklarına dayanır. Bireysel düzeyde bu bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynakların toplamını oluşturan kapasitenin artırılması temelde eğitimden geçmektedir. İşte bu ilişkiyi inceleyen alanyazının henüz çok genç olduğunu vurgulamak gerekir. Ancak hem kamu politikalarına yön verecek kamu görevlilerine verilen hizmet-içi eğitimler, hem de genel anlamda kamu yönetimi ve/veya kamu politikaları alanlarında lisans ve lisansüstü programları inceleyen bilimsel alanyazında bireysel kapasitenin geliştirilmesi gerekliliği çok açık ifade edilmiştir (Pal, 2016; Bölükbaşı, 2023; Çiner, 2023).

Kamu politikası kapasitesi üzerine alanyazın gelişmekte olsa da gözleme dayalı ölçümlere dayanan çalışmaların sayısı henüz çok azdır. Alanyazında Ramesh, Howlett ve Saguin’in (2016) bireysel kamu politikası kapasitesini ölçmek için öne sürdüğü ölçüm aracı öne çıkmaktadır. Bireysel, kurumsal ve sistemsel düzeyde kamu politikası kapasitelerine odaklanan Wu, Ramesh ve Howlett’in (2015) kavramsal çerçevesine dayanan Ramesh, Howlett ve Saguin (2016), bireysel düzeyde kamu politikası kapasitesine odaklanmaktadır. Yazarlar tasarladıkları anket aracı yoluyla bireylerin analitik, yönetsel ve siyaset okur-yazarlık bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynak türlerini gözlemlemeyi amaçlamaktadır.

Son olarak, kapasite sorunsalı ile ilgili olarak kamu yönetimi bağlamında önemli bir tartışmaya daha (Ansell vd., 2021) gönderme yapmak ve dikkat çekmek gerekir. Türkçe alanyazında ise örgütsel, idari ya da devlet kapasitesi bağlamında tezler ve çalışmalara nadiren rastlanmaktadır. Makalenin girişinde de değinildiği gibi, kamu politikası kapasitesine ilişkin Türkçe alanyazında yeterli çalışma olduğu söylenemez. Bunun da önemli bir eksiklik olduğunu belirtmek yerinde olur.

Bu makalede, ülkemizdeki mülki idare amirlerinin bireysel düzeydeki kamu politikası kapasitelerini ölçebilmek için Ramesh, Howlett ve Saguin’in (2016) bireysel kamu politikası kapasitesini ölçmek için kullandığı anket aracı uyarlanmıştır. Mülki idare amirlerinin bireysel kamu politikası kapasitelerini ölçmek için uyarlanmış bu ölçüm aracı ile bir dizi araştırma sorusuna cevap vermeleri amaçlanmıştır. Bu araştırma soruları şu şekilde sıralanabilir: Kamu politikası kapasitesini konu alan alanyazından hareketle şu araştırma sorularına cevap aranmıştır. Küresel dünyada giderek karmaşıklaşan çok boyutlu toplumsal

sorunlar karşısında kilit karar alıcı olan mülki idare amirleri hangi bilgi ve beceri kümelerine sahiptir? Gerçekçi ve kanıta dayalı politikalar tasarlamak ve uygulamak durumunda olan bu kilit karar alıcılar hangi diğer bilgi ve beceri kümelerine gereksinim duymaktadır? Bu durumda, ülkemizin gelecek nesil mülki idare amirleri hangi mesleki, teknik ve diğer yeterliklerle donatılmalıdır?

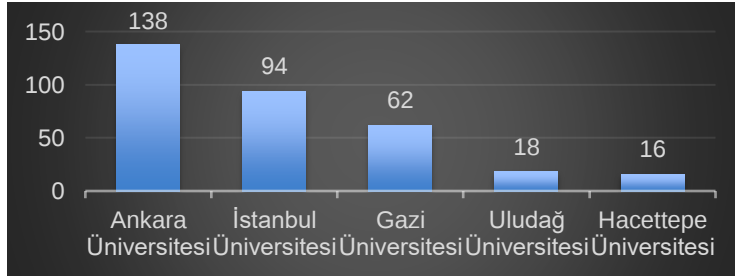
Bu araştırma sorularını cevaplandırabilmek amacıyla kullanılan anket aracı demografik profil, eğitim profili, mesleki tecrübe düzeyini ölçen bir dizi soruya ek olarak kamu politikası kapasitesi türlerine ilişkin beş soru içermektedir. Bu sorular şunlardır: Mesleğinizde aşağıdakilerden hangisini/hangilerini sıklıkla kullanırsınız?; Aşağıdaki bilgi kaynaklarından hangisini/hangilerini sıklıkla mesleki hayatınızda kullanırsınız?; Aşağıdaki yöntemlerden hangisini/hangilerini sıklıkla mesleki hayatınızda kullanırsınız?; Aşağıdaki konu/konularla ilgili eğitim programlarından hangisi sizin için en yararlı olur?; Aşağıdaki becerilerden hangisi/hangileri işinizde sizin için en önemlidir?. Bu sorulara ek olarak, ankette mülki idare amirlerinin eğitim ihtiyaçlarına ilişkin sorular da yer almaktadır.

Çalışmada tüm bu araştırma sorularından hareket ederek elde edilen nicel verilere ek olarak nitel veriler toplanıp analiz edilmiştir. Nitel veri analizine kılavuzluk eden araştırma sorusu ise şu şekildedir: Mülki idare amirlerimizin davranış kalıplarını ağırlıklarına göre sınıflandırabilir miyiz? Bu soruya cevap ararken mülki idare amirleriyle bir görüşme kılavuzu kullanılarak bir dizi derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Araştırma Bulguları: 21. Yüzyılda Yönetim Becerileri ve Mülki İdare

20.04.2022-05.05.2022 tarihleri arasında uygulanan ve bireysel düzeyde kamu politikası kapasitesini belirlemeyi amaçlayan söz konusu ankete katılan 526 mülki idare amirinin üniversiteden mezuniyet yılları 1975-2020 arasında değişmektedir. Katılımcıların mezun oldukları üniversitelere göre oransal dağılımı aşağıdaki şekildedir:

Grafik 1. Katılımcıların Mezun Oldukları Üniversiteler



Katılımcıların mezuniyetinde, Ankara Üniversitesi’nin ilk sırada yer aldığı, bunu İstanbul Üniversitesi, Gazi (Hacı Bayram Veli) Üniversitesi, Uludağ Üniversitesi ve Hacettepe Üniversitesi’nin izlediği görülmektedir. Ankete katılanların mezun olduğu diğer okullar arasında Marmara, Süleyman Demirel, Dumlupınar, Selçuk, Dokuz Eylül, Kocaeli, Yıldız Teknik, Yıldırım Beyazıt, Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), Ege, Ordu, Muğla Sıtkı Koçman, Sakarya, Çanakkale Onsekiz Mart, Eskişehir Osmangazi, Gaziantep, İstanbul Aydın, Cumhuriyet, Yeditepe, Uşak, Akdeniz, Yüzüncü Yıl, Karamanoğlu Mehmetbey, Afyon Kocatepe, Pamukkale, Kayseri Erciyes, Bolu Abant İzzet Baysal, Karadeniz Teknik, Yalova, İstanbul Arel, Anadolu, Koç, Bilecik Şeyh Edebali, Kırıkkale, Niğde, Bilkent, Recep Tayyip Erdoğan, Başkent, İstanbul Ticaret, Ondokuz Mayıs, Kahramanmaraş Sütçü İmam, Celal Bayar, Hasan Kalyoncu, Gaziantep, Yeditepe, Yüzüncü Yıl, Bartın, Atatürk, Trakya, İnönü, Girne Amerikan, İstanbul Medeniyet, Çukurova ve Gaziosmanpaşa Üniversiteleri bulunmaktadır. Mülki idare sınıfındakiler açısından, mezun olunan üniversitelerin çeşitliliği şaşırtıcıdır. Açıkça görüldüğü gibi, mülki idarede taşra üniversitelerinin ağırlığı artmaya başlamıştır. Bu noktada sorgulanması gereken, özellikle taşra üniversitelerindeki kamu yönetimi biliminin eğitimi ve öğretimidir (Bkz. Çiner, 2023).

Ankette, mülki idare amirlerine ilk olarak meslek yaşamlarında sıklıkla kullandıkları kamu politikası araçları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 2: Mesleğinizde Aşağıdakilerden Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Kullanırsınız?

Seçenekler	Oran (%)	Sayı	Kıdem (4 Yıl) ⁸	Kıdem (4+Yıl)
Politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere etmek	66,16	348	171	177
Programların uygulanmasını yönetmek	58,56	308	146	162
Kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmak	53,04	279	137	142
Kamu politikası süreçlerini, çıktılarını ve sonuçlarını değerlendirmek	51,52	271	138	133
Kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak	50,95	268	125	145
Politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurmak	50,76	267	129	138

⁸ Mülki idarede ilk dört yıllık görev süresi, üç yıllık adaylık dönemini ve bir yıllık ilk asli memurluk dönemlerini kapsar. Kaymakam Adayları Yönetmeliği gereğince staj süresi üç yıldır. Ancak staj sonrasındaki bir yıl da söz konusu mesleki öğrenme döneminin bir parçası olarak değerlendirilmiştir. Kısaca toplam dört yıllık kıdem, meslekte çıraklık dönemi olarak adlandırılabilir.

Kamu politikası alternatiflerini belirlemek ve değerlendirmek	38,40	202	113	85
Yöneticilere ve karar alıcılara bilgi notu hazırlamak	35,93	189	89	100
Toplam Yanıt		526		

Tablo 2'deki veriler değerlendirildiğinde, mülki idare amirlerinin görevlerini yürütürken en çok politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakerede bulundukları, ardından da ağırlık sırasına göre programların uygulanmasını yönettikleri, kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yaptıkları, kamu politikası süreçlerini, çıktılarını ve sonuçlarını değerlendirdikleri, kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi topladıkları, politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurdıkları; ağırlığı düşük olmakla birlikte kamu politikası alternatiflerini belirleyip değerlendirdikleri ve yöneticilere, karar alıcılara bilgi notu hazırladıkları incelenmiştir.

Politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere edilmesi, demokratik yönetim anlayışının ürünü olarak görülmektedir. Mülki idare amirlerinin yönetici ve karar alıcılara bilgi notu hazırlama oranı %35,93 olarak ortaya çıkmıştır. Bu sonuç, mülki idare amirlerinin genelde bilgi notu hazırlayan değil, kendisine bilgi notu hazırlanan konumundan kaynaklanmaktadır.

Tablo 2'deki veriler, meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk dört yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin, daha kıdemli olanlara göre programların uygulamasını yönetme yeteneklerini daha az kullandıkları, kamu politikası alternatiflerini belirleme ve değerlendirme konusunda ise kıdemlilere göre daha aktif oldukları görülmektedir. Bu verilerden, kıdemli mülki idare amirlerinin programların uygulamasına, yani yönetim pratiğine, kıdemsiz olanların ise kamu politikası alternatiflerini belirlemeye ve bunları değerlendirmeye önem verdikleri anlaşılmaktadır. Bu sonuç, mülki idare amirlerinin meslekte kıdemleri arttıkça kamu politikası belirleme sürecine etkilerinin olmadığını fark etmeleri, deneyimlemeleri ya da bu yönde düşünce geliştirmelerine bağlanabilir.

Mülki idare amirlerine ikinci olarak meslek yaşamlarında sıklıkla başvurdıkları bilgi kaynağı sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 3: Aşağıdaki Bilgi Kaynaklarından Hangisini/Hangilerini Sıklıkla Mesleki Hayatınızda Kullanırsınız?

Seçenekler	Oran (%)	Sayı	Kıdem (4 Yıl)	Kıdem (4+Yıl)
Kişisel deneyim ve mesleki birikim	86,67	455	206	249
Uzman görüşleri (Örn: akademisyenler, düşünce kuruluşları uzmanları ve yönetim danışmanları)	57,14	300	124	176

Politikalar ve programların değerlendirilmesi (Örn: gerçekleştirme verileri, etki analizleri)	51,43	270	135	135
İşlemsel ve izleme verileri (Örn: harcamaların izlenmesi)	46,67	245	107	138
Sosyal medya	45,33	238	124	114
Sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgiler (Örn: sanayi ve ticaret odaları raporları)	32,57	171	70	101
Anketler ve istatistik veriler	30,67	161	76	87
Geleneksel medya	24,38	128	53	75
Politika belgeleri	18,48	97	42	55
Toplam Yanıt		525		

Tablo 3’deki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, mülki idare amirlerinin görevlerini yürütürken kullandıkları bilgi kaynakları arasında ilk sırayı kişisel deneyim ve mesleki birikimin aldığı, ardından sırasıyla, uzman görüşleri, politikalar ve programların değerlendirilmesi, işlemsel ve izleme verileri ve sosyal medyanın aldığı, en az yararlanılan bilgi kaynaklarının ise sırasıyla politika belgeleri, geleneksel medya, anketler ve istatistik veriler, sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgiler olduğu anlaşılmaktadır. Kişisel deneyim ve mesleki birikimin % 86,67’lik bir oranla en önemli bilgi kaynağı olarak görülmesi, mülki idare amirliğinin bir “tecrübe” mesleği olduğunu doğrulamaktadır. Nitekim, mülki idare amirlerinin meslekte yükselmeleri de bu nedenle ağırlıklı olarak “kıdem” şartına bağlanmıştır. Ayrıca, geleneksel medyanın da diğer tüm toplum kesimlerinde olduğu gibi mülki idare amirleri bakımından da yerini sosyal medyaya bırakmakta olduğu görülmektedir.

Tablo 3’deki veriler meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk dört yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin kullandıkları bilgi kaynağı bakımından, daha kıdemli olanlara göre sosyal medyaya daha çok başvurdukları, kıdemlilerin ise bilgi kaynağı olarak kişisel deneyim ve mesleki birikime, uzman görüşlerine, işlemsel ve izleme verilerine, sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgilere, anketlere ve istatistik verilere, geleneksel medyaya ve politika belgelerine başvurdukları anlaşılmaktadır. Kıdemli mülki idare amirlerinin görevlerini yerine getirirken daha rasyonel tercihler yapabilmek için kıdemsizlere göre daha çok bilgi kaynağından yararlandıkları görülmekte; kıdemsizlerin ise daha çok duygularına ve enerjilerine güvendikleri tahmin edilmektedir.

Mülki idare amirlerine üçüncü olarak meslek yaşamlarında sıklıkla başvurdukları yöntemler sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 4: Aşağıdaki Yöntemlerden Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Mesleki Hayatınızda Kullanırsınız?

Seçenekler	Oran (%)	Sayı	Kıdem (4 Yıl)	Kıdem (4+ Yıl)
Uzman görüşüne başvurmak	80,73	423	186	239
İktisadi analize (Örn: Fayda-maliyet analizi) başvurmak	48,28	253	122	131
Konu ile ilgili ulusal bilimsel araştırmalara başvurmak	47,90	251	97	154
İstatistiki analize başvurmak	40,84	214	103	111
Senaryo analizi, planlama, risk analizi yöntemlerine başvurmak	37,98	199	101	98
Etki değerlendirmesi analizine başvurmak	35,88	188	97	91
Sosyal medya ve medya analizine başvurmak	32,25	169	88	81
Konu ile ilgili uluslararası (yabancı dilde) bilimsel araştırmalara başvurmak	19,85	104	47	57
Modelleme tekniklerine başvurmak	17,94	94	43	51
Anket tasarlamak ve uygulamak	7,82	41	24	17
Toplam Yanıt		524		

Tablo 4’deki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, mülki idare amirlerinin görevlerini yürütürken kullandıkları yöntemler arasında ilk sırayı uzman görüşleri almaktadır. Bunu sırasıyla, iktisadi analiz, konuyla ilgili ulusal bilimsel araştırmalar ve istatistiki analiz izlemektedir. Meslekte en az kullanılan yöntemler ise anket tasarlama ve uygulama, modelleme teknikleri, konuyla ilgili uluslararası bilimsel araştırmalar, sosyal medya ve medya analizi, etki değerlendirmesi analizi ve senaryo analizi, planlama, risk analizi yöntemleridir. Mülki idare amirlerinin % 80,73 oranında uzman görüşünden yararlanmayı mesleki bir yöntem olarak kullandıkları, iktisadi analize, bilimsel araştırmalara ve istatistiki analize başvurdukları, bunun dışında diğer yöntemlere pek sıklıkla başvurmadıkları görülmektedir. İl İdaresi Kanunu’na göre, il ve ilçelerde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının başında bulunan amirler, teknik bir ifadeyle idare şube başkanları kendi görev alanlarına giren konuların uzmanlarından oluşmakta, mülki idare amirleri de sıklıkla birim amirleriyle istişare halinde yönetim görevlerini yerine getirmektedirler. Bazı mülki idare amirleriyle yapılan mülakatların sonucunda, mülki idare amirlerinin kurum amirlerinin fikirlerini “uzman görüşü” olarak değerlendikleri anlaşılmaktadır.

Tablo 4’deki veriler meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk dört yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin kullandıkları yöntem bakımından, daha kıdemli olanlara göre daha çok senaryo analizi, planlama, risk analizi, etki değerlendirmesi, sosyal medya ve medya analizi, anket yöntemlerine başvurdukları anlaşılmaktadır. Kıdemli mülki idare amirlerinin görevlerini yerine

getirirken kıdemsizlere göre daha çok uzman görüşüne, iktisadi analize, konuyla ilgili ulusal bilimsel araştırmalara, istatistiki analize, konuyla ilgili uluslararası (yabancı dilde) bilimsel araştırmalara ve modelleme tekniklerine başvurdukları; ulusal düzeyde yapılmış bilimsel araştırmalarla uzman görüşüne başvuru konusunda kıdemlilerin daha istekli oldukları anlaşılmaktadır.

Mülki idare amirlerine dördüncü olarak meslek yaşamlarında yararlı olabilecek eğitim programları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 5: Aşağıdaki Konu/Konularla İlgili Eğitim Programlarından Hangisi Sizin İçin En Yararlı Olur?

Seçenekler	Oran (%)	Say 1	Kıdem (4 Yıl)	Kıdem (4+ Yıl)
Liderlik (personel yönetimi)	65,13	340	168	172
Yönetim kültürünü anlama ve şekillendirme	53,83	281	137	144
Kurum dışı aktörlerle iletişim ağı (network) kurma	52,87	276	138	138
Yabancı dil becerisi	47,13	246	138	108
Kanıtı dayalı kamu politikası yapma yöntemleri	43,87	229	97	132
Politika analizi için gerekli veri ile bilgiyi tanımlama yöntemleri	40,42	211	97	116
Geçerli ve tutarlı nitel veri toplama yöntemleri	33,52	175	85	90
Finansal ve diğer kaynakların yönetimi	31,80	166	79	87
İstatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri	27,78	145	61	84
Nicel veri analizi yöntemleri	17,24	90	45	45
Anket hazırlama ve yürütme yöntemleri	11,69	61	37	24
Toplam Yanıt		522		

Tablo 5’deki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, mülki idare amirleri liderlik, yönetim kültürü ve kurum dışı aktörlerle iletişim alanındaki eğitimleri kendileri için yararlı bulmaktadırlar. Bunları sırasıyla, yabancı dil, kanıtı dayalı politika yapma yöntemleri, politika analizi için gerekli veri ile bilgiyi tanımlama yöntemleri eğitimleri izlemektedir. Meslekte en az eğitim ihtiyacı bulunan alanlar ise sırasıyla anket hazırlama ve yürütme yöntemleri, nicel veri analizi yöntemleri, istatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri, finansal ve diğer kaynakların yönetimi, geçerli ve tutarlı nicel veri toplama yöntemleri olarak sıralanmıştır.

Tablo 5’deki veriler meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk dört yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin, kıdemlilere göre kendileri için daha yararlı gördükleri eğitim alanlarının yabancı dil ve anket

hazırlama ve yürütme yöntemleri olduğu görülmektedir. Dört yıl ve üzeri kıdeme sahip mülki idare amirleri ise kıdemsizlere göre kanıta dayalı kamu politikası yapma yöntemleri, politika analizi için gerekli veri ve bilgiyi tanımlama yöntemleri, geçerli ve tutarlı nicel veri toplama yöntemleri, finansal ve diğer kaynakların yönetimi, istatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri alanında eğitimin kendilerine yararlı olacağını düşünmektedirler. Kurum dışı aktörlerle iletişim ağı kurma ve nicel veri analizi yöntemleri alanındaki eğitim gereksinimi kıdemlilerde ve kıdemsizlerde eşit sayıda çıkmaktadır. Eğitim ihtiyacı, kişisel kapasitedeki eksikliğin giderilmesi şeklinde yorumlanabileceği gibi kendini geliştirme çabası olarak da değerlendirilebilir. Bu durumda kıdemli mülki idare amirlerinin meslek içi eğitime daha çok önem verdiği, kıdemsizlerin ise yabancı dil alanında kişisel gelişimi hedefledikleri anlaşılmaktadır.

Mülki idare amirlerine son olarak meslek yaşamlarında önemsedikleri temel beceriler sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 6: Aşağıdakilerden Hangisi/Hangileri İşinizde Sizin İçin En Önemlidir?

Seçenekler	Oran (%)	Sayı	Kıdem (4 Yıl)	Kıdem (4+ Yıl)
Yönetsel (menajeryal) beceriler ve yöntemler (liderlik, amaca ulaşmak için kaynakları verimli kullanabilmek)	83,11	433	203	230
Analitik beceriler ve yöntemler (politika ile ilgili bilgiye erişebilmek ve bilgiyi kullanabilmek vb.)	60,27	314	137	178
Siyasal beceriler ve yöntemler (kamu politikaları için meşruiyet ve kamuoyu desteği yaratabilmek)	54,70	285	153	132
Toplam Yanıt		521		

Tablo 6'daki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, mülki idare amirleri öncelikle yönetsel, ardından analitik ve son olarak da siyasal beceri ve yöntemlere önem vermektedirler.

Tablo 6'daki veriler meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk 4 yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin, siyasal beceri ve yöntemlere yönelimi fazlayken, kıdemli mülki idare amirleri yönetsel beceri ve yöntemlere önem vermektedir. Analitik beceriler ve yöntemler mülki idare amirleri tarafından işin önemli bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Bu beceriler, 4 yıl ve üzeri deneyime sahip olanlar arasında daha fazla öneme sahip görünmektedir.

Yönetmel-Sanalitik-Siyasal Becerilere İlişkin Yanıtların Değerlendirilmesi

Yönetmel becerilere önem veren 308 kişiden “programların uygulanmasını yönetmek” becerisi ve yöntemlerine değer veren kişi sayısı 269’dur. Yönetmel beceriyi önemseyenler, programların uygulanmasının yönetilmesine ağırlık vermektedir. Yönetmel becerilere önem verenler arasında “uzman görüşüne başvurmak” ve “kişisel deneyim ve mesleki birikim” becerilerine değer veren kişilerin sayısı 313’tür. Bu kişiler, uzman görüşlerine başvurmayı ve kişisel deneyimi ve mesleki birikimleri kullanmayı yönetim becerilerini açısından önemli etmenler olarak görmektedir. “Uzman görüşüne başvurmak” becerisini önemli bulan kişiler arasında, “kişisel deneyim ve mesleki birikim” becerisine değer verenlerin sayısı 70’tir. Bu da uzman görüşlerine başvuran kişilerin aynı zamanda kişisel deneyim ve mesleki birikime de önem verdiklerini göstermektedir. Yönetmel becerilerine önem verenler arasında en çok uzman görüşüne başvurulduğu, en az etki değerlendirmesi yapıldığı anlaşılmaktadır.

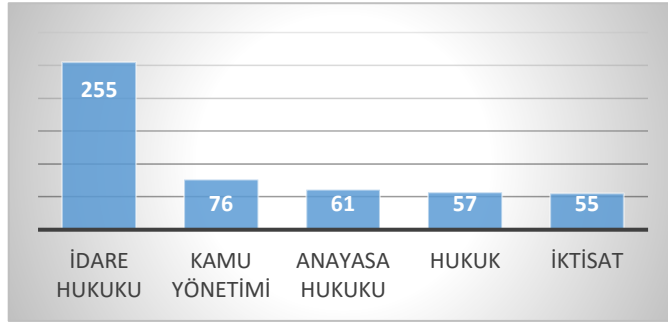
Analitik becerilerine önem verenler arasında en çok kanıta dayalı kamu politikası yapma yöntemine başvurulmaktadır. Analitik becerilere değer veren 268 kişiden 191’i “kamu yönetime ilişkin bilgi ve veri toplamayı” önemli bir etmen olarak değerlendirdiğini belirtmiştir. Bu, analitik becerilere değer veren kişilerin çoğunluğunun aynı zamanda bilgi ve veri toplamasına da önem verdiğini göstermektedir. Analitik becerilere önem veren mülki idare amirleri arasında anket kullananların sayısının etki analizine başvuran sayısından daha fazla olduğu görülmektedir.

Siyasal becerilere önem veren 155 kişiden 117’si “politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere etmek” ve “politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurmak” yöntemlerine başvurduklarını belirtmiştir. Bu, kamu politikalarının meşruiyetini ve kamuoyu desteğini artırmak için siyasal becerilerin önemli olduğunu göstermektedir. Ayrıca siyasal becerilere önem verenler en çok sosyal medyadan yararlanmaktadır.

Eğitim İhtiyacı Analizi

Bu kısımda öncelikle mülki idare amirlerinin meslek yaşamında yararlandıkları lisans derslerine, ardından da eksikliğini hissettikleri ders ya da programlara ilişkin anket sonuçları değerlendirilecektir. Mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında yararlandıkları lisans derslerine ilişkin olarak ankette verdikleri yanıtlarda çok sayıda dersin yer aldığı görülmektedir. Yanıtların değerlendirilmesi sonucunda en fazla yararlanılan beş ders grubu aşağıdaki grafikte gösterilmiştir:

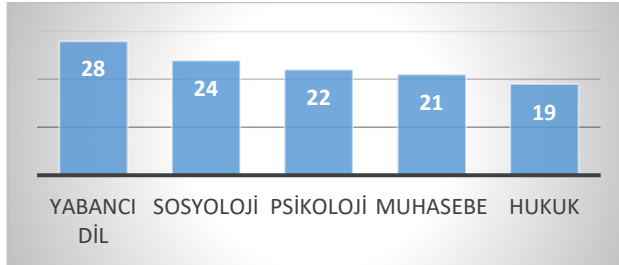
Grafik 2. En Fazla Yararlanılan Lisans Dersleri



Mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında en çok yararlandıkları dersin idare hukuku olduğu, bunu sırasıyla kamu yönetimi, anayasa hukuku, hukuk ve iktisat derslerinin izlediği görülmektedir. Bunların yanında, uygarlık tarihi, sosyal psikoloji, sosyoloji, kalkınma iktisadı, siyaset bilimi, örgütsel davranış ve istatistik gibi derslerin de bazı mülki idare amirlerince meslek hayatlarında kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında eksikliğini hissettikleri lisans dersleri ya da programları şu şekildedir:

Grafik 3. Eksikliği Hissedilen Lisans Dersleri



Mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında en çok eksikliğini hissettikleri dersin yabancı dil dersi olduğu, bunu sırasıyla sosyoloji, psikoloji, muhasebe ve hukuk derslerinin izlediği görülmektedir. Bunların yanında, istatistik, siyaset bilimi, tarım ekonomisi, bilişim teknolojileri, tarih, oyun teorisi, iletişim, medya okur-yazarlığı, mühendislik, veri hazırlama ve toplama, analitik beceriler, kodlama ve yazılım, antropoloji, şehircilik, çevre ve yerel yönetimler gibi derslerin de bazı mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında eksiklik hissettikleri konular arasında olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu politikası veya kamu politikası süreci/analizi dersinin eksikliğini hissettiğini belirten sadece iki kişidir. Her üniversitede kamu politikası derslerinin olmaması, derslerin olduğu üniversitelerde bu derslerin göreceli olarak müfredata geç girmesi bu sayının az olmasının etmenlerinden biri olarak değerlendirilebilir. Sonuçta bu noktadan, kamu politikası derslerine ilişkin kayda değer bir değerlendirmeye ulaşmak mümkün değildir.

Mülki İdare Amirleri Tipolojisi

Anketten ve yapılan görüşmelerden mülki idare amirlerinin yönetsel süreçlerde yararlandıkları kamu politikası araçlarına ilişkin çeşitli sonuçlara ulaşılmıştır. Ayrıca ankete katılanların yararlandıkları kamu politikası araçları esas alınarak meslek tipolojisi oluşturulması hedeflenmiştir. Bu amaçla değişik kademelerde görev yapan yirmi dokuz mülki idare amiriyle derinlemesine görüşme yapılarak iki ideal tip soyutlaması yapılmıştır.⁹

İlki, *mevzuatçılar/kuralcılar* olarak adlandırılmıştır. Yönetsel süreçlerin tamamında normlara uyan, kriz ve sorun alanlarında başvurduğu ilk kaynak yasalar olan bu grubun kamu politikası araçlarından hangilerini daha çok tercih ettiklerini belirlemek için çalışmada yer alan anket tespit edilen on kişiye uygulanmıştır. Benzer şekilde ikinci tip *pragmatistler/esnekler* olarak tespit edilmiştir. Pragmatistler, mevzuata uyma konusunda esnek davranan, yönetim sorunlarının çözümünü kendi yetenek ve deneyimlerinde arayan grubu oluşturmaktadır. Pragmatist olarak belirlenen on kişiye de aynı anket uygulanmıştır. Gruplarda kaymakam, vali yardımcısı, mülkiye başmüfettişi, merkezde görevli şahsa bağlı kadroda çalışan vali gibi değişik kademelerde görevli mülki idare amirleri bulunmaktadır.

Ankette, mülki idare amirlerine ilk olarak meslek yaşamlarında sıklıkla kullandıkları kamu politikası aracı sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 7: Mesleğinizde Aşağıdakilerden Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Kullanırsınız?

	Mevzuatçılar	Pragmatistler
Kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak	9	3
Kamu politikası alternatiflerini belirlemek ve değerlendirmek	1	1
Kamu politikası süreçlerini, çıktılarını ve sonuçlarını değerlendirmek	6	6

⁹ İdeal tipi oluşturan mülki idare amirlerinin belirlenmesinde mülki idare amirlerinin meslek içindeki değerlendirmelerden yararlanılmıştır.

Kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmak	2	8
Programların uygulanmasını yönetmek	4	4
Yöneticilere ve karar alıcılara bilgi notu hazırlamak	4	4
Politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere etmek	3	7
Politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurmak	2	5

İlk olarak anket uygulanan pragmatist ve kuralcı mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında sıklıkla neyi kullandıkları sorulmuş, kamu politikası alternatiflerini belirleme ve değerlendirme, kamu politikası süreçlerini, çıktılarını ve sonuçlarını değerlendirme, programların uygulanmasını yönetme, yöneticilere ve karar alıcılara bilgi notu hazırlama konusunda benzer yanıtları verdikleri, mevzuatçıların kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplama konusunda duyarlılıklarının pragmatistlere göre yüksek olduğu; pragmatistlerin de mevzuatçılarla karşılaştırıldığında kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapma, politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere etme ve politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurma konusunda duyarlı oldukları görülmektedir. Pragmatistler, mevzuatçılara göre daha politik bir duruş sergilemektedirler.

Ankette, mülki idare amirlerine ikinci olarak bilgi kaynaklarından hangisini mesleki hayatlarında kullandıkları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 8: Aşağıdaki Bilgi Kaynaklarından Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Mesleki Hayatınızda Kullanırsınız?

	Mevzuatçılar	Pragmatistler
Anketler ve istatistiki veriler	3	3
İşlemsel ve izleme verileri (Örn: harcamaların izlenmesi)	4	2
Politikalar ve programların değerlendirilmesi (Örn: gerçekleştirme verileri, etki analizleri)	7	3
Uzman görüşleri (Örn: akademisyenler, düşünce kuruluşları uzmanları ve yönetim danışmanları)	4	4
Politika belgeleri	2	3
Kişisel deneyim ve mesleki birikim	8	10
Sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgiler (Örn: sanayi ve ticaret odaları raporları)	3	6
Sosyal medya	5	3
Geleneksel medya	3	2

Pragmatist ve kuralcı mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında anketler ve istatistiki veri kullanımı ve uzman görüşlerinden (Ör: akademisyenler, düşünce kuruluşları uzmanları ve yönetim danışmanları) yararlanma bakımından benzer davranışlar sergiledikleri, mevzuatçıların işlemsel ve izleme verilerine, politikaların ve programların değerlendirilmesine, sosyal ve geleneksel medyaya daha çok önem verdikleri, pragmatistlerin politika belgelerine, kişisel deneyim ve mesleki birikime ve sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgilere başvurdukları görülmektedir. Pragmatistlerin sivil toplum örgütlerinin sağladığı bilgilere, mevzuatçıların da politika ve programların değerlendirilmesine önem vermeleri, pragmatistlerin kamu yönetimindeki küresel ya da güncel değişimleri daha çok göz önünde bulundurduğu anlamına gelmektedir.

Ankette, mülki idare amirlerine üçüncü olarak yöntemlerden hangisini mesleki hayatlarında kullandıkları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 9: Aşağıdaki Yöntemlerden Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Mesleki Hayatınızda Kullanırsınız?

	Mevzuatçılar	Pragmatistler
Uzman görüşüne başvurmak	8	8
İstatistiki analize başvurmak	5	5
Modelleme tekniklerine başvurmak	1	2
Sosyal medya ve medya analizine başvurmak	3	2
Senaryo analizi, planlama, risk analizi yöntemlerine başvurmak	1	2
İktisadi analize (Örn: Fayda-maliyet analizi) başvurmak	2	2
Etki değerlendirmesi analizine başvurmak	3	3
Anket tasarlamak ve uygulamak	0	0
Konu ile ilgili ulusal bilimsel araştırmalara başvurmak	3	3
Konu ile ilgili uluslararası (yabancı dilde) bilimsel araştırmalara başvurmak	2	2

Kuralcıların ve pragmatistlerin kullandıkları yöntemler bakımından benzer davranışlar sergiledikleri, her iki grubun da uzman görüşüne ve istatistiki analize önem verdikleri, anket tasarlama ya da uygulamayı yöntem olarak hiç kullanmadıkları, modelleme teknikleriyle senaryo analizi, planlama, risk analizi yöntemlerine çok az başvurdukları görülmektedir.

Ankette, mülki idare amirlerine dördüncü olarak kendileri için yararlı olacak eğitim programları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 10: Aşağıdaki Konu/Konularla İlgili Eğitim Programlarından Hangisi Sizin İçin En Yararlı Olur?

Eğitim programı ihtiyacı	Mevzuatçılar	Pragmatistler
Politika analizi için gerekli veri ile bilgiyi tanımlama yöntemleri	6	4
Yabancı dil becerisi	3	5
Anket hazırlama ve yürütme yöntemleri	1	1
Geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri	8	3
Kanıta dayalı kamu politikası yapma yöntemleri	3	3
İstatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri	5	2
Nicel veri analizi yöntemleri	3	4
Finansal ve diğer kaynakların yönetimi	3	3
Liderlik (personel yönetimi)	4	7
Yönetim kültürünü anlama ve şekillendirme	4	6
Kurum dışı aktörlerle iletişim ağı (network) kurma	5	6

Mevzuatçılar politika analizi için gerekli veri ile bilgiyi tanımlama yöntemleri, geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri, istatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri konularında eğitim ihtiyacı belirtirken, pragmatistler yabancı dil becerisi, liderlik, yönetim kültürünü anlama ve şekillendirme alanlarında eğitim ihtiyacı belirtmektedir. Pragmatistlerin liderlik eğitimi talep etmeleri, kurum içinde ya da meslektaşları arasında ön plana çıkma arzularının bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Ankette, mülki idare amirlerine son olarak kendileri için yararlı olacak becerilerin niteliği sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

Tablo 11: Aşağıdakilerden Hangisi/Hangileri İşinizde Sizin İçin En Önemlidir?

	Mevzuatçılar	Pragmatistler
Analitik beceriler ve yöntemler (politika ile ilgili bilgiye erişebilmek ve bilgiyi kullanabilmek vb.)	7	5
Yönetimsel (menajeryal) beceriler ve yöntemler (liderlik, amaca ulaşmak için kaynakları verimli kullanabilmek)	7	8
Siyasal beceriler ve yöntemler (kamu politikaları için meşruiyet ve kamuoyu desteği yaratabilmek)	5	4

Kuralcılardan beşi siyasal becerilere önem verirken pragmatistlerden dördünün bu becerileri önemsemesinin, kuralcıların daha çok yönetsel becerilere ağırlık vermesinin, kuralcıların pragmatistlere göre daha fazla analitik becerilere yönelmesinin yorumlanması gerekmektedir. Pragmatistlerin daha çok siyasal becerilere önem vermesi beklenirken, bu konuda hem kuralcılarının gerisinde kalmalarından hem de bunlarla aralarında anlamlı bir farkın bulunmamasından, tersine yönetsel becerilere yönelmelerinden, bu tipolojideki pragmatizmin kariyer beklentisi ya da meslekte siyasallaşmadan değil, yönetim pratiğinden, mevzuatın kısıtlamalarına bağlı kalmaksızın hızlı hizmet üretme kaygısından kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Bu durumda, “pragmatist” olarak tanımlanan özelliğin içinde barındırdığı negatif anlamın ortaya çıkan tipoloji için geçerli olmadığı, daha çok “esneklik” olarak nitelenebilecek bir özelliğin öne çıktığı değerlendirilmesi yapılabilecektir.

Ankette yer alan üç soruya verilen yanıtlardan, kuralcı ve pragmatist mülki idare amirlerinin mesleki karakterlerini oluşturmak mümkündür. İlk olarak “mesleğinizde en çok hangisini kullanırsınız?” sorusuna tipoloji anketine katılan mülki idare amirlerinden pragmatistlerin sekizi “kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmak”, kuralcılardan dokuzu “kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak” cevabını vermiştir. Kuralcılardan “kamu politikası görevlerinde öncelik yapmak” cevabını veren iki ve pragmatistlerden “kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak” yanıtını veren üç kişi bulunmaktadır. Katılımcılara meslek yaşamlarında daha çok kullandıkları bilgi kaynaklarına ilişkin olarak sorulan soruya verilen yanıtlarda kişisel deneyim ve mesleki birikimin her iki tipoloji için de önemli olduğu anlaşılmaktadır. Bilgi kaynağı bakımından meslek yaşamlarında ikinci önemsenen konuya “politikalar ve programların değerlendirilmesi” ve “sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgiler” olmuştur. Kuralcılardan yedisi bilgi kaynağı olarak “politikalar ve programların değerlendirilmesini” kullanırken, pragmatistlerden altısı sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgilere başvurmaktadır. Kuralcılardan üçü sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgileri, pragmatistlerden üçü, politikalar ve programların değerlendirilmesini önemsemektedir. Kendileri için yararlı olacak eğitim programları sorulduğunda kuralcılarının sekizinin geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemlerini, pragmatistlerin yedisinin de liderlik programlarını tercih ettikleri, kuralcılardan dördünün liderlik, pragmatistlerden de üçünün de geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri eğitimi talep ettiği görülmektedir.

Sonuç olarak, mülki idare amirlerinden meslek yaşamlarında kullandıkları kamu politikası aracı olarak “kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmak”, başvurdukları bilgi kaynağı olarak “sivil toplum örgütlerince sağlanan bilgiler” ve eğitim ihtiyacı hissettikleri alan olarak da “liderlik” seçeneklerini işaretleyen kişiler pragmatist; mülki idare amirlerinden meslek yaşamlarında kullandıkları kamu politikası aracı olarak “kamu

yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak”, başvurdıkları bilgi kaynağı olarak “politikalar ve programların değerlendirilmesi” ve eğitim ihtiyacı hissettikleri alan olarak da “geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri” seçeneklerini işaretleyen kişiler kuralcı tipolojisine dahil edilmiştir. Tipolojinin ölçütleri ankete katılan 526 mülki idare amirine uygulandığında; 81’i kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmayı, sivil toplum örgütlerinden gelen bilgilerden yararlanmayı ve liderlik alanında eğitim ihtiyacını; 74’ü de kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamayı, politika ve programların değerlendirilmesini ve geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri hakkında eğitim ihtiyacını tercih etmiştir. Bu durumda, ankete katılanlardan 81’i pragmatist karakteristikleri, 74’ü kuralcı özelliklerini göstermiştir. Katılımcıların % 15,39’u pragmatist, % 14,06’sı kuralcı niteliğe sahip görünmekte, geriye kalan % 70,55’lik çoğunluk her iki karakteristik özelliklerini de bünyesinde barındıran karma bir grubu oluşturmaktadır.

Çalışma, her ne kadar temel olarak bir mülki idare amirliği tipolojisi oluşturma amaçlı olarak gerçekleştirilmiş olmasa da, söz konusu meslek grubunun yararlandığı kamu politikası araç ve yöntemleri üzerinden mülki idare amirlerinin iki ana karakteristikte gruplandırılmalarına imkân sağlamıştır. Ankete katılan mülki idare amirlerinin çok önemli bir bölümü olan ortalama % 70’lik bir çoğunluğun bazen günün gereklerine göre esnek, bazen de kuralcı davranmak durumunda olmaları, aslında kamu yönetiminde özellikle de onun en önemli parçası olan mülki idarede aranan dengeyi ifade etmektedir. Pragmatist ya da kuralcı olarak tespit edilen grubun oransal olarak birbirine yakın olması da aynı bir denge göstergesidir.

Sonuç

Bu makale, Türkiye’de mülki idare amirlerinin bireysel kamu politikası kapasitesini ortaya koymayı amaçlamıştır. Mülki idare amirlerinin neredeyse üçte biri, “21. Yüzyıl Yönetim Becerileri ve Mülki İdare” başlıklı çevrimiçi ankete katılmış; ayrıca yirmi dokuz mülki idare amiriyle yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada kamu politikası kapasitesini konu alan alanyazından hareketle bir dizi araştırma sorusuna cevap aranmıştır. Giderek karmaşılaşan çok boyutlu toplumsal sorunlar karşısında kilit karar alıcı olan mülki idare amirleri hangi bilgi ve beceri kümelerine sahiptir? Gerçekçi ve kanıta dayalı politikalar tasarlamak ve uygulamak durumunda olan bu kilit karar alıcılar hangi diğer bilgi ve beceri kümelerine gereksinim duymaktadır? Bu durumda, ülkemizin gelecek nesil mülki idare amirleri hangi mesleki, teknik ve diğer yeterliklerle donatılmalıdır? Tüm bu araştırma sorularından hareket ederek, mülki idare amirlerinin davranış kalıplarını ağırlıklarına göre nasıl sınıflandırabiliriz?

Makalede üç ana sonuca ulaşılmıştır: İlk olarak mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında en çok politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakerede bulundukları; görevlerini yürütürken kullandıkları bilgi kaynakları arasında ilk sırayı kişisel deneyim ve mesleki birikimin aldığı; görevlerini yürütürken kullandıkları yöntemler arasında ilk sırayı uzman görüşlerinin aldığı; en önem verdikleri becerilerin de yönetsel nitelik taşıdığı görülmektedir. Mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında çok seyrek olarak yöneticilere ve karar alıcılara bilgi notu hazırladıkları; görevlerini yürütürken kullandıkları bilgi kaynakları arasında son sırayı politika belgelerinin aldığı; görevlerini yürütürken kullandıkları yöntemler arasında son sırayı anket tasarlama ve uygulamanın aldığı; en az önem verdikleri becerilerin de siyasal nitelik taşıdığı görülmektedir. Mülki idare amirlerinin ağırlıklı olarak tecrübelerinden ve uzman görüşlerinden yararlandıkları, anket, modelleme teknikleri, senaryo analizi, risk analizi, etki değerlendirmesi ve veri analizi gibi modern yöntemlere pek başvurmadıkları anlaşılmaktadır. Ayrıca, mülki idare amirlerinin öncelikle yönetsel, ardından analitik ve son olarak da siyasal beceri ve yöntemlere önem verdikleri görülmektedir. Bu sonucun mülki idarenin kariyer mesleği olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Ulaşılan ikinci sonuç, mülki idare amirliği hizmeti sınıfının eğitim ihtiyacına ilişkindir. Anket sonuçlarından mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında en çok eksikliğini hissettikleri dersin yabancı dil olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, mülki idare amirliği mesleğinin günlük olarak yürütümünde yabancı dil bilgisinin önemli bir etkisi olmadığı açıktır. Bu soruya verilen yanıtları, meslek yaşamından daha çok kişisel gelişim bağlamında değerlendirmek gerekir. Yabancı dil eğitimi talebi bir yana bırakılırsa sosyoloji, psikoloji, istatistik, iletişim, medya okur-yazarlığı, tarım ekonomisi, oyun teorisi, kodlama ve yazılım, antropoloji, şehircilik ve tarih alanlarında eğitim ihtiyacının bulunduğu anlaşılmaktadır. Bir başka soruya verilen yanıtlardan, mülki idare amirlerinin liderlik, yönetim kültürü ve kurum dışı aktörlerle iletişim alanındaki eğitimleri yararlı bulmaktadırlar. Meslekte en az eğitim ihtiyacı bulunan alanlar ise sırasıyla anket hazırlama ve yürütme yöntemleri, nicel veri analizi yöntemleri, istatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri, finansal ve diğer kaynakların yönetimi, geçerli ve tutarlı nicel veri toplama yöntemleri olarak sıralanmıştır. En az eğitim ihtiyacı olduğu belirtilen alanlar mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında seyrek kullandıkları yöntemlerle örtüşmektedir. Bu durumda mülki idare amirlerinin belirtilen yönetim tekniklerine ilişkin eğitim alarak eksikliklerini tamamlamak yönünde bir amaçlarının olmadığı, bu yöntemleri meslek hayatlarında kullanmanın yararına inanmadıkları değerlendirilmektedir.

Makalede ortaya çıkan üçüncü sonuç, mülki idare amirliği hizmeti sınıfı içerisinde farklı yönetsel davranış kalıplarına sahip grupların, başka bir ifadeyle tipolojilerin oluşturulup oluşturulamayacağına ilişkindir. Bazı mülki idare amirlerine uygulanan anketlerle ölçütleri belirlenen iki meslek tipolojisi

“kuralcılar” ve “esnekler” şeklindedir. 526 kişilik ankete katılanlardan % 15,39’u esnek, % 14,06’sı kuralcı, geriye kalan % 70,55’lik çoğunluk ise “esnek-kuralcı”, ya da “kuralcı-esnek” olarak ifade edilebilecek şekilde her iki grubun da karakteristik özelliklerini taşımaktadır. Çoğunluğu günlük koşullara göre hareket ederek kuralcı ve pragmatist yönetsel davranış özellikleri arasında gidip gelen mülki idare amirlerinin zamanın şartlarına uygun hareket eden tipik bürokrat tiplmesine uydukları anlaşılmaktadır. Nitekim ankete katılan mülki idare amirlerinin en çok önemsedikleri becerilerin yönetsel olması, uzman görüşleri ve meslek deneyiminin yönetim kültürünün temelinde yer alması, mülki idare amirlerinin geleneksel davranış kalıplarına sahip oldukları anlamına gelmektedir. Pragmatist yöneticilerin siyasal becerilere önem vermeleri beklenirken, bu grubun oransal olarak düşük olmasına rağmen genel olarak mülki idare amirlerinin kuralcı ve esnek davranışların zamanlamasını ayarlamak suretiyle yönetsel becerileri sergiledikleri, aslında siyasal becerilerin bu becerilerin içinde eritilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü, kuralcılık ve esneklik tercihlerini zamanın koşullarına göre uyarlamak yönetsel olmaktan çok siyasal beceriyi gerektirmektedir. Böylece mülki idare amirleri yönetsel yetenekleriyle siyasal becerilerini görünmez kılmaktadırlar. Bunun da mesleğin niteliğinde gizli olduğu, mülki idare amirliğinin hem politik hem de idari yönlerinin bulunduğu ve bu ikisi arasında oluşturulan dengenin müessesenin özünü oluşturduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Kaynakça

- Akçay, M. (2017). *The Bureaucratic Policy Capacity of The Turkish Ministry of The Interior (2002 - 2016)*, University of Southampton Doctoral Thesis.
- Apan, A. (2015). *Türkiye’de Mülki İdare Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*. Ankara: TİAV.
- Ansell, Christopher, L. Comfort, A. Keller, T. La Porte, P. Schulman (2021). “The Loss of Capacity in Public Organizations: A Public Administration Challenge”. *Perspectives on Public Management and Governance*. 4/1.24–29.
- Becker, Gary S. (2009), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Béland, D., D. Haelgi (2020). "Mapping Policy Agents: Policy Entrepreneurs, Advocacy Coalitions, Epistemic Communities and Instrument Constituencies". G. Capano ve M. Howlett (Ed.) *A Modern Guide to Public Policy*. Northampton: Elgar Modern Guides. 41-57.
- Bölükbaşı, H. Tolga, E. Ertugal (2019). “Napoleonic Tradition, Majoritarianism, and Turkey’s Statist Policy Style”. M. Howlett, J. Tosun (Ed.). *Policy Styles and Policy-Making: Exploring the National Dimension*. New York: Routledge. 350-374.

- Bölükbaşı, H. Tolga (2023). “Kamu Politikası Kapasitesini Artırmak İçin Kamu Politikası Eğitimi Tasarımı: Bilkent Üniversitesi Örneği”. Yakup Atamer Aykaç (Ed.), *Kapadokya Ekonomi Toplantıları V Kamu Yönetimi Eğitim Programlarının Sorgulanması*, Kapadokya Üniversitesi. 67-76.
<https://acikerisim.kapadokya.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12695/1972>
(25.01.2024).
- Çapar, Selim, H. Altunok, M. Altunok (2022). *Mülki İdare Klasikleri*. Ankara, TİAV.
- Çiner, Can Umut (2023). “Türkiye’de Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümlerinin Değişen Gereksinimleri”. Yakup Atamer Aykaç (Ed.). *Kapadokya Ekonomi Toplantıları V. Kamu Yönetimi Eğitim Programlarının Sorgulanması*, Kapadokya Üniversitesi. 57-66.
<https://acikerisim.kapadokya.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12695/1972>
(11.02.2024).
- Çiner, Can Umut, C. Yıldızcan (2021). "Prefects in the midst of storms: the case of Turkey", J.M. Eymeri Douzans, G. Tanguy (Ed.). *Prefects, Governors, Comissioners. The Terriorial Representatives of the State in Europe*, Palgrave-Springer. IIAS. 419-449.
- Çiner, Can Umut, C. Yıldızcan (2018). "Yönetimin Nesnesi Olarak Vali". *Memleket Siyaset Yönetim*. 29. 1-29.
- Çiner, Can Umut, (2017). "Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço". *Memleket Siyaset Yönetim*. 28. 27-52.
- Çiner, Can Umut, O. Karakaya (2013). “Merkez-Yerel İlişkisi ve Mülki İdarenin Dönüşümü”. *A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 68/2. 63-93.
- Emre, C. (Ed). (2002). *İyi Yönetim Anlaştıyışında Mülki İdarenin Geleceği*. Ankara: TİAV.
- Emre, C., T. Özşen, M. Özügürlü ve K. Karasu (2003). *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı Yayın No: 1.
- Eymeri-Douzans, J.M. (2000). “De la Souplesse dans la Rigidité. Les Corps Administratifs à la Française”. *EIPASCOPE*. 2. 6-17.
- Fişek, K. (Ed.) (1976). *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1.
- Gleeson, D., D. Legge, D. O'Neill, M. Pfeffer (2011). "Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 13/3. 237-263.

- Howlett, M., M. Ramesh (2016). "Achilles' Heels of Governance: Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures". *Regulation and Governance*. 10. 301– 313.
- İçişleri Bakanlığı (2019). *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalışmayı. Çalıştay Raporu*. TİAV.
- Keleş, R. (2007). "Administrative Culture in Turkey". *Foundations of Administrative Culture in Europe*. Franz Thedick (ed.). Nomos. 146-152.
- McClelland, D. C. (1973). "Testing for Competence Rather Than for "Intelligence". *American Psychologist*. 28/1. 1–14.
- Painter, M., J. Pierre (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Pal, L. (2016). "Teaching Public Policy: Global convergence or Difference?". *Policy and Society*, 35/4, 283-297.
- Peters, B. G. (1996). *The Policy Capacity of Government*. Canadian Centre for Management Development.
- Peters, B. G. (2008). "The Napoleonic Tradition". *International Journal of Public Sector Management*. 21/2. 118-132.
- Ramesh, M., Howlett, M. ve Saguin, K. (2016). "Measuring Individual-Level Analytical, Managerial And Political Policy Capacity: A Survey Instrument". *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*. 16-07.
- Schott, C. (2021). "Le corps préfectoral, épine dorsale de la République". *Administration*. 2021/3- 271. 15-18.
- Wu, X., M. Ramesh, M. Howlett (2018). "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components." *Policy Capacity And Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, 1-25.
- Wu, X., M. Ramesh, M. Howlett (2020). "Policy Resources, Capacities and Capabilities." *A Modern Guide to Public Policy*, 178-190.
- Wu, X., M. Ramesh, M. Howlett (2015). Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165–171.