

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE VALİ

Yakup ÖZKAYA

Danışman
Prof. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN

İZMİR - 2021

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum, “Türkiye’de Kamu Politikası Sürecinde Vali” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2021

Yakup ÖZKAYA

ÖZET
Doktora Tezi
Türkiye’de Kamu Politikası Sürecinde Vali
Yakup ÖZKAYA

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Programı

Son yıllarda yaşanan gelişmeler ve Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte valilerin yetki alanlarının genişlemesi üzerine, kamu politikası sürecinin önemli bir aktörü olan valilerin kamu politikası oluşturma aşamaları ve vatandaşın bu politikalar üzerindeki algı düzeyi çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Bu çerçevede birinci bölümde kamu politikası disiplinine yer verilmiş ve ardından valilik mesleği genel hatlarıyla ele alınmıştır. İkinci bölümde valilerin yetki ve görevlerindeki değişim ve dönüşüm tarihsel açıdan incelenmiştir. Bu bölümde meclis tutanakları, gazete arşivleri ve Resmî Gazete kayıtları etrafınca incelenmiş ve tarihsel süreçte valilerin yetkilerini nasıl kullandıkları tahlil edilmiştir. Üçüncü bölümde ise, valilerin ve valilik kurumunun uygulamada nasıl bir kamu politikası aktörü olduğunu ortaya koymak amacıyla anket çalışması yapılmış ve vatandaş algısı ölçülerek konuya ilişkin tespitlerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Vali, Mülki İdare, Kamu Yönetimi.

ABSTRACT
Doctoral Thesis
Doctor of Philosophy(PhD)
Governor in the Public Policy Process in Turkey
Yakup ÖZKAYA

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Administration
Public Administration Program

On the developments in recent years and the expansion of the jurisdiction of governors with the Presidential system, the public policy formation stages of the governors, who are an important actor in the public policy process, and the perception level of the citizens on these policies constitute the subject of the study. In this context, in the first part, the discipline of public policy is included and then the profession of the governor is discussed in general terms. In the second part, the change and transformation in the powers and duties of the governors are examined from a historical perspective. In this section, parliamentary minutes, newspaper archives and Official Gazette records were examined in detail and how the governors used their powers in the historical process was analyzed. In the third part, a survey was conducted in order to reveal what kind of public policy actors the governors and the governor's office are in practice, and determinations were made on the subject by measuring the perception of citizens.

Keywords: Public Policy, Governor, Civil Administration, Public Administration.

TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE VALİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	x
TABLolar LİSTESİ	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
EKLER LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE BİR AKTÖR OLARAK MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

1.1. KAMU POLİTİKASI VE KAMU POLİTİKASI SÜRECİ	6
1.1.1. Gündem Belirleme ve Problemi Tanıma	9
1.1.2. Politikaların Formüle Edilmesi ve Karar Alma	12
1.1.3. Yasalaştırma	13
1.1.4. Uygulama	14
1.1.5. Değerlendirme	18
1.2. KAMU POLİTİKASINDA MODELLER	19
1.2.1. Süreç Model	19
1.2.2. Kurumsal Model	22
1.2.3. Grup Model	23
1.2.4. Elit Model	26
1.2.5. Sistem Modeli	28
1.2.6. Kapsamlı ve Sınırlı Rasyonel Model	31
1.2.7. Artırmacı Model	35

1.2.8. Notmatif Optimum Karar Verme Modeli	37
1.2.9. Karma Tarama Karar Verme Modeli	39
1.2.9. Diğer Modeller	42
1.3. KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ	47
1.3.1. Resmi Aktörler	48
1.3.1.1. Yasama Organı	48
1.3.1.2. Yargı Organı	50
1.3.1.3. Yürütme Organı	51
1.3.1.4. Bürokrasi	52
1.3.2. Gayri Resmi Aktörler	53
1.3.2.1. Siyasal Partiler	54
1.3.2.2. Sivil Toplum Örgütleri	55
1.3.2.3. Medya	57
1.3.2.4. Halk	58
1.4. BİR AKTÖR OLARAK MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN EĞİTİMLERİNİN TEMEL GÖSTERGELERİ	59
1.4.1. Valilik Mesleğini Şekillendiren Düzenlemeler	60
1.4.1.1. Kaymakamlık Mesleği	60
1.4.1.2. Vali Yardımcılığı	62
1.4.2. Valilik Mesleği ve Hukuki Dayanağı	64
1.5. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE VALİLER	67
1.5.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama ve Yürütme Organı	69
1.5.2. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Kamu Yönetimi	70
1.5.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Valiler	73

İKİNCİ BÖLÜM

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE KAMUSAL BİR AKTÖR OLARAK VALİNİN YETKİLERİ

2.1. TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE VALİLER	77
2.1.1. Osmanlı Devleti'nde Valiler: Yapı ve Yeniden İnşa	78
2.1.2. Cumhuriyet Tarihinde Valiler	82
2.1.2.1. Adem-i Merkeziyetçi Dönem: 1921 Anayasası	82

2.1.2.2. Merkeziyetçi Dönemin Başlangıcı ve İnşası: İl Kanunları	83
2.1.2.2.1. Vilayet İdaresi Kanunu	84
2.1.2.2.2. İl İdaresi Kanunu	87
2.2. KAMU POLİTİKALARINDA BİR AKTÖR OLARAK VALİLER: YETKİ VE GÖREVLERİ	93
2.2.1. Problem Tanımlama ve Gündem Belirlemenin Aktörü Olarak Valiler	94
2.2.2. Politikaların Formülasyonu ve Karar Vermenin Aktörü Olarak Valiler	95
2.2.3. Politikaların Yasalaştırılması ve Aktör Olarak Valiler	98
2.2.4. Politikaların Uygulanması ve Aktör Olarak Valiler	99
2.2.5. Politikaların Denetlenmesi/Değerlendirilmesi ve Aktör Olarak Valiler	102
2.3. UYGULAMALAR ÜZERİNDEN VALİLERİN YETKİ VE GÖREVLERİ	104
2.3.1. Güvenliğe İlişkin Politikalar	105
2.3.2. Sağlığa İlişkin Politikalar	107
2.3.3. Kentsel-Çevresel Politikalar	110
2.3.4. Ekonomiye İlişkin Politikalar	112
2.3.5. Toplumsal Politikalar	114
2.4. GENEL DEĞERLENDİRME	118

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VALİLİK KURUMU İLE İLİŞKİLİ KAMU POLİTİKALARINDA VATANDAŞ ALGISI

3.1. AMAÇ	124
3.2. ARAŞTIRMANIN ÖLÇÜM ARACI, ANAKİTLESİ VE ÖRNEKLEMİ	124
3.3. VERİ ANALİZİ	125
3.4. BULGULAR	126
3.4.1. Faktör Analizi	126
3.4.2. Güvenilirlik Analizi	130
3.4.3. Demografik Bilgilere İlişkin Bulgular	131
3.4.4. Vali, Kaymakam ve Belediye Başkanının Tanınırlığına İlişkin Bulgular	133

3.4.5. Kurumlarla İlgili Bulgular	135
3.4.6. Valide Aranan Karakter Özelliklerine İlişkin Bulgular	139
3.4.7. Valilikle İlgili Duyuru ve Haberlerin Takibine İlişkin Bulgular	139
3.4.8. Valilik Politikaları İle İlgili Bulgular	141
3.4.9. Valilik Kurumuna Yönelik Vatandaş Algısına Yönelik Tanımlayıcı İstatistikler	142
3.4.10. Demografik Özelliklerin Farklılıklarının Analizi	146
 SONUÇ	 167
KAYNAKÇA	175
EKLER	



KISALTMALAR

AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
KMO	Kaiser-Meier-Olkin
N	Soru Sayısı
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
YAUM	Yukarıdan Aşağı Uygulama Modeli
AYUM	Aşağıdan Yukarı Uygulama Modeli
SUM	Melez/Sentez Uygulama Modeli
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Politikası Süreci İçin Önerilen Yaklaşımlar	s. 8
Tablo 2: Yukarıdan Aşağıya ve Aşağıdan Yukarıya Yaklaşımların Karşılaştırılması	s. 16
Tablo 3: Politika Süreci ve Uygulamalı Problem Çözme	s. 20
Tablo 4: Rasyonel Kapsamlı Karar Verme Modeli (Kök)ve Artırmacı Model (Dal)	s. 35
Tablo 5: Vali Yardımcılarının Görev Alanları (İzmir Örneği)	s. 63
Tablo 6: Valilere KHK'lar Aracılığı ile Tanınan Yetkiler	s. 74
Tablo 7: Resmi Gazete'de Yayımlanan Tebliğlerin İllere Göre Dağılımı	s. 119
Tablo 8: KMO ve Bartlett Testleri Sonuç Tablosu	s. 126
Tablo 9: Açıklayıcı Faktör Analizi Sonuçları ve Faktör Yükleri	s. 127
Tablo 10: Faktörlerin Toplam Varyansı Açıklama Yüzdeleri	s. 130
Tablo 11: Güvenilirlik Analizi	s. 131
Tablo 12: Demografik Özelliklerin Dağılımı (n=617)	s. 131
Tablo 13: Tanınırlığa İlişkin Bulgular	s. 133
Tablo 14: Kamu Hizmetlerinin Etkinliğini Sağlamada En İşlevsel Kurum	s. 135
Tablo 15: Kamu Yatırımlarında Öncelikli Etkili Olan Kurum	s. 136
Tablo 16: İnsani Yardımların Yönetilmesinde En Güvenilir Olan Kurum	s. 136
Tablo 17: Yaşanılan Şehirdeki En Güvenilir Olan Kurum	s. 138
Tablo 18: Valilerde Bulunması Gereken En Önemli Özelliklerin Dağılımı	s. 139
Tablo 19: Valilik Duyuru ve Haberlerinin Hangi İletişim Araçları ile Takip Edildiğinin Dağılımı	s. 140
Tablo 20: Valiliği Takip ile İlgili Sorulara Verilen Cevapların Dağılımı	s. 141
Tablo 21: Valilik Politikaları ile İlgili Cevapların Dağılımı	s. 142
Tablo 22: Tanımlayıcı İstatistikler	s. 143
Tablo 23: Alt Faktörler İçin Tanımlayıcı İstatistikler	s. 145
Tablo 24: Valinin Tanınırlığı ve Mekânsal İlişkilendirme	s. 146
Tablo 25: Valinin Tanınırlığı ve Coğrafi Dağılımı İlişkisi	s. 147
Tablo 26: Valinin Tanınırlığı ve Yaş Gruplarının Dağılımının Testi	s. 148
Tablo 27: Valiyi Tanıma Durumu ile Eğitim Düzeyinin Dağılımının Testi	s. 149

Tablo 28: Valiyi Tanıma Durumu ile Çalışma Durumunun Dağılımının Testi	s. 149
Tablo 29: Valiyi Tanıma Durumu ile Çalışılan Sektörün Dağılımının Testi	s. 150
Tablo 30: Kaymakamı Tanıma Durumu ile Yaşanılan Şehir Türünün Dağılımının Testi	s. 151
Tablo 31: Kaymakamı Tanıma Durumu ile Yaşanılan Bölgenin Dağılımının Testi	s. 152
Tablo 32: Kaymakamı Tanıma Durumu ile Eğitim Düzeyinin Dağılımının Testi	s. 153
Tablo 33: Belediye Başkanını Tanıma Durumu ile Yaşanılan Belediye Tipi Dağılımının Testi	s. 153
Tablo 34: İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu ile Yaşanılan Bölgenin Dağılımının Testi	s. 154
Tablo 35: İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu İle Yaş Gruplarının Dağılımının Testi	s. 155
Tablo 36: İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu ile Eğitim Düzeyinin Dağılımının Testi	s. 156
Tablo 37: Vali/Vali Yardımcısı ile Görüşme ve Belediye Başkanıyla Görüşme Durumlarının Dağılımının Testi	s. 157
Tablo 38: Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında En İşlevsel Kurum ile Yaş Gruplarının Dağılımının Testi	s. 158
Tablo 39: Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında En İşlevsel Kurum ile Eğitim Düzeyinin Dağılımının Testi	s. 159
Tablo 40: Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında En İşlevsel Kurum İle Çalışılan Sektörün Dağılımının Testi	s. 160
Tablo 41: Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu ile Yaşanılan Şehir Tipinin Dağılımının Testi	s. 162
Tablo 42: Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu ile Yaşanılan Bölgenin Dağılımının Testi	s. 163
Tablo 43: Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu ile Çalışma Durumunun Dağılımının Testi	s. 164
Tablo 44: Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu ile Çalışılan Sektörün Dağılımının Testi	s. 164

Tablo 45: Valilik Web Sitesini Ziyaret Durumu ile Yaşanılan Şehir Türünün
Dağılımının Testi

s. 165

Tablo 46: Valilik Web Sitesini Ziyaret Durumu ile Yaşanılan Bölgenin
Dağılımının Testi

s. 166



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Kamu Politikası Süreci	s. 9
Şekil 2: Grup Model Anagramı	s. 24
Şekil 3: Siyasal Sistem Modeli	s. 29



EKLER LİSTESİ

EK 1: Tarihsel Olarak Valilerin Yetki ve Görevleri

ek s. 1



GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısı içinde asli bir unsur olarak yer alan ve merkezin il düzeyinde ajanı konumunda bulunan valilik kurumu; Anayasa, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer kanun ve yönetmeliklerle belirlenmiş birçok yetkiye sahiptir. Günümüz valilerinin mekânsal ve fonksiyonel anlamda sahip oldukları bu yetkilerin kapsamı tarihsel süreç içinde belirli nedenlere bağlı olarak gelişmiştir. Diğer bir ifadeyle, tarih boyunca idari teşkilat yapısı içinde farklı isimlendirmelerle yer edinen valilik kurumu; Türk ve İslam gelenekleri, Tanzimat döneminin yeniden yapılanma süreci ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş aşamasında siyasal kadronun ideolojik tercihleri doğrultusunda günümüz modern yapısına kavuşmuştur. Yapısal değişim devam etmekte, günümüz ekonomik ve toplumsal ihtiyaçları ile siyasal tercihlere bağlı bir şekilde genelde dönüşen yerel yönetim yapısı içinde özelde valilerin görev ve yetkileri de değişmeye devam etmektedir.

Yapısal değişime, yurttaşlardan uluslararası örgütlere kadar birçok unsur kaynaklık etmektedir. Küresel aktörlere uyum süreci şeklinde dışsal ve yerel/ulusal kamusal aktörlerden hizmet beklentisinin artması şeklinde içsel nedenlerle açıklanabilecek süreçte önemli olan nokta, değişimin idarenin bütünlüğü ve merkeziyetçilik anlayışı ekseninde biçimlenmesidir. Diğer bir ifadeyle, çalışmanın sorunsalı olan valinin yetkileri de dinamik değişim sürecinden etkilenmekle birlikte, yetkilerinin korunmasında devlet idaresinin tek merkezden yönetilme felsefesinin bir uzantısı olduğu anlayışı korunmaktadır.

Devletin taşra kademelenmesinde bir yansıması olan ve devlet varlığının çeşitli işlevleriyle ortaya çıktığı valiliğin görev ve yetkileri, benimsenen merkeziyetçi anlayış oranındadır. 2000'li yıllarla artan yerelleşme girişimleri bir taraftan merkez-yerel çelişkisini beraberinde getirirken, diğer taraftan genel olarak mülki idare amirlerini merkez ve yerel arasında daha kritik bir aktör haline getirmiştir. Bu nedenle değişken bir süreç içinde yer alan valilerin yetkilerinin tam olarak ortaya çıkaracak kapsamlı bir çalışma yapma ihtiyacı doğmuştur.

Tasarlanan bu çalışmada ana sorunsal merkez-yerel ilişkisi ekseninde valilerin yetkilerinin ne olduğu ve ne yöne evirildiğidir. İçişleri Bakanlığı Stratejik

Planın'nda (2015-2019) “*Valilik ve kaymakamlıkların yetkilerindeki daralmaya paralel olarak, yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin etkinlik ve koordinasyonunda zaaflıyet yaşanma olasılığı*” bir tehdit olarak görülürken “*Mülki idare amirlerinin devletin ve hükümetin temsilcisi konumunda bulunması ve ülke çapında gerçekleştirilen projelerin mülki idare amirleri öncülüğünde etkin şekilde yürütülüyor olması*” ve Bakanlığın “*Yerel yönetimler üzerinde eşgüdüm sağlayıcı ve hizmet standartlarını belirleyici role sahip olması*” güçlü yönler olarak ifade edilmektedir. Plan, 2023 hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla, güvenlikte etkinliğin artırılmasından sivil toplumun güçlendirilmesine, il yönetiminde ve mahalli hizmetlerde verim ve kalitenin artırılmasına ve kurumsal dönüşümü sağlamaya yönelik 5 amaç ve 19 hedefin (323 performans göstergesi) %75'ini gerçekleştirmiştir.¹ Cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte 2019-2023 Stratejik Planın'da iki konuya ağırlık verilmiştir. Birincisi doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olan ve bakanlıkların taşrada temsilcisi olan valilerin yetkilerinin genişletilmesi üzerine, valiliklerin hizmet ve koordinasyon kapasitesinin artırılmasıdır. İkincisi ise valilere verilen kamu yatırımları üzerindeki denetleme yetkisinin artmasıdır. Öte yandan son yıllarda artan terör olayları karşısında çıkarılan olağan² ve olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameler ile mülki amirlere yeni yetkiler tanınması sonucunda çalışmada temel varsayım, “valilerin yetkilerinin arttırıldığı yönünde olacaktır. Bu varsayımı doğru-yanlış oyununa koyarken kamu politikası disiplininin kavramsal çerçevesine başvurulacaktır. Başka bir anlatımla, Türkiye’de henüz başlangıç aşamasında olan kamu politikası disiplini içinde yer alan “politika süreci/döngüsü” ve “kamu politikalarında aktör” konuları yol haritası olarak alınmıştır. Bunun nedeni valilerin ellerinde bulunan yetkilerin doğrudan ya da dolaylı bir şekilde herhangi bir politikanın birbirinden farklı aşamalarından birine tekabül etmesidir.

Kamu politikalarının temelde gündem belirleme, problemi tanıma, politika formüle etme, alternatifler arasından birine karar verme, yasalaştırma, uygulama ve değerlendirme/denetleme aşamalarından oluştuğu varsayılır. Böylece politikalar parçalara ayrılarak tahlil edilir. Burada bir analiz söz konusu değildir ancak politika

¹ İçişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı 2019- 2023 Stratejik Planı, 2018

² 24 Haziran 2018 TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle birlikte 16 Nisan 2017’de referandum ile kabul edilen Anayasa değişikliklerinin tamamı yürürlüğe girmiş ve bir takım anayasal hükümler Anayasadan çıkarılmıştır. Yeni sistemde Bakanlar Kurulu’na yer verilmediği için olağan kanun hükmünde kararnameler kaldırılmıştır.

süreci ve valilerin bu süreç içinde bir aktör olarak ele alınması, çeşitli mevzuatın bir kolajı biçiminde valilere tanınan yetkilerin politikanın hangi aşamasına denk geldiğinin en keskin ayırımına olanak tanıyacaktır. Politika süreci çerçevesiyle birincil kaynaklara dayalı olarak valilerin dönüşen yetkileri ele alındıktan sonra ikincil bir yöntem olarak alan araştırmasına başvurulacaktır.

Pek çok araştırmacı, kamu politikası sürecinin nasıl işlediğine ilişkin teoriler geliştirmiştir. Bu araştırmalar, kamu sorunlarının nasıl keşfedildiği ve bu sorunlara yönelik politikaların nasıl oluşturulduğuna dair teorilerdir. Bu çalışma, politika sürecini anlatmaktan öte yerel karar verici ve baş kamusal aktör valinin yerel politikalar üzerinde ne derece etkili olduğu konusunu işlemektedir. Bu süreç odaklanmak, bu çalışmayı, kamu politikası üzerindeki diğer birçok çalışmadan ayırır. Ve çoğu teorik araştırmadan daha geniş toplumsal bilimsel sorularla ilişkisini ortaya koyan ve “yerel politikalar” , “güvenlik politikası” ya da “bütünleşik yönetim” gibi konularda bir dizi vaka/anket çalışması sunmaktadır.

Türkiye’de 1988-2021 yılları arasında yapılmış mülki idare amirlerine ilişkin toplamda erişilen 54 yüksek lisans ve doktora tez çalışması incelendiğinde bu çalışmaların 4 başlık altında toplandığını görebiliriz. Bunlar Mülki idare amirlerini;

- Genel olarak inceleyen çalışmalar,³
- Tarihsel süreç içindeki fonksiyonlarını inceleyen çalışmalar,⁴
- Liderlik⁵ konusuna ilişkin çalışmalar,⁶
- Spesifik bir alan belirlenerek yapılan çalışmalar⁷ olarak sınıflandırılabilir.

³ Mehmet Şirin Yaşar, **Türkiye’de Mülki İdare Sistemi ve Mülki İdare Amirliği** (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011; Adem Uslu, **2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2014.

⁴ Vural Karagül, **Osmanlı Türk Modernleşme Sürecinde Mülki İdare ve Mülki İdare Amirliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi, Bursa, 2013; Çiğdem Görgün, **Türkiye’nin Mülki İdare Sisteminde Merkezîyetçiliğin İnşası (1923-1949)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2014.

⁵ Bilgili, akıcı konuşma ve keskinliğe sahip, açık sözlü, etik davranışlar sergileyen, sorumluluk sahibi, işbirliği ve sosyal katılıma yatkın yönetici.

⁶ Ayhan Özkan, **Mülki İdare Amirlerinin Liderlik Davranışlarının Eğitim Üzerindeki Etkisi**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Fırat Üniversitesi, Elazığ, 2008; Mehmet Hişyar Korkusuz, **Türkiye’de Mülki İdare Amirlerinden Kaymakamlarda Ortaya Çıkan Stresin Değerlendirilmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 1997

⁷ Hüseyin Başol Güleç, **Çevre Hukukunda Mülki İdare Amirinin Yetki ve Sorumlulukları**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, İstanbul, 1995; Murat Girgin, **Sosyotropi-Otonomi Kişilik Özelliklerine Göre Tükenmişlik Düzeyleri ve Başa Çıkma Yolları**

Yapılan alışmalar analiz edildiğinde içeriklerinin valilik kurumunun Türk tarihinde geçirdiği dönüşüm, valilere mevzuatla verilen yetkilerin kapsamı ve bu yetkilerin kullanımı ile valilik kurumuna özel çalışmalardan oluştuğu saptanmıştır.

Kamu politikasının 2000’li yıllarda Türkiye’de yeni bir disiplin olarak ortaya çıkması dolayısıyla valilerin yerinden yönetim kurum ve kuruluşları üzerindeki yetkilerinin politika temelli incelendiği herhangi bir çalışma henüz yoktur. Bu nedenle bu çalışmada valinin ildeki idareler üzerindeki yetkileri ile kamu politikası sürecinde yer alan her bir aşamadaki rolünün karşılaştırmalı analizi yapılacaktır.

Yukarıdaki hususlar göz önünde tutularak tez çalışması  bölüm halinde tertip edilmiştir. Birinci bölümde kamu politikası süreci ve aktörleri hakkında genel ereve çizildikten sonra valilik mesleğinin genel yapısı ele alınacaktır. İkinci bölümde valilerin yetki ve görevleri tarihsel, kuramsal ve pratik boyutlarıyla incelenecektir. Öncelikli olarak Osmanlı’dan günümüze valilerin yetkilerinde meydana gelen değişim yasal düzenlemeler ve meclis tutanak kayıtlarına dayanılarak ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. İkinci olarak, valilerin cari yetki ve görevleri birinci bölümde verilen kuramsal ereve etrafında analiz edilecektir. İkinci bölümün son başlığında gazete arşivlerine ve Resmi Gazete kayıtlarına dayanılarak, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’ndan günümüze, valilerin yetkilerini nasıl kullandıkları tahlil edilecektir. nc bölümde valilik kurumu ve diğer yerel yönetim aktörleri ile ilgili vatandaş algısını ölçmeye yönelik gerçekleştirilecek anket üzerinden valilerin belirlenen politika aşamalarındaki rollerini ne derece etkili ve verimli yerine getirdikleri ve vatandaşın algısı hususu yer alacaktır. Sonuç olarak valilerin teori ve uygulamada nasıl bir kamu politikası aktörü olduğu, bu gücünü yerinden yönetimler karşısında ne derece uygulayabildiği ve bu idarelerle uzlaşı alanlarının neler olduğu tespit edilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE BİR AKTÖR OLARAK MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Yetkili olan kamu kurum ya da görevlisinin yasalardan kaynaklanan otorite ile yerine getirdiği tüm eylem ve işlemler politika olarak tanımlanmaktadır.⁸ Diğer bir ifadeyle, kamu politikasından söz edebilmek için ortaya çıkan eylem ve işlemlerin yasal bir dayanağının olması ve yetkilendirilen bir gerçek veya tüzel kişilik gereklidir. Bu bağlamda kaynağı devlet, dayanağı yasalar olan fiiller her ne kadar işlem, eylem, faaliyet, hizmet, görev gibi kavramlarla anılsa da tamamı politika kavramı içerisinde değerlendirilebilir.

Bu bakış açısı bir mülki idare amiri olarak valileri konu edinen çalışma açısından iki temel kolaylık sağlamaktadır. Öncelikli olarak valiler tarafından yerine getirilen eylem ve işlemler kavramın kapsayıcılığına dayanılarak politika olarak kodlandırılacaktır. İkinci olarak, valilerin eylemlerinin kamu politikası olarak değerlendirilmesi, kamu politikası disiplinin teorik çerçevesini bu eylemler açısından kullanılabilir kılacaktır.

Bu kapsamda çalışmanın Birinci Bölümü kamu politikalarının kavramsal çerçevesine ve bu kavramsal çerçeve üzerinden valilik mesleğine ayrılmıştır. Bir kamu politikası aktörü olarak valinin görevlerinin teorik açıdan karşılığının anlaşılması ve bir aktör olarak diğer aktörler karşısındaki rolünün ortaya çıkarılması, kavramsal çerçevenin incelenmesini gerektirmektedir. İkinci olarak kamu politikası sürecine ilişkin inceleme, valinin görevlerinin haritalandırılmasına aracılık edecektir. Böylece mevzuatı ya da yılları esas alan çalışmalardan farklı olarak yapılacak analiz teori temelli bir tasnife dayanacaktır. Diğer bir ifadeyle hem kamu politikası sürecinin incelenmesiyle valilerin hangi aşamada daha etkili oldukları anlaşılacak, hem de aktörler konusuyla bu aşamalar içindeki yerleri ortaya çıkarılacaktır.

⁸ Hüseyin Gül, “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 29, 2018, s. 8.

1.1.KAMU POLİTİKASI ve KAMU POLİTİKASI SÜRECİ

Çok sayıda yazar politika kavramını tanımlama girişiminde bulunmasına rağmen henüz hiç kimsenin tanımı genel olarak kabul görmüş değildir.⁹ Ancak Dye'in kamu politikası ile ilgili geliştirmiş olduğu "hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği şey"¹⁰ şeklindeki tanım birçok kişi tarafından referans alınmaktadır. Amerikan yaklaşımı bu tanımdan hareketle politikanın devletin eylemlerini anlatmak için kullanıldığı söylenebilir. Nitekim birçok yazar da bu ikiliği yani yönetim ve yaptıklarını esas alarak belirli tanımlar geliştirmişlerdir. "Hükümetin yaptığı her şey", "vatandaşların yaşamları üzerinde doğrudan ya da dolaylı bir şekilde etkisi olan hükümet faaliyetlerinin toplamı", "sorunları ele alan devlet eylemi" şeklinde yapılan tanımlar bunlardan bazılarıdır.¹¹ Bu bağlamda politika, idarenin eylemleri hakkında konuşmanın başlıca yollarından birisidir. İdare politika aracılığıyla sorunları tanımlamakta ve kamu otoritesini ve kaynaklarını bu sorunların üstesinden gelmek için alacağı kararlar şeklinde kullanmaktadır.¹² Burada önemli olan geliştirilen politikanın nasıl oluşturulacağı ve uygulanacağıdır.

Politika oluşturma ve etkili politikalar yapma mekanizmaları üzerine yapılan tartışmalar her geçen gün kamu politikası literatürünü genişleterek artırmaktadır. Bir politikanın nasıl oluştuğu, bunları kimin yaptığı ve politika yapımında etkili olan unsurların neler olduğu 20. yüzyılın ortalarından itibaren bilimsel bir bakış açısıyla tartışılmaya başlanmıştır.¹³ Politika geliştirme sürecini anlamak, bir savunucu olarak nihai politika üzerinde bir etki meydana getirebilmek için ihtiyaç duyulan girdiyi planlayabilmek açısından önemlidir.¹⁴ Beklenmeyen bir problem karşısında kendinizi politika sürecinin tam ortasında bulabilirsiniz. Yani politika oluşturma gereken kişi siz olabilirsiniz. Özellikle risk ve kriz durumlarında politika oluşturmak sadece sorumluluğu almakla da kalmaz. O soruna yönelik en uygun politikayı oluşturacak

⁹ Philippe Zittoun, **The Political Process of Policymaking**, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2014, s. 4.

¹⁰ Thomas Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1987, s. 1.

¹¹ Steven A. Peterson, "Public Policy", **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, (Ed. Evan M. Berman), Taylor & Francis, New York, 1994, p. 1632.

¹² Hal Colebatch, Robert Hoppe, Mirko Noordegraaf (Ed.), "Understanding Policy Work", **Working for Policy**, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, p. 11.

¹³ Sophia Everett, "The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?", **Australian Journal of Public Administration**, 2003, Cilt: 62, Sayı: 2, p. 5.

¹⁴ WHO, **Health Service Planning And Policy-Making: A Toolkit For Nurses And Midwives**, WHO Regional Office for the Western Pacific, Manila, 2005, p. 3

bilgi ve tecrübeye de sahip olmak ve bunu tüm sürece etkili bir şekilde aktarmak çok önemlidir.

Politika çalışmaları genellikle politikaların içeriklerine, nedenlerine ve sonuçlarına değil, nasıl oluşturulduğuna odaklanmaktadır. Politikaların nasıl yapıldığı konusundaki çalışma genel olarak politik sistem içinde meydana gelen bir dizi faaliyet veya süreci dikkate almaktadır. Politika sürecini aşamalar şeklinde modelleme fikri ilk kez Laswell tarafından ileri sürülmüştür. Laswell bu süreci; haberdar olma, tanıma, formül üretme, talep etme, uygulama, sonlandırma ve değerlendirme olarak yedi aşamayla ifade etmektedir.¹⁵ Lasswel'in toplumların siyasi kararlarına rehber olabilecek çok disiplinli bir yaklaşımı önermesi, kendisini "politika biliminin" kurucusu olarak nitelendirilmesini sağlamıştır.¹⁶ Lasswell'den sonra bir politika sürecinde yer alan aşamaların hangileri olduğu yönünde birçok düşünür kafa yormuştur (bkz. Tablo 1). Dye süreci; problemi tanıma, gündem belirleme, formüle etme, karar verme, yasalaştırma, uygulama ve değerlendirme olarak sıralamaktadır.¹⁷ Brewer ve deLeon (1983), May ve Wildavsky (1978), Anderson (1975) ve Jenkins (1978) tarafından geliştirilen versiyonlar en yaygın olarak kabul edilenler arasındadır. Günümüzde, gündem belirleme, politika oluşturma, karar verme, uygulama ve değerlendirme (sonunda sona erdirmeye giden) arasındaki ayrım, bir politika sürecinin kronolojisini tanımlamanın geleneksel yolu haline gelmiştir.¹⁸

¹⁵ H. D. Lasswell, **A Pre- View of Policy Sciences**, American Elsevier Publishing, 1971, pp. 85-95.

¹⁶ Eylem Şentürk Kara, "Harold Dwight Lasswell (1902-1978)", **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 107.

¹⁷ Dye, s. 31.

¹⁸ Werner Jann and Kai Wegrich, "Theories of the Policy Cycle", **Handbook of Public Policy Analysis**, (Ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney), CRC Press, Boca Raton, 2007, p. 43.

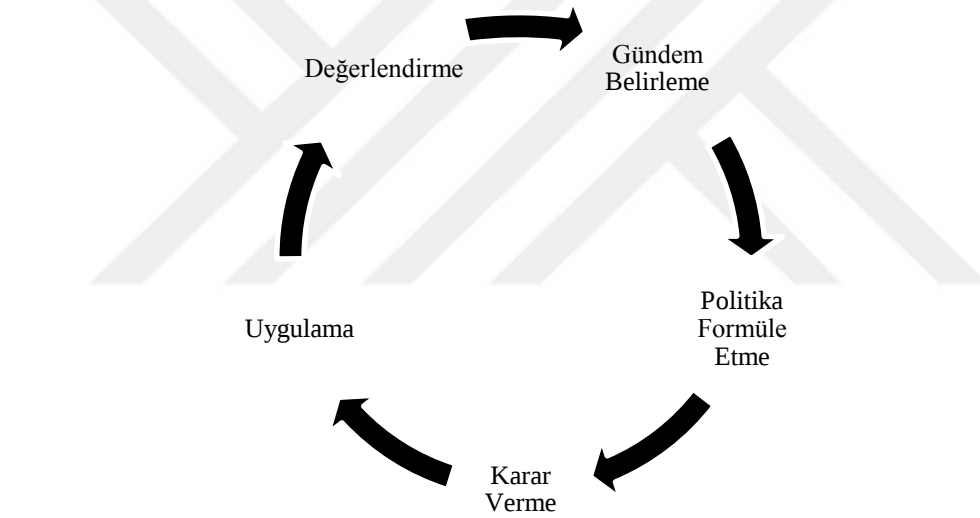
Tablo 1: Kamu Politikası Süreci İçin Önerilen Yaklaşımlar

Yazar	Yaklaşım
H. Simon (1947)	Düşünme-kurgulama-karar verme.
T. Dye (1987)	Problemi tanıma-gündeme getirme-formüle etme-yasalaştırma-uygulama-değerlendirme.
H. Lasswell (1971)	Haber alma, gündeme getirme-formüle etme-yasalaştırma-uygulama-değerlendirme.
R. Mack (1971)	Problem tanıma-alternatifleri belirleme-kararı verme- uygulama-düzeltilme-uyarlama
W. Parsons (2001)	Problemi tanıma, çözümleri tanıma, seçenekleri değerlendirme, seçim yapma, uygulama, değerlendirme.
J. E. Anderson (1994)	Tanıma ve gündem-formüle etme-yasalaştırma-uygulama-değerlendirme.
G. D. Brewer ve P. deLeon (1983)	Başlatma-tahmin-seçim-uygulama-değerlendirme-sonlandırma
J. Stewart, D. M. Hedge & P. Lester (2008)	Gündem belirleme-formüle etme-uygulama-değerlendirme değiştirme ve sonlandırma.
W. I. Jenkins (1978)	Başlatma-bilgi-düşünme-karar-uygulama-sonlandırma.
M. Howlett & M. Ramesh (1995)	Gündem belirleme-formüle etme-karar verme-uygulama-değerlendirme.
W. Jann & W. Wegrich (2007)	Gündem belirleme-formüle etme ve karar verme- uygulama-değerlendirme ve sonlandırma.
R. B. Ripley (1985)	Gündeme alma-yasalaştırma-uygulama-değerlendirme-geleceğe ilişkin kararlar.

Kaynak: Cenay Babaoğlu, “Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 2017, Cilt: 15, Sayı: 30, (Çerçeve), s. 527; İbrahim Arap ve Veysel Erat, “Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye’de Geçici Köy Koruculuğu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 4, s. 79’dan derlenmiştir.

Bu süreçler her ne kadar bir sıra izlese de gerçek hayatta bu adımlar nadiren sırası ile gerçekleşir. Bazı politikalar sessizce ilerletilir.¹⁹ Genellikle bir ya da birkaç aşama aynı anda meydana gelir. Siyasetçiler, çıkar grupları, lobiciler ve milletvekilleri, yöneticiler ve bürokratlar, muhabirler ve yorumcular, düşünce kuruluşları, avukatlar ve hakimler gibi farklı aktörler ve kurumlar, aynı politika alanında, aynı anda farklı süreçlerle meşgul olabilirler.²⁰ Politika sürecinin aşamalar ile incelenmesi politika üzerine çalışan gerek bilim insanları gerekse de uzmanlar açısından kolaylıklar sağlamaktadır. Bu nedenle birçok aktörün içinde yer aldığı ve genellikle belirli bir sıra ile işlemeyen politikaları parçalara ayırmak doğru bir analizin neredeyse ön koşuludur.

Şekil 1: Kamu Politikası Süreci



1.1.1. Gündem Belirleme ve Problemi Tanıma

Gündem belirlemenin anlamı ve doğası hakkında sosyal bilimciler pek çok araştırma yapmıştır.²¹ Gündem belirleme üzerine çalışan bilim insanları açısından politikaların gündeminin neden ve nasıl yükseldiği meselesi temel sorulardan birini

¹⁹ Thomas A. Birkland, “Models of the Policy Process”, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, (Eds. Evan M. Berman, Jack Rabin), CRC Press Taylor & Francis Group, NY, 2008, (Model), p.1260.

²⁰ Dye, s. 31.

²¹ Thomas A. Birkland, “The World Changed Today”: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks”, **Review of Policy Research**, Cilt: 21, Sayı: 2, 2004, p. 180.

oluşturmaktadır.²² Gündem belirleme, sorunların ve alternatif çözümlerin kamusal ve elit bir ilgiyi kazanıp kaybettirdiği süreçtir.²³ Diğer bir ifadeyle, kamu otoritelerinin hangi sorun ve konuları dikkate alacağı kamu politikası sürecinin gündem belirleme aşamasıyla ilgilidir.²⁴ Bu nedenle genellikle, bir çıkar grubu bir devletin bir sorun üzerinde harekete geçmesini talep ettiği zaman ya da bir sorunun ele alınması gereken yollarla ilgili bir halk anlaşmazlığı olduğunda ortaya çıkar.²⁵ Siyaset Bilimci James E. Anderson'a göre; amaçlarınız için, bir politika problemi, insanlar arasında ihtiyaç veya memnuniyetsizlik yaratan ve hükümet tarafından alınan eylemin giderilmesi veya telafi edilmesinin istendiği bir şart veya durum olarak tanımlanabilir.²⁶

Dolayısıyla politika oluşturma, bir problemin tanınmasını gerektirir. Toplumsal bir problemin tanınması devlet müdahalesi ihtiyacını doğurur. İkinci adım, tanınmış bu sorunun kamu eyleminin ciddi olarak ele alınması için gündeme alınmasıdır. Gündem, resmi ya da gayri resmi olabilir. Burada devlet içinde ve dışında bulunan aktörler belirli bir sorunu dramatize ederek, tanımını genişleterek ya da bir konuya yönelik artan ilgiden faydalanarak sürekli olarak gündemi etkilemeye çalışırlar.²⁷ Karar alıcılar ise ülkeden ülkeye değişmekle birlikte genellikle afet ve güvenlik gibi önem düzeyi yüksek; uzlaşmazlık düzeyi düşük konuları daha erken gündeme almaktadırlar. Uzlaşmazlık düzeyi yüksek ve önem düzeyi düşük konuların gündeme girmesi ise daha güç olmaktadır.²⁸ Bu bağlamda politikaların diğer aktörlerinin karar alıcıların gündemine getirecekleri konu ya da sorun alanını ne ölçüde önemli gösterdikleri gündem belirleme açısından etkilidir.

Gündem belirlemeye ilişkin çeşitli teoriler vardır. Teorisinde politika fikirlerinin formülasyonunu ve politika yapıcılar tarafından “fırsat pencerelerinin/ windows of opportunity” manipüle edilmesini öne çıkaran John Kingdon’un gündem

²² Peter B. Mortensen, “Political Attention and Public Policy: A Study of How Agenda Setting Matters”, **Scandinavian Political Studies**, Cilt: 33, Sayı, 2010, p. 357.

²³ Thomas A. Birkland, **An Introduction to the Policy Process**, 3. Edition, M. E. Sharpe, New York 2011, (Process), p.169.

²⁴ Mehmet Barış Yılmaz, “Gündem Belirleme”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 101.

²⁵ WHO, s.3.

²⁶ James E. Anderson, **Public Policymaking: An Introduction**, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, p.81

²⁷ Werner Jann and Kai Wegrich, p.45.

²⁸ A. Argun Akdoğan, “Gündem Belirleme”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, (Der. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, 2013, s. 218.

belirleme konusundaki çalışması, genel olarak politika oluşumunun karmaşıklığı ön kabulüne dayanır. *Problemler, politikalar ve siyaset* akışının etkileşimi üzerine kurulan teoriye göre, bu akışlar kritik zamanlarda karar gündeminde geçen konulardaki sonuçlardan oluşan fırsat penceresi oluşturmak için birleşir. Bu anlamda toplumsal sorunların gündeme gelmesi ve bunlara yönelik politikaların oluşturulması için politika pencereleri iyi bir fırsattır. Kingdon'un teorisinin merkezinde, gündem belirleme ile politika alternatiflerinin oluşturulması veya çözümleri arasında bir ayrım vardır. Gündem belirleme aniden değişebilir, ancak çözümler zaman içinde aşamalı olarak gelişir. Kingdon'un teorisi özellikle evrensel hizmet konuları için uygundur. Kingdon, gündem sürecine hükümetin ilgisi, sorun tanımının önemi, zaman içindeki politika değişikliği, çıkar grubu baskısı, medyada yer alma ve kamuoyu gibi çeşitli faktörleri göz önünde bulundurur. Bu nedenle teorisi, gündem belirleme sürecinin uzunlamasına bir incelemesini sürdürür ve aynı zamanda süreç üzerinde birçok etkinin sentezini sağlar.²⁹ Buna karşılık, Frank Baumgartner ve Bryan Jones, problem ya da konu tanımının etkisine ve birçok mekânda politika değişikliğinin geliştirilmesine odaklanmaktadır. Kingdon gibi, onlar da politika sürecinin karmaşıklığını vurgulamışlardır. Baumgartner ve Jones'un teorisinin merkezinde yer alan bir süreç, “noktalama dengesi” veya kısa süreli kargaşa ve değişim dönemleriyle kesintiye uğrayan istikrardır. Buna göre, Amerikan siyasi sistemi ani veya aşırı değişimi sınırlayacak şekilde tasarlanmış olsa da, sürekli olarak “mevcut düzenlemelerde” beklenmedik değişikliklere maruz kalmaktadır. Baumgartner ve Jones, politika gündemlerinin politikacılar, çıkar grupları ve medyadan oluşan alt sistemler tarafından kontrol edildiği görüşüne katılmamaktadırlar. Bunun yerine, yalnızca yeni katılımcıların politika sürecine erişim sağlaması durumunda konuların ulusal gündemin en üst sıralarına çıkacağı savını savunmaktadırlar. Onlara göre, çoğulcu toplumdaki mekânlardan biri olan kamuoyu, ulusal ruh halinin bir parçası olarak oldukça önemlidir.³⁰

²⁹ Joanne D. Eustis, **Agenda-Setting The Universal Service Case**, Virginia Polytechnic Institute and State University, 2000, p. 3.

³⁰ Eustis, ss. 3-4.

1.1.2. Politikaların Formüle Edilmesi ve Karar Alma

Literatürde politika formülasyonu ile karar almayı ayrı ayrı inceleyenler bulunmakla birlikte genellikle bir sorun alanına karşın formüle edilen politikalar, ayrıca üzerinde karar kılınmış politikalarlardır. Politika formülasyonu, kamu gündemindeki sorunların üstesinden gelmek için politika alternatiflerinin geliştirilmesidir. Bu aşamada, ifade edilen sorunlar, öneriler ve talepler hükümet programlarına dönüştürülür. Öte yandan, karar vericinin değerlerine ve çıkarlarına karşı açık bir tehdit karşısında engellenerek belirsizlikle sonuçlanabilir. Siyasal sistemin kendisi, bazı meselelerin çözümünü kolaylaştırmak ve başkalarının çözümünü engellemek için kararsızlık yaratabilir.³¹ Dolayısıyla politika formülasyonu her zaman bir yasa, yürütme düzeni veya idari kural ile sonuçlanmaz. Politika yapıcılar, bir problem üzerinde olumlu bir tavır almamaya karar verebilirler ya da ne yapmaları gerektiği konusunda hemfikir olamazlar.³²

Karar alma, siyasa sürecin merkezini oluşturur. Kamusal sorunun çözümü için alternatifler arasından birisinin seçilmesini ifade eden karar alma, başlı başına kamu politikası oluşturmayla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.³³ Karar alma, başlatma ve yürütme işlemleriyle ilişkili olsa bile, kararı almak ve sonuçlara ulaşmak, çoğu zaman bu sürecin kilit özelliği olarak görülür. Bununla birlikte, kararlar, bireyler veya gruplar tarafından, küçük yapılar veya büyük örgütler içinde, yine demokratik ve otoriter yapılar içinde çok farklı şekillerde alınır.³⁴ Karar almanın girift yapısı nedeniyle hem uygulamada hem de ilgili literatürde birbirini destekleyen, tamamlayan ve birbirine karşı çıkan birçok karar alma modeli söz konusudur.³⁵ Bazı karar alma modelleri ayrıca kamu politikasının analizi olarak kullanılmaktadır. Ya da kamu politikasında analiz modeli olarak anılan başlıklar bir kısım literatürde politika yapımı/politika formüle etme modelleri olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle ilgili literatürde zaman zaman aşağıda incelenecek olan modeller “kamu politikası analizi modelleri” olarak ya da “kamu politikası

³¹ Dye, s.39-42.

³² James E. Anderson, **Public Policymaking**, Houghton Mifflin Company, 5. Edition, Boston, 2003, pp. 131-132.

³³ Özer Köseoğlu, “Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, (Der. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, 2013, s. 245.

³⁴ Andrew Heywood, **Siyaset**, Çev. Bahattin Seçilmişoğlu, Liberte Yayınları, Ankara, 2006, s. 564.

³⁵ Bakınız. Köseoğlu, Karar Verme.

modelleri” şeklinde incelenmektedir. Gündem belirleme modelleri açısından da aynı durum söz konusudur. “çöp kutusu modeli” bazı çalışmalarda karar verme modelleri arasında incelenirken,³⁶ diğer bir kısım çalışmada gündem belirleme modeli³⁷ olarak ele alınmıştır. Konuların bu şekilde ele alınması doğaldır. Örneğin politikalarda grupların etkili olduğu varsayımı ile çalışmasını yapan bir araştırmacı grupların politikalar üzerindeki etkilerine odaklanacaktır. Bu durumda grup model bir analiz nesnesi olacaktır. Ancak grupların politika yapımında etkili olmasını isteyenler açısından model politika oluşturma yaklaşımı bağlamında kullanılacaktır. Elit, kurumsalcı veya diğer modeller açısından da bu yaklaşım geçerlidir. Bu nedenle en önemli modeller başta olmak üzere kamu politikası disiplini içinde yer alan yaklaşımlar ayrıca aşağıda tek başlık altında toplanmıştır.

1.1.3. Yasalaştırma

Yasalaştırma yani kanun yapma, karar verme aşamasından hemen sonra bir düzenleme ile sorunların çözülmesi için harekete geçilmesidir.³⁸ Yasa, politikaların şekillendirilmesinde önemli bir adımdır.³⁹ En basit fakat en zor süreç olarak tanımlanan bu aşamada kanun koyucular kendi çıkarlarını koruma ve güçlerini artırma amacıyla ve çoğu zaman sonuç odaklı hareket etmeleri sebebiyle çatışma ortamına zemin hazırlamaktadırlar.⁴⁰ Kanun koyucuya gelene kadar sivil toplum örgütlerinden siyasal partilere kadar kamu politikası sürecinde yer alan tüm aktörlerin yasalaştırma sürecine etkisi bulunmaktadır. Bu etki ülkenin hükümet sistemi ve kamu-özel-sivil ilişkileri ve demokratiklik düzeyine göre değişiklik gösterebilmektedir.

Yasalaştırma süreci yalnızca yasama organı tarafından yapılan işlemlerle sınırlı değildir. Yürütme ve diğer idari birimlerin yetkili olduğu alanlarda

³⁶ Köseoğlu, s. 257.

³⁷ Fatih Demir, **Kamu Politikasına Giriş**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2018, (Kamu Politikası), s. 22.

³⁸ Birkland, Process, s. 26

³⁹ Hasan Hüseyin Çevik ve Süleyman Demirci, **Kamu Politikası**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, (2012), s.58

⁴⁰ Arif Akgül ve Alican Kaptı, **Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi**, Ankara Polis Akademisi Yayınları, 2010, s.82-83

cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁴¹, yönetmelik, yönerge, genelge ve yönetim kurulu kararı gibi belgelerle politikalar üretmeleri ya da politikalara yön ve biçim vermeleri yasalaştırma aşamasına girmektedir.⁴² Eyleme geçmeden bir önceki aşama olan yasalaştırma aşamasında politika için alınan karar resmileştirilmektedir. Bu aşama genellikle parlamentonun güdümünde olsa da sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, kamu kurumları, yargı organı vb. birçok aktör bu aşamaya etki edebilmektedir. Diğer taraftan ülkelerin benimsemiş oldukları hükümet sistemleri, demokrasi düzeyleri ve katılım mekanizmalarının işlevleri yasalaştırma sürecine etki eden önemli faktörlerdir.⁴³

1.1.4. Uygulama

Kamu politikalarında uygulama aşaması, politika hedefleri doğrultusunda beklenen sonuçların elde edilmesi açısından oldukça önemlidir. Uygulama süresince meydana gelebilecek olumsuzluklar, politika çıktılarını doğrudan etkileyeceğinden uygulama aşaması literatürde en fazla incelenen konulardan birisidir.⁴⁴ Politikaların eyleme geçirildiği bu aşamada sorumluluk politika yapıcılardan politika uygulayıcılara geçmektedir ve bu gerçekleşirken politikalar daha da genişletilip geliştirilebilmektedir.⁴⁵ Bu aşamada, politikanın içeriği ve etkilenenler üzerindeki etkisi, büyük ölçüde değiştirilebilir ve hatta reddedilebilir. Politika oluşturma sürecinde bu aşamayı analiz ederken, politikaların nasıl, ne zaman ve nerede uygulandığını incelemek gerekir.⁴⁶

Bir politikanın neyi gerçekleştireceğine, hedeflerinin ne kadar etkili olacağına ya da toplum için sahip olacağı sonuçlara karşı genellikle bir belirsizlik vardır. Politika uygulama çalışmalarını ilginç ve değerli kılan bu belirsizliktir. Böylelikle,

⁴¹ 1982 Anayasası 104/17'ye göre; "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir."

⁴² Alican Kaptı (Ed.), "Giriş: Kamu Politika Süreci", **Kamu Politika Süreci**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 36.

⁴³ Veysel Erat, Yakup Özkaya, "Kamu Politikalarında Yasalaştırma Süreci: 6360 Sayılı Yasa Üzerinden Bir İnceleme", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 2, 2017, s. 268.

⁴⁴ Alican Kaptı ve Ali Erkan Alaç, "Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması", **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, (Der. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, 2013, s. 229.

⁴⁵ Pointpark University, **An Introduction to the Public Policy-Making Cycle**, 2017, <https://online.pointpark.edu/public-administration/policy-making-cycle/>, (30.05.2018).

⁴⁶ WHO, s.4.

politika uygulamaları rutin ve öngörülebilir bir süreç olmadığı için bazen başarılı sonuçlar elde edilirken bazen de bir bulmaca olarak kalır.⁴⁷ Bu süreç kimi zaman tepeden hiyerarşik bir biçimde aşağı doğru etkileşim ile (Yukarıdan Aşağı Uygulama Modeli- YAUM) gerçekleşirken, kimi zaman yerel koşullara uygun bir biçimde aktörlerin politikaları yorumlamalarına olanak vererek (Aşağıdan Yukarı Uygulama Modeli- AYUM), kimi zaman ise kamu politikası uygulama sürecinde yer alan aşağı ve yukarıda bulunan aktör ve faktörlerin önemlerine göre sentezlenmesi (Melez/Sentez Uygulama Modeli- SUM) ile gerçekleşir.

Yukarıdan aşağı modelde uygulamanın başlangıç noktasında merkezi konumdaki aktörler bulunmaktadır ve bunlar istenilen etkileri üretme noktasındaki en alakalı kişilerdir. Burada merkezden politikanın uygulanmasına kadar geçen bir süreç söz konusudur. Ayrıntılarının açık ve tutarlı bir şekilde belirlendiği hedefler hiyerarşinin en tepesinde tespit edilir. Açık bir otorite hiyerarşisi, tepede belirlenen kurallar ve bunlara uygun bir şekilde oluşturulmuş politikalar söz konusudur.⁴⁸

Her ne kadar bir takım olumlu yönleri bulunsa da yukarıdan aşağı modele yönelik getirilen ciddi eleştiriler vardır. Yukarıdan aşağı modelin yasal dili başlangıç noktası olarak alınması politika ile ilgili daha önceden atılmış adımların görmezden gelinmesine neden olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, yasalaşmadan önce politikaların geçirmiş olduğu bir süreç vardır ve bunların incelenmesi politikayı uygulayanlar açısından birtakım faydalar sağlayacaktır. Politikanın asıl hedefleri çoğu zaman yasalaştırma aşamasından önceki adımda, formüle etme aşamasında, gizlidir. Bu nedenle politikanın geçmiş tarihinin dikkate alınmaması bazı hayati bağlantıların gözden kaçırılmasına neden olabilir. Yukarıdan aşağı uygulama modelinin benimsenmesine getirilen ikinci önemli eleştiri yönetimin siyasetten ayrı olarak görülmesi üzerinden yapılmaktadır. Siyasetin nadiren yönetimden ayrı olacağını düşünenler, politikayı yukarıdan aşağı şekilde uygulayanların uygulamayı idari bir süreç olarak görmelerinin ve politikanın siyasi yönlerini ortadan kaldırmaya veya görmezden gelmeye çalışmalarının politikada başarısızlığa neden olabileceğini

⁴⁷ Anderson, s.193

⁴⁸ Fatih Demir, “Yukarıdan Aşağıya Yaklaşım”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, (Yukarıdan Aşağıya), s. 390.

belirtmektedirler. Son olarak yerel hizmet sağlayıcılarının bilgisine başvurmadan politikaların merkezden uygulanması modele getirilen diğer bir eleştiridir.⁴⁹

Aşağıdan yukarı modelde politikaların merkezi düzeyde belirlenmesi ve bunları uygulayanların hedeflere harfiyen uyması görüşü reddedilir. Bunun yerine probleme daha yakın görüldükleri için yereldeki bürokratların, politika dağıtım sürecinde etkin rol almaları önemli bir faktör olarak görülmektedir. Günlük yaşamda halkın içinde yer alan ve sürekli onlarla karşılaşan kamu görevlilerini nitellemek için kullanılan sokak düzeyindeki bürokratlar/street level bureaucracy aşağıdan yukarı modelde önemli bir aktördür. Kamu politikaları sahada çalışan kamu görevlilerinin iş yapma pratiklerinin tamamını tam olarak hesaplayamaz. Bu nedenle sokak düzeyinde çalışan görevliler politikaları uygularken özerk davranarak kararlar verebilir, yeni bir rutin geliştirebilir, yeni bir icat yapabilirler. Bu durumda yapmış oldukları şey bir kamu politikasına dönüşür. Aşağıdan yukarı modeli savunanlara göre kamu politikalarını anlamının yolu kamu görevlilerinin vatandaşlar ile nasıl etkileşime girdiklerine odaklanmaktan geçmektedir.⁵⁰

Tablo 2: Yukarıdan Aşağıya ve Aşağıdan Yukarıya Yaklaşımların Karşılaştırılması

	Yukarıdan Aşağı	Aşağıdan Yukarı
İlk odak (merkez)	Hükümet kararı. (merkezi)	Bir politika alanında yer alan yerel uygulama yapısı (ağ).
Süreçteki ana aktörlerin belirlenmesi	Yukarıdan aşağıya ve devletten özel sektöre	Aşağıdan yukarıya
Değerlendirme kriterleri	Resmi olarak belirlenen hedeflere ulaşma derecesine odaklanılır (dikkatle analiz edilir). Politika olarak önemli diğer ölçütlere ve istenmeyen sonuçlara isteğe bağlı olarak bakılabilir.	Çok daha az netlik söz konusudur. Analiz eden politika sorunu veya problemiyle bir şekilde alakalı olan her şeyi seçer. Hükümet kararlarının dikkatli bir şekilde analizi gerekmez.

⁴⁹ Richard E. Matland, "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol: 5, No: 2, 1995, pp. 146-148.

⁵⁰ Demir, Kamu Politikası, ss. 112-112.

Genel odak	Bir sistem, politika yapıcılarının amaçlamış olduğu politika sonuçlarına ulaşılabilmesi için nasıl bir yönlendirme yapabilir?	Bir politika ağındaki birden çok aktör arasında stratejik etkileşim.
------------	---	--

Kaynak: Paul A. Sabatier, “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, **Journal of Public Policy**, Vol: 6, No: 1, 1986, p. 33.

Her iki yaklaşım yani hem yukarıdan aşağı hem de aşağıdan yukarı uygulama modeli birtakım eksiklikleri barındırdığı için üçüncü bir yol olarak melez uygulama modeli geliştirilmiştir. Bu modelde yukarıdan aşağı ve aşağıdan yukarı uygulama modellerinin karşılıklı üstünlükleri bir araya getirilmiştir.⁵¹ Tek bir sentez model yoktur. Politikanın her iki modelini de birleştirmeye yönelik ilk girişimler ABD’de başlamıştır. Richard Elmore “Geriye dönük haritalama” adlı önceki çalışmasını “İleriye dönük haritalama” adlı yeni çalışmasıyla birleştirmiştir. Bu kombinasyonda, politika yapıcılarının siyasi kurumlara ve mevcut diğer kaynaklara önem vermesi gerektiğini belirtmiştir. Politika uygulama modellerini birleştirmeye yönelik ikinci girişim Sabatier ve Jenkins tarafından politika alt sistemlerinin incelenmesi için “partizan iş birliği çerçevesi” adı verilen bir çerçevenin oluşturulmasıdır. Üçüncü yaklaşımda Goggin yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya yaklaşımının unsurlarını birleştirmeye çalışmaktadır. Sentez ya da hibrit olarak isimlendirilen yaklaşım, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya yaklaşımların bir karışımını, her ikisinin de güçlü yönlerine sahip olacak ve birbirlerinin zayıflığını fırsat olarak kullanacak şekilde birleştirir. Sentez modeli savunanlara göre yukarıdan aşağı yaklaşım ile aşağıdan yukarı yaklaşımı arasında yanlış bir ikilik söz konusudur ve her iki yaklaşımın aynı anda kullanılabileceği düşünülmektedir.⁵²

⁵¹ İbrahim Duyar, “Kamu Politikaları Uygulamasında Birleştirici Bir Teoriye Doğru”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 2, s. 112.

⁵² Rahmatollah Gholipour, Gholamreza Jandaghi, Mohammad Reza Fallah, “Introducing a Model for Implementation of Industrial Policies: A Case Study in Qom Province, Iran”, **American Journal of Economics**, Special Issue, 2012, p. 2.

1.1.5. Değerlendirme

Politika sürecinin son aşaması olarak belirtilen değerlendirme süreci; politika yapıcılarının politikaların, toplum üzerinde amaçlanan ya da amaçlanmayan etkilerinin neler olduğunu ve belirtilen hedeflere ulaşip ulaşmadığını öğrenmeye çalıştığı bir süreçtir.⁵³ Vatandaşların da içinde yer aldığı farklı politika değerlendircileri ve siyasi gruplar kamu politikalarını değişik bakış açılarına göre değerlendirebilmektedirler. Değerlendirme genellikle politikanın uygulama aşamasından sonra yapılırsa da uygulama aşamasından önce de yapılabilir. Burada politikalar ve eylemlerin sonuçları üzerinde öngörülebilir bulunur. Ayrıca politika henüz uygulama aşamasındayken de değerlendirmeler yapılabilir.⁵⁴ Nitekim literatürde bu durum izleme aşaması olarak geçmektedir. Kısaca politika değerlendirmesi, politikaların etkinliği ve etkililiği hakkında bilgi toplanmasını ve analizini içerir. Politika değerlendirmesi genellikle şu amaçlarla kullanılır⁵⁵:

- Hangi hedeflere ve hangi dereceye kadar ulaşıldığına karar verilmesi,
- Başarı ve başarısızlık nedenlerinin tanımlanması,
- Kaynakların tahsisi,
- Politikaların geliştirilmesi veya sonuç elde edilmeyen politikaların sonlandırılmasına karar vermek için değişiklikler yapılması.

Bu amaçlar doğrultusunda elde edilen veriler üretilen her bir kamu politikasının geleceğine dair düzenlemeler yapılmasına katkı sağlar.

Burada politika değerlendirmesi ile analizi arasındaki ayrıma dikkat etmek gereklidir. Politikalar genellikle amaç-sonuç ilişkisine dayanılarak ve politika için değerlendirilirken; analizde politikanın bilimsel bir incelemeye tabi tutulması söz konusudur ve amaçların kendisi de analizin bir boyutunu oluşturmaktadır.

Diğer dikkat edilmesi gereken husus kamuyu ilgilendiren büyük bir sorun varsa bunun için tek bir kamu politikası üretilmeyeceğidir. Örneğin, sınır güvenliği, afet yönetimi, terörizm gibi konularda, özel pek çok girişim ve düzenleme gereklidir.

⁵³ Dye, s. 55

⁵⁴ Fatih Demir, "Politika Değerlendirme", **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, (Değerlendirme), 2016, s. 253.

⁵⁵ Clarke E. Cochran, Lawrence C. Mayer, T.R. Carr, N. Joseph Cayer, Mark J. McKenzie, and Laura R. Peck, **American Public Policy: An Introduction**, Tenth Edition, St. Martin's Press, NY, 2012, pp. 11-12

1.2. KAMU POLİTİKASINDA MODELLER

Kamu politikasına ilişkin genellikle dayanağını siyaset biliminden alan çeşitli yaklaşım ve modeller söz konusudur. Yukarıda ifade edildiği gibi bunların bir kısmı literatürde kamu politikası modelleri olarak adlandırılmakta, bazı araştırmacılar açısından ise analiz modeli olarak kullanılmaktadır. Örneğin kamu politikalarında kurumların etkili olduğu varsayımı kamu politikasında formüle etme noktasında kurumların etkisine gönderme yapmaktadır. Bu varsayım ile yola çıkan bir araştırmacı kurumsalcı yaklaşımı ayrıca analiz modeli olarak kullanacaktır. Bu durumda fiili olarak kurumlar kamu politikasına etki ederken, kurumların incelenmesi bilimsel açıdan önemli olacaktır. Aşağıda incelenecek olan elit, grup ve diğer modeller açısından da bu yaklaşım geçerlidir. Bu nedenle doğrudan politika formüle etme aşaması yerine modeller olarak incelemek yerinde olacaktır.

1.2.1. Süreç Model

Süreç, döngüsel ya da aşamalı olarak isimlendirilen model, yukarıda “kamu politika süreci” olarak anlatılan aşamaların kamu politikaları hakkında çıkarım yapmak için kullanılmasını ifade etmektedir. Aynı zamanda yine yukarıda ifade edildiği gibi süreç model, karar verme modeli olarak da kabul edilmektedir.⁵⁶ Diğer bir ifadeyle, süreç model bir politikayı analiz etmek için kullanılabileceği gibi politika oluştururken de başvurulabilecek bir yaklaşımdır. Nitekim bazı yazarlar süreç modeli aşağıda ele alınacak olan rasyonel ve artırıcı karar verme modellerinden yaklaşım olarak farklı görmemektedir. Politika döngüsü, kamu yöneticisinin karmaşık bir politika sürecini pürüzsüzleştirmesine ve sürece titizlik katmasına yardımcı olan bir mekanizmadır. Bu modelle politika geliştirme sürecinin karmaşıklıkları sistematik ve titiz bir şekilde yönetilir. Böylece politika sürecini açık adımlara bölmek faydası elde edilmeye çalışılır.⁵⁷

Karar vericiler açısından kullanılması kolay bir yaklaşım olan süreç model ayrıca kamu politikası disiplininin de gelişmesine katkı sunmuştur. Her politikada

⁵⁶ Zakir Gül, “Kamu Politika Sürecine Teorik Bakış ve Genel Bir Değerlendirme”, **Kamu Politika Süreci**, (Ed. Aican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 241.

⁵⁷ Sophia Everett, “The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?”, **Australian Journal of Public Administration**, Volume: 62, No: 2, 2003, p. 67.

aşamalar tamamen doğru olmasa da model, sürecin tüm resmini görmek ve bu bağlamda kamu politikalarının incelenmesindeki karmaşıklığı azaltmak açısından oldukça önemlidir. Politika sürecinin aşamalarının uygulamalı problem çözme ile ilişkisi şu şekildedir:⁵⁸

Tablo 3: Politika Süreci ve Uygulamalı Problem Çözme

Uygulamalı Problem Çözme Aşamaları	Politika Dönngüsündeki Aşamalar
1. Problem Tanıma	1. Gündem Belirleme
2. Çözüm Önerisi	2. Politika Oluşturma
3. Çözüm Seçimi	3. Karar Verme
4. Çözümü Etkilemek	4. Politika Uygulaması
5. Sonuçları İzleme	5. Politika Değerlendirmesi

Kaynak: M. Howlett ve M. Ramesh, p. 11.

Süreç model son yıllarda önemli eleştirilere maruz kalmıştır. Modele yapılacak beş önemli eleştirinin olduğunu belirten Sabatier and Jenkins- Smith’e göre:⁵⁹

- i) Süreç model politikanın bir aşamadan diğerine nasıl geçtiğine dair nedensel bir açıklama sağlamaz.
- ii) Model ampirik bir temelde test edilemez.
- iii) Politika yapımını yukarıdan aşağı olarak nitelediği için sokak düzeyi gibi aktörleri gözardı eder.
- iv) Çok sayıda yapı ve ilişki içeren kamu politikasının gerçek dünyasını gözardı eder.
- v) “Politikanın analizi” ve “politika için analiz” hakkında bütünlük bir görüş sağlamaz. İkisi arasındaki ayırım aşağıdaki gibidir:
 - a. Politikanın analizi:
 - Politika belirleme: Bu, politikanın nasıl yapıldığı, neden, ne zaman ve kiminle ilgili olduğuna ilişkin analizdir.

⁵⁸ Micheal Howlett ve M. Ramesh, **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**, Oxford University Press, New York, 1995, p. 11.

⁵⁹ Parsons, ss. 55, 79-80.

- Politika içeriği: Belirli bir politikanın tanımını ve daha önceki diğer politikalarla ilişkili olarak nasıl geliştiğini içerebilir veya politika eleştirisi sunmayı amaçlayan bir teorik/değer çerçevesi ile bilgilendirici olabilir.

b. Politika için analiz:

- Politika savunuculuğu: Hükümetin içindeki ve/veya dışındaki politika gündemini etkilemeyi amaçlayan araştırma ve argümanları içerir;
- Politika için bilgi: Politika oluşturma faaliyetlerine beslenmeyi amaçlayan bir analiz biçimidir.

c. Politika izleme ve değerlendirme

Bu analizin odak noktası, politikaların politika hedeflerine karşı nasıl bir performans gösterdiğini ve bir politikanın belirli bir sorun üzerinde nasıl bir etkisi olabileceğini incelemektir.

Tüm eleştirilere rağmen süreç model birçok kişi tarafından kullanılmaktadır. Zayıf yönleri olduğu kadar güçlü tarafları da bulunmaktadır. Kamu politikası düşüncesinin anlaşılması açısından oldukça kolaylaştırıcıdır. Diğer bir ifade ile politika yapımının aşamalar halinde düşünülmesi, düşüncemizi organize etmenin ve sürecin en önemli unsurlarını anlamının önemli bir yoludur.⁶⁰ Süreç model, karmaşık ve çok yönlü politika sürecinin ayrı aşamalara bölünerek anlaşılmasını ve araştırılmasını kolaylaştırdığından kamu politikası için önemlidir. Bu anlamda model, politika araştırmasında yer alan disiplinlerin rasyonelleşmesine yardımcı olur. Politika süreci, politikanın ayrıntılı olarak incelemesi amacıyla ayrı parçalara bölünür. Politika süreci aşamalarının ayrı değerlendirmeleri, politika araştırmalarını hızlandırmaktadır. Diğer taraftan süreç model yasa koyucuların politika yapması ve kamu yönetiminin politikaları uygulaması fikri ile örtüşmektedir. Bu ikilik, idari faaliyetler ve örgütsel hedefler ve uygulamaların belirleyici olduğu bürokratların ve kamu yönetiminin varlığının mantığını oluşturur. Kamu yöneticileri, uygulama aşamasının uzmanları olduklarını iddia ederler ve buna dayanarak politika sürecinin dışında tutulamayacaklarını savunurlar. Diğer taraftan politika yapıcılar açısından süreç modelin kontrol ve denge sistemini öngörmesi demokratik normlar açısından

⁶⁰ Birkland, s. 27.

önemlidir. Yine demokratik toplumlarda politika sürecinin şeffaf bir şekilde açıklanması oldukça faydalıdır.⁶¹

1.2.2. Kurumsal Model

Geleneksel olarak siyaset bilimi uzun süre kurumların incelenmesi olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle kurumlar siyaset biliminin merkez odağı olmuştur. Siyasi faaliyetler genellikle devlet kurumları (parlamento, mahkemeler, belediyeler, valilikler) etrafında toplanmaktadır. Kamu politikaları bu kurumlar tarafından belirlenir ve uygulanır. Bu yüzden kamu politikası ile kurumlar arasındaki bağın oldukça sıkı olduğu düşünülmektedir. Devletin kurumlarının kamu politikaları üzerinde üç özelliği bulunmaktadır. İlk olarak bir özne olan devletin kendisi kamu politikalarına yasallık kazandırır. Devlet tarafından üretilen politikalar vatandaşların sadakatini yöneten yasal yükümlülükler olarak kabul edilmektedir. Her ne kadar insanlar şirketler, meslek örgütleri, sivil toplum örgütleri vb. diğer grupların politikalarını bağlayıcı olarak görseler de bunların hiçbiri yasal yükümlülükler içermez. İkinci olarak, devlet politikalarının önemli bir özelliği de kapsayıcı olmasıdır. Diğer grup ya da kuruluşların ürettiği politikalar toplumun yalnızca bir kısmına ulaşırken, kamu politikaları bütün insanları kapsamaktadır. Son olarak, diğer grup ya da kuruluşların yaptırım uygulama gücü yok ya da sınırlı iken devlet kamu politikalarında zorlayıcı bir aktör olabilmektedir. Bu üç özellik devletin meşru güç kullanımını tekelleştirmiş olmasının bir karşılığıdır.⁶²

Buradan hareketle kurumsalcı yaklaşımı esas alan araştırmacılara göre, kamu politikaları kamu kurumlarının etkinliği ve ilişkilerine bakılarak anlaşılabilir. Bir politika ancak kamu kurumlarının sorun alanını gündeme alması, yine kamu kurumlarının sorunu çözmek için politika üretmesi ve uygulaması ile varlık kazanabilir.⁶³ Diğer bir ifadeyle, her politika çıktısı kurumsal tercih ve kuralların bir sonucu olarak anlaşılır. Burdaki temel sav kurumların uzmanlık bilgisi ve

⁶¹ Sebahattin Gültekin, “Understanding Policy Process: Is There A Single Best Way?”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 24, 2014, pp. 48-49.

⁶² Thomas R. Dye, **Understanding Public Policy**, 15. Edition, Pearson Education, Inc., NJ, 2013, (Policy, 15. Edition), pp.17-18.

⁶³ Yılmaz Demirhan, “Kamu Politikaları Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”, **Türk Siyasal Hayatında AK Parti Dönemi**, (Ed. Seyfettin Aslan ve Yılmaz Demirhan), Ekin Yayınevi, Bursa, 2016, s. 64.

uzmanlarından oluşan bir bilgi havuzuna sahip olmalarından kaynaklanır. Yöneticiler problem ortaya çıktığı zaman bu bilgi havuzundan yararlanırlar. Bu nedenle bir politika analiz edilirken yöneticiler ve kurumsal ilişkiler odağa alınmalıdır. Başka bir anlatımla kurumların etkileri ve özellikleriyle politikalar çözümlenebilecektir.⁶⁴

1.2.3. Grup Model

Grup teorisine göre kamu politikaları grup mücadelesinin bir sonucudur. Bu teoride kamu politikası, grupların sürekli olarak kendi lehlerine kazanmaya çalıştıkları bir dengeyi temsil etmektedir. Bu anlamda birçok kamu politikası grupların faaliyetlerini yansıtmaktadır. Grup teorisini kullanan çalışmacılar, bir toplumdaki çeşitli grupların her birinin kamu politikalarını politika oluşturma düzeyinde kendi lehine nasıl etkilemeye çalıştığını anlamaya çalışır. Başka bir deyişle, bu modelin temel savı, gruplar arasındaki etkileşimin siyasette kritik bir bileşen olduğu üzerine kuruludur. Dolayısıyla, kamu politikası, çok sayıda çıkar grubunun mozaikleri arasında rekabet sırasında ulaşılan geçici bir uzlaşma noktasıdır. Bir grubun kazancını sürdürebilmesi, kararları kendi lehine çevirmek için çaba gösterecek diğer grupların güçlerine karşı koyma gücüne bağlıdır. Toplumsal kaynakların tahsis şeklini belirleyen gruplar arasında bu tür bir rekabettir.⁶⁵

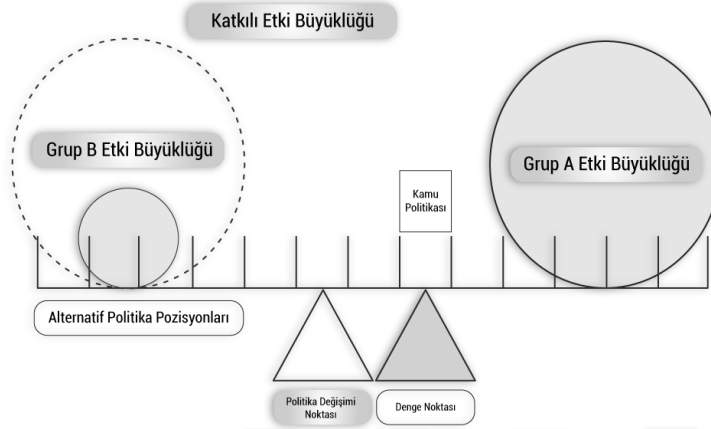
Gruplar arasındaki etkileşimin siyasetin temel gerçeği olduğunu öneren grup teorisine göre, ortak çıkarları olan bireyler hükümet taleplerini bastırmak için resmi veya gayri resmi olarak bir araya gelirler. Toplumdaki diğer gruplar hakkında belirli iddialarda bulunan ve ortak bir tutum geliştiren gruplar, hükümet kurumlarından herhangi biri aracılığıyla veya bunlar üzerinde bir iddiada bulunmasıyla politik hale getirmektedir. Teoriye göre bireyler, siyasette yalnızca grup çıkarlarının bir parçası olarak ya da onların adına hareket ettiklerinde önemlidir. Çünkü grup, birey ve yönetim arasındaki köprüdür ve politikalar gruplar arasında kamu politikasını etkileme mücadelesinin bir ürünüdür.⁶⁶

⁶⁴ Babaoğlu, Çerçeve, ss. 524-525.

⁶⁵ Adam A. Anyebe, "An Overview of Approaches to the Study of Public Policy", **International Journal of Political Science (IJPS)**, Volume: 4, Issue: 1, January 2018, p. 11.

⁶⁶ Dye, Policy, 15. Edition, s. 22.

Şekil 2: Grup Model Anagramı



Kaynak: http://www.auburnschools.org/ahs/wbbusbin/ap%20resources/policy_models.pdf’d an aktaran ve uyarlayan Babaoğlu, Çerçeve, s. 523.

Toplumdaki iktidar odağı, kendi üstünlüğünü diğerlerine karşı uygulamada başarılı olan gruba bağlı olarak zaman zaman değişir. Buna göre, politika yönünü belirleme gücü, bu grupların her birinin şansı ya da bunların bir kombinasyonu ile değişmektedir. Gruplar arası mücadele sırasında ulaşılan geçici denge noktası yeni gruplar lehine değiştirilir değiştirilmez başka bir politika ortaya çıkacak veya eski politika değiştirilecektir. Politika kararına hakim olma gücü grup dayanışmasına ve gücüne bağlı olduğundan, politika sürecinin dinamiklerinin çoğul toplumlarda homojen olanlardan daha canlı ve şiddetli olması beklenmektedir. Bu tür toplumlarda, bir grubun politikayı lehine çevirme kabiliyeti, aşağıdakiler arasında öne çıkan bir dizi faktöre bağlıdır:

- i) Varlıklı olmak,
- ii) Organizasyonel beceri,
- iii) Liderlik kalitesi,
- iv) Pazarlık yeteneği,
- v) Karar vericilere ulaşma,
- vi) Biraz talih.

Neredeyse dünyanın her yerinde hatta en demokratik toplumlarda dahi politika yapmak çok fazla harcama gerektirmektedir. Politik seferberliğin kaynak emici özelliği varlıklı olmayı zorunlu kılmaktadır. Varlıklılar hem seçmenleri hem de otoriteyi verilecek kararları kendi lehlerine çevirmek noktasında yönlendirebilmektedir. Ancak sadece servet yeterli olmamaktadır. Bunun yanı sıra örgütsel beceri gereklidir. Günümüzde örgütsel beceri paydaşların politika kararı sürecinde gemiye dahil edilmesini öngörmektedir. Örneğin, fikirlerini ilerletmek için halkı harekete geçirmeye çalışan grubun; kadınlar, gençler, meslek grupları ve bazı durumlarda geleneksel yöneticiler gibi çeşitli çıkar gruplarına dokunması gerekir. Toplumun harekete geçirilmesinde organizasyon yeteneğinin merkezinde liderlik bulunmaktadır. Örgütsel yaygınlık ve varlıklı olmak biraraya getirici bir merkez olmaksızın politika gündemini zorlamakta başarısız olacaktır. Ancak, özellikle grupta karizmatik, güçlü bir liderlik olduğunda, örgüt gündemi göreceli olarak kolaylıkla ilerletilebilir. İyi liderliğin erdemlerinden biri çalkantılı bir ortamda bile başarılı bir şekilde pazarlık yapma yeteneğidir. Bir grup, güçlü pazarlık becerisine sahip olduğunda gündemini parlamentodan geçirmeyi başarabilir. Lobinin gücü genellikle lobinin görünürlük derecesi ile tamamlanmaktadır. Toplumda iyi bilinen ve saygı duyulan kişiler, parlamentodaki fikirlerini desteklemek için karar vericileri kolayca etkileyebilir. Kurulan bağlantı; okul öncesi arkadaşları, aynı etnik grup veya dini bağlılık şeklinde politik, ekonomik veya sosyo-kültürel olabilir.⁶⁷

Sonuç olarak grup model politik grupları kendi çıkarları için hareket ettiğini varsayar ve kamu politikalarını grup mücadelelerinin bir sonucu olarak görür. Bu nedenle grup modeli benimseyerek analiz yapanlar açısından grupların amaçları oldukça önemli görülmektedir. Literatürde grup modelin birtakım sınırlılıkları olduğu düşünülmektedir. Yalnızca grup modele eğilenlerin, grup modeli kullanarak kamu politikalarını anlamaya çalışanların siyasi sistemin diğer unsurlarını göz ardı edebilecekleri kabul edilmektedir.⁶⁸

⁶⁷ Anyebe, ss. 11-12.

⁶⁸ Hasan Hüseyin Çevik, **Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, ankara, 2012, (Kamu Yönetimi), s. 109.

1.2.4. Elit Model

Yönetilenler ve yönetenler arasındaki ilişkiyi anlamak amacıyla 19. yüzyılda ortaya çıkan elit teorisi, 20. yüzyılın ortalarından sonra hızla yayılmıştır.⁶⁹ Politika sürecinin birkaç grup veya bireyin elinde yoğunlaştığını iddia eden elit modelin kökeni iki İtalyan teorisyen olan Mosca ve Pareto'nun çalışmalarına dayanır.⁷⁰ “Seçkinler” ya da “elit” kavramı, her toplumda en önemli güç kaynaklarını kontrol eden egemen bir azınlık grubun olduğu fikrinden kaynaklanır.⁷¹ Bu manada elitizm çoğulculuk fikrine zıt bir görüşü temsil etmektedir. Çoğulcu teori, politikayı belirlemeye çalışan gruplar arasında devam eden bir rekabet olduğunu savunur, ancak toplumun seçkinlere ve kitlelere bölünmesi göz ardı edilir. Çoğulculukta, örgütler ve diğer kurumsal iktidar alanları (ekonomi, siyaset ve ordu), üyelerinin görüşlerinden sorumlu tutulur. Elitist teori, bunun yerine, elitlerin kitlelerin çıkarlarına bağlı olmadığını vurgular. Seçkinler, politikayı şekillendirecek şekilde karar verme yetkisine sahiptir ve bunu yaparken kendi çıkarlarına göre hareket ederler.⁷² Diğer bir ifadeyle, bu model, çoğulculuğun toplumdaki güç ve nüfuz payında eşitliği sağlamak için yerleşik bir mekanizmaya sahip olduğu inancının aksine, gerçekte kamu politikasının genel olarak egemen seçkinlerin ilgisinin yansıması olduğunu öne sürmektedir.⁷³

Elit teorisinin genel iddiaları şu şekildedir:⁷⁴

- i) Toplum iktidara sahip olan az ve olmayan pek çok kişiye bölünmüştür. Sadece az sayıda insan toplumsal değerleri tahsis etmektedir ve kitleler kamu politikasına karar vermezler.
- ii) Yöneten az sayıda kişi yönetilen kitleler için örnek değildir. Seçkinler, toplumun üst sosyo-ekonomik katmanlarından orantısız bir şekilde ayrılmaktadır.

⁶⁹ Mutlu Arslan, “Elit Teorisinin doğuşu ve Kitle Korkusu”, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt:13 Sayı: 50, Bahar: 2015, s. 77.

⁷⁰ Wayne Parsons, **Public Policy**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2001, p. 248.

⁷¹ Matias López, “Elite Theory”, **Sociopedia.isa**, 2013, p. 1.

⁷² Rafael Benevides Barbosa Gomes, **Elitist Theory and Policy Making** (December 15, 2009, <https://ssrn.com/abstract=1526043> (02.03.2020), p. 2.

⁷³ Anyebe, s. 9.

⁷⁴ Anderson, s. 29-30; Dye, s. 24.

- iii) Elit olmayanların elit pozisyonlara hareketi, istikrarı koruyacak şekilde yavaş ve sürekli olmalıdır. Elit olmayan birinin elit çevrelere kabul edilmesinin tek yolu temel elit fikir birliğini kabul etmesidir.
- iv) Elitler, sosyal sistemin temel değerleri ve sistemin korunması konusunda fikir birliğine varırlar.
- v) Kamu politikası kitlelerin taleplerini değil, seçkinlerin hakim değerlerini yansıtmaktadır. Bu nedenle kamu politikasındaki değişiklikler devrimci olmaktan ziyade artırıcı olacaktır.
- vi) Aktif elitler, kayıtsız kitlelerden nispeten az doğrudan etkiye maruz kalırlar. Elitler kitleleri, kitlelerin elitleri etkilemesinden daha fazla etkilerler.

Bu çıkarımlara göre elit teori, dikkatimizi liderliğin politika oluşumundaki rolüne ve herhangi bir siyasi sistemde çok azının birçoğunu yönettiği gerçeğine odaklanmaktadır.⁷⁵

Ancak elitlerin kamu politikaları üzerindeki etkisi tek biçimli değildir. Demokratik olmayan toplumlarda elit karar verme durumu episkokrasiye⁷⁶ yol açabilir. Platon, siyasi topluluğun bilge filozoflar tarafından yönetilmesi gerektiğini savunmuş ve bu iddiayı desteklemek için gemi benzetmesini kullanmıştır. Buna göre, gezinmeyi bilmeyen insanlar gemiyi başarılı bir şekilde komuta edemezler. Bunu yapabilmek belirli becerilerin olmasını gerektirir ve örneğin kaptanlar gibi birkaç kişi bu becerilere sahiptir. Benzer şekilde, devleti başarılı bir şekilde komuta edebilmek için belirli beceriler gerekir ve çoğu insan bu becerilerden yoksundur. İlgili becerilere sahip olmayan insanlar tıpkı gemiyi komuta etmemeleri gerektiği gibi devleti de komuta etmemelidir. Demokratik elit teorisinde uzmanların bir şekilde demokratik karar alma sürecine dahil edilmesi fikri söz konusudur. Ancak, demokrasi kolektif kararlar verme ve yetkilendirme sürecinde tüm vatandaşların

⁷⁵ Anderson, s. 25.

⁷⁶ Episkokrasi, her hakkın bir sorumluluk gerektiğinden hareketle siyasi olarak yetkin kişilerin siyasi haklara sahip olması, yani oy kullanma ve görevde bulunma hakkının buna ehil olanlara verilmesi gerektiğini varsayar. Episkokrasinin ana fikri, bireylerin büyük çoğunluğunun karar verme sürecine katılmak için gerekli siyasi bilgiye sahip olmadığı şeklindedir. Her yetişkin vatandaşın siyasi haklarının olabilmesinin koşulu, vatandaşların ülkelerinin hükümet yapısı, siyaset bilimi, ekonomi ve sosyolojideki temel ilke ve teoriler hakkında bilgi sahibi olmasıdır. İlkin Huseyni, Democracy or Epistocracy? A Choice Between Two Values, **Baku Research Institute**, <https://bakuresearchinstitute.org/democracy-or-epistocracy-a-choice-between-two-values/>, (07.04.2020).

resmi eşitliği ile karakterize edildiğinden, bazı insanların uzmanlıkları nedeniyle daha fazla siyasi güce ve otoriteye sahip olması gerektiği fikrine doğal olarak uyumlu değildir. Anthony Dawns, siyasi meselelerin gittikçe karmaşık hale geldiğini ve sıradan insanların bu konularda düzgün bir şekilde tartışmak için yeterli bilgiye sahip olamayacağını kabul etmektedir. Bu nedenle yine temsili demokrasinin bir formu olacak bir öneride bulunmaktadır. Onun önerisi karmaşık konularda siyasi kararlar almaya yetkin olanlar arasından vatandaşların siyasi temsilcilerini seçmesidir. Demokratik elit teorisinin demokratik olmayan elit teorisinden farkı yetkin kişilerin siyasi topluluğun tüm üyeleri tarafından seçilmesidir.⁷⁷

Elit teorisi politika analizi açısından; kamu politikasının, elitlerin çıkarlarını, değerlerini ve tercihlerini yansıttığını, buna karşın halkın taleplerini içermediği anlamına gelmektedir. Ancak buradan elitizmin, kamu politikasının kitle refahına düşmanca davranacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Aksine kitle refahı sorumluluğunun kitlelere değil elitlerin omuzlarına dayandığı anlamına gelmektedir.⁷⁸

1.2.5. Sistem Modeli

Kanada doğumlu ABD’li siyaset bilimci olan David Easton tarafından geliştirilen sistem yaklaşımı değişimlerin olduğu bir dünyada politik sistemlerin varlığını nasıl devam ettireceği ile ilgilenmektedir.⁷⁹ Sistem yaklaşımı siyaset bilimi alanında yaygın olarak kullanılmış bir yöntemdir. Çünkü Easton kuramı geliştirirken herhangi bir siyasal ya da ekonomik sistemi tercih etmemiştir. Diğer bir ifadeyle, sistem yaklaşımı bütün toplumsal yapılar için uygulanabilir bir nitelik arz etmektedir.⁸⁰ Sistem teorisi bilim, bilim felsefesi, büyük sosyal bilim disiplinlerinde ve 1930'lardan beri mühendislikten yönetime kadar birçok uygulamalı alanda önemli bir rol oynamıştır. 1940'lardan 1960'lara kadar evrensel bir teori ve pratik olarak

⁷⁷ Ivan Cerovac, “Elite Decision Making”, **The SAGE Encyclopedia of Political Behavior** (Ed. Fathali M. Moghaddam), SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks, 2017, pp. 238-239.

⁷⁸ Dye, s. 25.

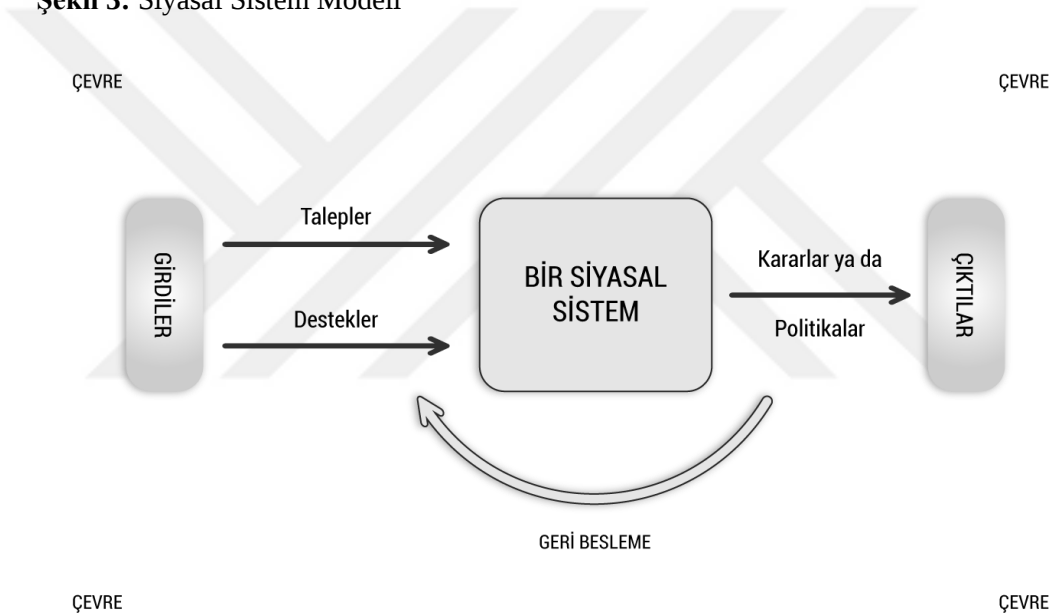
⁷⁹ Süleyman Tülüceoğlu, “David Easton”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 69

⁸⁰ Kemali Saybaşı, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, s. 23-24.

kabul edilen bir dönem geçirmiştir. Ancak 1970’lerde hem teorik hem de politik eleştiriler karşısında önemini yitirmiştir.⁸¹

Easton siyasetin incelenmesini bir toplumda kararların nasıl alındığı ve verilen kararların nasıl uygulandığının anlaşılmasıyla ilgili olduğunu belirtmektedir. Temel çıkış noktası bir parçanın anlaşılması için sistemin genel işleyişine bakılması gerektiği varsayımına dayanmaktadır. Siyasal sistem de bir etkinlikler sistemidir ve bu şekilde incelenmelidir. Siyasal sistem içerisinde sistemin işleyişini sağlayan farklı girdiler söz konusudur. Sistem süreci bu girdileri çıktılarına dönüştürür. Ortaya çıkan çıktılar hem sistem hem de sistemin çevresi için çeşitli sonuçlar doğurur.⁸²

Şekil 3: Siyasal Sistem Modeli



Kaynak: Easton, 1957, p. 384’ten uyarlanmıştır.

Easton’un modelinden⁸³ anlaşılacağı üzere, sistemin iki temel girdisi bulunmaktadır. Talepler ve desteklerden oluşan bu girdiler sistemin hammaddeleri ve

⁸¹ Andreas Pickel, “System Theory”, **The SAGE Handbook of the Philosophy of Social Sciences**, (Ed. Ian C. Jarvie, Jesus Zamora-Bonilla), SAGE Publications Ltd, Valifornia, 2011, p. 239.

⁸² David Easton, “Siyasal Sistemlerin Çözümlemesi Konusunda Bir Yaklaşım”, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, (Haz. Kemali Saybaşı). Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985 (Siyasal Sistemler), s. 126-127.

⁸³ David Easton, “An Approach to the Analysis of Political System”, **World Politics**, Volume: 9, No: 3, 1957 (Political System), p. 384.

bilgileri olmanın yanı sıra sistemin çalışması için gerekli enerjiyi sağlamaktadır.⁸⁴ Talepler birey ve gruplardan gelmektedir. Yasalara uyan, vergi veren ve kamu politikalarından razı olan bireyler aynı zamanda sisteme destek vermektedir. Girdiler sistem içine alındıktan sonra çıktılarına dönüşür. Bu çıktılar kararlar ya da kamu politikaları şeklinde olmaktadır. Çıktılar çevreyi ve istemleri geri besleme olarak nitelendirilen durumla değiştirme potansiyeline sahiptir. Sistem geri bildirimler ile yeni politika çıktıları üretmeye yönlendirilir ve siyasal sistem bu döngü ile devamlılığını sağlar.⁸⁵

Easton ve sistem modelcileri, kamu politikası sürecini, içinde çalıştığı çevreden etkilenen ve onu etkileyen bir sistemin ürünü olarak düşünebileceğimizi savunmaktadır. Girdi-çıkıtı üzerine kurulu bu model politika sürecini anlamamanın basit bir yoludur. Girdiler, sistemdeki aktörlerin tepki verdiği çeşitli konular, baskılar, bilgiler ve benzerleridir. Çıktılar, en basit ifadeyle, bir şey yapmak ya da yapmamak için kamu politikası kararlarıdır. Politikanın bir sistemin ürünü olarak düşünülmesindeki asıl zorluk, politika yapıcılarının girdi kümelerini çıktılarına nasıl çevirdiklerini anlamaktır. Easton'un sistem modelinin en büyük eleştirisi, bu modelin tasvirlerinin çoğunun, içinde meydana gelen süreçleri anlamak için kutuyu açmak yerine siyasi sistemi kara bir kutu (yani, iç işlerin açıklanmadığı bir sistem) olarak ele almasıdır. Sistem modelindeki kara kutu, bir dönüştürücü veya işleyici özelliği ile öne çıkmaktadır ve o sistemin gerçek işleyişini belirsiz kabul etmektedir.⁸⁶

Sistem yaklaşımının kamu politikasını incelemedeki faydası, genel ve soyut doğası ile ilgilidir. Bununla birlikte, bu yaklaşım politika oluşumuna yönelik araştırmaların düzenlenmesinde yardımcı olabilir. Politika üzerine çalışanları, siyasi sürecin bazı önemli yönlerine karşı uyarır. Örneğin, çevreden gelen girdiler kamu politikasının içeriğini ve siyasi sistemin işleyişini nasıl etkilemektedir? Daha sonra çıktı olan kamu politikası, çevreyi ve talepleri nasıl etkilemektedir? Siyasi sistem talepleri kamu politikasına dönüştürürken ne kadar iyi olabilir ve zaman içinde kendini koruyabilir mi? Sistem yaklaşımı bu soruların ortaya çıkarılmasında iyi bir yöntem olsa da kararların alındığı siyasal sistem olarak adlandırılan “kara kutu”

⁸⁴ Easton, Siyasal Sistemler, s. 130.

⁸⁵ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye’de Kamu Politikaları Sorunları**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 160.

⁸⁶ Birkland, Process, ss. 26-27.

içinde politikanın geliştirildiği prosedürler ve süreçler hakkında fazla bir şey söylemez.⁸⁷

1.2.6. Kapsamlı ve Sınırlı Rasyonel Model

Bu başlıkta rasyonelliğin iki türü üzerinde durulacaktır. (Kapsamlı) rasyonel seçim teorisi, sosyal ve ekonomik davranışları anlamak ve uygun şekilde modellemek için kullanılan bir bağlamdır.⁸⁸ Klasik karar verme modeli olarak da bilinen bu yaklaşımın temeli “ekonomik insan” yaklaşımına dayanmaktadır. Bu yaklaşıma göre insanlar karar verirken önce gerekli olan tüm bilgileri toplar, ardından farklı bilgiler üzerinden karşılaştırma yapar ve amaçlarına varacağı seçeneği tercih eder. Doğrusal bir süreci içeren rasyonel kararın maksimum faydayı gerçekleştiren karar olması beklenmektedir.⁸⁹ Kamu politikaları açısından düşünüldüğünde akıcı bir model sunan karar süreci ile ilgili literatürde çeşitli aşamalandırmalar söz konudur.⁹⁰

- i) Ulaşılabilecek değerler ve hedeflerin belirlenmesi,
- ii) Hedeflere ulaşmak için olası tüm alternatiflerin analiz edilmesi,
- iii) Çeşitli alternatiflerin verimliliğine veya etkililiğine dayalı olarak bilgilerin araştırılması ve seçilmesi,
- iv) Alternatifler ve sonuçlar arasında bir karşılaştırma yapılması,
- v) Değerleri ve amaçları en üst düzeye çıkaran alternatifin seçilmesi,
- vi) Uygulama,
- vii) Geribildirim.

Karar üzerinde daha fazla yoğunlaşan diğer bir rasyonel karar verme modeli ise şu şekildedir:

- (i) Kararın başlatılması,
- (ii) Nesnel kararların ve bu karara ulaşma yollarının tanımlanması,
- (iii) Kararların formüle edilerek belgelenmesi,

⁸⁷ Anderson, Policymaking, ss. 26-27.

⁸⁸ Francis Uzonwanne, “Rational Model of Decision Making”, **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance** (Ed. A. Farazmand), Springer International Publishing, AG, 2016, p. 6.

⁸⁹ Köseoğlu, ss. 246-247.

⁹⁰ Andy Constantin Leoveanu, “Rationalist Model In Public Decision Making”, **Journal of Public Administration, Finance and Law**, Issue 4/2013, pp. 44, 53.

- (iv) Toplanan bilgilerin seçimi ve analizi,
- (v) Karar alternatiflerini özetlenmesi ve analizi,
- (vi) Karar verilmesi/kararın kabulü,
- (vii) Kararın uygulanması,
- (viii) Uygulanan kararın izlenmesi,
- (ix) Uygulama sonunda sonuçların raporlanması.

Görüldüğü üzere rasyonel bir politika “maksimum toplumsal kazanç” elde eden politikadır. Yani, devletler topluma kazanç sağlayacak politikaları seçmeli ve maliyetleri aşan ve maliyetlerinin kazançlarından fazla olacağı politikalardan kaçınmalıdır. Burada iki önemli sınır söz konusudur. İlk olarak, maliyetleri faydalarını aşacak hiçbir politika kabul edilmemelidir. İkincisi, politika değişiklikleri arasında karar vericiler maliyetten en fazla faydayı sağlayan politikayı seçmelidir. Diğer bir deyişle, bir politika elde ettiği değerler ile feda ettiği değerler arasındaki fark pozitif ve diğer politika alternatiflerinden daha büyük olduğunda rasyoneldir. Ancak rasyonel bir politikaya karar vermek nadiren görülen birşeydir. Çünkü rasyonel politika kararı vermenin önünde birçok engel bulunmaktadır. Dye bu engelleri şu şekilde sıralamaktadır:⁹¹

- i) Fayda ve maliyetler her zaman karşılaştırılmaz veya ölçülemez.
- ii) Politika yapıcılar, her zaman toplumsal hedefleri gözetmek yerine kendi statülerini, yeniden seçilmelerini ve kârlarını maksimize etmeyi önceleyebilir.
- iii) Politika yapıcılar net toplumsal kazancı en üst düzeye çıkarmak için değil, yalnızca ilerleme taleplerini karşılamak için motive olabilirler; rasyonel modelin öngördüğü en iyi yolu aramak yerine bunun yerine sistemin işleyişini sürdürecektir bir yolu bulduklarında bunu tercih edebilirler.
- iv) Mevcut programlara ve politikalara yapılan büyük yatırımlar, politika yapıcıların önceki kararlarda açıklanan alternatifleri yeniden gözden geçirmelerini önler.
- v) Olası tüm politika alternatiflerini ve her birinin sonuçlarını bilmek için gereken tüm bilgileri toplamanın önünde-bilgi toplama maliyeti, bilgilerin

⁹¹ Dye, ss. 18-19.

uygunluğu ve toplanmasında yer alan süre de dahil olmak üzere- birçok engel vardır.

- vi) Ne sosyal ve davranışsal bilimler ne de fiziksel ve biyolojik bilimler politika yapıcılarının her politika alternatifinin tüm faydalarını veya maliyetlerini anlamalarını sağlayacak kadar ileri düzeyde bir kapasiteye sahip değildir.
- vii) Politika yapıcılar, en gelişmiş bilgisayarlı analitik teknikleri bile, çok sayıda farklı siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel değer söz konusu olduğunda doğru maliyet ve faydaları hesaplamak için yeterli zekaya sahip değildir.
- viii) Çeşitli politika alternatiflerinin sonuçları hakkındaki belirsizlik, politika yapıcılarını beklenmedik olumsuz sonuçların ortaya çıkma olasılığını azaltmak için önceki politikalara mümkün olduğunca yakın olmaya zorlamaktadır.
- ix) Büyük bürokrasilerde politika yapmanın bölümlere ayrılmış doğası, karar verme sürecini koordine etmeyi zorlaştırır.

Yukarıdaki eleştiriler ekseninde birçok çalışmacı kapsamlı rasyonel modeli ciddi bir şekilde eleştirmiştir. Bu modele ilişkin en ciddi eleştiri Herbert A. Simon tarafından yapılmıştır. Simon rasyonel kavramını “sınırlı” kavramı ile niteleyerek karar verme anlayışına yeni bir bakış açısı getirmiştir. Simon sınırlı rasyonellik kavramı ile mükemmel rasyonel kararların, bir takım sınırlılıklar nedeniyle pratikte genellikle mümkün olmadığı gerçeğini açıklamak için rasyonellik kavramını revize etmiştir.⁹² Simon çalışmaları boyunca insan davranışı teorisi oluşturmaya çalışmış ve ekonomik davranış ile ilgilenmiştir. Simon’a göre rasyonellik ve davranış arasındaki mesafe “karar” kavramı ile köprülenmektedir.⁹³

Sınırlı rasyonel model, rasyonel modelin zayıflıklarını tamamlamak için ortaya atılmıştır. Simon'a göre, ekonomik insandan farklı olarak sınırlı bilgi, kaynak ve yeteneklere sahip olan idari insan optimize değil, tatmin edici kararlar vermeye çalışan kişidir. Bu argüman bireylerin her zaman rasyonel bir şekilde davrandıkları

⁹² Coralio Ballester ve Penélope Hernández, “Bounded Rationality”, **Revista Internacional de Sociología (RIS)**, Special Issue on Behavioral and Experimental Economics, Vol: 70, 2012, Extra: 1, p. 28.

⁹³ Gustavo Barros, “Herbert A. Simon and the Concept of Rationality: Boundaries and Procedures”, **Brazilian Journal of Political Economy**, Vol: 30, No: 3 (119), 2010, p. 457.

varsayımına karşıdır. Bu anlamda sınırlı rasyonellikte esas olan yeterli olacak çözümü bulmaktır.⁹⁴ Simon rasyonelliğin üç temel sınırlılığından bahsetmektedir. Bunlardan ilki bilginin yetersizliğidir. Simon'a göre insanoğlu gelecekte ortaya çıkacak sonuçların mevcut koşullar çerçevesinde önceden bilinebilmesini sağlayacak yasalar ve düzenlilikler konusunda sınırlı bilgiye sahiptir. Örneğin bir kentin kaynaklarının yangınlardan korunma sorununda mutlak bir başarının sağlanabilmesi, yangınla mücadele eden birimin, kentteki her yangının çıkma olasılığını ve yangınla mücadele güçlerinin dağılımında yapılacak değişikliklerin yangın üzerindeki etkilerini en ince ayrıntısına kadar bilinmesine bağlıdır. Simon'a göre bu durum olanaksızdır. İkinci sınırlılık kestirim güçlüğüdür. Simon söz konusu olan sonuçların gelecekte olması nedeniyle, bunların değerlendirilmesi yapılırken genellikle deneyimlerin yerini hayal gücünün alacağını belirtmektedir. Diğer bir ifadeyle, Simon beklenen hazzın gerçekleşen hazdan farklı olabileceği şeklindeki pratikten hareketle, gerçek deneyimin beklenen deneyimden farklı olabileceğini ifade etmektedir. Simon'a göre, bu durum sonuçların önceden kestirilememesine bağlıdır. Son olarak davranış olasılıklarının kapsamı rasyonel kararın önünde önemli bir engeldir. Yukarıda ifade edildiği gibi rasyonellik tüm davranış seçenekleri arasından bir seçim yapılmasını öngörmektedir. Simon'a göre bireyin benimseyeceği tüm davranış kalıplarını düşünebilmesi mümkün değildir. Örneğin iki bacağı, iki kolu, gözleri, boynu, on parmağı, kasları bedeni vb. birçok uzvu olan insan herhangi bir anda, her birinin bağımsız ve bir biri ile eşgüdümlü olarak karmaşık yeteneklere sahip olan bu uzuvlardan yalnızca çok azını davranış şekli olarak aklına getirebilecektir. Bu nedenle Simon'a göre bir insanın bir dakikada dahi ne yapabileceğini düşünmek zordur. Bu sınırlılıklar nedeniyle optimal seçenek yerine yeterli seçeneğin bulunması gereklidir. Optimal seçenekte tüm seçeneklerin karşılaştırılmasını sağlayan ölçüt bulunmakta ve bu ölçüt çerçevesinde diğer tüm seçenekler yeğlenmektedir. Oysa yeterli seçenekte, en alt düzeyde yeterli sayılacak seçenekleri ortaya çıkaran bir ölçüt söz konusudur ve belirlenen seçenek tüm bu ölçütü karşılamakta ya da onu aşmaktadır.⁹⁵ Diğer bir ifadeyle, mutlak ve sınırlı rasyonellik arasındaki fark, mutlak rasyonel tercihte bir samanlıkta iğne aranıyorsa

⁹⁴ Hamza Ateş ve Elif Genç, "Bounded Rationality Approach As An Alternative To Rational Choice: A Critical Perspective", **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2 Sayı: 3 Yıl: 2015, pp. 3-4.

⁹⁵ Herbert A. Simon, "Örgütlü Davranışta Ussallık", **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, (Haz. Kemali Saybaşı). Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, ss. 151-155.

arayan kişi bütün saman yığınıny arayacaktır, her birini tek tek deneyecektir ve en uygun olanını kullanacaktır. Oysa sınırlı rasyonellikte bulunulan ilk iğne ile dikiş dikilecektir, uygun değilse ikinci iğneyi aramaya başlayacaktır.⁹⁶

1.2.7. Artırmacı Model

Artırmacı model de rasyonel karar verme modeline karşı Charles Lindblom tarafından geliştirilmiş bir modeldir. Artırmacılık kamu politikası ve yönetiminde sıklıkla işlenen önemli bir kavramdır.⁹⁷ Lindblom, insanların büyük sıçramalardan ziyade nispeten küçük artışlarla karar verdiklerini savunmuştur. Artırmacılık olarak bilinen politika sürecinin bu tanımı, hem kararların nasıl alındığının bir modeli hem de karşıt çıkarların politika oluştururken nasıl davrandıklarının bir tanımıdır. Lindblom, rasyonel kapsamlı karar verme yöntemini “kök” yöntemi olarak açıklamaktadır. Çünkü kararlar sorunun “kökünden” başlar; artırmacılık ise “dal” dır. Hâlihazırda yapılmakta olan şeyle ilgili her şeyi yeniden analiz etme gereği duyulmadan, zaten bilinen şeyler kullanır ve geliştirir. Bu şekilde, artırmacı yöntem, karar vericinin makul bir kısayol kullanmasına izin verir: Araçların amaçlarda açıkça ayrılması ihtiyacını ortadan kaldırır, analitik olarak “en iyi” politikayı seçme ve karar vericinin başvuracağı teorilere büyük ölçüde güvenme ihtiyacını ortadan kaldırır.⁹⁸ Lindblom kök ve dal yöntemini şu şekilde ayırır:⁹⁹

Tablo 4: Rasyonel Kapsamlı Karar Verme Modeli (Kök)ve Artırmacı Model (Dal)

Rasyonel Kapsamlı (Kök) Model	Artırmacı (Dal) Model
Alternatif politikaların ampirik analizinden önce ve genellikle önkoşul olarak değerlerin veya hedeflerin açıklığa kavuşturulması esastır.	Değer hedeflerinin seçimi ve ihtiyaç duyulan eylemin ampirik analizi birbirinden farklı değil, birbiriyle yakından ilişkilidir

⁹⁶ Yusuf şahin, **Kentleşme Politikası**, 8. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019, s. 138.

⁹⁷ Jamie Levine Danie, “Charles E. Lindblom’un Çağdaş Bilime Mirası”, **Weber’den Waldo’ya Kamu Yönetimi**, (Ed. Brian R. Fry ve Jos C. N. Raadschelders, Anı Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 384.

⁹⁸ Birkland, Process, s. 256.

⁹⁹ Charles E. Lindblom, “Elyordamıyla” Amaçları Gerçekleştirme Bilimi”, çev. şinasi Aksoy, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, (Haz. Kemali Saybaşılı). Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, s. 162; Birkland, Process, s. 257.

Bu nedenle politika formülasyonuna araç-amaç analizi ile yaklaşılr: Önce amaçlar belirlenir, daha sonra bunlara ulaşmak için araçlar aranır.	Araç ve amaç genellikle birbirinden ayrılmadığından araç-amaç analizi genel olarak ya yoktur veya sınırlı yapılmaktadır.
“İyi” bir politikanın göstergesi, istenen amaçlara en uygun araç olduğunun gösterilebilmesidir.	“İyi” bir politikanın göstergesi, tipik olarak çözümleyicilerin bir politika üzerinde hemfikir olmalarıdır. (Bu anlaşma politikanın hedef için en uygun araç olduğunu kabul etme anlamında değildir.)
Analiz kapsamlıdır; ilgili her önemli faktör dikkate alınır.	Analiz büyük ölçüde sınırlıdır: (i) Önemli olası sonuçlar ihmal edilir; (ii) Önemli alternatif potansiyel politikalar ihmal edilir; (iii) Etkilenen önemli değerler ihmal edilir.
Büyük ölçüde teoriye güvenilir.	Birbirini izleyen karşılaştırmalar teoriye olan bağımlılığı büyük ölçüde azaltır veya ortadan kaldırır.

Kaynak: Lindblom, s. 162; Brikland, s. 257.

Bu bağlamda Lindblom çıkış noktası “kapsamlı rasyonellik” modelinin sorgulanmasına dayanmaktadır. Çünkü Lindblom kapsamlı rasyonel modelin çok karmaşık sorunlar karşısında bilişsel ve analitik yeteneklerimiz hakkında gerçekçi olmayan varsayımlara güvendiğine inanmaktadır. Teoride mantıksal bir yaklaşım olsa da, Lindblom’a göre, politika yapıcılar gerçek dünyada bu tür sorunlarla karşılaştıklarında asla klasik modeli uygulayamazlar. Ona göre, karmaşık bir sosyal konuda sayısız hedef ve değer söz konusudur. Karar vericiler genellikle alınacak önlemler konusunda anlaşmazlar ve aralarında çatışma ve çelişkiler bulunur. Dahası, politika yapıcılar kaçınılmaz olarak sınırlı kaynaklara sahiptir ve olası tüm çoklu alternatiflerin olası etkileri hakkında bilgi toplamak ve işlemek çoğu zaman imkânsız bir girişim olacaktır. Bu nedenle klasik model, insanların sahip olmadığı “entelektüel kapasiteler ve bilgi kaynaklarını” içermektedir. Bu argümanlara dayanan Lindblom, karar vermede kapsamlı rasyonelliğin pratikte kabul edilemez olduğuna inanmış ve yeterince karmaşık bir sorunla karşılaşan her yöneticinin, daha kolay yollar bulması gerektiğini savunmuştur. Lindblom’un yaklaşımına göre, politika yapıcılar

politikaları artımlı bir şekilde basitleştirmelidir. Burada her seferinde nispeten basit bir hedefe odaklanılır ve hepsi birbirinden çok az farklı olan birkaç politika alternatifi düşünülür. Biri seçilerek uygulanır. Sonuçlarını görmek için beklenir ve sonra gerekiyorsa başka küçük ayarlamalar yapılır.¹⁰⁰ Karar verici sürekli test ederek üstlendiği hamlelerin doğruluğunu değerlendirebilir ve daha fazla ilerleme kaydedip, ilerlemeyeceğine veya yön değiştirip değiştirmeyeceğine karar verebilir.¹⁰¹

Artırımcılık politika yapımını kademelere ayırdığı gibi indirgemeciliğe de izin vermektedir. Buradaki kademeli değişim evrimsel değişim şeklinde gerçekleşmektedir.¹⁰² Politika, rasyonel modelin öngördüğü gibi sıçramalar ile hareket etmez, bir kez ve herkes için yapılmaz; bunun yerine sürekli devam eden tamamen artan ayarlamalar yoluyla yapılır. Artırımcılık, bir sorunu yönetilebilir parçalara bölme özelliğine sahiptir. Daha az riskle kademeli bir değişime izin verir, çünkü politika yapımcılar sürekli deneme, geri bildirim ve ayarlama döngüsü yoluyla yanlış adımlarını düzeltebilirler. Merkezi olmayan yapısından dolayı, artan değişim aynı zamanda politikanın formülasyonu üzerinde kontrol sahibi olmayı mümkün kılmaktadır. Lindblom'un politika yaklaşımı, politik ve diğer sosyal bilim alanlarında son derece etkili olmuştur.¹⁰³ Ancak zaman içerisinde bu model de eleştirilmiştir.

1.2.8. Normatif Optimum Karar Verme Modeli

Normatif optimum karar verme modeli artırımcı modeli eleştiren Yehezkel Dror tarafından geliştirilmiştir.¹⁰⁴ “Muddling Through- ‘Science’ or Intertia” isimli çalışmasında Dror, Lindblom'un çalışmalarının, kapsamlı rasyonel modelle karşılaştırıldığında iyi düşünülmüş bir kuram oluşturduğunu belirtmiştir. Buna rağmen yazarın yaklaşımının yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Dror'a

¹⁰⁰ Allen Rostron, “Incrementalism, Comprehensive Rationality, and the Future of Gun Control”, **Maryland Law Review**, Vol: 67, No: 3, 2008, pp. 514-516.

¹⁰¹ Michael Hill, **The Public Policy Process**, Fourth Edition, Pearson Education Limited, Harlow, 2005, p. 148.

¹⁰² Adrian Kay, **The Dynamics of Public Policy**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2006, p. 43.

¹⁰³ Rostron, p. 515-516.

¹⁰⁴ Köseoğlu, s. 253.

göre aşağıdaki üç koşul aynı zamanda gerçekleşmedikçe artırıcı yaklaşım politika belirleme noktasında iyi bir yöntem olmayacaktır.¹⁰⁵

- i) Politika sonuçlarının politikayı belirleyen ve onu destekleyenler tarafından tatmin edici olması gerekmektedir. Bunun tersi bir durumda, yani geçmişteki politikaların sonuçlarının doyurucu olmaması durumunda genellikle evrimci model olan artırımcılık yerine radikal yaklaşım ve yöntemlerin denenmesi riski göze alınır.
- ii) Sorunların niteliğinde süreklilik olmalıdır. Bilindik sorunların dışında farklı bir sorun ile karşılaşıldığında bunun için önceden uygulanmış olan bir politika da olmayacaktır. Diğer bir deyişle artırımcı modelin uygulanması imkânsız hale gelecektir.
- iii) Bu sorunları çözmek için kullanılan araçlarda da süreklilik olmalıdır. Ancak günümüzde teknoloji ve davranış alanında bilgi değişimi sıklıkla yaşanan bir durumdur. Politika yapıcılarının başvurabileceği yeni eylem biçimleri gelişmektedir. Bunların bir kısmı politikalar üzerinde artırımcılığın öngördüğünden daha fazla değişikliğe yol açacak kapasitededir.

Dror artırımcı modelin statükoyu koruyan ve yeniliğe açık olmayan bir yaklaşım olduğunu belirtmektedir.¹⁰⁶ Oysa Dror'a göre, istikrarlı olmayan toplumlarda bu öğelerin bir arada olma ihtimali yoktur. Dror kapsamlı rayonel ve artırımcı modelin temel varsayımları üzerinden normatif optimum modelin ilkelerini şu şekilde saymaktadır:¹⁰⁷

- i) Değerler, amaçlar ve karar ölçütleri açıklanır.
- ii) Yenilikçi seçeneklerin bulunması için karşılaştırmalı literatür çalışması, deneyimler ve kuramlardan faydalanılır.
- iii) Seçenek ve sonuçlar ön değerlendirilmeye tabi tutulur ve en az risk yaklaşımının mı yenilik stratejisinin mi seçileceği belirlenir.

¹⁰⁵ Yehezkel Dror, "Elyordamı Yönetimi; Bilim mi? Süredurum mu?", çev. Şinasi Aksoy, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, (Haz. Kemali Saybaşı). Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, ss. 161-183.

¹⁰⁶ Charles D. Allen ve Breena E. Coates, **Strategic Decision Making Paradigms: A Primer for Senior Leaders**, U.S. Army War College, Carlisle, 2009, p. 12.

¹⁰⁷ Dror, s. 188.

- iv) Eğer en az risk tercih edilecekse artırıcı model, yenilikçi yaklaşım tercih edilecekse bilgi ve sezgiye dayanılarak politika seçeneklerinin olası sonuçlarına odaklanılır ve beklentilerin belirlenmesinde belirli bir sınır tespit edilir.
- v) Optimum politikada analizcilerin yukarıdaki aşamalar üzerinde açık tartışmalar sonrasında uzlaşmış olması gerekir.
- vi) Sorunun daha kapsamlı bir çözüm gerektirip gerektirmediği konusunda ciddi bir çaba olmalıdır.
- vii) Hem kuram hem de deneyim rasyonellik ve rasyonel ötesi süreçlere dayanmaktadır. Bu kaynaklardan ne ölçüde faydalanılacağı ve bunların kullanım kapasitesi sorunun niteliğine bağlıdır.
- viii) Politika oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi için sistemli öğrenme, kişisel gelişimi teşvik etme, insan gücünün niteliğini geliştirme ve entelektüel çabayı sağlayacak düzenlemeler olmalıdır.

Her iki yaklaşımdan faydalanan Dror, rasyonel ve artırıcı modeli bir birinin alternatifi görmemektedir. Dror literatürde yalnız değildir ve iki yaklaşıma dayanarak karma model girişiminde bulunan başka çalışmalar da bulunmaktadır.

1.2.9. Karma Tarama Karar Verme Modeli

Artırıcı model ile rasyonel model üzerinden optimum modeli geliştiren Dror'dan sonra her iki yaklaşımı kullanarak bir model geliştiren diğer bir kişi Amitai Etzioni'dir. Etzioni kapsamlı ve sınırlı rasyonellik ile artırıcı modelin hiçbirinin tek başına karar verme sürecini açıklamadığını iddia etmiştir.¹⁰⁸ Bunun yerine artırıcı ve rasyonel modelleri uzlaştırdığı karma ya da bağdaştırıcı tarama/mixed scanning olarak isimlendirdiği yeni bir model önermiştir.¹⁰⁹

Ona göre karma yaklaşım etkin karar alıcıların başvurabileceği bir yaklaşımdır. Etzioni bu modeli, hava koşullarını belirlemek üzere uzaya yerleştirilen uydulardan faydalanılarak dünya çapında hava gözleme sisteminin oluşturulma

¹⁰⁸ Süleyman Çevik, "Amitai Etzioni", **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 31.

¹⁰⁹ Bert Enserink, Joop F. M. Koppenjan and Igor S. Mayer, "A Policy Sciences View on Policy Analysis", **Public Policy Analysis** (Ed. Wil A. H. Thissen, Warren E. Walker), Springer Science, Business Media, New York, 2013, p. 20.

politikası örneği üzerinden anlatmaktadır. Bu politikaya rasyonel yaklaşım penceresinden yaklaşılsa; ayrıntılı bilgilerin elde edileceği, açısı geniş bir fotoğraf makinasının kullanılması gereklidir. Böylece hava koşulları kapsamlı bir şekilde incelenebilecektir. Bütün gökyüzünü kapsayacak bu inceleme neticesinde çok fazla bilgi birikecektir. Bunları yararlı bilgi haline getirmenin birçok masrafı olacağı gibi biriken bilgi eylem kapasitesinin çok daha üstünde olacaktır. Diğer taraftan artırıcı yaklaşımın penceresinden olay ele alındığında, geçmişte gözlemlenen yöreler ile birkaç yakın yöre üzerine yoğunlaşma yaşanacaktır. Bu durum beklenmeyen yerlerde ortaya çıkan hava koşullarının göz ardı edilmesine neden olacaktır. Her iki yaklaşımın eksikliklerini anlattıktan sonra Etzioni, karma modelin ise iki kamera kullanarak işe başlayacağını belirtmektedir. Birinci kamera ile gökyüzünün ayrıntılarına inmeden genel hatlarıyla görülebilmesi sağlanır. İkincisi, birinci makinanın gördüğü ancak ayrıntılı inceleme gereken yerlere odaklanır. Soyut bir şekilde ifade etmek gerekirse hiçbir seçeneğin gözden kaçmaması için önce genel bir tarama yapılır. Ardından belirlenen seçenekler ayrıntılı olarak analiz edilir.¹¹⁰

Etzioni büyük stratejik kararlar ile temelde günlük operasyonel kararları birbirinden ayırır. Çünkü rasyonel olan konu başka bir bağlamda böyle olmayabilir. Bu nedenle karma tarama model, kapsamlı rasyonellik ve artırıcılığın unsurlarını seçici olarak birleştirir. Karma tarama, tek başına alınan iki yaklaşımın aksine, hem kapsamlı rasyonelliğe hem de ayırık artımlılığa dayalı seçimler sağlar. Kesin kombinasyon, sorunun niteliğine bağlıdır. Sorunların stratejik olması durumunda rasyonel kapsamlı yaklaşım; tersine, problemlerin işlevsel olması durumunda artırıcı yaklaşım uygun olur. Etzioni açısından her durumda, iki yaklaşımın kombinasyonu yapılmalıdır. Çünkü asıl mesele bir yaklaşımı benimsemek ve diğerini reddetmek yerine onları etkili bir şekilde birleştirmektir.¹¹¹ Etzioni'nin karma tarama modelinin taslağı şu şekildedir:¹¹²

¹¹⁰ Amiati Etzioni, "Bağdaştırıcı Yaklaşım: Karar Almada "Üçüncü" Seçenek", Kemali Saybaşı, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, ss. 199-202.

¹¹¹ William N. Dunn, **Public Policy Analysis: An Introduction**, A Paramount Communications Company, Englewood Cliffs, New Jersey, 1994, pp. 280-281.

¹¹² Mukdad Ibrahim, "Mixed Scanning Approach to Budgetary Decision Making: A Review", **Journal of Management & Public Policy**, Vol: 6, No: 1, December 2014, pp. 16-17.

i) Stratejik olaylarda

- a. Akla gelen tüm alternatifleri listelenmelidir.
- b. Alternatifler kısaca incelenmeli ve yıkıcı itirazlar reddedilmelidir.
Bunlar şu şekildedir:
 - i. Mevcut olmayan araçlar gerektiren faydacı itirazlar.
 - ii. Karar vericilerin temel değerlerini ihlal eden alternatiflere normatif itirazlar.
 - iii. Kararı vermek ve/veya uygulamak için desteği gerekli görünen diğer aktörlerin temel değerlerini veya menfaatlerini ihlal eden siyasi itirazlar.
- c. Reddedilmeyen itirazlar çok fazla detaylı olmamak kaydıyla tekrar incelenmelidir.
- d. Tek alternatif kalıncaya kadar kalan alternatifler için daha ayrıntılı incelemeye devam edilmelidir.

ii) Uygulamadan Önce

- a. Mümkün olduğunda, uygulama birkaç ardışık aşamaya bölünmelidir (idari bir kural).
- b. Mümkün olduğunda, uygulama taahhüdü birkaç seri adıma bölünmelidir. (politik bir kural).
- c. Mümkün olduğunda, varlıkların taahhüdünü birkaç seri adıma bölünmeli ve stratejik rezerv sürdürülmelidir. (faydacı kural)
- d. Uygulamayı, mümkünse, daha geri dönüşümlü ve daha az maliyetli olanlardan daha maliyetli ve daha az geri dönüşümlü kararlar alacak şekilde düzenleyin.
- e. Bilgilerin toplanması ve işlenmesi için bir zaman çizelgesi sağlanmalıdır, böylece bilgiler sonraki kararların önemli dönüm noktalarında kullanılabilir olacaktır.

iii) Uygulama Sırasında Gözden Geçirme

- a. Artımarın alt kümesi uygulandıktan sonra yarı kapsayıcı olacak şekilde tarama yapılmalıdır. Eğer çalışıyorsa daha uzun sürede ve daha az sıklıkla taramaya devam edilmelidir.

- b. Finansal artışların sorunlara yol açması veya ele alınması gereken sorunun giderek büyümesi durumunda daha kapsamlı tarama için üst yönetim devreye girmelidir.
- c. Tehlikeli bir durum olmasa dahi, her değişiklik ve kararda olası sorunlar veya altta yatan problemler hatırlatılmalıdır.

iv) Çeşitli tarama seviyeleri arasında varlıkların ve zamanın tahsisi için bir kural oluşturulmalıdır.

- a. Dilimlere ayırarak rutinlere bağlamak önemlidir.
- b. Yarı kapsayıcı incelemeler.
- c. Genel değerlendirmeler.
- d. Yeni bir sorun veya strateji düşünüldüğünde ilk incelemeler.
- e. Bir krizi gelişmeden önce durdurmak için önleyici bir tedbir olarak daha kapsayıcı incelemeler başlatmak için hazırda bulunma.
- f. Genel incelemede tahsis kuralının ara sıra gözden geçirilmesi ve ilk stratejik gözden geçirmede tahsis modellerinin oluşturulması.

Etzioni bir toplumda sorunların etkin bir şekilde çözülmesini “dinamik toplum” olarak adlandırdığı toplumun koşullarının oluşmasına bağlamıştır. Kendi modelinin de içerisinde yer aldığı dinamik toplumun üç temel özelliği vardır.¹¹³

- i) Bu toplumda görüş birliği sağlama kapasitesi demokrasinin gerekli gördüğünden daha fazladır.
- ii) Bu toplumdaki denetim araçları totaliter toplumların uyguladıklarından daha etkilidir.
- iii) Ne totaliter toplumlardaki gibi rasyonel ne de demokrasilerin savunduğu gibi artırımı olmayan karma tarama modeli benimsenmelidir.

1.2.9. Diğer Modeller

Kamu politikası disiplini geliştirilen analiz ve karar verme yaklaşımları yalnızca yukarıda sayılanlar ile sınırlı olmadığı gibi, bunların dışındaki aşamalarda

¹¹³ Etzioni, s. 207.

da örneğin yukarıda kamu politika sürecinde uygulama aşamasında görüldüğü üzere “yukarıdan aşağı” veya “aşağıdan yukarı” gibi modeller bulunmaktadır. Bu başlıkta, yine yukarıda ayrı başlıklarda incelenen modellerle karşılaştırıldığında görece daha az bilinen modelleri ana hatlarıyla açıklamak yerinde olacaktır.

Bunlardan birisi kesintili denge modelidir/punctuated equilibrium model. Bu model kamu politikası sürecinde yer alan gündem belirleme aşaması ile de ilgilidir. Model uzun süre değişmeyen kamu politikalarının keskin bir şekilde değişmesini açıklamak amacındadır.¹¹⁴ Baumgartner ve Jones, politika sürecini tanımlamak için “kesintili denge” kavramını evrimsel biyolojiden ödünç almışlardır. Onlara göre, çıkar grupları arasındaki siyasi iktidar dengesi, uzun süre boyunca nispeten istikrarlı gider. Fakat bu istikrar halkın sorunlarını kavramadaki ani değişimler ve yerleşik menfaatlerle mücadele etmek isteyen grupların mücadelesiyle noktalınır. Denge teorilerinin anahtarı, politika tekeli fikridir. Politika tekeli kavramı, politika yapımında en önemli aktörlerinin oldukça yoğunlaşmış, kapalı bir sistem olduğunu belirtmektedir. Böyle bir tekel, politika yapımını kapalı tutmaya odaklanır, çünkü bu durum tekeli elinde tutanların çıkarlarına yarar sağlar ve politika yapımı kontrol altında tutulur. Politika sürecindeki eski “demir üçgen”¹¹⁵ anlayışı altında, bu sistem uzun süre kapalı ve oldukça kararlı kalacaktır. Ancak Baumgartner ve Jones, politika tekelleri tarafından sürdürülen “denge”nin sorunlara daha fazla dikkat edilmesi ve daha çok eleştirilerin gelmesi durumunda hızlı geliştirilen politika değişikliği ile çökeceğini savunmaktadır. Bu durumlarda politika tekelleri bozulabilir veya en azından daha açık ağlar haline gelebilir. Politika tekelleri ve onların hâkim yapısının bozulma nedenleri şu şekilde açıklanmaktadır. Örneğin, medyanın bir konuya daha fazla dikkat etmesi politika tekellerini kırmaya başlayabilir. Küçük ama zorlayıcı veya etkili bir grup insan, politika topluluğunun diğer üyelerinin etkili bir şekilde yanıt vermediği bir değişim çağrısında bulunduğunda sorunlara medyanın ilgisi artabilir. Bu nedenle medya politika tartışmalarına katılmak için önemli bir mekândır. Bununla birlikte gruplar medyanın dışında mahkemeler ve diğer devlet kuruluşları aracılığı ile politika tartışmalarına erişebilirler. Politika hakkındaki bu düşünme biçiminin en önemli yönü, uzun istikrar dönemlerinin ardından hızlı

¹¹⁴ Sinan Ülkmen, “Kamu Politika Sürecinde Kesintili Denge Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, (Ed. Aican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 105.

¹¹⁵ Bürokrasi-siyaset-işadamları üçgeni.

değişim ve ardından tekrar uzun istikrar dönemleridir. Bu yolla Baumgartner ve Jones, politika değişikliğinin sadece artırıcı ve her zaman sürekli bir akış durumunda olmadığını savunurlar. Onlara göre politikalar uzun süre istikrarlı kalır, ardından hızlı bir değişim geçirir ve sonrasında tekrar istikrar dönemi başlar.¹¹⁶

Her ne kadar gündem belirleme modelleri arasında sayılsa da karar verme ile de ilişkisi yüksek olan diğer bir model çöp kutusu modelidir. Cohen, March ve Olsen “örgütlü anarşiler” olarak tanımladıkları durum söz konusu olduğunda çöp kutusu modelinin kullanılabileceğini belirtmişlerdir. Örgütsel anarşinin üç temel özelliği bulunmaktadır. Bunların ilki problemler ve amaçlardaki belirsizliği vurgulayan *problematik tercihlerdir*. Buna göre örgütler iyi tanımlanmamış ve birbiri ile uyumlu olmayan tercihlere göre hareket etmektedirler. İkinci özellik örgüt üyelerinin kararların alındığı kurullar, yapılar ve süreçler hakkında emin olmadıklarını ifade eden *belirsiz teknolojidir*. Diğer bir ifadeyle, üyeler örgütün işleyişini tam olarak anlamamaktadır. Son özellik *akıcı/istikrarsız katılımdır*. Katılımcıların farklı alanlara ayırdıkları çaba ve zaman miktarı çeşitlilik gösterir ve katılım bir zamandan diğerine değişir.¹¹⁷

Bu tür örgütler, yaygın belirsizlik koşulları altında çalışırlar. Bu nedenle Cohen ve arkadaşlarına göre, bu koşullarda karar verme bir kriz ya da geçici bir durum olarak görülmemelidir. Bunun yerine, “herhangi bir örgütün özelliği” olarak kabul edilmelidir. Bu koşullarda karar verme “çöp kutusu modeli” olarak adlandırılmaktadır. Çöp kutusu katılımcıların sorunları attığı yerdir. Tek bir kutudaki çöpün karışımı; kısmen alternatif kutulara yapıştırılan etiketlere, mevcut kutuda hangi çöpün üretildiğine, kutuların karışımına, çöpün toplanma ve olay yerinden uzaklaştırılmasına bağlıdır. Hangi problemlerin hangi çözümlere bağlandığı önemli bir sorundur. Yüksek belirsizlik koşulları altında, bazı çözümleri bazı katılımcılar aracılığıyla bazı sorunlara bağlanarak kararlar üretir. Modele göre, karar verme üç şekilde yapılır: (i) Gözetim ile mevcut sorunlara hiç dikkat etmeden ve minimum zaman ve enerji ile. (ii) Kaçınma, erteleme ya da sorumluluğu başkasına yüklemek ile. (iii) Eğer kaçınma önemli ölçüde kısıtlanmış veya sorunlar nispeten küçük veya karmaşık olmadığında genellikle gerçekleşen çözümlemeyle. Görüldüğü üzere model

¹¹⁶ Birkland, Model, pp. 1262-1263.

¹¹⁷ Köseoğlu, s. 258; Demir, Kamu Politikası, ss. 24-25; Michael D. Cohen, James G. March, and Johan P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, **Administrative Science Quarterly**, Vol: 17, No: 1, 1972, p. 1.

rasyonel modele göre oldukça farklıdır. Ancak bu karar alma modeli, birçok kamu kuruluşundaki son gelişmeler ışığında, devletlerin 21. yüzyılda karar vermenin karmaşıklığını anlamak için uygun bir perspektif sağlamaktadır.¹¹⁸

Diğer bir model, belirsizlik altında kurumsal karar verme sorununa bir çözüm olarak düşünülen çöp kutusu modelini, federal hükümetindeki gündem belirleme sorununa uyarlayan Kingdon tarafından geliştirilmiştir.¹¹⁹ Çoklu akış modeli/multiple streams model olarak isimlendirilen bu yaklaşımda üç akış söz konusudur: problem, siyaset, politika. Bu üç akışın her biri, politika oluşturma sürecine dahil olan çeşitli bireyleri, grupları, ajansları ve kurumları içerir. Problem akışı bir sorunun öz niteliğini, daha kötüye gidip gitmeyeceğini, kamuya yayılıp yayılmadığını, politika akışında mevcut alternatifler ile çözüm bulunup bulunmadığını kapsamaktadır. Politika akışı, bir soruna çözüm olarak savunulabilecek potansiyel fikirleri; siyaset akışı, siyasetin durumunu ve kamuoyunu içermektedir. Bu akışlar bir politika ya da etki alanında birbiriyle paralel ve bağımsız bir şekilde çalışmaktadır. Ancak sorunu anlamadaki bir değişiklik, siyasi akışta politika değişikliğine elverişli bir değişiklik ve mevcut çözümler göz önüne alındığında sorunun izlenebilirliği hakkındaki anlayışta meydana gelen bir değişiklik bu akışların bir “fırsat penceresinde” buluşmalarını tetikleyebilir.¹²⁰ Pencere, problemlerden bağımsız geliştirilen politikaları problemler ile buluşturmak için uygun zaman ve koşullarda açılır. Pencere kısa bir süre açık kalacağından politika yapımcıların bu fırsatı iyi kollaması gerekmektedir. Çünkü pencerenin ne zaman açılacağı her zaman tahmin edilememektedir.¹²¹ Kingdon bir sorunun hükümet gündemine girip girmeyeceğine yönelik tahminin üç akışın birleşmesi durumuna göre yapılabileceğini belirtmesine rağmen, model öngörülebilirlik açısından zayıf görülmektedir.¹²² Diğer taraftan, politika içinde yer alan aktörlerin her zaman

¹¹⁸ James S. Guseh, “Decision Making in Administrative Organizations: Theories”, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, (Eds. Evan M. Berman, Jack Rabin), CRC Press Taylor & Francis Group, NY, 2008, p. 511.

¹¹⁹ Nikolaos Zahariadis, “Public Policy Formation Under Conditions of Ambiguity”, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, (Eds. Evan M. Berman, Jack Rabin), CRC Press Taylor & Francis Group, NY, 2008, p. 1638.

¹²⁰ Birkland, Process, pp.297-298.

¹²¹ Hüseyin Akdoğan ve Yasin Köse, “Kamu Politikalarında Çoklu Akış Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, (Ed. Alica Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 90.

¹²² Demir, Kamu Politikası, s. 30.

birbirinden bağımsız ve habersiz olmayacağından hareketle, akışların birbirinden ayrılması eleştirilmiştir.¹²³

Kamu politikası giderek genişleyen bir disiplindir. Bu nedenle hem kamu politikalarının aşamaları ile ilgili hem de kamu politikası analizi ile ilgili yaklaşımların sayısında da artış olmaktadır. Politika sürecini açıklamaya çalışan diğer modeller şu şekildedir: Politika yayılım ve yenilik modeli, politika etkileşimini ve ülkeler arasındaki yayılımını açıklamaya çalışmaktadır.¹²⁴ Bir başka model işbirlikçi tarafgirlik modelidir. Bu yaklaşım ile kamu politikalarında problemler modellenerek bir harita oluşturulabilir ve problemler üzerinden yönlendirilen güç ve unsurların anlaşılması sağlanabilir.¹²⁵ Kamu politikalarının nasıl oluştuğunu anlamaya çalışan ve bir politikada etkileşime giren ögeler üzerine odaklanan diğer bir model politik ağlardır.¹²⁶ Bir başka model teknik açıdan süreç modele benzeyen ve karmaşık yapıya sahip kamu politikalarını analiz etmeyi amaçlayan pratik uygulama modeli bunun için sekiz aşama öngörmektedir: problemin tanımlanması, delillerin toplanması, alternatiflerin oluşturulması, kriterlerin seçilmesi, sonuçların kestirilmeye çalışılması, avantaj ve dezavantajların ortaya konması, karar alma ve sonucun paylaşılması.¹²⁷ Son olarak temsili demokrasinin krizi, gittikçe artan doğrudan katılım ekseninde demokratikleşme talepleri müzakereci demokrasiye dayalı karar alma ve politika oluşturma mekanizmalarının gelişmesine katkı sunmuştur. Özellikle yerel düzeyde ilgililerin kamu politikası sürecine dahil edilmesini öngören birbirinden farklı modeller söz konusudur. Sert pazarlık, oydaşma inşası, karşılıklı kazanım, kamu tartışması hakemliği ve iletişim modeli bunlardan bazılarıdır.¹²⁸

¹²³ A. Argun Akdoğan, “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, (Ed. Filiz Kartal), TODAİE, 2011, ss. 81-82.

¹²⁴ Sebahattin Gültekin, “Kamu Politika Sürecinde Politika Yayılım ve Yenilik Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 139.

¹²⁵ Süleyman Demirci, “Kamu Politikasında İşbirlikçi Tarafgirlik (Koalisyon) Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 156.

¹²⁶ Bahadır Şahin ve Serdar Yıldız, “Kamu Politikasında Politik Ağlar”, **Kamu Politika Süreci**, (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 159.

¹²⁷ Ali Duman, “Kamu Politikaları Analizi İçin Pratik Uygulama Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 185.

¹²⁸ Fatih Demir, “Kamu Politikası Sürecinde Müzakerenin Rolü ve Sürecin Demokratikleştirilmesi”, **Kamu Politika Süreci**, (Ed. Alican Kaptı), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 210-215.

1.3. KAMU POLİTİKASI OLUŞTURMADA ETKİLİ AKTÖRLER

Kamu politikasının tüm aşamalarına çeşitli aktörler katılmaktadır. Bu aktörler resmi ya da gayri resmi aktörler olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmaktadır. Resmi aktörler, politika oluşturulma sürecine doğrudan dahil olurlar çünkü sorumlulukları anayasa, kanunlar ve cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle açıkça tanınmıştır ve bu nedenle politikalar oluşturma ve uygulama yetkisine sahiptirler.¹²⁹ Örneğin; 1982 Anayasasının 87. maddesine göre kanun yapma yetkisi yasama organına verilmişken, 104. Maddesine göre cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yine 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu 9/Ç'ye göre de “genel emir” çıkarma yetkisi valilere tanınmıştır. Dolayısıyla yasama, yürütme ve yargı organları anayasada açıkça belirtildikleri ve yetkilendirildikleri için resmi aktör olarak kabul edilmektedirler.

Resmi olmayan aktörler açık bir yasal yetki verilmeksizin politika sürecinde rol oynayanları içerir. Onlara “gayri resmi aktörler” denilmesi, resmi aktörlerden daha az önemli olduğu ya da rollerinin yok sayılacağı anlamına gelmez. Gerçekten çıkar grupları, yasaların onları zorladığı için değil, politika oluşturma sürecine katılma isteklerini topluluk halinde ifade edilmesinin birçok insan için etkili bir yol olmasından dolayı sürece katılmaktadırlar.¹³⁰

Politika sürecinde aktörlerin kategorize edilmesi yasama, yürütme ve yargının yer aldığı temel aktör Devleti, yasayla yetki verilen diğer resmi aktörleri ve daha sonra da resmi aktörlerin karar alma sürecini etkileyen ve bunu özellikle de son yıllarda etkisini artıran siyasi partileri ve baskı/çıkarcı grupları gibi gayri resmi aktörleri ve medyayı incelememizi gerekli kılmaktadır. Bunların dışında kamu politikalarında yer alan başkaca aktörlerin de olduğunu belirtmek gerekir. Küreselleşmeyle birlikte ulusötesi kurum ve yapılar ile çok uluslu şirketler,¹³¹ düşünce üretim kuruluşları,¹³² yerel seçilmişler ya da tek başına aydınlar¹³³ şeklinde

¹²⁹ Birkland, Process, p.93

¹³⁰ Birkland, Process, s.93

¹³¹ H. Tuğba Eroğlu, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, (Ed. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 148-187.

¹³² Mete Yıldız, Dilek Çelik, Nurtaç Arslan, Leyla Çiftçi, Serdar Eldemir, Sinem Sinangil, “Kamu Politikalarında Düşünce Üretim Kuruluşlarının Rolü: Genel Çerçeve ve Türkiye’den Örnekler”,

sayılabilecek birçok aktör olabilir. Çalışmanın kapsamı gereği en önemli aktörler üzerinde durulmuştur.

1.3.1. Resmi Aktörler

Genel, soyut ve sürekli hukuk kuralları ile kural işlemler yapan yasama, kuralları uygulayarak subjektif işlemler gerçekleştiren yürütme ve kanunları yorumlayarak hukuki uyumsuzlukların çözülmesini sağlayan yargı fonksiyonu, demokratik ülkelerin temel belirleyici aktörleridir. Bu bölümde bu aktörlerin politika sürecindeki rolleri, aralarındaki ilişki ve değerlendirmelere yer verilecektir.

1.3.1.1. Yasama Organı

Devletin toplum hayatını düzenlemek amacıyla hukuk kuralları koyması anlamına gelen yasama, bir dizi faaliyet sonucunda ortaya çıkmaktadır. Her kural ya da düzenleme bir yasama faaliyetinden kaynaklanmamaktadır.¹³⁴ Bu anlamda kamu politikasındaki kural koyucu aktör yasama organıdır. Yasama organının iki işlevi vardır: Kanun yapmak ve parlamento kararı çıkarmak. Ancak yasama her kurala kaynaklık etmektedir. Anayasa değişiklikleri ve kanunları doğrudan çıkarma yetkisine sahip yasama organı devletin üç fonksiyonunun (yasama, yürütme ve yargı) politika süreci yönüyle en önemlisi ve asli olanıdır.

Bir kamu politikasının yasalaştırılmasına kadar geçen süreçte yukarıda da bahsedildiği üzere birçok aşamadan geçilmesi gerekir. Ancak, politika sürecinin en önemli adımı kamu politikasının yasalaştırılması sürecidir. Çünkü daha sonra çıkarılacak olan cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik, genelge gibi diğer idari düzenlemeler bir yasaya dayanmak zorunda ya da aykırı olmamak durumundadır. Bakanlıkların merkez teşkilatı, bağlı, ilgili kuruluşları, yurtdışı teşkilatı ve taşra

Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, (Ed. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 188-208.

¹³³ Mehmet Akıncı, “Siyaset ve Yönetimin Bir Kesişim Alanı: Karar Vermede Aydın’ın Rolü”, **Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme**, (Ed. Özgür Önder, Fatih Kırışık), Orion Kitabevi, Ankara, 2012, ss. 299-310.

¹³⁴ Muammer Vural, “Yasama Kavramı ve Yetkisi Açısından Pozitif Hukuk İle İslâm Hukuku Arasında Bir Mukayese”, **Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Sayı: 36, 2011, s. 180.

teşkilatın uygulamada başvurduğu her eylem bir politikanın yansıması olup mutlaka bir yasaya dayanmaktadır.

Yasama organının kanun yapım sürecinde önemli rolü olan ancak pek görünmeyen yüzü Komisyonlardır. TBMM içtüzüğünde detaylı olarak yer verilen bu Komisyonlar tamamen uzmanlıklarına göre seçilen milletvekillerinden oluşur. Kanun tekliflerinin meclis gündemine gelmeden olgunlaştırıldığı Komisyonlar yasama sürecinde “işin mutfağı” olarak nitelendirilirler.¹³⁵ Komisyonlar kendilerine gönderilen kanun tekliflerini genel kurulda görüşmeye hazır hale getirecek şekilde sokmaktadır. Eğer konunun ayrıntılı bir şekilde incelenmesini gerektiren durumlar söz konusu ise komisyon bünyesinde alt komisyonlar oluşturulabilmektedir.¹³⁶ Türkiye’de güncel haliyle TBMM’de 19 ihtisas komisyonu bulunmaktadır: Adalet; Çevre; İçişleri; Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor; Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji; Anayasa; Dışişleri; İnsan Haklarını İnceleme; Milli Savunma; Tarım, Orman ve Köy İşleri; Avrupa Birliği Uyum; Dilekçe; Kadın Erkek Fırsat Eşitliği; Plan ve Bütçe; Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm; Güvenlik ve İstihbarat; Kamu İktisadi Teşebbüsleri; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu olarak çalışmaktadır.¹³⁷

Görüldüğü üzere neredeyse her kamu politikasının karşılık bulduğu bir komisyon söz konusudur. Komisyonlarda formüle edilen politikalar genel kurulda nihai biçimini alır. Bu bağlamda kamu politikalarında yasama organının kritik bir rolü bulunmaktadır. Ayrıca yasalaştıktan sonra uygulamaya geçen politikalar sıklıkla meclis gündemine getirilerek denetlenebilir. Özellikle meclis araştırması ve soruşturması komisyonları geçici denetleme komisyonları olarak işlev görmektedirler.¹³⁸

¹³⁵ İrfan Neziroğlu, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008, s. 269.

¹³⁶ Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ankara, 2018, s. 35.

¹³⁷ TBMM, **Komisyonlar**, <https://komisyon.tbmm.gov.tr/>, (02.11.2018).

¹³⁸ Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, s. 35.

1.3.1.2. Yargı Organı

Hukuki tartışmalarda karar vermek üzere yetkilendirilen yargı erki içindeki yargıçların en temel görevi yasayı yorumlama ve inşa etmeleri anlamında yasanın manası konusunda hüküm vermektir.¹³⁹ Devletten devlete ve sistemden sisteme değişmesine rağmen genellikle diğer kurumlardan farklı olarak bu erke olağandışı bir saygınlık atfedilmektedir. Bu saygının nedeni yargı erkinin adaleti sağlama mercii olmasından kaynaklanmaktadır.¹⁴⁰

Bu durum yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığıyla ilgilidir. Bağımsızlık ve tarafsızlığıyla kastedilen yargının devletin diğer organları, makamları, kurumları ya da kişilerin etkisi altında kalmaması durumudur.¹⁴¹ Yasal yetkiye sahip olan resmi bir aktör olarak yargı erki, mahkemeler aracılığıyla adli inceleme ve yasal yorumlama yetkisini kullanarak kamu politikalarının yapısını ve içeriğini etkileyebilmektedir.¹⁴²

Örneğin nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyelerini kapatan, büyükşehirlerde ilk kademe belediyesi uygulamasına son vererek büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi şeklinde iki kademeli bir sistemi benimseyen 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruda nüfusu 2000'in altındaki beldelerle ilgili maddeler iptal edilmiştir.¹⁴³

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi meclis genel kurulunda kabul gören ve yasalaşan bir politikayı uygulamadan kaldırabilmektedir. Yine başka bir örnekte Danıştay 1997 yılında elektrik iletimi ve dağıtımı hizmetlerinin ancak imtiyaz sözleşmesine istinaden özel şirketlere devredilebileceğine karar vermiştir. Ayrıca imtiyaz sözleşmelerinin mutlaka Danıştay'ın incelemesinden geçmesi gerektiği aksi halde imtiyaz sözleşmesi olmayacağına hükmetmiştir.¹⁴⁴ Türkiye'nin özelleştirme

¹³⁹ Heywood, Siyaset, s. 388.

¹⁴⁰ Andrew Heywood, **Siyasetin Temel Kavramları**, çev. Hayrettin Özler, Adres Yayınları, Ankara, 2012, (Temel Kavramlar), s. 314.

¹⁴¹ Fatih Özkul, "Anayasamızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 3, 2016, s. 203.

¹⁴² Anderson, s. 54.

¹⁴³ Cansu Kaymal, "Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu", **ULAKBİLGE**, Cilt: 5, Sayı: 13, 2017, s. 1144.

¹⁴⁴ Hüsnüye Akıllı, "Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Devret Yöntemine: Yasal Serüven", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 89, 2013, s. 105.

politikasını benimsediği yıllarda siyasetin aldığı ve yasamanın kabul ettiği bir uygulamada Danıştay nihai biçimi vermiştir.

Yukarıda anılan örnekleri çoğaltmak mümkündür ve özellikle yüksek mahkemelerin vermiş olduğu kararların genel politikalarda belirleyici olduğu söylenebilir. Anayasa Mahkemesi örneğinde yargı erki bir taraftan dava konusu edilen maddelerin bir kısmını kabul ederek politikaları bir nevi onaylamış diğer taraftan bazı hükümleri iptal ederek politikaları ortadan kaldırmıştır. Bu nedenle yargı aktörünün politikaların formülasyonunu etkilemekte ve yasalaştırma aşamasının önemli bir aktörü olarak kamu politikası sürecinde yer edinmektedir.

1.3.1.3. Yürütme Organı

Siyasi niteliği itibariyle hükümeti, teknik açıdan idareyi kapsayan yürütme en geniş anlamda devletin politikalarının uygulanmasında diğer bir ifadeyle yasama organınca alınan kararların hayata geçirilmesinde sorumlu olan kanattır.¹⁴⁵ Bu anlamda meclisin görevlisi¹⁴⁶ ya da memuru¹⁴⁷ statüsündeki yürütme erki kendi başına bağımsız bir politikası olmayan ve yasamanın belirleyiciliği altında faaliyet gösteren bir erktir.¹⁴⁸

Yürütme hükümet başkanından başlayıp tüm icra makamlarına kadar uzanmaktadır. Bunlara aşağıda inceleneceği üzere bürokratlar da dahildir. Ancak günümüzde yürütme terimi çoğu zaman dar anlamda küçük bir karar alıcılar grubuna atfen kullanılmaktadır. Yürütmenin organizasyonu ülkelerin benimsemiş olduğu hükümet sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Ancak hangi hükümet sisteminde olursa olsun anayasa, parlamento yargı makamlarının yürütme erkinin yokluğunda hayatta kalma şansı yoktur. Kamu politikalarının biçimlenmesi, uygulanması, politika sürecinin yönetilmesi ve kontrol edilmesi yürütme erkinin alanını ilgilendirmektedir. Bu manada yürütmeden beklenen şey yönetmedir.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Aziz Belli, “Yürütme”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 391.

¹⁴⁶ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım, İstanbul, 2012, s. 473.

¹⁴⁷ Necmi Yüzbaşıoğlu, **Anayasa Hukuku El Kitabı**, Beta Basım, İstanbul, 2008, s. 16

¹⁴⁸ Fevzi Demir, **Demokrasilerde Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümeti Rejimi**, EĞİAD İzmir, 1998, s. 17.

¹⁴⁹ Heywood, Temel Kavramlar, s. 318-319.

Yürütmenin idari kanadı olan bürokratlar aşağıda inceleneceği için yürütmenin siyasi boyutuna değinmek yerinde olacaktır. Karşılıklı olarak devletlerin birbirlerine bağımlılığının arttığı bir dönemde devletlerin dış ilişkilerini belirlemesi; giderek artan toplumsal ihtiyaçlara tutarlı ekonomik ve sosyal programların geliştirilmesi, yürütmenin giderek parlamento içindeki gücünün artması ve yönetimin bürokratik aygıtlarının denetimi görevleri nedeniyle siyasal yürütmenin¹⁵⁰ kamu politikaları üzerindeki etkisi artmaktadır. Bu bağlamda siyasal yürütme bir sorununun problem olarak tanınması, bunun gündem olması, alternatifleri olan çözümler üretmesi, parlamentonun bir parçası olarak yasama faaliyetine katılması, yasalaşan politikanın uygulayıcı aktörü olması ve kendisine yüklenen denetim işlevleri nedeniyle politika süreçlerinin tamamında aktif rol almaktadır. Ancak yürütmenin bir aktör olarak en etkili olduğu alan kamu politikalarının uygulama aşamasıdır.

1.3.1.4. Bürokrasi

Kamu politikalarının uygulama süreci, hiyerarşik bir şekilde örgütlenen uzmanlaşmış memurlar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Genel olarak bürokrasi adı verilen memurlar topluluğunun yerine getireceği görevler mevzuat çerçevesinde kesin olarak belirlenmiştir.¹⁵¹ Devletin nicel açıdan en büyük kısmını oluşturan bürokrasinin,¹⁵² toplumun yapısındaki büyümeye bağlı olarak kamu politikalarındaki rolü artmaktadır. Kimi Avrupa ülkesinde devlet planları üzerindeki tasarrufları nedeniyle bürokrasi yeni bir sınıf olarak tanımlanmaktadır. Bürokrasinin kamu politikalarındaki gücü: Yasaların bürokrasinin gerçekleştireceği işlevlere izin vermesi; geniş yetkilere sahip olması; maddi kaynaklara erişimi; bilgiye ulaşabilmesi; görev sürelerinin uzun ve konumlarının kalıcı olması gibi belirli şartlara bağlıdır.¹⁵³

¹⁵⁰ Heywood, Temel Kavramlar, s. 318-320.

¹⁵¹ Mehmet Göküş, “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, **SÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 6, s. 36.

¹⁵² Charles E. Lindblom ve Edward J. Woodhouse, **The Policy-Making Process**, Prentice-Hall, New Jersey, 1993, p.57.

¹⁵³ Veysel Erat, “Tanzimat Dönemi Kamu Politikalarında Bir Aktör Olarak Bürokrasi”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, s. 531.

Bürokrasinin kamu politikaların da ne derece etkili olduğu genellikle siyaset karşısında elinde tuttuğu güç ile ilişkilidir. Siyaset ve yönetim arasındaki tartışmalar incelendiğinde genellikle üç farklı yaklaşımın olduğu görülmektedir. Max Weber'in düşüncesine dayanan ilk yaklaşımda siyasetçinin görevi kamu politikalarının tespiti ve formülasyonu iken bürokrasinin görevi karar kılınan politikaları uygulamaktır. İkinci yaklaşıma göre, bürokrasi ve siyaset arasında herhangi bir ayrıma gidilmesi yanlıştır. Aktörler arasındaki ilişki hiyerarşik değildir ve etkileşim ve tamamlayıcılık üzerine kuruludur. Bu bağlamda kamu politikaları sürecinde bürokrasi aktif bir rol almaktadır. Son olarak siyasetçilerin yetkilerini partizanca kullandıkları argümanına karşı geliştirilen anlayışa göre, bürokratların siyasetçiler karşısında yüksek bir özerklikle donatılması gereklidir.¹⁵⁴

Her üç yaklaşımın detaylı bir şekilde incelenmesi başka bir çalışmanın konusu olup, kamu politikaları açısından değerlendirildiğinde birinci yaklaşıma göre, bürokrasi kamu politikalarının uygulayıcısıdır. İkinci yaklaşımda uygulayıcı bir aktör olmakla birlikte politika sürecinin diğer aşamalarında da etkili olmaktadır. Örneğin siyasetin gündeme aldığı bir problemin gerektirdiği çözümler için çoğu zaman siyasetçilerin bilgisi yetersiz kalacağından politikalar bürokratlar tarafından formüle edilecektir. Bu durum bürokratlara politikaları etkileme imkânı tanıyacaktır. Diğer taraftan doğal olarak karar verme sürecine de etki etmiş olacaklardır. Son yaklaşımda ise bürokratlar siyasetçiler karşısında politikalar üzerinde daha belirleyici bir konumda tasavvur edilmektedir.

1.3.2. Gayri Resmi Aktörler

Gayri resmi aktörler politika sürecinde yasaların kendilerine açıkça bir yetki alanı tanımlamadığı ancak politika sürecine dolaylı ya da doğrudan etki eden aktörleri kastetmek için kullanılmaktadır. Bunlar resmi organlar dışında kalan her türlü yasal yapı ve oluşumu içerdiği gibi halkı da kapsamaktadır. En önemli gayri resmi aktörler siyasal partiler, sivil toplum örgütleri, medya ve halktır.

¹⁵⁴ Mehmet Zahid Sobacı, "Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Bürokrasi: Türkiye Üzerine Değerlendirmeler", **Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme**, (Ed. Özgür Önder, Fatih Kırıışık), Orion Kitabevi, Ankara, 2012, s. 61.

1.3.2.1. Siyasal Partiler

Modern devletin önemli olgularından biri olan ve toplumdaki bölünme ve çatışmaları yansıtan ve ifade eden siyasal partiler¹⁵⁵, siyasal partiler hem iktidar ilişkileri açısından hem de karar alma süreçleri bakımından odak noktada yer almaktadır. Genel olarak belirli bir program etrafında, siyasal iktidarı ele geçirme hedefinde olan ve genellikle faaliyetleri itibariyle süreklilik arz eden örgütsel yapılar olarak tanımlanan siyasal partilere çağdaş toplumların hepsinde birinci derecede önemlidir ve partisiz rejimlerin ancak siyasal modernleşmenin dışında kalmış az sayıdaki toplumlar için geçerlidir.¹⁵⁶

Anılan özellikler siyasal partileri diğer çıkar gruplarından ayırmaktadır. Çünkü baskı/çıkarcı grupları iktidarı ele geçirmekten ziyade onu etkilemeyi amaçlamaktadırlar. Dar anlamda siyaset, kamu politikalarının belirlenmesi ve kamusal kaynakların kullanımının dağıtılması süreci olarak alındığında siyasal partilerin genel olarak kamu politikalarını etkileme güdüsüyle hareket ettiği anlaşılmaktadır.¹⁵⁷ Nitekim her hangi bir partinin parti programı incelendiğinde toplumsal yaşamın her alanına dokunan diğer bir ifadeyle, karşılığı bir kamu politikası olan hedeflerin yer aldığı görülmektedir. Örneğin Türkiye’de Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) parti programında temel haklar ve siyasi ilkeler, ekonomi, kamu yönetimi, sosyal politikalar ve dış politika şeklinde ana başlıklar yer almaktadır.¹⁵⁸ Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) programı incelendiğinde benzer bir şekilde kamu yönetimi, ulusal güvenlik ve dış politika, üretimden ve üretenden yana ekonomi, sosyal refah devleti, demokrasiyi güçlendirme demokrasi insan hakları ve özgürlükler şeklinde başlıklar yer almaktadır. İlk bölüm ise “Atatürk İlke ve Devrimlerinin Bekçisiyiz”, başlığıyla başlamaktadır.¹⁵⁹ Parti programları siyasetin konusu olan her şeyi içermenin yanı sıra siyasal partilerin temel motivasyonlarını da

¹⁵⁵ Ergun Özbudun, **Türkiye’de Siyasal Partiler**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011, s. 3.

¹⁵⁶ Münici Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2013, ss. 175-176.

¹⁵⁷ Ender Akyol, “Siyasal Partiler”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 319.

¹⁵⁸ AK Parti, “Parti Programı”, **Parti**, <http://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/>, (04.11.2018).

¹⁵⁹ CHP, **Cumhuriyet Halk Partisi Programı**, <https://chp.azureedge.net/1d48b01630ef4-3d9b2edf45d55842cae.pdf>, (04.11.2018).

ortaya koymaktadır. Diğer bir ifadeyle, politikaları biçimlendirme şekilleri arasındaki farkı göstermektedir.

Siyasal partilerin her politika üzerinde belirleyici olma amacının olduğu ortaya konulduktan sonra gerçekte politikaları etkilemeleri açısından ikiye ayrılabilir. Ulusal düzeyde seçimler sonucunda mecliste yer edinmiş siyasal partiler ve meclis dışında kalan partiler. Meclis içinde yer alan partilerden iktidar bloğunu elinde tutan siyasal partiler kamu politikalarının nihai belirleyicisidir. Muhalefet partileri ise çoğu zaman olmasa da iktidar partisi ile benzer görüşleri benimsedikleri politikalarda belirleyici, buna karşın iktidardan farklı bir perspektife sahip oldukları politikalarda genellikle etkileyici konumdadır. Parlamento dışında kalan partiler ise kendi seçmenlerinin beklentilerinin parlamentoda gündem olması için çabalamaktadır.

Bu bağlamda siyasal partilerin konumu ne olursa olsun halk ile hükümet arasında birer köprü oldukları söylenebilir. Ortak menfaate sahip kişileri birleştirmek, baskı gruplarını siyasal sistem ile bütünleştirmek, üyelerine siyasal sosyalizasyon aracı olarak siyaseti öğretmek ve ortaya attığı politika vaatleri ile oyların mobilizasyonunu sağlamak şeklinde fonksiyonları bulunan partilerin yegâne amacı, iktidarı ele geçirmek ve politikaları kendi felsefelerine göre sunmak içindir.¹⁶⁰ Diğer bir ifadeyle, siyasal partiler politika süreci açısından aşamaların tamamında hakim olmayı hedeflerler.

1.3.2.2. Sivil Toplum Örgütleri

Politika sahnesinin baş aktörü siyasal partiler olsada bunlarla birlikte sivil toplum örgütleri de bu alanda etkili yapılardır.¹⁶¹ Kamu ve özelden sonra üçüncü sektör olarak nitelendirilen sivil toplum örgütleri devletin tutum ve davranışları karşısında toplumun örgütlü tavrı neticesinde şekillenen frenleyici, dengeleyici ve düzenleyici nitelikleri olan toplumsal örgütlenmelerdir.¹⁶² Bir toplumdaki sivil toplumun rolündeki etkililik demokratikleşmenin önemli göstergeleri arasında

¹⁶⁰ Michael G. Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros, Walter S. Jones, **Siyaset Bilimi**, Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 225-227.

¹⁶¹ Kapani, s. 192.

¹⁶² Halim Emre Zeren, “Yönetişim Ekseninde Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşları”, **Yönetişim** (Ed. Fatma Neval Genç), Çizgi Kitabevi, Konya, 2013, ss. 143, 150.

sayılmaktadır. Buradaki etkililik ile kastedilen sivil toplumun kamu politikalarında karar alma süreçlerinde/mekanizmalarında yer edinmesiyle ilgilidir. Bu örgütler İngilizce karşılığında olduğu gibi Non-Governmental Organizations/hükümet dışı örgütler olarak tanımlanmaktadır. Ortak bakış, çıkar, duyarlılık ve talepler ekseninde bir araya gelen bu vatandaşlar ülkemizde dernek, vakıf, sivil girişim, sendika, oda, platform gibi yapılar üzerinden örgütlenmektedir. Bunların ortak özelliği gönüllü olmaları ve merkezin (yürütmenin) uzantısı ya da bir parçası olmamalarıdır.¹⁶³

Sivil toplum siyasal ve toplumsal yaşamı bir bütün olarak ilgilendirmektedir. Bu bağlamda yoksulluktan insan haklarına ve çevresel bozulmadan ekonomik ve politik gelişmeye kadar geniş bir alanda faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin kamu politikası sürecinde işlevsel bir öneme sahip oldukları söylenebilir.¹⁶⁴ Bu etki zaman, mekân ve politika türüne göre değişiklik gösterebilir.¹⁶⁵ Ancak tarihsel süreç içinde sivil toplumun kamu politikalarındaki rolünün arttığını ve giderek yaygınlaşan yönetim anlayışı içinde sivil toplum örgütlerinin politikaların belirlenmesinde kritik bir aktör haline geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Kamu politikalarına katılımı vurgulayan yönetim ile sivil toplum örgütleri hem karar alma süreçlerine katılmakta hem de politikaları denetleme olanağı elde etmektedir. Diğer taraftan küreselleşme ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişim sivil toplumun politika sürecine katılımını arttırmaktadır.¹⁶⁶

Türkiye’de sivil toplum örgütlerinin nicel artışına göndermede bulunulurken sıklıkla kullanılan “Kanarya Severler Derneği” örneği üzerinden değerlendirilse toplumsal alana dokunan her konuda sivil örgütlenmeye gidilebilir. Bu örgütler aracılığıyla talep edilen konuda politika gündemi oluşturulabilir, var olan bir politikanın aksak yönleri gündeme getirilebilir, bir politikanın tamamen durdurulması sağlanabilir ya da politikaların karar verme süreçlerine katılım sağlanabilir. Özellikle yerel yönetimlerin geliştirdiği kamu politikalarında bunun

¹⁶³ İsmail Akbal ve H. Alpay Karasoy, “Sivil Toplum Kuruluşları ve Karar Alma Sürecine Etkileri”, **Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme**, (Ed. Özgür Önder, Fatih Kırıışık), Orion Kitabevi, Ankara, 2012, ss. 351-353.

¹⁶⁴ L. David Brown, Sanjeev Khagram, Mark. H. Moore, Peter Frumkin, **Globalization, NGOs and multi-sectoral relations**. Harvard University: The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government. 2000, s. 8

¹⁶⁵ Yakup Bulut, Soner Akın, Ömer Fuad Kahraman, “Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, **Strategic Public Management Journal**, Cilt: 3; Sayı: 6, s. 25.

¹⁶⁶ Cenay Babaoğlu, “Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, (Ed. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, 2013, (Sivil Toplum), ss. 167-169.

daha sık yaşandığı görülmektedir. Bu nedenle kamu politika süreci açısından siyasal partilerden sonra en etkili gayri resmi politika aktörünün sivil toplum örgütleri olduğunu söyleyebiliriz.

1.3.2.3. Medya

Bundan elli yıl önce her ne kadar medya olsa da kamu politikalarındaki rolü günümüzde olduğundan çok azdı. Son kırk elli yılda enformasyonun üretimi, dağıtımı ve tüketiminde yaşanan gelişmeler, özellikle de iletişimin can damarını oluşturan internetle birlikte¹⁶⁷ medya, halkın dikkatini çekme konusunda kamu politika sürecinde bir aktör ya da araç olarak incelenmeyi hak eder hale gelmiştir. Hatta tek başına sosyal medyanın kamu politikalarını belirlediğine yönelik çalışmalar bulunmaktadır.¹⁶⁸ Özellikle bürokratların vermek istedikleri mesajları sosyal medya hesaplarından duyurmaları, onların da bu platformu ne kadar ciddiye aldığına bir göstergesidir. “Twitter” bunun en güzel örneğidir. Geçtiğimiz yıllarda TBMM’den düzenleme bekleyen binlerce araştırma görevlisi twitter’da #oypmagdururiyetigiderilsin “hashtag”i ile gündem belirlemiş ve konunun meclis gündemine taşınmasında önemli ölçüde etkili olmuştur. Bu şekilde meclis gündeminde taşınan yüzlerce konu vardır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının sadece bu platformda (twitter) 17,9 milyon takipçisinin olduğu bir dönemde yeteri kadar “twit” ile kendisinin dikkatini çekmek hiç de zor olmamaktadır. Bu da sosyal medyanın son zamanların en etkili kamu politikası araçlarından biri olduğunun ispatıdır. Özellikle de gündem belirleme noktasında.

Medyanın çoğu zaman iktidarın benimsediği ideolojiyi taşıdığı, yaydığı ya da manipülasyonlar aracılığıyla gündem oluşturduğu yönünde yoğun tartışmalar bulunmaktadır.¹⁶⁹ Çalışmanın konusuna girmemekle birlikte medyanın bu türden bir kullanıma konu olmasının da kamu politika sürecini etkileyeceğini belirtmek yerindedir. Medyanın kamu politikalarındaki rolü asli işlevinden kaynaklanmaktadır.

¹⁶⁷ Anthony Giddens, **Sosyoloji**, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2012, s. 632.

¹⁶⁸ Örnek çalışma için bakınız: Volkan Göçöğlu, “Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisinin Toplumsal Hareketler Bağlamında İncelenmesi”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8; Sayı: 37, ss. 880-901.

¹⁶⁹ Örnek çalışmalar: Esra Arsan ve Savaş Çoban (Haz.), **Medya ve İktidar**, Evrensel Basın Yayın, İstanbul, 2014; Lenora Foerstel, **Medya ve Savaş Yalanları**, Yordam Kitap, İstanbul, 2007.

Diğer bir ifadeyle, yönetenler ile yönetilenler arasında sağlıklı bir iletişim ve bilgi akışının sağlanması bu bağlamda hem halkın doğru bilgiler edinmesi hem halka hem de faaliyetlerinin bilinmesini isteyen hükümete yarar sağlayacaktır. Dolayısıyla günümüzde görsel ve yazılı medyanın hayatın her alanını tamamen kuşatması ve yapmış oldukları yayınların halkın ve kamu yönetimi üzerindeki etkisi medyayı önemli kılmaktadır.¹⁷⁰

Kamu politika süreci açısından değerlendirildiğinde medyanın en önemli görevi halkın sorunlarını iktidara taşımasıdır. Diğer bir ifadeyle, medya gündem belirlemenin önemli bir aracıdır. Aksi halde her yeri gözetleme imkânı bulunmayan politika yapıcılar hangi politikaların gerekli olduğunu da bilmeyecektir. Siyasal partiler ve sivil toplum örgütleri de sıklıkla medyayı kullanarak dertlerini ilgili platformlara taşımaktadırlar. Ancak bunlar sahip oldukları örgütlü yapılar aracılığıyla da politika yapıcılara kolaylıkla ulaşabilmektedir. Bu bağlamda medya özellikle telefon teknolojisi aracılığıyla “sessiz” olarak nitelendirilebilecek halkın taleplerinin gündem olması açısından oldukça önemlidir.

1.3.2.4. Halk

Öncelikle gerek siyasal partiler gerekse de sivil toplum örgütleri içinde halkın kamu politikalarını etkilediklerini belirtmek yerindedir. Ancak bunun dışında birey olarak ve tek tek vatandaşların/halkın kamu politikalarını etkileme gücü vardır. Geleneksel katılım biçimlerinden birincisi olan oy vermek, vatandaşların siyasal iktidarı özgürce değiştirmek, var olanı desteklemek ya da uyarmak için ellerinde tuttıkları en temel araçtır.¹⁷¹ Diğer taraftan kamu yönetimine girme ya da politika karşısında dava açma gibi geleneksel katılım türleri de bulunmaktadır. Ancak geleneksel araçların politikaları doğrudan etkileme bakımından yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle geleneksel katılım türlerinin dışında gelişen yeni katılım türleri aracılığıyla bireylerin kamu politika sürecindeki rolleri artmıştır.

Günümüzde vatandaşların beklentilerine cevap vermeyen ve toplumsal gerilimlere neden olan politikaların sonuçlarından kurtulmak için özellikle

¹⁷⁰ Çevik ve Demirci, s. 47.

¹⁷¹ Süleyman Sıdal, “Vatandaşlık”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 362.

müzakereci demokrasi bağlamında yeni yöntemler geliştirilmektedir. Vatandaş jürileri, müzakereci forumlar, müzakereci anketler, uzlaşma konferansları gibi katılımcı araçlarla halk doğrudan politika süreçlerine dâhil edilmektedir.¹⁷²

Toplumun her kesimini memnun edecek politikalar üretmenin zorluğu kapsayıcı katılım araçlarını arayışını her geçen gün arttırmaktadır. Burada amaçlanan kendilerini ilgilendiren konularda vatandaşların fikirlerine başvurmaktır. Burada önemli olan temsilciler aracılığıyla değil doğrudan halkı karar verme sürecine katarak çoğulculuğun gereğini yerine getirmektir. Birey burada siyasal parti aracılığıyla siyaset sahnesinde ya da sivil toplum örgütleri aracılığıyla yönetim alanında değildir. Kendisi birey olarak politikayı doğrudan biçimlendirmektedir. Nitekim Lasswell; Wilson gibi, kamuoyunun politika oluşturmada kritik bir girdi olduğuna inanmakta ve karar vericiler arasındaki iletişimin araştırılmasının karar verme süreçlerinin doğasını anlamada kritik olduğu düşünmektedir.¹⁷³

1.4. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN EĞİTİMLERİNDE TEMEL GÖSTERGELER

Tarih boyunca devletlerin ve imparatorlukların taşradaki temsilcisi olarak valilik kurumu çeşitli değişim ve dönüşümler geçirmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana mülki idare sistemi ile ilgili birçok akademik çalışma yapılmış ve bu çalışmalar daha çok mülki amirlere verilen yetki ve görevlerin yerel yönetimler üzerindeki etkisini incelemiştir. Yeni bir disiplin olan kamu politikası süreci ve valilerin bu süreç içinde bir aktör olarak ele alınması akademik bir çalışma konusu olmamıştır.

Politika sürecini anlatmaktan öte yerel karar verici ve baş kamusal aktör valinin yerel politikalar üzerinde ne derece etkili olduğu konusunu işlemek, bu sürece odaklanmak, bu çalışmayı, kamu politikası üzerindeki diğer birçok çalışmadan ayırmaktadır. Valilerin atanmasına kadar gelinen tarihsel süreci “bir kamu politikası aktörü” boyutuyla araştırmak üçüncü bölümde yapılacak anket

¹⁷² Veyssel Erat ve Fevzi Kaçer, “Siyasa Yapım Sürecinde Müzakereci Yaklaşımlar”, **Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, s. 59.

¹⁷³ Harold D. Lasswell, **A Pre-view of Policy Sciences**, American Elsevier Publishing, New York, 1971; Harold D.Lasswell, “Communications Research And Public Policy”, **Public Opinion Quarterly** Volume: 36, No. 3, 1972, pp. 301-310.

çalışması için oldukça önemlidir. Bu nedenle önce valilik mesleğine ilişkin hukuki düzenlemeleri ve günümüzdeki atanma koşullarını incelemek yerinde olacaktır.

1.4.1. Valilik Mesleğini Şekillendiren Düzenlemeler

1858 yılında yayımlanan “Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat” ve 1864 Vilayet Nizamnamesi’ni başlangıç olarak kabul edersek 2021 itibariyle mülki idare sisteminin yaklaşık 160 yıllık bir geçmişe sahip olduğunu görebiliriz. Tabi bu tarihi süreç, bir sonraki bölümde daha detaylı bir biçimde ve politika süreci çerçevesinde değerlendirilecekse de bu bölümde Cumhuriyet sonrası dönemde valilik mesleğini şekillendiren temel düzenlemelere yer verilecektir.

Valilik, 1921 Anayasasında anayasal bir görünüm kazanmıştır. 14. maddede valilik statüsü; *“Vilayette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tayin olunup, vazifesi, devletin umumi ve müsterek vezâifini rüyet etmektir.”* şeklinde ifade edilmiştir. Dönem itibariyle anayasanın yapılma koşulları da dikkate alındığında valiler, TBMM tarafından atanan, meclisin vekili ve temsilcisi konumundadırlar. Sonraki yıllarda yapılan 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında ise valilerin atanmasına ya da hukuki statülerine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Valilik statüsüne ilişkin hukuki düzenlemeler daha çok yasal boyuttadır.

Valilik statüsü 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre istisnai memurluklar arasında sayılmıştır. Ancak vali atamalarında kaymakam ve vali yardımcılarının bu göreve getirilmeleri asıldır. Bu nedenle önce kaymakam adaylarını ve kaymakam adaylarında bulunması gereken nitelikleri sonra da vali yardımcılığını incelemek valilerin yetki ve sorumlulukları ve kamu politikası ilişkilendirmesi noktasında yerinde olacaktır.

1.4.1.1. Kaymakamlık Mesleği

Kaymakam, ilçe idaresinin başıdır. İlçede Cumhurbaşkanının yürütme vasıtasıdır. Dolayısıyla ilçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Kaymakam ilçede, askeri ve adli örgütler dışında kalan tüm merkezi idare örgütlerinin başıdır.

Kaymakamlık valiliğin aksine bir meslek memurluğudur. Dolayısıyla görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresiyle ilişkilendirilmez ve göreve atanması ve görevden alınması 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerince yerine getirilir. Kaymakam olmak için aranan şartlar 29/06/2019 tarihinde Kaymakam Adayları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile son şeklini almıştır. Buna göre; Kaymakamlık mesleği için ÖSYM tarafından test sınavı yapılmaktadır. Sınava katılabilmek için adayın aşağıdaki temel şartları taşıması gerekmektedir:

“Kaymakam aday adaylarının, yurt içindeki üniversitelerin veya diploma denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından onaylanmış olmak kaydıyla yabancı üniversitelerin en az dört yıllık lisans eğitimi veren fakültelerinin uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, iktisat, işletme, maliye ve finans, sosyoloji, halkla ilişkiler ve tanıtım, psikoloji bölümlerinden veya bu bölümlerden herhangi birinin müfredatında yer alan derslerin en az yüzde seksenine sahip olan diğer bölümlerden ya da hukuk fakültelerinden mezun olmaları veya üniversitelerin sosyal bilimler, mühendislik fakülteleri ile tarih bölümlerinde en az dört yıllık lisans eğitimi yapmış ve uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk ve iktisat alanlarında lisansüstü eğitim yapmış olmaları gerekir. Yukarıda belirtilen bölümlerden mezun olmayan kaymakam aday adayları; mezun oldukları bölümlerin müfredatının bahse konu bölümlerin müfredatının yüzde seksenine sahip olduğuna ilişkin Yükseköğretim Kurulundan alacakları eşdeğerlik belgesini, lisansüstü eğitim yapan kaymakam aday adayları ise noter onaylı diploma suretlerini ya da mezun olduklarını gösterir resmi belgeleri mülakat sınavı için evrak teslimi esnasında diğer evraklarla birlikte İçişleri Bakanlığına ibraz etmek zorundadırlar.”

ÖSYM tarafından yapılan test sınavı sonucunda başarılı olan adayların 4 katı mülakata hak kazanır ve Değerlendirme Kurulunun kararı ile sınavı kazanan adaylar aşağıdaki sıralama ve sürelerle uygun olarak, yurtdışı asgari 12 ay olmak üzere kaymakam adaylığı stajlarına tabi tutulurlar.

- İl Merkez Stajı 2 ay
- Kaymakam Refikliği Stajı 3 ay
- Mülkiye Müfettişi Refakatinde Staj 2 ay
- Bakanlık Merkez Stajı (Dil Kursu) 4 ay
- Yurtdışı Stajı 12 ay
- Kaymakam Vekilliği Stajı 9 ay
- Kaymakamlık Kursu 4 ay

Stajlarını başarıyla tamamlayan adaylar kurs sonunda yapılacak olan sınavla kaymakam olarak atanmaya hak kazanırlar ve atanacakları ilçeler kura ile belirlenir.

Kaymakam, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın uygulanmasını sağlar. Valinin emir ve talimatlarını yürütmekle görevlidir. Dolayısıyla ilçeye ait bir iş valiler tarafından doğrudan kaymakama yazılır. Kaymakamlar da olağanüstü durumlar dışındaki yazışmalarını valiler ile ve valiler üzerinden yapar. Vali tarafından çıkarılan genel emirler, genelgeler ve tebliğler ilçede kaymakamlar aracılığıyla duyurulur ve uygulanır. Bu nedenle valinin oluşturduğu bir politikayı veya bakanlık üzerinden valiliğe tebliğ edilen bir politikayı uygulamak, halka duyurmak ve denetleme görevi ilçe teşkilatında kaymakama verilmiştir. Fakat valinin sahip olduğu Yetki Genişliği ilkesi içinde hareket edebilme serbestliğinin kaymakamda bulunmaması, kaymakamın yetkilerinin sınırlı kalmasına sebep olmuştur. Bu sınırlama Kaymakamı, bakanlıkların ilçe teşkilatları, belediyeler, muhtarlıklar gibi birimler ile merkezi yönetim arasında irtibat organı haline getirmiştir.

1.4.1.2. Vali Yardımcılığı

Vali yardımcısı, il yönetiminde vali tarafından yapılacak işlerin yürütülmesinde, kurumlararası koordinasyonunun sağlanması ve mevzuat hükümlerinin uygulanmasında valiye yardımcı olmakla görevli kişidir. Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'ne göre vali yardımcısı olabilmek için en az 6 yıl kaymakam olarak görev yapmış olmak ve bunun 2 yılını 5'inci coğrafi bölgede geçirmiş olmak gibi şartlar aranmaktadır. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda illerde valinin tespit ve tayin ettiği işleri yapmak ve vali bulunmadığında da vekilliğini yürütmek maksadıyla vali yardımcılığı statüsüne yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere vali yardımcısının görev ve yetkileri kanunda açıkça belirtilmemiştir. Kanun vali ve kaymakamlara geniş yetkiler tanıırken vali yardımcısının görev ve sorumluluklarını valiye bırakmıştır. Çalışmada incelenen birçok tebliğin vali yardımcılarının yürüttüğü toplantılar sonucu ortaya çıktığını görebiliriz. Dolayısıyla vali yardımcılığı makamının, valinin hemen her yetkisini valinin izni doğrultusunda kullanan bir statü olduğunu söyleyebiliriz.

Diğer taraftan, vali yardımcısı ile kaymakamlar arasında hiyerarşi yoktur. Eşdeğer olarak kabul edilirler. Ancak kaymakamlara verilen yetkiler açıkça kanunda belirtilirken vali yardımcısının yetkileri tamamen valinin inisiyatifindedir.

Vali ilde, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkileri kullanırken vali yardımcılarına görev dağılımı gerçekleştirir ve her yardımcısına bir görev alanı tanımlaması yapar. Örneğin İzmir Valiliğinde görev yapan 10 vali yardımcısının altısının 2020 Haziran ayı itibari ile görev dağılımları aşağıdaki gibidir:

Tablo 5: Vali Yardımcılarının Görev Alanları (İzmir Örneği)

1. Vali Yardımcısı	I- CUMHURBAŞKANLIĞI II- TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI III- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI IV- VALİLİK V- Dikili, Bergama ve Narlıdere İlçelerinin iş ve işlemleri ile Vali tarafından verilecek diğer iş ve işlemleri takip edip sonuçlandırmak.
2. Vali Yardımcısı	I-TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI II- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI III- SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI IV- SAĞLIK BAKANLIĞI V- ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI VI-İZMİR ALSANCAK LİMANI MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ VII- Menemen, Torbalı ve Urla İlçelerinin iş ve işlemleri ile Vali tarafından verilecek diğer iş ve işlemleri takip edip sonuçlandırmak.
3. Vali Yardımcısı	I- ADALET BAKANLIĞI II- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI III- ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI IV- Buca, Çiğli ve Çeşme İlçelerinin iş ve işlemleri ile Vali tarafından verilecek diğer iş ve işlemleri takip edip sonuçlandırmak.
4. Vali Yardımcısı	I-İÇİŞLERİ BAKANLIĞI II- ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI III-TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI IV- VALİLİK V- Karabağlar, Kemalpaşa ve Kınık İlçelerinin iş ve işlemleri ile Vali tarafından verilecek diğer iş ve işlemleri takip edip sonuçlandırmak.
5. Vali Yardımcısı	I- CUMHURBAŞKANLIĞI II- KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI II- DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI IV- VALİLİK V- Kiraz, Menderes ve Bayındır İlçelerinin iş ve işlemleri ile Vali tarafından verilecek diğer iş ve işlemleri takip edip sonuçlandırmak.

6. Vali Yardımcısı	I- CUMHURBAŞKANLIĞI II- TİCARET BAKANLIĞI III- ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI IV- ADALET BAKANLIĞI V- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VI- VALİLİK VII- ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI VIII-KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI IX- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI X- ADNAN MENDERES HAVA LİMANI MÜLKİ İDARE AMİRLİĞİ XI- Konak, Bornova ve Foça İlçelerinin iş ve işlemleri ile Vali tarafından verilecek diğer iş ve işlemleri takip edip sonuçlandırmak.
---------------------------	---

Tablo 5’de vali yardımcılarının görev alanları temel başlıklar halinde verilmiştir. Özelde her bir birimin ayrı alt başlığı bulunmaktadır. Örneğin; Cumhurbaşkanlığı görev alanı içinde bir vali yardımcısı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği konusunda görevlendirilmişken bir diğeri TRT İl Müdürlüğü ile ilgili konularda yetkilidir. Görev alanlarının bu kadar kapsamlı ve detaylandırılmış olması, valiye verilen yekilerin kullanılması noktasında vali yardımcılarının ne kadar önemli ve etkili olduğu hususunu ortaya koymaktadır. Üçüncü bölümde yapılacak olan anket çalışmasında anketin valilerin yanı sıra valilik kurumu ile de ilişkilendirilmesi çalışmanın amacına ulaşmasında önemli bir etkiye sahip olacaktır.

1.4.2. Valilik Mesleği ve Hukuki Dayanağı

Mülki İdare Amirliği¹⁷⁴ 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’na dayanılarak çıkarılmış Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltilme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 3 Sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde düzenlenmiştir.

¹⁷⁴ Mülki idare amirliği sadece valiler için kullanılmış bir ifade değildir. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu 36. maddesine göre “Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.” Söz konusu hüküm ve valilerin genellikle kaymakamlar arasından seçilmesi nedeniyle valiliği mülki idare amirliğinin en üst aşaması olarak değerlendirilmektedir.

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçilmiş ve Cumhurbaşkanına Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ıkarma yetkisi verilmiştir. 1982 Anayasası 104/17’ye göre;

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. ...Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

hükmü yer almaktadır. Bu hüküm ve yine Anayasamızda yer alan 104/9’a göre “st kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” hükmü doğrultusunda ıkarılan 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi vali atamalarına yer vermiştir. Buna göre “...Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır.” Kararnamede valiler I sayılı cetvelde, vali yardımcıları ve kaymakamlar ise II sayılı cetvelde yer almaktadır. Vali ve vali yardımcılarının yer aldıkları cetvel atamada aranacak şartlar için önemlidir. Bu şartlar Kararnamenin 3. maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

- Valiler için aranacak şartlar:
 - 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.
 - En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.
 - Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.
- Vali yardımcıları ve kaymakamlar için aranan şartlar:
 - 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.
 - En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.
 - Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak.

- İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak.

Kararnamede vali yardımcıları ve kaymakamlar için aranan şartlar içerisinde yer alan “Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak” şartı 15/7/2018’de ek bir düzenleme ile *“Mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kadro, pozisyon ve görevlerde ikinci fıkranın (c) bendi hükümleri uygulanmaz.”* hükmü ile kaymakamlık mesleği için kaldırılmıştır.

Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Sistemine de uygun olarak yapılan değişiklikler sonucunda Kanunun 9. maddesine göre; *“Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.”* Daha önce her bir bakanlığın ayrı ayrı temsilcisidir ifadesine artık yer verilmese de Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerine ait işler için valilere re’sen emir ve talimat verebileceği hüküm altına alınmıştır. Yine valiler, ilin genel idaresinden doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı kararıyla atanan valilerin görev süresi 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’nda yer almamakla birlikte 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 4. Maddesinde I sayılı cetvelde yer alanların görev süresinin atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyeceği açıkça belirtilmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde valilerin de görev süresi sona erer. Ancak aynı kararname *“bunlar (I sayılı cetvelde yer alanlar) yerlerine atama yapılincaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir.”* hükmü ile valilerin görevlerine devam etmelerini Cumhurbaşkanının inisiyatifine bırakmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı valilerin görev süresi dolmadan da görevden alabilme yetkisine sahiptir.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunun 6/2. maddesinde yer alan “valiler, lüzumunda tayinlerindeki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak İçişleri Bakanının tensip edeceği işlerde görevlendirilebilirler” hükmünün ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu, “valilerin merkezde görevlendirilmesi” başlıklı 37.

maddesinin 2/7/2018 tarihli 703 Nolu KHK ile kaldırılması ile “merkez valiliği” uygulaması son bulmuştur. Böylelikle valilerin merkeze alınmasına ve diğer işlerde görevlendirilmesine dair bir yasal düzenlemeye hukukumuzda artık yer verilmemektedir.

1.5. CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ VE VALİNİN ÖRGÜTSEL YAPILANMASI

Çalışmanın bu bölümü Türkiye’nin uzun süredir gündeminde olan ve yönetim yapısı açısından oldukça önemli olan Cumhurbaşkanlığı sistemine ayrılmıştır. Ancak konuya başlamadan önce Türkiye’nin hükümet sistemi açısından kısa bir tarihini vermek yerinde olacaktır. Türkiye hükümet sistemi açısından birkaç farklı modeli uygulayan bir ülkedir. İlk anayasa olan Kanun-u Esasi’nin yürürlüğe girdiği 1876 yılında o güne kadar mutlak monarşi ile yönetilen devlet anlayışı değişmeye başlamıştır. Bunun tarihsel arka planındaki 1808 tarihli Sened-i İttifak, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ve 1856 tarihli Islahat Fermanı ile birlikte Kanun-u Esasi, padişahın yetkilerinde anlamlı olmasa da bir takım sınırlandırmalara gittiği için mutlak monarşi aşınmaya başlamıştır.¹⁷⁵ Her ne kadar meşruti bir monarşi kurulma çabası söz konusu olsa da padişahın hala çok etkili olmasının bunun önündeki temel engel olduğu,¹⁷⁶ buna karşın 1876 Anayasası’nın mutlak monarşiye çeki düzen vererek siyasal gücün bir kısmının bürokrasi ile paylaşılmasının önünü açtığı belirtilmektedir.¹⁷⁷

1909 değişiklikleri ile mutlak monarşiden sınırlı monarşiye geçiş yaşanmıştır. Padişahın bir kısım yetkilerinin dağıtılması hükümet sistemi açısından parlamenter rejime geçildiğini göstermektedir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ise bambaşka bir hükümet sistemi getirmiştir. Bu kanun ile tüm yurttaşları aynı amaç etrafında birleştirmek saikıyla kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir. Kısa süren meclis hükümeti sistemi deneyiminden sonra 1923 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle parlamenter sisteme adım atılmış ve 1924

¹⁷⁵ İmran Aktürk, “I. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Hükümet Sistemi”, **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Aralık 2013, ss. 67-79.

¹⁷⁶ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 14. Baskı, Ankara, 2013, s. 26.

¹⁷⁷ H. Zafer Kars, **1908 Devrimi’nin Halk Dinamizi**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1997.

Anayasası ile monarşik yapı tamamen terk edilerek, meclis hükümeti¹⁷⁸ ve parlamenter rejimin¹⁷⁹ özelliklerini içerisinde ihtiva eden karma bir sistem kurulmuştur.¹⁸⁰

Karma sistem 1960'a kadar devam etmiş ve 1961 Anayasası ile kesin olarak parlamenter sisteme geçilmiştir.¹⁸¹ Bu durum anayasanın genel gerekçe kısmında ifade edilmiş ve meclis hükümeti sistemi yerine yumuşak bir güçler ayrılığına dayanan parlamenter rejimin kabul edildiği belirtilmiştir. 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına yasama, yürütme ve yargı erkleri açısından çeşitli yetkiler tanınsa da bu yetkiler ABD'deki başkanlık ve Fransa'daki yarı başkanlık sistemlerinde başkana tanınan yetkilerle karşılaştırılmayacak kadar zayıftır.¹⁸² Bu nedenle 1961 Anayasasında benimsenen parlamenter rejim 1982 Anayasasında da devam etmiştir.

Parlamenter rejimden ilk kez 2007 yılında kopuş yaşanmıştır. Cumhurbaşkanının seçiminde toplantı yeter sayısı konusunda ortaya çıkan kriz cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesiyle sonuçlanmıştır. Böylece başkanlık sistemine ait bir özellik parlamenter rejimde kullanılmaya başlanmıştır. Ancak cumhurbaşkanının yetkilerinin aynı kalması parlamenter rejimin özelliklerinin baskın kalmasını sağlamıştır. Bu nedenle literatürde yeni sisteme başkanlı parlamenter hükümet sistemi denilmiştir.¹⁸³ Bu tarihten sonra hükümet sistemi tartışmaları gündemden düşmemiş ve 16 Nisan 2017 yılında mevcut hükümet sistemi 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı yasanın referandumla onaylanmasından sonra değişmiştir. Bütün hükümleriyle uygulamaya girmesi ise 9 Temmuz 2018 yılında olmuştur.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Meclisin milletin temsilcisi olması, yasama ve yürütmenin mecliste toplanması, meclisin hükümeti denetleyip düşürme yetkisi olmasına karşın hükümetin meclisi feshedememesi özellikleri meclis hükümetini andırmaktadır.

¹⁷⁹ Parlamenter rejime yakın özellikleri ise yasama yetkisinin mecliste olması ve yürütme yetkisi konusunda belirleyici olması, başbakan ve cumhurbaşkanının meclis içinden çıkması, bakanlar kurulunun meclisin güvenoyu alması gerekmesidir.

¹⁸⁰ Veysel Erat, "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 25, (Hükümet Sistemi), s. 341.

¹⁸¹ Süleyman Sırrı Terzi, **Anayasa Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 36.

¹⁸² Fevzi Demir, "Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri", İTO, **Ekovizyon**, Kasım 2000, ss. 59-78.

¹⁸³ Erat, Hükümet Sistemi, 344-348.

¹⁸⁴ Kemal Gözler, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço", <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>, (01.02.2020).

1.5.1. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama ve Yürütme Organı

Bir hükümet sisteminin karakterini belirlemede etkili olan organlar yasama ve yürütmedir.¹⁸⁵ Zira bilindiği üzere modern hukuk devletlerinde yargı bağımsız bir organ olarak işlemektedir. Nitekim Anayasa'nın 9. maddesinde yargı yetkisinin bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa yasama yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verirken (md. 7), yürütme yetkisini anayasa değişikliğinden sonra "bakanlar kurulu" ibaresi çıkarılarak yalnızca cumhurbaşkanına tanımıştır (md. 8). Yalnızca bu maddelerden hareketle cumhurbaşkanlığı sisteminin yasama, yürütme ve yargı organları arasında gitmiş olduğu ayırım ile kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsediğini ve başkanlık sistemine yakın olduğu söylenebilir.

Ancak sistemin birkaç özelliği nedeniyle başkanlık sisteminden ayrıldığını belirtmek gerekiyor. Yeni sistemde TBMM seçimleri beşte üç çoğunlukla yenilenebilmektedir. Aynı zamanda cumhurbaşkanı seçim kararı alabilmektedir. Bu durumda genel seçim ile cumhurbaşkanlığı seçiminin birlikte yapılacağı düzenlenmiştir (md. 116). Bu durum için kuvvetler ayrılığı ilkesinin yasama aleyhine zayıf bir şekilde kurgulandığı belirtilmektedir. Cumhurbaşkanının seçimi yenileyebilmesi, milletvekillerinin cumhurbaşkanının gündemine ters düşmemek için konum almasının önünü açmaktadır. Diğer taraftan anayasal yetki ve görevleri açısından kendisine tanınan asli birtakım yetkilerin yasama denetimine tabi olmadığı anlaşılmaktadır (md. 108). ABD başkanlık sisteminde meclis hem kabineyi onaylama hem de bütçe tahsisatı yoluyla politikaları etkileyebilme kozuna sahipken cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanı kendi kabinesini kendisi seçmekte bakanları ve yardımcılarını atamak ve görevlerine son vermek yetkisini elinde tutmaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanının hazırladığı bütçe kanun teklifi eğer meclis tarafından onaylanmaz ise bir önceki yılın bütçesi değerlendirilme oranına göre artırılarak kullanılır. Yine cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile verilen bakanlıkların kurulması ve kaldırılması, görev ile yetkilerinin düzenlenmesi, üst düzey bürokratların atanması meclis onayına bağlı değildir.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Tahsin Güler, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri", **Bahkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 39, Haziran 2018, s. 311.

¹⁸⁶ Eda Bektaş, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri", **Yasama Dergisi**, Sayı: 39, 2019, ss. 207-209.

Cumhurbaşkanlığı sisteminin diğer önemli değişiklikleri şu şekildedir. Yarı başkanlık ve parlamenter sistemde görülen çift başlı yürütme pratiği kaldırılarak teke düşürülmüştür. Bu bağlamda devletin başı olan cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak siyasi ve cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Yürütmeyi tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanı, kendi alanıyla ilgili kararları hızlı bir şekilde alacaktır. Parlamenter sistemden farklı olarak yasama ve yürütme organlarının görev tanımlarının net bir şekilde ayrılmasına dayanılarak yürütme erki yasama içerisinde çıkmamakta ve yasama organında bulunan birinin yürütme içerisinde görev alabilmesinin koşulu olarak istifa etmesi gerekmektedir.¹⁸⁷

Sonuç olarak, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, kendisine tanınan anayasal yetkiler ve yürütmenin başı özellikleriyle değerlendirildiğinde devletin başı olan cumhurbaşkanının sistem içerisindeki etkinliği artırılmıştır. Bu durum cumhurbaşkanının tek başına hukuksal işlemler yapma gerekliliğini ortaya çıkarmış ve cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır.¹⁸⁸ Her ne kadar sistem başkanlık sistemi ilham alınarak kurgulanmışsa dahi cumhurbaşkanı meclis karşısında, başkanlık sisteminin benimsendiği bir ülkede başkanın meclise karşı sahip olduğu yetkilerden daha fazlasına sahiptir.¹⁸⁹ Böylece sistem yasama aleyhine cumhurbaşkanını etkin kılacak şekilde dönüşmüştür. Bu nedenle yeni sistemin cumhurbaşkanlığı sistemi olarak anılması oldukça manidardır.

1.5.2. Kamu Yönetimi Teşkilatlanması ve Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Kamu Yönetimi

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminin kamu yönetimi açısından değerlendirilmesi, hükümet sistemi içerisindeki yürütmeyi odak noktaya almayı gerektirmektedir. Hükümet sistemi birçok olguyu etkilediği gibi kamu yönetimini de etkilemektedir. Bu nedenle Türkiye'nin yeni hükümet sistemi de Türkiye yönetim yapısını bazı açılardan değiştirmektedir. Ancak buradaki etkilere geçmeden önce

¹⁸⁷ Berat Akıncı, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Sisteme Yönelik Tartışmalar ve Çözüm Önerileri**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2019, ss. 53-56.

¹⁸⁸ Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, ss. 17-18.

¹⁸⁹ Ömer Keskinsoy ve S. Batur Kaya, "Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme", **TBB Dergisi**, Sayı: 137, 2018, s. 90.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nın yönetim yapısı içerisindeki yerini incelemek yerinde olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁹⁰ göre, teşkilatın başında devletin başı sıfatı ile cumhurbaşkanı bulunur (md. 1). Teşkilatın birinci çevriminde cumhurbaşkanlığı makamının işlerini yürütecek olan *özel kalem müdürlüğü* (md. 2); cumhurbaşkanına danışmanlık etmesi için görev alan *başdanışman ve danışmanlar* (md. 3); özel uzmanlık bilgisi gerektiren konularda yurt dışına gönderilmek için görevlendirilecek olan *özel temsilci* (md. 4); önceden devlete hizmet etmiş ve bu yolda birikimi olan kişilerin bilgisinden istifade etmek için oluşturulan *Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu* (md. 4/a) ve *İdari İşler Başkanlığı* (md. 5) bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı en yüksek devlet memuru olan başkan, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır (md. 6). Teşkilatın ikinci çevriminde cumhurbaşkanının yardımcıları bulunmaktadır (md. 17).

Kamu yönetimi açısından oldukça önemli olan üçüncü çevrimde politika kurulları vardır (md. 20).¹⁹¹ Bu kurulların başkanlığını cumhurbaşkanı yapmaktadır. Kurullar cumhurbaşkanının seçtiği üç üyeden oluşmaktadır (md. 21). Bu kurulların her birinin kendi alanı ile ilgili özel görevlerinin yanı sıra; Cumhurbaşkanına öneriler sunmak, kabul edilen politikalar ile ilgili çalışmalar yapmak, küresel rekabetin güncel gelişmelerini yakalamak, diğer kamu kurumlarına görüş bildirmek ve onlar hakkında cumhurbaşkanına rapor sunmak, tüm toplumsal kesimleri içerisinde barındıran kurul toplantıları düzenlemek ve görev alanlarıyla ilgili analizler yapmak gibi genel görevleri bulunmaktadır (md. 22).

Teşkilatın dördüncü çevriminde cumhurbaşkanlığı kabinesinde yer alan Adalet Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm

¹⁹⁰ **Resmî Gazete**, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Tarih: 10/7/2018, Sayı: 30474.

¹⁹¹ a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu. b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu. c) Ekonomi Politikaları Kurulu. ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu. d) Hukuk Politikaları Kurulu. e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu. f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu. g) Sosyal Politikalar Kurulu. ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bulunmaktadır. Beşinci çevrimde Dijital Dönüşüm, Finans, İnsan Kaynakları ve Yatırım şeklindeki cumhurbaşkanlığı ofisleri vardır. Ayrıca bu çevrimler dışında cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır.¹⁹²

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanlığı sistemi ile birlikte devlet tarafından sunulan hizmetler için oluşturulacak ve uygulanacak tüm kamu politikalarında cumhurbaşkanı başat aktör haline gelmiştir. Tüm bu yetkileri uygulamak yapısal ve fonksiyonel altyapı gerektirmektedir. Bu nedenle yeni kurum ve kuruluşlar ihdas edilmiş ve cari kurumlar üzerindeki yetkiler artırılmıştır.¹⁹³

Yeni durumda Türkiye'nin hükümet sistemi değişmiş, ancak merkeziyetçi yapı değişmemiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde merkeziyetçi eğilim Cumhurbaşkanlığı eksenine kaymıştır. Yaptırımlar ve yetkiler Cumhurbaşkanı üzerinden ifade bulmaktadır. Diğer bir ifadeyle yeni sistem merkezi yönetimi Cumhurbaşkanlığına eşit kılmıştır. Eski sistemde yürütmede cumhurbaşkanı ile eşit konumda olan bakanlıklar, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı etrafında inşa edilmiştir. Bakanlar Kurulu yerine Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin üyesi olan bakanlar göreve atanma, görevden alınma, yasama sürecine olan etkileri ve meclis ile bağlarının kopması açısından ele alındığında bir nevi “Cumhurbaşkanının sekreteri olarak” değerlendirilmektedirler. Cumhurbaşkanı ile ilişkileri idari nitelikte olan bakanlar, yeni bir üst düzey kamu görevlisidir. Bu nedenle bakanlıklardaki siyasi amirliklerini yitirmişlerdir. Bakanlıklar ve bakanlar artık Cumhurbaşkanı aracılığıyla devlet tüzel kişiliği içerisinde yer almaktadırlar.¹⁹⁴ Yeni sistem bakanlıklara dar anlamda yürütme içinde yer vermemektedir. Buna rağmen geniş anlamda yürütme içinde yer alan bakanların dar anlamda da yürütme ile aralarında bir ilişkinin olması zorunludur. Bu durum dar anlamda yürütmenin sahip olduğu yetkiler üzerinde herhangi bir tasarrufu olmayan bakanların, yürütmenin tek karşılığı olan

¹⁹² Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.

¹⁹³ Mehmet Zahid Sobacı, Nebi Miş, Özer Köseoğlu, “Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, **Perspektif**, www.setav.org.tr (12.05.2020), s. 2.

¹⁹⁴ Ozan Zengin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, Cilt 10, Sayı 15, Haziran 2019, ss. 10-13.

Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmasını zaruri kılmakta ve Cumhurbaşkanını bakanın hiyerarşik olarak üstü konumuna getirmektedir.¹⁹⁵

Cumhurbaşkanlığı sistemi bu özellikleri nedeniyle idare açısından hızlı karar alabilmenin zeminini oluşturmuştur. İstisari nitelikleriyle ön plana çıkan ofis ve kurulların ihdasıyla kamu yönetiminde ciddi değişiklikler yaşanmıştır.¹⁹⁶

1.5.3. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Valilik Kurumu ve Vali Yapılanması

Cumhurbaşkanlığı sistemi ile yaşanan değişim yalnızca merkezi düzeyle sınırlı kalmamış, taşra düzeyini de etkilemiştir. Önceden devletin ve hükümetin temsilcisi olan valiler yeni sistemle 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklik ile birlikte yalnızca Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak konumlandırılmış ve “Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtası” olarak nitelendirilmiştir (5442 sk, md. 9). Bu değişiklik konu üzerine çalışanlar açısından oldukça önemli görülmektedir. “Devlet” kavramı yerine “Cumhurbaşkanı”nın getirilmesi devlete ait özelliklerin Cumhurbaşkanına hasredilmesi valilerin devlet görevlisi olma sıfatlarını yitirdikleri şeklinde yorumlanmaktadır. Bu nedenle Anayasal bir ilke olan yetki genişliğinin de Cumhurbaşkanının temsili ile düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir. Diğer taraftan her ne kadar Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların valiler ile arasında hiyerarşik ilişki devam etse de buradan valilerin devleti temsil ettiği anlamı çıkarılamayacağı ifade edilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere dar anlamda devleti temsil etme yetkisini kaybeden bakanlara bağlı olan mülki idarenin siyasi açıdan devlet egemenliğini temsil vasfını yitirdiği belirtilmektedir.¹⁹⁷

Ancak bunun yalnızca kanun düzeyinde olduğunu belirtmekte fayda vardır. Nitekim 2018 yılında Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne eklenen ek madde de valinin ilde hem devletin hem de cumhurbaşkanının temsilcisi ve “idari yürütme vasıtası” olduğu, kaymakamın da idari yürütme vasıtası olmanın yanı sıra cumhurbaşkanının temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Değiştirilen yasanın eski halinde “devlet” kavramı siyasal bir nitelik

¹⁹⁵ M. Artuk Ardiçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2017, Sayı: 3, s. 27.

¹⁹⁶ Güler, s. 319.

¹⁹⁷ Zengin, s. 13.

taşımaktadır ve yasama, yürütme, yargı erkleri ile devletin diğer aygıtlarının bütünü nitelemektedir. Hükümet ise örgüte ve onun işleyişine göndermede bulunan daha çok idari nitelikte bir kavramdır. Bu anlamda yasada devlet yerine cumhurbaşkanı kavramının kullanılması oldukça önemlidir. Sadece yasal açıdan ele alındığında valiler yetki genişliğinde cumhurbaşkanının temsilcisi bağlamı ile yer edineceklerdir.¹⁹⁸

Öte yandan 15 Temmuz 2016 tarihinden sonra çıkarılan 667, 668 ve 674 sayılı KHK'lar ile valilerin kolluk kuvvetlerinin sevk ve idaresi ile kamu düzeni ve güvenliği konularındaki yetki ve sorumluluklarında bazı değişiklikler yapılmıştır. Bilindiği üzere mevzuatımızda genel kolluk ile ilgili düzenlemeler 3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu, 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu ve 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu'nda yer almaktadır. Söz konusu KHK'lar ile aşağıdaki değişiklikler yapılmıştır.¹⁹⁹

Tablo 6: Valilere KHK'lar Aracılığı ile Tanınan Yetkiler

İlgili KHK	Değişiklik Yaptığı Kanun	Değişiklik Sonrası
668 Sayılı KHK md.6	2803 Sayılı Kanun md.4	Valiler Jandarmanın il teşkilatı üzerinde söz sahibi birinci kişi olmuşlardır.
668 Sayılı KHK md.7	2803 Sayılı Kanun md.5	Jandarma bölge komutanı, bölge teşkilatı olan yerlerde valilere karşı sorumlu olarak görev yapar.
668 Sayılı KHK md.14	2803 Sayılı Kanun md.14	Nokta ataması yapılmayan askeri personel valilik emrine atanır.
668 Sayılı KHK md.26	2692 Sayılı Kanun md.7	Valiler, kolluk güçlerini kendi aralarında koordine edebilirler.
668 Sayılı KHK md.30	2692 Sayılı Kanun md.18	Valiler Sahil Güvenlik Bölge Komutanının sicil amirleridir.
674 Sayılı KHK md.21	442 Sayılı Kanun md.21	Valiler köy korucularının görev alanını değiştirebilir.

¹⁹⁸ Zengin, s. 13.

¹⁹⁹ Muammer Ay, "15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim", **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3, s.158-161,

674 Sayılı KHK md.39	5393 Sayılı Kanun md.57	Terör eylemlerinde kullanılan belediye araç ve imkânlarına valiler el koyabilir.
674 Sayılı KHK md.22	5442 Sayılı Kanun md.11/H	Valiler, adli kolluk yetkisi kapsamında umuma açık alanlarda kurulacak sistemlerin yer tespiti, kurulumu ve altyapı faaliyetlerini koordine etmekle yükümlüdür.

Kaynak: Muammer Ay, “15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3, s.158-161

674 Sayılı KHK ile emniyet ve asayişin temini adına valilere ve kaymakamlara mahalli idareler üzerinde de önemli yetkiler tanınmıştır. Buna göre; 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun hizmette aksama maddesiyle ilişkili olarak, belediye ve bağlı idare imkânlarının terör olaylarına destek amacıyla kullanılması durumunda vali bu idarelerin taşınırılarına el koyabilir ve sorumluları görevden uzaklaştırabilir (5393 sk. md 57). Sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılır (md 57).

11.06.2020 tarihinde yayımlanan Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu da genel kolluk ile ilgili bir diğer düzenlemedir. Buna göre; “*Genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olmak üzere, emniyet ve jandarma teşkilatları bünyesinde **silahlı** bir kolluk olarak çarşı ve mahalle bekçileri istihdam edilir. Emniyet ve jandarma teşkilatlarında istihdam edilen çarşı ve mahalle bekçilerinin amirleri meslek hiyerarşileri içinde tespit edilir.*” (md.2). Görüldüğü üzere çarşı ve mahalle bekçilerine de silah verilerek kamu düzenini bozacak mahiyetteki durumlarda genel kolluk kuvvetleri gelinceye kadar önleyici tedbirler alma yetkileri verilmiştir. Durdurma ve kimlik sorma yetkisi verilen bekçiler üst arama yetkisine sahip değildirler. Ancak, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun

16'ncı maddesinde belirtilen zor ve silah kullanma yetkisini haizdirler. Çarşı ve mahalle bekçileri Emniyet ve Jandarma teşkilatı içerisinde yer almaları nedeniyle de doğrudan valiye bağlı²⁰⁰ ve emrindedirler.



²⁰⁰ Örneğin;19.06.2020 tarihinde bıçaklı bir kavgaya müdahale eden polis ekibinin telsiz anonsu ile takviye istemesi üzerine kısa sürede olay yerine ulaşmak için taksi tutarak giden ve destek veren iki çarşı ve mahalle bekçisini Çorum Valisi Mustafa Çiftçi başarı belgesi ile ödüllendirmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL SÜREÇTE KAMUSAL BİR AKTÖR OLARAK VALİNİN YETKİLERİ

Bu bölümde valiliğin tarihsel, yasal teorik ve pratik boyutlarıyla incelenmesi amaçlanmıştır. Valilik Türk tarihinde farklı isimlendirmelerle kullanılsa da öteden beri var olan bir müessesedir. Bu nedenle günümüzde valilerin konumuna geçmeden önce valiliğin kurumsal tarihsel gelişimini incelemek yerinde olacaktır. Çünkü Osmanlı Devleti'nin valilere tanıdığı yetki Türk geleneğiyle birlikte İslam geleneğini de taşımaktadır. Ayrıca Osmanlı'nın son dönemlerinde gerçekleştirilen reformlar erken dönem Cumhuriyet'in mülki idare ile ilgili tutumunda da belirleyici olmuştur. Tarihsel gelişim incelendikten sonra günümüzde valilerin yetkileri birinci bölümde yer alan kamu politikası süreçleri açısından değerlendirilecektir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu başta olmak üzere yürürlükteki kanunlar üzerinden valiye tanınan yetki ve görevler gündem belirleme ve problemi tanıma, karar verme, uygulama ve değerlendirme aşamaları açısından incelenecektir.

Bölümün son kısmında ise geçmişten günümüze valilerin kullandığı yetkiler uygulamalar üzerinden sınıflandırılacaktır. Yapılacak sınıflandırmada ortaya çıkan boyutlar valilerin yetki ve görevlerinin anket uygulaması üzerinden açıklanacak üçüncü bölümün zeminini oluşturacaktır. Diğer bir ifadeyle, valinin yetki ve görevleri sınıflandırıldıktan sonra ortaya çıkan boyutlar üçüncü bölümde kullanılacaktır.

2.1. TARİHSEL SÜREÇ İÇİNDE VALİ

Vali kavramı yetkili kişi ve yönetici anlamlarına tekabül etmektedir. Hükümdar tarafından başkentin dışındaki şehirleri yönetmek amacıyla görevlendirilen valilerin görevlendirildikleri yerlere genellikle vilayet denilmiştir. Erken dönem idare mekanizması içinde bulunmayan ve sonraki süreçte vilayetlerden daha geniş bölgeleri temsil eden eyaletlere de valiler atanmıştır. Ancak erken dönem valileri için

“emîr” ya da “âmîl” kavramları kullanılmıştır.²⁰¹ İslami olan bu kavramlar ilk dönem kaynaklarda genellikle eş anlamlı kullanılmıştır. Emeviler döneminde seçilen emirler görevlendirildikleri vilayetlerde halifenin yetkilerine sahip olmuştur. Emirlerin vergi toplama, para bastırma, denetleme, adli işleri yürütme, huzur ve asayiş sağlama gibi birçok görevi bulunmaktaydı.²⁰² Konu ile ilgili ilk çalışanlardan biri olan Ebu’l-Hasan Habib el-Maverdi (972-1058) emirlerin göreceği işleri 7 maddede toplamıştır.²⁰³

- (i) Orduları sevk ve idare etmek, iaşelerini temin etmek,
- (ii) Mahkeme işlerini yürütmek,
- (iii) Vergileri toplamak (haraç ve zekât) ve bunların dağılımını sağlamak,
- (iv) Dini emirlerin uygulanmasını sağlamak,
- (v) Suçlulara ceza tatbik etmek,
- (vi) Cemaate imamlık yapmak,
- (vii) Hacca gidenleri yolcu etmek ve ardında bıraktıklarını korumak.

İslam devletlerinde emir olarak atanan kişiler idari, mali, askeri ve toplumsal alanlarla ilişkili olan bu görevleri yerine getirmeye çalışmışlardır. Vilayetlere atanan yöneticiler için ilk kez vali unvanı Endülüs Emevî hükümdarı III. Abdurrahman tarafından kullanılmıştır.²⁰⁴ Osmanlı Devleti’nde de vali kavramı her ne kadar ilk dönemlerde kullanılmasa da valinin görevlerine sahip yetkililer bulunmuştur.

2.1.1. Osmanlı Devleti’nde Valiler: Yapı ve Yeniden İnşa

Osmanlı Devleti’nde de vali kavramı kullanılmakla birlikte “mir-i miran” ve “beylerbeyi” isimlendirmeleri de kullanılmıştır. Önceleri geniş askeri yetkileri bulunan kişiler için kullanılan beylerbeyi, daha sonradan fethedilen yerlerde kurulan eyaletlerin askeri ve idari yönlerden amirleri için kullanılmıştır.²⁰⁵ Devletin ilk dönemlerinden itibaren taşrada her idari birime iki yönetici tayin edilmiştir. Bunlar; sultanın yürütme yetkisini temsil eden ve askeri sınıftan olan “bey” (ilk zamanlarda

²⁰¹ Ünal Kılıç, “Vali”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 42, İstanbul, 2012, s. 492.

²⁰² Abdülazîz ed-Dûrî, “Emîr”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 11, İstanbul, 1994, ss. 121-123.

²⁰³ Ebu’l-Hasan Habib el-Maverdi, **El-Ahkâmü’s Sultaniye**, Çev. Ali Şafak, Bedir Yayınevi, İstanbul, 2017, s. 79.

²⁰⁴ Abdülazîz ed-Dûrî, s. 122.

²⁰⁵ Mehmet İpşitli, “Beylerbeyi”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 6, İstanbul, 1992, s. 69.

subaşıdır.) ile sultanın hukuki yetkisini kullanan ve ilmiye sınıfından olan kadıdır.²⁰⁶ Bu anlamda eyalet yönetiminde ikili bir denge mekanizması söz konusu olmuştur.²⁰⁷

Bey kavramı muhtemelen Osmanlı bürokrasisinde devlet işlerini elinde tutan daireye verilen “beylik” kavramından gelmektedir. Bu dairede beylerbeyi genel valiler için; bey ise onun altındaki birimler için kullanılmıştır.²⁰⁸ Kanunnâme- i Al-i Osman’da beylerbeyinin vezirlerin altında olduğu belirtilmiştir. Kanunnameye göre beylerbeyi olabilecek dört kimse vardır:²⁰⁹

- (i) Mal defterdarları,
- (ii) Nişancılar,
- (iii) Beş yüz akça gelirli kadılar,
- (iv) Dört yüz bin akçaya varmış sancak beyleri.

İstanbul’un fethinden hemen sonra biraz önce yukarıda bahsedilen ikili yönetime uygun bir şekilde bir kadı ve beylerbeyi atanmıştır. Kadı olarak görevlendirilen Hızır Bey belediye görevlerini yerine getirmekle, beylerbeyi olarak atanan Süleyman Bey ise şehrin iskânı ve güvenliği ile ilgili konularda görevlendirilmiştir.²¹⁰ Beylerbeyinin görevleri genel olarak şunlardır:²¹¹

- (i) Siyasi işlerle ilgilenmek ve hükümleri uygulamak,
- (ii) Adil, eşit ve tarafsız davranmak,
- (iii) Mazlumlara yardım etmek ve zalimlerin zararlarını engellemek,
- (iv) İlin kalkınmasını sağlamak, ileri gelen kişilerin çalışmasını kolaylaştırmak ve kimseye zulmetmemek,
- (v) İl içerisinde meydana gelen olumsuz durumları (hırsızlık, haydutluk, fesat) ihmal etmemek, ili yağmadan ve düşman korkusundan korumak,
- (vi) Askerleri olası bir seferde kullanılmak üzere her zaman hazır bulundurmak.

²⁰⁶ Nejat Göyünç, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, **Osmanlı**, (Ed. Kemal Çiçek, Cem Oğuz) Cilt: 6, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s. 77.

²⁰⁷ İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008, s. 251.

²⁰⁸ Halil İnalcık, **Osmanlılar**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2010, s. 261.

²⁰⁹ Fatih Sultan Mehmed, **Kanunname-i Al-i Osman**, (Haz. Abdülkadir Özcan), Kitabevi, İstanbul, 2003, ss. 6-7.

²¹⁰ Mustafa Armağan, “İstanbul’un İlk Belediye Başkanı ve Valisi”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, (Ed. Vecdi Akyüz), Cilt: 1, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 325.

²¹¹ Göyünç, s. 79.

Görüldüğü üzere beylerbeyleri önemli sorumluluklar yüklenerek görevlendirilmişlerdir. Bu durum 19. yüzyılda meydana gelen mülki idari yapının yeniden düzenlenme çabasının nedenlerinden biridir. Ancak buraya geçmeden önce vali kavramının Osmanlı Devleti'nde 17. yüzyıldan itibaren kullanılmaya başlandığını ve 18. yüzyılda idari yapıda meydana gelen değişiklikler ile resmen kullanıldığını²¹² belirtmek gerekir.

19. yüzyıla gelindiğinde Osmanlı Devleti bir taraftan ayakta kalmaya çalışırken diğer taraftan kendi içindeki birtakım güçlerle çatışmak durumunda kalmıştır. Yerelde ortaya çıkan güç odakları askeri harcamaların artmasına, düzenli vergi akışının önünün kesilmesine ve nihayetinde devletin siyasi olarak sarsılmasına neden olmuştur. Yerel güç odaklarının başında valiler gelmektedir. Özellikle Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın isyanı karşısında zor duruma düşen devlet valilerin gücünü kırarak merkeziyetçi bir politika ile birtakım düzenlemelere gitmiştir.²¹³

Tanzimat'la birlikte başlayan reformların mülki idareyi ilgilendiren boyutunda; Tanzimatçılara göre, valilerin özerk olması eyaletlerin etkisiz ve kötü yönetilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle Tanzimat'a kadar gerçekleştirilen reformlar yetersiz kalmıştır.²¹⁴ Yönetim alanında yapılan iyileştirmeler valilerin eyaletlerdeki nüfuz ve yetkilerinin azaltılmasını hedeflemiştir. Tanzimat ile birlikte yapılan reformlar ile valilere yalnızca asayişe dair işler bırakılarak mali işler muhassıllara verilmiştir. Böylece valiler devre dışı bırakılarak geniş yetkilerle donatılan muhassıllar vergi tahsil işleri ile ilgilenecek ve ortaya çıkacak suiistimaller son bulacaktır. Fakat muhassıllar vergi toplama işinde başarısız olunca eyalet merkezlerinde bu işleri yürütecek defterdarlıklar kurulmuştur.²¹⁵

1840'larda gerçekleştirilen düzenlemeler ile neredeyse işlevsiz hale getirilen valilik makamının yeni konumu, reformların pratiğe geçmesi ve başarılı olması yönlerinden olumsuzluklara neden olmuştur. 1852 yılında merkez meşru zemini oldukça daralan valileri tekrar eyaletlerde etkin konuma getirmeyi ve otoritesini

²¹² Mehmet İpşitli, "Beylerbeyi", **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 6, İstanbul, 1992, s. 69.

²¹³ Nizam Önen ve Cenk Reyhan, "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne Merkezi Mülki Yapının İnşası", (Ed. Veysel Erat, Cengiz Ekiz, İbrahim Arap), Quo Vadis: Kamu Yönetimi, Nika Yayınevi, Ankara, 2018, s. 47.

²¹⁴ Ayla Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", **Karadeniz Araştırmaları**, Cilt: 6, Sayı: 22, Yaz 2009, s. 89.

²¹⁵ Halil İnalcık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve sosyal Tepkiler", (Ed. Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu), **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2006, ss. 110, 113, 135.

güçlendirmeyi amaçlamıştır. 28 Kasım 1852 tarihli fermanla askeri ve mali görevlerle birlikte diğer idare kademeler valilerin denetimi altına bırakılmıştır. Mali hesapları incelemek, düzenli birlikleri görev başına çağırmak, meclis üyelerini atamak ve azletmek, alt kademe memurlarını (kaymakamlar dâhil) işe almak ve işten el çektirmek gibi yetkilerle donatılan valiler klasik dönem Osmanlı valilerinden daha güçlü bir konuma erişmiştir. Hiyerarşik yapı içerisinde ikinci veya üçüncü dereceye getirilen defterdarın vali üzerindeki denetim hakkı kaldırılmış ve valilere tehdit oluşturmayacak bir yapı oluşturulmuştur.²¹⁶

1858 yılında yayımlanan “Vali, Mutasarrıf ve Kaymakamların Vazifelerini Şamil Talimat” ile valinin yetkilerinin artırılması eğilimi devam etmiştir.²¹⁷ Valiler devletin eyaletteki en büyük temsilcisi olarak kanunları uygulamak, halkın güvenliğini sağlamak, memleketi imar etmek, özetle her şeyden sorumlu hale getirilmiştir.²¹⁸ 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde valiler için bir maddede göndermede bulunulurken 1871 tarihli nizamnamede valilere on üç madde ayrılmıştır. Bu nizamnamede valinin mali, mülki, zabtiyye, eğitim, ceza, bayındırlık ve hukuk işlerinden sorumlu olduğu belirtilmiştir. Vali muavinliği müessesesi de bu nizamname ile oluşturulmuştur.²¹⁹

1870’lerde yapılan reformlara rağmen istenilen olumlu gelişme sağlanamamıştır. I. Meşrutiyet’in ilan edilmesiyle ülke yönetimi sorunu tekrar gündeme gelmiş ve Kanun-ı Esasi’de vilayetlerin yönetiminin valilerin yetki genişliğine dayandığı belirtilmiştir. Meclis Vilayetler Kanunu çıkarmış ancak Sultan Abdülhamid yasayı meclise geri göndermiştir. Bundan sonra Osmanlı-Rus savaşı neden gösterilerek meclis tatil edilmiştir. II. Meşrutiyet’in ilanından sonra vilayetlerin yönetimi sorunu tekrar gündeme gelmiştir. Ancak Balkan Savaşı’ndan dolayı herhangi bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Savaşın sona ermesiyle 1913’te İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu çıkarılmış ve valiler biraz daha

²¹⁶ Moshe Ma’oz, “Tanzimat’ın İlk Yıllarında Modernleşme Hareketinin Suriye Siyaseti ve Toplumu Üzerindeki Etkisi”, (Ed. Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu), **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2006, ss. 174-175.

²¹⁷ Önen ve Reyhan, s. 51.

²¹⁸ Ali Akyıldız, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012, s. 78.

²¹⁹ Erkan Tural, “Bir Belge 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilâyat Talimatnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 14 Sayı: 1 Ocak 2005, ss. 71-91.

güçlendirilmiştir.²²⁰ Padişah tarafından atanacak olan valilerin vilayetlerin idari, mali, asayiş ve siyasi işlerinden sorumlu olduğu belirtilmiştir.²²¹

Bu yasanın önceki düzenlemelerden farkı adem-i merkeziyetçi bir boyutunun bulunmasıdır. Hatta yasanın yarı özerkliği tesis ettiği yönünde yorumlar da bulunmaktadır. Yasanın bu yönü devletin dağılmasını engellemek amaçlıdır ve siyasi bir adem-i merkeziyetçiliği değil, yerel işlerin yerel makamlar üzerinden gördürülmesidir. Adem-i merkeziyetçi hava Kurtuluş Savaşı boyunca da devam etmiştir. Cumhuriyetle birlikte merkeziyetçi eğilim tekrar başlamıştır.²²²

2.1.2. Cumhuriyet Tarihinde Valiler

2.1.2.1. Adem-i Merkeziyetçi Dönem: 1921 Anayasası

Cumhuriyetin ilk anayasası olan Teşkilatı Esasiye Kanunu, coğrafik ve iktisadi bakış açısını temel alarak ülkeyi vilayetlere, vilayetleri kazalara ve kazaları nahiyelere taksim etmiştir (md. 10). Bu Anayasanın yapıldığı yıl Türkiye'deki vilayet²²³ sayısı 74'tür.²²⁴ Adem-i merkeziyete ve yerel yönetimlere oldukça önem veren 23 maddeden oluşan Anayasanın 14 maddesi (10-23) taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere ayrılmıştır.²²⁵ Böylece valilik statüsü ile yetki ve görevleri anayasal bir nitelik kazanmıştır.²²⁶

²²⁰ Musa Çadırcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, ss. 223-226.

²²¹ Yüksel Kaştan, "Osmanlı Devleti'nde "1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati" İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması", **Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2016, s. 81.

²²² Önen ve Reyhan, ss. 61-64.

²²³ "Adana, Afyonkarahisar, Aksaray, Amasya, Ankara, Antalya, Ardahan, Artvin, Aydın, Bayazıt, Beyoğlu, Bitlis, Bolu, Bozok (Yozgat), Burdur, Bursa, Canik (Samsun), Cebelibereket (Osmaniye), Çanakkale, Çankırı (Kângın), Çatalca, Çorum, Dersim (Tunceli), Denizli, Diyarbakır (Diyanbekir), Edirne, Elâzığ (Elaziz), Ergani, Ertuğrul (Bilecik), Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Gelibolu, Genç, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, İstanbul, İzmir, İsparta, Karesi (Balıkesir), Kars, Kastamonu, Kayseri, Kırklareli, Kırşehir, Kocaeli, Konya, Kozan, Kütahya, Malatya, Maraş, Mardin, Menteşe (Muğla), Mersin, Muş, Niğde, Ordu, Rize, Saruhan (Manisa), Siirt, Silifke, Sinop, Sivas, Siverek, Şarkikarahisar (Şebinkarahisar-Karahisanzarkı), Tekirdağ, Tokat, Trabzon, Urfa, Üsküdar, Van, Zonguldak, Artvin, Kars, Ardahan" (Sanal, s. 180).

²²⁴ Recep Sanal, "Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişmeler", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Cilt: 6, sayı: 22, 1998, s. 180.

²²⁵ Kemal Gözler, **Türk anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007, s. 33.

²²⁶ Mehmet Boztepe, "Danıştay Kararları Işığında Vali Atamalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 481, s. 338.

Vilayet Şuralarına geniş yetkilerin verildiği²²⁷ anayasada vilayetlere muhtariyet ve manevi şahsiyet verilmiştir (md.11). Valilerle ilgili düzenlemenin yapıldığı 14. maddede valilerin Büyük Millet Meclisi’nin temsilcisi ve vekili olduğu belirtilmiştir. Meclis tarafından tayin olunacak valiler devletin genel ve müşterek vazifelerine bakacaktır. Anayasa genel ve mahalli işlerin çatıştığı durumda valilere müdahale hakkı tanımıştır.²²⁸

Ancak valilere mülki birim olan kazalar üzerinde denetim yetkisi tanınırken mahalli idareler ve nahiyeler üzerindeki denetim hakları kaldırılmıştır. Mahalli müşterek hizmetlerin görülmesinde mahalli idareler asıl konumda olmuştur. Merkezî idare ise sınırlı bir şekilde yetkilendirilmiştir. Mahalli idareleri dışardan izleyecek olan valiler olumsuz durumları merkeze bildirmekle yetkili kılınmıştır. Böylece merkezin yetkilerinin idari ve kolluk görevleriyle sınırlı kılındığı sistemde valinin mahalli idare ile olan ilişkisi “gözetmen” olarak tanımlanan bir çerçevede kalmıştır.²²⁹

2.1.2.2. Merkeziyetçi Dönemin Başlangıcı ve İnşası: İl Kanunları

1921 Anayasası’ndan birkaç yıl sonra 1924 Anayasası kabul edilmiştir. 1924 Anayasası’nda illerle ilgili yapılan düzenlemede Türkiye’nin coğrafik ve ekonomik ilişkiler temelinde; il, ilçe, bucak, kasaba ve köylerden meydana geldiği belirtilmiştir (md. 89). Anayasada tüzel kişiliğe sahip olan illerin işlerinin “yetki genişliği ve görev ayrımı” esasına dayalı olarak yönetileceği ifade edilmiştir (md. 90-91). Sonraki yıllarda Anayasanın ruhuna uygun olacak şekilde 1929 yılında illerle ilgili bir yasa çıkarılmıştır. Ancak bu yasa daha sonra 1949 yılında yürürlükten kaldırılarak yeni bir yasa yapılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde her iki yasa ayrı başlıklar altında incelenecektir.

²²⁷ Şerif Mardin, “Adem-i Merkeziyet”, TDV İslam Ansiklopedisi, Cilt: 1, İstanbul, 1988, s. 367.

²²⁸ TBMM, **Teşkilatı Esasiye Kanunu**, 1921, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (20.06.2019)

²²⁹ Abdülkadir Mahmutoglu, “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 471-472, 2011, s. 147.

2.1.2.2.1. Vilayet İdaresi Kanunu

1924 Anayasası'nda belirtilen düzenlemelerin hayata geçirilmesi için kendilerinden önceki yasal düzenlemelerin günün gerektirdiği koşullara göre yeniden düzenlenmesi gerektiği yönünde görüş oluşmuştur.²³⁰ Bu kapsamda 29 Nisan 1929 tarihinde illerle ilgili kapsamlı bir yasa kabul edilmiştir. Yasanın mecliste kabul edildiği gün maddeler birçok boyutu ile ele alınmıştır.

Mecliste valiler ile ilgili dile getirilen görüşler genel itibariyle üç boyutta ele alınabilir. İller yasasını olumlu karşılayanlar, birtakım eleştiriler getirenler ve son olarak yasada önerilerde bulunanlar. Aşağıda inceleneceği üzere valinin yetkilerinin detaylı bir şekilde yasada belirtilmesi takdirle karşılanmıştır. İdare mekanizmasının iyi bir şekilde işlemesi için böyle bir kanunun şart olduğu ifade edilmiştir. Valinin bakanlıkların temsilcisi sıfatıyla iş görmesinin kırtasiyeciliği azaltacağı belirtilmiştir. Böylece eskiden olduğu gibi bakanlıklar illerde kendi başlarına iş yapmayacak ve verimlilik artacaktır. Ancak olumlu görüşlerin yanı sıra birtakım eleştiriler de getirilmiştir. Bu kapsamda ilgili yasanın daha az merkezîyetçi olması gerektiği savunulmuştur. Aksi halde merkezîyetçilik, zaman ve kaynak israfına sebebiyet verecektir. Eğer yasada valinin asayişten sorumlu olduğu belirtiliyorsa, asayiş ile ilgili yetkileri kullanma noktasında kendisine kısıtlama getirilmemelidir. Eleştiri sayılabilecek bu görüşlerle birlikte valilerin yapması gerekenlerle ilgili birtakım önerilerde bulunulmuştur. Öncelikle valiler amir olduğu ilde kalkınmayı amaçlamalıdır. Bu bağlamda da özellikle ziraat ve iktisat başta olmak üzere çeşitli kongreler düzenlemelidirler.²³¹

5 Mayıs 1929 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu incelendiğinde valilerle ilgili görevlerin oldukça detaylı düzenlendiği görülmektedir. Yasa valiyi ilin genel reisi ve mercii olarak tanımlamıştır (md. 3). İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun kararıyla tayin olan valilerin (md 9), illerde devletin ve her bakanlığın idari ve siyasi uygulama makamı olmanın yanı sıra genel idareden sorumlu kılınmıştır (md. 17). Valiler sorumlu oldukları illerle ilgili işlerde vekaletlerle iletişim halinde olacakları gibi bakanlıklar da devlete ait işleri doğrudan valiye yazacaklardır (md. 18).

²³⁰ Sanal, s. 182.

²³¹ TBMM, **Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt: 10, İçtima: 2, 18 Nisan 1929.

Bu bağlamda valiler merkezden gelen kanun ve diğer düzenlemelerin ilan edilmesi ve halka duyurulması noktasında sorumlu kılınmıştır. Düzenlemelerde kendisine yüklenen görevler ile bakanlıkların emir ve talimatlarını yerine getirmekle mükellef olan valiler, bunların sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlamakla görevlendirilmiştir (md. 20). Ayrıca bakanlıkların ilde bulunan diğer müdürlüklere göndermiş olduğu tebliğlerin valiler aracılığı ile tebliğ edileceği düzenlenmiştir (md. 21). Düzenlemelerin anlaşılması ve uygulanması konusunda herhangi bir ihtilafın yaşanması durumunda ildeki en yüksek karar verici merci valiliktir. Müdürlüklerin aksini iddia etmesi durumunda bu durumun ilgili bakanlığa sorulacağı düzenlenmiştir. Ancak bu süre içinde valiliğin vermiş olduğu karar ilgili birime yazılı olarak bildirileceği ve uygulanmaya başlayacağı belirtilmiştir (md. 23-24).²³²

Valiler ildeki huzur ve asayişin sağlanmasında birincil derecede sorumlu kılınmıştır (md. 25). Bu kapsamda ilde bulunan jandarma ve polis kuvvetleri valinin emri altına verilmiştir (md. 26). Olağandışı durumlarda vali bu kuvvetlerden yardım talep etmesi halinde bu emrin derhal yerine getirileceği belirtilmiştir (md. 27). Aynı şekilde valilerin kaçakçılığın önlenmesi için gemilerin süvarilerine nerede bulunmaları ya da nelere dikkat etmeleri konusunda emir vermesi durumunda süvarilerin bunlara doğrudan uyacağı ifade edilmiştir (md. 29).

İldeki sağlık koşullarını iyileştirmek, bunları ihlal eden durumları tespit etmek ve gerekli önlemleri almak yine valinin görevleri arasındadır (md. 33). Vali adli ve askeri birimler hariç diğer tüm devlet dairelerini istediği zaman denetleyebilecektir (md. 35, 37). Yine denetim kapsamında ildeki diğer idari müdürler valinin istemesi doğrultusunda kendisine bilgi vermek zorundadır ve Belediye Kanunu'na göre belediyeleri denetleyebilmektedir (md. 40-42). Ayrıca valilere hapishaneleri teftiş (md. 30), ildeki eğitim düzeyinin geliştirilmesi (md. 31), ilin kalkınması için gerekli önlemleri alması (md. 32), ülkenin politikalarına uygun bir şekilde bayındırlık işlerini yapması (md. 34), orman yangınları konusunda gerekli önlemleri alması (md. 36) gibi görevler verilmiştir.²³³

Vilayet İdaresi Kanunu genel olarak incelendiğinde valinin görevleri şu başlıklar altında toplanabilir:

²³² Resmi Gazete, "Vilayet İdaresi Kanunu", Sayı: 1184, 05 Mayıs 1929, ss. 7160-7161.

²³³ Resmi Gazete, 05 Mayıs 1929, ss. 7161-7163.

- (i) İlde bulunan müdürlüklere amirlik etmek,
- (ii) Hükümetçe konulan yasaları ilde ilan ve tatbik etmek,
- (iii) İlin huzur ve asayişini sağlamak,
- (iv) İlin genel sağlığını korumak,
- (v) İlin kalkınmasını sağlamak,
- (vi) Bayındırlık faaliyetlerini yapmak,
- (vii) Müdürlükleri denetlemek,
- (viii) İldeki afet gibi olağandışı durumlar için tedbir almak.

Valiye verilen görevler birinci bölümde incelenen kamu politikası süreci açısından değerlendirildiğinde neredeyse tüm aşamalara tekabül eden görevleri bulunmaktadır. Öncelikle ucu açık olarak nitelendirebileceğimiz görevlerle ilgili olarak valinin gündeme alma aşamasını yoğun bir şekilde kullanabileceği açıktır. Örneğin halkın genel sağlığını korumak adına vali sağlığa zararlı bir konuyu sorun olarak gündemine alabilir ve bunu politika geliştirilecek bir problem olarak tanımlayabilir. Valinin asayiş, kalkınma, bayındırlık gibi görevleri de bu kapsamda düşünülebilir. Aynı konularda vali doğal olarak karar verme yetkisine de sahiptir. Bu anlamda valiye bırakılan görevler açısından vali karar verme aşamasını da yoğun olarak kullanabilmektedir.

Bu konular hakkında çıkarılan emirler yasalaştırma aşamasının bir parçası olduğu gibi vali meclisin çıkardığı yasaları ilde duyurmak ve bakanlıkların düzenlemelerini ilgili müdürlüklere bildirmek görevleriyle merkezin yasalaştırma sürecinin bir parçası olarak görevlendirilmiştir. Uygulama aşaması açısından değerlendirildiğinde vali devletin temsilcisi ve her bir bakanlığın siyasi ve idari icracısı olması açısından en fazla görevinin bu aşamada olduğu söylenebilir. Diğer taraftan il içinde uygulanan politikaların başında yine vali bulunmaktadır. Kamu politikasının son aşaması olan değerlendirme aşaması açısından bakıldığında valinin denetime ilişkin görevleri bu kapsama girmektedir.

1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılincaya kadar birkaç kez değişikliğe uğramıştır. İlk değişiklik 1851 sayılı kanunla 1931 yılında olmuştur. Yapılan değişiklik vilayet şube müdürlükleri ve valinin yetkileri ile ilgilidir. Valilerle ilgili olarak; valiler bu tarihten sonra şube müdürleri ve kaymakamlara ihtar tatbik

edebilecek ve takdir verebilecektir. Yasanın en önemli değişikliği valilere geniş denetleme yetkisi getirmiş olması ve yine bu bağlamda düşünülebilecek valinin istediğinde memurların bilgi verme zorunluluğudur. Ayrıca valinin halkın askerlik muameleleriyle de (şikâyet ve müracaat) ilgileneceği düzenlenmiştir.²³⁴

Bir yıl sonra, 1932’de, yapılan değişiklikte valilerle ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Değişiklik kaza müdürlükleriyle ilgilidir.²³⁵ 1934 yılında vilayet umumi meclisleriyle ilgili değişiklik olmuştur.²³⁶ Bu tarihten sonra vilayet idare heyetiyle ilgili 1939²³⁷ ve 1943²³⁸ yıllarında iki değişiklik daha yapılmıştır. Kanunda birkaç kez değişikliğe uğrayan konulardan birisi de vilayet ve kazaların kurulması ile adlarının değiştirilmesiyle ilgilidir.²³⁹

Sonuç olarak her ne kadar yasa birçok kez değişikliğe uğrasa da valiliklerle ilgili değişiklikler büyük çaplı değildir. Anılan durumlar yeni bir yasanın yapılmasını gündeme getirmiştir.

2.1.2.2.2. İl İdaresi Kanunu

Vilayet İdaresi Kanunu yaklaşık olarak yirmi yıl uygulandıktan sonra bu kanunun günün koşullarına uymadığı gerekçesiyle değiştirilmesi gerektiği fikri ortaya çıkmıştır. “İller Kanunu Tasarısı ve Adalet, Bayındırlık, Çalışma, Dışişleri, Ekonomi, Gümrük ve Tekel, Maliye, Millî Eğitim, Millî Savunma, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım ve Ulaştırma Komisyonlarının Düşünceleri Hakkındaki Raporlarla İçişleri Komisyonu Raporu”unda yasanın değiştirilme gerekçesi şu şekilde açıklanmıştır.²⁴⁰ 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu o tarihe kadar zaten birkaç

²³⁴ **Resmi Gazete**, “Vilâyet İdaresi Kanununun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun”, Sayı: 1859, 29 Temmuz 1931, ss. 671-672.

²³⁵ **Resmi Gazete**, “1426 Numaralı Vilâyet İdaresi Kanunun 14’üncü Maddesinin (11) Fıkrasından Kaza Malmüdürleri Tabirinin Tayyına Dair Kanun”, Sayı: 2104, 22 Mayıs 1932, s. 1465.

²³⁶ **Resmi Gazete**, “İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun”, Sayı: 2891, 27 Kânunuevvel 1934, s. 13065.

²³⁷ **Resmi Gazete**, “Vilâyet İdaresi Kanununun 62 nci Maddesine Bir Fıkra İlâvesine Dair Kanun”, Sayı: 4403, 06 Kânunusani 1940, s. 4583.

²³⁸ **Resmi Gazete**, “Vilâyet İdaresi Kanununun 58 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 5430, 15 Haziran 1943, s. 5317.

²³⁹ **Resmi Gazete**, “Vilâyet İdaresi Kanununun 2 nci ve 71 inci Maddelerini Değiştiren 3001 Sayılı Kanunun Birinci Maddesini Tadil Eden Kanun”, Sayı: 10110, 28 Haziran 1938, s. 5317; **Resmi Gazete**, “Vilâyet İdaresi Kanununun İkinci ve Yetmiş Birinci Maddelerin İ Değiştiren Kanun”, Sayı: 4809, 15 Mayıs 1941, s. 927.

²⁴⁰ Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü, **İller Kanunu tasarısı ve Adalet, Bayındırlık, Çalışma, Dışişleri, Ekonomi, Gümrük ve Tekel, Maliye, Millî Eğitim, Millî Savunma, Sağlık**

değişikliğe uğramış ve diğer kanunlarda kamu kurumlarının yerine getirmiş olduğu hizmetler, hizmetlerin yönetilme tarzı ve süreçleri dönüşüme uğramıştır. Ayrıca kamunun yerine getirdiği hizmet çeşitliliği artmıştır. Tüm bu gelişmeler, yani kamu faaliyet sahasının genişlemesi ve hizmet çeşitliliğinin artması, bunları yürüten idari teşkilatın da değişmesini gerekli kılmıştır. Bu nedenle yeni bir kanun yapılmıştır. Bu kanunun beslendiği kaynaklar şunlardır:

- (i) Tanzimat'tan o güne kadar uygulanan vilayet idaresine ilişkin mevzuat,
- (ii) Yaklaşık yirmi yıldır yürürlükte olan Vilayet İdaresi Kanunu'nun uygulanmasından elde edilen tecrübeler,
- (iii) 1947 yılında gerçekleştirilen Birinci İdareciler Kongresi'nden elde edilen sonuçlar,
- (iv) Batılı ülkelerin yürürlükteki il idaresi yasaları ve uygulamaları.

Raporda uzun yeni yasanın birçok maddesi gerekçeleriyle açıklanmıştır. Valilikle ilgili olarak valilerin mesleki olarak daha yetkin olacağı bir düzenleme olduğu vurgusu öne çıkmaktadır. Valilerin birçok görevi bulunduğu her validen mutlak başarı beklenemeyeceği belirtildikten sonra bu durumda olan valilerin emekli edilmesi yerine merkeze çekilip başka bir alanda tecrübelerinden faydalanılmasının uygun olduğu belirtilmiştir. Şube müdürü atamalarında valilerin görüşlerinin alınmasının koordinasyonlu bir yönetim için zaruri olduğu ifade edilmiştir. Valinin kırtasiyecilik kapsamına giren birçok işi olduğundan bu işlerle birlikte valinin göstereceği işleri yapmak ve valiye vekalet etmek üzere illerde genel sekreterlik makamının ihdas edilmesi gerektiğine karar verilmiştir. İldeki güven ve asayişin sağlanması noktasında valiye önleyici kolluk hizmeti konusunda gerekli olan yetkinin tanınmasının uygun olacağı belirtilmiştir. Ayrıca bu raporda valinin teftiş yetkisinin gerekliliğine ve merkeze düzenli bir şekilde raporlama yapması konusuna değinilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun mecliste kabul edildiği 10.06.1949 tarihinde de Vilayetler İdaresi Kanunu'nun günün gerektirdiği koşulları karşılamadığı belirtilmiştir. Validen merkeze, merkezde de bakanlıktan bakanlığa dolaşan işlerin vakit kaybına neden olduğu bu nedenle valinin ilde yetkilerinin arttırılacağı yeni bir

düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. İllerde görülecek işlerin valiye bırakılması ve bunların yürütülmesinde valilerin mesul olması hizmetlerin düzen içinde yerine getirilmesini sağlayacaktır. Bu durum hem vatandaşın işlerinin kolayca görülmesini sağlayacak hem de valileri iyi bir yönetici olmaya zorlayacaktır. Diğer taraftan valiler siyasetten arınacak ve valiliğe müracaat eden kim olursa olsun vatandaş olarak kabul edilecektir.²⁴¹

Bugün birçok maddesi değişmesine rağmen hala yürürlükte olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına dayalı olarak yönetileceği belirtilmiştir. İl yönetiminin başı olan valiler (md. 4) İçişleri Bakanlığı'nın görüşü, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile seçileceği belirtilmiştir (md. 6). Bir önceki Vilayetler İdaresi Kanunu'nda olduğundan farklı olarak Valilerin devletin ve her bakanlığın yanı sıra hükümetin temsilcisi ve bunların yönetsel ve siyasi yürütme unsuru olduğu ifade edilmiştir. Bakanların valilere emir verebileceği, taltif ve ceza teklifinde bulunabilecekleri düzenlenmiştir. İl genel idare teşkilatına ait işlerde vali ile iletişime geçilir. Vali bir önceki kanunda olduğu gibi kanun, tüzük ve yönetmelikleri ilan etmek ve yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca bu kanunda bunlara hükümet kararları da eklenmiştir. Bunun yanı sıra valiler anılan mevzuata ilişkin genel emir çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu yasada valilerin teftiş yetkisi bir kısım adli ve askeri kurumlar hariç daha fazla detaylandırılmıştır.²⁴² Valilerin gerekli görmeleri halinde çalışanlardan asli işlerine halel getirmemek şartı ile başka işler yapmalarını isteyebilir. Yasaya göre valilerin diğer görevleri; devlet gelirlerinin tahsilinin düzenli bir şekilde yapılmasının saplanması, gelir kaynaklarının geliştirilmesi, yangın ve benzeri tehlikeler için önceden önlemlerin alınması, devlet dairelerinin düzenlenmesi, resmi törenlere başkanlık yapması, adalet dairelerinde işlerin hızla görülmesi, ceza ve tevkif evlerinin muhafaza edilmesi, adli kolluk üst ve astlarına amirlik etmesi, sınır ve kıyı emniyetini sağlaması, halkın askerlik muamelelerinin yürütülmesi vb.dir (md. 9-12).²⁴³

²⁴¹ TBMM, **Tutanak Dergisi**, Dönem: 8, Cilt: 20, Toplantı: 3, 10 Haziran 1949, ss. 746-747.

²⁴² Valinin teftiş yetkisi ayrı bir madde olarak düzenlenmiştir. Buna göre valiler, çalışanlarını, çalışma süreçlerini, yapılan işleri, ihbar üzerine şikayet konularını, il şube müdürlerini denetleyebilecektir. Ayrıca valiler her yıl uygun bir zamanda ilçe ve bucak teşkilatlarını denetleyecektir. Bunu gerekli görürlerse rapor halinde bakanlıklara göndereceklerdir (md. 13-26).

²⁴³ **Resmi Gazete**, "İl İdaresi Kanunu", Sayı: 73236, 18 Haziran 1949, ss. 16429-16434.

İl İdaresi Kanununda günümüze kadar birçok değişiklik yapılmıştır. Konuları itibariyle yapılan değişiklikler tarihleriyle birlikte şu şekildedir:

- Nahiye müdürlüklerinin tayini (1953).²⁴⁴
- Müdürlerin ceza yetkisi (1956).²⁴⁵
- Kazaların kurulması ve köy adları (1959, 2013).²⁴⁶
- İllerin kuruluşu ve idaresi; memurlara verilen cezalar (1964).²⁴⁷
- Valinin görevleri (1980, 1996, 2003, 2008, 2015, 2016, 2018).²⁴⁸
- Vali olma şartları (2006).²⁴⁹
- İl genel kolluğu (2016).²⁵⁰

Bu değişikliklerin dışında kaldırılan bazı hükümler bulunmaktadır. Ayrıca birazdan inceleneceği üzere cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte il idaresinde de değişim yaşanmıştır. Ancak bu konuya geçmeden önce çalışmanın konusu olan valilerle ilgili tarihsel değişimi incelemek yerinde olacaktır.

Valinin görevleriyle ilgili ilk değişiklik 1980 tarihinde olmuştur. İllerde ortaya çıkan toplumsal olayları önlemek için mevcut kolluk kuvvetlerinin yetersiz olduğu durumlarda valilere en yakın askeri birlikten yardım isteyebilme yetkisi

²⁴⁴ **Resmi Gazete**, “İl idaresi Kanununun 47 ve 49 uncu Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 8458, 15 Temmuz 1953, s. 6702.

²⁴⁵ **Resmi Gazete**, “İl idaresi Kanununun 42 inci Maddesinin (E) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 9345, 29 Haziran 1956, s. 14677.

²⁴⁶ **Resmi Gazete**, “5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun İkinci Maddesinin (D) Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun”, Sayı: 10210, 21 Mayıs 1959, ss. 21672-21673; **Resmi Gazete**, “Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 10210, 13 Mart 2014, ss. 28940-21673

²⁴⁷ **Resmi Gazete**, “5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 11709, 22 Mayıs 1964, ss. 2-3.

²⁴⁸ **Resmi Gazete**, “Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkilerin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 16909, 23 Şubat 1980, ss. 7-8; **Resmi Gazete**, “İl İdaresi Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Kuvvetli Tayin Kanunu, Er Kazanından İşe Edileceklerle İlişkin Kanun, Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun ve Kimlik Bildirme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 22747, 04 Eylül 1996, ss. 2-4; **Resmi Gazete**, “İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 25148, 24 Haziran 2003; **Resmi Gazete**, “Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 29316, 04.04.2015; **Resmi Gazete**, “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Sayı: 29818, 01.09.2016; **Resmi Gazete**, “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun”, Sayı: 29898, 24.11.2016; **Resmi Gazete**, “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 30495, 31.01.2018.

²⁴⁹ **Resmi Gazete**, “Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 26219, 05 Temmuz 2006.

²⁵⁰ **Resmi Gazete**, “Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 29770, 14.07.2016.

tanınmıştır (5442 sk. 11/D). Bu istemin acil olma durumu söz konusu olduğunda ilk etapta yazılı olmasına gerek yoktur. Vali bu olaylar için görevlendirilen birimler arasındaki koordinasyonu sağlamakla yetkilendirilmiştir. Valiye bu yetkinin verilmesinin nedeni muhtemelen dönemin siyasi atmosferidir. Türkiye’de 1980’lerin kutuplaşmış siyasi ikileminde olağanüstü toplumsal olayları engellemek için valilere askeri birliklerden yardım isteme yetkisinin verilmesi manidardır. Nitekim değişikliğe neden olan kanunla ilgili rapora bakıldığında bu durum net bir şekilde anlaşılmaktadır. Kanunun gerekçesinde ülkemizde son yıllarda güvenliği bozan ve halkı huzursuz eden ideolojik eksenli şiddet olaylarının arttığı belirtilmiştir.²⁵¹ Değişikliğin yapıldığı 1980 yılında yalnızca valilerin görev ve yetkilerinin değil ayrıca anılan huzursuzluğu önlemek için valilerin de değiştirildiği görülmektedir. Benzeri yaşanmayan uygulama ile bir gecede 67 il valisi değiştirilmiştir. CHP grubu adına mecliste konuşma yapan Hikmet Savaş, 67 il valisinin değiştirilmesinin ülkedeki huzurun tesisinde önleyici bir etkisinin olmadığını ifade etmiştir.²⁵²

Valilerin görevleriyle ilgili olarak yapılan ikinci önemli değişiklik 1996 yılında gerçekleştirilmiştir. İl İdaresi Kanunu’nda değişikliğe neden olan düzenleme “İl İdaresi Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Kuvvetli Tayın Kanunu, Er Kazanından İaşe Edileceklerle İlişkin Kanun, Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun ve Kimlik Bildirme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 11. maddesinin (D) bendinde valinin gerekli görmesi halinde vilayete yakın askeri birliklerden yardım isteyeceği belirtilmiştir. Bu madde yapılan değişiklikle oldukça genişletilmiştir. Valinin istemiş olduğu askeri kuvvetlerin olay yerinde hazır bulundurulması, askeri kuvvetin büyüklüğü, görevde kalma süresi valinin koordinatörlüğünde belirleneceği ifade edilmiştir. Askeri kuvvetler arasındaki görev taksimatı, iş birliği, sınır aşan olaylarda iller arası koordinasyon, görevdeki kolluk personelinin suç işlemesi durumunda yapılacaklar ve görev esnasında ödemelerin yapılma biçimi kanunun ihtiva ettiği diğer hususlardır. Ayrıca bu kanunda İl İdaresi Kanunu’na ek bir madde ile (5442 sk.

²⁵¹ Cumhuriyet Senatosu, **Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Anayasa ve Adalet ve İçişleri Komisyonları Raporları, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, Ankara, 1978.**

²⁵² TBMM, **Tutanak Dergisi**, Cilt: 1, Toplantı: 19, 20.02.1980, s. 115.

md.68/2) vali, hava meydanlarında, sınır kapıları ve limanlarda güvenlik nedeniyle gerekli önlemleri almak ve çalışmaları denetlemekle yetkilendirilmiştir. Değişikliğe neden olan kanunun isminden de anlaşılacağı üzere özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde meydana gelen olaylara istinaden valinin kamu güvenliğini sağlamaya yönelik yetkilerinin kapsamı genişletilerek arttırılmıştır. 2003 yılında yapılan değişiklikle askeri birliklerin görevde kalma süresinin birlik komutanı ile koordinasyon içinde vali tarafından belirleneceği ifade edilerek valilerin bu konudaki karar verme yetkisi arttırılmıştır. Maddenin gerekçesinde ilin güvenliğinin sağlanmasında en yetkili amirin vali olduğundan yola çıkılarak askeri birliklerin kalış süresinin valiler tarafından belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir.²⁵³

İldeki genel güvenliğe ilişkin bir diğer düzenleme 15 Temmuz girişiminin ardından 2016 yılında yapılmıştır. Genel kolluk ile ilgili maddeye bir fıkra eklenmiştir (5442 sk. md 11/J). Bu fıkra valilerin yetkilerinden ziyade ildeki güvenliğin sağlanmasında merkezin yetki kullanımı söz konusudur. Eğer ilde yaşanan olaylar genel kolluk kuvvetlerinin kabiliyetlerini aşıyorsa İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Cumhurbaşkanı kararı²⁵⁴ ile silahlı kuvvetlerin görevlendirilmesi söz konusu olacaktır. Böyle bir durum yaşandığında askeri kuvvetlerin görev süresince yetkili olacak kurum Genelkurmay Başkanlığı'dır. Ek maddede yetkili birlik komutanının emriyle arama izni çıkarılabileceği ve askeri suç işleyenlerin durumu da düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere valinin görevleriyle ilgili olarak İl İdaresi Kanunu'nda yapılan değişiklikler genel olarak ortaya çıkan sorunlara çözüm getirmek için yapılmıştır. 1980 ve 1990'lı yıllarda yapılan düzenlemelerde valinin yetkileri arttırılırken ülke genelini ilgilendiren 15 Temmuz gibi bir pratik karşısında merkez yetkili kılınmıştır.

Valilerle ilgili yapılan önemli değişikliklerden birisi de 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte hükümet sisteminde yaşanan değişime istinaden gerçekleşmiştir. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun genel olarak ruhu yeni hükümet sistemine uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. O güne kadar devletin, hükümetin ve her bir bakanlığın ayrı ayrı temsilcisi olan vali, yapılan değişiklikle

²⁵³ TBMM, **İl idaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu**, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2003, s. 1, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c018/tbmm22018094ss0123.pdf>, (07.07.2019).

²⁵⁴ 2017 Anayasa değişikliğinden önce bu yetki Bakanlar Kuruluna tanınmıştı.

“Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası” olarak tanımlanmıştır. Değişikliğe göre vali artık ilin genel olarak yönetiminden cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaktır. Böylece yeni düzenlemede hükümetin yerini cumhurbaşkanı almıştır. Birinci bölümde de belirtildiği üzere bu durumun kanun düzeyinde olduğunu belirtmekte fayda vardır. Nitekim 2018 yılında Valilik ve Kaymakamlık Birimleri Teşkilat, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’ne eklenen ek madde de valinin ilde hem devletin hem de cumhurbaşkanının temsilcisi ve “idari yürütme vasıtası” olduğu belirtilmiştir. Değiştirilen yasanın eski halinde “devlet” kavramı siyasal bir nitelik taşımaktadır ve yasama, yürütme, yargı erkleri ile devletin diğer aygıtlarının bütünü ve aslında toplumu nitelemektedir. Bu anlamda yasada devlet yerine cumhurbaşkanı kavramının kullanılması oldukça önemlidir.

2.2. KAMU POLİTİKALARINDA BİR AKTÖR OLARAK VALİLER: YETKİ VE GÖREVLERİ

Tarihsel süreçte incelendiği üzere il idaresi ile ilgili yapılan iki kanunda da merkeziyetçi anlayış benimsenmiştir. Bunun dışında 1961 ve 1982 Anayasalarında da bu ilkenin benimsendiği görülmektedir. 1961 Anayasası²⁵⁵ illerin yönetiminin yetki genişliği esasına dayandığını 115. madde; 1982 Anayasası²⁵⁶ ise 126. maddede kabul etmiştir. 1924 Anayasası ile başlayan merkeziyetçi anlayışın çalışmanın bu bölümü açısından iki önemli sonucu vardır. Her bakanlığın ve günümüzde Cumhurbaşkanının temsilcisi olan valilerin bir taraftan yetkileri oldukça kapsamlı diğer taraftan çeşitlidir. Bu nedenle birçok kanunda valilere ya da valilik kurumuna ilişkin görev ve yetkilere rastlamak mümkündür. Bu durum valilik üzerine çalışan araştırmacıların valiye ilişkin yetkileri bir araya getirmesinde güçlüklerle neden olmaktadır.

Burada genel olarak benimsenebilecek üç yöntem bulunmaktadır. İlk olarak yetkiler her kanuna göre tek tek sayılabilir. Ancak ülkemize ait tüm yasal düzenlemelerin yer aldığı internet portalına bakıldığında “vali” kavramının geçtiği 175 kanun bulunmaktadır.²⁵⁷ Bu da her kanunun ayrı bir başlık olarak incelenmesini gerektireceğinden hem zor hem de okuyucu açısından yorucu olacaktır. İkinci olarak

²⁵⁵ Resmi Gazete, “1961 Anayasası”, Sayı: 10859, 20.07.1961.

²⁵⁶ Resmi Gazete, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, Sayı: 17863 (Mükerrer), 09.11.1982.

²⁵⁷ Mevzuat Bilgi Sistemi, “e-mevzuat”, <https://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>, (21.07.2019).

valilerin yetki ve görevleri örneğin askeri, sağlık, ekonomik vb. olgular üzerinden değerlendirilebilir. Fakat bu durumda da bazı yetki ya da görevlerin gözden kaçma riski oluşacaktır. Çünkü valilerin yerine getirdiği her görev her zaman genel bir politikaya hizmet etmeyebilir. Bazen valiler kendileri yetkilerini kullanarak bağımsız yerel bir politika geliştirebilmektedirler. Bu nedenle valilerin cari görevlerinin ve yetkilerinin ise sınırlarının ortaya konulacağı üçüncü bir yöntemin benimsenmesi neredeyse zorunludur.

Çalışmanın birinci bölümünde incelenen süreç model bu açıdan kolaylaştırıcı bir yöntemdir. Birinci bölümde ifade edildiği gibi her politika süreç modelin aşamaları düşünülerek geliştirilmez. Ancak neredeyse her politika süreç modelin aşamalarını bünyesinde barındırır. Bu nedenle politika süreçleri göz önünde bulundurarak valilerin yetkilerinin sınırları ve görevleri ortaya konulabilir. Ancak bu yöntemin birtakım dezavantajları da bulunmaktadır. Süreç model için öngörülen aşamalar her zaman birbirinden kopuk değildir. Örneğin gündem belirleme ve problemi tanımlama aynı anda doğabilir ve genellikle politika üretme/ formüle etme ile karar verme çakışmaktadır. Bu husus göz önünde bulundurularak çalışmanın bu bölümünde valilerin yetki ve görevleri süreç modelin öngörülen aşamalarına yerleştirilecektir.

Bu kapsamda İl İdaresi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu başta olmak üzere incelenen 175 kanun ve 8 kanun hükmünde kararname içinden valinin yetki ve görevleri süreç model açısından incelenecektir. Bu kanunlar incelenirken örneğin valilik kurumunun herhangi bir başvuruyu bakanlığa iletmek için kabul etmesi veya valinin yalnızca onay makamı olduğu durumlar istisna kılınmıştır. Herhangi bir politikaya denk gelen tüm görev ve yetkiler ise aşamalar açısından değerlendirilmiştir.

2.2.1. Problem Tanımlama ve Gündem Belirlemenin Aktörü Olarak Valiler

Bir politikanın üretilmesinin öncelikli koşulu o politikayı gerektiren bir sorunun politika üretmeye yetkili makamlarca problem olarak tanınması ve gündemlerine almalarıdır. Bu bağlamda, problem tanımlama ve gündeme alma

yetkilisi olarak valiler, İl İdaresi Kanunu'nda devlet gelirlerinin düzenli bir şekilde elde edilmesi konusunda görevlendirilmişlerdir. Devlet gelirlerinin, tahakkuk ve tahsis işlemleri için gerekli tedbirleri almakla görevli olan valiler aksaklığa neden olan bir sorunu problem olarak kendi gündemlerine alabilecekleri gibi bu problemi ilgili bakanlığın veya genel müdürlüğün gündeminde de taşıyabilirler (md. 9/h). Yine vali ilin genel ve mahalli hizmetleri için memur ya da uzmanları görevlendirme yetkisi bulunmaktadır (md. 9/g).

İl Özel İdaresi Kanunu²⁵⁸ incelendiğinde, il genel meclisinin yaptığı toplantılarda gündemi belirleyen meclis başkanıdır. Ancak kanun valinin önereceği konuların ilk toplantıda gündeme alınması gerektiğini belirtmektedir (md. 13). Bu durum il özel idaresinde problemi tanıma ve gündeme alma konusunda valilerin oldukça etkili olduğunu göstermektedir. Valilerin gündemini belirlediği bir diğer komisyon il trafik komisyonudur.²⁵⁹

2.2.2. Politikaların Formülasyonu ve Karar Vermenin Aktörü Olarak Valiler

Politikaların formüle edilmesi aşaması açısından değerlendirildiğinde valilerin bazı alanlarda yetkili oldukları görülmektedir. Bunların çerçevesi çoğu zaman merkez tarafından belirlenmiştir. Ancak valilerin karar verebilecekleri alanlar bulunmaktadır. Valiler genel olarak birçok konuda karar vermeye yetkilidir ancak bunların büyük bir kısmı önceden belirlenmiş politikaların onayından ibarettir. Mevcut mevzuat üzerinden incelendiğinde öncelikle İl İdaresi Kanunu'nda yukarıda da belirtildiği üzere valilerin devlet gelirleri konusunda gerekli tedbirleri almaya yetkileri bulunmaktadır. Bu bağlamda düzenli gelir elde edilmesi için valiler illerde politika belirlemeye ve buna karar vermeye yetkilidirler. Yine aynı kanunda valilerin devlete ait mülklerin korunması yangın ve benzeri tehlikelerden korunması için gerekli tedbirleri alabileceği ifade edilmektedir (9/h). Kamu politikası süreci açısından valilerin buradaki görevi mülkleri koruma politikası geliştirmesidir.

Valiler il içerisinde huzura ya da güvenliğe aykırı bir durum karşısında gerekli olan tedbirleri kendileri geliştirebilir ve buna karar verebilir. Ayrıca yine kanunda

²⁵⁸ Resmi Gazete, "İl Özel İdaresi Kanunu", Sayı: 25745, 04.03.2005.

²⁵⁹ Resmi Gazete, "Karayolları Trafik Kanunu", Sayı: 18195, 18.10.1983.

belirtilmiş olan ildeki belirli yerlere giriş çıkışları (en fazla 15 gün), belirli zamanlarda toplanma ve dolaşımı, silah taşınmasını yasaklama tedbirlerine karar verebilir (md. 10/c). Hatta eğer il içerisinde ortaya çıkan olaylar mevcut kolluk kuvvetleri ile önlenemeyecek düzeyde ise valiler sonradan yazılı hale getirmek kaydı ile diğer illerden kolluk kuvveti çağırmaya karar verebilir (md. 10/d). Aynı zamanda kurumlara ait araç ve personelin kullanılmasına yine bu bağlamda karar verebilir (md. 10/h).

İl Özel İdaresi Kanunu incelendiğinde valinin politika belirleme aşamasında önemli bir aktör olduğu görülmektedir. İl İdaresi Kanunu'nda da olduğu gibi ildeki huzur ve güvenliği sağlamak için gerekli tedbirlerin alınması ve bu durumun gerektirdiği politikaların geliştirilmesi valinin önemli görevleri arasında sayılabilir (md. 30). Her planın ayrıca bir politika belgesi olduğu düşünüldüğünde valinin öncelikli görevleri arasında sayılan il özel idaresinin stratejisini oluşturmak (md. 30) politika oluşturma aşamasında yer edinmektedir. Yine mahalli idareler genel seçimleri gerçekleştikten sonra valilerin üst politikalara uygun bir şekilde stratejik plan ve performans planlarını altı ay içinde hazırlamaları (md. 31) bu kapsama girmektedir. İllerin çevre düzenini içeren planın yapılmasında bir araya gelen belediyeler ve il özel idareleri arasındaki koordinasyon vali tarafından sağlanır (md. 6). Ayrıca vali başkanlığında toplanan il encümeninin incelemiş olduğu stratejik plan, çalışma programı ve bütçe politika belirleme bağlamında düşünülebilir (md. 25-26).

Diğer kanunlar açısından bakıldığında valinin politika geliştirmeye yönelik çeşitli görevleri bulunmaktadır.

- Valiler bazı hallerde ildeki oda ve birlikleri faaliyetlerinden men edebilmektedirler. Ancak bu karar bir gün içinde görevli hâkime sunulur. Hâkim kararı uygulamazsa karar kendiliğinden ortadan kalkar. Valinin men kararı almasında şu hususların problem olarak tanınması gerekmektedir:
 - (i) Milli güvenliğin tehdit edilmesi,
 - (ii) Kamu düzeninin bozulması ya da bozulma tehlikesinin olması,
 - (iii) Suç işlenmesi, suçun önlenmesi, yakalamanın gerektiği durumlarsa gecikmelerde sakıncanın olması.

Valilerin men kararı alabileceği oda ve birlikler ise şunlardır:

- (i) Ziraat odaları ve ziraat odaları birliği,²⁶⁰
 - (ii) Veteriner hekimler birliği ve odaları,²⁶¹
 - (iii) Odalar, borsalar ve birlikleri,²⁶²
 - (iv) Tabip odaları ve birliği,²⁶³
 - (v) Mühendis ve mimar odaları ile birliği,²⁶⁴
 - (vi) Eczacı odaları ve birliği,²⁶⁵
 - (vii) Diş hekimleri odaları ve birliği,²⁶⁶
 - (viii) Serbest muhasebeci ve mali müşavirler birliği,²⁶⁷
 - (ix) Noterler odaları ve birliği,²⁶⁸
 - (x) Esnaf ve sanatkârlar meslek kuruluşları,²⁶⁹
 - (xi) Barolar ve barolar birliği.²⁷⁰
- Tarımsal arazilerin kullanımı noktasında valiler üretimin sürekli olmasını sağlayacak şekilde arazilerin kimyasal, fiziksel, biyolojik özelliklerini göz önünde bulundurarak plan ve proje hazırlamak ya da hazırlatmakla görevlendirilmiştir. Bu projelerde doğal afetler göz önünde bulundurulur.²⁷¹
 - Köylerde öncelikli olan sağlık, yol ve okul gibi işlerin ertelendiği bilgisi üzerine vali hangi faaliyetin önce yapılacağını belirtir ve buna uyulur.²⁷²
 - Köylerde terör olaylarının tehlike arz etmesi üzerine vali İçişleri Bakanlığına korucu alımı için teklifte bulunabilir.²⁷³

²⁶⁰ **Resmi Gazete**, “Ziraat odaları ve ziraat odaları birliği Kanunu”, Sayı: 9614, 23.05.1957.

²⁶¹ **Resmi Gazete**, “Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği İle Odalarının Teşekkül Tarzına Ve Göreceği İşlere Dair Kanun”, Sayı: 8661, 09.03.1954.

²⁶² **Resmi Gazete**, “Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu”, Sayı: 25479, 18.05.2004.

²⁶³ **Resmi Gazete**, “Türk Tabipleri Birliği Kanunu”, Sayı: 8323, 23.01.1953.

²⁶⁴ **Resmi Gazete**, “Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu”, Sayı: 6235, 27.01.1954.

²⁶⁵ **Resmi Gazete**, “Türk Eczacıları Birliği Kanunu”, Sayı: 6643, 02.02.1956.

²⁶⁶ **Resmi Gazete**, “Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu”, Sayı: 18792, 07.06.1985.

²⁶⁷ **Resmi Gazete**, “Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu”, Sayı: 20194, 13.06.1989.

²⁶⁸ **Resmi Gazete**, “Noterlik Kanunu”, Sayı: 14090, 18.01.1972.

²⁶⁹ **Resmi Gazete**, “Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu”, Sayı: 25852, 07.06.2005.

²⁷⁰ **Resmi Gazete**, “Avukatlık Kanunu”, Sayı: 13168, 07.04.1969.

²⁷¹ **Resmi Gazete**, “Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu”, Sayı: 25880, 19.07.2005.

²⁷² **Resmi Gazete**, “Köy Kanunu”, Sayı: 68, 18.03.1924.

²⁷³ **Resmi Gazete**, “Köy Kanunu”.

Valilerin karar vermeye ilişkin görevleri ise şu şekildedir:

- Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'na göre valiler başvuruçuların toplantılarına karar verebilir veya bunları erteleyebilir.²⁷⁴
- Perakende işletmelerinin çalışma saatlerine karar verebilir.²⁷⁵
- Özel güvenlik birimlerinin kurulmasına izin verebilir, bunların faaliyetlerini sonlandırabilir.²⁷⁶
- İl trafik komisyon kararlarını onaylar.²⁷⁷
- İlde memurların çalışma saatlerini, dinlenme sürelerini, iş bitirme saatlerini belirler.²⁷⁸
- Anız yakılmasına izin verebilir²⁷⁹ ya da yasaklayabilir.²⁸⁰
- Belediyelerin terör olaylarına destek sağladığı anlaşılırsa valiler belediyeye ve ona bağlı idarenin taşınırlarına el koyma kararı alabilir. Sorumluluğu tespit edilen personeller ise vali tarafından görevden uzaklaştırılabilir.²⁸¹
- Terörle mücadele kapsamında valiler gecikmesi sakınca bulunan bir durumla karşılaştıklarında özel güvenlik bölgesi kararı alabilirler.²⁸²

2.2.3. Politikaların Yasalaştırılması ve Aktör Olarak Valiler

Valilerin yasalaştırma aşamasındaki rolleri iki açıdan değerlendirilebilir. Öncelikli olarak İl İdaresi Kanunu'nda belirtildiği üzere valiler merkezde çıkarılan düzenlemelerin (kanun, kararname ve diğer mevzuatın) yayılmasını ve ilanını sağlamakla görevlidir (md. 9/c). Diğer taraftan yine aynı kanunda valilere kendilerine tanınan yetkileri kullanmak için genel emirler çıkarma yetkisi tanınmıştır (md. 9/ç). Valiler birinci durumda yasalaştırmanın parçası ikincisinde ise yasalaştırma sürecinin temel aktörleridir. İl şube müdürleri yasal düzenlemelerde belirlenen görevleri yapma noktasında valiye karşı sorumludur (md. 21). Eğer yasal

²⁷⁴ **Resmi Gazete**, “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu”, Sayı: 18185, 08.10.1983.

²⁷⁵ **Resmi Gazete**, “Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 29251, 29.01.2015.

²⁷⁶ **Resmi Gazete**, “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, Sayı: 25504, 26.06.2004.

²⁷⁷ **Resmi Gazete**, “Karayolları Trafik Kanunu”.

²⁷⁸ **Resmi Gazete**, “Devlet Memurlar Kanunu”, Sayı: 18185, 08.10.1983.

²⁷⁹ **Resmi Gazete**, “Çevre Kanunu”, Sayı: 18132, 11.08.1983.

²⁸⁰ **Resmi Gazete**, “Anız Yakmanın Yasaklanması Hakkında Konya Valiliğine Ait Tebliğ”, Sayı: 21324, 23.08.1992.

²⁸¹ **Resmi Gazete**, “Belediye Kanunu”, Sayı: 25874, 13.07.2005.

²⁸² **Resmi Gazete**, “Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu”, Sayı: 17552, 22.12.1982.

düzenlemenin anlaşılmasında bir problem ortaya çıkarsa validen görüş alınır (md. 22). Valinin kendisinin vermiş olduğu emir şube müdürlerince yasal düzenlemelere aykırı görülürse, bu durum valiye yazı ile bildirilir. Valinin görüşünde ısrar etmesi durumunda yazılı olarak şube müdürlükleri valinin isteğini yerine getirir ve durum ilgili mercie sorulur (md. 23). Görüldüğü üzere il içinde vali yasalaştırma aşamasının en önemli aktörü olarak görev yapmaktadır.

Diğer kanunlarda valinin yasalaştırma aşamasındaki yetkileri ise şu şekildedir:

- Cumhurbaşkanınca yürürlüğe giren zirai kazanç ölçütleri valilikler aracılığı ile köylerdeki ve mahallelerdeki ihtiyar kurulları ile mali teşkilata bildirilir.²⁸³
- Toplu konut iskân sahası olarak belirlenen alanlarda yapılan planlar beldelerde ve belediye sınırları dışındaki yerlerde valilik tarafından onaylanır.²⁸⁴
- Valiler imzalanan sulhnamelerde belirtilen zararları onaylamaya yetkilidir.²⁸⁵
- Usulüne uygun yapılmayan tesisat, inşaat ya da tadilat ile dikilen ağaçlar ilgili müdürlüğün teklifi ve valinin kararı ile yıkılır.²⁸⁶
- Özel güvenlik bölgelerindeki taşınmazların mülkiyet edinimlerine valilik izin vermektedir.²⁸⁷
- Belediye sınırlarının kesinleşmesi için onay verir. Sınır anlaşmazlıklarını çözüme kavuşturur. Mahallelerin birleşmesi, ayrılması, adlarının tespit edilmesi için valinin onayı gerekir.²⁸⁸

2.2.4. Politikaların Uygulanması ve Aktör Olarak Valiler

Uygulama aşaması, valilerin görev ve yetkilerinin en yoğun olduğu aşamalardan biridir. Merkezin temsilcisi olarak valiler faaliyetlerini merkez adına yürütmektedirler. Nitekim İl İdaresi Kanunu'nda bakanlıklar ve genel müdürlüklerin bütün işlerini doğrudan valiye yazacakları ifade edilmektedir (md. 9/b). Valiler

²⁸³ **Resmi Gazete**, “Vergi Usul Kanunu”, Sayı: 10703, 04.01.1961.

²⁸⁴ **Resmi Gazete**, “Toplu Konut Kanunu”, Sayı: 18344, 02.03.1984.

²⁸⁵ **Resmi Gazete**, “Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılama Hakkında Kanun”, Sayı: 25535, 27.07.2004.

²⁸⁶ **Resmi Gazete**, “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Koruma Kanunu”, Sayı: 5310, 14.01.1943.

²⁸⁷ **Resmi Gazete**, “Tapu Kanunu”, Sayı: 28615, 04.04.2013.

²⁸⁸ **Resmî Gazete**, “Belediye Kanunu”, Sayı: 25874, 13.07.2005.

işlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için görevli memuru bulunmayan birimlerin işlerini başka bir birimden talep edebilir. Valinin vereceği işleri yapmak bu noktada mecburi kılınmıştır (md. 9/f).

Ayrıca valiler kamu düzeninin, sınır ve kıyı emniyetinin sağlanması adına ildeki genel ve özel kollukları yönlendirebilir (11/a-b). Valiler yukarıda belirtildiği gibi illerde çıkan olaylarda tedbir almada karar verici mercii olduğu gibi ayrıca bunu uygulayan aktördür. Askeri birliklerin ne kadar süre ile ilde kalacağı konusunda vali yetkilidir. Kolluk kuvvetlerinin ilde bulunduğu süre boyunca vali gerekli koordinasyonu sağlamakla görevlidir (md. 10/d). Eğer meydana gelen olay genel olarak kolluk kuvvetlerinin kabiliyetini aşıyor ve kamu düzenini ciddi bir şekilde bozuyorsa Cumhurbaşkanı kararı ile Türk Silahlı Kuvvetleri görevlendirilir. Bu durumda vali burada karar verici aktör olmaktan çıkarak yalnızca uygulayıcı olur. Çünkü Cumhurbaşkanı kararı yapılacak faaliyetleri ve bunları yürütecek görevleri önceden belirler (md. 10/j).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu açısından valinin uygulamaya yönelik öncelikli görevi il özel idaresini hazırlanan stratejik plan çerçevesinde yönetmektir (md. 30). Yine il özel idaresinin mallarını yönetmek, gelir ve alacakları takip etmek, sözleşme yapmak, meclis ve encümen kararlarını yerine getirmek, şartsız olmak kaydıyla bağış kabul etmek uygulama aşamasına tekabül eden görevlerdir (md. 30). İl özel idaresinin görev alanında bulunan hizmetlerde ciddi bir aksama söz konusu olduğu zaman İçişleri Bakanlığı bu aksaklığın giderilmesini önce il özel idaresinden, başarılı olunamaması durumunda validen talep eder. Vali bu aksaklığı gidermek için önce mevcut kaynaklara başvuru ve eğer aksaklık hala devam ediyorsa diğer kurumların da kaynaklarına başvurabilir (md. 40).

Aynı durum belediyeler açısından da geçerlidir. Belediye Kanunu'na göre, hizmetlerde aksama yaşanırsa bu aksaklığın giderilmesi validen istenir. Vali bunu çözmek için önce ilgili kurumun, yani belediyenin araç ve insan kaynağını kullanır. Fakat bu kaynaklarla çözüm sağlanmaz ise başka kurumların kaynaklarına başvurulur. Ortaya çıkacak maliyet belediyenin bir sonraki ay genel bütçesinden mahsup edilmek kaydıyla İl Bank AŞ.'den valilik emrine gönderilir.²⁸⁹

²⁸⁹ Resmi Gazete, "Belediye Kanunu", Sayı: 25874, 13.07.2005.

Hizmette aksama maddesiyle ilişkili olarak, belediye ve bağlı idare imkânlarının terör olaylarına destek amacıyla kullanılması durumunda ise vali bu idarelerin taşınırlarına el koyabilir ve sorumluları görevden uzaklaştırabilir (md 57). Diğer kanunlarda valinin uygulamaya çeşitli görev ve yetkileri bulunmaktadır:

- Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanununa göre alınan yenileme kararları Cumhurbaşkanınca uygun bulunması halinde, eğer Cumhurbaşkanınca projelendirilmişse il özel idarelerinde bu kararlar valinin onayı ile uygulanmaya başlanmaktadır.²⁹⁰
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa göre valiler sınır dışı edilen yabancıların girişini yasaklayabilir, ikamet izinlerini iptal edebilir, uzatabilir veya uzatılmamasına karar verebilir.²⁹¹
- İlde yakalanan ve müsadereesine karar verilen uyuşturucu maddelerin imha edilmesi için oluşturulan heyete valinin görevlendireceği bir yetkili başkanlık eder.²⁹²
- Tüketici haklarının korunması noktasında valiler yaptırım yapmaya yetkilidir.²⁹³
- Sivil savunma açısından iş birliği ve karşılıklı yardımlaşmayı düzenlemekle görevlidir.²⁹⁴
- İldeki yatırım ve hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yapılmadığı anlaşılırsa vali bu hizmetleri yerine getirmesini başka bir kurumdan isteyebilir ya da yatırım izleme ve değerlendirme kurumu aracılığıyla sorunu ortadan kaldırmaya çalışır.²⁹⁵

²⁹⁰ **Resmi Gazete**, “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, Sayı: 28615, 04.04.2013.Hakkında Kanun”, Sayı: 25866, 16.06.2005.

²⁹¹ **Resmi Gazete**, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, Sayı: 2892, 22.12.1934.

²⁹² **Resmi Gazete**, “Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun”, Sayı: 2435, 12.06.1933.

²⁹³ **Resmi Gazete**, “Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun”, Sayı: 28835, 28.11.2013.

²⁹⁴ **Resmi Gazete**, “Sivil Savunma Kanunu”, Sayı: 9931, 09.06.1958.

²⁹⁵ **Resmi Gazete**, “İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”, Sayı: 18675, 23.02.1985.

2.2.5. Politikaların Denetlenmesi/Değerlendirilmesi ve Aktör Olarak Valiler

Literatürde politika denetleme şeklinde bir kavramlaştırma politika süreci açısından bulunmamaktadır. Genel olarak analizler değerlendirme kavramı üzerinden yapılır. Ancak valilerin denetleme yetkisi de bu bağlamda düşünülmelidir. Merkezin icracısı olmaları nedeniyle valilerin yetki ve görevlerinin yoğun olarak toplandığı alanlardan birisi de denetleme/değerlendirme aşamasıdır. İl İdaresi Kanunu'nda valilerin adli ve askeri teşkilat dışındaki ilde var olan diğer tüm kurumları (devlet kurumları, belediyeler, özel iş yerleri vs.) denetleyebileceği belirtilmektedir (md. 9/d). Valilerin denetlemelerine kaynaklık eden saik ise yine aynı kanunda belirtilen genel idarenin ve genel gidişatın düzenlenmesidir (md. 9/e). Bu durum aslında valinin denetleme yetkisinin bir nevi yerelde bulunan kurumların faaliyetlerinin merkezi politikalara tutarlılığını değerlendirme olarak anlaşılmalıdır. Yine bu bağlamda düşünülmesi gereken bir diğer değerlendirme görevi ceza ve tevkif evleri ile tutuklu ve hükümlülerin sağlıklarının denetlenmesidir (md. 10/b).

Valilerin İl İdaresi Kanunu'nda denetleme yetkileri ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. Buna göre valiler; çalışanları, yapılan işleri, alınan kararların yasallığını, diğer kurumlarda yolsuzluk yapıp yapılmadığını denetleyebilirler (md. 13-20). Denetleme görevi bağlamında valiler il şube başkanlarından kanunla belirlenen işleriyle ilgili malumat alabilir ve bunları inceleyebilir (md. 21). Valiler her yıl bir önceki yıl yapılan işlerin belirlenen programlara uygun yapıp yapılmadığını ve uygun gördükleri bir vakitte ildeki kurumları, tüm ilçeler, bucaklar ve belirlenen köyleri gözden geçirir. Yapılan denetleme mali, kültürel, toplumsal ve sağlık açısından raporlaştırılarak ilgili bakanlık ile Cumhurbaşkanına sunulur (md. 26-27). Böylece merkezin genel politikaları denetleme görevi ilde valiler aracılığıyla gerçekleştirilmiş olur.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu açısından valilerin yetkileri 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nda olduğu gibi geniştir. İl özel idareleri, bunlara bağlı kuruluşlar ve işletmelerin valiler tarafından denetlenmesi valinin görevleri arasında sayılmaktadır (md. 30). İl genel meclisi tarafından alınan kararlar valinin denetiminden geçmektedir (md. 15). İl özel idarelerinde bir önceki yıla ait işlemlerin denetimi için

kurulacak denetim komisyonları, valinin il özel idaresi binası içinde belirlediği yerde çalışır (md. 17). İç ve dış denetime tabi olan il özel idarelerinde mali işler dışındaki diğer işlerin üst politikalara (strateji planı, kalkınma planı vb.) uygunluğu vali tarafından değerlendirilir (md. 38). Yine bu kanunun gerektirdiği görevleri yerine getirme noktasında kaymakamlar ve vali yardımcıları valiye karşı sorumludur (md. 63). Valinin denetleme yetkisi yalnızca kendisinin denetleyici ya da değerlendirci olmasından kaynaklanmamaktadır. Ayrıca vali bu konuda merkezi bilgilendirme görevini de yerine getirmektedir. Vali 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu kapsamında üst politikalara uygun olarak yürütülen işlerin performansını gösteren ve burada meydana gelen sapmaları nedenleriyle açıklayan bir faaliyet raporu hazırlar. Rapor mart ayında vali tarafından meclise sunulur, ayrıca İçişleri Bakanlığı'na gönderilir (md. 39, 18).

Valinin diğer kanunlarda belirtilen değerlendirme/denetleme görevleri şunlardır:

- Sağlık ile ilgili yasaların uygulanmasını denetlemek,²⁹⁶
- Tarım arazilerinin kullanımında mevzuata uygunluğu denetlemek,
- Yabancıların edindikleri taşınmazları tapu kayıtları üzerinden izlemek ve değerlendirmek,²⁹⁷
- Muhtar ve ihtiyar heyetlerinin vazifelerini değerlendirmek/denetlemek,²⁹⁸
- Sahil güvenlik ve bölge komutanlarının mülki görevlerini değerlendirmek,²⁹⁹
- İl jandarma komutanını görevleri açısından değerlendirmek,³⁰⁰
- Ülke düzeyinde olmayan mahalli idari birlikleri denetlemek,³⁰¹
- İldeki yatırım ve hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yapılıp yapılmadığını denetlemek.³⁰²

²⁹⁶ **Resmi Gazete**, “Umumi Hıfzısıhha Kanunu”, Sayı: 1489, 06.05.1930.

²⁹⁷ **Resmi Gazete**, “Tapu Kanunu”.

²⁹⁸ **Resmi Gazete**, “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun”, Sayı: 4541, 10.04.1944.

²⁹⁹ **Resmi Gazete**, “Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu”, Sayı: 17753, 09.07.1982.

³⁰⁰ **Resmi Gazete**, “Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu”, Sayı: 17985, 12.03.1983.

³⁰¹ **Resmi Gazete**, “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, Sayı: 25842, 26.05.2005.

³⁰² **Resmi Gazete**, “İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”.

2.3. KAMU POLİTİKALARININ UYGULANMASINDA VALİLERİN YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Yukarıda tarihsel ve yasal açıdan bir aktör olarak incelenen valiler, burada yapmış oldukları uygulamalar üzerinden ele alınacaktır. Ancak kamu politika sürecini teorik ve yasal olarak incelemenin uygulamaları kamu politika süreçleri açısından değerlendirmekten çok daha kolay olduğunu belirtmek gerekir. Bunun en önemli nedeni bir faaliyet olan kamu politikalarının süreçlerinin birbirinin içine girmesidir. Çoğu zaman gündem belirleme, problemi tanımlama ve karar verme aynı anda ortaya çıkabilmekte veya karar verme ile uygulama aşamaları bir arada olabilmektedir. Buna bağlı olarak politika süreçleri arasında net bir ayrım yapmak güçtür.

Burada valiler tarafından uygulamaya konan politika türleri süreçleri açısından da değerlendirilmeye çalışılacaktır. Ancak ağırlıklı olarak geliştirilen politikaların türleri üzerinde durulacaktır. İl İdaresi Kanunu'nun kabul yılı olan 1949'dan günümüze valilerin politika süreçlerindeki yerleri örnek olaylar üzerinden her iki açı gözetilerek değerlendirilecektir.

Valilerin uygulamaya koyduğu politika türleri çıkarmış oldukları tebliğlerden izlenebilir. Ancak Resmi Gazete arşivi incelendiğinde, 1970'lerin sonuna kadar ulaşılabilen çok az valilik tebliği bulunmaktadır. Ayrıca 1970'lerin sonundan 1990'lı yılların başına kadar çok az sayıda tebliğ çıkarılmıştır. Belirtilen tarihsel aralıkta çıkarılan tebliğler valilerin politika süreçlerindeki rolleri ve yetkilerinin kapsamını ortaya çıkarmak açısından yeterli değildir. Bu nedenle politika türleri ve süreçlerinin tam olarak anlaşılması amacıyla; 1990'lı yıllara kadar olan dönem için Milliyet gazetesi arşivine; 1990'lar itibarıyla Resmi Gazete arşivine başvurularak anlaşılmaya çalışılmıştır.

Ancak incelenen dönemin ilk yıllarında Milliyet Gazetesi'nin arşivinde yer alan valilik menşeli haberlerin çoğunluğunun İstanbul kaynaklı olduğunu belirtmekte fayda vardır. Kitle iletişim araçlarının yaygınlığı ve kapsamı düşünüldüğünde bu durum normal karşılanabilir. Fakat valiliklerle ilgili sınırlı haberlere ulaşmak çalışmada herhangi bir eksikliğe yol açmamaktadır. Çünkü valilerin yetki ve görevlerini kullanma biçiminin bir haritasını ortaya çıkaracak yeterlilikte habere

ulaşılmıştır. Aşağıda ayrıntılı bir şekilde inceleneceği üzere genel olarak valiler tarafından uygulamaya konulan politikalar; güvenlik, kentsel-çevresel, sağlık, ekonomi, toplumsal politikalar şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir.

2.3.1. Güvenliğe İlişkin Politikalar

İllerde uygulamaya konan güvenlik politikalarının çoğunluğunun doğrudan valiliklerce alınan kararlar ile uygulamaya geçtiği anlaşılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu politikaları gündeme getiren ve güvenliğin çözümü olarak ortaya atılan problemi tanıyan valilerin kendisidir. Birinci bölümde ele alındığı üzere ulusal düzeyde gündeme girme potansiyeli yüksek konuların başında güvenlik gelmektedir.³⁰³ Gündem belirleme kuramına ilişkin bu varsayım il düzeyine indirildiğinde durum değişmemektedir ve güvenlik, gündem potansiyeli yüksek bir konudur.

Nitekim siyasal temelde Türkiye’de toplumsal yapının giderek karışıklığa sürüklendiği 1970’lerin sonunda valiliklerce yapılan ilk tebliğler güvenlik ile ilgilidir.

1977 yılının Ekim ve Kasım aylarında Şanlıurfa, Muğla, Malatya,³⁰⁴ Rize,³⁰⁵ Isparta,³⁰⁶ Artvin,³⁰⁷ Kırklareli,³⁰⁸ Aydın³⁰⁹ ve 1978’de Ankara³¹⁰ valilikleri nerdeyse tamamen aynı manayı içeren yasaklama kararı almışlardır. Bu yasaklamaların genel içeriği can ve mal önemini ihlal eden davranışları başta olmak üzere, çevre görünümünü bozan yazı ve resimlerin duvarlara, direklere, trafik levhalarına, binalara, çeşmelere, su kanallarına yapıştırılmasını önlemeyi amaçlamaktadır.

Valiliklerin toplumsal hareket içerikli durumlar karşısında güvenlik tedbirlerine başvurduğu birçok kayıt söz konusudur. İstanbul Valiliği, 1950 yılında Türkiye Milli Talebe Federasyonu ve ona bağlı olan talebe birliklerinin zararlı olarak tanımladıkları ideolojileri protesto etmek için yapmak istedikleri toplantıya siyasi konjonktürün uygun olmadığını ileri sürerek izin vermemiştir.³¹¹ 1965 yılında yine

³⁰³ Akdoğan, 2013, s. 218.

³⁰⁴ **Resmi Gazete**, “Tebliğler”, Sayı: 16072, 02.10.1977.

³⁰⁵ **Resmi Gazete**, “Rize Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16077, 07.10.1977.

³⁰⁶ **Resmi Gazete**, “Isparta Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16083, 13.10.1977.

³⁰⁷ **Resmi Gazete**, “Artvin Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16088, 18.10.1977.

³⁰⁸ **Resmi Gazete**, “Kırklareli Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16098, 28.10.1977.

³⁰⁹ **Resmi Gazete**, “Aydın Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16124, 29.11.1977.

³¹⁰ **Resmi Gazete**, “Ankara Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16296, 29.05.1978.

³¹¹ **Milliyet Gazetesi**, 19.05.1950, s. 5.

İstanbul Valiliği derse girmeyip bunun yerine gösteri yürüyüşlerine katılan öğrencilerin en ağır disiplin cezası ile cezalandırılmalarını ve ilgili kurumların izinsiz gösterilerin önüne geçmelerini istemiştir.³¹² Benzer bir refleks üniversitelerdeki hareketlilik için de geliştirilmiştir. İstanbul Valiliği 1992’de üniversitelerde özel güvenlik birimleri kuruluncaya kadar mevcut personelin emniyet birimlerince eğitilmesine karar vermiş ve giriş-çıkışların kontrolü, derslerin boş geçmemesi, dernek faaliyetlerinin tamamen izne bağlanması gibi bir dizi önlemin uygulanmasını istemiştir.³¹³ Birkaç ay sonra Valilik İstanbul Üniversitesi’ne bir yazı göndererek sendikal eylemlere katılanların izlenmesi ve valiliğe bildirilmesini talep etmiştir.³¹⁴

Toplumsal hareketlerin dışında özellikle seçim dönemlerinde uyarı niteliğinde tebliğler yayımlanmıştır. Örneğin İstanbul Valiliği 14 Mayıs 1950’de gerçekleştirilecek seçim öncesinde, seçimlerin sükunet içerisinde yürütülmesi ve herhangi bir olumsuzluğa mahal vermemek için alınacak tedbirleri ilan ederek vatandaşları uyarmıştır.³¹⁵ Yine aynı yıl 3 Eylül 1950’de yapılacak seçimler için de tebliğ yayımlanmıştır.³¹⁶

Bunlar dışında ilin genel güvenliğine ilişkin bir tehdit şüphesi olduğunda valiliklerin harekete geçtiği görülmektedir. Örneğin 1976 yılında İstanbul valisi sabotaj ihtimaline karşı ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarının alarma geçmesini istemiştir.³¹⁷ Yine İstanbul Valiliği, 12 Eylül darbesinden hemen önce, siyasal anlamda kaos olarak nitelendirilebilecek 1980 yılında her türlü anarşiyle etkin bir şekilde mücadele edeceğini belirtmiştir.³¹⁸

Kamu politikaları açısından valilerin güvenlik konusunda tek başlarına karar verme inisiyatiflerinin olduğu görülmektedir. Ancak bazı tebliğler incelendiğinde merkezi bir kararla harekete geçtikleri anlaşılmaktadır. 1970’lerin sonunda aynı içerikli yasaklamaların farklı valilikler aracılığıyla tebliğ edilmesi bunun göstergelerinden biridir. Resmi Gazete arşivi incelendiğinde benzer durumlara rastlanılmaktadır. Örneğin 1994 yılında Kocaeli,³¹⁹ Isparta,³²⁰ Kütahya,³²¹

³¹² **Milliyet Gazetesi**, 22.12.1965, s. 1.

³¹³ **Milliyet Gazetesi**, 24.09.1992, s. 19.

³¹⁴ **Milliyet Gazetesi**, 13.01.1993, s. 5.

³¹⁵ **Milliyet Gazetesi**, 11.05.1950, s. 1.

³¹⁶ **Milliyet Gazetesi**, 28.08.1950, s. 1; **Milliyet Gazetesi**, 01.09.1950, s. 2.

³¹⁷ **Milliyet Gazetesi**, 10.01.1976, s. 1.

³¹⁸ **Milliyet Gazetesi**, 06.01.1980, s. 12.

³¹⁹ **Resmi Gazete**, “Kocaeli Valiliğinden”, Sayı: 22118, 21.11.1994, s. 6.

Gümüşhane,³²² Manisa,³²³ Sinop,³²⁴ Bayburt³²⁵ ve daha birçok il aynı içeriğe sahip tebliğler yayımlamışlardır. Bunlar anılan illerde kurusıkı ve ses tabancalarının hakikisi ile ses ve boyut açısından ayırt edilememesi nedeniyle yasaklanmıştır. Yine aynı kapsamda maytap, füze, torpil gibi patlayıcıların kullanılması, taşınması ve satılması yasak kapsamına alınmıştır.

2.3.2. Sağlık İlişkin Politikalar

Sağlık meselesi de güvenlik gibi hassas bir konu olduğundan sağlığa ilişkin politikaların sıklıkla geliştirildiği görülmektedir. İllerde valilerin sağlık konusunda almış oldukları tedbirlerin gündeme gelişlerinde üç temel aktörün söz konusu olduğu görülmektedir. Bunlar valiliğin kendisi, merkez ve ildeki vatandaşlardır. Uygulama örnekleri üzerinden incelendiğinde vatandaşların valiliğe bildirmiş olduğu sağlık ile ilgili problemleri valiliklerin hemen gündemlerine aldıkları ve problem olarak tanımladıkları görülmektedir. 1950 yılında İstanbul'da doktorlar valiye giderek seyyar satıcıların satmış oldukları ürünlerin genel sağlığı tehdit ettiğini bildirmişlerdir. Valilik durumu derhal tetkik edeceğini duyurmuştur.³²⁶ Başka bir örnekte 1951 yılında bir vatandaşın zararlı kimyasalların tebeşir tozu ile karıştırılarak piyasaya sürüldüğü iddiası üzerine Erzurum Valiliği konu ile ilgili tatbikata başlayacağını belirtmiştir.³²⁷

Valilerin bir kişi ya da grubun gündem belirleme aşamasını kullanmaksızın sağlığa ilişkin sorunları doğrudan tanıdığını gösteren birçok örnek bulunmaktadır. Edirne Valiliği zabruz adı verilen bir parazitin neden olduğu sağlık probleminin önüne geçmek için üç yıl boyunca ilde karpuz, kavun ve kabak ekimini yasaklamıştır.³²⁸ Yine benzer bir yaklaşımla Kocaeli Valiliği denizin kirli olması nedeniyle bazı kıyı bölgelerinde suya girilmemesi yönünde bir karar almıştır.³²⁹ Özellikle halka açık yerlerde sağlık koşullarını iyileştirmeye yönelik tedbirler sıklıkla

³²⁰ **Resmi Gazete**, "İsparta Valiliğinden", Sayı: 22121, 24.11.1994, s. 6.

³²¹ **Resmi Gazete**, "Kütahya Valiliğinden", Sayı: 22131, 04.12.1994, s. 28.

³²² **Resmi Gazete**, "Gümüşhane Valiliğinden", Sayı: 22136, 09.12.1994, s. 15.

³²³ **Resmi Gazete**, "Manisa Valiliğinden", Sayı: 22150, 23.12.1994, s. 63.

³²⁴ **Resmi Gazete**, "Sinop Valiliğinden", Sayı: 22097, 31.10.1994, s. 14.

³²⁵ **Resmi Gazete**, "Bayburt Valiliğinden", Sayı: 22093, 26.10.1994, s. 108.

³²⁶ **Milliyet Gazetesi**, 19.06.1950, s. 2.

³²⁷ **Milliyet Gazetesi**, 25.05.1951, s. 5.

³²⁸ **Milliyet Gazetesi**, 15.02.1990, s. 5.

³²⁹ **Milliyet Gazetesi**, 23.06.1983, s. 14.

kullanılmıştır. İstanbul Valiliği, otel, sinema, lokanta, gazino gibi yerlerin iç ve dış temizliği konusunda bir tebliğ yayınlamıştır.³³⁰

Valilerin sıklıkla hakkında tebliğ çıkardığı önemli konuların başında hava kirliliği gelmektedir. Örneğin 1982 yılında Ankara’da hava kirliliğinin artması üzerine fırın ve hastane dışındaki tüm dumanlı işyerleri ikinci bir emre kadar valilik kararı ile kapatılmıştır.³³¹ Sonraki günlerde bakanlığın uygun gördüğü bu karar daha kapsayıcı hale getirilmiş, kalorifer ve sobaların da yakılması yasaklanmıştır. Yasakta buna uymayanlara ceza verileceği ifade edilmiştir.³³² İstanbul Valiliği’nin de aynı nedene bağlı olarak 1994 yılında bir tebliğ yayınladığı görülmektedir. Tebliğde sobaların yakılma saati belirlenmiş, sağlığa aykırı kurumların çalışma kapasitelerinin yarıya indirilmesi ile okul ve hastane gibi yerlerin 20 dereceden fazla ısıtılmaması yönünde karar alınmıştır.³³³

Valilikler zaman zaman tek başlarına karar alamayacakları durumlarda gündem belirleme aktörü olarak yetkili kurumların önlem alması için harekete geçmişlerdir. Örneğin İstanbul Valiliği 1955 yılında İktisat ve Ticaret Vekaleti’ne meyveler için belirli bir standardın getirilmesi kaliteli ve tek tip meyve satışı için kendilerine izin verilmesini istemiştir.³³⁴ Valilerin temel aktörü olduğu sağlık konusunda üzerinde durulması gereken son örnek ildeki diğer kurumların desteği ile sağlık konusundaki önlemlerin arttırılmasıdır. İstanbul Valiliği 1983’te uyuşturucu ile mücadele kapsamında bir dizi faaliyet gerçekleştirmiştir. Bunlardan birisi de uyuşturucunun zararlarını anlatan bir hutbenin camilerde Cuma günü okunması için il müftüsüne verilmesidir.

Son olarak sağlık konusunda doğrudan merkez tarafından karar verilen ve valilerin politika sürecinde uygulayıcı olduğu durumlar söz konusudur. 1951’de Sağlık Vekâleti yayılma ihtimali yüksek olan grip hastalığının (enflüenza) illerde görülmesi durumunda gerekli tedbirlerin derhal alınmasının gerektiğini belirten bir tamimi valiliklere göndermiştir.³³⁵ 1952 yılında merkezden gönderilen bir tamimde

³³⁰ **Milliyet Gazetesi**, 21.03.1953, s. 5.

³³¹ **Milliyet Gazetesi**, 13.01.1982, s. 1.

³³² **Milliyet Gazetesi**, 13.01.1982, s. 11.

³³³ **Milliyet Gazetesi**, 09.01.1994, s. 25; **Milliyet Gazetesi**, 11.11.1994, s. 27; **Milliyet Gazetesi**, 30.11.1994, s. 1.

³³⁴ **Milliyet Gazetesi**, 10.03.1955, s. 2.

³³⁵ **Milliyet Gazetesi**, 18.01.1951, s. 1.

Irak'ta yayılan veba hastalığının güney illerine sirayet etmemesi için gerekli önlemlerin alınması gerektiği ifade edilmiştir.³³⁶

Yine Sağlık Vekâleti okul önlerinde sağlıksız gıdaların satılmamasıyla ilgili bir tamimi 1955 yılında illere iletmiştir.³³⁷ Halkın genel sağlığına ilişkin merkezin karar verici olduğu bir diğer örnek; istasyonlarının Sağlık Bakanlığı'nın özellikle sosyal hizmet kuruluşlarının çevresine kurulan baz istasyonları ile ilgili genelgesidir.³³⁸ Bu genelgeden sonra örneğin İstanbul Valiliği, Bakanlığın genelgesinde belirtilen alanlarda elektromanyetik kirliliğin önlenmesi için baz istasyonlarının kaldırılmasına karar vermiştir.³³⁹

Valileri uygulayıcı kılan bu durumların yanında kendilerine denetleyici rol biçen örnekler de bulunmaktadır. Örneğin sosyal Yardım Bakanlığı, İl Sağlık Teşkilatı'nın işleyişinde görülen aksaklıkları bir tebliğ ile valiye bildirmiş ve gıda maddelerinin denetlenmesini, karasinek mücadelesi için gerekli tedbirlerin alınmasını, değirmenler için kontrol talimatnamesi hazırlanmasını istemiştir.³⁴⁰

Valilikler tarafından yayımlanan tebliğler Resmi Gazete üzerinden incelendiğinde sağlıkla ilgili çeşitli konularda tedbirlerin alındığı görülmektedir. Gıdaların ilgili tekniğe uygun olarak ve hijyenik bir şekilde üretilmesi, hazırlanması, işlenmesi, muhafaza edilmesi, depolanması, taşınması ve pazarlamasının yapılması;³⁴¹ şebeke ve kaynak sularının denetlenmesi ve dezenfeksiyonlarının yapılması;³⁴² sağlıksız olabileceği gerekçesiyle kaçak et kesiminin yasaklanması;³⁴³ tuğla, kiremit, değirmen taşı, patlayıcı madde fabrika ve atölyeleri gibi gayri sıhhi müesseselerin belirlenen koruma bandı mesafelerine uyması;³⁴⁴ açık deterjanların dışarıda satılmaması;³⁴⁵ dolmuş ve minibüse, sinema, kamu kurum ve kuruluşlarında insanların çok olduğu yerlerde sigara içilmesinin yasaklanması ve şehir merkezinde sigara reklamının olmaması;³⁴⁶ kurutulması için güneşe serilen kırmızıbiber gibi ürünlerin egzoz gazından olumsuz etkilenmesi nedeniyle insan ve hayvan sağlığının

³³⁶ **Milliyet Gazetesi**, 02.02.1952, s. 3.

³³⁷ **Milliyet Gazetesi**, 01.02.1955, s. 3.

³³⁸ **Cumhuriyet Gazetesi**, 20.07.2000, s. 7; **Cumhuriyet Gazetesi**, 29.07.2000, s. 8.

³³⁹ **Cumhuriyet Gazetesi**, 22.08.2000, s. 3.

³⁴⁰ **Milliyet Gazetesi**, 26.11.1952, s. 6.

³⁴¹ **Resmi Gazete**, "Bursa Valiliğinden", Sayı: 24673, 16.02.2002.

³⁴² **Resmi Gazete**, "Balıkesir Valiliğinden", Sayı: 24679, 26.02.2002.

³⁴³ **Resmi Gazete**, "İzmir Valiliğinden", Sayı: 25393, 05.03.2004.

³⁴⁴ **Resmi Gazete**, "Balıkesir Valiliğinden", Sayı: 25295, 20.11.2003.

³⁴⁵ **Resmi Gazete**, "Kayseri Valiliğinden", Sayı: 22372, 12.08.1995.

³⁴⁶ **Resmi Gazete**, "Hatay Valiliğinden", Sayı: 227979, 24.10.1996.

zarar görmemesi için önlemlerin alınması, eksik aşıları çocukların aşılarının yaptırılması³⁴⁷ bunlardan bazılarıdır.

Görüldüğü üzere alınan tedbirlerin bir kısmı genel bir kısmı ise biraz daha özeldir. Diğer bir ifade ile bazı tedbirlerin tüm illere yayılabileceği bazılarının ise belirli illerin niteliğine özgü olduğu anlaşılmaktadır. Buna bağlı olarak genel olarak alınması gereken tedbirlerin çoğunluğunun kaynağını yasalar ya da merkezi idare oluştururken, ilin niteliğine göre gerekli sağlık politikasının geliştirilmesi ise tamamen valilerin kararına dayanmaktadır. Bu kapsamda valilerin uygulama ve karar verme yetkilerinde aktif rol oynadığını söylemek mümkündür.

2.3.3. Kentsel-Çevresel Politikalar

Herhangi bir yerde kent ve çevreye yönelik geliştirilen politikalar çoğu zaman sağlıkla ilişkilidir. Ancak burada politikaların ağırlıklı boyutu tercih edilerek ayırım yapılmıştır. Kentsel-çevresel politikalarda valiliklerin karar verici olarak daha fazla öne çıktıkları görülmektedir. Ancak zaman zaman ildeki diğer kamu kurumlarıyla hareket ettiği ya da istisnai olarak merkezi idareye başvurduğu uygulamalar da bulunmaktadır. Valiliklerin kentsel-çevresel politikalar kapsamında almış olduğu kararları kentin genelini kapsayan genel ya da spesifik bir konuya istinaden geliştirilen politikalar olarak ikiye ayrılabilir.

Kentin genel dokusu ile ilgili bir örnek karar İstanbul Valiliği tarafından alınmıştır. Yoğun iç göçün yaşandığı 1990'lı yıllarda valilik ildeki diğer kamu kuruluşlarıyla ortak hareket ederek gecekondu yapılmaması için gerekli tedbirlerin alınmasını istemiştir.³⁴⁸ Yine İstanbul Valiliği Beyazıt ve Taksim arasında yapılacak yürüyüşleri; trafiğin yoğun olması, yürüyüş sırasında rutin işleyişin sekteye uğraması, yangın çıkma ve can ve mal kaybının olması ihtimaline karşı yasaklamıştır.³⁴⁹ Toplumsal hareketlerin yükselişte olduğu 1978'de Kocaeli Valiliği belediyede sürdürülen eylemlerin on yedi gün sürmesi nedeniyle kentte aksayan belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi için hizmetlere el koyacağını belirtmiştir.³⁵⁰

³⁴⁷ Resmi Gazete, "Balıkesir Valiliğinden", Sayı: 24946, 24.11.2002.

³⁴⁸ Milliyet Gazetesi, 20.02.1994 s. 19.

³⁴⁹ Milliyet Gazetesi, 17.10.1969, s. 4.

³⁵⁰ Milliyet Gazetesi, 11.09.1978, s. 12.

Kente dair belediye hizmetlerinin valiliklerce yapıldığının diğer başkaca örnekleri de bulunmaktadır. İstanbul Valiliği 1955'te kentin daha temiz olması için Temizlik İşleri Müdürlüğü'nü uyarmıştır.³⁵¹ Yine İstanbul Valiliği 1958'in bahar ayında kenti çiçeklendireceğine yönelik karar almıştır.³⁵² Valiliklerin kendi kaynakları ile çözemeyecekleri kentsel-çevresel problemleri merkezin gündemine taşıdıkları görülmektedir. Kocaeli Valisi 1951 yılında ildeki hastane su, ışık ve liman gibi büyük çaplı sorunları için Ankara'ya gitmiştir.³⁵³

Valilikler zaman zaman belirli konular için çeşitli tedbirler almışlardır. İstanbul Valiliği 1954 yılında ilde hiçbir ağacın kesilmemesi konusunda karar almıştır.³⁵⁴ İzmir Valiliği 1961 yılında orman yangınlarının önüne geçilmesi için belirli tarih aralığında (20 Temmuz-15 Ekim) ormanlara girilmesini yasaklamıştır.³⁵⁵ Yine benzer bir karar milli sarayların korunması için alınmıştır.³⁵⁶ Son olarak daha spesifik sayılabilecek kararlarda söz konusu olmuştur. Örneğin İstanbul Valiliği esnafların öğle tatili saatlerini hafta içi için 12:00-13:00; hafta sonu için ise 13:00-14:00 olarak belirlemiştir.³⁵⁷

Resmi Gazete'de yer alan tebliğler incelendiğinde 1990'lı yıllarla birlikte özellikle kentsel-çevresel politikalarla ilgili birçok tebliğin yayınlandığı görülmektedir. Özellikle dünyada ve Türkiye'de çevre politikalarının yükselişte olduğu bir dönemde neredeyse tüm valiliklerin içeriği birbirine yakın olan kentsel-çevresel kararlar alması doğaldır. Her tebliğin ayrı ayrı incelenmesi mümkün olmadığından burada konu itibarıyla bir kısma değinmek faydalı olacaktır. Anız yakmanın tarımsal, ekonomik, çevresel zararlarının anlatıldığı tebliğlerde anız yakılmasının şartları belirtilmiştir.³⁵⁸ Hava kirliliği konusunda katı ve sıvı yakıtlar

³⁵¹ **Milliyet Gazetesi**, 24.11.1955, s. 2.

³⁵² **Milliyet Gazetesi**, 01.09.1958, s. 5.

³⁵³ **Milliyet Gazetesi**, 18.02.1951, s. 2.

³⁵⁴ **Milliyet Gazetesi**, 04.08.1954, s. 2.

³⁵⁵ **Milliyet Gazetesi**, 21.08.1961, s. 3.

³⁵⁶ **Milliyet Gazetesi**, 15.01.1955, s. 4.

³⁵⁷ **Milliyet Gazetesi**, 24.03.1955, s. 7.

³⁵⁸ **Resmi Gazete**, "Çanakkale Valiliğinden", Sayı: 21705, 21.09.1993, s. 53; **Resmi Gazete**, "Karaman Valiliğinden", Sayı: 22027, 20.08.1994, s. 21.

için belirlenen şartların yer aldığı tebliğler yayınlanmıştır.³⁵⁹ Yine hava kirliliği ile ilişkili olan motorlu taşıtların egzoz gazı ile ilgili kararlar alınmıştır.³⁶⁰

Bu kararların birçoğu Mahalli Çevre Kurulu Kararı şeklinde tebliğ edilmiştir. Kömür satışlarının denetlenmesi, ısınma amacıyla lastik vb. maddelerin yakılmaması,³⁶¹ petrokok yakıtı kullanımının yasaklanması,³⁶² orman yangınlarının önlenmesi³⁶³ gibi birçok kararın neredeyse tüm iller tarafından alındığı görülmektedir. Bu kararların içeriklerinin benzer ve tebliğ tarihlerinin yakın olması merkezi politikaların bir sonucu olduğunu göstermektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde valiler ildeki kentsel-çevresel aktörlerde gündem belirleme, problemi tanıma ve karar verme aşamalarının önemli aktörü olarak politika süreçlerinde yer almaktadırlar. Bununla birlikte yetkilerini aşan durumlar söz konusu olduğunda kamu yararını gözeterek gündem belirlemeyi kullandıkları görülmektedir. Diğer taraftan merkezi idareye bağlı merkezden geliştirilen politikalarla koordinasyonu sağlamak adına uygulayıcı boyutlarıyla öne çıkmaktadırlar.

2.3.4. Ekonomiye İlişkin Politikalar

Valiliklerin önemli bir aktör oldukları politikalardan birisi de ekonomi ile ilgilidir. Arşiv kayıtlarından ekonomik alana müdahalelerin genellikle kriz dönemlerinde kamu yararı saikıyla gerçekleştirildiği görülmektedir. 1954 ekonomik krizinden bir yıl sonra tanzim satış noktalarının oluşturulduğu İstanbul'da valilik yeterli şeker gönderilmesine ve bakkallarda bolca şeker olmasına rağmen şeker verilmesinden imtina edenlerin bulunduğu iddiası üzerine denetleme yapacağını belirtmiştir.³⁶⁴ Şeker sorununun sonraki günlerde de devam etmesi üzerine valilik nüfus başına ayda bir kilo şeker verilmesi kararını yayımlamış,³⁶⁵ kaymakamlıklara

³⁵⁹ **Resmi Gazete**, “Burdur Valiliğinden”, Sayı: 21709, 25.09.1993, s. 15; **Resmi Gazete**, “Trabzon Valiliğinden”, Sayı: 21763, 19.11.1993, s. 7.

³⁶⁰ **Resmi Gazete**, “Bursa Valiliğinden”, Sayı: 22028, 21.08.1994, s. 50; **Resmi Gazete**, “Nevşehir Valiliğinden”, Sayı: 22039, 02.09.1994, s. 28.

³⁶¹ **Resmi Gazete**, “Kayseri Valiliğinden”, Sayı: 22092, 25.10.1994.

³⁶² **Resmi Gazete**, “Trabzon Valiliğinden”, Sayı: 22037, 24.03.1995.

³⁶³ **Resmi Gazete**, “Kütahya Valiliğinden”, Sayı: 22323, 24.06.1995; **Resmi Gazete**, “Balıkesir Valiliğinden”, Sayı: 22320, 24.06.1995; **Resmi Gazete**, “Çorum Valiliğinden”, Sayı: 22323, 24.06.1995;

³⁶⁴ **Milliyet Gazetesi**, 05.03.1955, s. 2; **Milliyet Gazetesi**, 09.03.1955, s. 1;

³⁶⁵ **Milliyet Gazetesi**, 13.03.1955, s. 2.

göndermiş olduğu tamimde şeker satımı ve dağıtımı ile yakından ilgilenmelerini istemiştir.³⁶⁶

Bir müddet sonra şeker satışı serbest bırakılmış ve karaborsaya düşmemesi için kontrol ekipleri oluşturulmuştur.³⁶⁷ Yine aynı yıl sebzelerde artan suni fiyat artışını belediyenin çözememesi üzerine valilik duruma müdahale etmiş ve “Türkiye’nin iktisadi bir sorunu” olan bu meseleyi bir tebliğ ile çözeceğini belirtmiştir. Tebliğde belirtilen kurallara aykırı davrananların cezalandırılacağı ifade edilmiştir.³⁶⁸ Yine 1970’te vatandaşların şikâyet etmesi üzerine Ankara Valiliği kendiliğinden zam yapanların tespit edilmesi amacıyla şikâyet bürosu oluşturmuştur.³⁶⁹

Ekonomik temelde valiliklerin yaklaşım tarzında belirleyici olan bir diğer faktör vatandaşların ekonomik düzenine olumsuz etki edecek unsurlardır. Böyle durumlar öngörüldüğünde gerekli tedbirlerin alınması yönünde kararlar alınmıştır. İstanbul Valiliği il sınırları içerisinde yer alan kömür ocaklarından çıkarılan kömürün önce il sınırı dışına çıkarılmasını yasaklayan bir karar almış sonraki günlerde kapsamı büyükşehir sınırı olacak şekilde daraltmıştır.³⁷⁰ Ankara Valiliği il içindeki köylerde toprak ıslahı, mahsul miktar ve kalitesinin artırılması için çalışmalar başlattığını bir kararla bildirmiştir.³⁷¹

Valilikler halkın genelini ilgilendiren ekonomik tedbirlerin yanı sıra kamu kuruluşlarını ve ildeki esnafları korumak için belirli uygulamalara başvurmuşlardır. İstanbul Valiliği belediyenin gelir kaybına uğradığı gerekçesiyle sokaklarda bez ilan asılmasını yasaklamıştır.³⁷² Yine İstanbul Valiliği kentte bulunan meyhane sayısının fazla olması nedeniyle yeni bir meyhane açılmayacağına karar vermiştir.³⁷³

Genel olarak değerlendirildiğinde vatandaşlar, esnaflar ve diğer kamu kuruluşlarıyla birlikte valilikler ilde geliştirilen ekonomik politikaları besleyen temel kaynaklardır. Valilikler çoğu durumda temel aktör iken, diğer kaynakların gündem belirleme sürecinde yer aldığı zamanlarda politika geliştiren ve bunu uygulayan aktör olarak öne çıkmaktadır.

³⁶⁶ **Milliyet Gazetesi**, 09.03.1955, s. 2.

³⁶⁷ **Milliyet Gazetesi**, 22.03.1955, s. 1.

³⁶⁸ **Milliyet Gazetesi**, 24.11.1955, s. 5.

³⁶⁹ **Milliyet Gazetesi**, 28.08.1970, s. 1.

³⁷⁰ **Milliyet Gazetesi**, 23.10.1987, s. 3.

³⁷¹ **Milliyet Gazetesi**, 20.12.1953, s. 3.

³⁷² **Milliyet Gazetesi**, 04.08.1987, s. 3.

³⁷³ **Milliyet Gazetesi**, 23.12.1954, s. 2.

2.3.5. Toplumsal Politikalar

Diğer başlıkların her birisi toplumsal boyutla ilişkilidir. Ancak ağırlıklı noktası güvenlik, sağlık, kentsel-çevresel ve ekonomik temelli olmayan diğer uygulamalar bu başlık altında ele alınmıştır. Toplumsal politikalar ile öncelikli olarak kastedilen şey toplumun huzurunu sağlamaya yönelik genel politikalardır. Nitekim merkezi idarenin de diğer politikalar ile varmak istediği amaç budur. İl İdaresi Kanunu çıktıktan iki yıl sonra İçişleri Bakanlığınca valiliklere gönderilen tamim bunu açık bir şekilde ifade etmektedir. Bu tamime göre, memleketin huzur ve güvenliğinin en hassas mesele olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle vatandaşlara karşı müşfik, ilgili ve hürmetkar davranılması; halkın emrinde ve hizmetinde bulunulduğunun her fırsatta gösterilmesi; temsil edilen halk otoritesinin halkın faydası ve kişisel hürriyet yararına kullanılması gerektiği ifade edilmiştir. İdareyi bir araç olarak tanımlatan tamime göre, idare kanunların yürütücüsü sıfatıyla hareket etmelidir. Diğer taraftan demokratik ilkelerin halka benimsetilmesi için çalışılması ve bunun tarihi bir ödev ve sorumluluk olduğu belirtilmiştir.³⁷⁴ Bu ve benzeri tebliğlerin zaman zaman valiliklere gönderildiği görülmektedir. Bunlardan biri de 2001 yılında tüm il valiliklerine gönderilen işkencenin önlenmesine yönelik tebliğdir.³⁷⁵

Arşivlerde toplumsal huzurun sağlanmasına yönelik alınmış birçok kayıt bulunmaktadır. 1954 yılında vatandaşların şikayetinin artması üzerine İstanbul Valiliği dilencilere yönelik düzenlemelerle gerekli tedbirlerin alınacağını belirtmiştir.³⁷⁶ Benzer bir karar 1963'te alınmış ve halktan rastgele para toplanması valilikçe yasaklanmıştır.³⁷⁷ Vatandaşların şikayet etmesi üzerine Aydın Valiliği hayvan hırsızları ile mücadele etmek için tamim yayınlamıştır.³⁷⁸ Yine vatandaşların şikayeti üzerine İstanbul Valiliği sarhoşluğun neden olduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için bir tamim yayınlamıştır. Bu tamimde içki satan yerlerin fazla sarhoşluk verecek derecede içki vermemeleri, aşırı sarhoş olan kişiler için polis ve jandarmanın aranması ve şoförlerin fazla sarhoş olan kişileri araçlarına almamaları belirtilmiştir.³⁷⁹

³⁷⁴ **Milliyet Gazetesi**, 17.03.1951, s. 5.

³⁷⁵ **Cumhuriyet Gazetesi**, 19.10.2001, s. 4.

³⁷⁶ **Milliyet Gazetesi**, 07.02.1954, s. 3; **Milliyet Gazetesi**, 13.05.1954, s. 2.

³⁷⁷ **Milliyet Gazetesi**, 05.01.1963, s. 2.

³⁷⁸ **Milliyet Gazetesi**, 08.02.1954, s. 2.

³⁷⁹ **Milliyet Gazetesi**, 21.11.1950, s. 5.

Denizli Valiliği merkeze bağlı bütün köylerde bulunan kahvehanelere gazete ve kitap alınmasını ve bu tür mekanların sağlıklı hale getirilmesini içeren bir karar almıştır.³⁸⁰ İstanbul Valiliği gürültü kirliliği yapanlara karşı açık mekanlarda hafta içi etkinliklerin gece yarısına kadar yapılmasını, buralarda ses yalıtım sistemlerinin kurulmasını ve kontrol monitörlerinin kullanılmasını belirten bir karar almıştır.³⁸¹

Toplumsal politikalar bir ahlaki boyut oluşturmaktadır. Bu konuda valiliklerin almış olduğu kararlara dayalı uygulamalar bulunmaktadır. İstanbul Valiliği 1955 yılında sinema, tiyatro ve benzeri eğlence yerlerinde gayri ahlaki afişlerin asılmasını yasaklamıştır.³⁸² Ankara Valiliği genelevlerde argo konuşulmasını yasaklamış ve müşterilere kibar davranılmasını istemiştir.³⁸³ İstanbul Valiliği eşcinsel olduklarını belirttiği Savaş Sökmen, Talha Özmen, Erhan Tünay ve Bülent Ersoy'un giysi ve davranışlarının topluma kötü örnek olduğunu belirttiği ve buna istinaden hiçbir televizyon programına çıkmamaları gerektiğini içeren bir yazıyı Televizyon Dairesi Başkanlığı'na göndermiştir.³⁸⁴ Bundan yedi yıl sonra Ersoy'un avukatı yasağın kaldırılması için valiliğe başvurmuş, konu İçişleri Bakanlığı'na intikal etmiş ve neticede yasak kalkmıştır.³⁸⁵ Bu çerçevede, İstanbul Valiliği "Cinsel Özgürlük Etkinlikleri" isimli uluslararası bir toplantıya Türk toplumunun değerleri ve güvenliği gerekçe göstererek izin vermemiştir.³⁸⁶

Toplumsal politikaların bir diğer boyutunu kısmen siyasi uygulamalar oluşturmaktadır. Bunların genel özelliği konjonktürel olmasıdır. Diğer bir ifadeyle, alınan kararlar dönemin siyasi gündeminin bir yansımasıdır. Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı 1952'de valiliklere göndermiş olduğu bir tamimde Arap harfleriyle dini ders veren medreselerle mücadele etmeleri gerektiğini belirtmiş ve bu kararlar valilikleri uygulayıcı olarak görevlendirmiştir.³⁸⁷ Konya Valiliği 1967'de Kıyafet Kanunu'na aykırı olduğu gerekçesiyle kalpak yapımını yasakladığı bir karar almıştır.³⁸⁸ Çorum Valiliği Selda Bağcan'ın "Özgürlük ve Demokrasiyi Çizmek" ve Ahmet Kaya'nın "Başkaldırıyorum" isimli kasetlerinin satışını durduran ve

³⁸⁰ **Milliyet Gazetesi**, 26.01.1961, s. 3.

³⁸¹ **Milliyet Gazetesi**, 26.06.1995, s. 5.

³⁸² **Milliyet Gazetesi**, 30.03.1955, s. 2.

³⁸³ **Milliyet Gazetesi**, 24.02.1960, s. 3.

³⁸⁴ **Milliyet Gazetesi**, 07.07.1981, s. 14.

³⁸⁵ **Milliyet Gazetesi**, 09.01.1988, s. 7.

³⁸⁶ **Milliyet Gazetesi**, 02.07.1993, s. 1.

³⁸⁷ **Milliyet Gazetesi**, 15.02.1952, s. 1.

³⁸⁸ **Milliyet Gazetesi**, 03.01.1967, s. 3.

mevcutları toplayan bir karar almıştır.³⁸⁹ İstanbul Valiliği Milli Eğitim Müdürü ile yapmış olduğu bir toplantıda laiklik karşıtı şeriatçı öğretmenler konusunda önlem alınmasını istemiştir.³⁹⁰ Çocuklara Türkçe dışında isim verilmemesi³⁹¹ ve kadınların çarşafı sokağa çıkmaması³⁹² da tebliğlere konu olan bu kapsamdaki meselelerdir.

Toplumsal politikalarla ilişkili diğer bir konu belirli nedenlere bağlı olarak mağdur olan kesimlere yöneliktir. Örneğin Erzurum'da meydana gelen deprem nedeniyle valilik harekete geçerek depremde zarar gören vatandaşlara yardım sağlamak için bir komitenin kurulması ve böylece yardımların tek elden yürütülmesinin sağlanmasına ilişkin bir karar almıştır.³⁹³ Bulgaristan'dan göçlerin yaşandığı 1951 yılında İçişleri Bakanlığı valiliklere göndermiş olduğu bir tamimde göçmenlere azami derecede kolaylık gösterilmesini istemiştir.³⁹⁴ Bunun üzerine Denizli'ye gelen 184 göçmeni vali beraberindeki heyet ile karşılamış ve göçmenlerin barınma, yeme-içme, sağlık gibi temel ihtiyaçlarıyla bizzat ilgilenmiştir.³⁹⁵ Daha sonra sayıları yaklaşık olarak bini bulan göçmenler için temel ihtiyaçlar karşılanmaya devam etmiştir.³⁹⁶

Toplumsal politikaların son ve en önemli aşamalarından birini denetim oluşturmaktadır. Çünkü ilde gerek kanunların gerekse de kendi kararlarının uygulayıcısı olan valilerin bu politikaların sürekliliğini sağlamak için denetim aracına başvurması şarttır. Yukarıda belirtilen politika alanlarının birçoğu denetime muhtaçtır. Bu nedenle ekseriyetle yayımlanan tamimlerde aykırı davranışların cezalandırılacağı belirtilmiştir. Örneğin İstanbul Valiliği 1951 yılında kaymakamlıklara bir tamim göndererek fırınların gece gündüz denetlenmesini istemiştir.³⁹⁷ Ayrıca fırıncılarla toplantı yapılarak vatandaşlara kaliteli, sağlıklı ekmeklerin ulaştırılması için gereken fedakarlığı göstermeleri istenmiştir.³⁹⁸

Yaklaşık bir buçuk yıl sonra fırıncıların faaliyetleri için bir rapor düzenlenmiştir. Raporda ekmeklerin her yıl bir önceki yıla nazaran iyiye gittiği

³⁸⁹ **Milliyet Gazetesi**, 21.08.1988, s. 10.

³⁹⁰ **Milliyet Gazetesi**, 20.04.1994, s. 9.

³⁹¹ **Cumhuriyet Gazetesi**, 01.07.2002, s. 4.

³⁹² **Cumhuriyet Gazetesi**, 09.05.2002, s. 2.

³⁹³ **Milliyet Gazetesi**, 19.01.1952, s. 2.

³⁹⁴ **Milliyet Gazetesi**, 31.12.1950, s. 3.

³⁹⁵ **Milliyet Gazetesi**, 05.01.1951, s. 2.

³⁹⁶ **Milliyet Gazetesi**, 04.02.1951, s. 2.

³⁹⁷ **Milliyet Gazetesi**, 12.07.1951, s. 2.

³⁹⁸ **Milliyet Gazetesi**, 19.07.1951, s. 3.

belirtlmifltir. Ancak bazı fırıncıların tedbirlere hala uymadığı, kendilerinin son kez uyarılacağı ve tutumlarını sürdürmeleri halinde fırınlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.³⁹⁹ Bunun gibi pazar yerleri, sinema ve iş yerleri zaman zaman denetlenmiştir.⁴⁰⁰ Denetim konusu yalnızca politikaları içermemektedir. İldeki diğer kamu kuruluşlarının plan ve programları valinin denetimine tabidir ve bunun hatırlatıldığı tamimler merkez tarafından zaman zaman valiliklere hatırlatılmıştır.⁴⁰¹ Valilikler bu kapsamda ildeki diğer kamu kurumlarının faaliyetlerini denetlemişlerdir.⁴⁰²

Gazete arşivlerinin yanı sıra Resmi Gazete'deki tebliğler incelendiğinde diğer politikalara nazaran az da olsa toplumsal huzuru sağlamaya yönelik tebliğlerin yayımlandığı görülmektedir. İstanbul Valiliği yayımlamış olduğu bir tebliğde asayiş bozan olayların bir kısmının izinsiz içki satışı yapılan yerlerde ve bunların çevresinde meydana geldiğini belirtmiştir. Buna bağılı olarak kamu düzeninin bozulduğu ve toplumun ciddi manada zarar gördüğü tespitinden hareketle içki satımı için ruhsat alınması, 18 yaşından küçüklere içki satılmaması ve bu kurallara uymayanlara ceza verileceğı tebliğ ile düzenlenmiştir.⁴⁰³ İldeki sokak çocuklarının tiner ve bali gibi kimyevi maddeleri suiistimal ederek uyuşturucu olarak kullanmaları ve buna bağılı olarak hırsızlık, gasp, hatta cinayet gibi asayişe yönelik suçlara karıştıklarından hareketle bu maddelerin 18 yaş altı çocuklara satılmaması yine İstanbul Valiliğince yayımlanan bir tebliğ ile duyurulmuştur.⁴⁰⁴

İstanbul Valiliğı zaman zaman çocukları koruyacak tedbirleri içeren tebliğler yayınlamıştır. Bunlardan biri de kamuya açık yerlerde 18 yaş altındaki çocukların çalışmasının engellenmesidir.⁴⁰⁵ Yaralanmalara neden olan patlayıcı maddelerin satımının kurallara bağlanması,⁴⁰⁶ sokaklarda yaşama, çalışmak ve dilenmek zorunda kalan çocukların beden, ruh ve ahlaki gelişimlerinin olumsuz yönde etkilenmesi ve suça itilmeleri nedeniyle çeşitli önlemlerin alınması,⁴⁰⁷ spor müsabakalarında ailevi

³⁹⁹ **Milliyet Gazetesi**, 14.12.1952, s. 2.

⁴⁰⁰ **Milliyet Gazetesi**, 17.11.1955, s. 2.

⁴⁰¹ **Milliyet Gazetesi**, 13.01.1972, s. 1.

⁴⁰² **Milliyet Gazetesi**, 19.07.1950, s. 2; **Milliyet Gazetesi**, 03.12.1952, s. 2; **Milliyet Gazetesi**, 25.07.1954, s. 2; **Milliyet Gazetesi**, 27.02.1958, s. 2.

⁴⁰³ **Resmi Gazete**, "İstanbul Valiliğinden", Sayı: 22754, 11.09.1996; ss. 13-14.

⁴⁰⁴ **Resmi Gazete**, "İstanbul Valiliğinden", Sayı: 22036, 01.07.1997; s. 32.

⁴⁰⁵ **Cumhuriyet Gazetesi**, 30.08.2000, s. 3.

⁴⁰⁶ **Resmi Gazete**, "İstanbul Valiliğinden", Sayı: 23109, 13.09.1997; s. 44.

⁴⁰⁷ **Resmi Gazete**, "İstanbul Valiliğinden", Sayı: 24145, 19.08.2000.

ve manevi değerlere küfür edilmesinin önlenmesi,⁴⁰⁸ çocuk istismarının önlenmesi,⁴⁰⁹ okul çağındaki çocukları taşıyan servislerin denetlenmesine⁴¹⁰ yönelik tedbirlerin alındığı başkaca tebliğler bulunmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde valilikleri toplumsal politikalarda harekete geçiren üç faktör diğer politikalarla aynıdır. Valiler zaman zaman merkezin uygulayıcısı olmakta, bazen vatandaşların gündeme getirdiği sorun için politika üreten bazen de kendisi sorunları tespit eden bir aktör olmaktadır. Tüm politikalar açısından ele alındığında valilerin kanunlara uygun işler yapmaları ve sürekli olarak merkezi idarenin muhatabı olmaları kendilerinin uygulayıcı yönünü öne çıkarmaktadır. Diğer taraftan yasalarda belirtilmese dahi yasa dışına çıkmamak koşuluyla ildeki olumsuzluklar için valilerin politika üretme ve karar verme noktasında aktif rol alabildiği birçok politika söz konusu olmaktadır.

2.4. GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye’de her il valiliği gerektiğinde tebliğ çıkarmaktadır. Bu tebliğlerin tamamı Resmi Gazete’de yayımlanmamaktadır. Zaman zaman ulusal ve yerel gazetelerin yanı sıra dijital teknolojilerin gelişimiyle birlikte valiliklerin sayfalarında yayımlanmaktadır. Bu nedenle tüm il valiliklerinin tebliğlerine ulaşmak zordur. Ancak valiler hangi konularda tebliğ çıkarır ve nicel olarak hangileri tebliğlere konu olmaktadır şeklindeki sorulara cevap vermek mümkündür. Bu amaçla konuların ortaya çıkarılması için yürürlükteki mevzuat ile gazete arşivleri incelenmiştir.

Tarihsel, yasal ve pratik açılardan incelenen valinin görev ve yetkileri güvenlik, sağlık, kentsel-çevresel, ekonomik ve toplumsal olmak üzere beş grup şeklinde tasnif edilmiştir. Akabinde bu başlıklar üzerinden Resmi Gazete incelenerek nicel verilere ulaşılmıştır (Tablo 7).

⁴⁰⁸ Resmi Gazete, “İstanbul Valiliğinden”, Sayı: 24170, 14.09.2000.

⁴⁰⁹ Cumhuriyet Gazetesi, 23.11.2002, s. 1.

⁴¹⁰ Cumhuriyet Gazetesi, 26.10.2002, s. 1.

Tablo 7: Resmi Gazete’de Yayımlanan Tebliğlerin İllere Göre Dağılımı

İl	Güvenlik	Sağlık	Kentsel-Çevresel	Toplumsal	Ekonomik
Adana	1		9	1	2
Adıyaman	1	1	1	1	
Afyonkarahisar	2	2	19		2
Ağrı	3		1		
Aksaray	2	10	35		2
Amasya	5	5	25		
Ankara	13	18	32	1	3
Antalya	11	4	25	1	1
Ardahan	1		4	1	
Artvin	4	3	15	2	1
Aydın	3		15	2	1
Balıkesir	9	4	39	6	
Bartın	2	1	7		
Batman	1		9		
Bayburt	2	1	6	1	1
Bilecik	2	1	25		2
Bingöl	3	3	4	1	1
Bitlis			6		
Bolu	8		10	1	
Burdur	2		10		
Bursa	6	3	22	1	
Çanakkale	4	1	12		1
Çankırı	1	2	10		2
Çorum	3	3	21	1	
Denizli	3		22		10
Diyarbakır	5	5	31	1	4
Düzce	3		9	1	2
Edirne	3	2	18		
Elazığ		5	24	2	2
Erzincan	5	9	29	3	4
Erzurum		5	23	5	3
Eskişehir	6	7	26	4	6
Gaziantep	5	9	27	1	7
Giresun	3	1	7	4	1

Gümüşhane	4	4	7	2	
Hakkâri			5		1
Hatay	3	1	20	2	3
İğdır	3		8	1	
İsparta	6	2	10	2	
İstanbul	5	18	45	5	8
İzmir	4	4	19		3
Kahramanmaraş	2	1	8		4
Karabük	3	3	24		2
Karaman	5	2	15	3	1
Kars	3	2	11		2
Kastamonu	3	5	30	3	1
Kayseri	5	11	39	1	3
Kilis	3	2	18	1	2
Kırıkkale	2	3	17	2	
Kırklareli	3	1	12	1	
Kırşehir			9		1
Kocaeli	6	2	11		
Konya	4	2	12	1	2
Kütahya	2	2	14	1	3
Malatya	5	6	14	3	4
Manisa	7	4	10	1	2
Mardin	2	2	6		
Mersin	4	3	23	1	
Muğla	2	1	9	1	
Muş		2	2		
Nevşehir	1	5	22		3
Niğde	5	3	12		
Ordu	1				
Osmaniye	3	2	15	1	2
Rize	4	2	9	1	
Sakarya	5	4	20	3	2
Samsun	5	4	21	1	7
Şanlıurfa	2	2	8	1	
Siirt	2	1	6	1	
Sinop	3	4	21		2
Sivas	2	2	18		2

Şırnak			2		1
Tekirdağ	4	3	26	1	1
Tokat	7	6	22	2	1
Trabzon		4	30	1	
Tunceli	1		1		1
Uşak	6	7	21	3	3
Van	3	2	8	1	
Yalova		6	24		1
Yozgat	6	4	33		3
Zonguldak	8	10	24	2	3
Toplam	276	259	1319	90	132

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

Resmî Gazete’de yayınlanmış valilik tebliğleri incelendiğinde en fazla tebliğin kentsel-çevresel politikalarda (1319) çıkarıldığı görülmektedir. Ardından sırası ile güvenlik (276), sağlık (259), ekonomi (132) ve toplumsal (90) politikalar gelmektedir. Her politika temel üç kaynaktan beslenmektedir. Bunlar;

- i) Politika geliştirilmesi istenen alanlarda ilde bulunan vatandaşların talepleri,
- ii) Valiliğin yasaya dayalı olarak kendilerinin sorunları tespit etmesi ve
- iii) Merkezi idarenin genelgeler aracılığıyla valilikleri harekete geçirmesidir.

Birinci durumda, yani vatandaş beklentilerini karşılamak noktasında valilerin karar verici ve aynı zamanda uygulayıcı konumundadır. İkinci durumda, yani valilerin gündem belirlemenin asıl aktörü oldukları durumlarda problemi bizzat tanıyan valilerdir. Aynı zamanda karar verme ve uygulama aşamasının aktörleridir. Son durumda, merkezi idarenin belirlediği politikaları yerine getiren valiler uygulama aşamasının önemli aktörleridir. Her üç durum için ilde değerlendirme/denetleme aktörleri yine valilerdir.

Kentsel-çevresel politikalar konusunda “Kalite ve Koordinasyon Kurulları” gibi yardımcı birimlerin yanı sıra vatandaşların ve valilerin gündem belirleme aşamasında bulundukları durumlar zaman zaman olsa da bu politikaların merkezi politikaların ürünü olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü aynı içeriği ihtiva eden farklı il

valiliklerine ait birçok kentsel-çevresel politika bulunmaktadır. Özellikle 1990'lı yıllarda çevresel tahribatın boyutunun anlaşılması ve artan kentsel-çevresel hareketlerin de etkisiyle oluşan ulusüstü kararların devletlerin gündemine girmesine paralel olarak kentsel-çevresel politikalar konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Merkezi düzeyde alınan kararlar yine merkezi düzeyde yasalaştırılıp genelgeler aracılığıyla illere iletilmiştir.

Valilikler bu konuda icracı bir aktör olarak iş görmüştür. Güvenlik konusu uygulamaya geçen politikalar üzerinden değerlendirildiğinde kentsel-çevresel konulara göre valilerin daha fazla inisiyatif aldığı bir konudur. Her ne kadar merkezi düzeyde örneğin can ve mal güvenliğinin sağlanması için genelgeler gönderilse de ekseriyetle ilde meydana gelen güvenlik tehdidine karşı önlem almak amacıyla politika geliştiren valilerdir. Seçim dönemlerinde, spor müsabakalarında, toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde işleyişin ne şekilde olacağına ilişkin karar verme yetkisi valilerdedir. Ayrıca süreklilik arz etmeyen ve genellikle aniden ortaya çıkan güvenlik zafiyeti yine valilerin karar verici ve yürütücüsü olduğu politikalar aracılığıyla aşılmaya çalışılmaktadır.

Sağlık politikalarında bir denge durumunun söz konusu olduğu söylenebilir. Merkezi idare de valiliklerde sağlık konusunda karşılaşılan olumsuzluklar konusunda derhal harekete geçebilmektedir. Covid-19 Pandemi süreci bunun en güzel örneğidir. Merkezi idare bu ve benzeri durumlarda ülkenin genelinde ya da belirli bir bölgesinde valiliklere genelge göndermekte, valiler de bu kapsamda gerekli tedbirleri almaktadır. Yapılan incelemede valilerin kendisinin belirleyici olduğu sağlık problemlerinin bir kısmının vatandaşlar tarafından gündeme getirildiği görülürken diğer bir kısmı ise bizzat valilikler tarafından tespit edilmektedir.

Hayata geçirilen tebliğler incelendiğinde ekonomik konulu politikalarda; olağan zamanlarda merkezi idarenin, özellikle kriz dönemlerinde ise valiliklerin karar verici aktör olduğu anlaşılmaktadır. Valiliklerin asıl aktör olduğu durumlarda ilgili kesim, özellikle esnaflar, vatandaşlar ya da valiliklerin kendisi sorun alanını tespit etmektedir. Bu durumda valilikler zaman zaman gündem belirlemenin, diğer durumlarda karar verme ve uygulamanın aktörleridir. Son olarak toplumsal politikalar incelendiğinde merkezi idarenin genelgeleri bulunmakla birlikte valiliklerin toplumsal yaşamın ritüellerini korumaya çalışan politikaları kendilerinin

çıkardığı görülmektedir. Burada gündem belirlemenin aktörleri genellikle vatandaşlar ve valilikler olmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde tebliğlerde sorun olarak tanımlanan problemler belirli bir bölgeyi ya da ülkeyi ilgilendiren genel sorunlar ile sadece o ili ilgilendiren özel sorunlar olarak iki kısımda incelenmektedir. Genel sorunlarda merkezi idare daha fazla etkili iken lokal sorunlarda valilikler etkilidir. Eğer problem; hava kirliliği, çevresel bozulma, sağlıksız gıdaların okullarda satılması gibi ülkenin genelinde sorun oluşturma potansiyeli taşıyorsa, merkezi idare hem karar verme hem de yasalaştırma aşamalarının asıl aktörü olmaktadır. Valiler burada uygulama ve denetleme/değerlendirme aşamasının aktörüdür.

Sorun olarak tanımlanan konu yerel düzeyde ise valilerin politika süreci açısından hareket alanı genişlemektedir. Vatandaşlar, ilgili gruplar, diğer kamu kuruluşları ve valilikler tarafından sorun olarak tanımlanan husus için karar verme, politika oluşturma, bunu yayınladığı genel emir veya tebliğler aracılığıyla yasalaştırma, oluşan politikayı uygulama ve denetleme aşamalarının asıl aktörü valiler olmaktadır. Ancak vali uygulama ve denetim sürecini vali yardımcıları ve il müdürleri ile ilgili kamu personeli aracılığıyla yürütmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VALİLİK KURUMU İLE İLİŞKİLİ KAMU POLİTİKALARINDA

VATANDAŞ ALGISI

3.1. AMAÇ

Çalışmanın en önemli çıktılarından birisi, valilik kurumunun mevzuat çerçevesinde hangi politika araçlarına sahip olduğu ve genellikle hangi konularda kamu politikası sürecine dahil olduğudur. İkinci bölümde yapılan araştırma sonuçları dikkate alındığında valinin 5 ana kategoride bu süreçlere dahil olduğunu görüyoruz. Genel olarak valiler tarafından uygulamaya konulan politikalar; güvenlik, kentsel-çevresel, sağlık, ekonomi ve toplumsal politikalar şeklinde bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Oluşturulan bu politikalardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenenlerin vatandaşlar olması sebebiyle anket araştırmasında vatandaşların algı düzeyini ölçmek hedeflenmiştir.

3.2. ARAŞTIRMANIN ÖLÇÜM ARACI, ANAKİTLESİ VE ÖRNEKLEMİ

Ölçme aracının hazırlanmasında ilk olarak 50 kişilik bir gruba anket uygulanarak ön test yapılmıştır. Ön test dikkate alınarak toplumun valilik kurumu ve vatandaş algısını ölçebilmek için 72 maddelik bir havuz oluşturulmuştur. Aynı özelliği ölçen ve tekrarlanan maddeler çıkartılarak madde sayısı 65'e indirilmiştir. Taslak 65 madde, kapsam geçerliliğini belirleyebilmek amacıyla uzman görüşüne sunulmuştur. Geçerlik ve güvenirlik testleri sonucunda anket çalışması 3 bölümden oluşturulmuştur.

İlk 25 soru demografik bilgiler ve sonrasında 26 soru likert ölçeği ile değerlendirilen “Valilik Kurumu Algısı”nından oluşmaktadır. İkinci bölüm, valilik kurumunun elektronik iletişim kullanımı ve halkın valiliğin yürüttüğü kamu hizmetlerine e-erişimini tespit etmeye yönelik 3 maddeden oluşmaktadır. Son bölümde ise valilik kurumu ve valinin başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğünün afet ve acil durumların yönetimine ilişkin 11 maddelik halkın algısı araştırma konusu olmuştur. Ölçekteki 5’li Likert yapıda olan maddeler, maddelere

katılım durumuna göre 1-5 aralığında, en düşük kesinlikle katılmıyorum ve en yüksek kesinlikle katılıyorum olmak üzere derecelendirilmiştir.

Araştırma Türkiye genelinde uygulanmıştır. Örneklem yöntemi olarak kolayda örneklem yöntemi tercih edilmiştir. Bu çerçevede 81 ilden yaklaşık 12.000 kişiye sosyal medya ve diğer iletişim araçları kullanılarak anket ulaştırılmış ancak ankete 73 ilden 622 kişi katılım göstermiştir. 1 anket geçersiz sayılmış ve araştırma 621 anket üzerinden değerlendirilmiştir. Katılımcı sayısı araştırma sonuçlarının sağlıklı değerlendirilmesi açısından uygunluk göstermektedir.

3.3. VERİ ANALİZİ

Veriler SPSS programından yararlanılarak analiz edilmiştir. İlk olarak taslak ölçeğin geçerlik ve güvenirlik analizleri yapılmıştır. Geçerlik analizinde kapsam geçerliliğini belirlemek amacıyla uzman görüşüne başvurulmuş, yapı geçerliliğini belirlemek için ise açımlayıcı faktör analizi yapılmıştır. Faktör analizi sonucunda valilik genel algısı, elektronik iletişim ile erişim ve afet yönetimi olmak üzere üç faktör elde edilmiştir. Faktör analizi sonrasında ölçekte yer alan tüm sorular ve alt faktörler için güvenirlik analizleri gerçekleştirilmiştir. Faktör analizi ve güvenirlik analizlerinin ardından, araştırmaya katılanlara ilişkin tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiştir. Bu bağlamda, katılımcıların demografik özellikleri, vali, kaymakam ve belediye başkanının tanınırlığı, valide aranan karakter özellikleri, kurumların işlevsellik ve güvenirlikleri, valilikle ilgili duyuru ve haberlerin takibi ve valilik politikaları ile ilgili tanımlayıcı istatistikler incelenerek, yorumlanmıştır. Ardından ölçekte yer alan tüm sorular ve faktör analizi ile elde edilen alt faktörler için ayrı ayrı olmak üzere, valilik kurumuyla ilişkili kamu politikalarında vatandaş algısına yönelik tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiştir.

Tanımlayıcı istatistiklerin ardından katılımcıların demografik özelliklerine göre farklılıklarının analizleri gerçekleştirilmiştir. Anket formunda yer alan demografik özellikler, vali, kaymakam ve belediye başkanının tanınırlığı, valide aranan karakter özellikleri, kurumların işlevsellik ve güvenirlikleri, valilikle ilgili duyuru ve haberlerin takibi ve valilik politikaları ile ilgili sorular kategorik olarak sorulduğu için, bu sorulara göre dağılımların farklılık gösterip göstermediğini belirlemek için ki-kare testleri uygulanmıştır. Tüm hipotezler $\alpha=0,05$ önem

düzeyinde test edilerek analiz sonuçları aktarıldıktan sonra, istatistiksel olarak anlamlı farklılık bulunan gruplara ilişkin sonuçlar detaylı bir şekilde yorumlanmıştır.

3.4. BULGULAR

3.4.1. Faktör Analizi

Tez çalışmasında kullanılan ölçeğin yapı geçerliliğini ortaya koymak amacıyla açıklayıcı faktör analizi gerçekleştirilmiştir. 5’li likert ölçeğine uygun 37 değişkenin faktör analizine uygun olup olmadığının belirlenmesi amacıyla öncelikle Kaiser-Meier-Olkin (KMO) testi ve Bartlett testi sonuçlarına bakılmıştır. Test sonuçları Tablo 8’de gösterilmiştir.

Tablo 8: KMO ve Bartlett Testleri Sonuç Tablosu

	Ki-kare değeri	Serbestlik Derecesi	p
Bartlett Testi	25508,614	666	0,000
KMO Test Değeri: 0,972			

KMO test değeri **0,972** olarak hesaplanmıştır. Bu değer değişkenlerin faktör analizine uygun olduğunu göstermektedir. İkinci olarak korelasyon matrisinin birim matris olup olmadığını belirlemek amacıyla Bartlett testi sonuçlarına bakılmıştır. Bartlett testi sonuçlarına göre **p=0,000 < 0,05** olduğundan, korelasyon matrisinin birim matris olmadığı ve değişkenler arasındaki korelasyonun yeterli olduğu belirlenmiştir. Böylelikle ankette yer alan değişkenlerin faktör analizi için uygun olduğu sonucu elde edilmiştir.

Faktör analizi sonuçlarına göre hangi soruların hangi faktör altında yer aldığı belirlenmiş ve faktör yükleri ile Tablo 9’da gösterilmiştir.

Tablo 9: Açıklayıcı Faktör Analizi Sonuçları ve Faktör Yükleri

Sorular	Faktör 1	Faktör 2	Faktör 3	Faktör Adı
S.17. Valiliğimiz yeterli düzeyde istihdam artırıcı çalışmalar ve projeler üretmektedir.	0,933			Valilik Genel Algısı
S.15. Çevre düzenlemesi konusunda valilik çevre koruma kullanma dengesini sağlayacak etkin kararlar almaktadır.	0,911			
S.16. İl esnaflarının valilikçe denetimi etkin olarak yapılmaktadır.	0,879			
S.22 Valiliğimiz almış olduğu kararların denetimini yapmaktadır.	0,861			
S.13. Hava kirliliği konusunda gerekli tedbirler valiliğimizce alınmaktadır.	0,855			
S.24. Valiliğimiz, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini önlemeye yönelik kamu politikalarını zamanında değerlendirir.	0,852			
S.20. Valiliğimiz sokakta yaşayanların güvenlik, iklim değişikliği etkileri vb. çeşitli etkenlerden zarar görmemesi için gerekli tedbirleri almaktadır.	0,847			
S.19. Valiliğimiz yerleşiklerin sükûn ve huzurunu sağlamada etkilidir.	0,835			
S.23. Valiliğimiz, sokak hayvanlarının her türlü tehditte korunmasında gerekli tedbirlerin alındığını gözetir.	0,831			
S.21. Valiliğimiz sarhoşluk, kavga, argo konuşma gibi toplum ahlakına zarar veren olaylara karşı gerekli önlemleri almaktadır.	0,828			
S.18. Valiliğimiz maddi durumu yetersiz olan ailelere gerekli ekonomik yardımda bulunmaktadır.	0,822			

S.14. Orman yangınları konusunda valiliğimiz gerekli tedbirleri almaktadır.	0,806			
S.11. Baz istasyonları gibi halkın sağlığını önemli ölçüde etkileyen elektromanyetik cihazların il sınırları içinde kontrolü konusunda valiliğimiz yeterli hassasiyeti göstermektedir.	0,786			
S.6.Valiliğimizin oluşturduğu genel sosyo-kültürel/toplumsal politikalardan memnunum	0,731			
S.5. Valiliğimizin oluşturduğu genel ekonomik politikalardan memnunum	0,713			
S.12. Hastalık ve salgınların önlenmesi konularında valiliğimiz yeterli hassasiyeti göstermektedir.	0,707			
S.10. İlimize dışarıdan gelen dağıtımı yapılan gıda ürünlerinin etkili kontrolü valilik denetiminde yapılmaktadır.	0,678			
S.2. Valiliğimizin oluşturduğu genel kentsel-çevresel politikalardan memnunum.	0,671			
S.3.Valiliğimizin oluşturduğu genel sağlık politikalarından memnunum	0,642			
S.4. Valiliğimizin oluşturduğu genel güvenlik (asayiş) politikalarından memnunum	0,632			
S.9. Erken uyarı gerektiren durum ya da olaylarda valiliğimiz hızlı hareket etmekte ve yeterli güvenlik tedbirlerini almaktadır.	0,624			
S.8. Valiliğimiz tarafından kamuya açık alanlarda yeterli güvenlik önlemleri alınmaktadır.	0,622			
S.7. Toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde valiliğimiz yeterli güvenlik önlemi almaktadır.	0,616			
S.1. Valiliğimiz inisiyatif kullanarak merkezi yönetim (Cumhurbaşkanı ve	0,601			

Bakanlıklar) talimatlarından bağımsız olarak politika oluşturmakta yerel siyaseti biçimlendirmektedir.				
S.25. Valiliğimizin görev, yetki ve sorumluluklarına yönelik e-devlet ve kurumsal elektronik geri bildirim gibi elektronik başvuruları kullanırım.		0,605		Elektronik İletişim ve Erişim
S.26. Valiliğimiz hizmetlerin verimliliğini sağlamak için sosyal medyayı etkin kullanır.		0,584		
S.27. E-devlet üzerinden ya da bilgi edinme kanunu kapsamında valiliğe yapılan başvuruların içeriği valiye iletilmesini düşünüyorum.		0,515		
S.29 Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü çığ durumunu etkin yönetir.			0,931	Afet Yönetimi
S.28 Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü Fırtına/hortum durumunu etkin yönetir.			0,929	
S.30 Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü heyelan durumunu etkin yönetir.			0,922	
S.35. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü volkanik patlamalar durumunu etkin yönetir.			0,918	
S.36. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü böcek istilası durumunu etkin yönetir.			0,900	
S.31. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü sel/su baskını/tsunami durumunu etkin yönetir.			0,889	

S.33. İş Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü işyeri, otel veya konut yangını durumunu etkin yönetir.			0,861	
S.32. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü orman yangını durumunu etkin yönetir.			0,860	
S.34. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü deprem durumunu etkin yönetir.			0,834	
S.37. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü salgın hastalıklar durumunu etkin yönetir.			0,817	

Faktör analizi sonucunda belirlenen faktörlerin toplam varyansı açıklama yüzdeleri ise Tablo 10’da gösterilmiştir. Tablo 11’e göre valilik genel algısı faktörü toplam varyansın %47,163’ünü, elektronik iletişim ve erişim faktörü %8,891’ini, afet yönetimi faktörü ise %14,324’ünü açıklamaktadır. Analiz sonucunda belirlenen üç faktörün ise toplam varyansın %70,378’ini açıkladığı görülmektedir.

Tablo 10: Faktörlerin Toplam Varyansı Açıklama Yüzdeleri

Faktör Adı	Varyans Yüzdesi
Valilik Genel Algısı	47,163
Elektronik İletişim ve Erişim	8,891
Afet Yönetimi	14,324
Toplam Varyans Yüzdesi	70,378

3.4.2. Güvenilirlik Analizi

İstatistiksel analizler yapılmadan öncelikle tez çalışmasında kullanılan anket verilerinin güvenilirliği test edilmiştir. Tüm sorular ve faktör analizi ile tespit edilen

üç faktör için gerçekleştirilen güvenilirlik analizi sonuçları Tablo 12’de gösterilmiştir.

Tablo 11: Güvenilirlik Analizi

Ölçek	Soru Sayısı (n)	Cronbach’s Alpha
Valilik Kurumu ve Vatandaş Algısı Ölçeği	37	0,978
Alt Faktörler		
Valilik Genel Algısı Faktörü	24	0,976
Elektronik İletişim ve Erişim Faktörü	3	0,806
Afet Yönetimi Faktörü	10	0,973

Tablo 11’de gösterilen Cronbach’s Alpha katsayılarına göre ana ölçeğin ($\alpha=0,978$) ve alt faktörlerin ($\alpha=0,976$, $\alpha=0,806$, $\alpha=0,973$) güvenilirlik düzeylerinin oldukça yüksek olduğu tespit edilmiştir. Bu sonuçlar çalışmanın örnek hacminin yeterli olduğunu ve örneklemin rastgele dağıldığını göstermektedir.

3.4.3. Demografik Bilgilere İlişkin Bulgular

Araştırmaya katılanların demografik özellikleri Tablo 12’de özetlenmiştir.

Tablo 12: Demografik Özelliklerin Dağılımı (n=617)

Demografik Özellik	Gruplar	f	%
Cinsiyet	Kadın	465	74,9
	Erkek	156	25,1
	Toplam	621	100
Medeni Durum	Evli	146	23,5
	Bekar	456	73,4
	Boşanmış	19	3,1
	Toplam	621	100

Yaş	18-25	219	35,3
	26-35	322	51,9
	36-45	62	10,0
	46-65	18	2,9
	Toplam	621	100
Eğitim Düzeyi	Lise	40	6,4
	Önlisans	22	3,5
	Lisans	345	55,6
	Yüksek lisans	174	28,0
	Doktora	40	6,4
	Toplam	621	100
İş Durumu	Çalışıyor	263	42,4
	Çalışmıyor	358	57,6
	Toplam	621	100
Çalışılan Sektör	Kamu	130	49,4
	Özel	110	41,8
	STK	2	0,8
	Kendi İşi	21	8,0
	Toplam	263	100
Gelir Düzeyi	2500 TL ve altı	356	57,3
	2501-2500 TL	68	11,0
	3501-4500 TL	61	9,8
	4501-5500 TL	47	7,6
	5501-6500 TL	43	6,9
	6501 TL ve üzeri	46	7,4
	Toplam	621	100
Yaşanılan Bölge	Marmara	122	19,6
	Ege	176	28,3
	Akdeniz	54	8,7
	İç Anadolu	125	20,1
	Karadeniz	64	10,3
	Doğu Anadolu	44	7,1
	Güneydoğu Anadolu	36	5,8
	Toplam	621	100
Yaşanılan İl Tipi	Büyükşehir	492	79,2
	Diğer iller	129	20,8
	Toplam	621	100

Tablo 12'e bakıldığında, araştırmaya katılanların %74,7'si (461) kadın, %25,3'ü (156) ise erkeklerden oluşmaktadır. Ankete katılan bireylerin %73,4'ü bekar iken %23,5'i evli ve %3,1'i ise boşanmıştır. Katılımcıların %51,9'unun 26-35, %35,3'ünün ise 18-25 yaş aralığında yer aldığı görülmektedir. Katılımcıların eğitim düzeyleri incelendiğinde %55,6'sının lisans, %34,4'ünün lisansüstü, %3,5'inin önlisans ve %6,4'ünün lise mezunu olduğu tespit edilmiştir.

Ankete cevap verenlerin %57,6'sı herhangi bir işte çalışmıyorken, %42,4'ü bir iş kolunda çalışmaktadır. Bir iş kolunda çalışıyorum cevabını verenlerin %49,4'ü kamuda %41,8'i ise özel sektörde çalışmaktadır.

Katılımcıların gelir durumu incelendiğinde %57,3'ünün 2500 TL ve altı, %42,7 sinin ise 2500 TL üstü bir gelir düzeyine sahip olduğu görülmektedir.

Valilik kurumunun algı düzeyinin ölçülmesinin önemli kriterlerinden biri de bireylerin yaşadıkları il tipi ve bölge tespitidir. Bu doğrultuda Tablo 12'de görüldüğü üzere katılımcıların 28,3'ü Ege, %20,1'i İç Anadolu, %19,6'sı Marmara, %10,3'ü Karadeniz, %8,7'si Akdeniz, %7,1'i Doğu Anadolu ve %5,8'i Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaşamaktadır. İl düzeyinde katılım göstergelerine bakıldığında, bireylerin %79,2'si büyükşehirlerde, %20,8'i ise büyükşehir olmayan illerde ikamet etmektedir.

3.4.4. Vali, Kaymakam ve Belediye Başkanının Tanınırlığına İlişkin Bulgular

Bu başlık altında vali, kaymakam ve belediye başkanının tanınırlığına ilişkin sorulara verilen cevaplar değerlendirilmiştir. Tanınırlığa ilişkin bulgular Tablo 13'de özetlenmiştir.

Tablo 13: Tanınırlığa İlişkin Bulgular

	Gruplar	f	%
Bulunduğu ilin valisini tanıma	Tanıyor	327	52,7
	Tanımiyor	294	47,3
	Toplam	621	100
Bulunduğu ilçenin kaymakamını tanıma	Tanıyor	174	31,6
	Tanımiyor	377	68,4

	Toplam	551	100
Bulunduğu ilin belediye başkanını tanıma	Tanıyor	562	90,5
	Tanımıyor	59	9,5
	Toplam	621	100
Bulunduğu ilçenin belediye başkanını tanıma	Tanıyor	438	83,9
	Tanımıyor	84	16,1
	Toplam	522	100
Daha önce belediye başkanı ile görüşme	Görüştü	279	44,9
	Görüşmedi	342	55,1
	Toplam	621	100
Daha önce vali ya da vali yardımcısı ile görüşme	Görüştü	141	22,7
	Görüşmedi	480	77,3
	Toplam	621	100

Araştırma anketi oluşturulurken valilik kurumunun tanınırlığı algısının daha iyi değerlendirilebilmesi için Türkiye'nin idari yapısı dikkate alınarak katılımcılara büyükşehir olma ya da olmama durumuna göre Tablo 14'teki sorular yöneltilmiştir. Tablo 14'e göre, bir ilde valinin tanınırlık oranı %52,7 iken kaymakamın tanınırlığı %47,3, il belediye başkanının (büyükşehir ve büyükşehir olmayan iller) tanınırlığı %90,5 ve ilçe belediye başkanının tanınırlığı %83,9 olduğu görülmüştür.

Anket sonuçları dikkate alındığında belediye başkanlarının vali ve kaymakamlara göre gözle görülür derecede bir farkla daha fazla tanındığını söyleyebiliriz. Öte yandan daha önce bir vali ya da vali yardımcısı ile görüştünüz mü sorusuna %22,7 “görüştim” olarak yanıtlarken, belediye başkanı ile görüştünüz mü sorusuna %44,9 “görüştim” olarak cevap vermiştir. Bu oranların daha iyi değerlendirilmesi ve yorumlanabilmesi için Tablo 14'teki veriler, yaş, eğitim, iş durumu, çalışılan sektör gibi diğer faktörlerle birlikte analiz edilecektir.

3.4.5. Kurumlarla İlgili Bulgular

Tablo 14: Kamu Hizmetlerinin Etkinliğini Sağlamada En İşlevsel Kurum

	Gruplar	f	%
Kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamada en işlevsel kurum	Belediye	357	57,5
	Valilik	88	14,1
	Kaymakamlık	41	6,6
	Bakanlıkların İl/İlçe Müdürlükleri	20	3,2
	Muhtarlık	20	3,2
	Diğer (STK, Dernek, Vb.)	14	2,3
	Fikrim yok	81	13,1
	Toplam	621	100

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetleri karşılaştırıldığında yerel yönetimlerin daha çok belde halkını doğrudan ilgilendiren, Anayasa’da belirtildiği üzere yerel, müşterek yani halkın günlük yaşantısını daha kaliteli hale getirici hizmetler sunduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu konuda halkın yerel kamusal hizmetlerdeki algı düzeyinin de belediyelerden yana olacağı beklenmektedir.

Bu kapsamda Tablo 14 incelendiğinde, kamu hizmetlerinin etkinliği sağlamada en işlevsel kurum hangisidir sorusuna beklentimiz doğrultusunda, ankete katılanların %57,5’i belediyeler olarak cevap vermiştir. Öte yandan katılanların %14,1’i valilik, %6,6 sı kaymakamlık, %3,2’si bakanlıkların il ve ilçe müdürlükleri ve %3,2’si muhtarlık olarak yanıtlamıştır.

Tablo 15: Kamu Yatırımlarında Öncelikli Etkili Olan Kurum

	Gruplar	f	%
Kamu yatırımlarında öncelikli etkili olan kurum	Belediye	266	42,8
	Valilik	131	21,1
	Kaymakamlık	31	5,0
	Bakanlıkların İl/İlçe Müdürlükleri	20	3,2
	Üniversiteler	18	2,9
	Bölgedeki İş Adamları	16	2,6
	Muhtarlık	8	1,3
	Diğer (STK, Dernek vb.)	4	0,6
	Fikrim yok	127	20,5
	Toplam	621	100

Tablo 15’de bakıldığında “kamu yatırımlarında öncelikli etkili olan kurum hangisidir?” sorusuna katılımcıların %42,8’i belediye, %21,1 valilik, %20,6’sı diğer kurumlar yanıtını verirken %20,5’i fikrim yok seçeneğini işaretlemiştir.

Tablo 16: İnsani Yardımların Yönetilmesinde En Güvenilir Olan Kurum

	Gruplar	f	%
İnsani yardımların yönetilmesinde en güvenilir olan kurum	Belediye	143	23,0
	Valilik	205	33,0
	Kaymakamlık	55	8,9
	Bakanlıkların İl/İlçe Müdürlükleri	32	5,2
	Üniversiteler	34	5,5
	Bölgedeki İş Adamları	7	1,1
	Muhtarlık	17	2,7
	STK ve Dernekler	41	6,6
	Fikrim yok	87	14,0
	Toplam	621	100

Tablo 16 incelendiğinde “insani yardımların yönetilmesinde en güvenilir olan kurum hangisidir” sorusuna katılımcıların %33’ü valilik, %23’ü belediye ve %30’u diğer kurum ve kuruluşları güvenilir bulurken %14’ü fikrim yok seçeneğini

işaretlemişlerdir. Bu da bize valilik kurumunun güven indeksinin düşük olduğunu göstermektedir.

Anket çalışmasının tüm dünyada Covid 19 salgınının başladığı tarihlerde yapılması, vatandaş algısının insani yardımlar boyutuyla da değerlendirilmesini sağlamıştır. Son yıllarda insani yardımlarda tüm dünyada zirvede olan Türkiye,⁴¹¹ salgının yayılmasının önlenmesine yönelik sağlık politikalarının yanı sıra kentsel ve çevresel, güvenlik, toplumsal ve ekonomik politikalar oluşturmak zorunda kalmıştır. Valilik ve kaymakamlıklar da Cumhurbaşkanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı başta olmak üzere çıkarılan genelgeler doğrultusunda il sınırları içinde oluşturulan politikaların uygulayıcısı olmuşlardır. Bakanlıkların oluşturduğu politika önlemleri genel itibari ile şu şekilde sıralanabilir;

- Yurt dışı kargo uçuşlarına yönelik önlemler,
- Kan merkezlerinde alınan önlemler
- Morg ve defin hizmetleri önlemleri
- Havalimanı tedbirleri,
- Konaklama tesislerinde alınacak önlemler,
- Toplu ulaşım araçlarının temizliğine ilişkin önlemler,
- Banka şubelerinde korunma ve kontrol önlemleri,
- Gıda marketlerinde alınması gereken önlemler,
- Restaurantlarda alınması gereken önlemler,
- Huzurevleri ve yaşlı bakım merkezlerinde alınacak önlemler,
- İl giriş çıkış önlemleri,
- Umuma açık yerlerin faaliyetlerinin geçici olarak durdurulması,
- Berber, kuaför, güzellik salonu/merkezi vb. işyerlerinin geçici olarak kapatılması,
- Yurt dışından gelen vatandaşların karantinaya alınmasına ilişkin önlemler.

Yukarıda da belirtildiği üzere çıkarılan genelgeler doğrultusunda valilik ve kaymakamlıkların kontrolü ile kamu kurum ve kuruluşları çok sıkı tedbirler almışlardır. Öte yandan valilikler, kaymakamlıklar ve belediyeler başta olmak üzere tüm idari teşkilat iş birliği içerisinde vatandaşın kayıplarını en aza indirmek için

⁴¹¹ 2018 Küresel İnsani Yardım Raporu'na göre Türkiye bir önceki yıl 6,68 milyar dolar yardım ile dünyada en çok insani yardım yapan ülke konumuna yükselmiştir.

topyekûn seferber olmuştur. Ama süreç içerisinde insani yardımların görünen yüzü ve uygulayıcısı valilikler ve belediyeler olmuştur.

Tablo 17’de valilik, kaymakamlık ve belediyelerin insani yardımların yönetilmesine güveni konusunda ortaya çıkan oran %64,9’dur. Salgın konusunda bilimsel olarak gelecek senaryosu net olmasa da afetlerle mücadele sürecindeki kararlılık ile bu güvenin artacağı beklenmektedir.

Tablo 17: Yaşanılan Şehirdeki En Güvenilir Olan Kurum

	Gruplar	f	%
Yaşadığınız şehirdeki en güvenilir olan kurum	Belediye	59	9,5
	Valilik	124	20,0
	Kaymakamlık	21	3,4
	İl/İlçe Emniyet Müdürlüğü	159	25,6
	Adliye	47	7,6
	Diyanet	4	0,6
	Üniversiteler	40	6,4
	Hiçbirine güvenmiyorum	32	5,2
	Fikrim yok	135	21,7
	Toplam	621	100

Yaşanılan şehirdeki en güvenilir kurumun hangisi olduğuna dair anket sorusunda %25,6 ile emniyet müdürlüğü 1. sırayı almıştır. Valilik %20, belediye %9,5 ve kaymakamlık %3,4 oy alırken ankete katılanların %21,7’si fikirleri olmadığını beyan etmişlerdir.

Karaman’ın yapmış olduğu çalışmada da güvenilirliğe ilişkin olarak oransal bir benzerlik gözlemlenmiştir. *“Afetlere yönelik erken uyarılarda bilgi almada en çok hangi seçenek kimliğine güveniyorsunuz?”* sorusuna katılımcıların %9,8’i belediyeler, 18,2’si ise valilik olarak işaretlemişlerdir.⁴¹²

⁴¹² Zerrin Toprak Karaman, “Risk Toplumunda Afetlerde Erken Uyarı, Mukavemetli Toplum ve Kamu Yönetiminin İkna Kapasitesi”, **BEÜ SBE Derg.**, Cilt: 8, Sayı: 1, 2019, s. 205.

3.4.6. Valide Aranan Karakter Özelliklerine İlişkin Bulgular

Valilerde bulunması gereken en önemli üç karakter özelliği sorusuna verilen cevaplar Tablo 18’de özetlenmiştir. Tablo 18’e göre hakçalık/adaletli olma, güvenilir olma ve tarafsız olma özellikleri en fazla işaretlenen özellikler olmaktadır.

Tablo 18: Valilerde Bulunması Gereken En Önemli Özelliklerin Dağılımı

	Özellikler	f
Valilerde bulunması gereken en önemli üç karakter özelliği	Hakçalık/Adaletli	471
	Güvenilir	468
	Tarafsız	326
	Erişilebilirlik	202
	Stratejik Lider	163
	Girişimci/Yatırımcı	131
	Diplomatik	49
	İnandırıcı	45
	Popülist	8
	Fikrim yok	10

Tablo 18’e göre valilerde bulunması gereken en önemli üç karakter özelliğinin başında sırasıyla adaletli olma, güvenilir olma ve tarafsızlık gelmektedir. Tabi bu değerlendirme salt kurum açısından düşünülemez. Liderin geçmişi de bu noktada oldukça önemlidir. Bir ile yeni atanan bir vali ile uzun süre o ilde görevini icra eden vali arasındaki değerlendirme doğal olarak fark gösterecektir. Bu nedenle anket sorusunda vatandaşların ikamet ettiği ilin valisi üzerinden değil genel olarak valilerle ilgili değerlendirme yapmaları istenmiştir.

3.4.7. Valilikle İlgili Duyuru ve Haberlerin Takibine İlişkin Bulgular

Valilikle ilgili duyuru ve haberlerin hangi iletişim araçlarıyla takip edildiğine dair verilen cevaplar Tablo 19’da özetlenmiştir.

Tablo 19: Valilik Duyuru ve Haberlerinin Hangi İletişim Araçları ile Takip Edildiğinin Dağılımı

	İletişim Araçları	f
Valilikle ilgili duyuru ve haberlerin takibi	Sosyal medya	385
	Resmi web sitesi	157
	Yerel gazete	67
	Diğer web siteleri	48
	Ulusal gazete	37
	Takip etmiyorum	148

Tablo 19’a göre en fazla takip edilen iletişim aracı sosyal medya olurken, sosyal medyayı resmî web sitesi ve yerel gazeteler takip etmiştir. Katılımcıların 148’i ise valilikle ilgili duyuru ve haberleri herhangi bir şekilde takip etmediğini beyan etmiştir.

Teknolojinin sık kullanımı sosyal medya gibi teknolojik iletişim araçlarının kullanımını oldukça artırmıştır. Dolayısıyla yeni bir kamu politikası yaratılması ya da bir politikanın değiştirilmesi sürecinde kamuoyunun tepkisinin ölçülmesi yönünden bu araçlar pratik bir yoldur. Böylelikle kurum kimliğinin görünürlüğü, daha düşük maliyetlerle yüksek ölçüde artırılabilir. Tablo 20’de görüldüğü üzere vatandaşlar valilik ile ilgili duyuru ve haberleri bu iletişim kanalları ile takip etmektedir. Bu nedenle diğer tüm alanlarda olduğu gibi bu konu özelinde de yerel ve ulusal gazete gibi basılı yayınların yerini artık sosyal medya gibi yeni iletişim araçlarının aldığını söyleyebiliriz.

2018 yılında Gümüş tarafından yapılan çalışma da araştırmamızı destekleyici niteliktedir. Çalışmada, sosyal medyada yer alan valiliklerin büyük çoğunluğunun sayfalarında görsel unsurları ve bilgilendirici içerikleri tek taraflı olarak paylaşmayı tercih ettikleri ve takipçilerle iletişime geçmedikleri vurgulanmıştır.⁴¹³

Valiliği takip ile ilgili diğer iki soruya verilen cevaplar ise Tablo 20’de özetlenmiştir.

⁴¹³ Nazmi Gümüş, “Sosyal Medyanın Kamu Kurumları Tarafından Kamusal Pazarlama Aracı Olarak Kullanılması: 81 İl Valiliği Üzerinde Bir Araştırma”, *AİBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 4, 2018, s.1.

Tablo 20: Valiliği Takip ile İlgili Sorulara Verilen Cevapların Dağılımı

Sorular	Gruplar	f	%
Valilik tarafından çıkarılan düzenleyici işlemleri takip etme	Evet	162	26,0
	Hayır	459	74,0
	Toplam	621	100
Valiliğin resmî web sayfasını düzenli olarak ziyaret etme	Evet	66	10,6
	Hayır	555	89,4
	Toplam	621	100

Tablo 20 incelendiğinde ankete katılanların %74'ünün valilik tarafından çıkarılan düzenleyici işlemleri takip etmediğini ve aynı örneklem grubunun %89,4'ünün valilik web sayfasını düzenli olarak ziyaret etmediğini görüyoruz. Aslında bu durum valiliklerin oluşturduğu ya da uyguladığı kamu politikaların görünürlüğünün yetersiz olduğunu gösteren önemli bir çıktıdır. Çünkü kamu kurumları söz konusu politikalarını daha çok kendi kurumsal web siteleri üzerinden vatandaşa duyurmaktadır. Bu da gösteriyor ki valilikler, vatandaş ile aralarındaki iletişim kanallarını değişen sisteme uygun bir şekilde yenilemelidir. Böylelikle *kurumun şeffaflığı, vatandaşın kuruma olan güveni, kurum ile vatandaş arasındaki ilişki düzeyi, yönetim ve e-devlet uygulamaları gibi konularda* artış gözlemlenecektir. Bu, e-devlet çalışmalarının da bir parçasıdır. Kamu idareleri hem tüm vatandaşların farklı ihtiyaçlarına hitap eden dijital kamu hizmetleri tasarlamalı hem de dijital dönüşümü hızlandırmak için kurumların halkla kolay etkileşimini sağlamak için stratejik hedefler oluşturmalıdır.⁴¹⁴

3.4.8. Valilik Politikaları ile İlgili Bulgular

Valilik politikaları ile ilgili sorulan sorulara verilen cevaplar Tablo 21'de özetlenmiştir.

⁴¹⁴ Zerrin Toprak Karaman, "E-Devletin Güvenlik Bağlantılı Sorumlulukları ve E-Vatandaşın Hakları", **BEÜ İİBF AİD**, Cilt: 5, Sayı: 1, 2020, s.10.

Tablo 21: Valilik Politikaları ile İlgili Cevapların Dağılımı

Sorular	Gruplar	f	%
Valilikle ilgili her türlü politikalardan haberdarım.	Evet	76	12,2
	Hayır	545	87,8
	Toplam	621	100
Valiliğimiz politika oluşturmada Cumhurbaşkanının emir ve yol göstericiliğinde hareket etmektedir.	Evet	153	24,6
	Hayır	468	75,4
	Toplam	621	100
Valiliğimiz politika oluşturmada konuyla ilgili bakanın emir ve yol göstericiliğinde hareket etmektedir.	Evet	172	27,7
	Hayır	449	72,3
	Toplam	621	100

5442 sayılı İl idaresi Kanunu'nun 9.maddesine göre “*Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır.*” Bu sıfatla valiler Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, valilere re’sen emir ve talimat verebilirler. Öte yandan daha önce detaylı olarak da belirtildiği üzere Kanun, valinin tek başına karar verebileceği bir takım görev ve sorumluluklar da yüklemiştir. Bu durumun vatandaşlar üzerindeki algısını ölçmek amacıyla Tablo 21’deki sorular yöneltilmiştir. Buna göre; “*Valiliğimiz politika oluşturmada Cumhurbaşkanının emir ve yol göstericiliğinde hareket etmektedir.*” ifadesine katılımcıların %75,4’ü; “*Valiliğimiz politika oluşturmada konuyla ilgili bakanın emir ve yol göstericiliğinde hareket etmektedir.*” ifadesine ise katılımcıların %72,2 si hayır yanıtını vermiştir. Oranlara göre vatandaşlar büyük oranda, valinin Cumhurbaşkanı ya da Bakanların emir ve yol göstericiliğinde karar vermediğini düşünmektedir.

3.4.9. Valilik Kurumuna Yönelik Vatandaş Algısına Yönelik Tanımlayıcı İstatistikler

Çalışma kapsamında kullanılan Valilik Kurumu ve Vatandaş Algısı ölçeğinde yer alan 37 soruya ilişkin tanımlayıcı istatistikler Tablo 22’de gösterilmiştir.

Tablo 22: Tanımlayıcı İstatistikler

Sorular	Ort	n	Std. Sapma
S.1. Valiliğimiz inisiyatif kullanarak merkezi yönetim (Cumhurbaşkanı ve Bakanlıklar) talimatlarından bağımsız olarak politika oluşturmakta yerel siyaseti biçimlendirmektedir.	2,72	621	1,290
S.2. Valiliğimizin oluşturduğu genel kentsel-çevresel politikalardan memnunum.	3,04	621	1,225
S.3.Valiliğimizin oluşturduğu genel sağlık politikalarından memnunum	3,06	621	1,199
S.4. Valiliğimizin oluşturduğu genel güvenlik (asayiş) politikalarından memnunum	3,28	621	1,221
S.5. Valiliğimizin oluşturduğu genel ekonomik politikalardan memnunum	2,81	621	1,218
S.6.Valiliğimizin oluşturduğu genel sosyo-kültürel/toplumsal politikalardan memnunum	2,96	621	1,261
S.7. Toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde valiliğimiz yeterli güvenlik önlemi almaktadır.	3,31	621	1,284
S.8. Valiliğimiz tarafından kamuya açık alanlarda yeterli güvenlik önlemleri alınmaktadır.	3,25	621	1,260
S.9. Erken uyarı gerektiren durum ya da olaylarda valiliğimiz hızlı hareket etmekte ve yeterli güvenlik tedbirlerini almaktadır.	3,19	621	1,259
S.10. İlimize dışarıdan gelen dağıtımı yapılan gıda ürünlerinin etkili kontrolü valilik denetiminde yapılmaktadır.	2,94	621	1,149
S.11. Baz istasyonları gibi halkın sağlığını önemli ölçüde etkileyen elektromanyetik cihazların il sınırları içinde kontrolü konusunda valiliğimiz yeterli hassasiyeti göstermektedir.	2,79	621	1,201
S.12. Hastalık ve salgınların önlenmesi konularında valiliğimiz yeterli hassasiyeti göstermektedir.	3,11	621	1,268
S.13. Hava kirliliği konusunda gerekli tedbirler valiliğimizce alınmaktadır.	2,77	621	1,261
S.14. Orman yangınları konusunda valiliğimiz gerekli tedbirleri almaktadır.	2,91	621	1,257
S.15. Çevre düzenlemesi konusunda valilik çevre koruma kullanma dengesini sağlayacak etkin kararlar almaktadır.	2,87	621	1,290

S.16. İl esnaflarının valilikçe denetimi etkin olarak yapılmaktadır.	2,92	621	1,183
S.17. Valiliğimiz yeterli düzeyde istihdam artırıcı çalışmalar ve projeler üretmektedir.	2,66	621	1,217
S.18. Valiliğimiz maddi durumu yetersiz olan ailelere gerekli ekonomik yardımda bulunmaktadır.	3,07	621	1,163
S.19. Valiliğimiz yerleşiklerin sükûn ve huzurunu sağlamada etkilidir.	3,19	621	1,187
S.20. Valiliğimiz sokakta yaşayanların güvenlik, iklim değişikliği etkileri vb. çeşitli etkenlerden zarar görmemesi için gerekli tedbirleri almaktadır.	3,04	621	1,231
S.21. Valiliğimiz sarhoşluk, kavga, argo konuşma gibi toplum ahlakına zarar veren olaylara karşı gerekli önlemleri almaktadır.	2,96	621	1,285
S.22 Valiliğimiz almış olduğu kararların denetimini yapmaktadır.	2,98	621	1,201
S.23. Valiliğimiz, sokak hayvanlarının her türlü tehditlen korunmasında gerekli tedbirlerin alındığını gözetir.	2,88	621	1,302
S.24. Valiliğimiz, iklim değişikliğinin olumsuz etkilerini önlemeye yönelik kamu politikalarını zamanında değerlendirir.	2,83	621	1,260
S.25. Valiliğimizin görev, yetki ve sorumluluklarına yönelik e-devlet ve kurumsal elektronik geri bildirim gibi elektronik başvuruları kullanırım.	3,14	621	1,317
S.26. Valiliğimiz hizmetlerin verimliliğini sağlamak için sosyal medyayı etkin kullanır.	3,19	621	1,153
S.27. E-devlet üzerinden ya da bilgi edinme kanunu kapsamında valiliğe yapılan başvuruların içeriği valiye iletildiğini düşünüyorum.	3,00	621	1,252
S.28 Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü Fırtına/hortum durumunu etkin yönetir.	3,10	621	1,210
S.29 Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü çığ durumunu etkin yönetir.	3,02	621	1,230
S.30 Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü heyelan durumunu etkin yönetir.	3,16	621	1,214
S.31. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü sel/su baskını/tsunami durumunu etkin yönetir.	3,10	621	1,243

S.32. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü orman yangını durumunu etkin yönetir.	3,17	621	1,246
S.33. İş Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü işyeri, otel veya konut yangını durumunu etkin yönetir.	3,26	621	1,190
S.34. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü deprem durumunu etkin yönetir.	3,12	621	1,308
S.35. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü volkanik patlamalar durumunu etkin yönetir.	3,00	621	1,213
S.36. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü böcek istilası durumunu etkin yönetir.	3,12	621	1,278
S.37. Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü salgın hastalıklar durumunu etkin yönetir.	2,72	621	1,290

Valilik kurumu ve vatandaş algısı ölçeğine ilişkin faktör analizi sonucunda belirlenen üç alt faktöre ait tanımlayıcı istatistikler ise Tablo 23’te gösterilmiştir.

Tablo 23: Alt Faktörler İçin Tanımlayıcı İstatistikler

Ölçek	Ort	n	Std. Sapma
Valilik Genel Algısı Faktörü	2,98	621	0,991
Elektronik İletişim ve Erişim Faktörü	3,11	621	1,055
Afet Yönetimi Faktörü	3,12	621	1,108

Alt faktörlere ilişkin tanımlayıcı istatistikler incelendiğinde 5’li Likert Ölçeğinde; afet yönetimi faktörünün ortalamasının 3,12, elektronik iletişim ve erişim faktörünün ortalamasının 3,11, valilik genel algısına ilişkin ortalamanın ise 2,98 olduğu tespit edilmiştir. Tüm faktörler için verilen cevapların ortalamasının kararsızım seviyesine çok yakın olduğu görülmektedir.

Anket sorularında yer alan “Valilik kurumu ve başkanlığını yürüttüğü İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü bir afet (fırtına/hortum, çığ, heyelan, sel/su baskını/tsunami, orman yangını, işyeri, otel veya konut yangını, deprem, volkanik patlamalar, böcek istilası, salgın hastalıklar) durumunu etkin yönetir.”e katılımcıların neredeyse tamamı kararsızım yanıtını vermişlerdir. İdare sahip olduğu teknoloji ile

olası afet öncesi, sırası ve sonrasına ilişkin olarak vatandaşa hızlı bilgi sağlama, önlem alacak stratejiyi geliştirme ve halka bu stratejiyi uygulaması için zaman kazandırmalıdır. Halk, idareden stratejiler geliştirmesi ve kolaylaştırıcı olmasının dışında yol gösterici ve bilgilendirici olmasını da beklemektedir.⁴¹⁵ Tablo 24’te görüleceği üzere idare, afetlere ilişkin çalışmalar hakkındaki bilgi ve duyuruları halka iletme noktasında eksiklik yaşamaktadır. Bu eksikliklerin kısa zamanda giderilmesi toplumun afetlere karşı mukavemetini de zaman içinde artıracaktır.

3.4.10. Demografik Özelliklerin Farklılıklarının Analizi

Bu başlık altında, çalışmada yer alan demografik değişkenlerin dağılımları arasında farklılık olup olmadığı test edilmiştir. Anket formunda tüm demografik özellikler kategorik olarak sorulduğu için, bu soruların dağılımlarının farklılık gösterip göstermediğini belirlemek için ki-kare testleri uygulanmıştır. Tüm hipotezler $\alpha=0,05$ önem düzeyinde test edilmiştir. Tüm demografik özellikler için istatistiksel olarak anlamlı farklılık bulunan testlere ilişkin sonuçlar sırasıyla yorumlanmıştır.

“**H_{a-1}: Valiyi tanıma durumu ile yaşanan şehir tipinin dağılımı birbirinden farklıdır.**” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 24’de gösterilmiştir.

Tablo 24: Valinin Tanınırlığı ve Mekânsal İlişkilendirme

		Yerleşim Alanları		Toplam
		Büyükşehir	Diğer İller	
Valinin Tanınırlığı	Tanıyor	241	86	327
	Yüzde (%)	49	66,7	
	Tanıymıyor	251	43	294
	Yüzde (%)	51	33,3	
	Toplam	492	129	621
	Yüzde (%)	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 12,819; p=0,000				

⁴¹⁵ Karaman, Z. T., “Afetlerde Erken Uyarı ve Toplumsal Farkındalık Yaratmada Etkili Kamu Politikaları”. BEÜ SBE Derg., Cilt 7, Sayı 2, 2018, s.495

Tablo 24’te gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valiyi tanıma durumu ile yaşanan il tipinin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,000<0,05$). Büyükşehir olmayan illerde ikamet edenlerde valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu; büyükşehirlerde ikamet edenlerde ise valiyi tanımayanların oranının tanıyanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Tablo 25’ten valinin tanınırlığının nüfusla ilişkili olduğu görünse de bunu doğrulayabilmek için il il analizini yapmak gerekir. Ancak çalışmadan çıkan diğer sonuçlar nüfusun tek başına bir kriter olmadığını, kültürel yapı, valinin kişisel özellikleri, o ilde görevde bulunma süresi gibi diğer değişkenlerin de etkili olduğunu gösterecektir. Dolayısıyla soruda valilik ve vali ayırımına da dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda anket çalışmasında genel olarak değerlendirilmesi gereken konularda valilik kurumu özelinde, diğerlerinde ise doğrudan vali özelinde sorular yöneltilmiştir. Tanınırlık hususu da doğrudan görev yapan vali ile ilişkilendirilebilecek bir konu olduğu için soru kökünde valilik yerine vali kullanılmıştır.

“H_{a-2}: Valiyi tanıma durumu ile yaşanan bölgenin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 25’de gösterilmiştir.

Tablo 25: Valinin Tanınırlığı ve Coğrafi Dağılımı İlişkisi

		Yaşanılan Bölge							Toplam
		Marmara	Ege	Akdeniz	İç Anadolu	Karadeniz	Doğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu	
Valiyi Tanıma Durumu	Tanıyor	58	69	31	66	43	34	26	327
	Yüzde (%)	47,5	39,2	57,4	52,8	67,2	77,3	72,2	
	Tanınmıyor	64	107	23	59	21	10	10	294
	Yüzde (%)	52,5	60,8	42,8	47,2	32,8	22,7	27,8	
	Toplam	122	176	54	125	64	44	36	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 36,190; p=0,000									

Tablo 25’de gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valiyi tanıma durumu ile yaşanan bölgenin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,000<0,05$). Marmara ve ege bölgelerinde ikamet edenlerde valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha düşük olduğu; diğer bölgelerde

ikamet edenlerde ise valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Tablo 25 incelendiğinde çalışmaya katılanların bölgesel dağılımı sonucu yeterli sayıya ulaşmadığı görülecektir. Bu nedenle bölgesel dağılımda çıkan sonucu genellemek doğru olmayacaktır. Buna karşın, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bu genelleme yapılabilir. Bu bölgelerde tanınırlığın yüksek çıkması son yıllarda yaşanan terör olayları ile ilişkilendirilebilir. Bölge illerinde görev yapan belediye başkanlarının yerine vali ve kaymakamların atanmasının tanınırlıklarını da olumlu ölçüde artırdığı söylenebilir.

“H_{a-3}: Valiyi tanıma durumu ile yaş gruplarının dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 26’da gösterilmiştir.

Tablo 26: Valinin Tanınırlığı ve Yaş Gruplarının Dağılımının Testi

		Yaş Grupları				Toplam
		18-25	26-35	36-45	46-65	
Valiyi Tanıma Durumu	Tanıyor	103	182	37	5	327
	Yüzde (%)	47	56,5	59,7	27,8	
	Tanıymıyor	116	140	25	13	294
	Yüzde (%)	53	43,5	40,3	72,2	
	Toplam	219	322	62	18	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 11,100; p=0,025						

Tablo 26’da gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valiyi tanıma durumu ile yaş gruplarının dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,025<0,05$). 26-35 ve 36-45 yaş aralığında yer alan gruplarda valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu; diğer yaş gruplarında ise valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha düşük olduğu görülmektedir.

“H_{a-4}: Valiyi tanıma durumu ile eğitim düzeyinin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 27’de gösterilmiştir.

Tablo 27: Valiyi Tanıma Durumu ile Eğitim Düzeyinin Dağılımının Testi

		Eğitim Düzeyi					
		Lise	Önlisans	Lisans	Yüksek Lisans	Doktora	Toplam
Valiyi Tanıma Durumu	Tanyor	14	10	170	105	28	327
	Yüzde (%)	35	45,5	49,3	60,3	70	
	Tanımyor	26	12	175	69	12	294
	Yüzde (%)	65	54,5	50,7	39,7	30	
	Toplam	40	22	345	174	40	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 15,994; p=0,003							

Tablo 27’de gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valiyi tanıma durumu ile eğitim düzeyinin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,003<0,05$). Yüksek lisans ve doktora düzeyinde eğitimi olan iki grupta, valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu; diğer gruplarda ise valiyi tanıyanlarının oranının tanımayanlara göre daha düşük olduğu görülmektedir. Öte yandan eğitim seviyesi yükseldikçe valiyi tanıma oranının da aynı oranda arttığı görülmektedir.

“**H_{a-5}: Valiyi tanıma durumu ile çalışma durumunun dağılımı birbirinden farklıdır.**” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 28’de gösterilmiştir.

Tablo 28: Valiyi Tanıma Durumu ile Çalışma Durumunun Dağılımının Testi

		Çalışma Durumu		Toplam
		Çalışıyor	Çalışmıyor	
Valiyi Tanıma Durumu	Tanıyor	143	184	327
	Yüzde (%)	58,1	49,1	
	Tanınmıyor	103	191	294
	Yüzde (%)	41,9	50,9	
	Toplam	246	375	621
	Yüzde (%)	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 4,895; p=0,027				

Tablo 28’de gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valiyi tanıma durumu ile çalışma durumunun dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,027<0,05$). Çalışan grupta, valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu; çalışmayan grupta ise valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha düşük olduğu görülmektedir. Valinin ilin mülki idari amiri olması vesilesiyle çalışan kesimin valiyi tanıma oranın yüksek çıkması doğaldır. Ancak bunu daha iyi anlayabilmek için sektörel bazlı inceleme yapmak yerinde olacaktır.

“**H_{a-6}: Valiyi tanıma durumu ile çalışılan sektörün dağılımı birbirinden farklıdır.**” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 29’da gösterilmiştir.

Tablo 29: Valiyi Tanıma Durumu ile Çalışılan Sektörün Dağılımının Testi

		Sektör				Toplam
		Kamu	Özel	STK	Kendi İşi	
Valiyi Tanıma Durumu	Tanıyor	88	46	2	16	152
	Yüzde (%)	67,7	41,8	100	76,2	
	Tanıymıyor	42	64	0	5	111
	Yüzde (%)	32,3	58,2	0	23,8	
	Toplam	130	110	2	21	263
	Yüzde (%)	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 21,106; $p=0,000$						

Tablo 29’da gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valiyi tanıma durumu ile çalışılan sektörün dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,000<0,05$). Genel bir ifadeyle kamu sektörü, STK’lar ve kendi işini yapanlar gruplarında valiyi tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu; özel sektörde çalışanlarda ise valiyi tanımayanların oranının tanıyanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Ankete katılanların sadece 263’ünün çalışıyor olması sektörel bazlı analizin kapsamını daraltmıştır. Örneğin katılımcılardan sadece 2 kişi STK’da çalışmakta ve valiyi tanıdıklarını belirtmektedir. Ancak 2 kişi ile STK çalışanlarının tamamı valiyi tanıyor sonucunu elde edemeyiz.

“H_{a-7}: Kaymakamı tanıma durumu ile yaşanan şehir türünün dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 30’da gösterilmiştir.

Tablo 30: Kaymakamı Tanıma Durumu ile Yaşanılan Şehir Türünün Dağılımının Testi

		Yerleşim Alanları		Toplam
		Büyükşehir İlçeleri	Diğer İlçeler	
Kaymakamı Tanıma Durumu	Tanıyor	140	35	175
	Yüzde (%)	29,4	47,3	
	Tanıymıyor	337	39	376
	Yüzde (%)	70,6	52,7	
	Toplam	477	74	551
	Yüzde (%)	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 9,521; p=0,002				

Tablo 30’da gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, kaymakamı tanıma durumu ile yaşanan yerleşim alanlarının dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,002<0,05$). Hem büyükşehirlerde yer alan ilçe merkezlerinde hem de diğer illere bağlı ilçelerde ikamet edenlerde kaymakamı tanımayanların oranının, tanıyanların oranına göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 30’a bakıldığında büyükşehirlerde yer alan ilçe merkezlerinde ikamet eden katılımcıların %29,4’ünün, diğer illere bağlı ilçelerde ikamet eden katılımcıların ise %47,3’ünün kaymakamı tanıdığı görülmektedir. Bu oran valinin tanınırlılığa göre düşüktür. Bunda, ilde valinin görev ve sorumluluklarının kaymakama göre fazla olması ve kaymakamın daha çok bakanlık ve valilik kararlarının uygulayıcısı konumunda olmasının etkisi büyüktür.

“H_{a-8}: Kaymakamı tanıma durumu ile yaşanan bölgenin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 31’de gösterilmiştir.

Tablo 31: Kaymakamı Tanıma Durumu ile Yaşanılan Bölgenin Dağılımının Testi

		Yaşanılan Bölge							Toplam
		Marmara	Ege	Akdeniz	İç Anadolu	Karadeniz	Doğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu	
Kaymakamı Tanıma Durumu	Tanıyor	29	51	20	25	19	16	15	175
	Yüzde (%)	25,2	29,8	42,6	22,3	40,4	61,5	45,5	
	Tanımıyor	86	120	27	87	28	10	18	376
	Yüzde (%)	74,8	70,2	57,4	77,7	59,6	38,5	54,5	
	Toplam	115	171	47	112	47	26	33	551
	Yüzde (%)	100	100	100	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 23,819; p=0,000									

Tablo 31’de gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, kaymakamı tanıma durumu ile yaşanılan bölgenin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,000<0,05$). Doğu Anadolu bölgesi hariç diğer tüm bölgelerde ikamet edenlerde, kaymakamı tanıyanların oranının tanımayanların oranına göre daha düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 31 incelendiğinde tüm bölgelerin ayrı ayrı değerlendirebileceği yeterli sayının olmadığı görülecektir. Bu nedenle bölgesel dağılımda çıkan sonucu genellemek doğru olmayacaktır. Buna karşın, Marmara, Ege ve İç Anadolu Bölgesi için katılımcı sayısı yeterli düzeydedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde katılımcıların yetersiz olması dışında bölge ile ilgili son dönemlerde yaşanan terör olayların tanınırlığa etkisinden bahsedebiliriz. Bölge illerinde görev yapan belediye başkanlarının yerine vali ve kaymakamların atanmasının tanınırlıklarının artmasında etkisi büyüktür.

“H_{a-9}: Kaymakamı tanıma durumu ile eğitim düzeyinin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 32’de gösterilmiştir.

Tablo 32: Kaymakamı Tanıma Durumu ile Eğitim Düzeyinin Dağılımının Testi

		Eğitim Düzeyi				Doktora	Toplam
		Lise	Önlisans	Lisans	Yüksek Lisans		
Kaymakamı Tanıma Durumu	Tanıyor	7	5	94	50	19	175
	Yüzde (%)	18,9	23,8	29,9	34,7	54,3	
	Tanımiyor	30	16	220	94	16	376
	Yüzde (%)	81,1	76,2	70,1	65,3	45,7	
	Toplam	37	21	314	144	35	551
	Yüzde (%)	100	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 12,686; p=0,013							

Tablo 32’de gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, kaymakamı tanıma durumu ile eğitim düzeyinin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,013<0,05$). Doktora düzeyinde eğitimi olan grup içerisinde kaymakamı tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu; diğer eğitim düzeylerinde ise tanımayanların oranının tanıyanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, eğitim seviyesi yükseldikçe kaymakamı tanıma oranının da aynı oranda arttığı görülmektedir.

“ H_{a-10} : İl belediye başkanını tanıma durumu ile yaşanan şehir türünün dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 33’te gösterilmiştir.

Tablo 33: Belediye Başkanını Tanıma Durumu ile Yaşanılan Belediye Tipi Dağılımının Testi

		Belediye Tipi		Toplam
		Büyükşehir Belediyeleri	Diğer Belediyeler	
İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu	Tanıyor	453	109	562
	Yüzde (%)	92,1	84,5	
	Tanımiyor	39	20	59
	Yüzde (%)	7,9	15,5	
	Toplam	492	129	621
	Yüzde (%)	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 6,824; p=0,009				

Tablo 33’te gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, belediye başkanını tanıma durumu ile yaşanan belediye tipi dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,009<0,05$). Hem büyükşehir belediyelerinde hem de diğer belediye sınırlarında ikamet edenlerde belediye başkanını tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Tabloya göre Büyükşehirlerde büyükşehir belediye başkanını tanıyanlar %92,1 iken diğer belediyelerde %84,5’tir. Dikkat edilirse oranlar oldukça yüksektir. Her seçim dönemi belediye başkan adaylarının yoğun reklam kampanyası yürütmesi ve seçildiği 5 yıllık dönem içerisinde birçok yerel kamu hizmetini hayata geçirmesi başkanların tanınırlığının en önemli sebepleri arasındadır.

“H_{a-11}: İl Belediye başkanını tanıma durumu ile yaşanan bölgenin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 34’te gösterilmiştir.

Tablo 34: İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu ile Yaşanılan Bölgenin Dağılımının Testi

		Yaşanılan Bölge								
		Marmara	Ege	Akdeniz	İç Anadolu	Karadeniz	Doğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu		
İl Belediye Başkanı Tanıma Durumu	Tanıyor	107	166	50	116	50	39	34	562	
	Yüzde (%)	87,7	94,3	92,6	92,8	78,1	88,6	94,4		
	Tanımiyor	15	10	4	9	14	5	2	59	
	Yüzde (%)	12,3	5,7	7,4	7,2	21,9	11,4	5,6		
	Toplam	122	176	54	125	64	44	36		621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	100	100	100		
Pearson ki-kare test istatistiği= 17,365; p=0,008										

Tablo 34’te gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, belediye başkanını tanıma durumu ile yaşanan bölgenin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,008<0,05$). Tüm bölgelerde belediye başkanını tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Tablo 35’te görüleceği üzere belediye başkanlarının tanınırlılığı konusunda vali ve kaymakamlara oranla hissedilir derecede bir artış söz konusudur. 621 katılımcının yaklaşık %10’unun belediye başkanlarını tanımadığını görüyoruz. Öte yandan Ege

Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinden tanınırlık oranı diğerlerine göre daha yüksektir.

“H_{a-12}: İl belediye başkanını tanıma durumu ile yaş gruplarının dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 35’te gösterilmiştir.

Tablo 35: İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu ile Yaş Gruplarının Dağılımının Testi

		Yaş Grupları				Toplam
		18-25	26-35	36-45	46-65	
İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu	Tanıyor	196	297	57	12	562
	Yüzde (%)	89,5	92,2	91,9	66,6	
	Tanımiyor	23	25	5	6	59
	Yüzde (%)	10,5	7,8	8,1	33,4	
	Toplam	219	322	62	18	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 14,152; p=0,007						

Tablo 35’te gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, belediye başkanını tanıma durumu ile yaş gruplarının dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır (**p=0,007<0,05**). Tüm yaş gruplarında belediye başkanını tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. 18-25 yaş aralığındaki katılımcıların %89,5’i, 26-35 yaş aralığındaki katılımcıların %92,2’si, 36-45 yaş aralığındaki katılımcıların %91,9’u ve 46-65 yaş aralığındaki katılımcıların %66,2’si İl belediye başkanını tanımaktadır.

“H_{a-13}: İl belediye başkanını tanıma durumu ile eğitim düzeyinin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 36’da gösterilmiştir.

Tablo 36: İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu ile Eğitim Düzeyinin Dağılımının Testi

		Eğitim Düzeyi				Doktora	Toplam
		Lise	Önlisans	Lisans	Yüksek Lisans		
İl Belediye Başkanını Tanıma Durumu	Tanıyor	35	16	313	161	37	562
	Yüzde (%)	87,5	72,7	90,7	92,5	92,5	
	Tanımıyor	5	6	32	13	3	59
	Yüzde (%)	12,5	27,3	9,3	7,5	7,5	
	Toplam	40	22	345	174	40	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 9,540; p=0,049							

Tablo 36’da gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, belediye başkanını tanıma durumu ile eğitim düzeyinin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,049<0,05$). Tüm eğitim düzeylerinde, belediye başkanını tanıyanların oranının tanımayanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Buna göre öğrenim durumu lise olan katılımcıların %87,5’i, öğrenim durumu önlisans olan katılımcıların %72,7’si, öğrenim durumu lisans olan katılımcıların %90,7’si, öğrenim durumu yüksek lisans olan katılımcıların %92,5’i ve öğrenim durumu doktora olan katılımcıların %92,5’i il belediye başkanını tanımaktadır.

“H_{a-14}: Vali ya da vali yardımcısı ile görüşme durumu ve belediye başkanı ile görüşme durumlarının dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 37’de gösterilmiştir.

Tablo 37: Vali/Vali Yardımcısı ile Görüşme ve Belediye Başkanıyla Görüşme Durumlarının Dağılımının Testi

		Vali/Vali Yardımcısı ile Görüşme		Toplam
		Görüşen	Görüşmeyen	
Belediye Başkanını ile Görüşme	Görüşen	111	168	279
	Yüzde (%)	78,7	35	
	Görüşmeyen	30	312	342
	Yüzde (%)	21,3	65	
	Toplam	141	480	621
	Yüzde (%)	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 84,207; p=0,000				

Tablo 37’de gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, vali/vali yardımcısı ile görüşme durumu ve belediye başkanıyla görüşme durumunun dağılımı istatistiksel olarak anlamlı farklılık göstermiştir ($p=0,000<0,05$). Vali/vali yardımcısı ile görüşen grup içerisinde belediye başkanı ile görüşmüş olanların oranının daha yüksek olduğu; vali/vali yardımcısı ile görüşmeyen grup içerisinde ise belediye başkanı ile görüşmemiş olanların oranının daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Benzer bir yorum belediye başkanıyla görüşenler için yapılamamaktadır. Belediye başkanı ile görüşen grup içerisinde vali ile görüşemeyenlerin oranının daha yüksek olduğu tespit edilmiştir.

“ H_{a-15} : Kamu hizmetlerinin sağlanmasında en işlevsel kurum ile yaş gruplarının dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 38’de gösterilmiştir.

Tablo 38: Kamu Hizmetlerinin Sağlanması En İşlevsel Kurum ile Yaş Gruplarının Dağılımının Testi

		Yaş Grupları				Toplam
		18-25	26-35	36-45	46-65	
En İşlevsel Kurum	Belediye	142	175	32	8	327
	Yüzde (%)	64,8	54,3	51,6	44,4	
	Valilik	19	56	12	1	88
	Yüzde (%)	8,7	17,4	19,4	6,2	
	Kaymakamlık	12	23	2	4	41
	Yüzde (%)	5,5	7,1	3,2	22,2	
	Bakanlıkların İl/İlçe Müdürlükleri	3	13	1	3	20
	Yüzde (%)	1,4	4	1,6	18,8	
	Muhtarlık	7	7	5	1	20
	Yüzde (%)	3,2	2,2	8,1	6,2	
	Diğer (STK, Dernek, vb.)	3	8	3	0	14
	Yüzde (%)	1,4	2,5	4,8	0	
	Fikrim yok	33	40	7	1	81
	Yüzde (%)	15,1	12,4	11,3	6,2	
	Toplam	219	322	62	18	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 50,139; p=0,001						

Tablo 38’de gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, kamu hizmetlerinin sağlanmasında en işlevsel kurum ile yaş gruplarının dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,001<0,05$). Dağılım incelendiğinde tüm yaş gruplarında en işlevsel kurumun oransal olarak en yüksek olduğu kurumun belediyeler olduğu görülmektedir. Ayrıca tüm kurumlar için dağılıma bakıldığında, o kurumu en işlevsel olarak gören yaş grubunun 26-35 yaş aralığında yoğunlaştığı tespit edilmiştir.

Ayrıca, 18-25 yaş aralığındaki katılımcıların %8,7'si, 26-35 yaş aralığındaki katılımcıların %17,4'ü, 36-45 yaş aralığındaki katılımcıların %19,4'ü ve 46-65 yaş aralığındaki katılımcıların %6,2'si en işlevsel kurum olarak valiliği tercih etmişlerdir.

“H_{a-16}: Kamu hizmetlerinin sağlanmasında en işlevsel kurum ile eğitim düzeyinin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 39’da gösterilmiştir.

Tablo 39: Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında En İşlevsel Kurum ile Eğitim Düzeyinin Dağılımının Testi

		Eğitim Düzeyi					Toplam
		Lise	Ön Lisans	Lisans	Yüksek Lisans	Doktora	
En İşlevsel Kurum	Belediye	22	13	212	93	17	327
	Yüzde (%)	55	59,1	61,4	53,4	42,5	
	Valilik	2	0	40	34	12	88
	Yüzde (%)	5	0	11,6	19,5	30	
	Kaymakamlık	2	1	24	12	2	41
	Yüzde (%)	5	4,5	7	6,9	5	
	Bakanlıkların İl/İlçe Müdürlükleri	0	1	11	5	3	20
	Yüzde (%)	0	4,5	3,2	2,9	7,5	
	Muhtarlık	4	0	10	6	0	20
	Yüzde (%)	10	0	2,9	3,4	0	
	Diğer (STK, Dernek, vb.)	1	0	6	5	2	14
	Yüzde (%)	2,5	0	1,7	2,9	5	
	Fikrim yok	9	7	42	19	4	81
	Yüzde (%)	22,5	31,8	12,2	10,9	10	
	Toplam	40	22	345	174	40	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100		
Pearson ki-kare test istatistiği= 50,139; p=0,001							

Tablo 39’da gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, kamu hizmetlerinin sağlanmasında en işlevsel kurum ile eğitim düzeyinin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,005<0,05$). Dağılım incelendiğinde tüm eğitim düzeylerinde en işlevsel kurumun oransal olarak en yüksek olduğu kurumun belediyeler olduğu görülmektedir. Ayrıca tüm kurumlar için dağılıma bakıldığında, o kurumu en işlevsel olarak gören eğitim düzeyinin lisans ve yüksek lisans gruplarında yoğunlaştığı tespit edilmiştir.

Tablo 39’a göre, öğrenim durumu lise olan katılımcıların %5’i, öğrenim durumu lisans olan katılımcıların %11,6’sı, öğrenim durumu yüksek lisans olan katılımcıların %19,5’i ve öğrenim durumu doktora olan katılımcıların %30’u il belediye başkanını tanımaktadır.

“H_{a-17}: Kamu hizmetlerinin sağlanmasında en işlevsel kurum ile çalışılan sektörün dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 40’da gösterilmiştir.

Tablo 40: Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında En İşlevsel Kurum ile Çalışılan Sektörün Dağılımının Testi

		Sektör				Toplam
		Kamu	Özel	STK	Kendi İşi	
En İşlevsel Kurum	Belediye	63	63	0	15	141
	Satır Yüzde (%)	44,7	44,7	0	10,6	100
	SütunYüzde (%)	48,5	57,3	0	71,4	
	Valilik	28	15	0	1	
	Satır Yüzde (%)	63,6	34,1	0	2,3	100
	SütunYüzde (%)	21,5	13,6	0	4,8	
	Kaymakamlık	10	3	0	3	16
	Satır Yüzde (%)	62,4	18,8	0	18,8	100
	SütunYüzde (%)	7,7	2,7	0	14,3	
	Bakanlıkların İl/İlçe Müdürlükleri	7	4	0	0	11
	Satır Yüzde (%)	63,6	36,4	0	0	100
	SütunYüzde (%)	5,4	3,6	0	0	

	Muhtarlık	4	6	0	1	11
	Satır Yüzde (%)	36,4	54,5	0	9,1	100
	SütunYüzde (%)	3,1	5,5	0	4,8	
	Diğer (STK, Dernek, vb.)	5	2	1	1	9
	Satır Yüzde (%)	55,6	22,2	11,1	11,1	100
	SütunYüzde (%)	3,8	1,8	50	4,8	
	Fikrim yok	13	17	1	0	31
	Satır Yüzde (%)	41,9	54,9	3,2	0	100
	SütunYüzde (%)	10	15,5	50	0	
	Toplam	130	110	2	21	263
	Yüzde (%)	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 35,467; p=0,008						

Tablo 40'ta gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, kamu hizmetlerinin sağlanmasında en işlevsel kurum ile çalışılan sektörün dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,008<0,05$). Dağılım incelendiğinde tüm sektörlerde en işlevsel kurumun oransal olarak en yüksek olduğu kurumun belediyeler olduğu görülmektedir. Ayrıca tüm kurumlar için dağılıma bakıldığında, bazı farklılıklara rastlanmıştır. En işlevsel kurumun belediyeler olduğunu düşünenlerin, kamu ve özel sektörde eşit olarak dağıldığı görülmüştür. En işlevsel kurumun valilik, kaymakamlık, bakanlıkların il/ilçe müdürlükleri ve diğer (STK, Dernek, vb.) olduğunun düşünenler içerisinde, kamu sektöründe çalışanların oransal olarak en yüksek olduğu görülmektedir. En işlevsel kurumun muhtarlık olduğu düşünen ve en işlevsel kurum hakkında fikri olmayanların içerisinde ise özel sektör çalışanlarının oransal olarak yüksek olduğu görülmektedir.

“H_{a-18}: Valilik politikalarından haberdar olma durumu ile yaşanan şehir tipinin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 41’de gösterilmiştir.

Tablo 41: Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu ile Yaşanılan Şehir Tipinin Dağılımının Testi

		Yerleşim Alanları		Toplam
		Büyükşehir İlleri	Diğer İller	
Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu	Haberdar	45	31	76
	Yüzde (%)	9,1	24	
	Haberdar Değil	447	98	545
	Yüzde (%)	90,9	76	
	Toplam	492	129	621
	Yüzde (%)	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 21,082; p=0,000				

Tablo 41’de gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valilik politikalarından haberdar olma durumu ile yerleşim alanlarının dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,000<0,05$). Hem büyükşehirler hem de diğer illerde ikamet edenlerde valilik politikalarından haberdar olanlarının oranının, valilik politikalarından haberdar olmayanlara göre düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 41’ye göre ankete katılanların %90,9’u valilik politikalarından haberdar olmadıklarını belirtmişlerdir. Genel olarak valiliklerin bir politikayı duyurma ve uygulama konusunda yeteri kadar etkin olmadığını söyleyebiliriz. Bu analizi, yaşanılan bölge, çalışma durumu ve çalışanların sektör dağılımı kriterlerini dikkate alarak değerlendirmek daha sağlıklı olacaktır.

“H_{a-19}: Valilik politikalarından haberdar olma durumu ile yaşanılan bölgenin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 42’ye gösterilmiştir.

Tablo 42: Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu ile Yaşanılan Bölgenin Dağılımının Testi

		Yaşanılan Bölge							Toplam
		Marmara	Ege	Akdeniz	İç Anadolu	Karadeniz	Doğu Anadolu	Güney doğu Anadolu	
Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu	Haberdar	11	14	6	7	16	15	7	76
	Yüzde (%)	9	8	11,1	5,6	25	34,1	19,4	
	Haberdar Değil	111	162	48	118	48	29	29	545
	Yüzde (%)	91	92	88,9	94,4	75	65,9	80,6	
	Toplam	122	176	54	125	64	44	36	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 40,386; p=0,000									

Tablo 42’ye gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valilik politikalarından haberdar olma durumu ile yaşanılan bölgenin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,000<0,05$). Tüm bölgelerde valilik politikalarından haberdar olmayanların oranının, valilik politikalarından haberdar olanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Buna göre, valilik politikalarından haberdar olmadığını belirten katılımcıların bölgesel oranları Marmara Bölgesinde %91, Ege Bölgesinde %92, Akdeniz Bölgesinde %88,9, İç Anadolu Bölgesinde %94,4, Karadeniz Bölgesinde %75, Doğu Anadolu Bölgesinde %65,9 ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde %80,6’dır. Dikkat edilirse Doğu Anadolu ve Karadeniz Bölgesinde valilik politikalarından haberdar olan katılımcıların oranı diğer bölgelere göre daha fazladır.

“**H_{a-20}: Valilik politikalarından haberdar olma durumu ile çalışma durumunun dağılımı birbirinden farklıdır.**” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 43’te gösterilmiştir.

Tablo 43: Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu ile Çalışma Durumunun Dağılımının Testi

		Çalışma Durumu		Toplam
		Çalışıyor	Çalışmıyor	
Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu	Haberdar	38	38	76
	Yüzde (%)	15,4	10,1	
	Haberdar Değil	208	337	545
	Yüzde (%)	84,6	89,9	
	Toplam	246	375	621
	Yüzde (%)	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 3,905; p=0,048				

Tablo 43'te gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valilik politikalarından haberdar olma durumu ile çalışma durumunun dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,048<0,05$). Hem çalışan hem de çalışmayan grup içerisinde valilik politikalarından haberdar olanlarının oranının, valilik politikalarından haberdar olmayanlara göre düşük olduğu görülmektedir. Buna ögre çalışanların %84,6'sı, çalışmayanların ise %89,9'u valilik politikalarından haberdar değillerdir.

“**H_{a-21}: Valilik politikalarından habderdar olma durumu ile çalışan sektörün dağılımı birbirinden farklıdır.**” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 44'te gösterilmiştir.

Tablo 44: Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu ile Çalışılan Sektörün Dağılımının Testi

		Sektör				Toplam
		Kamu	Özel	STK	Kendi İşi	
Valilik Politikalarından Haberdar Olma Durumu	Haberdar	24	11	1	6	42
	Yüzde (%)	18,5	10	50	28,8	
	Haberdar Değil	106	99	1	15	221
	Yüzde (%)	81,5	90	50	71,4	
	Toplam	130	110	2	21	263
	Yüzde (%)	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 7,734; p=0,042						

Tablo 44’te gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valilik politikalarından haberdar olma durumu ile çalışılan sektörün dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,042<0,05$). Kamu sektörü, özel sektör ve kendi işini yapanlar gruplarında valilik politikalarından haberdar olanların oranının, valilik politikalarından haberdar olmayanlara göre daha düşük olduğu görülmektedir. STK’larda ise her iki grubun eşit olarak dağıldığı görülmektedir. Bu tabloda her ne kadar kamu sektöründe çalışanların oranında bir farklılık beklentisi olsa da Tablo 45’te görüldüğü üzere kamuda çalışan katılımcıların büyük bir çoğunluğu valilik politikalarından haberdar değiller ve bu oran %82,5’tir.

“H_{a-22}: Valilik web sitesini ziyaret durumu ile yaşanan şehir türünün dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 45’te gösterilmiştir.

Tablo 45: Valilik Web Sitesini Ziyaret Durumu ile Yaşanılan Şehir Türünün Dağılımının Testi

		Yerleşim Alanları		Toplam
		Büyükşehirler	Diğer İller	
Valilik Web Sitesini Ziyaret Durumu	Ziyaret Eden	45	21	66
	Yüzde (%)	9,1	16,3	
	Ziyaret Etmeyen	447	108	555
	Yüzde (%)	90,9	83,7	
	Toplam	492	129	621
	Yüzde (%)	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 5,474; $p=0,019$				

Tablo 45’te gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valilik web sitesini ziyaret durumu ile yaşanan şehir türünün dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,019<0,05$). Hem büyükşehir belediyesi olan iller ve hem de olmayan illerde ikamet edenlerde valilik web sitesini ziyaret edenlerin oranının, web sitesini ziyaret etmeyenlere göre düşük olduğu görülmektedir. Buna göre katılımcıların %90,9 u bulundukları il valilikleri resmi web sitesini ziyaret etmemektedir.

“H_a-23: Valilik web sitesini ziyaret durumu ile yaşanan bölgenin dağılımı birbirinden farklıdır.” hipotezi test edilmiş ve test sonuçları Tablo 46’da gösterilmiştir.

Tablo 46: Valilik Web Sitesini Ziyaret Durumu ile Yaşanılan Bölgenin Dağılımının Testi

		Yaşanılan Bölge							Toplam
		Marmara	Ege	Akdeniz	İç Anadolu	Karadeniz	Doğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu	
Valilik Web Sitesini Ziyaret Durumu	Ziyaret Eden	7	15	5	8	16	9	6	66
	Yüzde (%)	5,7	8,5	9,3	6,4	25	20,5	16,7	
	Ziyaret Etmeyen	115	161	49	117	48	35	30	555
	Yüzde (%)	94,3	91,5	90,7	93,6	75	79,5	83,3	
	Toplam	122	176	54	125	64	44	36	621
	Yüzde (%)	100	100	100	100	100	100	100	
Pearson ki-kare test istatistiği= 26,124; p=0,000									

Tablo 46’da gösterilen ki-kare testi sonuçlarına göre, valilik web sitesini ziyaret durumu durumu ile yaşanan bölgenin dağılımının istatistiksel olarak anlamlı farklılık gösterdiği bulgulanmıştır ($p=0,000<0,05$). Tüm bölgelerde valilik web sitesini ziyaret edenlerin oranının, web sitesini ziyaret etmeyenlere göre düşük olduğu görülmektedir.

SONUÇ

İçinde bulunduğumuz çağda uygulanan modern kamu politikaları, geleneksel olandan birçok şekilde ayrılmaktadır. Bilimsel bilginin toplumsal sorunlar için kullanımının yaygınlaştığı Birinci Dünya Savaşı sonrası dönem ve bunun başta ABD olmak üzere birçok yerde yaygınlaşmaya başladığı İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde kamu politikası yalnızca bir devlet pratiği olarak kalmamış, ayrıca bilimsel açıdan incelenmeye başlanmıştır. Bir diğer ifadeyle gittikçe karmaşıklaşan sorunlar çok boyutlu çözümleri ve bu kapsamda rutin yaklaşımlar yerine bilimsel bilgiye dayanılmasını, tek kişinin kararı yerine çoklu katılım modellerini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle her kamu politikası farklı yaklaşım ve modellerle birlikte çoklu aktörlerin yer aldığı ağlardan söz edebileceğimiz yapıya bürünmüştür. Bu noktada kamu politikası disiplini ve onu inşa eden kavramsal çerçeve, bir taraftan kamu politikalarını geliştirmeyi diğer taraftan kamu politikasının bilimsel bilgisini arttırmayı sağlayan bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır. Kamu politikalarının nasıl oluştuğunu, bunların uygulanma şeklini ve değerlendirilmesi gibi birçok aşamayı süreçleriyle anlamaya çalışan disiplin kendisine yakın olan siyaset bilimi ve kamu yönetimi gibi alanlarında desteğiyle gelişimini sürdürmektedir. Genel olarak kamu politikası disiplini politikaları analiz etmektedir. Ancak disiplinin gelişmesi bağlamında sorunların nasıl gündem oldukları, aktörlerin aşamalar üzerindeki etkisi gibi çalışmalar da giderek artmaya başlamıştır.

Merkez ve yerel arasında anahtar role sahip ve önemli bir aktör olan valiler üzerine yoğunlaşan bu çalışmada hem aktör hem de süreç analizini içeren bir yaklaşım benimsenerek valilerin kamu politikası açısından rolleri ve bunun topluma yansıma biçimi ele alınmıştır. Bu nedenle çalışmanın birinci bölümü kamu politikası disiplininin kavramsal çerçevesine ayrılmıştır. İlk olarak bir sorunun yetkili makamların gündeme gelmesinden sonuçlandırmasına kadar süren her aşama detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Birçok toplumsal sorun söz konusu olsa da bunların tamamının politikaya karar vericilerin gündemine gelmesi mümkün değildir. Her problem gündeme girecek ehemmiyette olmayacağı gibi bütün problemlere ayrılacak yeterli vakit de yoktur. Bu nedenle belli başlı konular gündeme alınmaktadır ve bunun kamu politikası disiplininde teorik karşılığı gündem belirlemedir. Çoğu zaman

çatışmalı konulardan kaçınılır ve uzlaşı düzeyi yüksek ve toplumsal olarak yaygın konular gündeme gelmektedir. Buna etki eden çeşitli aktörler bulunsa da genel itibariyle medya ve iktidar partileri bu noktada önemli aktörlerdir. Bir sorun tanındıktan sonra birbirine alternatif çözüm önerileri getirilmekte ve birinde karar verilmektedir. Karar verilen her kamu politikasının mutlaka yasal bir dayanağının olması gerekir. Bu anlamda eğer bir dayanak yok ise yasalaştırma süreç içinde bir aşama olarak yer edinir. Ardından kamu politikası ilgili aktörlerce, ki bunlar üst düzey ve genel kamu görevlileridir, uygulanır. Son olarak politika amaç-sonuç bağlamında değerlendirilmeye tabi tutulur. Süreli bir politika söz konusu ise politika sonlandırılır, fakat sürekli bir politika varsa döngü yeniden başlar.

Sayılan aşamaların her zaman net bir şekilde görülme de kamu politikasının pratik boyutunda işlediği varsayılır. Literatürde çoğu aşama için çeşitli yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bunların bir kısmı uygulanan politikalardan elde edilen sonuçlardan diğer bir kısmı ise politikaların ortaya atılan modellerle daha işleyeceği varsayımından hareketle üretilmiştir. Kurumsal ve elit model birincisine, artırımı ve normatif model ikincisine örnektir. Disiplin içinde yer alan yaklaşımların tamamı incelendikten sonra süreç içinde yer alan her aşamada birbirinden farklı etkileri bulunan aktörler resmî ve resmî olmayan şeklinde sınıflandırılarak incelenmiştir. Ardından bir aktör olarak mülki idare amirliği incelenmiş ve cumhurbaşkanlığı sistemi içinde valinin konumu kamu yönetimi perspektifi esas alınarak değerlendirilmiştir. Böylece birinci bölümde valinin kamu politikası sürecinde yer alan aşamalarda ne derece etkili bir aktör olduğunun sonraki bölümlerin anlaşılması için zemin oluşturulmuştur.

İkinci Bölümde; valilerin cari yetkileri kamu politikası süreci içinde değerlendirilmeden önce, ülkemizde valinin konumunun anlaşılması için sadece yasal ve teorik çerçeve ile valinin politika pratiğinin yeterli bir yaklaşım olmayacağından hareketle tarihsel boyut incelenmiştir. Diğer bir ifadeyle, öteden beri coğrafyamızda var olan bu kurumun tarihselliğinin valinin güncel konumuna etki ettiği varsayımı ile tarihsel boyut ele alınmıştır. İlde devlet adına iş gören yetkililer için vali unvanı ilk kez Endülüs Emevi devletinde olmuştur. Emir, âmil, mir-i miran, beylerbeyi gibi çeşitli isimlerin de kullanıldığı valiler İslam devletleri içerisinde idari, mali, askeri ve toplumsal birçok konuda yetkilendirilmiştir. Osmanlı Devleti içerisinde de valilere politikaları uygulamak, adli ve siyasi birtakım işlere bakmak,

ilin refahını sağlamak gibi birçok alanda yetki tanınmıştır. Bu durum devletin gerileme evresinde bazı sorunlara yol açmış ve Osmanlı Devleti valilik üzerinde ciddi tasarruflar gerçekleştirmesinin önünü açmıştır. Özerk olan valilerin vilayetlerde neden olduğu kötü yönetimin önüne geçmek için merkeziyetçi temelde reformlar gerçekleştirilmiştir. Valilerin nüfuz ve yetkilerinin azaltılmasını öngören reformlar ile kendilerine yalnızca asayişe dair işler bırakılmıştır. 19. yüzyılın ortalarında neredeyse işlevsiz bırakılan valiler yeni konumlarıyla merkezin hedeflediği reformların hayata geçmesi noktasında etkili olamayınca tekrar etkin konuma getirilmiştir. Askeri, mali ve idari görevler tanınmış ve hukuk, eğitim, bayındırlık ve asayiş gibi konularda kendilerine yetkiler tanınmıştır. Yapılan her düzenleme yetkileri artırmaya yönelik olmuş ve en son 1913 tarihinde adem-i merkeziyetçi bir boyut kazanmıştır. Cumhuriyet'in ilk anayasasında adem-i merkeziyetçi anlayış benimsense de sonraki yıllarda valilik tekrar merkeziyetçi bir yapıya evrilmiştir.

Tarihsel tecrübe, geniş yetkilerin tanındığı dönemde valilerin merkezden bağımsız hareket etme hatta isyan çıkarma gibi durumlara kalkıştıklarını; etkisiz bırakıldıklarında ise merkezde üretilen reformların yerele uygulanamaması gibi olumsuzluklara yol açtığını göstermiştir. Başka bir deyişle hem valilere özerkliğe varacak yetkilerin verilmesinin sakıncaları hem de etkisiz kılınmaları durumunda merkezin yerele nüfuz edememesi gibi olumsuzluklar tecrübe edilmiştir. Bu durum Cumhuriyetin ilk yıllarından hazırlanan ilgili yasanın biçimlenmesinde etkili olmuştur. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu valileri illerde devletin ve bakanlıkların idari ve siyasi uygulayıcı makamı olarak, 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu ise buna ek olarak hükümetin temsilcisi olarak tanımlamıştır. Yasada birçok değişiklik olsa da valilerin merkez ile olan ilişkisi değişmemekle birlikte kendilerine çeşitli yetkiler tanınmıştır. Anılan kanunlarda valiler hem merkeze bağlı bir uygulayıcı hem de yerelde karar üretebilen etkili bir aktördür. Diğer bir ifadeyle bir denge durumu söz konusudur.

Çalışmada valilerin yetkilerinin değerlendirildiği ikinci bağlam olan yasal çerçeve açısından bu durum daha açık bir şekilde görülmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu başta olmak üzere diğer ilgili yasalar ışığında bir aktör ele alınan valilerin cari yetkilerinin kamu politikası süreci aşamalarının her birinde farklı şekilde tezahür ettiği görülmektedir. Valiler ili ilgilendiren kısmı itibariyle devlet gelirlerinin tahsili,

ildeki genel ve mahalli hizmetler için memur ya da hizmetli görevlendirmesi, il genel meclisi toplantılarında konu önerebilmeleri gibi yetkileriyle gündem belirleme ve problem tanımlama noktasında önemli aktörlerdir.

Politika formülasyonu ve karar verme açısından valiler çoğu zaman merkeze bağlıdır. Her iki durum için de valilerin yetkileri yasalarla belirlenmiştir. Valiler stratejik planlar ve il özel idarelerinin stratejilerini oluşturmak gibi yetkileriyle politika oluşturabilmektedir. Diğer taraftan düzenli gelir elde etme, devlete ait mülklerin korunmasını sağlama, huzur ve güvenliği tehlikeye atacak durumlarda tedbirler geliştirme, odalar ve borsaların faaliyetleri ile ilgili men kararı alma, toplantı ve gösteri yürüyüşleri konularında da karar merciidir. Ancak bu karar verme durumlarının sınırı yasalarca çizilmiştir. Yasalaştırma açısından valiler merkezde çıkarılan yasaların uygulayıcısı olmanın yanı sıra çeşitli konularda genel emirler çıkarma yetkisiyle yasalaştırmanın asli aktörü konumundadırlar. Valiler büyük oranda uygulama aşamasının etkin aktörüdür. Valiler faaliyetlerini yürütme yetkisine tek başına sahip olan cumhurbaşkanı adına yürütmektedirler. Son olarak değerlendirme/denetleme aşaması da uygulama aşamasında olduğu gibi valilerin yoğun yetkilerinin olduğu bir alandır. Diğer tüm aşamalarda var olan yetkilerin neredeyse tamamında valiler bu yetkiyi kullanabilmektedir.

İkinci Bölüm, pratikte valilerin yetki ve görevleri konusuyla tamamlanmıştır. Tarihsel ve yasal düzenlemelerin tamamlayıcısı olarak valilerin uygulamada kendilerine tanınan yetkileri nasıl kullandıkları Resmi Gazete’de yayımlanan genel emirler ve gazete arşivlerinden toplanan haberlerle tespit edilmiştir. Valilerin uygulamaya yönelik elde edilen tüm veriler tasnif edilerek beş temel alan tespit edilmiştir. Buna göre valiler yetkilerini en fazla güvenlik, sağlık, kentsel-çevresel, ekonomik ve toplumsal alanlarda kullanmaktadır. Güvenliğe ilişkin politikalarda valiler çoğu zaman problemi tanımlamakta ve kendileri karar almaktadır. Özellikle kaotik zamanlarda valilerin doğrudan güvenliğe ilişkin kararları merkezi bir karar olmaksızın uyguladığı görülmektedir. Valilerin bu tür durumlarda durumu merkezin gündemine sokma potansiyelleri de yüksektir. Çünkü güvenlik önem düzeyi yüksek hassas bir konudur. Yapılan incelemelerde sağlıkla ilgili konularda da valilerin tek başlarına karar aldıkları anlaşılmaktadır. Ancak vatandaşların kendisi ve özellikle

son dönemlerde yaşanan salgında görüldüğü üzere merkezi kararlarda illerdeki sağlık politikaları noktasında belirleyicidir.

Kentsel-çevresel politikalar açısından valiler kirliliğin önüne geçmek için sıklıkla sorunları tanımak, gündeme almak ve bunlar hakkında karar vermek gibi aşamaları kullandıkları anlaşılmaktadır. Valilerin ekonomik alana müdahalesi sağlık ve kentsel-çevresel politikalar gibi süreklilik arz etmemiştir. Özellikle kriz dönemlerinde fiyat artışının önüne geçmek, vatandaşların temel gereksinimlerine ulaşmasını sağlamak ve işleyişin sağlıklı olması için denetimler yapmak gibi politikalara başvurdukları anlaşılmaktadır. Son olarak valiler dilenciler, hırsızlar, taşkınlık yapanlar, eğlence yerlerinden gürültü çıkaranlar gibi olumsuzluklar karşısında önleyici; depremde zarar görenlere yardım yapmak, göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılamak, sokak çocuklarını korumak gibi yapıcı toplumsal politikalar geliştirmektedirler. Genel olarak değerlendirildiğinde valiler sırası ile en fazla kentsel-çevresel, güvenlik, sağlık, ekonomik ve toplumsal alanlarda politika geliştirmektedirler.

Çalışmanın son bölümünde tarih, yasa ve uygulama bağlamlarından süzülerek ve kamu politikasının kavramsal çerçevesi esas alınarak oluşturulmuş anket soruları üzerinden valilik kurumuna ilişkin vatandaş algısı ölçülmüştür. Rastgele örneklem üzerinden güvenilirliği test edilen anket sonuçlarında valilik algısına ilişkin önemli sonuçlar elde edilmiştir. Valilerin tanınırlığına ilişkin veriler incelendiğinde valileri belediye başkanları ile karşılaştırıldığında daha az tanınır oldukları ve yüz yüze görüşmelerde belediye başkanlarının gerisinde kaldıkları görülmektedir. Bu durum belediye başkanlarının seçim süreçleriyle kendilerini tanınır kılmaları ve bir sonraki seçim dönemi için sürekli halkla ilişkili olmalarının yanı sıra yerel hizmetler açısından belediyelerin halkla münasebetlerinin daha doğrudan olmaları ile açıklanabilir. Nitekim vatandaşlara göre, kamu hizmetlerinde etkinliği sağlama noktasında en işlevsel kurum belediyelerdir. Valilikler ise belediyelerden sonra ikinci kurumdur. Bütün yaş grupları, eğitim düzeyleri ve kamu-özel çalışanlarına göre böyle düşünenlerin oranı görece yüksektir. Yine vatandaşlara göre kamu yatırımlarında öncelikli etkili kurum belediyelerdir.

Vatandaşlar kamu hizmetleri noktasında belediyeleri etkili görse de insani yardımların yönetilmesi gibi toplumsal bir konuda anket sonuçlarına göre valilik en

güvenilir kurumdur. Belediyelerin siyasi temelde yanlı davranma potansiyellerinin olması, valiliklerin ise merkezi temelde daha kapsayıcı ve tarafsız davranma potansiyelleri insani yardımların yönetilmesi noktasında valilikleri belediyelerin önüne geçirmiştir. Bunun gibi ankete katılanlar yaşamış oldukları şehirde emniyet müdürlüğünden sonra valiliklere güvenmektedir. Belediyeler ise oran olarak valiliklerin oldukça gerisinde kalmaktadır. Güven kavramının aynı zamanda emniyete ilişkin olması ankete katılanların ilişki kurmasını sağlamış ve emniyet müdürlüğü birinci kurum çıkmıştır.

Ankete katılanlar yaşadığı ilin valisinin şahsında hakça/adaletli, güvenilir ve tarafsızlığı beklenen üç önemli özellik olarak saymıştır. Bu durum valiliklerin neden belediyeler karşısında daha güvenilir olduğunun da cevabıdır. Ankete katılanlar adaleti, güveni ve tarafsızlığı maddi olanaklara zemin hazırlayacak erişilebilirlik, stratejik liderlik, girişimcilik gibi olguların önüne almıştır. Her ne kadar valiliklerden beklenti yüksek olsa da ankete katılanların çoğunun valiliklerin yürüttüğü politikalardan habersiz olduğu görülmektedir. Ankete katılanlar valiliklerle ilgili duyuru ve haberleri sıklıkla takip etmediklerini belirtmişlerdir. Ancak takip edenler sosyal medya başta olmak üzere genellikle internet ortamından takip etmektedirler. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde haberdar olma oranı diğerlerine göre yüksek olsa da yeterli değildir. STK'lar diğer sektörlerle göre daha fazla takip etse de ne büyükşehirlerde ne de diğerlerinde valilik politikalarının takibine ilişkin ilgi yüksek değildir. Bu durum valiliklerin halka karşı hesap vermesi açısından olumsuzdur. Çünkü sürekli takip edilmeyen valilikler kamu politikalarının içeriği hakkında detaylı bilgi paylaşımını ve vatandaş katılımını zaman içerisinde önemsiz görebilecektir. Buna rağmen ankete katılanlar valilerin cumhurbaşkanı ve bakanlıkların yol göstericiliğinde hareket ettiğinin farkındadır. Diğer bir ifadeyle, ikinci bölümde belirtildiği üzere yasalar açısından kamu politikasının uygulama aşamasında yoğun görevleri olan valilerin bu durumu hakkında vatandaşlar oldukça bilinçlidir.

Valilerin tanınırlık oranının en yüksek olduğu bölgeler Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleridir. Bu durum yukarıda da ifade edildiği üzere anılan bölgelerdeki

bazı illerde valilerin ayrıca atanarak⁴¹⁶ belediyeleri yönetmesidir. Belediyelerdeki tanınırlık valiliğe yansımıştır. Yaşları itibariyle yaşadığı ildeki valileri tanıyanlara bakıldığında 26-35 ve 36-45 yaş aralığındakilerin oranının yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Bu grubun ildeki ticari, toplumsal ve siyasal hayat içinde aktif olduğu düşünüldüğünde normal olduğu anlaşılabacaktır. Eğitim durumu ve valiyi tanıma oranı arasındaki ilişkide eğitim düzeyinin belirleyici olduğu görülmektedir. Valileri tanımada en yüksekten en düşüğe eğitim oranı şu şekildedir: doktora, yüksek lisans, lisans, ön lisans ve lise. Yine çalışanların çalışmayanlara nazaran yaşadığı ildeki valileri daha yüksek oranla tanıdıkları sonucuna ulaşılmıştır. STK'lar, kamuda çalışanlar ve kendi işini yapanların valiyi tanıma oranı bu sektörlerde çalışıp tanımayanlarda daha fazla iken, özel sektörde çalışanların valiyi tanımama oranı tanıyanlardan yüksektir.

Kaymakamlar açısından tanıma oranlarına bakıldığında büyükşehir ilçelerine nazaran diğer ilçelerde daha fazla tanındıkları sonucuna varılmıştır. Bu durum büyükşehirlerde belediye ve valilerin ağırlığının daha fazla olmasıyla açıklanabilir. Kaymakamların Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde tanınma oranları diğer bölgelere nazaran yüksektir. Bunun nedeni valiler için yapılan açıklama ile aynıdır. Eğitim düzeyi ile kaymakamları tanıma arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Belediye başkanlarını tanıma oranları oldukça yüksektir. Her yaş grubunda bu oran oldukça yüksek olmakla birlikte yine eğitim düzeyinin görece etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak değerlendirildiğinde ankete katılanlar valilerin bir kamu politikası aktörü olarak taşıması gereken özelliklerin farkındadır. Valilere tanınan yetkileri bilmekte ve genel olarak merkezi politikaların uygulama aşamasında ve toplumsal meselelerin karar verme aşamasında etkili bir aktör olduğunun bilincindedirler. Eğitim düzeyi, çalışma durumu ve yaş faktörü bu konuda belirleyici unsurlar olmakla birlikte valilikler tarafından geliştirilen politikalara ilgi düzeyleri düşüktür. Özellikle son yıllarda mevzuatta valilere verilen yetkiler oldukça güçlendirilmiştir. Ancak valilerin merkez ve yasal çerçeve dışında karar verme inisiyatifinin düşük görülmesi, özellikle uygulama aşamasının aktörü olarak

⁴¹⁶ Belirli işleri görmek veya malvarlığını yönetmek için atanan kişi olarak özel hukukta yaygın olarak kullanılan “kayyım” terimi, yerel yönetim mevzuatında yer almadığı için çalışmada kullanılmamıştır.

bilinmeleri ve belediyeler gibi halkı ilgilendiren siyasal kurumlar karşısında görünürlüklerinin daha az olması valilikler tarafından geliştirilen politikalara ilginin az olmasına neden olmaktadır. Tüm bunlara rağmen vatandaşlar valilikleri diğer kurumlara nazaran güvenilir görmekte ve toplumsal adalet noktasında bu kurumlara inanmaktadırlar.



KAYNAKÇA

Abdülazîz ed-Dûrî. “Emîr”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 11, İstanbul, 1994, ss. 121-123.

AK Parti. “Parti Programı”, **Parti**, <http://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/>, (04.11.2018).

Akbal, İsmail ve H. Alpay Karasoy. “Sivil Toplum Kuruluşları ve Karar Alma Sürecine Etkileri”, **Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme**, Ed. Özgür Önder, Fatih Kırıışık, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, ss. 351-353.

Akdoğan, A. Argun. “Gündem Belirleme”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, Der. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 210-227.

Akdoğan, A. Argun. “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları**, Ed. Filiz Kartal, TODAİE, 2011, ss. 76-98.

Akdoğan, Hüseyin ve Yasin Köse. “Kamu Politikalarında Çoklu Akış Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 85-97.

Akgül, Arif ve Alican Kaptı. **Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi**, Ankara Polis Akademisi Yayınları, 2010, ss. 75-99.

Akıllı, Hüsniye. “Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Devret Yöntemine: Yasal Serüven”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 89, 2013, ss. 91-114.

Akıncı, Berat. **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Sisteme Yönelik Tartışmalar ve Çözüm Önerileri**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2019.

Akıncı, Mehmet. “Siyaset ve Yönetimin Bir Kesişim Alanı: Karar Vermede Aydın’ın Rolü”, **Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme**, Ed. Özgür Önder, Fatih Kırıışık, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, ss. 299-310.

Aktürk, İmran. “I. Meşrutiyet Döneminde Osmanlı Hükümet Sistemi”, **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Aralık 2013, ss. 67-79.

Akyıldız, Ali. **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2012.

Akyol, Ender. “Siyasal Partiler”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 318-322.

Allen Charles D. and Breena E. Coates. **Strategic Decision Making Paradigms: A Primer for Senior Leaders**, U.S. Army War College, Carlisle, 2009.

Anderson, James E. **Public Policymaking: An Introduction**, Houghton Mifflin Company, 5. Edition, Boston, 2003.

Anyebe, Adam A. “An Overview of Approaches to the Study of Public Policy”, **International Journal of Political Science (IJPS)**, Volume: 4, Issue: 1, January 2018, pp. 08-17.

Arap, İbrahim ve Veysel Erat. “Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye’de Geçici Köy Koruculuğu”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 4, ss. 73-108.

Ardıçoğlu, M. Artuk. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 3, 2017, ss. 21-51.

Armağan, Mustafa. “İstanbul’un İlk Belediye Başkanı ve Valisi”, **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler**, Cilt: 1, Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1996, ss. 325-334.

Arsan, Esra ve Savaş Çoban (Haz.). **Medya ve İktidar**, Evrensel Basın Yayın, İstanbul, 2014.

Arslan, Mutlu. “Elit Teorisinin doğuşu ve Kitle Korkusu”, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 50, Bahar 2015, ss. 76-95.

Ateş Hamza ve Elif Genç. “Bounded Rationality Approach As An Alternative To Rational Choice: A Critical Perspective”, **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, 2015, ss. 1-8.

Ay, Muammer. “15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3, ss. 155-163

Babaoğlu, Cenay. “Kamu Politikası Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, Ed. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 167-169.

Babaoğlu, Cenay. “Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 2017, Cilt: 15, Sayı: 30, ss. 511-532.

Ballester, Coralio and Penélope Hernández. “Bounded Rationality”, **Revista Internacional de Sociología (RIS)**, Special Issue on Behavioral and Experimental Economics, Vol: 70, 2012, Extra: 1, pp. 27-38.

Barros, Gustavo. “Herbert A. Simon and the Concept of Rationality: Boundaries and Procedures”, **Brazilian Journal of Political Economy**, Vol: 30, No: 3 (119), 2010, pp. 455-472.

Başbakanlık Muamelat Genel Müdürlüğü. **İller Kanunu tasarısı ve Adalet, Bayındırlık, Çalışma, Dışişleri, Ekonomi, Gümrük ve Tekel, Maliye, Millî Eğitim, Millî Savunma, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım ve Ulaştırma Komisyonlarının Düşünceleri Hakkındaki Raporlarla İçişleri Komisyonu Raporu**, 16.04.1948,
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d08/c019/tbmm08019094ss0208.pdf> (06.06.2019).

Bektaş, Eda. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 39, 2019, ss. 199-218.

Belli, Aziz. “Yürütme”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 391-393.

Birkland, Thomas A. “Models of the Policy Process”, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, Eds. Evan M. Berman, Jack Rabin, CRC Press Taylor & Francis Group, NY, 2008, pp. 1260-1263.

Birkland, Thomas A. “The World Changed Today”: Agenda-Setting and Policy Change in the Wake of the September 11 Terrorist Attacks”, **Review of Policy Research**, Cilt: 21, Sayı: 2, 2004, pp. 179-200

Birkland, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process**, 3. Edition, M. E. Sharpe, New York 2011.

Boztepe, Mehmet. “Danıştay Kararları Işığında Vali Atamalarında İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 481, ss. 335-359.

Brown, L. David, Sanjeev Khagram, Mark. H. Moore and Peter Frumkin. **Globalization, NGOs and Multi-Sectoral Relations**. Harvard University: The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government, 2000.

Bulut, Yakup, Soner Akın ve Ömer Fuad Kahraman. “Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, **Strategic Public Management Journal**, Cilt: 3; Sayı: 6, ss. 23-38.

Cerovac, Ivan. “Elite Decision Making”, **The SAGE Encyclopedia of Political Behavior** (Ed. Fathali M. Moghaddam), SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks, 2017, pp. 238-239.

CHP. **Cumhuriyet Halk Partisi Programı**, <https://chp.azureedge.net/1d48b01630ef43d9b2edf45d55842cae.pdf>, (04.11.2018).

Cochran, Clarke E., Lawrence C. Mayer, T.R. Carr, N. Joseph Cayer, Mark J. McKenzie, and Laura R. Peck. **American Public Policy: An Introduction**, Tenth Edition, St. Martin’s Press, NY, 2012.

Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, **Administrative Science Quarterly**, Vol: 17, No: 1,1972, pp. 1-25.

Colebatch, Hal, Robert Hoppe and Mirko Noordegraaf (Ed.). “Understanding Policy Work”, **Working for Policy**, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, pp. 11-25.

Cumhuriyet Gazetesi, 19.10.2001.

Cumhuriyet Gazetesi, 23.11.2002.

Cumhuriyet Gazetesi, 26.10.2002.

Cumhuriyet Gazetesi, 29.07.2000.

Cumhuriyet Gazetesi, 30.08.2000.

Cumhuriyet Gazetesi. 01.07.2002.

Cumhuriyet Gazetesi. 09.05.2002.

Cumhuriyet Gazetesi. 20.07.2000.

Cumhuriyet Gazetesi. 22.08.2000.

Cumhuriyet Senatosu. **Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun Tasarısının Millet Meclisince Kabul Olunan Metni ve Cumhuriyet Senatosu Anayasa ve Adalet ve İçişleri Komisyonları Raporları, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi**, Ankara, 1978.

Çadircı, Musa. “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Ülke Yönetimi”, **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, ss. 210-230.

Çevik, Hasan Hüseyin ve Süleyman Demirci. **Kamu Politikası**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

Çevik, Hasan Hüseyin. **Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

Çevik, Hasan Hüseyin. **Türkiye’de Kamu Politikaları Sorunları**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.

Çevik, Süleyman. “Amitai Etzioni”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 31-32.

Danie, Jamie Levine. “Charles E. Lindblom’un Çağdaş Bilime Mirası”, **Weber’den Waldo’ya Kamu Yönetimi**, Ed. Brian R. Fry ve Jos C. N. Raadschelders, Anı Yayıncılık, Ankara, 2017, pp. 384-390.

Demir, Fatih. “Kamu Politikası Sürecinde Müzakerenin Rolü ve Sürecin Demokratikleştirilmesi”, **Kamu Politika Süreci**, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 206-236.

Demir, Fatih. “Politika Değerlendirme”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 252-254.

Demir, Fatih. “Yukarıdan Aşağıya Yaklaşım”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 389-391.

Demir, Fatih. **Kamu Politikasına Giriş**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2018.

Demir, Fevzi. “Cumhuriyet Dönemi Türk Anayasaları ve Hükümet Sistemleri”, İTO, **Ekovizyon**, Kasım 2000, ss. 59-78.

Demir, Fevzi. **Demokrasilerde Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Hükümeti Rejimi**, EĞİAD İzmir, 1998.

Demirci, Süleyman. “Kamu Politikasında İşbirlikçi Tarafgirlik (Koalisyon) Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 145-158.

Demirhan, Yılmaz. “Kamu Politikaları Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve”, **Türk Siyasal Hayatında AK Parti Dönemi**, Ed. Seyfettin Aslan ve Yılmaz Demirhan, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016, ss. 45-70.

Dror, Yehezkel. “Elyordamı Yönetimi; Bilim mi? Süredurum mu?”, çev. Şinasi Aksoy, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Haz. Kemali Saybaşıllı. Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, ss. 181-190.

Duman, Ali. “Kamu Politikaları Analizi İçin Pratik Uygulama Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 173-188.

Dunn, William N. **Public Policy Analysis: An Introduction**, A Paramount Communications Company Company, Englewood Cliffs, New Jersey, 1994.

Duyar, İbrahim. “Kamu Politikaları Uygulamasında Birleştirici Bir Teoriye Doğru”, **Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 2, ss. 107-123.

Dye, Thomas R. **Understanding Public Policy**, 15. Edition, Pearson Education, Inc., NJ, 2013.

Dye, Thomas. **Understanding Public Policy**, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1987.

Easton David. “An Approach to the Analysis of Political System”, **World Politics**, Volume: 9, No: 3, 1957, pp. 383-400.

Easton, David. “Siyasal Sistemlerin Çözümlemesi Konusunda Bir Yaklaşım”, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Haz. Kemali Saybaşıllı. Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, ss. 125-144.

Ebu'l-Hasan Habib el-Maverdi. **El-Ahkâmü's Sultaniye**, çev. Ali Şafak, Bedir Yayınevi, İstanbul, 2017.

Efe, Ayla. "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", **Karadeniz Araştırmaları**, Cilt: 6, Sayı: 22, Yaz 2009, ss. 87-113.

Enserink, Bert, Joop F. M. Koppenjan and Igor S. Mayer. "A Policy Sciences View on Policy Analysis", **Public Policy Analysis** (Ed. Wil A. H. Thissen, Warren E. Walker), Springer Science, Business Media, New York, 2013, pp. 11-40.

Erat, Veysel ve Fevzi Kaçer. "Siyasa Yapım Sürecinde Müzakereci Yaklaşımlar", **Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, ss. 57-75.

Erat, Veysel ve Yakup Özkaya. "Kamu Politikalarında Yasalaştırma Süreci: 6360 Sayılı Yasa Üzerinden Bir İnceleme", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 2, 2017, ss. 263-288.

Erat, Veysel. "Tanzimat Dönemi Kamu Politikalarında Bir Aktör Olarak Bürokrasi", **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 527-544.

Erat, Veysel. "Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 25, ss. 325-355.

Eroğlu, H. Tuğba. "Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü", **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, Ed. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 148-187.

Etzioni, Amiati. “Bağdaştırıcı Yaklaşım: Karar Almada “Üçüncü” Seçenek”, Kemali Saybaşı, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, ss. 191-207.

Eustis, Joanne D. **Agenda-Setting The Universal Service Case**, Virginia Polytechnic Institute and State University, 2000.

Everett, Sophia. “The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?”, **Australian Journal of Public Administration**, 2003, Cilt: 62, Sayı: 2, pp. 65–70.

Everett, Sophia. “The Policy Cycle: Democratic Process or Rational Paradigm Revisited?”, **Australian Journal of Public Administration**, Volume: 62, No: 2, 2003, pp. 65–70.

Fatih Sultan Mehmed. **Kanunname-i Al-i Osman**, Haz. Abdülkadir Özcan, Kitabevi, İstanbul, 2003.

Foerstel, Lenora. **Medya ve Savaş Yalanları**, Yordam Kitap, İstanbul, 2007.

Gholipour, Rahmatollah, Gholamreza Jandaghi and Mohammad Reza Fallah, “Introducing a Model for Implementation of Industrial Policies: A Case Study in Qom Province, Iran”, **American Journal of Economics**, Special Issue, 2012, pp. 1-5.

Giddens, Anthony. **Sosyoloji**, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2012.

Gomes, Rafael Benevides Barbosa. **Elitist Theory and Policy Making** (December 15, 2009<https://ssrn.com/abstract=1526043>, (02.03.2020).

Göçöğlü, Volkan. “Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisinin Toplumsal Hareketler Bağlamında İncelenmesi”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8; Sayı: 37, ss. 880-901.

Göküş, Mehmet. “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, **SÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 6, ss. 35-43.

Görgün, Çiğdem. **Türkiye'nin Mülki İdare Sisteminde Merkeziyetçiliğin İnşası (1923-1949)**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2014.

Göyünç, Nejat. “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, **Osmanlı**, Ed. Kemal Çiçek, Cem Oğuz, Cilt: 6, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, ss. 77-88.

Gözler, Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”, <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>, (01.02.2020).

Gözler, Kemal. **Türk anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2007.

Guseh, James S. “Decision Making in Administrative Organizations: Theories”, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, Eds. Evan M. Berman, Jack Rabin, CRC Press Taylor & Francis Group, NY, 2008, pp. 508-513.

Gül, Hüseyin. “Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri”, **Yasama Dergisi**, Sayı: 29, 2018, ss. 5-31.

Gül, Zakir. “Kamu Politika Sürecine Teorik Bakış ve Genel Bir Değerlendirme”, **Kamu Politika Süreci**, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 237-259.

Güleç, Hüseyin Başol. **Çevre Hukukunda Mülki İdare Amirinin Yetki ve Sorumlulukları**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi, İstanbul, 1995.

Güler, Tahsin. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 39, Haziran 2018, ss. 299-322.

Gültekin, Sebahattin. “Kamu Politika Sürecinde Politika Yayılım ve Yenilik Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 121-143.

Gültekin, Sebahattin. “Understanding Policy Process: Is There A Single Best Way?”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 24, 2014, pp. 43-74.

Heywood, Andrew. **Siyaset**, çev. Bahattin Seçilmişoğlu, Liberte Yayınları, Ankara, 2006.

Heywood, Andrew. **Siyasetin Temel Kavramları**, çev. Hayrettin Özler, Adres Yayınları, Ankara, 2012.

Hill, Michael. **The Public Policy Process**, Fourth Edition, Pearson Education Limited, Harlow, 2005.

Howlett, Micheal and M. Ramesh, **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**, Oxford University Press, New York, 1995.

Huseyni, İlkin. Democracy or Epistocracy? A Choice Between Two Values, **Baku Research Institute**, <https://bakuresearchinstitute.org/democracy-or-epistocracy-a-choice-between-two-values/>, (07.04.2020).

Ibrahim, Mukdad. “Mixed Scanning Approach to Budgetary Decision Making: A Review”, **Journal of Management & Public Policy**, Vol: 6, No: 1, December 2014, pp. 14-20.

İnalcık, Halil. “Tanzimat’ın Uygulanması ve sosyal Tepkiler”, Ed. Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2006, ss. 109-140.

İnalcık, Halil. **Osmanlılar**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2010.

İpşitli, Mehmet. “Beylerbeyi”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 6, İstanbul, 1992, ss. 69-74.

Jann, Werner and Kai Wegrich. “Theories of the Policy Cycle”, **Handbook of Public Policy Analysis**, Ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney, CRC Press, Boca Raton, 2007, pp. 43-62.

Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı. **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, TBMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ankara, 2018..

Kapani, Münici. **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2013.

Kaptı, Alican (Ed.). “Giriş: Kamu Politika Süreci”, **Kamu Politika Süreci**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 17-23.

Kaptı, Alican ve Ali Erkan Alaç. “Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, Der. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 228-243.

Kara, Eylem Şentürk. “Harold Dwight Lasswell (1902-1978)”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 107-110.

Karagöl, Vural. **Osmanlı Türk Modernleşme Sürecinde Mülki İdare ve Mülki İdare Amirliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi, Bursa, 2013.

Karaman, Zerrin Toprak. **Risk Toplumunda Afetlerde Erken Uyarı, Mukavemetli Toplum ve Kamu Yönetiminin İkna Kapasitesi**, BEÜ İİBF AİD, Cilt 8, Sayı 1, 2019, ss. 185-212

Karaman, Zerrin Toprak. **E-Devletin Güvenlik Bağlantılı Sorumlulukları ve E-Vatandaşın Hakları**, BEÜ İİBF AİD, Cilt 5, Sayı 1, 2020, ss. 1-20

Karaman, Zerrin Toprak, **Afetlerde Erken Uyarı ve Toplumsal Farkındalık Yaratmada Etkili Kamu Politikaları**. BEÜ SBE Derg., Cilt 7, Sayı 2, 2018, s.495 ss.493-517

Kars, H. Zafer. **1908 Devrimi'nin Halk Dinamiği**, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1997.

Kaştan, Yüksel. "Osmanlı Devleti'nde "1913 Tarihli İdare-İ Umumiye-İ Vilayat Kanun-İ Muvakkati" İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması", **Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2016, ss. 78-98.

Kay, Adrian. **The Dynamics of Public Policy**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2006.

Kaymal, Cansu. "Yerel Özerklik Ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu", **ULAKBİLGE**, Cilt: 5, Sayı: 13, 2017, ss. 1137-1159.

Keskinsoy Ömer ve S. Batur Kaya. "Türkiye'nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme", **TBB Dergisi**, Sayı: 137, 2018, ss. 67-96.

Kılıç, Ünal. "Vali", **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 42, İstanbul, 2012, ss. 492-494.

Korkusuz, Mehmet Hişyar. **Türkiye'de Mülki İdare Amirlerinden Kaymakamlarda Ortaya Çıkan Stresin Değerlendirilmesi**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 1997.

Köseoğlu, Özer. “Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, Der. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 244-264.

Lasswell, Harold D. “Communications Research And Public Policy”, **Public Opinion Quarterly**, Volume: 36, No: 3, 1972, pp. 301-310.

Lasswell, Harold D. **A Pre-view of Policy Sciences**, American Elsevier Publishing, New York, 1971.

Leoveanu, Andy Constantin. “Rationalist Model In Public Decision Making”, **Journal of Public Administration, Finance and Law**, Issue 4, 2013, pp. 43-54.

Lindblom Charles E. and Edward J. Woodhouse. **The Policy-Making Process**, Prentice-Hall, New Jersey, 1993.

Lindblom, Charles E. “Elyordamıyla” Amaçları Gerçekleştirme Bilimi”, çev. Şinasi Aksoy, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Haz. Kemali Saybaşılı. Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, ss. 157-179.

López, Matias. “Elite Theory”, **Sociopedia.isa**, 2013, pp. 1-12.

Ma’oz, Moshe. “Tanzimat’ın İlk Yıllarında Modernleşme Hareketinin Suriye Siyaseti ve Toplumu Üzerindeki Etkisi”, Ed. Halil İnalcık, Mehmet Seyitdanlıoğlu, **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2006, ss. 169-188.

Mahmutoğlu, Abdülkadir. “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 471-472, 2011, ss. 141-168.

Mardin, Şerif. “Adem-i Merkeziyet”, **TDV İslam Ansiklopedisi**, Cilt: 1, İstanbul, 1988, ss. 364-367.

Matland, Richard E. “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 5, No. 2, 1995, pp. 145-174.

Mevzuat Bilgi Sistemi. “e-mevzuat”, <https://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>, (21.07.2019).

Milliyet Gazetesi. 01.02.1955.

Milliyet Gazetesi. 01.09.1950.

Milliyet Gazetesi. 01.09.1958.

Milliyet Gazetesi. 02.02.1952.

Milliyet Gazetesi. 02.07.1993.

Milliyet Gazetesi. 03.01.1967.

Milliyet Gazetesi. 03.12.1952.

Milliyet Gazetesi. 04.02.1951.

Milliyet Gazetesi. 04.08.1954.

Milliyet Gazetesi. 04.08.1987.

Milliyet Gazetesi. 05.01.1951.

Milliyet Gazetesi. 05.01.1963.

Milliyet Gazetesi. 05.03.1955.

Milliyet Gazetesi. 06.01.1980.

Milliyet Gazetesi. 07.02.1954.

Milliyet Gazetesi. 07.07.1981.

Milliyet Gazetesi. 08.02.1954.

Milliyet Gazetesi. 09.01.1988.

Milliyet Gazetesi. 09.01.1994.

Milliyet Gazetesi. 09.03.1955.

Milliyet Gazetesi. 09.03.1955.

Milliyet Gazetesi. 10.01.1976.

Milliyet Gazetesi. 10.03.1955.

Milliyet Gazetesi. 11.05.1950.

Milliyet Gazetesi. 11.09.1978.

Milliyet Gazetesi. 11.11.1994.

Milliyet Gazetesi. 12.07.1951.

Milliyet Gazetesi. 13.01.1972.

Milliyet Gazetesi. 13.01.1982.

Milliyet Gazetesi. 13.01.1982.

Milliyet Gazetesi. 13.01.1993.

Milliyet Gazetesi. 13.03.1955.

Milliyet Gazetesi. 13.05.1954.

Milliyet Gazetesi. 14.12.1952.

Milliyet Gazetesi. 15.01.1955.

Milliyet Gazetesi. 15.02.1952.

Milliyet Gazetesi. 15.02.1990.

Milliyet Gazetesi. 17.03.1951.

Milliyet Gazetesi. 17.10.1969.

Milliyet Gazetesi. 17.11.1955.

Milliyet Gazetesi. 18.01.1951.

Milliyet Gazetesi. 18.02.1951.

Milliyet Gazetesi. 19.01.1952.

Milliyet Gazetesi. 19.05.1950.

Milliyet Gazetesi. 19.06.1950.

Milliyet Gazetesi. 19.07.1950.

Milliyet Gazetesi. 19.07.1951.

Milliyet Gazetesi. 20.02.1994.

Milliyet Gazetesi. 20.04.1994.

Milliyet Gazetesi. 20.12.1953.

Milliyet Gazetesi. 21.03.1953.

Milliyet Gazetesi. 21.08.1961.

Milliyet Gazetesi. 21.08.1988.

Milliyet Gazetesi. 21.11.1950.

Milliyet Gazetesi. 22.03.1955.

Milliyet Gazetesi. 22.12.1965.

Milliyet Gazetesi. 23.06.1983.

Milliyet Gazetesi. 23.10.1987.

Milliyet Gazetesi. 23.12.1954.

Milliyet Gazetesi. 24.02.1960.

Milliyet Gazetesi. 24.03.1955.

Milliyet Gazetesi. 24.09.1992.

Milliyet Gazetesi. 24.11.1955.

Milliyet Gazetesi. 24.11.1955.

Milliyet Gazetesi. 25.05.1951.

Milliyet Gazetesi. 25.07.1954.

Milliyet Gazetesi. 26.01.1961.

Milliyet Gazetesi. 26.06.1995.

Milliyet Gazetesi. 26.11.1952.

Milliyet Gazetesi. 27.02.1958.

Milliyet Gazetesi. 28.08.1950.

Milliyet Gazetesi. 28.08.1970.

Milliyet Gazetesi. 30.03.1955.

Milliyet Gazetesi. 30.11.1994..

Milliyet Gazetesi. 31.12.1950.

Mortensen, Peter B. “Political Attention and Public Policy: A Study of How Agenda Setting Matters”, **Scandinavian Political Studies**, Cilt: 33, Sayı, 2010, pp. 356-380.

Murat Girgin, **Sosyotropi-Otonomi Kişilik Özelliklerine Göre Tükenmişlik Düzeyleri ve Başa Çıkma Yolları Üzerine Bir Araştırma: Mülki İdare Amirleri Örneği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dicle Üniversitesi, Dicle Üniversitesi, Diyarbakır, 2016.

Gümüş, Nazmi. “Sosyal Medyanın Kamu Kurumları Tarafından Kamusal Pazarlama Aracı Olarak Kullanılması: 81 İl Valiliği Üzerinde Bir Araştırma”, AİBÜ Sosyal Bilimler Dergisi, cilt 18, sayı 4, 2018, ss 189-212

Neziroğlu, İrfan. **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2008.

Ortaylı, İlber. **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Cedit Neşriyat, Ankara, 2008.

Önen, Nizam ve Cenk Reyhan.“Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne Merkezi Mülki Yapının İnşası”, Ed. Veysel Erat, Cengiz Ekiz, İbrahim Arap, Quo Vadis: Kamu Yönetimi, Nika Yayınevi, Ankara, 2018, ss. 45-71.

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 14. Baskı, Ankara, 2013.

Özbudun, Ergun. **Türkiye’de Siyasal Partiler**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2011.

Özkan, Ayhan. **Mülki İdare Amirlerinin Liderlik Davranışlarının Eğitim Üzerindeki Etkisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Fırat Üniversitesi, Elazığ, 2008.

Özkul, Fatih. “Anayasamızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı”, **Ankara Barosu Dergisi** Sayı: 3, 2016, ss. 201-263.

Parsons, Wayne. **Public Policy**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2001.

Peterson, Steven A. “Public Policy”, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, Ed. Evan M. Berman, Taylor & Francis, New York, 1994, pp. 1632-1633.

Pickel, Andreas. “System Theory”, **The SAGE Handbook of the Philosophy of Social Sciences**, Ed. Ian C. Jarvie, Jesus Zamora-Bonilla, SAGE Publications Ltd, Valifornia, 2011, pp. 239-249.

Pointpark University. **An Introduction to the Public Policy-Making Cycle**, 2017, <https://online.pointpark.edu/public-administration/policy-making-cycle/>, (30.05.2018).

Resmi Gazete, “Balıkesir Valiliğinden”, Sayı: 22320, 24.06.1995.

Resmi Gazete. “1426 Numaralı Vilâyet İdaresi Kanunun 14’üncü Maddesinin (11) Fıkrasından Kaza Malmüdürleri Tabirinin Tayyına Dair Kanun”, Sayı: 2104, 22 Mayıs 1932.

Resmi Gazete. “1961 Anayasası”, Sayı: 10859, 20.07.1961.

Resmi Gazete. “5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 11709, 22 Mayıs 1964.

Resmi Gazete. “5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun İkinci Maddesinin (D) Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun”, Sayı: 10210, 21 Mayıs 1959.

Resmi Gazete. “Anız Yakmanın Yasaklanması Hakkında Konya Valiliğine Ait Tebliğ”, Sayı: 21324, 23.08.1992.

Resmi Gazete. “Ankara Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16296, 29.05.1978.

Resmi Gazete. “Artvin Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16088, 18.10.1977.

Resmi Gazete. “Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu”, Sayı: 17552, 22.12.1982.

Resmi Gazete. “Avukatlık Kanunu”, Sayı: 13168, 07.04.1969.

Resmi Gazete. “Aydın Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16124, 29.11.1977.

Resmi Gazete. “Balıkesir Valiliğinden”, Sayı: 24679, 26.02.2002.

Resmi Gazete. “Balıkesir Valiliğinden”, Sayı: 24946, 24.11.2002.

Resmi Gazete. “Balıkesir Valiliğinden”, Sayı: 25295, 20.11.2003.

Resmi Gazete. “Bayburt Valiliğinden”, Sayı: 22093, 26.10.1994.

Resmi Gazete. “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 30495, 31.01.2018.

Resmi Gazete. “Belediye Kanunu”, Sayı: 25874, 13.07.2005.

Resmi Gazete. “Belediye Kanunu”, Sayı: 25874, 13.07.2005.

Resmi Gazete. “Belediye Kanunu”, Sayı: 25874, 13.07.2005.

Resmi Gazete. “Burdur Valiliğinden”, Sayı: 21709, 25.09.1993.

Resmi Gazete. “Bursa Valiliğinden”, Sayı: 22028, 21.08.1994.

Resmi Gazete. “Bursa Valiliğinden”, Sayı: 24673, 16.02.2002.

Resmi Gazete. “Çanakkale Valiliğinden”, Sayı: 21705, 21.09.1993.

Resmi Gazete. “Çevre Kanunu”, Sayı: 18132, 11.08.1983.

Resmi Gazete. “Çorum Valiliğinden”, Sayı: 22323, 24.06.1995.

Resmi Gazete. “Dâhiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 26219, 05 Temmuz 2006.

Resmi Gazete. “Devlet Memurlar Kanunu”, Sayı: 18185, 08.10.1983.

Resmi Gazete. “Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu”, Sayı: 25852, 07.06.2005.

Resmi Gazete. “Gümüşhane Valiliğinden”, Sayı: 22136, 09.12.1994.

Resmi Gazete. “Hatay Valiliğinden”, Sayı: 227979, 24.10.1996.

Resmi Gazete. “Isparta Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16083, 13.10.1977.

Resmi Gazete. “Isparta Valiliğinden”, Sayı: 22121, 24.11.1994.

Resmi Gazete. “İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”, Sayı: 18675, 23.02.1985.

Resmi Gazete. “İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun”. Sayı: 18675, 23.02.1985.

Resmi Gazete. “İdarei Umumiyei Vilâyat Kanununun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun”, Sayı: 2891, 27 Kânunuevvel 1934.

Resmi Gazete. “İl İdaresi Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Kuvvetli Tayın Kanunu, Er Kazanından İşe Edileceklere İlişkin Kanun, Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun ve Kimlik Bildirme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 22747, 04 Eylül 1996.

Resmi Gazete. “İl İdaresi Kanunu”, Sayı: 73236, 18 Haziran 1949.

Resmi Gazete. “İl İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 25148, 24 Haziran 2003.

Resmi Gazete. “İl idaresi Kanununun 42 inci Maddesinin (E) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 9345, 29 Haziran 1956.

Resmi Gazete. “İl idaresi Kanununun 47 ve 49 uncu Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 8458, 15 Temmuz 1953.

Resmi Gazete. “İl Özel İdaresi Kanunu”, Sayı: 25745, 04.03.2005.

Resmi Gazete. “İstanbul Valiliğinden”, Sayı: 22036, 01.07.1997.

Resmi Gazete. “İstanbul Valiliğinden”, Sayı: 22754, 11.09.1996.

Resmi Gazete. “İstanbul Valiliğinden”, Sayı: 23109, 13.09.1997.

Resmi Gazete. “İstanbul Valiliğinden”, Sayı: 24145, 19.08.2000.

Resmi Gazete. “İstanbul Valiliğinden”, Sayı: 24170, 14.09.2000.

Resmi Gazete. “İzmir Valiliğinden”, Sayı: 25393, 05.03.2004.

Resmi Gazete. “Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu”, Sayı: 17985, 12.03.1983.

Resmi Gazete. “Kamu Güvenliğine ve Kolluk Hizmetlerine İlişkilerin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bunlara Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 16909, 23 Şubat 1980.

Resmi Gazete. “Karaman Valiliğinden”, Sayı: 22027, 20.08.1994. .

Resmi Gazete. “Karayolları Trafik Kanunu”, Sayı: 18195, 18.10.1983.

Resmi Gazete. “Karayolları Trafik Kanunu”, Sayı: 18195, 18.10.1983.

Resmi Gazete. “Kayseri Valiliğinden”, Sayı: 22092, 25.10.1994.

Resmi Gazete. “Kayseri Valiliğinden”, Sayı: 22372, 12.08.1995.

Resmi Gazete. “Kırklareli Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16098, 28.10.1977.

Resmi Gazete. “Kocaeli Valiliğinden”, Sayı: 22118, 21.11.1994.

Resmi Gazete. “Köy Kanunu”, Sayı: 68, 18.03.1924.

Resmi Gazete. “Kütahya Valiliğinden”, Sayı: 22131, 04.12.1994.

Resmi Gazete. “Kütahya Valiliğinden”, Sayı: 22323, 24.06.1995.

Resmi Gazete. “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, Sayı: 25842, 26.05.2005.

Resmi Gazete. “Manisa Valiliğinden”, Sayı: 22150, 23.12.1994.

Resmi Gazete. “Nevşehir Valiliğinden”, Sayı: 22039, 02.09.1994.

Resmi Gazete. “Noterlik Kanunu”, Sayı: 14090, 18.01.1972.

Resmi Gazete. “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Sayı: 29818, 01.09.2016.

Resmi Gazete. “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun”, Sayı: 29898, 24.11.2016.

Resmi Gazete. “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun”, Sayı: 25504, 26.06.2004.

Resmi Gazete. “Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 29251, 29.01. 2015.

Resmi Gazete. “Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 29316, 04.04.2015.

Resmi Gazete. “Rize Valiliğinden Valilik Yasaklaması”, Sayı: 16077, 07.10.1977.

Resmi Gazete. “Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu”, Sayı: 17753, 09.07.1982.

Resmi Gazete. “Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu”, Sayı: 20194, 13.06.1989.

Resmi Gazete. “Sinop Valiliğinden”, Sayı: 22097, 31.10.1994.

Resmi Gazete. “Sivil Savunma Kanunu”, Sayı: 9931, 09.06.1958.

Resmi Gazete. “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun”, Sayı: 4541, 10.04.1944.

Resmi Gazete. “Tapu Kanunu”, Sayı: 28615, 04.04. 2013.

Resmi Gazete. “Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Koruma Kanunu”, Sayı: 5310, 14.01.1943.

Resmi Gazete. “Tebliğler”, Sayı: 16072, 02.10.1977.

Resmi Gazete. “Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 10210, 13 Mart 2014.

Resmi Gazete. “Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılansması Hakkında Kanun”, Sayı: 25535, 27.07.2004.

Resmi Gazete. “Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu”, Sayı: 18185, 08.10.1983.

Resmi Gazete. “Toplu Konut Kanunu”, Sayı: 18344, 02.03.1984.

Resmi Gazete. “Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu”, Sayı: 25880, 19.07.2005.

Resmi Gazete. “Trabzon Valiliğinden”, Sayı: 21763, 19.11.1993.

Resmi Gazete. “Trabzon Valiliğinden”, Sayı: 22037, 24.03.1995.

Resmi Gazete. “Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun”, Sayı: 28835, 28.11.2013.

Resmi Gazete. “Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu”, Sayı: 18792, 07.06.1985.

Resmi Gazete. “Türk Eczacıları Birliği Kanunu”, Sayı: 6643, 02.02.1956.

Resmi Gazete. “Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu”, Sayı: 6235, 27.01.1954.

Resmi Gazete. “Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Sayı: 29770, 14.07.2016.

Resmi Gazete. “Türk Tabipleri Birliği Kanunu”, Sayı: 8323, 23.01.1953.

Resmi Gazete. “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, Sayı: 17863 (Mükerrer), 09.11.1982.

Resmi Gazete. “Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu”, Sayı: 25479, 18.05.2004.

Resmi Gazete. “Umumi Hıfzısıhha Kanunu”, Sayı: 1489, 06.05.1930.

Resmi Gazete. “Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun”, Sayı: 2435, 12.06.1933.

Resmi Gazete. “Vergi Usul Kanunu”, Sayı: 10703, 04.01.1961.

Resmi Gazete. “Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği İle Odalarının Teşekkül Tarzına Ve Göreceği İşlere Dair Kanun”, Sayı: 8661, 09.03.1954.

Resmi Gazete. “Vilayet İdaresi Kanunu”, Sayı: 1184, 05 Mayıs 1929.

Resmi Gazete. “Vilâyet İdaresi Kanununun 58 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, Sayı: 5430, 15 Haziran 1943.

Resmi Gazete. “Vilâyet İdaresi Kanununun 62 nci Maddesine Bir Fıkra İlâvesine Dair Kanun”, Sayı: 4403, 06 Kânunusani 1940.

Resmi Gazete. “Vilâyet İdaresi Kanununun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun”, Sayı: 1859, 29 Temmuz 1931.

Resmi Gazete. “Vilâyet İdaresi Kanununun İkinci ve Yetmiş Birinci Maddelerin İ Değiştiren Kanun”, Sayı: 4809, 15 Mayıs 1941.

Resmi Gazete. “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, Sayı: 2892, 22.12.1934.

Resmi Gazete. “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, Sayı: 28615, 04.04.2013. Hakkında Kanun”, Sayı: 25866, 16.06.2005.

Resmi Gazete. “Ziraat odaları ve ziraat odaları birliği Kanunu”, Sayı: 9614, 23.05.1957.

Resmi Gazete. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Tarih: 10/7/2018, Sayı: 30474.

Resmi Gazete. Vilâyet İdaresi Kanununun 2 nci ve 71 inci Maddelerini Değiştiren 3001 Sayılı Kanunun Birinci Maddesini Tadil Eden Kanun”, Sayı: 10110, 28 Haziran 1938.

Roskin, Michael G., Robert L. Cord, James A. Medeiros and Walter S. Jones. **Siyaset Bilimi**, Adres Yayınları, Ankara, 2013.

Rostron, Allen. “Incrementalism, Comprehensive Rationality, and the Future of Gun Control”, **Maryland Law Review**, Vol: 67, No: 3, 2008, pp. 511-569.

Sabatier, Paul A. “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, **Journal of Public Policy**, Vol. 6, No. 1, 1986, pp. 21-48.

Sanal, Recep. “Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişmeler”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Cilt: 6, sayı: 22, 1998, ss. 173-200.

Saybaşı, Kemal. **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985.

Sıdal, Süleyman. “Vatandaşlık”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016.

Simon, Herbert A. “Örgütlü Davranışta Ussallık”, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, (Haz. Kemal Saybaşı). Birey Toplum Yayınları, Ankara, 1985, ss. 145-155.

Sobacı, Mehmet Zahid, Nebi Miş ve Özer Köseoğlu, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, **Perspektif**, www.setav.org.tr, (12.05.2020), ss. 1-6.

Sobacı, Mehmet Zahid. “Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Bürokrasi: Türkiye Üzerine Değerlendirmeler”, **Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme**, (Ed. Özgür Önder, Fatih Kırışık), Orion Kitabevi, Ankara, 2012, ss. 51-70.

Söyler, Yasin. **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, ss. 17-18.

Şahin, Bahadır ve Serdar Yıldız. “Kamu Politikasında Politik Ağlar”, **Kamu Politika Süreci**, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 159-172.

Şahin, Yusuf. **Kentleşme Politikası**, 8. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019.

TBMM. **İl idaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu**, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Ankara, 2003, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/-c018/tbmm22018094ss0123.pdf> ,(07.07.2019).

TBMM. **Komisyonlar**, <https://komisyon.tbmm.gov.tr/>, (02.11.2018).

TBMM. **Tutanak Dergisi**, Cilt: 1, Toplantı: 19, 20.02.1980..

TBMM. **Tutanak Dergisi**, Dönem: 8, Cilt: 20, Toplantı: 3, 10 Haziran 1949.

TBMM. **Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt: 10, İçtima: 2, 18 Nisan 1929.

TBMM. **Teşkilatı Esasiye Kanunu**, 1921, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (20.06.2019).

Terzi, Süleyman Sırrı. **Anayasa Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013.

Teziç, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**, Beta Basım, İstanbul, 2012.

Tural, Erkan. “Bir Belge 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiyye-i Vilâyat Talimatnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak 2005, ss. 71-91.

Tülüceoğlu, Süleyman. “David Easton”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 69-70.

Uslu, Adem. **2000'li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2014.

Uzonwanne, Francis. “Rational Model of Decision Making”, **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance** Ed. A. Farazmand, Springer International Publishing, AG, 2016, pp. 1-6.

Ülkmen, Sinan. “Kamu Politika Sürecinde Kesintili Denge Modeli”, **Kamu Politika Süreci**, Ed. Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 105-120.

Vural, Muammer. “Yasama Kavramı ve Yetkisi Açısından Pozitif Hukuk İle İslâm Hukuku Arasında Bir Mukayese”, **Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Sayı: 36, 2011, ss. 177-200.

WHO, Regional Office for the Western Pacific. (2005). **Health Service Planning And Policy-Making: A Toolkit For Nurses And Midwives**, WHO Regional Office for the Western Pacific, Manila, 2005.

Yaşar, Mehmet Şirin. **Türkiye'de Mülki İdare Sistemi Ve Mülki İdare Amirliği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara, 2011.

Yıldız, Mete, Dilek Çelik, Nurtaç Arslan, Leyla Çiftçi, Serdar Eldemir ve Sinem Sinangil. “Kamu Politikalarında Düşünce Üretim Kuruluşlarının Rolü: Genel Çerçeve ve Türkiye’den Örnekler”, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, Ed. Mete Yıldız, Mehmet Zahid Sobacı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, ss. 188-208.

Yılmaz, Mehmet Barış. “Gündem Belirleme”, **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, Ed. Hatice Altunok, Fatma Gül Gedikkaya, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 101-103

Yüzbaşıoğlu, Necmi. **Anayasa Hukuku El Kitabı**, Beta Basım, İstanbul, 2008,.

Zahariadis, Nikolaos. “Public Policy Formation Under Conditions of Ambiguity”, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, (Eds. Evan M. Berman, Jack Rabin), CRC Press Taylor & Francis Group, NY, 2008, ss. 1638-1641.

Zengin, Ozan. “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, Cilt 10, Sayı 15, Haziran 2019, ss. 1-24.

Zeren, Halim Emre. “Yönetişim Ekseninde Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşları”, **Yönetişim** Ed. Fatma Neval Genç, Çizgi Kitabevi, Konya, 2013, ss. 143-166.

Zittoun, Philippe. **The Political Process of Policymaking**, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2014.



EKLER

EK 1: Tarihsel Olarak Valilerin Yetki ve Görevleri

Dönem	Mekân	Unvan	Temel Görevleri	Diğer Görevler	Kaynak
Tanzimat Öncesi Osmanlı Dönemi	Beylerbeylikleri/ Eyalet Ayrı tüzel kişiliği yoktur.	Beylerbeyi/ Mir-i miran	Eyalette askeri, siyasi ve idari açıdan padişahı temsil etmeleri ve vezir-i azamın bütün ülkede sahip olduğu hak ve yetkilere kendi eyaletlerinde sahiptirler. Şer-i yargı işleri dışında en büyük sivil ve askeri yöneticisi ve sorumlusudur Beylerbeyleri sivil olamaz	Her türlü yürütme kararını almak Kamu gücünü kullanmak Kadı dışında resmi görevlileri tayin etme - Reayanın korunması - Zulmün ortadan kaldırılması - Eyaletin idaresi - Seferlere iştirak - Eyalette ait tayin ve tevcihlerin yapılması - Eyalet kadısı ölünce merkezden yeni kadı tayin edilinceye kadar Mevla (eyalet kadısı) tayin edilmesi	Kanunnameler
Tanzimat Sonrası Osmanlı Dönemi	Vilayet	Vali	Beylerbeyleri sivil kimlikli olabilir. Tanzimat Fermanı ile valiler, merkezin memuru haline gelmişler, Islahat Fermanı ile yeniden yetkileri artmıştır. Vilayet- sancak/liva-Kaza- Karye/köy Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur.	İdari ve mali tüm yetki valilerdedir. Kolluk personelinı atayabilir.	- Vulat-ı İzam, Mutasarrıf-in-i Kırım ve Kaim-i Makamların Vezayıfı Nizamnamesi - 1864 (Tuna) Vilayet Nizamnamesi ve 1971 Vilayet Nizamnameleri - İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi
1876 Kanun-i Esasi	Vilayet	Vali	Vilayet yönetimi yetki genişliği temeline dayanmakta ve adem-i merkeziyet temeli üzerine bir taşra yönetimi getirilmekte. 108-112 maddelerinde vilayet yönetiminden ayrıca bahsedilmiştir 108. madde Tevsii mezuniyet (Yetki genişliği) ve merkez ve mahalli idareler arasında tefriki vezaif'e (görevler ayrılığı) yer vermiştir. 109. madde seçilmiş idare meclisinden bahsetmektedir. 110. madde geniş yetkilere sahip "meclisi umumi" kurulunun oluşturulmasından bahsetmektedir. 111. madde "cemaat meclislerinin" kurulmasından bahsederken 112. madde belediye idaresinin ayrı bir yönetim olarak ifade etmiştir.		- 1876 Anayasası ve Nahiye Nizamnamesi

II. Meşrutiyet sonrası	Vilayet	Vali	Vilayetlerin yönetiminde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesini belirlerken, merkezden yönetimi de yetki genişliği esasına dayamıştır. İlin Genel Yönetimi ve İlin Özel Yönetimi ayrımı yapılmıştır. Vali yardımcılığı, vilayet idare meclisi Vilayet- Liva- Kaza- Nahiye- köy	Valiler artık özel idare aracılığıyla devletin yapacağı tüm işleri yapmanın yanında taşranın sosyo-ekonomik yapısını da iyileştirmeyi kendi görev alanlarına katmışlardır.	- 1913 ‘İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati
1921 Anayasası	Vilayet İllere tüzel kişilik verilmiştir.	Vali	10. maddesine göre “taşra yönetimi açısından ülkenin illere, illerin kazalara, kazalarında nahiyele ayrılmaması öngörmüştür. - Livalar bir idari kademe olmaktan çıkarılmıştır. Vilayetlere ve nahiyele tüzel kişilik verilmiş fakat kazalara tüzel kişilik verilmemiştir. - Valiler TBMM’yi temsil etmektedir. Devletin genel görevleriyle mahalli görevleri arasında sorun yaşandığında müdahale yetkisine sahiptir. İdare Heyeti oluşturulmuştur. Kaymakamlar kazaların başında görev almakta ve TBMM tarafından atanmaktadır. Valinin hiyerarşik denetimine tabilerdir.		- 1921 Anayasası
1924 Anayasası sonrası Cumhuriyet Dönemi	Vilayet İllere tüzel kişilik verilmiştir.	Vali	89. maddeye göre; “ülkenin, coğrafi durum ve ekonomik bakımdan vilayetlere, vilayetlerin kazalara, kazaların nahiyele ayrılacağı, nahiyelelerinde kasaba ve köylerden oluşacağı ” hükmü yer almıştır. 90. maddeye göre; “vilayet (özel idareler), şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğine” yer verilmiştir. 91. maddesinde; illerin yönetimi tevsi-i mevzuhiyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayrımı)” esaslarına göre yapılır. - Açıkça, 1921 Anayasasının âdemi merkeziyetçi	1927 tarihli Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun ile en büyük mülki idare amirliği olarak Umumi Müfettişlikler kurulmuştur. - Bunlar, hükümetin vekili ve bakanlıkların temsilcisidir. Valiler de dahil olmak üzere tüm memurların amiri konumundadır. - Bölgelerinde askeri birlikler ve kolluk güçlerini sevk ve idareye tam yetkilidirler. 1929 tarihli “Vilayet İdaresi Kanunu” illerin yönetimi konusunda Cumhuriyetin ilk kanunudur. - Türkiye vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar ise nahiyele	- 1924 Anayasası - Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun (1927) - Vilayet İdaresi Kanunu (1929)

			düzenini terk etmiştir. Vali TBMM'nin temsilcisi olarak ilde yalnızca devlet işlerinden sorumlu iken, yerel devlet işleri şuralara bırakılmıştır.	ayrılmakta ve nahiyeler de kasaba ve köylerden oluşmaktadır.	
1924 Anayasası sonrası Cumhuriyet Dönemi	İl		- İl- ilçe- bucak tabirleri kullanılmıştır. - il ve ilçe kurulması, kaldırılması... kanunla gerçekleştirilecektir 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 4. maddesine göre; "İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır..." denilmektedir.	5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 66. maddesine göre; "İl genel kurulu veya idare kurulları yahut en büyük mülkiye amirleri tarafından kanunların verdiği yetkiye istinaden itihaz ve usulen tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerin tatbik ve icrasına muhalefet eden veya müşkülât gösterenler veya riayet etmeyenler hakkında hareketi ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde Türk Ceza Kanunu'nun 526'ncı maddesi uygulanır."	- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (1949)
1961 Anayasası			112. Maddesine göre "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." 115.maddesine göre; Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. - İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. - Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana		- 1961 Anayasası, 115. madde.

			getirilebilir.		
1982 Anayasası			• 126. Maddeye göre; Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. • İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. • Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. • 127. Maddeye göre; Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” 1949 Tarihli 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 1. Maddesine göre; “Türkiye, ... illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.” 3. maddesine göre; “İl genel idaresinin başı ve mercii validir. Bakanlıkların kuruluş mevzuatına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunur. ... Bu teşkilat valinin emri altındadır.” 8. maddesine göre; “...Bunun dışında kalan bütün memurlar Bakanlıklar veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler tarafından valilik emrine tayin edilerek il idare şube başkanının inhası üzerine valiler tarafından istihdam yerleri tesbit olunur” 9. maddesine göre; “Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari	1984 Tarihli ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Kanun’un 8.maddesine göre; Bakanlık taşra teşkilatı, ihtiyaca göre; - İl valisine bağlı il kuruluşları - Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları - Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarından oluşur. (1 nolu cumhurbaşkanlığı karnamesi madde 509) Kanuna göre bakanlık ve bağlı kuruluşlarının taşra teşkilatı, bu Kanunla birlikte teşkilat kanunları, İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esas ve usullere göre kurulur. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun’un 28. Maddesi 1. Fıkrasına göre göre: “Bakanlık, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak taşra teşkilatı kurmaya yetkilidir.” 3. fıkrada ise; “Güvenlik politikaları ve sosyo-ekonomik politikaların uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, illerde İl Sosyal Etüt ve Proje Müdürlüğü kurulmuştur. Bu amaçla, ihtiyaç duyulan ilçelerde valiliğin teklifi ve Bakanlığın onayı ile büro kurulabilir. Valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu birimlerde görevlendirmeye yetkilidir.” ifadesi yer almaktadır. 2005 Tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 4.maddesine göre; “...valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanının kararı ile o yerde belediye kurulur.” 6. Maddesine göre; “Belediye sınırları... valinin onayı ile kesinleşir.” 9. maddesine göre; “Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması... valinin onayı ile olur.” 10.maddesine göre; “Bir beldenin adı... valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir.” 29. maddesine göre; belediye meclis üyeliğinin sona ermesi “Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.” şeklinde gerçekleştirilmektedir. 46. maddesine göre; “Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni	- 1982 Anayasası - 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına Dair Kanun - 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun - 5393 Sayılı Belediye Kanunu - 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

		yürütme vasıtasıdır.” Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanını yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re’sen emir ve talimat verirler.” - Vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir. - Genel emir çıkarabilirler. - Vali, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün teşkilatı denetler, teftiş eder. - İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. - Vali, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir. 11. maddesine göre; “Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. ...teşkilat amir ve memurlar vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.” “Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.” - “İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır.” - “Vali, kamu düzeni veya güvenliğinin olağan hayatı durduracak veya	belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılınca kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır.” 57. maddesine göre; Hizmette aksamada vali İçişleri Bakanın tarafından yetkilendirilir. Terörle ilgili bir aksama söz konusu ise bu durumun tespiti valilik tarafından gerçekleştirilir. Belediye ve bağlı idare taşınırılarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılır. 77. maddesine göre; “...vali veya belediye başkanı, aksayan belediye hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebilir.” 2005 Tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3. maddesine göre; Vali İl özel idaresinin organıdır. 29. Maddesine göre; “Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” 6. Maddesine göre; “Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.” 15. maddesine göre; “Vali hukuka aykırı gördüğü il genel meclisi kararları iade etme yetkisine sahiptir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.” 18. Maddesine göre; Valinin il genel meclisine sunacağı “faaliyet raporundaki açıklamalar meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.” 21. Maddesine göre; İl genel meclisi üyeliği, “İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.” 25. Maddesine göre; İl encümeni vali başkanlığında toplanır. 27. Maddesine göre; “Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi	
--	--	--	--	--

			kesintiye uğrattığı şekilde bozulduğu ya da bozulacağına ilişkin ciddi belirtilerin bulunduğu hallerde on beş günü geçmemek üzere ildeki belirli yerlere girişi ve çıkışı kamu düzeni ya da kamu güvenliğini bozabileceği şüphesi bulunan kişiler için sınırlandırabilir; belli yerlerde veya saatlerde kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleyebilir veya kısıtlayabilir ve ruhsatlı da olsa her çeşit silah ve merminin taşınması ve naklini yasaklayabilir.” - “Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri takdirde... kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler.” 2018 Tarihli 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Taşra Teşkilatı başlıklı 271. Maddesine göre; “...ihtiyaç duyulan ilçelerde valiliğin teklifi ve Bakanlığın onayı ile büro kurulabilir. Valilik; kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu birimlerde görevlendirmeye yetkilidir.” - Tüm acil çağrıları karşılamak, sevk ve koordinasyonu sağlamak üzere ... diğer illerde ise valilikler bünyesinde 112 Acil Çağrı merkezleri kurulur. 272. maddesine göre; “...ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiyeye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.” - Yatırım izleme ve	durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.” 30. Maddesine göre; Valinin görev ve yetkileri şunlardır: a) İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak. b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak. c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek. d) İl encümenine başkanlık etmek. e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek. f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek. g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak. h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak. i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak. j) İl özel idaresi personelinin atamak. k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek. l) Şartsız bağışları kabul etmek. m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak. n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak. o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
--	--	--	--	---

			koordinasyon başkanlığı tarafından, ...hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığına ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. 2018 Tarihli 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 52. Maddesine göre; "İllerde bütünsel afet ve acil durum yönetiminin tüm unsurlarını içerecek şekilde, Başkanlığın taşra teşkilatı olarak valiye bağlı il afet ve acil durum müdürlükleri kurulmuştur. Müdürlüğün sevk ve idaresinden, ildeki afet ve acil durum faaliyetlerinin yönetiminden vali sorumludur. Müdürlük personelinin il dışı geçici görevlendirmesi Başkanlık ve/veya vali tarafından yapılır" 2018 Tarihli 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. Maddesine göre; Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere (vali ataması) Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılır.	
--	--	--	---	--