

YÖNETİMİN NESNESİ OLARAK VALİ

Cemil YILDIZCAN*, Can Umut ÇİNER**

Özet

Bu makale, yönetimin nesnesi olarak valinin nasıl inceleneceği üzerinde durmaktadır. Valiler ya da mülki idare ile ilgili alanyazının canlandırılması gerektiği varsayımından hareketle öncelikle alanyazının durumu kısaca ele alınmıştır. Daha sonra alanyazında öne çıkan ve yeni bir bakış açısı geliştirmeye yardımcı olabilecek bazı önemli çalışmalar kısaca değerlendirilmiştir. Makale, Türkiye’de valilerin rolüne ve konumuna da kısaca değinmiştir. Ayrıca, rekompozisyon ve reformlar düzleminin bazı ana noktaları üzerinden karşılaştırmalı bir perspektif geliştirebilmenin araçları tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Vali, Mülki İdare, Kamu Yönetimi Reformu, Yerel Yönetimler, Rekompozisyon.

PREFECT AS AN OBJECT OF ADMINISTRATION

Abstract

This paper focuses on how prefects can be examined as an object of administration. Departing primarily from the assumption that the researches on the prefects or territorial administration should be invigorated, the situation of the literature is briefly discussed. Some important work that has emerged later on and can help to develop a new perspective is briefly reviewed. And also this paper evaluates the role of the prefects in Turkey. It discusses the means of developing a comparative perspective over some of the key points of recomposition and reforms as well.

Key Words: Prefect, Territorial Administration, Public Administration Reform, Local Administrations, Recomposition.

* Dr., Galatasaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID: 0000-0002-6086-9053

** Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ORCID: 0000-0001-6852-9662

Giriş

Türkiye’de kamu yönetimi alanının değişimine odaklanan çalışmalar, mülki idare amirlerine ve özellikle valilere yeteri kadar ilgi göstermemektedir. Bu ilgisizliğin önemli nedenlerinden birinin, mülki idarenin mevcut yönetsel yapının görece en az değişen parçası gibi algılanması olduğu öne sürülebilir. Oysa, genel olarak mülki idare amirlerinin Türkiye’nin yönetim geleneğinde üstlendiği fonksiyonun sürekliliği dikkate alındığında kuşkusuz valiler ihmal edilemeyecek kadar önemli bir araştırma konusudur. İzleri Osmanlı Devletinden günümüze dek hakim siyasal bilimler geleneğinin kodlarına uzanan yönetsel ve siyasal roller üstlenen vali figürü, Türkiye’nin yönetim yapısının odağında duran bir aktör olmuştur. Bir kurum ve aktör olarak valinin bu merkezi konumu, onu yönetimdeki yapısal değişmelerin konusu ya da öznesi haline getiren nodal¹ karakterinden ileri gelmektedir. Bu bağlamda bu makale, valinin yönetim biliminin bir nesnesi olarak nasıl kavranabileceğine dair kuramsal bir perspektif sunmayı amaçlamaktadır. Bu kuramsal değerlendirme, valiyi konu edinecek olası araştırma pistlerini de içerecek bir genişlikte ele alınırken günümüz reform sorunsalına da bu perspektiflerden belirli bir ölçüde ışık tutmayı hedeflemektedir. Böylelikle, valinin nodal niteliğinden hareket eden bu yaklaşımın, onu kamu yönetimi içerisinde dahil olduğu karmaşık ilişki ve eylem sisteminin içerisine nasıl yerleştiği ve bunun nasıl değişeceği üzerine bir tartışma yürütmeyi de kolaylaştıracaktır.

Bu makale, öncelikle doğrudan ve dolaylı olarak mülki idare amirlerini ve valileri konu edinen pek çok çalışmanın varlığına karşın, mevcut alanyazında işaret ettiği eksikliği kısaca tanımlamaya çalışacaktır. Ardından, valiyi yönetim biliminin odağında nasıl yeniden tanımlayabileceğimiz sorusuna karşılaştırmalı bir analiz sunmaksızın, yönetim sistemi Türkiye ile büyük benzerlikler taşıyan Fransız alanyazımından bazı önemli çalışmaların sunduğu genel çerçeveye referansla yanıtlar arayacaktır. Makalenin son bölümü ise Türkiye’deki kamu yönetimi reformları çerçevesinde valinin değişen konumuna odaklanacak, sonuç kısmında ise alanyazının durumuna ilişkin saptamalar temel alınarak güncel araştırma önerileri getirilecektir.

¹ İngilizce *nodal* teriminin Türkçe karşılığı için düğüm, düğümsel terimleri düşünülebilecek olsa da olumsuz bir anlam yüklemek için, Türkçe alanyazında da kullanılmaya başlandığını gözlemlediğimiz nodal karşılığını tercih ettik.

Alanyazın Üzerine Değerlendirmeler

Valiler konusunda akademik bir çalışma ve/veya bilimsel bir araştırma yapmanın gerekliliği üzerinde şüphe olmamasına karşın, bu alanda yeterli sayıda akademik çalışma bulunmaması açıklanmaya muhtaç bir sorudur. Öncelikle, alanyazındaki bu durgunluğun, Türkiye'ye özgü olmadığını belirtmeliyiz. Bununla birlikte, Türkiye'deki alanyazının durumu ile ilgili olarak bazı noktaların altını çizmek gerekir. Söz konusu yargımız, mülki idare üzerine yazılmış bireysel ve kolektif çok sayıda akademik çalışmanın oluşturduğu geniş bir alanyazının varlığını elbette göz ardı etmemektedir. Ne var ki, bu kümede ele alınabilecek çalışmaların önemli bir kısmı, kamu hukuku perspektifinden hazırlanmış ve kurumsal çerçeveye değişen mevzuat bağlamında odaklanan araştırma ve incelemelerden oluşmaktadır. Bunların içinde hatırı sayılır bir bölümünün de lisans ve yüksek lisans düzeyindeki ders materyali niteliğinde betimsel çalışmalardan oluştuğu özellikle dikkate alınmalıdır.

Bununla birlikte, yönetim alanında sayıları az da olsa saha araştırmasına dayalı devlet ya da örgüt sosyolojisinin araçlarından yararlanan çalışmalar da mevcuttur. Mülki idareyi konu edinen ve kapsamlı bir saha araştırması içeren çalışmalar irdelendiğinde bunların bir kısmının İçişleri Bakanlığı'nın yerli ve yabancı uzmanlardan hazırlanmasını istediği ya da Bakanlığın eşgüdümünde gerçekleştirilmiş araştırma ve raporlar olduğu², bunun dışındaki bireysel araştırmaların ise daha çok yüksek lisans/doktora yapan idarecilerin tez çalışmaları ya da akademik faaliyetlerinden oluştuğu görülmektedir.³ Bunun bir nedeni, kuşkusuz yönetim alanında kapsamlı bir saha çalışması yapmanın diğer

² Bu bağlamda Neumark, Barker, Martin ve Cush, Mook, Fisher ve Pool gibi yabancı araştırmacıların adıyla anılan araştırmalarla 1960'lı yılların başında gerçekleştirilen ve Türkiye'deki kamu yönetimi alanının geniş kapsamlı ilk araştırması olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), yine 1960'lı yıllarda İçişleri Hizmet ve Teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla gerçekleştirilen ve kısaca İÇ-DÜZEN adıyla anılan çalışmalar ve 1990'ların başındaki Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) gibi araştırmaların raporlarını anabiliriz. Cumhuriyet döneminin başından 1994 yılına dek hazırlanmış araştırma raporlarının kapsamlı bir sunumu için bkz. (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994). Bununla birlikte her ne kadar İçişleri Bakanlığı'nın talebiyle hazırlanmış olsalar da akademik nitelikleri itibarıyla yalnızca birer resmi rapor olmanın çok ötesinde alanyazına katkıda bulunan farklı yöntemsel araçlar ve birinci el kaynaklardan olduğu kadar saha araştırmasının olanaklarından da yararlanan önemli bazı araştırmalarından bazıları için bkz. (Fezyoğlu vd., 1957), (Payaslıoğlu, 1966), (Tümer, 1969), (Fişek, 1976), (Emre, 2002), (Emre vd., 2003). Bunların dışında yine İçişleri Bakanlığı'nın talebiyle yakın tarihli bir başka araştırma da 2013 yılında gerçekleştirilmiş sonuçları Türk İdari Araştırmalar Vakfı tarafından *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı* başlığı altında dört ayrı kitap olarak (TİAV, 2013); (TİAV, 2014a), (TİAV, 2014b), (TİAV, 2014c) yayımlanmıştır.

³ Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezinin verilerine göre mülki idare üzerine yazılmış önemli miktarda tez bulunmaktadır. Bunların arasında son yıllarda yazılmış olan tezlerden birkaçı için bkz. Çapar, 2015, Cangir, 2011 ve Apan, 2015. Ayrıca meslek mensupları

pek çok sosyal bilim araştırmasından daha zor ve ilgili kurumların etkin bir izin ve izleme sürecinden geçilmek durumunda olmasıdır.

Bu türden çalışmaların yanı sıra alanyazında idarecilerin çalışmalarının geniş bir küme oluşturmasının nedeni, onların konuya doğal ilgileri ve hâkimiyetleri kadar, idareye erişim imkânına başka araştırmacılardan daha fazla sahip olmalarıdır. Bu çalışmaların tümü dikkate alınsa dahi makalenin başında vurguladığımız eksiklik, Türkiye'nin devlet geleneği içerisinde taşıdığı öneme karşılık valinin bir yönetsel aktör olarak merkezinde durduğu çalışmaların azlığına işaret etmektedir.

Mülki idareyi konu edinen çalışmaların içerisinde valinin ele alınışında daha çok merkezleşme politikalarının ve bununla ilişkili yasal çerçevenin belirleyici olduğu vurgulanmalıdır. Söz konusu yasal çerçevenin uygulamadaki karşılığının daha açıklayıcı bir çerçeveden ele alınması gerektiği vurgulanmalıdır. Doğrudan valiyi konu edinen çalışmaların pek çoğu ise valinin bazı işlev ve görevleri ile sınırlı bir çerçeveden hareket eden dar kapsamlı araştırmalardan ve yine bu işlev ve görevlerin yeniden tanımlanması üzerine model önerilerinden oluşmaktadır.

Ayrıca, alanyazında sayıları çok fazla olmasa da vali monografilerinin olduğu da belirtilmelidir. Ne var ki bu monografik çalışmaların da çoğu belirli bir kentin valilerinin daha çok kısa kişisel tanıtımlıkları gibi sınırlı biyografik verilerinden hareketle oluşturulmuş eserlerle⁴ daha az sayıdaki belirli bir döneme ait prosopografik çalışmalardan⁵ ve bazı tekil vali figürleri üzerine yazılmış biyografik-otobiyografik çalışmalar, anı ya da gözlemlerden⁶ oluşmaktadır.

tarafından yurt dışındaki üniversitelerde yazılmış tezler de bulunmaktadır. Bunlardan birkaçı için bkz. Işıktaş, 2014, Balcı, 2015.

⁴ Çok sayıda örneği olan ve önemli bir kısmını doğrudan söz konusu ilin valiliği ya da il özel idaresinin yayına hazırladığı çalışmalardan yalnızca bazıları için bkz. Demircioğlu, 1973; Keskin, 1992; Eski, 2000; Arslan, 2008; Ağırhan, 2012. Bu türde belirli bir ilin ve bölgenin valileri hakkındaki eserlerin dışında başka ortak özelliklerine göre ya da belirli bir döneme göre gruplandırılmış valiler hakkında da yayımlanmış pek çok eser vardır. Bunlar arasında ilk anılması gerekenlerin başında kendisi de eski valilerden olan Mehmet Aldan'ın yayıma hazırladığı, *Türk İdare Dergisi* bünyesinde ve İçişleri Bakanlığı tarafından kitap ve fasiküller biçiminde yayımlanan *İz Birakan Mülki İdare Amirleri* serisi gelir. Bir diğeri yine İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan ve dönemin merkez valileri tarafından hazırlanan eserdir: Orhun vd., 1969.

⁵ Belirli vali figürlerini hem dönemleri hem de birbirleri ile ilişkisi içerisinde derinlikli bir şekilde ele alan çalışmaların sayısı oldukça kısıtlıdır. Osmanlı Dönemi (örneğin bkz. Kırmızı, 2008) ve Cumhuriyete geçiş dönemi üzerine (örn. Erdeha, 1975) bazı örneklerine rastlansa da özellikle yakın tarihe dek uzanan çalışmaların eksikliğinden bahsetmek mümkündür.

⁶ Bu kategoride gösterilebilecek örnekler çok fazla sayıdadır. Valilerin anıları biçimindeki eserlerden (örn. bkz. Hatipoğlu, 1997; Ceylan, 2006; Aytaman, 2008; Poyraz, 2008); onların anılarını bir araya getiren çalışmalara (bir örneği için bkz. Karul, 1994) ya da ünlü valiler hakkında yazılmış kitaplara (bir örneği için bkz. Pabuççu, 2010) değin pek çok çalışma mevcuttur. Aynı

Dolayısıyla biz bu makalede, valiyi bir aktör olarak diğer yönetsel, siyasal ve toplumsal aktörlerle ilişkisi bağlamında ve merkezinde valinin durduğu karmaşık eylem sistemi içerisinde ele alan çalışmaların eksikliğini vurgulamak istiyoruz. Mevcut çalışmaların nitelikleri itibarıyla valiyi toplumsal gerçekliğinden ziyade hukuki varlığı üzerinden okumaya meyilli olduğu, yine valiyi içine gömülü olduğu yönetsel ve toplumsal gerçeklikten çok siyasi tarihin merceğinden kavramaya çalıştığı söylenebilir.

Ayrıca, Türkiye'deki tekil vali figürü üzerine yapılan çalışmaların ise alanyazın için çok önemli katkılar sunmakla birlikte bir eğilim olarak genellikle sıra dışı valilere odaklandıklarının altı çizilmelidir.⁷ Oysa valiyi yönetsel aktör olarak tarif ettiğimiz perspektifte ele alan bütünsel bir yaklaşım için Türkiye'nin siyasal ve yönetsel hayatında temsil ettikleri farklılıkları ile öne çıkmış, yaptıkları kadar yapmadıklarıyla da kendi kişilikleri üzerinden tanınan vali figürlerine değil anonim kalmayı başarmış valilerin rutin faaliyetlerine odaklanmak gerekir. Weberyen anlamda, bu sıradan ve yapılması alışkanlık haline gelmiş işler aslında yönetsel olgunun ve onun analizinin en önemli unsurudur. Tabiri caizse yönetime ruhunu veren faaliyetlerdir. Dolayısıyla yönetimin nesnesi de özellikle bu faaliyetlerin içinde konumlanmaktadır. Bunun yanı sıra, vali figürünü yönetim alanında büyülü kılan şey, devlet otoritesini kendi şahsında yeniden üretmesi olsa da, bu dünyayı keşfetmek için kuvvetli ve tanınmış kişilerden çok söz konusu otoritenin valilik aracılığıyla rutinleşmesinin kendisine odaklanmanın gerekli olduğu kanısındayız.

Uluslararası alanyazında da mülki idare sistemi ve mülki idare amirlerinin durumu üzerine gerek monografik çalışmaların, gerek karşılaştırmalı çalışmaların eksikliği ve bunlara ilginin azlığı açıkça görülmektedir. Karşılaştırmalı bir perspektifle mülki idareyi çalışmanın yöntem açısından zorlukları bir yana, çeşitli ülkelerde yetki genişliği kapsamı ve sınırları kısaca durumu konusunda dahi yeterli derecede çalışma olmadığını vurgulamak gerekir.⁸ Bunun yanı sıra biyografik incelemelerde güçlü bir birikim bulunmaktadır.⁹ Karşılaştırmalı vali çalışmaları olarak tanımlanabilecek bilimsel çabaların belki de en önemlilerinden biri, Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü'nün (*International Institute of Administrative Sciences-IIAS*) Avrupa Kamu Yönetimi Grubu (*European Group for Public Administration-EGPA*) tarafından

zamanda bu çalışmalar arasında valilerin kendi deneyimlerinden hareketle Türk kamu yönetimi üzerine analizler ve idarecilere öğütler biçiminde formüle edilmiş önemli çalışmalar da mevcuttur (bkz. Çoker, 1996).

⁷ Bu bağlamda verilebilecek en belirgin örnek hakkında yazılan pek çok bilimsel ve aktüel çalışmanın ve hatta bir sinema filminin de olduğu Recep Yazıcıoğlu'dur. Bu yazılardan biri için bkz. Yıldız, 2005.

⁸ Bu konudaki son çalışmalardan biri için bkz. Marcou, 2013.

⁹ Fransa örneğinde biyografik iki önemli çalışma için bkz. Vié, 2002; Bernard, 2014.

her yıl düzenlenen uluslararası kamu yönetimi konferansları kapsamında geçtiğimiz yıllarda (2011-2014) gerçekleştirilmiştir (Eymeri-Douzans ve Tanguy, 2011).¹⁰ Buna ek olarak, mülki idare amirlerinin meslek örgütlerinin ve uluslararası birliklerin düzenlediği toplantılara da değinmek gerekir. Vali figürü ve valilik kurumu açısından karşılaştırmalı bir yaklaşımın geliştirilmesine katkıda bulunan düzenli bir uluslararası çaba, bu bağlamda akademi dışından biz-zat mülki idare amirlerinin kendi mesleki örgütlerinin yıllık toplantıları aracılığıyla hayata geçirilmektedir. Kuruluş faaliyetleri 1993 yılına kadar uzanan, fakat mevcut yapısı ile resmen 2000 yılında kurulan Avrupa Mülki İdareciler Derneği (*Association européenne de représentants territoriaux de l'État - AERTE*) her yıl kamu yönetimindeki yeni gelişmelerin, ülke uygulamalarının ve mülki idare amirlerinin değişen rollerinin ele alındığı toplantılar düzenlemektedir.¹¹

Bize göre, uluslararası ve ulusal düzeyde son yıllarda yeterli derecede ilgi gör(e)meyen valiler ya da mülki idare amirliğini akademik çalışma ya da araştırmaların konusu yapmayı belirleyen bazı etmenlerden söz etmek gerekir. Öncelikle, bir araştırma nesnesi olarak vali teknik ve pratik bir alanda tanımlanma eğiliminde olup, yapılan pek çok analizde bu kavrayışın belirleyiciliği öne çıkmaktadır. Öte taraftan, siyasetin doğrudan kontrolü altında olan bu pratik alana her ilgili araştırmacının kolayca erişimi de mümkün değildir. Kamu yönetimi alanında popüler çalışma konularından biri olarak adlandıramayacağımız bu konuya akademisyenlerin genel bir ilgisizliği söz konusu olsa da, farklı disiplinlerden araştırmacıların daha dar kapsamlı bir şekilde doğrudan ya da dolaylı olarak mülki idare amirlerini konu alan çalışmaları mevcuttur.

¹⁰ 2011 yılında Toulouse Siyaset Bilimi Okulu (Sciences Po Toulouse) bünyesindeki bir laboratuvar (*Social Science Policy Laboratory-LaSSP*) ve Fransız Siyaset Bilimi Derneği (*French Association of Political Science-AFSP*) bir daimi çalışma grubunun (*Comparative Political Science of Administrations-SPCA*) ortaklığında EGPA içerisindeki Devlet Sosyolojisi: Reformlar ve Dirençler (*State Sociology: Reforms & Resilience*) başlıklı daimi çalışma grubunun düzenlediği “Vali Figürleri: Avrupa Karşılaştırması” (*Figures of the prefect. A European comparison*) başlıklı uluslararası konferans ile başlayan ve ardından 2012, 2013 ve 2014 yıllarında EGPA'nın yıllık konferanslarında devam eden karşılaştırmalı uluslararası çalışmanın sonuçlarının *Prefects, governors & commissioners. A European survey on the territorial representatives of the State* başlığı ile 2018-2019 yılında yayımlanması planlanmaktadır.

¹¹ Her yıl düzenlenen bu toplantılar mülki idare amirliği mesleğinin geleceğine odaklanmaktadır. Bunlardan, 22. Avrupa Günleri, Türkiye'deki mülki idare amirlerinin meslek örgütü sayılabilecek Türk İdareciler Derneği (TİD) Genel Başkanı Saffet Arıkan Bedük'ün AERTE dönem başkanlığında 28-30 Mayıs 2015 tarihleri arasında İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. 1963 tarihinde kurulan ağırlıklı olarak Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfına mensup idarecilerin mesleki örgütü olarak kurulan TİD, bugün 2000'in üzerinde üyesi ile kamu yararına çalışan dernek (1966 tarih 6/6771 sayılı Bakanlar Kurulu kararı) statüsünde faaliyetlerini sürdürmektedir. TİD, 2010 yılında AERTE'ye üye olmuştur. Sözgelimi, AERTE'nin 2011 ve 2012 yılında düzenlediği toplantıların notları için bkz. Belayachi ve Riera, 2013.

Bununla birlikte, bir araştırma nesnesi olarak vali figürüne çok yönlü ve bütünlüklü olarak yaklaşan ve kapsamlı bir saha araştırmasına dayanan çalışmalar çok azdır. Kapsamlı saha araştırması yürütmekte istekli araştırmacıların ise bilgi ve veriye erişim gibi zorlukları mevcuttur. Bu durum ilgili alanyazının büyük oranda idare içinden kişilerin hazırladığı raporlar ile mesleki metinler tarafından belirlenmesine yol açmıştır. Bu bağlamda da kişilerin kendi deneyimlerinden aktardıkları bilimsel/mesleki yayınlar, akademik tezler ya da anılar, alanın akademik inşasında en önemli araçlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bunların ortaya koyduğu zengin birikim önemli olmakla birlikte bu çalışmaların doğalarından kaynaklanan bir eleştirel perspektiften yoksunluğu da özellikle bazı örneklerde kendini hissettirmektedir.

Alanyazında karşılaşılan ikinci belirgin özellik, daha ileride tartışılacak olan valinin yalnızca merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olarak görülmesidir. Üstlendiği farklı rol ve sorumluluklarla merkezin gölgesi, uzvu ya da bizzatî kendisi olarak tanımlanabilecek vali, devlet otoritesini temsil ederken bunu kendi şahsiyetinde yeniden üretir. Bu anlamıyla, yönetimin diğer aktör ve kurumları karşısında görece bir farklılığı olduğu iddia edilebilir. Söz konusu yeniden üretim, valilik kurumuna bakışta hukuki çerçevenin sınırlarının dışında valilerin uygulamalarını ve deneyimlerini de göz önünde bulundurmaya zorunlu kılar. Çünkü yönetsel gerçeklik sadece hukuk aracılığıyla anlaşılmaz. Vali uygulamalarının sergilediği çok renkliliğe karşılık, akademik yazına bunun yeterince yansımıyor olması, üzerinde durulması gereken önemli bir husustur. Değişen yönetsel gerçekliğin içinde valilerin rolünün yeniden tanımlandığı ve bu tanımlamanın analiz edilmesine ihtiyaç olduğu açıktır. Bu makale, böyle bir amaçla yazılmamakla birlikte, buna ilişkin bir perspektif sunmayı amaçlamaktadır.

Valiyi Yeniden Düşünmek

Uzun bir alanyazın saptamasından sonra, valiye ve valinin köken ile konumuna ilişkin bazı netleştirmeler yapmak gerektiği açıktır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne devralınan valilik sisteminin Napolyon dönemi Fransa'sını model aldığı, Türkiye'deki ilgili alanyazında sıklıkla vurgulanmaktadır (Tosun, 1970: 11; Şaylan, 1976: 27). Türkiye'deki valilik sistemi, iddia edildiği gibi Fransa'dan doğrudan alınmış bir sistem olsa dahi, modern anlamıyla kurumsallaşması Napolyon dönemine dayandırılan sistemin merkezi aktörü *préfet* (vali), Latin kökenli *praefectus*'tan gelmektedir. Latince, *prevost* ve *prefect* ile bunların türevleri *prevosté* ve *prejecture*, "*praefectura*"ya hizmet edenler anlamında kullanılmaktadır (Duval, 2012: 302-303). *Praefectus* (ya da *praetor*), geniş anlamda, yönetimin başındaki memura

verilen addır (Gaffiot, 1934: 1217).¹² Roma yönetiminde askeri, yönetsel ve dini benzeri tüm birimler valilik kurumu ve vali ile yönetilir.¹³

Roma'dan günümüze, merkezi yönetim, egemenliğindeki topraklarla bağlantısını kurmak için çeşitli araç ve araçlara ihtiyaç duymuştur. Valilik ve onun başındaki vali de bu nedenle oluşturulmuş bir yapıdır. Genellikle kamu yönetimi alanyazınında, valilik sistemi 19. yüzyıl merkezileşiminin anavatanı Fransa ile sembolize edilmektedir. Fransa'da valiye karşılık gelen *préfet* terimi, vurguladığımız gibi Antik Roma'daki bazı sivil ve askeri yönetsel görevlere karşılık gelen *praefectus*'tan ileri gelse de, günümüz Fransası'ndaki sistem büyük ölçüde Eski Rejim'in (*Ancien Régime*) *intendant*'larına dayanır (Baradat, 1907: 10). Dolayısıyla, Napolyon döneminin en önemli siyasal ve kurumsal yeniliklerinden birini valilikler ve ülke toprakları üzerinde merkezileşen politikanın temsilcileri olarak atanmış valiler oluştursa da, merkezi yönetimin taşradaki temsilinin sadece Fransa'ya ait bir yönetsel gerçeklik olmadığı vurgulamak gerekir. Fransa'daki *préfet* ya da Türkiye'deki valinin sahip olduğu özgüllükler ve sosyolojik özellikleri ile bu ülkelere ait istisnai figürler oldukları kadar, dünyanın farklı coğrafyalarında ve zamanlarında farklı isimlerle, kimliklerle karşımıza çıkan bir yönetsel gerçekliğin yansımaları olarak da değerlendirilmeleri gerekir (Wunder, 1995).

Türkiye'de vali, devletin üniter karakterinin sembol aktörü olarak değerlendirilebilir. Devletin yapılanmasındaki bu özelliğin önemli bir ifadesi ve valilik sistemi açısından bir varlık sebebi (*raison d'être*) sunduğunu söyleyebileceğimiz temel prensip, idareyi kuruluş ve görevleriyle bir bütün olarak kabul eden Anayasa hükmüdür (AY 1982, m.123/1). Bu ilke, idarenin işleyişinin bir garantisi olarak, merkezden ve yerinden yönetim unsurlarının uyumunu anlatır; dolayısıyla merkezi yönetimin taşra teşkilatının başındaki valinin ildeki diğer kamusal aktörler ile uyumlu bir şekilde işleyişinden sorumludur. Son yıllardaki yeni yasal düzenlemelerle birlikte giderek daha karmaşık ve parçalı hale gelen yönetsel sistem, valinin içinde bulunduğu ilişkisel evreni de giderek

¹² Vali, aynı zamanda Katoliklikte, kiliseye ait işleri yürüten üst düzey memurların adıdır. Sözelimi, *Préfet apostolique, Préfet de congrégation* vb. (Dictionnaire de l'Académie Française, 2018).

¹³ Sözelimi, askeri yönetim ile ilgili, *praefecti legionis, castrorum, militum, equitum, alae, cohortium, numerorum, fabrüm, evocatorum, tironum, sociorum, aerariimilitaris*, denizcilik ile ilgili *praefecti classis, navium, remigum*; din işleri ve gelenekler ile ilgili *praefectisacrorum, morum, rebus divinis, sacris faciundis*, ve yönetim ile ilgili olarak *praefecti prolegato, praefecti aerarii Saturni, praefecti pacis, vigilum, annonae, alimentorum, viarum curandarum, Miniciae, cerealis, vehiculorum, stationum, operum maximorum, curatorum alvei Tiberis, juventutis, orae maritimae, insularum, sortiendis judicibus in Asia* vb., ayrıca *praefecti desmunicipes, pro duumviro ou coloniae, exlege Pelronia, aedilitatia potestate, imperatoris, fabrüm ...* (Vigneaux, 1896: 11-12).

ilk bakışta kavranması güç bir hale getirmektedir. Fakat bunun ayrıntısına girmeden önce söz konusu merkezîyetçi ve üniter tasavvurun merkezinde bulunan valinin, yönetim biliminin önemli bir inceleme konusu olarak nasıl tanımlanabileceği konusu üzerinde durmak yararlı olacaktır.

Vali figürü üzerine alanyazını özetleyen Eymeri-Douzans ve Tanguy (2011), bu konunun genellikle hukuk egemen bir yaklaşımla ve kurumsal bir perspektifle ele alındığını öne sürmektedir. Buna göre hukuki-kurumsal yaklaşıma sahip çalışmalar ikiye ayrılabilir. Birincisi, Kıta Avrupası yönetim geleneği içinden gelen kamu hukuku egemen yaklaşımına sahip çalışmalardır. Bu çalışmalar, devlet merkezli olan ya da popüler siyaset bilimi terimleriyle yukarıdan aşağıya doğru bir perspektifle ele alınan, yetki genişliğini kullanan valinin konumuna ilişkindir (Chapman, 1955; Richardson, 1966; Siwek-Pouydesseau, 1969; Ebel, 1999; Machelon, 2002; Thuillier, 1999). İkincisi, valiyi daha çok siyaset bilimi perspektifiyle ve onu yereldeki diğer aktörlerle ilişkilerin öznesi olarak ele alan bir yaklaşımdır. Burada il yönetiminde valinin diğer aktörlerle ilişkileri ve bu ilişkilerin kapasitesi üzerinden tanımlanan gücü ele alınmaktadır (Worms, 1966; Grémion, 1976; Crozier et Thoenig, 1975; Dupuy et Thoenig, 1985; Tobin, 1997). Bu iki grup çalışma alanının dışında ayrıca son yıllarda etnoloji ile antropoloji perspektifli ve sosyal tarih odaklı vali çalışmaları göze çarpmaktadır. Bu çalışmalar, valilik mesleği kültürünün gelişiminden toplumsal olarak kavranışına kadar pek çok farklı boyutu öne çıkarmıştır (Karila-Cohen, 2008; Kerrouche, 1997; Tanguy, 2009). Bunlar, valilik kurumuna ilişkin bir yandan hukuki ve yönetsel-kurumsal bir perspektifi taşıırken, öte yandan kurum kültürü ve uygulamalar dünyası üzerinden valiyi ele almaktadır (Eymeri-Douzans, 2001, Eymeri-Douzans, 2006; Biland, 2010).

Tüm bu yönetsel çeşitliliğe karşın, valiyi konu edinen çalışmalarda en belirgin gerilimin onun hukuki kavranışı ile toplumsal ve siyasal gerçeklikteki fiili varlığı arasındaki açığı olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, Türkiye'nin yönetim yapısında ve onun evriminde model ülke olan Fransa'ya göndermeyle bir tartışma yürüten John Loughlin'in (2007) savları üzerinde durmak gerekir. Merkezi yönetimin yerel siyaset üzerindeki belirleyiciliğinin mutlaklığına dayanan mitos ile gerçeklik/pratik arasındaki büyük açıktan hareket eden yazarın Fransız kamu yönetimi için geliştirdiği paradoks tanımı ilgi çekicidir. Loughlin (2007: 162-163), Fransa'da aşırı merkezîyetçilik iddiasının gerçeği yansıtmaktan çok uzak olduğunu, olsa olsa bunun yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilmesini amaçlayan aktörler gibi yerelleşme yanlılarının reform çağrılarına meşruiyet katmak için abarttıkları bir mitos olduğunu belirtir. Yerel aktörler karşısında mutlak güç ve otorite sahibi vali ve valilik sistemi algısının ihtiyatla karşılanması gerektiğini iddia eder. Loughlin'in bu uyarıyı yaparken

vurguladığı pek çok olgunun, kapsam ve yoğunluk olarak farklı şekillerde gerçekleşmiş olsalar da, Türkiye’deki valiler için de büyük oranda geçerli olduğu düşünülebilir. Bu bağlamda, Fransa örneğindeki, pek çok yönetsel fonksiyon zaman içerisinde valinin kontrolünden çıkma eğiliminde olması, yerel yönetimlerin yani seçilmişlerin giderek güç kazanması ve valilerin merkezi yönetimin isteklerinin, iradesinin aktarıcısı oldukları kadar yerelliklerin (*localities*)¹⁴ de temsilcisi olan *Janus* karakterli¹⁵ aktörler olması hususundaki vurgular Türkiye için de dikkate alınmayı hak eder.

Merkezi yönetimin taşradaki temsilcilerinin, merkezi yönetimin yereldeki aktörleri mutlak bir biçimde etkileme ve yönlendirme kapasitesine sahip olduğu varsayımı ile hareket eden bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Buna ek olarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri hukuki metinler ile iktidarın diğer kademe ve aktörlerle paylaştırılmasında merkezi yönetimin sergilediği belirleyici kudret üzerinden değerlendiren sınırlı ve dar bir çerçeve daha bulunmaktadır. Bize göre, bu iki genel varsayımdan yola çıkan çalışmaların geçerliliklerini uzun süre önce yitirdiklerini söylemek mümkündür. Örneğin, yerelleşme reformları (*Acte I de la décentralisation*) öncesindeki Fransa’da dahi, vali figürünün, merkezi yönetimin basit bir uzantısı, yerelde merkezi otoritenin eksiksiz bir dışavurumu olmadığını ortaya koyan ve bunun karmaşık doğasını öne çıkaran önemli çalışmalar bulunmaktadır. Bu noktada, güncelliğini yitirmeyen iki çalışmayı özellikle anımsatmak yerinde olacaktır. Hem, Jean Pierre Worms (1966) hem de Pierre Grémion (1976) valiyi yerelde diğer aktörlerle daha karmaşık bir ilişkisel çerçevede ele almayı önerir. Bu çalışmaların kesiştiği alanın odak noktası, valinin yalnızca merkezi yönetimin iradesini yansıtan tek taraflı bir merkezi aktör olarak kavranamayacağı iddiasıdır. Merkezi yönetimin söz konusu iradesi, aynı zamanda, merkeziyetçi yapı içerisinde yegâne temsilcisinin merkezi yönetim olduğu düşünülen genel çıkarın kendisi olarak da tasavvur edilebilir. Her iki yazar da, farklı kavram ve yaklaşımlar dolayısıyla, valiyi yerel ölçekteki yönetsel ve siyasal düzeneğin içerisinde diğer aktör ve kurumlarla etkileşim halinde bir aktör olarak kavramayı önerir.

Devletin kurum ve kuruluşlarını içinde buldukları koşullarla ve iktisadi, toplumsal, siyasal diğer aktörlerle kurdukları formel ve enformel ilişkiler bağlamında anlamaya çalışan sosyolojik bakışın, Fransa’daki ilgili alanyazını uzun süre belirlediği söylenebilir. Bu bağlamda, atanmışlar ve seçilmişler arasındaki iktidar meselesini bir yetki sorunu olmaktan çok, bir ilişki ve etkileşim

¹⁴ Yerellik burada *subsidiarite* karşılığı olarak değil, Anglo-Amerikan yönetim geleneğindeki anlamıyla yani yerelin sosyolojik özelliklerinin ön plana çıkması anlamında kullanılmıştır.

¹⁵ Roma mitolojisinde zıt yönlerde bakan iki yüzlü bir tanrı olarak tasvir edilen *Janus*’a yapılan gönderme, valinin bir yüzü merkeze diğer yüzü yerele dönük, aynı zamanda hem siyasal hem yönetsel roller üstlenen ikili karakterine vurgu yapar.

olarak kavrayan, yönetim sürecini ise çoğu zaman formel yapının yansıtmadığı gelgitli bir karşılıklı etkileme süreci (*régulation croisée*) (Crozier ve Thoenig, 1975; Crozier ve Friedberg, 1977) biçiminde gören çalışmaların Fransa'daki yerel siyasetin özgünlüklerinden büyük oranda etkilendiği söylenebilir. Fransa'da, Amerikan yönetim düşüncesinin örgüt bilimi etkisi altında olan, örgüt sosyologlarının ortaya koyduğu gibi merkezîyetçi yönetsel yapının yönetme ve karar alma süreçleri çoğu zaman ne tam anlamıyla hiyerarşik, ne demokratik, ne de sözleşmeye dayalı bir biçimde gerçekleşir. Yerel siyasete gömülü olan bu ilişkiler, uygulamada farklı aktörler arasındaki dolambaçlı etkileme ve sorumluluktan kaçınma süreçleri şeklinde ortaya çıkar (Crozier ve Thoenig, 1975: 11).

Ne var ki, Türkiye'de sosyal bilimlerde anaakım çalışmaların uzun yıllar boyunca mülki idare konusundaki ilgisini daha çok hukuki kurumsal çerçeve ile sınırlandırmış olması, 2000'li yıllara kadar mülki idare karşısında yerel siyasetin daha az gelişmiş olması gibi yapısal bir nedenden daha çok, yerel siyasetin hükümet dışı bileşenlerinin aktör kapasitelerinin yetersizliği ile mülki idarenin yerel aktörler karşısındaki gücünü olduğundan fazla gösteren indirgemeci bir siyasal yaklaşımdan kaynaklanmış olduğu düşünülebilir. Aslında burada, Türkiye'deki merkezîyetçi siyasal kültürün ülkenin toplumsal ve siyasal gerçekliğini bütünüyle açıklamaya muktedir olduğuna dönük bir varsayımın izlerinden bahsetmek mümkündür. Türkiye'de sosyal bilim çalışmalarında farklı alanlarda derin etkileri olduğunu söyleyebileceğimiz bu yaklaşımı, Batı toplumlarındaki gibi bir sivil toplumun yokluğunda aşırı merkezîleşmiş bir devleti her tür toplumsal değişimin kaynağı olarak gören "güçlü devlet geleneği" (Dinler, 2011) olarak tanımlamak mümkündür.

Her zaman güçlü devlet geleneğine, modeline örnek gösterilen Fransa için de durum benzerdir. Bu bağlamda, Pierre Grémion'un (1976) dönemin Fransası için yazdıkları Türkiye için açıklayıcı olabilir. Grémion'a göre, Anglo-Sakson ülkelerde geliştiği biçimiyle yerel yönetim modellerinin Fransa'da görülmemesinin bir sonucu olarak Fransız yönetim geleneğinde yerel hükümet (*local government*) kavramı gelişmemiştir. Bunun Fransız siyaset bilimcileri ve kamu yönetimi araştırmaları üzerinde doğrudan bir etkisi olmuştur. Yerel hükümetin yokluğu yerel iktidar olgularına dönük ilgisizliği de beslemiştir: "Siyaset bilimci yerel meselelerle ilgilendiğinde yerel aktörlerden daha çok yerel etmenleri analiz eder. Ona göre, yerel olgular kendilerine ait hemen hemen hiçbir özerkliğe sahip değildirler ve yalnızca ulusal bütüne referansla bir anlam kazanırlar (Grémion, 1976: 159)". Türkiye'de benzer bir şekilde, tüm yönetsel süreçleri merkezî yönetimin prizmasından kavrama çabası genel eğilimi oluşturur. Bu çabaların pek çoğu, özellikle 2000'li yıllardan sonraki, toplumsal ve siyasal gerçeklik ile pek de örtüşmeyen bir merkezîyetçilik mitosundan hareket ederek yereldeki aktör dinamiklerini ikincilleştirir.

Bununla birlikte, yerel yönetimleri devletin karşısında bir alternatif ya da onun basit bir uzantısı olarak gören yaklaşımları eleştiren ve yerel iktidar odaklarını sahip oldukları pazarlık gücüne bağlı olarak işbirliğinden çatışmaya kadar geniş bir yelpazede kavramayı öneren çalışmalar da bulunmaktadır (Şengül, 1999 ve 2001).

Türkiye’de yerel siyasetin kurumsallaşma dinamiklerine ilişkin tartışma, merkeziyetçilik derecesinden, demokrasi ve siyasal katılım kültürünün gelişmişlik düzeyine kadar çok katmanlıdır. Bu tartışma, bu makalenin sınırlarının dışında olmakla birlikte, devlet gücünün tüm siyasi süreçler üzerindeki belirleyiciliğinden sivil toplumun az gelişmişliği ya da yokluğu varsayımlarına uzanan indirgemeci yaklaşımların giderek daha fazla itibar kaybettiğini söylemek mümkündür. Bu yazı bağlamında ise mülki idarenin kavranışına dair bir noktanın altını ısrarla çizmekte fayda görüyoruz. Türkiye’de mülki idare üzerine yapılan değerlendirmelerde, “mülki idarenin taşralığı ... ‘coğrafya’ bağlamında anlamlıdır. Mülki idareyi merkezden farklı konumlandırıp taşra olarak sınıflandıran yaklaşım, işlevsel boyutu ihmal etmekte, konuya sadece bir yönüyle, yani mekânsal konumlanma açısından bakmaktadır.” (Çiner ve Karakaya, 2013: 67). Oysa merkezden yönetimin izdüşümü olarak görülebi- lecek işlevsel anlamda “merkezi yönetimi temsil eden mülki idarenin binalarının ve personelinin hangi coğrafyada yer aldığı ise yönetimin niteliğini değil, hizmet alanını ve yetkilerinin sınırını belirleyen bir unsurdur. Coğrafya, sadece yetki sınırını belirler, hizmet alanını çizer. Mülki idare ile ilgili yapılan yorumlarda genelde bu coğrafya temelli bakış açısı baskındır. Bu noktadan hareketle, ilgili coğrafyadaki görev bölüşümünün üzerinde durularak mülki idarenin zayıflamasından bahsedilmektedir.” (Çiner ve Karakaya, 2013: 67). Mülki idareye bu şekilde yaklaşmak, bir diğer açıdan merkez-çevre ikiliğine dayalı indirgemeci bir bakışın yansıması olarak değerlendirilmelidir.

Yukarıda andığımız çalışmalarda (Worms, 1966; Grémion, 1976; Crozier ve Friedberg, 1977) valiyi yerel seçkinler ve kendi çevreleri içerisindeki diğer aktörlerle rekabet halinde olduğu kadar tamamlayıcılık ve karşılıklı bağımlılık içerisinde ele almanın coğrafya temelli yaklaşımları sorguladığı gibi, yönetsel süreçlerin merkezi yönetimin ajanları ile devlet yapısının dışında tanımlanan yerel aktörler arasında geçen sıfır toplamlı bir oyun olarak değerlendirilmesinin ötesine geçilmesine de imkân sunmuştur. Aslında, bu andığımız çalışmalarla aynı dönemlerde planlı kalkınma çabalarının olduğu Türkiye’de de valilerin zaman zaman yerel seçkinlerin “davacısı” ve onların merkez nezdindeki birer “baskı aracı” gibi görünüşler kazandığı saptaması bazı çalışmalarda kendisine yer bulmuştur (Tosun, 1970: 28-29). Bununla birlikte Türkiye’de ilgili alanyazında rastlanan bu yöndeki saptamalar valinin siyasi rolünün altını

çizerken, hem sayıca sınırlı atipik vurgular olarak kalmış hem de mülki yöneticilerin tarafsızlığını yitirmesi bağlamında siyasallığa daha çok pejoratif bir anlam yükleyen dar bir yaklaşımı ifade etmektedir.

Valiyi, hem siyasal hem yönetsel olarak, salt merkezi yönetimin otoritesinin cisimleştiği bir ajan olarak değil aynı zamanda enformel ilişkilerle çevrili bir diyalog ve müzakere ajanı olarak da kavramak gerekir. Dolayısıyla, mülki idareyi merkezin çevredeki yönetsel bir aracı değil, bizzatlı merkezin kendisi olarak kavramamıza imkan sunan bu bakış açısı, devlet ile toplumu da birbirine karşıt ya da dışsal gören yaklaşımdan kurtulmamızı olanaklı kıldığı ölçüde yönetsel süreçleri farklı aktörlerin etki ettiği bir güç ilişkisi olarak da ele almamıza olanak sunar. O halde, bu güç ilişkisinin unsurlarına da değinmek gerekir.

Christopher Hood (1986), yönetsel pratikleri anlamak için yönetimin elindeki araçlara ve onları etkin kullanmak için sahip olduğu kaynaklara odaklanmayı öneren basit bir yaklaşım geliştirmiştir. Buna göre, tıpkı kamu politikası yaklaşımı gibi genel olarak hükümetlerin/kamu yönetimlerinin eylemlerine odaklanan Hood, bunların anlaşılabilmesi için içerideki karar alma süreçlerinden uygulamaya kadar olan kısmın ortaya çıkarılması ya da hükümetlerin ilgilendikleri konuların saptanması dışında yönetimin kullandığı alet takımının (*tool-kit*) tanımlanmasını önerir (Hood, 1986: 2).

Yönetimler, politika araçlarını kullanırken temelde dört önemli kaynağa/kapasiteye sahiptir: Yönetimi karmaşık ilişkiler ve bilgi akışının odağına yerleştiren nodal konumu (*nodality*), her an doğrudan başvurabileceği otorite konumu (*authority*), istediğinde harekete geçirebileceği ya da durdurabileceği finansal kaynaklarıyla hazine konumu (*treasure*) ve örgütlenme (*organisation*). Hood'un (1986: 6) tanımladığı bu dört kaynağın ilk harflerinden hareketle tanımladığı NATO şemasının yeniden düzenlenmekte olan Türkiye'de valilerin değişen konumunu kavramak açısından da basitleştirici ve kabaca açıklayıcı bir çerçeve sunduğu söylenebilir.

Vali, Hood'un (1986) söz konusu şemasında tarif ettiği yönetim fonksiyonlarının hayata geçirilmesinde başvurulacak temel iktidar kaynaklarının bütünü kullanma kapasitesine sahip bir kurum olarak düşünülebilir. Merkeziyetçi ve üniter bir devlet yapılanmasında kapsayıcı valilik sisteminin (Tosun, 1970) benimsendiği bir yönetsel düzenek içerisinde teorik düzeyde valinin temel iktidar kaynaklarının bütünü etkin bir şekilde kullanabilme kapasitesine sahip olacağı beklentisinin yüksek olması gerekir. Ne var ki, Türkiye'de mülki idare sisteminin kuruluşundan bu yana sistemin geneline ve valilik fonksiyonunun ve yetki genişliğinin icrasına dair tartışmalar hiç eksik olmamıştır. Mülki idare sistemi, son dönem reformlardan çok daha önce "karişik ve düzensiz bir görünüm içinde" (Polatoğlu, 1985: 28) ve "sağlam kurallar

üzerine oturmuş bir idare sisteminden çok, oluş halinde bir bürokratik kompleks” (Tosun, 1970: 37-38) olarak tarif edilmiştir. Dolayısıyla ideal ile pratik arasında her zaman olan açığı Türkiye’de mülki idare alanında daha da artıran bir dizi etkenden bahsetmek gerekir.

Mevcut siyasal beklentiler ve hukukun sınırladığı yönetsel kapasite ile valilerin fiili iktidarları arasındaki ilişkiyi anlamak için Hood’un (1986) şeması merkez alındığında, valinin giderek reformlar sonucunda karmaşıklaşan bir yönetsel sistemde nodal konumunun kritik olduğu ortaya çıkar. Aslında valiyi güçlendiren ya da iktidar alanını genişleten temelde bu konudur. Burada önemle üzerinde durmamız gereken bir diğer nokta, Türkiye gerçekliğinde taşrada en güvenilir nitelikli kişiler olan vali figürünün konumunun siyasetin doğasından ayrı düşünülemeyeceğidir. Nitekim valiliğin tamamen yönetsel zorunluluklar sonucu ortaya çıkmış bir sistem olarak değerlendirilemeyeceği fikri alanyazında belirleyicidir (Tosun, 1970: 21). Ancak buna karşın, valiliği bir kariyer memurluğu olarak tanımlamakta da birtakım zorluklar vardır.

O halde, valilik sistemine atfedilen bu siyasal nitelik üzerinde biraz durmak yerinde olur. Bu bağlamda, Max Weber’in memurlar arasında tanımladığı ikili ayırım Türkiye’deki valileri kavramak açısından da işlevsel olabilir. Max Weber, “Meslek Olarak Siyaset” başlıklı metninde kariyer memurluğu ile siyasi memurluk arasında bir ayrıma gider. Weber (1959: 134), “siyasi” memurluğu (*politische Beamte*), siyaset kurumunun emrinde hareket eden bir kategori olarak tanımlarken, Fransa’daki valileri buna örnek olarak göstermektedir. Weber’e göre vali, hükümetin takdirinde olan bir görevli olarak siyasi memur ideal tipi içerisinde değerlendirilmeye uygundur. Bir yandan, valinin siyasal iktidarın emirlerini onların sorumluluğunda uygulamak durumunda olduğunun altı çizilmelidir. Diğer yandan iktidar hükümet sürecinin daha etkin ve sorunsuz işlemesi için istediği kişiyi atayıp istediği zaman görev yerinden alabilen mutlak takdir hakkına sahiptir. Dolayısıyla siyasi memuriyet tanımlamasının temelini, memurun sadakati ile onun her an görevinden alınabilirliği (*révocabilité ad nutum*) konuları oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, valiye atfedilen siyasal niteliği kavrarken, merkezi yönetim ile onun taşradaki temsilcisi olarak vali arasındaki bu sadakat ve tabiyet üzerine kurulu Weberyen kavrayış tek başına açıklayıcı değildir. Vali veya mülki idare üzerine olan alanyazında eksikliğini işaret ettiğimiz gibi, valiyi merkezi yönetimin siyasi otoritesini yansıtan tek taraflı merkezi bir aktör olarak değil, taşradaki diğer siyasi ya da yönetsel yerel aktörler ve yurttaşlarla ilişki ve etkileşim halindeki çok fonksiyonlu/şapkalı bir aktör olarak ele alan daha geniş bir perspektifin kurulmasına ihtiyaç vardır. Kanımızca, valinin siyasal niteliği merkezi yönetim ile ilişkisinde olduğu kadar ve belki de daha

çok yerel siyasette yaptıkları veya yapmadıkları ile oluşan ve odağında kendisinin durduğu somut eylem sisteminde ortaya çıkar. Valinin fiili gücünden bahsederken bu ilişkiyel ağı dikkate alınması gerekir. Yasaların lafzında ya da reform programlarında niyetlenen amaçlar toplumsal gerçekliğe bu karmaşık ilişkilerin sonucunda belirli oranlarda başkalaşarak yansır. Valinin, taşrada merkezin gölgesi olarak nötr ya da tarafsız bir memur olarak görülmesi, yukarıda bahsettiğimiz siyasal doğası nedeniyle mümkün değildir. Çünkü vali sadece tatbik eden değil aynı zamanda yorumlayan bir aktördür. Bunlar kuşkusuz yönetim biliminin tüm araştırma konularında dikkate alınması gereken bir husustur. Ne var ki vali figürü merkez ile yerel ilişkisinin, yönetim ve siyasetin tam ortasında adeta her tür yönetsel denklemin iki tarafında da yer alan özel konumu ile diğerlerinden farklılaşır. Bu boyutu ihmal etmek, yönetim biliminin araştırma nesnesi olarak valiyi eksik kavramaya neden olduğu kadar yönetsel rekonpozisyonun da eksik ya da yanlış ele alınmasına neden olur. Bir sonraki bölümde valinin yönetsel rekonpozisyonun farklı kesitlerinde aldığı görünümler üzerinden kamu yönetimi reformlarına ve valiye yaklaşımda bazı araştırma perspektiflerinin altı çizilmeye çalışılacaktır.

Türkiye'nin Yönetsel Rekonpozisyonu ve Valiler

Türkiye, neredeyse son otuz yıldır kapsamlı bir devlet reformundan geçmektedir. Kamu yönetiminin aktörleri arasında kaynak, yetki ve sorumlulukların yeniden paylaşıldığı bu süreç kamu yönetiminin rekonpozisyonunu da önemli ölçüde değiştirmiş, mevcut yapı ve işleyişe önemli ve keskin müdahalelerde bulunmuştur. Bu müdahalelerin, kamu yönetimi alanı üzerinde örneğin yerelleşme gibi tek bir doğrultuda anlaşılacak karmaşık sonuçları olmuş ve bunun sonucunda daha çok melezleşmiş (hibrid) olduğunu söyleyebileceğimiz bir yönetsel yapı ortaya çıkmıştır (Yıldızcan ve Bayraktar, 2017).¹⁶ 1980'li yıllardan itibaren özellikle Avrupa'da yeni sağ akımın etkisiyle başlayan kamu yönetimindeki değişim süreci, özelleştirme uygulamaları, farklı kamu-özel ortaklığı türlerinin sonuçları olarak görülebilecek yeni tipte kamu örgütleri ortaya çıkmıştır. Hem kamu yönetiminde özel sektör ilkelerinin günden güne etkisini artırması, hem de bu birlikteliğe ilişkin hukuk tarafından henüz sınırlandırılmamış ve özel sektör açısından yenilikçi modellerin ortaya çıkması ile sonuçlanan bu süreç de kamu yönetimindeki melezleşmenin önemli bir kaynağıdır.

¹⁶ Melez kamu yönetimi kavramsallaştırması hakkında daha kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Christensen ve Laegreid, 2011. Farklı kuşak kamu reformlarının yönetim alanında kurumların melez ve karmaşık niteliklerini öne çıkartan, çok katmanlı yapısal ve kültürel unsurların ortaya çıkmasıyla sonuçlanan etkilerine odaklanan Christensen ve Laegreid, reform sürecinde melez yönetim biçimini ortaya çıkaran temel mekanizmaları Norveç örneği üzerinden incelemektedir.

Öte yandan kamu yönetimi reformlarını ölçek üzerinde etkileri itibariyle kendi içinde çelişkiler barındıran bir rekompozisyon¹⁷ süreci olarak tanımlamak mümkündür. Yeniden düzenlenme sürecinde çok önemli yerleşmeci eğilimlere tanık olunmuştur. Bu yerleşme pratiklerinin içerisinde kuvvetli bir eğilim olarak öne çıkan metropolleşme ise yalnızca yerleşme bahsinde değerlendirilemeyecek çoklu etkilere sahip bir gelişme ve aynı zamanda kendi başına önemli bir bölgeselleşme dinamiğidir. Fakat tıpkı melezleşme vurgumuzda ortaya koyduğumuz gibi farklı kurumsal ve örgütsel tercihlerin bu yeniden düzenleme sürecindeki biraradalığı, bir yandan yerleşmeci eğilimlere tanık olunurken öte yandan bazı önemli yetkilerin de merkezileşmesine olanak tanımıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanırken siyasal ve yönetsel varlığı bu gerilim aksında şekillenen valinin konumu büyük bir önem kazanır. Valinin etkinliği, yönetimin merkezîyetçilik düzeyini gösterdiği kadar bu iki düzey arasındaki eklem noktası olarak yönetsel ve siyasal sistemin işlerlik ve kırılmalık düzeyini de gösterir.

Valiler, söz konusu yönetsel rekompozisyonun hem öznesi hem de nesnesidir. Bu yönüyle ele alındığında, Türkiye'deki değişimin odağında yer alan güçlü aktörlerdendir. Üstelik söz konusu konuları, sadece Weberyen anlamda siyasal memuriyet pozisyonu ile de ilişkilendirilemez. Buradaki kritik nokta, değişimin yönünün tayinidir. Türkiye'de yoğun toplumsal ve siyasal mücadele içinde ortaya çıkan değişim dinamikleri, üniter devletten federal devlet yapısına geçen Belçika ya da üniter devlet yapısını korumakla birlikte merkezîyetçiliğin azaltılması ve yerel ve bölgesel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile kapsamlı bir yerleşme reformu uygulayan Fransa örneklerindeki gibi net bir programa kavuşmamıştır. Yukarıda andığımız örnekler türünden, bize göre büyük değişimler, belirli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilmek üzere hedeflerin saptandığı kapsamlı bir yönetsel reform planlamasını ve programını zorunlu kılar. Çünkü unutulmaması gerekir ki, yönetsel reformlar yönetimde sürekliliğin sağlanabilmesi ve bizzat reformun da yönetimi ihtiyacından kaynaklı olarak ancak kademeli olarak hayata geçirilebilirler. Örneğin Fransa'da yerleşme reformu için otuz yıla yakın bir süre öngörülmüştür. Ancak Türkiye'de gözlenen değişimin yönünün belirsizliği ve kapsamlı bir yol haritasının yokluğu ya da ilan edilmemiş olması nedeniyle doğal olarak mülki idarenin dönüşümü konusu kolayca çözümlenememektedir. Ancak bu durum değişimin analizi açısından valinin önemini daha da artırmaktadır. Çünkü, *Janus* karakterli bir yönetsel figür olan vali bu değişimin nesnesi olduğu kadar değişimin yönünü tayin etme konusunda sahadaki fiili gücü ile bizatihi sürecin öznesidir.

¹⁷ Rekompozisyon kavramı ve Türkiye'nin yönetsel yeniden yapılanmasındaki karşılığı için bkz. Çiner, 2017.

Bu yüzden analizlerin çoğu, mülki idare amirlerinin değişen zemine göre konumlandırılması üzerinde şekillenir. Daha açık bir ifadeyle değerlendirmeler, mülki idare amirlerinin ya da mülki idare kurumunun güçlenmesi ile zayıflaması eksenine üzerine kurulmuştur. Tosun'un (1970) ildeki tek yönetici olarak tanımladığı hem merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi hem de il özel idaresinin başı olarak iki şapkalı vali, reform siyasetinin belediyeleşme, metropolleşme, diğer yandan bakanlık sistemindeki dönüşüm ve ajanslaşma gibi unsurları arasında yeniden konumlanmaya çalışmaktadır. Bir yandan yerel yönetimlerin mülki idare karşısında birincil konuma yükseldiği, özellikle büyükşehir belediyelerinin güçlenmesiyle bu sürecin netleştiği iddia edilmektedir. Diğer yandan, daha detaylı bakıldığında, yapılan reformların, mülki idare sisteminin yapısal olarak zayıflamasına işaret eden yönleri olmakla birlikte, devletin taşrada vazgeçemediği bir aktör olarak mülki idarenin ve dolayısıyla valinin rolünün pekiştiğinden bahsedilebilir. Mülki idare amirlerinin rekompozisyon sürecinde kamu yönetiminde güçlerini önemli ölçüde koruduğu ya da bazı yeni başlıklarda güçlendikleri iddia edilmektedir (Çiner, 2014; Yıldızcan ve Bayraktar, 2017).

Rekompozisyon sürecindeki kamu yönetimi ortamında, reformların odağı mülki idare değildir. Bununla birlikte, mülki idareyi ilgilendiren, etkileyen çok önemli değişimlerin olduğu da açıktır. Çünkü kamu yönetiminin farklı parçalarında sözgelimi merkezden yönetimin diğer unsurlarında (örneğin bakanlık sisteminde) veya yerinden yönetim alanında (örneğin belediyeler ve il özel idarelerinde) gerçekleşen dönüşümler mülki idareyi ve valileri doğrudan etkilemiştir. Ayrıca Türkiye'de kamu yönetiminin temel kuruluş ve örgütlenme mantığı içerisinde neredeyse her düzenlemenin doğrudan ya da dolaylı olarak valiyi veya mülki idareyi ilgilendirdiği her zaman akılda tutulması gerekir. Valinin görev, sorumluluk ve yetkilerinin temel çerçevesini belirleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, valiye ciddi bir biçimde ve genel nitelikli pek çok yetki ve sorumluluk vermektedir.

Yönetsel alan yeniden düzenlenirken valinin bu alandaki aktörlerden biri olarak nasıl etkilendiği sorusunu, daha önce ifade ettiğimiz gibi, yalnızca yasa maddelerinde açıkça valiye verilen ya da ondan alınan yetki ve sorumluluklarla cevaplamaya çalışmak da sınırlı bir yaklaşım olacaktır. Bunun en önemli nedeni, yönetsel alanın yeniden düzenlenmesindeki her çabanın, valinin içinde bulunduğu eylem sistemini de doğrudan ya da dolaylı olarak etkiliyor olmasıdır. Son dönem yönetimde gerçekleştirilen rekompozisyon süreci, valinin hukuki olduğu kadar fiili iktidar kapasitesini ve valilik pratiklerinde bu iktidarın dayandığı kaynakların dağılımı ve niteliğini de değiştirmiş görünmektedir.

Tüm bu melezleşme ve rekonpozisyon sürecinde, doğrudan mülki idareyi konu edinmese dahi reform çabaları valinin iktidar alanını yeniden tanımlarken öne çıkan valinin nodal pozisyonudur. Bu bakımdan, vali figürünün değişim sürecindeki yerini Hood'un (1986) sunduğu perspektiften hareketle yorumlamak yerinde olacaktır. Bu makalede öne sürdüğümüz temel sav, yerel seçilmiş aktörler karşısında otorite konumunu kısmen kaybediyor gibi görünmesine, finansal gücünü yitiriyor olmasına ve örgütsel kapasitesi büyük oranda zayıflıyor olmasına karşın, valinin nodal konumu üzerinden halen önemini koruyor olduğudur. Bir başka deyişle, valinin diğer başlıklarda yitirdiği iktidarı büyük oranda bu konumuyla bağlantılı olarak konsolide olmaktadır. Çünkü her ne kadar bazı reformlar üniter ve merkezîyetçi kamu yönetimi yapısını ve işleyişini bir değişime zorluyor gibi görünse de, reformlar henüz bölge yerel yönetimi ya da federalizm gibi köklü bir değişiklikle sonuçlanmamış ya da bir sistem değişikliğine doğru yönelmemiştir. Dolayısıyla il sisteminden bazı kopmalar söz konusu olsa da neredeyse tüm yönetsel süreçlerin odağında halen mülki idare amirleri ve valiler durmaya devam etmektedir.

Kısaca, il sisteminde yaşanan kopmaları ya da çelişkileri Hood'un (1986) ortaya koyduğu gibi yönetim sürecindeki dört geleneksel iktidar kaynağındaki değişim üzerinden kısaca ele almak, valinin bugün yeniden düzenlenen kamu yönetiminde gücünü nasıl ve ne ölçüde koruyor olduğuna dair bir yorumlama biçimi ortaya koyacaktır.

İl genel yönetimin en yüksek otoritesi olan vali, devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi, bunların yönetsel ve siyasal başıdır. Valinin otorite konumunu yitirmesi, aslında son dönem kamu reformlarından çok daha önce, mülki idarenin etkinliği üzerine yapılan değerlendirmelerde sıklıkla dile getirilen hususlardan bir tanesidir. Bu bağlamda başlıklardan bir tanesi, öteden beri il sisteminde yer alan bazı kamu hizmetlerinin bölge ölçeğinde örgütlenmeye başlaması olmuştur. Mülki idare açısından, 1961 Anayasası'nda ortaya konulan çerçeve üzerine 1982 Anayasası, hizmetlerin görülmesinde verim ve uyum amacıyla bölge kuruluşlarının kurulabileceğini hükme bağlamıştı (md. 126). Bir yandan da aynı dönemde, 1983 yılında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile ortaya atılan ve daha sonra yürürlüğe girmeyen bölge valiliği denemesi mülki idare sistemine önemli bir meydan okuma idi. Bu ister federalizm, ister bölgesel özerklik tartışmaları üzerinden değerlendirilsin, üniter devletin temeli olan mülki idareyi derinden etkilemiş, neoliberal devlet politikalarının da etkisiyle merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dengenin yavaş yavaş yerel yönetimler lehine güçlendiğinin habercisi olmuştur. Bu kapsamda Türkiye'de son yıllara kadar seçimli valilik tartışmaları halen devam etmektedir.

Valinin otorite konumunun sorgulanır olması, bir yandan bakanlık sisteminin zayıflaması sorunsalı ile de ilgilidir. Nitekim uzun zamandır bazı bakanlıkların bölge müdürlüğü biçiminde örgütlenmeleri, mülki idare sisteminde kaçışın unsurları olarak değerlendirilmekteydi. Ayrıca, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması ve bunlardan bir kısmının yerel yönetimlere devri düşünülse de bu gerçekleşmemişti. Ancak reformun arka planında yatan temel felsefe yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında birincil konuma getirmek olduğu için otorite sorunsalı doğrudan doğruya yerel yönetimlerdeki rekonpozisyon süreci ile ilişkilendirilmelidir.

2000'li yılların ortalarında çıkarılan belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yasaları ile birlikte, yerel yönetimler ve özellikle de belediyeler, Türkiye'nin yönetiminin en önemli aktörleri haline gelmişlerdir. Rekonpozisyon süreci sonucunda ortaya çıkan yeniden ölçeklendirme çerçevesinde bakıldığında, kamu politikalarının coğrafi bağlarından, teritoryal kodlarından bağımsızlaşmasını ya da *deteritorializasyonunu* Karasu (2015) mülki idarenin mülksüzleşmesi olarak tanımlamaktadır.

Rekonpozisyon sürecinin sonucunda yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında hem yetki, görev hem de mali imkânlar bakımından güçlendiği açıktır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında o zamana dek merkezi yönetim tarafından sunulan bazı hizmetleri de kapsayan bu genişlemesi ve özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumunda giderek artan bir rol sahibi olması il sisteminin etkinliğini ve valilerin hesap sorma alanlarını, dolayısıyla otoritelerini daraltmıştır (Cangir, 2011: 160). 2000'li yıllarla birlikte değişen, valinin taşradaki "üretici" ya da daha açık bir ifadeyle ekonomik kaynakları kontrol etmedeki rolüdür. Ayrıca il özel idaresindeki üretici ve ticari figür olarak valinin değişen rolü de söz konusu olmaktadır. Apan'a göre (2014: 278), mülki idare ekonomiye doğrudan doğruya etki eden hizmetlerden çekilmiştir. Bunların dışındakileri de, yönetim ilkesi doğrultusunda, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile paylaşmaktadır.

Yerel ölçekteki gözlemlenen söz konusu değişikliklerin yanı sıra, 6223 sayılı Yetki Kanunu (2011) kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararname vasıtasıyla, birçok bakanlığın teşkilat yapısı ve görevlerinde meydana gelen değişiklikler vurgulanmalıdır. Kamu hizmetlerinin sunumunda temel kurumsal örüntüyü oluşturan bakanlık yapısı önemli bir değişim ile karşı karşıya kalmıştır; çünkü bakanlık sistemi kamu politikalarının ülkeye yayılmasının bir aracı olarak mülki idareden yararlanmaktadır. Aslında bakanlık sisteminin ilgilendiren değişiklikler daha eski tarihlere kadar uzansa da özellikle 1990'lı yıllardan itibaren bakanlıkların bağlı kuruluşlarının sayısındaki azalışa koşut olarak bakanlıklarla daha gevşek ilişkilendirilmiş ilişkili kuruluşların

sayısı artmıştır. Bakanlıkların devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan taşra teşkilatları üzerinde valinin sahip olduğu doğrudan kontrol yetkisi ve amir konumu, özerk kurumların artmasıyla giderek zayıflamıştır.

2011 yılında söz konusu yetki kanununa dayanarak çıkarılan 35 kanun hükmünde kararname (KHK) ile yapılan düzenlemeler sonucunda bazı yeni bakanlıklar oluşturulmuş, bakanlıkların teşkilatlanma mantığında değişiklikler olmuş ve denetim konusunda çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bu süreçteki değişimlerin çok yönlü ve karmaşık etkileri olsa da yetkinin merkezde yoğunlaşmasını arttırdığını söylemek mümkündür. Bu bağlamda meydana gelen en önemli değişimlerden biri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı örneğindeki değişikliklerdir. Bu bakanlık yapı kullanma izin belgesi, işyeri ruhsatları vb. düzenlemeler aracılığıyla adeta merkezileşmenin en önemli örneği olarak gösterilebilir. Ancak bu merkezileşme bakanlık bünyesinde bir yoğunlaşma oluşturduğundan mülki idare açısından etkileri daha sınırlıdır (Çiner, 2017: 47).

Hood'a (1986) göndermeyle üzerinde durulabilecek ikinci nokta valinin finansal gücünü yitiriyor oluşudur. Bunun en çarpıcı örneği, özellikle 2012 yılında yapılan büyükşehir belediye reformudur. Reform sonucunda büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması sonucunda hem ildeki en önemli yönetim birimi büyükşehir konumuna gelmiş hem de il özel idareleri aracılığıyla valinin kullanabildiği önemli bir mali imkân ortadan kalkmıştır. Vali, ülke yönetiminde belediye modeli aracılığıyla yapılamayan görevleri yürüten bir aktördür. Özellikle kırsal altyapı yatırımları gibi pek çok başlıkta valinin başı olduğu il özel idareleri önemli roller üstlene gelmiştir. Büyükşehir yönetimini yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi olan illerde özel idarelerin kaldırılmasının ardından bu amaç için valinin kullandığı temel araç Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) olmuştur. Bu başkanlıklar, kaldırılan il özel idarelerinin yerine kurulmuş olsa da kuruluş aşamasında bu başkanlıklara tüzel kişilik verilmemiş olması nedeniyle valiler tarafından yoğun şekilde eleştirilmiştir. Dolayısıyla, il özel idarelerinin kaldırılması valinin yönetim sürecinde iktidarını dayandırdığı temel kaynaklarda önemli bir daralma meydana getirmiştir. Bu değişiklik vali için hem örgütsel hem de finansal gücünde bir zayıflama olarak değerlendirilebilir. Ancak bu dalga, YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesi ile tersine dönmüştür. Bir diğer ifadeyle valinin yatırım gücünü tekrar artırmıştır. YİKOB üzerinden gerçekleşen, daha sonra açıklayacağımız nodal karakteri gereği, adeta eşgüdümücü vasfıyla valinin yeniden güçlenmesi olarak da değerlendirilebilir.

Valinin, zayıflamakta olduğunu söyleyebileceğimiz üçüncü geleneksel iktidar kaynağı harekete geçirebildiği örgütsel kapasitedir. Bununla birlikte valinin örgütsel kapasitesinden bahsederken başı olduğu merkezi yönetimin taşra örgütünden bahsetmemiz gerekir. Genel hatları ile belirttiğimiz bakanlık

sistemindeki değişim, kamu hizmetlerinin artan bir eğilim olarak ilden bağımsızlaşabilen bir hizmet ölçęinde ve devlet tüzel kişiliğinin dışında örgütlenmesiyle merkezi yönetimin taşra teşkilatı giderek daralmakta ve valinin otoritesinden kurtulmaktadır. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin de kapatılmasıyla birlikte valinin doğrudan kontrol edebildiği kapasite daha da daralmıştır. Bu eğilim kimi araştırmacılar tarafından valilik sisteminin altını oyan bir eğilim olarak değerlendirilmiş ve özellikle 2003 tarihli kamu yönetimi reformunun taşrada örgütlenme yasağı getirme girişimi üzerinden eleştirilmiştir (Güler, 2003; Keskin, 2008). Kamu reformlarını ve sonuçlarını incelerken, her ne kadar yasa düzeyinde il sistemine ve yetki genişliğine dokunul(a)mamış olsa da uygulamada bunun zeminin giderek daraldığını saptamak gerekir (Cangir, 2011: 164).

Valinin değişen rolü ve etkinliği konusunun daha olgusal ve derinlemesine bir analiz gerektirdiği açıktır. Bununla birlikte meslek üyelerinin de sıklıkla dile getirdiği gibi mülki idare sistemi ve valilik kurumunun giderek daralan bir yetki alanı, zayıflayan bir teşkilat ve küçülen bir bütçe sorunu ile yüze olduğunu ifade etmek mümkün görünmektedir. Ancak daha ilgi çekici olan valinin ve valilik sisteminin karşı karşıya kaldığı bu meydan okumalar karşısında kamu yönetimindeki varlığını bazı başlıklarda daha da kuvvetlenerek sürdürüyor olmasıdır.

Bunun konjonktürel dayanaklarından bahsetmek mümkündür. En başta, güvenlik politikalarının öncelikli olduğu 2015 sonrası dönemde kamu düzeni ve güvenliği alanındaki rolü ile valinin geleneksel otoritesini tekrar tahkim ettiği ve dolayısıyla güç kazandığı açıktır.¹⁸ Valiler ve diğer mülki idare amirleri hem güvenlik ile ilgili geleneksel görevlerini yürütmekte hem de dönemin olağanüstü koşulları altında yeni görev ve sorumluluklarla donatılmaktadır. Bu durumun en açık örneklerinden biri, 674 sayılı KHK (2016) ile terör suçlaması ile görevlerinden alınan yerel yöneticiler yerine Doęu ve Güneydoęu Anadolu Bölgesi'ndeki bazı belediyelere yapılan görevlendirmelerdir.¹⁹ Kamuoyunda "kayım atamaları" olarak anılan bu örneklerde vali, aslında beledi hizmetleri yürüten bir aktör olarak belirse de, geleneksel ve en temel rolü olan devletin birliğini temsil rolünü gerekçe göstererek hükümetin sorunlu gördüğü alanlarda başvurduğu pratik bir güvenlik öznesi olarak öne çıkmaktadır.

¹⁸ Cumhuriyet dönemi boyunca İl İdaresi Kanunu'nun maddeleri üzerinde doğrudan valinin görev ve yetkilerini ilgilendiren değişiklikler incelendiğinde, pek çok değişikliğin vali ile güvenlik güçleri arasındaki ilişkileri düzenleyen maddelerde yoğunlaştığı görülecektir. Dolayısıyla valinin bu alandaki varlığı dönemin koşullarına duyarlı olduğu kadar merkezi yönetim açısından vazgeçilmezdir.

¹⁹ Yerel yönetimlere bu kapsamda yapılan atamalar üzerine kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Keleş ve Özgül, 2017. Ayrıca bu belediyelerin hizmetlerine dair bilgilendirici bir online platform oluşturulmuştur: bkz. <http://oluyor.net/> (22.4.2018).

Bununla birlikte farklı kamu örgütlerinde valilerin konumunu öne çıkar-
tan bazı yapısal sebeplerden de bahsetmek gerekir. Bunun en temel nedeni
kamu yönetimi reformlarının doğrudan mülki idareyi yeniden düzenleyen bü-
yük değişiklikler getirmemesidir. 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu halen bazı kü-
çük değişikliklerle yürürlüktedir. Bu sürekliliğin zorunlu bir sonucu olarak da
kamu yönetiminin yeniden düzenlenen alanlarında yeni kurumlar ve süreç-
lerde valiler de önemli roller üstlenmektedir. Bu durumu temel olarak onun
nodal karakteri üzerinden kavramanın mümkün olduğu düşünülebilir. İlin en
önemli aktörü olan vali figürü, her tür yönetsel süreçte tüm akışların, ağların
odağında ve kesişiminde varlığını sürdürmektedir. Bu durumun da bir sonucu
olarak vali bazı yetki, sorumluluk ve kaynaklarını yitiriyor olsa da geleneksel
rollerinin dışında kamu yönetiminin yeni (ya da yeniden tanımlanmış) kurum
ve süreçlerinde yeni roller üstlenmek zorunda kalmaktadır. Diğer bir deyişle
vali, yeniden düzenlenmiş kamu yönetimi alanında ortaya çıkan yeni ihtiyaç-
larla devletin yeni kamu politikalarında da rol oynayan önemli bir aktördür.
Apan (2015: 282), bu rolü kolaylaştırıcılık olarak tanımlar.

Cangir'e göre (2011: 9) her ne kadar il sisteminin güçlenmesi anlamına
gelirse de yeniden düzenlenen kamu yönetimi alanında gündeme gelen ve il
sisteminin doğası gereği var olan bir niteliğe sahip olmayan esnek yönetsel
araçlar vasıtasıyla valiler "girişimci" roller edinmişlerdir. Bu bağlamda Köy-
lere Hizmet Götürme Birlikleri, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
ya da kalkınma ajansları gibi yapılarda valinin üstlendiği rollerin altını çizer.

Valinin çeşitli kamu politikalarındaki üstlendikleri kilit rollerine daha de-
taylı örnekler vermek gerekirse, bunlardan bir tanesi, İçişleri Bakanlığı Ma-
halli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2006 yılından beri sürdürdüğü Öncelikli
Güvenlik Yolları Projesi'dir. İkinci örnek rol ise, İçişleri Bakanlığı'nın İller
İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde yürütülen 112 Acil Çağrı Merkezleri
Projesidir. Buna göre "acil çağrı merkezinde; sağlık, itfaiye, jandarma, polis
ve valiliklerce gerekli görülen diğer birimlerin aynı mekânda olduğu ve koor-
dinasyon imkânı sağlayan *co-location* modeli tercih edilmiş ve çalışmalar
buna göre yapılandırılmıştır."²⁰ Buradaki iki örnekte de eşgüdüm ve kolaylaş-
tırıcı rolü valiye aittir. Bir diğer örnek rol, afet ve acil durumlarda gereken
tedbirlerin alınmasında ilgili yerin valisinin yetkili olduğudur. 7269 ve 5902
sayılı kanunlara göre yapılan acil yardım talepleri vali tarafından yapılmalıdır.
Başka bir örnek ise sınır ticareti konusunda verilebilir. Bu ticaretin amacına
uygun olarak yürütülmesi ve izlenmesi konusunda da yine ilgili valiler sorum-
ludur.

²⁰ 112 Acil Çağrı Merkezleri Projesi, Ağustos 2017, <http://www.illeridaresi.gov.tr/112-acil-agri-merkezleri-projesi> (22.4.2018).

Ayrıca, valinin, kamu politikalarının eşgüdümündeki rolü de önemlidir. Pek çok yasada öngörülen trafik komisyonu, umumi hıfzıssıhha heyeti, toprak koruma kurulu türünden pek çok sayıda kurula başkanlık etmektedir. Ayrıca, yeni kamu politikalarının uygulanmasında Apan'a göre (2014: 280) “mülki idare, kurulan yeni birimlerdeki yapısal değişiklikler nedeniyle görev ve yetkilerini özünde siyasi nitelikli sivillerle paylaşmak durumunda kalmıştır.” Yönetişimci kurul ve organizasyonların temel ortak noktası ve can alıcı noktası; “kamu gücünü kullanmakta yeni temsil mekanizmaları aracılığıyla vekil niteliği kazanmış özel sektör temsilcileri ve ‘sivil toplum örgütleri’ ifadesi ile tanımlanan kesimlerin yetkili kılınmış olmalarıdır.” (Çapar, 2015: 202). Bu da kamu yönetiminin tümü gibi mülki idarenin karşı karşıya olduğu önemli gerçekliklerden biridir.

Sonuç Yerine

Ülkenin yönetiminde meydana gelen son derece önemli değişiklikler karşısında il idaresi sisteminin güncelliğini korumak konusunda zafiyet taşıdığı düşünülebilir. Türk İdareciler Derneği'ne göre “1956 yılında ‘tatbik kabiliyeti olmayan kanun ve nizamlar’ arasında sınıflandırılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun yürürlükte olması” önemli bir sorundur.²¹ Bu özellikle 2000'li yıllarda yerel yönetim alanını radikal bir şekilde yeniden düzenleyen rekompzasyon süreci dikkate alındığında daha da çarpıcı hale gelmektedir.

Dolayısıyla, değişen ülke koşulları ve yönetiminde ortaya konan büyük değişimler karşısında, il genel idaresinin yasal çerçevesini oluşturan İl İdaresi Kanunu'nda, özellikle valilik kurumuna ilişkin bir yeniden düzenleme beklentisi öne çıkmaktadır. Özellikle bu çerçevede, yerel yönetimlerdeki rekompzasyon sürecinin mülki idareye etkilerine ve olumsuz sonuçlarına resmi raporlarda ve belgelerde de yer verilmektedir. İçişleri Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planında, valilik ve kaymakamlıkların yetkilerinde bir daralma yaşandığı tespit edilmiş ve bu daralmaya paralel olarak “yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin etkinlik ve koordinasyonunda zaafiyet yaşanma olasılığı” somut bir tehdit olarak tanımlanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2014: 13). Bu durumun bir nedeni, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen ve veto edildikten sonra tekrar meclis gündemine taşınmayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun sonrasında mülki idareyi kapsayan bir kamu yönetimi reformunun gündeme gelmemiş olmasıdır. Yerel yönetimler alanındaki reformları takiben mülki idarede de bir yeniden yapılanmaya duyulan ihtiyaç İçişleri Bakanlığı tarafından “merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki

²¹ Van Depreminin ardından İdareciler Derneği'nin Basın Açıklaması. <http://www.tid.web.tr/mlki-idare-amirleri-hakkinda-basin-aiklamasi> (22.4.2018).

paylaşımına yönelik il yönetim sistemini düzenleyen mevzuat[ın] güncellen[mesi]” gereği biçiminde ifade edilmiş (2014: 26) olmakla birlikte mülki idare amirlerinin de dile getirdikleri acil bir beklenti olmuştur.

Ne var ki, değişen siyasi atmosfer ve yürütmenin siyasal önceliklerinden bir kamu reformunun çıkmış olması köklü bir yeniden yapılanmadan daha çok, valinin operasyonel gücüne daha fazla ihtiyaç duyulmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan düzenlemelerin ötesine geçilmemiştir. Örneğin, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasının ardından kurulan ve kurulduğunda tüzel kişiliği ve dolayısıyla kendisine ait bir bütçesi olmadığı için valinin zayıflamasına neden olduğu gerekçesiyle eleştirilen YİKOB’ların yönetsel ve mali yönden güçlendirilmesi bu duruma verilebilecek güzel bir örnektir. Gerekliğinde ildeki her türlü yatırımı ve kamu hizmetini yapma yetkisi ile donatılan ve ildeki diğer kamu kurumlarınca yerine getirilmeyen kamu hizmetlerinin kamu düzeni ile güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edildiği durumlarda bu yetkiyi doğrudan valinin kullanabildiği YİKOB’lar bir anda yönetsel bir merkezleşmenin aracı ve valinin elindeki önemli bir güç haline gelmiştir (Keleş ve Özgül, 2017: 303-304).

Bununla birlikte, kamu yönetimi alanındaki diğer aktör ve kurumların görev ve sorumluluklarını yeniden tanımlayan, bazı kurum ve aktörleri tamamen ortadan kaldırırken yerlerine yenilerini kuran çok sayıda değişiklik, valilerin ve bir bütün olarak mülki idarenin yetki alanını zaten sürekli olarak yeniden tanımlamaktadır. Bu da onun örgütsel kapasitesinin elbette değiştirilmesi, daha genel bir ifadeyle il sisteminin en azından örgütsel temelde bir değişim arifesinde olduğunu düşündürmektedir. Özellikle, İçişleri Bakanlığının strateji belgelerinin de gösterdiği gibi, valilik örgütünün, planlama, hukuk ve denetim işleri ile ilgili önemli bir yeniden yapılanma ihtiyacı içinde olduğu vurgulanmaktadır.

Türkiye’de yönetimin hızlı değişimi karşısında mülki idarenin de durağan kalması beklenemez. İl sisteminin geleceğine yönelik tartışmalar ve valiliklerin örgütsel kapasitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar halen devam etmektedir. İl sistemindeki köklü reform beklentisi şimdilik bir yana bırakılacak olursa, mevcut haliyle son yirmi yılda vali figürünün önemli bir dönüşüm içinde olduğu söylenebilir. Buna göre, valinin hem geleneksel rolünü sürdürdüğü hem de çeşitli kamu politikaları alanlarında, devletin ihtiyacına koşut olarak giderek artan bir şekilde kolaylaştırıcılık, aracılık, hakemlik gibi farklı işlevler ve motivasyonlarla şekillenen lider roller üstlendiği görülmektedir. Bu da valinin somut olarak gücünü ve güvenilirliğini artırmaktadır. Ayrıca, küreselleşmenin ve piyasanın kamu politikaları üzerindeki belirleyiciliği ise mülki idare amirlerinin bazı geleneksel rollerini etkilese de giderek karmaşıklaşan yönetsel alanda valiye duyulan ihtiyacı somut olarak daha da artırmıştır. Nitekim hem Türkiye’de hem de karşılaştırmalı olarak bakıldığında dünyada

merkezi yönetimin gölgesi olan vali, en önemli ve vazgeçilemez aktörlerden biridir.

Bu noktada Fransa örneği üzerinden anılan çalışmalarda olduğu gibi valiyi yerel siyasetin içerisinde diğer aktörlerle girdikleri ilişkiler çerçevesinde kavramaya çalışan perspektiflerin geliştirilmesine de ihtiyaç duyulduğu vurgulanmalıdır. Valiyi, merkezi iktidarın otoritesini yansıtan bir aktör olduğu kadar yorumlama kabiliyeti ve hareket alanı bağlamında merkezi yönetim karşısında sınırlı da olsa görel bir özerkliğe sahip ve yerel siyasetin parçası olarak da idari sistem içerisinde yeniden konumlandırmaya ihtiyaç vardır. Böyle bir yaklaşım, hukuki çerçevenin dışında siyasi ve yönetsel gerçekliğin içerisinde vali figürünün daha gerçekçi bir kavranışına olanak sunacaktır.

Makalede değinilen noktalardan hareketle, bu alandaki akademik çalışmaların artırılması ve tarihsel, antropolojik, karşılaştırmalı araştırmaların geliştirilmesi gerekmektedir. Özellikle idare tarihi kapsamında, valilerin faaliyetleri ve alana katkılarını içeren ansiklopedik bir araştırmaya ihtiyaç duyulmasının yanı sıra, illerin yönetimlerini içeren analizlerin alanı zenginleştireceği açıktır. Ayrıca, mülki idare amirlerinin sosyolojik profillerine yer verilen daha önce yapılmış mülki idare araştırmaları benzeri çalışmaların belirli periyotlarla düzenli olarak tekrarlanması gerektiğini de söylemek gerekir. Bu türden çalışmalar, mülki idarenin kapasitesi gibi yeni boyutları da içerecek şekilde genişletilmelidir.

Tüm bunların yanı sıra, karşılaştırmalı olarak mülki idarenin durumuna ilişkin akademik çalışmalara olan gereksinimin de altını çizmek gerekir. Kıta Avrupası ülkeleri başta olmak üzere yerel ve bölgesel yönetimler rüzgârı karşısında valilik sisteminin diğer ülkelerde nasıl etkilendiği önemli bir araştırma sorusu olarak hala önümüzde durmaktadır.

Kaynakça

- Ağırhan, Mehmet, *Cumhuriyet Döneminde Edirne Valileri*, Edirne Valiliği İl Özel İdaresi, Edirne 2012.
- Arslan, İsmail, *Cumhuriyet Dönemi Yozgat Valileri*, Anıl Matbaa, Ankara 2008.
- Apan, Ahmet, *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2015.
- Aumonier, Thierry, “Synthèse générale: Profession RTE”, 22. *Avrupa Mülki İdareciler Günleri*, 28-30 Mayıs 2015, İstanbul, Türkiye, <http://aertes-asso.org/content/xxiies-journees-europeennes-0> (25.01.2017).
- Aytaman, Lale, *İğneli Koltukta Dört Buçuk Yıl. Türkiye’nin İlk Kadın Valisi Anlatıyor*, Turkuvaaz Kitap, İstanbul 2008.

- Balcı, Ozan, *The Changing Roles of Governors and District Governors in Turkey, 2000-2014*, Southampton Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2015.
- Baradat, Jean, *L'organisation d'une Préfecture*, Toulouse, Impr. Coopérative Toulousaine, 1907.
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları 2)*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1994.
- Belayachi, Badr-Eddine, Ramiro Riera (Ed.), *Le Représentant Territorial de l'Etat Face au Développement Urbain*, L'Harmattan, Paris, 2013.
- Bernard, Paul, *La Corse, le cactus de la République*, Cherche midi, Paris 2014.
- Cangir, Mehmet, *Merkeziyetçilik Ademi-Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2011.
- Ceylan, Aydemir, *Bir İhtilal Bir Darbe Arasında 20 Yıl. Bir Cumhuriyet Valisinin Anıları*, İleri Yayınları, İstanbul 2006.
- Christensen, Tom, Per Lagreid, "Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges", *Public Organization Review*, Vol. 11, No. 4, 2011, s. 407-423.
- Crozier, Michel ve Erhard Friedberg, *L'acteur et le système: les Contraintes de l'action Collective*, Éditions du Seuil, Paris, 1977.
- Crozier, Michel ve Jean-ClaudeThoenig, "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas d'un système de décision politico-administratif local en France", *Revue française de sociologie*, 16/1, 1975, s. 3-32.
- Çapar, Selim, *Türkiye ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*, TİAV Yayınları, Ankara 2015.
- Çiner, Can Umut ve Oral Karakaya, "Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 68, S. 2, 2013, s. 63-93.
- Çiner, Can Umut, "Reconsidering the Role of the Prefects in Turkey: Public Policies and Metropolisation", *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, No. 8, 2014, s. 445-455.
- Çiner, Can Umut, "Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço", *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 12, S. 28, 2017, s. 27-52.
- Çoker, Ziya, *Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları*, Kazancı Matbaacılık, İstanbul 1996.

- Demircioğlu, Ziya, *Kastamonu Valileri*, Doğrusöz Matbaası, Kastamonu 1973.
- Dictionnaire de l'Académie Française, "Préfet", 2018, <https://academie.atilf.fr/consulter/pr%C3%A9fet?page=1> (22.4.2018).
- Dinler, Demet, "Türkiye'de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi", *Praksis*, S. 9, 2003, s. 17-54.
- Duval, Frédéric, *Dire Rome en Français. Dictionnaire onomasiologique des Institutions*, Librairie Droz S.A., Cenevre 2012.
- Emre, Cahit (Der.), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceđi*, TİAV, Ankara 2002.
- Emre, Cahit, Tayfur Özşen, Metin Özüğurlu ve Koray Karasu, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, Ankara 2003.
- Erdeha, Kamil, *Milli Mücadelede Vilayetler ve Valiler*, Remzi Kitabevi, İstanbul 1975.
- Eski, Mustafa, *Kastamonu Valileri 1838-2000*, Kastamonu Valiliği İl Özel İdare Müdürlüğü Yayınları, Kastamonu 2000.
- Eymeri-Douzans, J.-M. ve A. Buffat (2011), Call for papers for EGPA, "Figures du préfet. Une comparaison européenne", Toulouse.
- Eymeri-Douzans, Jean-Michel ve Gildas Tanguy, "Figures du préfet. Une comparaison européenne", Appel à contribution, *Calenda*, Publié le jeudi 28 avril 2011, <https://calenda.org/204184> (22.4.2018).
- Feyziođlu, Turhan, Arif Payaşhoğlu, Albert Gorvine ve Mümtaz Soysal, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara 1957.
- Fişek, Kurthan (Der.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*, TİD, Ankara 1976.
- Gaffiot, F., *Dictionnaire Français Latin*, Paris, Hachette 1934.
- Grémion, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, collection Sociologie, Éditions du Seuil, Paris 1976.
- Güler, Birgül Ayman, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, AÜ SBF Tartışma Metinleri, Ankara 2003.
- Hatipoğlu, İbrahim Sıtkı, *Mülki İdare Amirliği ve Parlamentoda Geçen Bir Ömür*, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1997.
- Hood, Christopher, *The Tools of Government*, Macmillan, Londra 1986.

- Işıktaş, Sezer, *Burnout Among Public Administrators: Case of Deputy Governors and District Governors in Turkey*, Texas Üniversitesi (Dallas) Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2014.
- Karasu, Koray, “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”, (Ed. Erkan Tural ve Selim Çapar), *1864 Vilayet Nizamnamesi*, TODAİE, Ankara 2015, s. 345-368.
- Karila-Cohen, Pierre, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes 2008.
- Karul, Orhan (Der.), *Unutamadıkları ile Valilerimiz*, Kadıköy Rotary Kulübü, İstanbul 1994.
- Keleş, Ruşen ve Can Giray Özgül, “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 72, S. 2, 2017, s. 299-313.
- Kerrouche, Éric, *Corps préfectoral et représentations de l'État*, Yayımlanmamış Siyaset Bilimi Doktora Tezi, Bordeaux Siyaset Bilimi Okulu (Institut d'Études Politiques de Bordeaux), 1997.
- Keskin, Nuray Ertürk, “İl Yönetimi Sisteminde Değişim”, *Memleket Siyaset Yönetim*, C. 3, S. 6, 2008, s. 88-117.
- Kırmızı, Abdülhamit, *Abdülhamid'in Valileri. Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908*, Klasik Yayınları, İstanbul 2008.
- Loughlin, John, *Subnational Government: The French Experience*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Marcou, Gérard, *La Déconcentration dans l'organisation administrative. Etude comparative sur sept Etats unitaires européennes* (Angleterre, Danemark, France, Pays-Bas, Portugal, Suède, Turquie), SIGMA, 2013.
- Orhun, Hayri, Celal Kasaroğlu, Mehmet Belek ve Kâzım Atakul (Der.), *Muhtem Valiler*, İçişleri Bakanlığı Merkez Valisi Bürosu Yayınları, Ankara 1969.
- Pabuçcu, Köksal, *Adam gibi Vali Recep Yazıcıoğlu*, Nesil Yayınları, İstanbul 2010.
- Payashoğlu, Arif, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1966.
- Polatoğlu, Aykut, “İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 18, S. 4, 1985, s. 27-40.
- Poyraz, Vefa, *Bir Cumhuriyet Valisinin Anıları*, Bizim Kitaplar, İstanbul, 2008.
- Şaylan, Gencay, “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezçilik,” *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare*

Amirliği: Sistem ve Sorunlar, (Ed. Kurthan Fişek), TİD Yayını, Ankara 1976, s. 25-35.

Şengül, H. Tarık, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 8, S. 3, 1999, s. 3-19.

Şengül, Tarık, “Türkiye’de Kentsel Gelişimin İzlediği Yol Üzerine: Bir Dönemleme Girişimi”, *Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul 2001.

T.C. İçişleri Bakanlığı, *Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı 2015-2019*, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2014, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/GYd60+Icislari_Bakanligi_2015-2019_Stratejik_Planı.pdf (25.01.2017).

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

TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı: Rapor III: Toplumun Farklı Kesimlerinin Algısı*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2014b.

TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı: Rapor II: Medya Analizi*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2014a.

TİAV, *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı: Rapor I: Vatandaş* Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara 2013.

Tanguy, Gildas, “*Corps et âme de l’État*”. *Socio-histoire de l’institution préfectorale (1880-1940)*, Paris 1 Panthéon-Sorbonne Üniversitesi, Yayınlanmamış Siyaset Bilimi Doktora Tezi, Paris 2009.

Tanguy, Gildas, “Le préfet dans tous ses états”. Une histoire de l’institution préfectorale est-elle (encore) possible?, *Histoire@Politique*, Vol. 27, No. 3, s. 124-145.

Tosun, Mustafa, *Türkiye’de Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara 1970.

Tümer, Arif, *Merkez Valiliği Üzerinde Bir Araştırma*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1969.

Vié, Jean-Emile, *Un préfet au XXe siècle*, Harmattan, Paris 2002.

Vigneaux, Paul-Emile, *Essai sur l’histoire de la praefectura urbis à Rome*, A. Fontemoing, Paris 1896.

Worms, Jean Pierre, “Le préfet et ses notables”, *Sociologie du travail*, Vol. 8, No. 3, 1966, s. 249-275.

- Wunder, Bernd, “Le modèle napoléonien d’administration: Aperçu comparatif”, *Les Influences du « modèle » Napoléonien d’Administration sur l’Organisation Administrative des Autres Pays*, (Ed. Bernd Wunder), International Institute of Administrative Sciences, Brüksel 1995, s.9-21.
- Yıldız, Mete, “Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yöneticisi Davranışı: Recep Yazıcıoğlu Örneği”, *Mülkiye Dergisi*, C. 29, S. 249, 2005, s. 97-120.
- Yıldızcan, Cemil ve Ulaş Bayraktar, “The empowerment of Turkish governors within hybrid settings of public administration”, *Mediterranean Politics*, 2017, DOI:10.1080/13629395.2017.1398889