

TÜRKİYE TEŞKİLÂT VE İDARE TARİHİ

İlber Ortaylı

Cedit Neşriyat

5. Baskı

kümdarın masrafları çağdaş Avrupa saraylarıyla kıyaslanamazdı. Üstelik son zamanlarda özellikle II. Meşrutiyet yıllarında sarayın idarede rolü azalmış, hâkimiyet Tanzimat başında olduğu gibi Babıâli'ye ve son on beş yıl içinde de hükümeti yöneten fırka çevrelerine kaymıştır. Sarayın içinde sık sık tasarruf tedbirlerine gidildiği görülmekteydi.

Merkeziyetçilik ve Taşra İdaresi

Tanzimat hareketinin amacı, Osmanlı devlet idaresini o asrın idarî esaslarına dayandırmak, yani devlet gücünün tek merkezden en müessir biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında, Tanzimat merkeziyetçiliği, demokrasiyi değil, *Metternichci* Avusturya ve otokratik Rusya imparatorluklarındaki gibi güçlü ve merkezci bir devlet makinesinin oluşturulmasını; ülkenin tüm malî işlerinin tek merkezden yönetilip, yönlendirilmesini, yükümlülüklerin kanunî esaslara dayandırılmasını ve yargı gücünün düzenli biçimde işlenmesini amaçlamaktadır. Gerçekten de, Tanzimatçılar, malî alanda merkezden yönetimi ve düzenli işleyen vergi adaletini kendilerine hedef seçmede birleşmişlerdi. Böylesine bir amacın, merkeziyetçi prensiplere dayanan asrî bir vilâyet yönetimini gerektirdiği açıktı. Bu bakımdan, daha ilk günden, eyalet yönetiminde köklü yenileştirme girişimleri beklenebilir. Ancak, bu yenileştirme çabalarının, sosyo-ekonomik yapıdan gelen engellerle karşılaşacağı da muhakkaktı. Tanzimat merkeziliğinin en önemli ve âcil meselesi "yetişkin kadro" yetersizliği olmuştur. Tanzimat'ın ilânından çok sonraları bile, valiler, günlük işleri yürütebilecek personelden yoksundular. Söz gelişi, "malî tasarruf için 1858 yılında vilâyetlere yazılan ve fazla personelin işten çıkarılmasını isteyen bir sadaret hükmüne valiler ihtiyacı karşılayamadığını, bu yüzden memur tasfiyesinin mümkün olmadığını" cevabını verdiler²⁴. Bu durumda Tanzimatçıların bütün idarî cihazı merkezci bir modele göre yenileme düşlerini bir kenara

²⁴ BA, Cevdet-Dâhiliye, nr. 5432. 2c 1276 (27 Aralık 1859) tarihli Kastamonu vilâyeti mazbatası.

Sonra Hazîne-i Hâssa ve Emlâk-i Hümâyun İdaresi gibi önemli ofisler gelirdi. Şüphesiz saray protokolünde en önemli görev, protokolde Mabeyn'den sonra gelse de Başkitâbet Dairesi ve başkâtip paşadır.

Sultan Mahmud ve Sultan Abdülmecid yurt içi gezileri yapmıştır. Sultan Abdülaziz ise hükümdar olarak ilk ve hanedanın son yurt dışı (Avrupa) gezisini yapan padişahtır (bu padişahın Mısır ziyaretini hukukî bakımdan yurt dışı gezi saymıyoruz). Sultan Abdülhamid yurtdışı ve yurt içi geziler yapmamış, ancak zengin albümlerle ülkeyi devamlı takip etmiştir. Sultan V. Mehmed Reşad Rumeli seyahatiyle iyi bir intiba bırakmış, aynı gezileri son padişahın yapacağı bir ortam ve imkân olmamıştır.

19. yüzyıl saray teşkilâtında üç bölüm önemlidir. Mabeyn, Başkitâbet ve Teşrifat daireleri. Malûmdur ki Mabeyn dairesi, sarayla dış dünyanın ilişkilerini tanzim eder. Başkitâbet dairesi ise dış yazışmaları yürütür ve sarayın iç idaresinde hükümdarların emirlerine göre tanzim ve yürütme işini yerine getirir. Sadaretten gelen arz tezkirelerini tasdike sunar ve tasdiki başkâtip bey, derkenar eder. Aslında bu arz tezkireleri de ona hitaben yazılır. Şüphesiz Harem dairesi Başkitâbet'in görev alanı dışındadır. Mekteb-i Mülkiyye'nin dereceyle mezun olanları II. Abdülhamid devrinde Başkitâbet'e alınırlardı. Bu daire bilhassa bu dönemde çok yüklü iş görmüştür. Vilâyet ve sefaretlerin telgrafları bile buraya ulaşırdı ve gece gündüz nöbet tutulurdu; ayrıca saraya verilen jurnallerin bu daire muamelâtı ile ilgisi yoktu. Teşrifat dairesi ise İstanbul'daki *süferâ* ile ilişkileri yürütürdü.

Genellikle sadrazamlar haftada iki kere saraya gelir ve huzurdan çıktıktan sonra kendileri için özel olarak hazırlanan sofrada öğle yemeği yerlerdi. Bu arada başmâbeyinci ve başkâtibi de sofralarına davet etmeleri usûlden olmuştu. Osmanlı sarayının 19. yüzyılda bu yeni teşkilâtlanmaya gitmesi, uluslararası protokole uygun biçimde ziyafetler ve resm-i kabûller vermesi, Dolmabahçe, Beylerbeyi, Çırağan gibi saraylar ve bugünkü İstanbul'u süsleyen kasırların inşasına gidilmesi kaçınılmazdı. Bu masrafların yeri biraz abartılıyor. Çünkü her şeye rağmen hü-

bırakıp, eyalet idaresinin geleneksel kurum ve usûllerine çekidüzen vermeye çalışmaları tabîdir. Öyle de oldu.

Tanzimat hareketinin su yüzüne çıkarttığı merkezçilik eğilimi, Osmanlı eyalet yönetimini iki ana biçimde etkilemiştir. İlk olarak, malî alanda yeni bir teşkilâtlanmaya gidildiğini görüyoruz. İkinci olarak, mahallî kişi ve kümelerin devlet yönetimini etkilemeleri sürecinin düzgün, hızlı ve eşitlikçi biçimde işlemesine gerek duyulmuştur ki; bu durum, Türkiye'de yerinden yönetim geleneğinin doğmasını sağlamıştır. Yeni idarî düzenlemelerde bu iki etki sonucu vilâyetlerin fizikî teşkilâtlanmasının değiştiği görülür. Beliren yeni teşkilâtlanma anlayışı, imparatorluğun sonuna kadar devam etmekle kalmamış, Cumhuriyet dönemi yönetim sistemine Önemli bir tarihî miras olarak kalmıştır. Bu noktayı biraz açalım. İlk tespit; 19. yüzyılda ülkenin ulaşım şebekesi ve dış ticaret yollarının değiştiği, buna bağlı olarak da üretim ve denetim merkezlerinin değişmesi lüzumudur. Ulaşımındaki bu gelişmeler, aynı zamanda, müessir bir merkeziliğin maddî ve teknik temelini de oluşturmaktadır. İkinci tespit; beliren ve büyüyen yeni yerleşme merkezlerinin idarî bölünmeyi ister istemez düzenleme ve düzeltmelere zorladığıdır. Söz gelişi, klasik Osmanlı'da Aydın Vilâyetinin üretim, dağıtım, yönetim ve denetim işleri Aydın Şehrinde görülürken, ulaşım yollarının ve üretim ve denetim merkezinin İzmir'e kayması eyalet merkezinin de İzmir'e taşınmasına yol açmıştır²⁵. Yine 1860'larda Tuna Vilâyetinin düzenlenişi; değişen ihtiyaçlara bağlı olarak Basra'nın idarî yapısının da sık sık değiştiğini, bir ara bağımsız vilâyet durumuna getirilen Maraş'ın bir türlü Halep merkezinin peyki olmaktan kurtulamadığı için yine ona bağlandığını görüyoruz. Üçüncü ve konumuz açısından en önemli tespitse; merkezin idarî müessiriyetini arttırmak için; ama bilinçli, ama bilinçsiz, eyaletlerin fizikî sınırlarının daraltılması yoluna gidildiğidir. 1789 İhtilâli sonrası Fransa denemesinden biliyoruz ki, dar alanda teşkilâtlanan sayıca çok, hacimce küçük, paraca güçsüz yönetim birimleri (*departement*) müessir ve katı bir merkezçilik için en uygun tabandır.

²⁵ Mübeccel Kıray, *Örgütlemeyen Kent (İzmir)*, Ankara 1972, s. 9-10.

Bütün bunlar olurken, tam anlamıyla merkezci bir yönetimin uygulanabilmesi için gereken başka şartlar da oluşmaktaydı. Söz gelişi, hükümet ve onun temsilcisi valiler, karayolu şebekesinin geliştirilmesi konusuna ısrarla eğildiler, İzmir-Aydın demiryolunun açılmasından sonra ulaşım dalındaki çalışmalarını da yoğunlaştırdılar. Bunun yanında, 1865 yılında döşenmeye başlanan telgraf hattı, kısa sürede imparatorluğun bütün belli başlı merkezlerini birbirine bağladı. Belirtelim ki, telgraf yaygın biçimde ve merkezci devlet gücünün duyurulması amacıyla ilk kullanan ülke Osmanlı Devleti'dir. Kısacası, telgraf, Osmanlı merkezçiliğinin vazgeçilmez teknik vasıtalarından biri oldu. Osmanlı devlet adamlarının girişimiyle, yabancı şirketlerin yanında, yerli gemi işletmeleri de kuruldu; ama bütün çabalara rağmen ülkenin kara, deniz ve demiryolu ağlarının faal ve rasyonel biçimde birbirlerini tamamlamaları sağlanamadı. Merkezci eğilim ve tedbirler istenen sonuçları vermemişse; bunun nedeni bir yandan ulaşım şebekesindeki bütünleşme eksikliği, diğer yandan da merkezciyetçi idare mekanizmasının tam yayılması için gelenek ve eski yapının bertaraf edilememesidir. Özellikle imparatorluğun Doğu ve Ortadoğu eyaletlerinde bu tedbirler hoş karşılanmadı. Eski gelenekten çıkan imtiyazlı konumunu veya muhtar statüsünü kaybeden zümre, kabile ve bölgeler rahatsız olmuştu.

1856 Islahat Fermanı'ndan sonraki gelişmeler ve Osmanlı vilâyet yönetiminin aldığı biçim, günümüz Türkiye'sinin idarî yapısını büyük ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir. 1856 fermanının belirleyici özelliği, idarî, malî ve adlî organların yeniden düzenlenmesiyle vilâyet, liva ve nahiye düzeyindeki halkın (özellikle gayrimüslimlerin) idareye iştiraklerinin sağlanmasıdır. Esasen fermanında öngörülen vilâyet yönetim sistemi, 1861 yılında çıkarılan bir nizamnameyle, Cebel-i Lübnan'da uygulamaya konmuştu bile; ancak yeni düzeni tüm imparatorluğa uygulamaya çalışan Avrupa devletleriyle, bunu önlemeye çalışan Osmanlı yönetimi arasındaki sürtüşmeler uygulamanın yayılmasını engellemiştir. Osmanlı yönetim sistemini ete-kemiğe büründüren temel belgeyse 1864 (1281) tarihli *İdâre-i Vilâyet Nizamnâmesi*dir.

bırakıp, eyalet idaresinin geleneksel kurum ve usûllerine çekidüzen vermeye çalışmaları tabiidir. Öyle de oldu.

Tanzimat hareketinin su yüzüne çıkarttığı merkezcilik eğilimi, Osmanlı eyalet yönetimini iki ana biçimde etkilemiştir. İlk olarak, malî alanda yeni bir teşkilâtlanmaya gidildiğini görüyoruz. İkinci olarak, mahallî kişi ve kümelerin devlet yönetimini etkilemeleri sürecinin düzgün, hızlı ve eşitlikçi biçimde işlemesine gerek duyulmuştur ki; bu durum, Türkiye'de yerinden yönetim geleneğinin doğmasını sağlamıştır. Yeni idarî düzenlemelerde bu iki etki sonucu vilâyetlerin fizikî teşkilâtlanmasının değiştiği görülür. Beliren yeni teşkilâtlanma anlayışı, imparatorluğun sonuna kadar devam etmekle kalmamış, Cumhuriyet dönemi yönetim sistemine Önemli bir tarihî miras olarak kalmıştır. Bu noktayı biraz açalım. İlk tespit; 19. yüzyılda ülkenin ulaşım şebekesi ve dış ticaret yollarının değiştiği, buna bağlı olarak da üretim ve denetim merkezlerinin değişmesi lüzumdur. Ulaşımdaki bu gelişmeler, aynı zamanda, müessir bir merkeziliğin maddî ve teknik temelini de oluşturmaktadır. İkinci tespit; beliren ve büyüyen yeni yerleşme merkezlerinin idarî bölünmeyi ister istemez düzenleme ve düzeltmelere zorladığıdır. Söz gelişi, klasik Osmanlı'da Aydın Vilâyetinin üretim, dağıtım, yönetim ve denetim işleri Aydın Şehrinde görülürken, ulaşım yollarının ve üretim ve denetim merkezinin İzmir'e kayması eyalet merkezinin de İzmir'e taşınmasına yol açmıştır²⁵. Yine 1860'larda Tuna Vilâyetinin düzenlenişi; değişen ihtiyaçlara bağlı olarak Basra'nın idarî yapısının da sık sık değiştiğini, bir ara bağımsız vilâyet durumuna getirilen Maraş'ın bir türlü Halep merkezinin peyki olmaktan kurtulamadığı için yine ona bağlandığını görüyoruz. Üçüncü ve konumuz açısından en önemli tespitse; merkezin idarî müessiriyetini arttırmak için; ama bilinçli, ama bilinçsiz, eyaletlerin fizikî sınırlarının daraltılması yoluna gidildiğidir. 1789 İhtilâli sonrası Fransa denemesinden biliyoruz ki, dar alanda teşkilâtlanan sayıca çok, hacimce küçük, paraca güçsüz yönetim birimleri (*departement*) müessir ve katı bir merkezilik için en uygun tabandır.

²⁵ Mübeccel Kıray, *Örgütlenemeyen Kent (İzmir)*, Ankara 1972, s. 9-10.

İdâre-i Vilâyet Nizamnâmesi esaslı surette ilk defa; sınırları ve teşkilâtıyla yeniden düzenlenen Tuna Vilâyetinde (bugünkü Bulgaristan) uygulandı. Kısa bir süre sonra, benzeri bir uygulamaya Ma'mûretülaziz, Manastır, Selanik, Yanya ve Tırhala vilâyetlerinde de geçildi. Uygulama sonuçlarının başarılı oluşu, 1871 (1283) yılında *İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizamnâmesi*'nin çıkartılmasına ve yeni düzenin yaygın biçimde denemesine fırsat verdi. 19. yüzyıl boyunca bu düzenin yürürlükte kaldığını görüyoruz. Kısa sürede Rumeli'de 10 vilâyet ve 44 sancak, Anadolu'da 16 vilâyet ve 74 sancak, Afrika'daysa 1 vilâyet ve 5 sancak yeni düzene göre teşkilâtlandırıldı. Bunun yanı sıra, yeni düzenin merkezci niteliğini pekiştirmek amacıyla, *elviye-i gayrimülhaka* denilen bazı livalar; söz gelişi Kuddüs, Canik, Şehrizer, II. Meşrutiyet'ten sonra da Bingazi, Bolu, İzmit, Çatalca, Urfa, Asir, Kal'a-i Sultâniyye ve Karesi doğrudan doğruya merkez yönetime bağlandılar. Ayrıca, vilâyette valilerin, livada mutasarrıfların, kazada da kaymakamların yanında "idare meclisleri" oluşturuldu. Ne var ki, ruhanî reisler, memurlar ve seçimli 4 üyeden kurulan (ikisi Müslüman ikisi gayrimüslim olacaktı, fakat pek sıkı uygulanan bir kaide değildi) bu meclisler, halkın yönetimi etkilemesini sağlayan araçlardan çok, yöneticilerin karar ve taleplerini tasdik eden birer "soğuk damga" olarak kaldılar. Özetle, 1871 nizamnamesi, vilâyet yönetimine yeni bir iş bölümü planı getiriyor, bu plan çerçevesinde de merkezin etki ve denetimini mutlaklığa doğru arttırıyordu.

Tanzimat sonrası Osmanlı yönetimi, hiyerarşide yukarıdan aşağıya vilâyet, livâ, kaza, nahiye ve köy olarak teşkilâtlandı. Bu hiyerarşideki her üst kademe astlarının tüm karar ve icraatını müessir ve sıkı biçimde denetlemekte, Osmanlı vali ve yöneticileri de devletin otokratik yetkilere sahip temsilcileri olarak görünmektedirler. Bu noktada, Osmanlı valisinin devlet adına sahip olduğu yetkiye Örnek olarak; başkent İstanbul'daki bir vilâyet teşkilâtının olmayışını ve yönetimin doğrudan doğruya sadrazamlıkça yürütülmesini gösterebiliriz. Tanzimat sonrası devlet teşkilâtında görülen ikinci bir gelişme, imparatorluğun ikisi Rumeli'de, ikisi Anadolu'da, biri de Arabistan'da olmak üzere ordu bölgelerine ayrılması ve bunların başına birer

"müşir" atanması, böylece vilâyet yönetiminin askerî yapıdan ayrılarak vilâyet yöneticilerinin "mülkî âmir" durumuna gelmeleridir. Eski geleneği değiştiren bu uygulama Cumhuriyet'e inktikal eden tarih mirasının önemli unsurlarından bilidir. Tanzimat sonrası Osmanlı yönetimine ilişkin olarak değinilmesi gereken üçüncü nokta, yukarıda kısaca saydığımız vilâyet meclisiyle vali arasındaki ilişkinin niteliğiyle ilgilidir. Bir örnek verelim. Özellikle etnik yönden hayli karışık olan Mezopotamya vilayetlerindeki meclisler, kesinlikle birbirleriyle anlaşamayan cemaatlerin temsilcilerinden kurulur; Osmanlı valisi de hem *arbiter mundi Ottomanorum* olarak cemaatleri birbirine karşı oynayıp merkezî hükümetin her isteğini kolayca benimsetir, hem de bu karmaşık ve renkli meclislerin sorumluluk ve kararlarını göstererek yabancı devlet temsilcilerinin bitmek bilmeyen müdahalelerine karşı koyardı. Gerek bu meclisler, gerekse Ziraat, Maarif ve Nâfia gibi uzmanlık komisyonlarında yerli halkın temsilcilerinin bulunması yöneticilerin etki ve denetimini kolaylaştıran bir etken olarak düşünülmüş, tersine işleyen durumlar olsa bile bu düşünce genellikle doğrulanmıştır. Kaldı ki, yerli halk temsilcilerinin seçilmesi ve görevden uzaklaştırılması da, büyük ölçüde Osmanlı vilâyet idarecilerinin yetkisindeydi. Giderek Osmanlı geleneğinin merkezden güdümlü olarak doğduğunu, doğduğu günden başlayarak da merkezin baskı ve denetimi altında geliştiğini söyleyebiliriz.

Klasik Osmanlı eyalet (veya taşra) idaresinde; beylerbeyi, sancak beyi, subaşı ve sipahi komuta zinciriyle birbirine bağlı yöneticilerdi. Ancak, o dönem şartlarında, yine o dönemin ulaşım ve haberleşme imkânlarıyla, günlük işlem ve faaliyetler elbette etkin ve ayrıntılı biçimde denetlenemezdi. Oysa, yeni yönetim yapısı içinde filizlenen merkezcilik eğilimi, üstleri, astlarının her karar, fiil ve işlemini denetlemeye, onaylamaya veya geri çevirmeye zorluyordu. Bu durum, merkezci nitelikteki vilâyet yönetim sistemi çerçevesinde, sınır ve sorumlulukları belli bir yöneticiler hiyerarşisinin oluşmasına, dikey denetimin faal biçimde uygulanmasına imkân vermiştir. Bu merkezci gelişmelere direniş olmadı mı? Oldu, ama sonuçsuz kaldı. Söz gelişi, 1877 parlamentosu bir vilâyet kanunu hazırlamış, ama adem-i merkeziyetçi (*decentralist*) bazı eğilimlerin mecliste ağır

basmasına karşılık, hükümet merkezci anlayışı kanuna yerleş-tirmeyi başarmıştı. Zaten bu vilâyet kanunu Ayan Meclisi'nde geçmeden kadük kalmıştır.

Taşra idaresi bir bakıma mahallî personelin yetiştirildiği bi-şube olmuştur. Tanzimatçı grup, daha başlangıçtan, işleri yürü-tecek yetişkin kadroların sıkıntısını çekmekteydi. Merkez v-eyalet idaresinde yapılacak adlî, malî ve mülkî ıslahat için ye-terli eleman yoktu. Tanzimat'ın ilânından çok sonraları bile va-liler normal işleri yürütecek personele sahip olmadıklarında-ekseri halde vali geleceğin bürokratlarının hocalığını yapıyor-du. Bu yetenekli gençleri ya İstanbul'dan birlikte getirir, ya d-mahallinden bulur ve yetiştirirdi. Vali bu gelecek neslin politi-ka ve dünya görüşü yönünden de hocası olmuştur. Valiler bi-öğrencilerin bazılarının kalemünde tarihleşmiştir. Ahmeç-Midhat Efendi, Vali Midhat Paşa'nın yetiştirmesi idi ve Tun-ve Bağdat'ta maiyetindeydi. Bağdat'ta valinin yanında Müze-yi Hümâyûn'un gelecekteki müdürü ressam Osman Ham-di Bey de vardı. Bu kimseler ayrı siyasî çizgide görünseler bil-onu müdafaa etmişlerdir. Kastamonu Valisi Sırrı Paşa, kale-miyle grubunu yetiştiren ve kitabette çok etkili bir idareciydi.

Vilâyet idaresinde dış devlet baskı ve tesirlerinin ağır bastığı literatürümüzde bize göre abartılarak tekrarlanan bir hüküm-dür. Tanzimat ricali bu alanda ustalıklı imparatorluğun gele-neğini ve şartlarını göz önünde tutarak bir vilâyet nizamnamesi hazırlayabilmiş, hem ıslahatçı bir proje getirebilmiş ve esasları-nı tespit etmiş, hem de dış devletlerin zorladığı, vilâyetlerin idarî muhtariyeti gibi projeleri bertaraf edebilmişlerdir. Bu eği-limin vilâyet nizamnamesinde ve vilâyetlerin yeniden düzen-lendiği 1836-1864 yılları arasında kendisini kuvvetle hissettir-diği birinci nokta, merkeziyetçilik sistemidir.

Tanzimat öncesinde mevcut taşra düzenindeki bozulmanın önüne geçilmesi için merkezden yönetim esasına göre düzen-leme yapılması öngörülmüştür. Bu tedricen gelişen bir reform süreci halinde yapılmıştır. Tanzimat reformlarının taşradaki uygulama ilkesi "eyaletlerdeki valilerin yetkilerinin sınırlandırılması ve merkez otoritesinin artırılmasıdır. Bu ilke, vali dâhi eyalet idarecilerinin merkezden aylıklı memuru haline dönüştü-

rülmesi, bunların yetkilerinin sınırlı tutularak merkeze bağımlılıklarının arttırılması ve halkın önde gelenlerinin katılması ile valilerin *meşveret*'le iş görmelerinin sağlanması gibi tedbirlerle birlikte uygulanmıştır. Tanzimat'ın ilk yıllarında bu yaklaşımla valiler Babiâli'ye karşı sorumlu tutulurken, askerî ve malî yetkilerini bunların astları olmak nedeniyle muhafız (askerî yetkili olan muhafız Bab-1 Seraskerî'ye bağlıdır) ve defterdar (defterdar Maliye Nezâreti'ne bağlıdır) ile bölüşmek zorunda bırakılmışlardır. Zaten belirtildiği gibi eyaletlerin malî işleri ilk anda valiye değil muhassıla bırakılmışken, bu malî görevlinin yetki ve konumu vali lehine azaltıldı. Vilâyet yönetiminde yeniden defterdarlık ihdas edildi. Ancak şurası açıktır ki "defterdarlar" vilâyette dün ve bugün valinin yanındaki merkezî hükümet tarafından tayin edilen diğer memurlardan daha bağımsız ve farklı bir konumdadır. Bu denge Tanzimat öncesi geleekten neşet etmiştir. Geleneğin gücü kendisini, vilâyetlerin ıslahı yönünde proje dikte etmeye yeltenen dış güçlere karşı da göstermiştir. Özellikle Lübnan meselesi ve nihayet Andrassy (Avusturya-Macaristan Hariciye nazırı) notası vasıtasıyla açığa çıkan Viyana protokolünün isteklerini Tanzimat bürokratları bertaraf edebildiler ve 1864 *Vilâyet Nizâmnâmesi* böylece yerli bir düşünce ürünü oldu.

Lübnan olayları hem büyük devletlerin kendi aralarında, hem Babiâli bürokrasisi ile dış devletler arasındaki çatışmayı açığa çıkaran ve Babiâli'nin başarısı ile durulan bir krizdir. Bu arada Babiâli bu olay için bazı memurlarını da kurban etmek durumunda kalmıştır. 1845'lerden beri Dürzîler ve Marunîler'in çatıştığı Lübnan, kısa zamanda uluslararası bir sorun haline geldi. Babiâli İngiltere ve Fransa'nın silâhli müdahalesi üzerine, bölgedeki hükümrânlığını korumak için 1861'de Beyrut hariç, Cebel-i Lübnan'a etnik-dinî eşit katılma temeline dayanan muhtar bir statü verdi. Mutasarrıf Hıristiyanlar arasından tayin oldu. Fakat yerli Hıristiyan olmayacaktı (ilk olarak Ermeni David Paşa mutasarrıf). Mahkeme ve idare meclisleri karmaydı ve seçimle kurulacaktı. Bu yapı bugünkü Lübnan Cumhuriyeti'ne de temel olmuştur. 9 Haziran 1861 tarihli bu statü, gerek diğer ulusların ayaklanmalarını kamçılacağı, gerekse imparatorluğu özerk eyaletlerden kurulu bir yamalı bohça haline geti-

receği için Babiâli haklı olarak korkuya kapıldı. A. Cevdet Paşa Fuad Paşa ve liberal fikirli Midhat Paşa vilâyet idaresinin yeni statüsünü hazırlamaya koyuldular. Yeni statü genelleştirilmeden önce bazı vilâyetlerde denemeye kondu. 7 Kasım 1864 nizamnamesi ile livaların (sancak) temel birim olduğu vilâyet teşkilâtı kuruldu. Kısmî uygulamada Tanzimat mektebinin *kaide-i tedric* prensibine uyuldu. A.Cevdet Paşa'nın açıkladığı bu davranış, "her eyaletin farklı özelliklere sahip olduğunun göz önüne alınması gereği" diye özetlenebilir. Bu sebeple nizamname önce Midhat Paşa'nın valilik yaptığı Tuna Vilâyeti'nde, Halep'te, Edirne, Trablusgarp ve Bosna'da uygulanıp cesaret verici sonuçlar alındı.

1864 denemesinin genel bir uygulamayı hazırladığını belirttik. Nitekim Osmanlı Avrupası'nda 10 vilâyet ve 44 sancakta, Osmanlı Asyası'nda 16 vilâyet ve 74 sancakta, Osmanlı Afrika'sı'nda ise 1 vilâyet ve 5 sancakta uygulamaya giren bu sistemin, 22 Ocak 1871'de yeniden biçimlendirildiğini ve *İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizâmnâmesi* adıyla hazırlanıp ilân edildiğini görüyoruz.

Vilâyette vali, livada mutasarrıf, kazada kaymakam en yetkili mülkî âmirdir. Bu yöneticilerin tümü doğrudan doğruya padişah ve merkezce atanan memurlar olup, köylerde muhtarların seçimle gelmesi öngörülmüştür. Her vilâyet, livâ ve kazada yöneticiye bağlı bir meclis-i idare'nin, vilâyette ayrıca bir meclis-i umûmî'nin teşkili öngörülmüştür. Bu meclisler memurlar ile eşraf temsilcilerinden oluşan, aynı zamanda gayrimüslim ahalinin de temsiline yer veren karma nitelikli kuruluşlar olup, istişarî görevleri yanı sıra memurun muhakematı gibi ve gayrimenkule tecavüzün men'i gibi idarî/kazaî yetkileri de bulunmaktaydı.

1864 nizamnamesinin getirdiği bir yenilik de yargı alanındaki taşra kuruluşlarıdır. Her vilâyet, liva ve kaza için hukuk (Meclis-i Temyiz-i Hukuk) ve ceza mahkemeleri (Meclis-i Cinayet) kurulmuştur. Bu mahkeme başkanları şeyhülislâm tarafından atanmakta ve her yönetim kademesinde hukuk mahkemesinin öteki üyeleri seçilmiş Müslim ve gayrimüslim üyelerden oluşmaktaydı.

1864 *Vilâyet Nizâmnâmesi* 1871'de yürürlüğe konulan *İdâre-i Umûmiyye-i Vilâyet Nizâmnâmesi* ile değiştirildi. Yeni düzenlemede kaza ile köy arasında, köyler ve çiftliklerin bir araya gelmesinden oluşan nahiyelerin (çoğulu *nevâhî*) kurulması öngörülmekteydi. Bir müdürün yönetimindeki nahije kendi alanına giren köylerin ihtiyar meclislerince gönderilen üyelerden oluşan bir "idare meclisi"ne sahiptir. Daha çok Batılı devletlerin baskısı üzerine gerçekleştirilen nahije yönetiminin kurulmasında isteksiz kalınmış ve baskılar sonucunda 1876'da bir *Nevâhî Nizâmnâmesi* çıkarılmıştır. Nahije müdürü ile meclisinin halk tarafından dinî ve etnik temsil esasına göre seçilmesini öngören bu düzenleme uygulanmamıştır. Vilâyet idaresinde merkezî hükümetin nafia, sağlık hizmetleri, maarif konusunda gerekli hizmetleri yürütmek için gerekli memurları vardı. Bunlardan başka, vilâyetlerde ve livalarda teşekkül eden bazı kurullar vardır ki, yöre halkının merkezî idarenin temsilcilerine yardımcı olması için seçilmiş üyelerden teşekkül eder; ekseri halde vali veya mutasarrıfın bu işle görevlendirdiği mahalilin ileri gelenlerinden oluşan bu kurullar; Nafia, Ziraat komisyonları veya Menâfi-i Umûmiyye sandıkları gibi kredi kuruluşlarıdır. İşte Tanzimat idaresinin bu anlayışıdır ki modern belediye idarelerinin kurulması için tek sebebi. Yani bayındırlık ve şehirlerin fizikî ve idarî hayatının ahali yardımıyla düzenlenip kalkındırılması sâiki.. Bu sebeple belediye bizim tarihimizde geç kurulmuştur. Şehirlilerin idareye katılma taleplerinin sonucu olarak değil, merkezî hükümetin ahaliden yardım ve iştirak talebinin sonucunda ortaya çıkmıştır.

Modern Osmanlı Belediyeleri

19. yüzyılda Osmanlı şehirleri; özellikle dış dünya ile gelişen ilişkilerin düğüm noktası olan liman şehirleri önemli bünye değişiklikleri geçirmektedir. Ülkenin değişmekte olan ekonomik, sosyal ve idarî yapısına bağlı olarak, geleneksel şehir yönetimi ve belediye hizmetleri de sarsıntılar geçirmektedir. Bu ise şehir yönetimi ve belediye teşkilâtında değişiklikler yapılmasını gerektirecekti. Çünkü Avrupa ile gittikçe yoğunlaşan ekonomik

İstanbul'un bütününe sahip ol-
zorundaydılar. Bu liman
Antina ve konaklama tesis-
li şehir ulaşımı yaratmak
faaliyetine uygun dünyası için Doğu limanları
mak için yeni teş-
şehirlerinde tü-
sebeple modern hizmetleri gö-
leri, uygun Şn kurulması gerekmektedir. Ni-
başlıca meşu imtiyazı sözleşmeleri esasında
artık uzakbelediye kurulması teşebbüsüne gi-
hayat salı²⁶.

recek, torluğun önemli liman şehirlerinin ilk
tekinisi göze çarpan bir özelliktir. Daha tipik
İng gibi şehirlerde belirli bölgelerin modern
rda diğer semtlerden önde gitmesiydi. Me-
ş bölgesi olan Galata-Beyoğlu'nun, Babiâli
modern belediye hizmetlerine sahip olması
sununla beraber, modern belediyelerin hiçbir
beledi görevleri kusursuz ve eksiksiz yerine geti-
ilecektir; dolayısıyla da geleneksel hizmet ve teş-
riyle yenileri yan yana yürüdü. Meselâ mahalle ve
lulukları, kendi semtlerindeki belediye ve bazı kol-
lerini yerine getirmeye devam ettiler. Böylece kuruluş
boyunca eski ve yeninin birbirinin yerini doldurama-
bazı halde tezat teşkil ettiklerini görürüz. Osmanlı şeh-
de yüzyılın ilk yarısı, klasik şehir yönetiminin yıkılmasından
doğan sarsıntılar ve yeni kuruluşların getirdiği aksaklıklarla
geçmiştir.

İdareye kitlelerin katılması belediye demokrasisinin ilk ba-
samağıdır ve Avrupa medeniyeti belediye demokrasisidir.
Kuşkusuz bu anlamda belediye bizim coğrafyamıza uzaktır.
Ama bu şehir yönetiminde idarenin eksikliği anlamına da gel-

²⁶ Orhan Kurmuş, *The Role of British Capital in the Economic Development of Western Anatolia*, Ph. D. Thesis, 1974: (Türkçesi: *Emperyalizmin Türki-ye'ye Girişi* İstanbul 1974, s.91).

mez ve Türkiye bu bakımdan değişimin ilk örneğini vermiştir. Bizimle birlikte bu değişimi geçiren iki ülke daha var; Rusya ve İran. Her üç ülkede değişim problemleri de birbirine benzerdir.

Tanzimatçı devlet adamı için belediyenin bir tek amacı vardır; şehrin mamur, temiz, aydınlık olması... M. Reşid Paşa, daha Londra sefaretinde iken, ahşap binaların kârgire çevrilmesinden söz ediyordu. Tanzimat reformcusu, bir bakıma 1955-1960 dönemindeki yıkım ve imar faaliyetinin temelini oluşturan, bu geleneği doğuran idarecilerin prototipidir.

Tanzimatçı, eğer belediyeyi gerçekten mahallî bir idare birimi olarak düşünse ve kabul etse idi, en azından örnek aldığı Fransız sistemindeki gibi köy idareleri ile şehir belediyelerini aynı muhtar statüye sokardı. Oysa ikisini ayırmıştır. Bu ayırım hukukî sebepten çok, başkent ve önemli şehirlerin bir an önce modernleşen bir yapıya kavuşturulması amacıyla dayanıyordu.

13 Haziran 1854'te Kırım Savaşı'nın başkentte yarattığı hareketliliği düzene koymak için İstanbul Şehremaneti kuruldu ve Meclis-i Vâlâ tarafından bir nizamname hazırlandı. Teşkilâtın başına bir *şehremini* tayin edildi²⁷.

Şehreminin yanında gene Babıâli'nin seçimi ve padişahın tayini ile görevlendirilen üyelerden kurulu bir "şehremaneti meclisi" vardır. Bu üyeler esnaf temsilcileri ve ileri gelen bazı memurlardır. Meclisin görevleri. Kadıya yardımcı olan eski kurullara benzer. Daha çok istişarîdir. Şehremanetin malî imkânları sınırlıdır. Şehremaneti bağımsız gelirlere sahip değildir. Masrafları devletçe ödenir; topladığı gelirleri maliyeye öder; yani bağımsız bir komün maliyesinden söz edemeyiz. Şehremanetin mühendis ve kavalardan (belediye zabıtası) oluşan yetersiz bir kadrosu vardır. Şehremaneti modern belediyecilik için iyi bir başlangıç sayılmaz. Değişen, sadece II. Mahmud devrindeki İhtisab Nezâreti'nin adı idi. Ne şehreminleri, ne de şeh-

²⁷ Osman Nuri (Ergin). *Mecelle-i Umûr-ı Belediye* I'de klasik devir şehir idaresi hakkında en gerekli geniş bilgiyi verir. Osmanlı belediyeleri için ayrıca bk. İ. Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, Ankara 1974 ve İstanbul 1984.

remaneti meclisi üyeleri bu konuda bilgi, tecrübe hepsinden de önemlisi muhtar statü ve yetki sahibi değillerdi.

Osmanlı hükümeti, özellikle ecnebilerin yaşadığı ve modern liman şehrinin karşılaştığı sorunların yoğunlaştığı bir bölgede, Galata ve Beyoğlu'nda modern beledî hizmetlerin görülmesini sağlamak zorundaydı. Bu sebeple İstanbul'un tümünde doğru dürüst bir beledî hizmet teşkilâtı kurulamazken, hiç değilse bu bölgede modern beledî hizmetlerin görülmesi istendi. Altıncı Dâire-i Belediye, Paris örneği izlenerek kuruldu. Başına Hariciye memurlarından Kâmil Bey getirildi. Dairenin yazışmaları Fransızca idi. Daireye olağan dışında bazı gelirler tahsis edildi. Sefarethane ve iş muhiti Beyoğlu'nun beledî hizmetleri böylece imtiyazlı bir bütçe ile yerine getiriliyordu. Gerçekten de Altıncı Dâire-i Belediye bu imtiyazlı durumunu ve bu durumundan ileri gelen başarılarını Cumhuriyet dönemine kadar sürdürdü.

1868 yılında bu daire örneğine bakılarak bütün İstanbul 14 belediye dairesine taksim edildi. Fakat uygulamada her birinin başına fahri pâyeli emekli bir yüksek memur tayin edilen bu dairelerin çoğunda beledî meclisler kurulup, personeli bile tayin edilemedi.

Osmanlı taşra kentlerinde modern beledî teşkilâtlanmaya 1864 *Vilâyet Nizâm-nâmesi* ile başladığını görüyoruz. Bu nizamname ile liva ve kaza merkezlerinde seçimli üyelerden kurulu meclis-i beledîler bulunacaktır. Ancak uygulamada görev ve çalışma düzeni bakımından bu meclislerin bir tüzel kişiliği olduğu bile tartışmalıdır. Zaten bu meclislerin her kazada kurulmadığı da bir gerçektir. Ancak bazı gayretli valiler (mesela Midhat Paşa Tuna ve Bağdat'ta görevli iken) bu meclisleri kurmuş ve nispeten görevlerini yapmalarına önayak olmuşlardır. Osmanlı belediyelerinin gelirleri kıt, personeli az, denetim yetki ve kapasiteleri düşüktü. Bundan başka meclis-i beledî denen organın hükûmî şahsiyeti yoktu ve merkezî hükümetin sıkı kontrolü altında idiler.

İmparatorluğun hayatında belediye teşkilâtının gerçek temelleri I. Meşrutiyet'te atıldı. Ortaya çıkan belediye statü ve uygulaması sonraki düzenlere de damgasını vurmuştur. İlk

Osmanlı Meclis-i Meb'ûsan'ı Tanzimat başlangıcından beri rastlanan uygulamaların tecrübesi altında, bu kanunu ehliyet ve bilgi ile müzakere etmiştir. Mebusların bütün itirazlarına rağmen, hükümet İstanbul ve vilâyetler için iki ayrı kanun tasarısı hazırlamış ve bunlar kanunlaşmıştır²⁸. Bu kanunlarla Osmanlı ülkesinde belediye; idarî varlık olmaktan da ötede, âdeta bir tüzel kişilik (hükmî şahsiyet) kazanıyor, (belediye meclisinin görevlerine ilişkin 3. madde belediye meclisinin, belediye aleyhine açılan davalarda taraf olduğunu belirtir). Kanun belediyelere imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahrihi, nüfus sayımı (bu son iki görev bugün merkezî devletçe yürütülür), pazar ve alışveriş kontrolü, hijyenik tedbirler almak, mezbaha, okul açmak, itfaiye işleri ve belediye gelirlerini tahsil etmek gibi görevleri yüklüyor. Bu görevlerin bir kısmı gerçekleştirilemedi. Bir kısmı ise uygulamada merkezî hükümet organları tarafından yürütüldü. Yine, su işleri gibi bazı görevler vakıflara aitti ve onların elinde kaldı.

Kanuna göre belediye organları belediye reisi ve daire meclisinden ibarettir. Şehir veya kasabanın nüfus büyüklüğüne göre, dört sene için 6-12 kişilik bir belediye meclisi seçilir. Üyelerin yarısı iki senede bir kura ile değiştirilir. Reis ise bu üyelerin arasından hükümet tarafından seçilip tayin edilir. Meclisin tabib, baytar, mühendis gibi müşavir üyeleri de vardır. Uygulamada taşrada meclis reislerini mahallî eşraftan mülkî âmirler seçmiştir. İstanbul belediye reisleri ve 1877'den sonra şehremaneti meclis üyeleri hep tayinle bu göreve gelmişlerdir. Belediye meclis üyeleri 25 yaşını geçmiş, Osmanlı tebaasından olan, senede en az 50 kuruş emlak vergisi veren kimselerden seçilir. İlginç bir şart da Türkçe bilmek zorunluluğu idi. Bu konu Meclis-i Meb'ûsân'da Arabistan vilâyetleri mebuslarının itirazına sebep oldu ise de, milliyetçilik başlamıştı ve kabul ettirildi.

²⁸ Kanun metni ve tahlili için bk. "Dersaadet Belediye Kanunu" ve "Vilâyet Belediye Kanunu", *Düstur*, I. Tertip, 2: ayrıca Osman Nuri, *Muhtasar Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye*, s. 43-47. Osman Nuri, *Mecelle-i Umûr-ı Belediyeye*, s. 78.

Osmanlı belediyesi otoriter bir merkeziyetçiliğin filizlendiği dönemde, o sistemin ayrılmaz bir parçası olarak doğmuştur. Bu durumun köklü bir değişim olmaksızın ve uzunca bir zama geçmeksizin değişmeyeceği açıktır. Merkeziyetçi mutlak idar kanun devleti dernektir. Kanuniyetin olduğu yerde, hukuk düzeninin anlamı siyasî katılmayı içermeyebilir. Yeniçağ devletinin temeli kanuna dayanır. Bireyin katılma hakkı esas değildir. Mutlakıyetçi devlet anarşiye, şehir hayatını öldüren soygunculuk, asayişsizlik ve başıboşluğa karşı kanun ve düzeni yerle tirmeye çabasıdır. Geniş yığınların siyasî katılma istek ve faaliyetleri bundan sonra başlar. Osmanlı mahallî idaresi bu ikinci safhayı göz önüne alan bir siyasî felsefeye dayanmaz ve tarihsel şartlar itibarıyla de böyle bir mesele tartışma dışında kalmıştır.

Merkeziyetçi İdare ve Kontrol Araçları

Merkeziyetçi hükümet modeli 19. yüzyıl devletinin yapısını belirler. İdare, idare edilenler için sadece asayiş sağlayıp, karşılığında vergi ve asker toplamak ve kamu düzenini ve itaati sağlamak için olanın ötesinde yeni görevler edinmekte ve ayrı bir mekanizma kurmaktadır. 19. yüzyıl devleti sadece yaptırımcı (merkeziyetçi) değil, aynı zamanda öğretici, teşvik edici, propagandacı ve yön vericidir. İdare edilenlerin hayatının her safhasını kontrol etmek, etkilemek; kanunsuzluğu önlemek yanında, idare edilenlere yeni bir dünya görüşü kazandırmak önemlidir. Ulusçuluk yanında vatanseverlik öğretilmeli ve yerleştirilmelidir. Devletin dirliği ve idare edilenlerin desteği bu sayede sağlanır. Bu sebeple; matbuat, sanat, tiyatro gibi kitleleri etkileyen faaliyetler, dinî kurumlar ve her şeyden önce maarif; 19. yüzyıl devletinin bizzat müdahale ettiği, yönlendirdiği, izlediği, mali ve idarî destekle elde tuttuğu kurumlar ve faaliyet sahalarıdır. Belirtmek gerekir ki, Osmanlı İmparatorluğu; milliyetçi akımların kuvvetlendiği, dinî kompartımanların büyük bir hareketlilik içine girdiği 19. yüzyılda çeşitli ırk ve dinlere mensup tebaası ve ülkeyi yönetip kontrol edebilmek babında bu gibi merkeziyetçi kontrol ve yönlendirme mekanizmalarını başarıyla kurmuştur.

lanmıştır. Bütün imkânsızlıklara rağmen reformun getirdiği yeni idarî kurumlar bu alanda şaşılacak bir teşebbüs kabiliyetine sahipti ve Osmanlı vatanseverliği ve Osmanlı kimliğini yerleştirmekte de bir hayli yol alınmıştır; sadece Türk unsuru değil Hıristiyan ve Musevî tebaadan ve klasik devirde de olduğu gibi Türk olmayan Müslüman unsurdan derlenen bir seçkinler grubu, Osmanlılık bilinciyle devletin ve kendi toplumlarının yönetiminde rol alabilmiştir. Hem merkezî bürokraside, hem taşra bürokrasisindeki memur kompozisyonuna baktığımızda bunu görebiliriz. Merkezî bürokraside, Musurus Paşa, Sava Paşa, Mavroyeni Paşa ve Kalimaki beyler, Artin Dadyan Paşa gibi örnekler çoktur. Osmanlı maarifi bu dönemde Mülkiye, Tibbiye, Mekteb-i Sultanî gibi yüksek okullara belirli sayıda (gayrimüslimler için üçte bir kontenjan ve her etnik ve dinî grup için nüfusa göre bir alt kontenjan) gayrimüslim öğrenci alıyordu²⁹. Sonunda idarede Osmanlı milletlerinin seçkinleri yer almıştır. İmparatorluk yıkıldıktan sonra da Balkanlar ve Ortadoğu devletlerinde Osmanlı mirasının devam etmesinde bu insan unsurunun rolü önemlidir. Bunlardan başka gayrimüslimlerin okullarına Türkçe dersleri konmuş, öğrenimi teşvik görmüş ve hatta zorunlu olmuştur. Zaten şartlar bu milletleri de bu konuda zorlamıştır. Meselâ Rum mekteplerinde Türkçe öğretilmesi babında, Maarif Nezâreti'nin muallim tayini ve maaşların Rum cemiyetleri tarafından ödenmesi için verilen lâyiha ve dilekçeler vardır³⁰. İdarî ve içtimaî hayatta dinî kompartımanlar kırılmaya başladıkça, Türkçe herkesin ortak edebî dili haline gelmeye başlamıştır. Bu dönemde Rumca, Ermenice'den Türkçe'ye lûgatlar hazırlanması, iki dilli gayrimüslim yazarların çoğalması bir tesadüf değildir. Eğitim Osmanlı tebaasının her grubuna aynı imkânla bahşedilmiştir. 24 Cemâziyelevvel 1286 (2 Eylül 1869) tarihli *Maârif-i Umûmiyye Nizâm-nâmesi*'nin 33 ve 42. maddeleri vilâyet ve sancaklarda rüşdiyeyi bitiren ve vilâyet merkezlerinde de idadiyi bitirerek sultâniye girmek isteyen her sınıftan Osmanlı tebaasının okullara ücretsiz kabul edileceğini emreden (âmir) hükümlerdir (*Düstûr* 1, II, s.

²⁹ BA, I-M-V. nr. 16519, 12 N 1273 (7 Mayıs 1857) tarihli mazbata.

³⁰ BA, I. Mecl. Mahsus, nr. 2128.

190-91). Maarif hizmeti, merkezîyetçi devletin; tebaanın bütün sınıflarına belli bir görev verdiği, onları eğiterek asker bürokrasiye çektiği önemli bir cihaz oldu.

Memurîn arasındaki terfi ve rütbeye standart bir kaide getirilmiştir. II. Mahmud'dan beri ilmiye, mülkiye ve askeriye silindeki rütbelerin yatay ve dikey geçiş ve eşitliği tespit edildi. 1832 yılında memurlar için beş derece tespit edilmiş ve bunların elkabı da (titulatür) tespit edilmiştir. İلميye ve askeriyedeki rütbelerde de bunların karşılığı tespit edildi. II. Meşrutiyet'te barem kanunu ile maaşlar da standartlaştırıldı. Tanzimat döneminin kaza, sancak ve vilâyet merkezlerinde sürekli devlet ofisleri ve konakları inşa ettiğini belirtmiştir³¹. Devletin gayri müslim cemaatler üzerinde klasik dönemden beri bir kontrolü vardı. Ancak kompartımanların (*millet* teşkilâtı) içindeydiler. Tanzimat reformları ile bu milletlerin içindeki laik unsurlar yavaş yavaş kilisenin ruhanî liderlerinin cemaatin idaresindeki rollerini bertaraf etmeye başlamışlardır. Bu unsurlar için patrik seçiminde önemli rolü olan "millet meclislerinin teşkili ve laik eğitim yeni bir zümrenin kontrolünü arttırmıştır. Aslında dış devlet müdahalelerinin en çok arttığı dönemde Babîâlî'nin cemaatler içindeki muhtelif zümreleri kullanarak faal bir politika güttüğü bilinen gerçektir. Benzer bir kontrol mekanizması Müslüman unsur için de vakidir. II. Mahmud'un Yeniçeri Ocağı ile birlikte Bektaşîleri de amansızca takip ettiği malûmdur. Bu olaydan sonra ıslahatça idare, tekke ve tarikatları da eskisinden daha sıkı bir kontrol altına alınmıştır. Tanzimatçıların izlediği politika mevcut tasavvufî kurumlara, tarikat ve tekkelere malî hatta idarî yönden destek olmak, ama bu konuda sapmalara ve nevezuhur zümre ve şeyhlere de fırsat vermemek olarak ifade edilebilir. Bazı tekkelerin postnişinliğine ölen postnişinin güvenilir oğlunu geçirmek için onun memuriyetten erken tekaüdüne irade çıkarılmış, birçok tekkenin iâşesi sağlanmış ve bu kurumların devletle iş birliği içinde olmasına dikkat edilmiştir³².

³¹ İ. Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, İstanbul 1987, s. 116.

³² İ. Ortaylı, *a.g.e.*, 109-110.

Gene bazı esnaf kethüdalıklarına güvenilir kimselerin tayini sağlanmış, hatta dilencilerin bile bir kethüdanın gözetimi altında bulunması için bir *se'ele kethüdası* tayin edilmiştir³³. Devlet, tiyatroların açılmasını desteklemiştir; bu desteğe Arap dilindeki tiyatro dâhildir;³⁴ müzecilik ve arkeolojik eser toplanmasına önayak olmuştur;³⁵ kimsesiz çocukların dahi bakımını üstlenmekte, bunlara bakanlara maaş vermektedir; ikiz doğuran annelere maaş bağlamaktadır; düğünlerde israfı önlemek için pek yaygın olarak uygulanmasa bile tenbihnâmeler ve emirler neşretmektedir³⁶. Ama 19. yüzyıl devletinin en etkili yönü şüphesiz basın ve yayın hayatında görülmektedir. *Takvîm-i Vekâî'* den sonra Türkçe veya diğer Osmanlı milletlerinin dilinde çıkan gazeteler *censure prealable* denilen ön sansüre tâbi tutulmakta ve bu, kitaplar için de özellikle söz konusu olmaktadır. Fakat bunun yanında yazılan kitaplara ve yapılan tercümelere de paraca destek olunmaktadır. Bu tip destek yabancı yazarlardan da esirgenmez. Fossati'lerin Ayasofya üzerindeki eserinin basımını yüklü bir meblağla Sultan Abdülmecid desteklemiş ve eser ona ithaf edilerek Londra'da basılmıştır. Dış basın ise abone olma veya muhabirler satın alınarak etkilenmekte ve dış ülkelerde Osmanlı Devleti için propaganda yapılması sağlanmaktadır. Tanzimat döneminde basın ve basma devlet desteği üzerinde de durulmalıdır. Zaman zaman devletin yaptığı yardım, gazete sahiplerine verilen unvanlar gibi iş-

³³ R. Ekrem Koçu, "Dilenci", *İstanbul Ansiklopedisi*, VIII, s. 4578. Ayrıca şu belge, BA, I. Mecl. Valâ, "se'ele müdürü sabık Ahmed Hamdi Bey'den mahlûl olan maaşın..."

³⁴ BA, I-M-V. nr. 5976, 12 L 1266 (22 Temmuz 1850) Maron Nakkaş'ın "Hârûnü'r-reşid" piyesi için taltifi.

³⁵ Semavi Eyice. "Arkeoloji Müzeleri", *İstanbul Ansiklopedisi*, II, s. 1025 vd; İ. Ortaylı, *İstanbul'dan Sayfalar*, İstanbul 1987, s. 187 vd.

³⁶ BA, I-M-V. nr. 11567, 18 Safer 1270; aynı, nr. 12466, 26 Receb 1270; aynı, nr. 12199, 23 Zilhicce 1270; BA, ID nr. 21206, 5 Receb 1270 (28 Ocak 1860) gibi sayısız örnekler verilebilir: "Düğünlerde masrafın men'ine dair emr-i âlî" BA, Cevdet-Dahil, nr. 11586, 29 Zilhicce 1261 (2 Ocak 1846) tarihli. Ş. Turan, "Tanzimat Devrinde Evlenme", *İş ve Düşünce Dergisi*, 22/182, 1956, s. 14-15.

lemleri bir yana bırakalım, gazete oldukça tenzilâtli bir posta tarifesi ile gönderiliyordu.

Merkeziyetçi idarenin gerçekleşmesinde 19. yüzyıl teknolojinin iki ürünü büyük rol oynadı: Telgraf ve demiryolu. Telgraf, Osmanlı İmparatorluğu'nda süratle kurulan bir haberleşme ağıdır ve bu alanda Avrupa devletlerine paralel bir gelişme gösterilmiş, telgraf ve posta personeli iyi yetiştirilmiştir. Haberleşme Osmanlı İmparatorluğu'nun ve sonra da Cumhuriyetin hem ülke üzerindeki süratli kontrolünü, hem de hükümlerini sağlayan müesseselerin başında gelir. Demiryolu ulaşımı ise idarenin istibahla beklediği, fakat malî kriz yaratan ve dış borçlanmayı arttıran bir araç oldu. Muhtelif ulusların şirketleri tarafından döşendiklerinden, demiryolu hatları Anadolu kıtasında birbirlerini tamamlayan bir ağ meydana getiremediler ve daha döşendiklerinden itibaren gerileyen bir teknoloji ile kurulan bu demiryolu ağı asrımıza bir problem olarak devredildi; bu durum bütün eski Osmanlı ülkeleri için geçerlidir. Bununla birlikte Suriye-Filistin bölgesinde, özellikle Osmanlı sermaye ve teşebbüsüyle gerçekleşen Hicaz demiryolu sayesinde uzun zaman için en ehil ve uyumlu bir demiryolu ağı kurulabildi. Demiryollarının, özellikle 19. yüzyılın son çeyreğinde bir yandan zirâî hâsılayı arttıran, Anadolu kıtasına muhacirlerin iskânını kolaylaştıran ve asıl önemlisi asayişin kurulması için asker şevkinde sürati sağlayan bir araç olduğunu da unutmamak gerekir. 19. yüzyılın ikinci yarısında muhtelif bölgelerdeki valiler, demiryollarını, küçümsenmeyecek oranda şose yollarla daha iç kısımlara da bağladılar. Osmanlı İmparatorluğu'nda yol ticareti mümkün kıldı, ama daha çok belirli bölgelerin haydutlar ve yağmacı aşiretlerin tahakkümünden kurtulmasına ve asayişin yerleşmesine sebep oldu. Bunu o yıllardaki seyyahlar ve konsolosluk raporlarında izlemek mümkündür.

19. yüzyıl Türkiye idaresindeki reform; hem bizim ülkemiz hem de imparatorlukta ayrılan ülkelerin hukukî, idarî, malî yapısı bakımından en etkili tarihî safhayı teşkil eder. Araştırmalar ve yeni yaklaşımlar bu gerçeği her gün daha iyi ortaya koymaktadır. Muasır kurumların, yeni kanunların, idarî görevlerin mahiyetini kavrayabilmek için Tanzimat devri idarî reformlarının tetkik ve öğrenimi bu bakımdan kaçınılmazdır.

Geç Tanzimat ve İkinci Meşrutiyet Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu'nun idarî tarihini dönemlere ayırmak bütün dönemlemeler gibi kesin tasvir ve geçerli genel kabul görebilecek ölçülere dayanmaz. Ancak burada idarenin gelişmesi ve yapılanması bakımından bazı dönemlemeler yapılabilir. Bunların içinde II. Abdülhamid dönemi; bürokratik teşkilâtlanmadaki yenilikler dolayısıyla Tanzimat asrı reformlarının devam ettiği ve bazen de önemli sonuçlar alınan, özellikle vilâyet idaresi ve bilhassa adliyenin teşkilâtlanması bakımından muasır Türkiye idaresinin müesseselerinin de olduğu bir devirdir. Bundan başka II. Abdülhamid döneminde imparatorluğun Anadolu ve Suriye kıtaları hem ulaşım, hem maarif bakımından altyapısal bir modernleşme safhasına girmiştir.

Berlin Kongresi'nden sonra Bulgaristan ve Bosna-Hersek imparatorluktan fiilen ayrıldı. Kıbrıs adası Britanya idaresine terk edildi ve bir daha 1974'e kadar Türkiye ile teması çok sınırlı kaldı, Kars, Ardahan ve Batum ise Rusya tarafından ilhak edildi. Bunlardan Batum hariç bugünkü Kars vilâyeti ve Doğu-bayazıt ancak Moskova-Kars antlaşmalarıyla anavatana dönmek üzere kırk yıl yabancı idarede kaldılar. İmparatorluğun siyasî ve idarî coğrafyasında farklılıklar vardı. Girit Adası yarı müstakil, Cebel-i Lübnan ise özel bir idarî statü altında idi. Sisam emareti (Samos adası) ve Şarkî Rumeli (Cenubî Bulgaristan) ise özel parlamenter organlar ve özel bir idare altındaydılar. Bunun hem idarî mevzuat, hem de sonraları polis ve vilâyet idaresi yönünden bazı renklilik ve aynı zamanda merkezî idareye zorluk çıkardığı bilinmektedir. Bundan başka sansür, dış propaganda mekanizması yönünden de aynı farklılık ve zorluklar geçerliydi.

II. Abdülhamid devrini önce saray, merkezî idarenin taşra teşkilâtı, adliyedeki değişmeler, demiryolları ve kesif muhacir iskânının getirdiği değişiklikler yönünden değerlendirmek gerekir. Nihayet özellikle Makedonya ıslahatı Rumeli'nin idarî yapısında da bazı yenilikler ve alâkaya şayan uygulamalar getirmiştir.

Rumeli vilâyetlerinin idarî bünyesi gerek Berlin Kongresi sonrasında ıslahat yönünde dış devletlerin artan baskılan, gerekse idaredeki âcil yeniden düzenleme ihtiyacına binaen süratle değişmekte, yeni bir görünüm kazanmaktadır. Bu meyanda memurunin etnik kompozisyonundaki değişiklikler, Maarif ve Dâhiliye nezaretlerine bağlı şubeler; adliye teşkilâtı ve jandarmadaki ıslahat ile yeni bir vilâyet teşkilâtı ortaya çıkmaktadır. Burada jandarmanın ıslahı da Fransızlar'a danşılarak yapılmaktaydı.³⁷ Arabistan ve Suriye kıtasını da bu değişikliklerin dışında tutamayız. Evvelâ idarede mahallî dile daha fazla imkân tanınmakta ve Arap unsuru idarede ve hatta merkezî hükümet ve saraydaki yüksek görevlerde daha çok kullanılmaktadır. Bunun dışında 19. yüzyılın son çeyreğinde Rumeli kıtası kadar Suriye ve Filistin'de de altyapı yatırımları artmakta, bölgenin ulaşım, eğitim imkânları gelişmekte, ziraî istihsal artmakta ve dış pazarlarda değerlenmektedir. Bunun idarede gelişmeler kadar, o devre dek rastlanmayan yeni problem ve hareketler yaratması da kaçınılmazdı ve öyle olmuştur.

II. Abdülhamid devrinde imparatorluğun idarî coğrafyasında göze çarpan ilk husus bazı muhtar idarelerin mevcudiyetidir. Bunlar; Bulgar Prensiği, sonradan prensin vali tayin edilmesiyle Bulgaristan'la bütünleşecek olan, ama Berlin Kongresi'nden beri özel bir idaresi olan Doğu Rumeli (yani Filibe'nin merkez olduğu Güney Bulgaristan), Sisam Eمارeti, Cebel-i Lübnan Mutasarrıflığı ve İngiliz işgalindeki Mısır Hıdivliği'dir. Bu bölgelerin idaresinde Babiâli'nin farklı, fakat belirli ölçüler-

³⁷ Osmanlı taşra bürokrasisinin bu yeni devrini anlamak için çıkan irade ve talimatnameler kadar; bürokratik işleyişi takip edebileceğimiz *sicill-i ahvâl* gibi devlet personelinin kayıtlarının ve devrin vilâyet gazetelerinin taranması, nihayet son senelerde arşivlerimizde tasnif edilip araştırmaya açılan *Rumeli Müfettişliği* evrakı ve *Yıldız* vesikalarının yeni tasnifleri, yurt dışında Bulgaristan ve Makedonya arşivleri, Avrupa ülkelerinin gazete koleksiyonları ve büyük başkentlerdeki Fransa (Dışişleri), Britanya (Public Record Office), Viyana (M. Hof u. Sttatsarchiv), Bonn-Potsdam'daki Alman İmparatorluk dönemi arşivleri ve Moskova'da Rusya İmparatorluk Dışişleri arşivlerindeki konsolosluk raporlarını değerlendirmek gerekir.

de müdahalesi vardır. Meselâ merkezî idare sistemi içinde olmalarına rağmen gerek parlamenter rejimin işleyişi, gerekse sansür gibi idarî tedbirlerin uygulanması açısından Doğu Rumeli ve Cebel-i Lübnan'da farklı görünüm ve problemler olduğu anlaşılmaktadır³⁸.

II. Abdülhamid döneminde Babîâli'nin karar ve yürütme alanındaki tekelinin kırıldığı, vilâyetlerin ve hatta sefarethane-lerin doğrudan Yıldız Sarayı ile muhaberatının bunun delili olduğu hep tekrarlanır. Bu hükümde gerçek payı vardır. Nitekim Tunuslu Hayreddin Paşa'nın sadaretinde itiraz ettiği nokta, valiler ve süferânın makam-ı saltanatla doğrudan ilişki kurması, Babîâli'nin bilgi akışı dışında bırakıldığı ve hiyerarşinin tecavüz edildiği meyanındadır.³⁹ Ancak Babîâli bu duruma az zamanda uyum sağladı. Sadrazam ve Babîâli ricali istişarî bir organ olarak kalmaktan çok; işleri yürüten, olgunlaştıran ve gereğinde kararları etkilemenin yolunu öğrenen kadrolar haline geldiler. Özellikle Sadrazam Said Paşa bu konuda ustalığı olan bir devlet adamıydı. Esasen idarenin ihtisaslaşması, yeni şube ve büroların kurulması, bürokrasinin dosyalama ve işlerin takibinde yeni teknikler uygulamaya başlaması bunu gösteriyor. Bu dönemde iş hacmi artmasına rağmen yazışmaların daha süratle karara bağlandığı görülüyor; meselâ, arz tezkirelerinin lefinden (ekler) de anlaşıldığına göre taşra veya merkezdeki alt birimden gönderilen yazılar eskisinden daha kısa sürede karara bağlanmakta ve irade çıkmaktadır. Ayrıca bürokratların muhtelif konularda daha geniş mahiyette ve teferruatın hâkim olduğu lâyhalar (rapor ve teklifler) kaleme aldığı görülmektedir. İslahat projeleri sunmak Hamidiye dönemi bürokrasisinin yeni bir vechesidir.

II. Abdülhamid memleketin her tarafından fotoğraflarla bilgi edindiği gibi, muhtelif aralıklarla ümera ve zabitanın da fo-

³⁸ İ. Ortaylı, "İkinci Abdülhamit Döneminde Anayasal Rejim Sorunu", *Türkiye'de Demokrasi Hareketleri, HÜ Edebiyat Fakültesi Dergisi*, IV/2, 1986, s. 55-61.

³⁹ İbnülemin M. Kemal İnal, *Osmanlı Devrinde Son Sadrazamlar*, VI. cüz, 4. baskı, s. 943.