

TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE

AÜ Lisansüstü Dersi Tanıtım Ağı

Doç. Dr. Koray Karasu

Dersin Amacı: Ders, ağırlıklı olarak Tanzimat’tan günümüze olmak üzere, devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin ve bu kapsamda mülki idarenin dönüşümünü ekonomik ve toplumsal çerçevede ele almayı amaçlamaktadır.

Dersin Konusu ve Kapsamı:

Osmanlı’nın 19. yy’da yoğunlaşmaya başlayan kapitalistleşme süreci, aynı zamanda modern bürokratik yapıların oluştuğı ve idarenin mülkle bağıının kurulduğı bir dönem olma özelliğine sahiptir. Devletin piyasayı, üretimi ve toplumsal ilişkileri denetim altına almaya ve çok sayıda kamu hizmetini bizzat örgütlemeye başladığı bu dönemde vilayet idaresine dair yasal düzenlemeler ve kurumsallaşma, bir yandan iktidarın/yönetimin merkezileşmesinin diğ er yandan da bütünleşmiş bir pazar yapısını oluşturmanın başlıca aracı olmuştur. Bu dönemde devletin toprak üzerinde örgütlenmesi, merkezin taşradaki uzantısı konumundaki yöneticilerin asayiş i ya da toplumsal düzeni sağladığı bir yapıdan, bunların yanında üretimin ve toprağın örgütlenmesine ve nüfusun ihtiyaçlarının (toplumsal refah) karşılanmasına yönelik kamu hizmetleri üreten ‘mülki idare’ niteliğine bürünmüştür. Böylece 19. yy’a kadar daha çok düzeni sağlayan bürokratik kadroyu ifade eden ve bu yönüyle çok sınırlı bir içeriğ e sahip olan idare, vilayet nizamnameleri ile başlayan süreçte bundan çok daha öte bir anlam taşımaya başlamıştır. Bu süreç, idarenin mülkle olan bağıının güçlenmesi ya da ‘mülkileşme’ olarak nitelenebilir. Sermaye birikimin sağlanmasında devletin üstlendiğı rol (yeni kamu hizmeti alanları, yeni bakanlıkların ve KİT’lerin kurulması, mülki idarenin öncülüğünde ekonomik ve toplumsal kalkınma, Köy Kanunu, Belediye Kanunu ve arazi düzenlemeleri vb.) ile bu süreç Cumhuriyetin ilk dönemlerinde de devam etmiştir. Bu açıdan Tanzimat’tan 1950’lere kadar süren yaklaşık 100 yıllık dönemi idarenin mülkle olan bağıının güçlü olduğı bir tarihsel dönem olarak nitelendirmek mümkündür.

1950’lerden sonra iktidarın toprak ile olan ilişkisinde kritik düzeyde bazı değışimlerin olduğı görülmektedir. Liberal temeldeki ekonomik ve toplumsal politikaların ve hükümetlerin alternatif örgütlenme tercihlerinin (bölgesel düzeyde örgütlenen yatırımcı kuruluşları gibi) etkisiyle (mülki idarenin mülkle olan bağı kopmaya başlamıştır. Bu süreç çeşitli şekillerdeki piyasalaşma uygulamalarına, devletin iş görme biçimlerindeki köklü değışikliklere, büyük ölçekli kamu yatırımlarının yerel yönetimlere kaydırılmasına ve giderek mekândan/yerden/topraktan bağımsızlaşan kalkınma ve büyüme politikalarına bağılı olarak 1980’lerden sonra daha çok ivme kazanmıştır. Bu süreçte mülki idare, 19. yy’dan itibaren edindiğı ve kendini var kılan “mülki” olmaya ait özelliklerin büyük bir bölümünü yitirmeye başlamıştır. Mülkün diğ er unsurlarından soyutlanan ve giderek sadece İçişleri Bakanlığı’nın güvenlik, asayiş, nüfus ve göç gibi işlevleri ile sınırlanan bir mülki idare anlayışı, idarenin mülkle olan bağıının kurulduğı 19. yy’ın öncesindeki duruma dönüş anlamına da gelmektedir. Ekonomik ve toplumsal temelleriyle var olan ve devletin/iktidarın örgütlenme biçimini ifade eden ‘idare-i mülkiye’den, iktidarın topraktaki uzantısı bürokratik kadronun (mülkiye sınıfı) varlığına dayalı bir yönetim anlayışına dönüşür.

Bu derste, idarenin mülkle olan bağıının kopması, mülki idarenin ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkileri yönetecek araçlardan soyutlanması, topraktan bağımsızlaşan bir kamu hizmeti örgütlenmesine gidilmesi ve bir örgütlenme biçimi/sistemi olarak mülki idare yerine meslek grubu olarak mülki idare amirlerinin öne çıkması gibi gelişmelerin tümü “mülki idarenin mülksüzleşmesi” biçiminde nitelenmekte ve analiz edilmektedir.

İlgili yazında mülki idare ile ilgili incelemelerin büyük bir bölümünün, vilayet/il idaresi kanunlarının çizdiği çerçeve ile sınırlı bir içeriğ e sahip olduğı görülmektedir. Merkez-yerel ikiliğ i, görev-yetki-sorumluluk paylaşımı, idari taksimat ve kademeler, bürokratik kadronun

statüsü gibi konuları içeren örgütbilim temelli bu tür açıklamalardan farklı olarak Mülki İdare dersi, mülki idareyi ve bunun dönüşümünü, idarenin mülkle olan bağı çerçevesinde ekonomik ve toplumsal temelleriyle ele almayı hedeflemektedir.

HAFTALIK KONU BAŞLIKLARI

- **İdarenin Mülkle Olan Bağının Kurulması**

Kapitalizm - Modern Devlet ve Toprak Örgütlenmesi

Taşrada Devlet

İktidar ve Yönetimsellik: Güvenlik, Toprak ve Nüfus Politikaları

Bürokratik Kadrodan Devlet Yönetim Biçimine (Mülkiye Sınıfından İdare-i Mülkiye'ye)

Devletin Toplumsallaşma ve Kamusallaşma Biçimleri ve Mülkileşme

- **Modern Kapitalist (Yönetmel) Devlette Vilayet / İl İdaresinin Gelişimi**

Osmanlı'dan Cumhuriyetin Kuruluşuna

Klasik Dönem'den Tanzimat'a;

1839–1876 Nizamnameler Dönemi;

1876 Anayasası, 1913 Muvakkati ve 1921 Anayasası: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif Tartışmaları

Cumhuriyet'in Kuruluşundan 1949 İl İdaresi Kanunu'na

1924 Anayasası, Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun (1927), 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu (1929)

Günümüze Kadar 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu (1949)

- **Mülki İdarenin Örgütlenmesi: Örgütsel Yapı, Ölçek**
- **Mülki İdarenin İşlev Alanı, Sistem ve İlişkiler**
- **Mülki İdare Amirliği (Meslek Olgusu)**
- **(Merkezi, Mülki ve Yerel Boyutlarıyla) Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesinde Dönüşümün Analizi**
- **Mülksüzleşen Mülki İdare**

Mülki İdare Sisteminden Mülki İdare Amirliği'ne

Mülki İdarenin Üretim Araçlarından Soyutlanması

Topraktan Bağımsızlaşan Kamu Hizmeti Örgütlenmesi

Mülkün İdaresinden Kamunun İdaresine (Mi?)

OKUMA LİSTESİ

İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

- İdare-i Umumiyye-i Vilâyat Kanun-ı Muvakkati (1913)
- 5858 Sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanun (1927)
- 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu (1929)

- 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, (9.6.1930)
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, (10.6.1949)
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun, (14.2.1985)
- Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği, RG. 16.7.1986, No: 19166
- Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliğine Yükseltirme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, RG. 28.10.2006, No: 26330
- Osmanlı-Türk Anayasalarında İdare

MÜLKİ İDARE İLE İLGİLİ ARAŞTIRMALAR

FEYZİOĞLU, Turhan, - T. Payashoğlu, Arif – Gorvine, Albert – Soysal, Mümtaz, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma* (Ankara: AÜ SBF Yayın No.: 77-59, 1957).

PAYASLIOĞLU, A.T., *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* (Ankara: TODAİE Yayını, 1966).

FİŞEK, Kurthan (ed.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar* (Ankara: TİD Yayını, 1976).

EMRE, Cahit, (ed.), ÖZŞEN, T., ÖZUĞURLU, M. ve KARASU, K., *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002).

EMRE, Cahit, ÖZŞEN, T., ÖZUĞURLU, M. ve KARASU, K., *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2003).

MÜLKİ İDARE İLE İLGİLİ ARAŞTIRMALAR

FEYZİOĞLU, Turhan, - T. Payashoğlu, Arif – Gorvine, Albert – Soysal, Mümtaz, *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerinde Bir Araştırma* (Ankara: AÜ SBF Yayın No.: 77-59, 1957).

PAYASLIOĞLU, A.T., *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* (Ankara: TODAİE Yayını, 1966).

FİŞEK, Kurthan (ed.), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar* (Ankara: TİD Yayını, 1976).

EMRE, Cahit, (ed.), ÖZŞEN, Tayfur, ÖZUĞURLU, Metin ve KARASU, Koray., *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002).

EMRE, Cahit, ÖZŞEN, Tayfur, ÖZUĞURLU, Metin ve KARASU, Koray., *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2003).

OKUMA METİNLERİ

BAYKARA, Tuncay, *Osmanlı Taşra Teşkilatında 18. Yüzyılda Görev ve Görevliler (Anadolu)*(Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları, 1990).

ÇADIRCI, Musa, *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı* (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1997).

ÇADIRCI, Musa, *Ülke Yönetimi: Tanzimat Sürecinde Türkiye* (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2007).

ÇAKAN, Isıl, “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme,” *Amme İdaresi Dergisi* (C.39, Sayı 4, 2006), s. 45-73.

- ÇİNER, Can Umut – Karakaya, Oral, “Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü,” *AÜSBF Dergisi* (C. 68. S. 2, 2013), s. 63 -93.
- ÇOKER, Ziya, *Yönetim ve Siyaset: Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları* (İstanbul: Kazancı Matbaacılık, 1995).
- DURAN, Lütfi, “Türk Kaymakamı,” *Amme İdaresi Dergisi* (C. 6, S. 2, 1973), s. 3-14.
- ERYILMAZ, Bilal, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (İstanbul: İşaret Yayınları, 1991).
- FINDLEY, Carter V., *Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi* (Çev.: G. Ç. Güven) (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1996).
- FOUCAULT, Michael, “Yönetimsellik,” *Entelektüelin Siyasal İşlevi: Seçme Yazılar 1* (İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2005), s. 264- 287.
- FOUCAULT, Michael, *Güvenlik, Toprak ve Nüfus* (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014).
- GÖNÜL, Mustafa, “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler,” *Amme İdaresi Dergisi* (C.25, Sayı 3, 1992), s. 51-70.
- GÖRELİ, İsmail H., *İl İdaresi* (Ankara: AÜ SBF Yayınları, No: 22-24, 1952).
- GÜLER, Birgül A., *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (Ankara: İmge Yayınevi, 2006).
- GÜLER, Birgül A., “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 9, S. 2, Nisan 2000), s. 14-29.
- İçişleri Bakanlığı, *Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2002).
- KARAL, Enver Ziya, *Büyük Osmanlı Tarihi 5 Cilt* (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, xiii. Dizi, Çeşitli Tarihlerde Yayınlanmış).
- KARASU, Koray, “Halkın Mülki İdareye Bakışı,” Özşen, T. - Emre, C. – Özüğurlu, M. – Karasu, K., *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2003), s. 58-126.
- KARASU, Koray, “Mülki İdare Amirliği Mesleği,” C. Emre (ed.) *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002), s. 113-214.
- KARASU, Koray, “Mülksüzleşen Mülki İdare,” *Vilayet Nizamnamesinin 150. Yıldönümü – Uluslararası Sempozyum Bildirileri* (Ankara: TODAİE, 2014), baskıda.
- KESKİN ERTÜRK, Nuray, *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi* (Ankara: Tan Yayınevi, 2009).
- KHOURY, Dina Rizk, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Devlet ve Taşra Toplumları: Musul, 1540-1834* (İstanbul: Türk Tarih Vakfı Yayınları, 1999).
- KIRMIZI, Abdülhamit, *Abdülhamid’in Valileri: Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908* (İstanbul: Klasik Yayınevi, 2007).
- KOÇAK, Cemil, *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2003).

- MUNDY, Martha – Smith, R. Saumarez, *Modern Devlete Giden Yolda Mülk Siyaseti: Osmanlı Suriyesi'nde Hukuk, Yönetim ve Üretim* (İstanbul: Türk Tarih Vakfı Yayınları, 2013).
- NALBANT, Atilla, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye* (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997).
- NEOCLEOUS, Mark, *Sivil Toplumunu Yönetmek: Devlet İktidarı Kuramına Doğru* (Çev. B. Ahıska) (Ankara: Notabene, 2013).
- OKANDAN, Recai Galip, *Umumi Amme Hukuku* (İstanbul: İstanbul Ün. Yayını, 1968).
- ORTAYLI, İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (İstanbul: Cedit Neşriyat, 2007).
- ÖNEN, Nizam – Reyhan, Cenk, *Mülkten Ülkeye: Türkiye'de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)* (Ankara: İletişim Yayınları, 2011).
- ÖZUĞURLU, Metin, “Halkın Devlete ve Kamuya Bakışı,” Özşen, T. - Emre, C. – ÖZUĞURLU, Metin – Karasu, Koray, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2003), s. 31-56.
- REYHAN, Cenk, “1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 9, S. 1, 2000), s. 129-154.
- REYHAN, Cenk, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare Merkeziyetçilik - Adem-i Merkeziyetçilik* (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 2007).
- SANAL, Recep, *Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi* (Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, 2000).
- SARICAOĞLU, Mehmet Esat, *Osmanlı Devletinde Merkez Taşra İlişkileri. II Mahmut Döneminde Edirne Örneği* (Ankara: Kültür Bakanlığı Yayını, 2001).
- TAMER, Mustafa, *Kalkınma ve Bölge Valiliği* (Ankara: DPT Yayını, 2001).
- TOSUN, Mustafa, *Türkiye'de Valilik Sistemi* (Ankara: TODAİE Yayını, 1970).
- TÖNÜK, Vecihi, *Türkiye'de İdare Teşkilatı* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 1945).
- TURAL, Erkan, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimât-nâmesi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 14, S. 1, Ocak 2005), s. 71-91
- TURAL, Erkan, “1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 13, S. 2, Nisan 2004), s. 93-123.
- TURAL, Erkan, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 13, S. 3, Temmuz 2004), s. 83-113.
- TURAL, Erkan, “Minyatür Bir Tanzimat Ülkesi: Lübnan ve 1861 Lübnan Vilayet Nizamnamesi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler* (C. 14, S. 2, Nisan 2005), s. 65-91.
- TURAL, Erkan, *Son Dönem Osmanlı Bürokrasisi: II. Meşrutiyet Dönemi'nde Bürokratlar, İttihatçılar ve Parlamenterler* (Ankara: TODAİE Yayını, 2009).
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, *Büyük Osmanlı Tarihi: Kuruluştan XIX. yy'a Kadar* (Ankara: TTK Yayını, Çeşitli Tarihlerde Yayımlanmış).
- YAYLA, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif* (İstanbul: İÜSBF Yayınları, 1982).

Dersin Yüklülükleri

Öğrencilerin haftalık okuma yükümlülüklerini yerine getirmesi beklenmektedir. Öğrenciler her hafta okudukları metinlere dair notları (bilgisayar çıktısı olması gerekli değil, el notlarının fotokopisi de olabilir) teslim edeceklerdir. Ayrıca haftaya ilişkin özel bir çalışma konusu ya da ödev verilmiş ise bu çalışmaya dair fotokopiler de teslim edilecektir. Haftalık olarak teslim edilen bu çalışmalar dönem sonu notlamasında değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Öğrencilerin dönem sonu ödev konusunu en geç iki hafta içinde belirlemeleri gerekmektedir. Her dersin ilk 15 dakikası ödevler ile ilgili hazırlıkların sınıf ile paylaşılmasına ayrılmıştır.

Dönem sonu ödev sunumu öncesinde her öğrencinin, ödevinin başlığını, temel sorularını, tartışma başlıklarını ve kaynakçasını sunumundan en az iki gün önce e-posta ile iletişim listesine göndermeleri gerekmektedir.

Dönem sonu ödevi, 15-20 dakikalık bir sunum ve sınıfın eleştiri ve katkıları çerçevesinde gözden geçirilen metnin izleyen hafta tesliminden oluşmaktadır.

Ders Değerlendirme

Derse devam	% 10
Derse aktif katılım	% 10
Dönem içi küçük ödevler	% 20
Dönem sonu ödev sunum	% 20
Dönem sonu ödev metni	% 40

Bütünleme Değerlendirme

Dönem içinde derse devam	% 10
Dönem içinde aktif katılım	% 10
Dönem içi küçük ödevler	% 20
Dönem sonu ödevi düzeltilmiş metin sunumu	% 20
Dönem sonu düzeltilmiş ödev metni	% 40