



Doç. Dr. Selim ÇAPAR



Osmanlı devlet adamlarının, Tanzimat Dönemi boyunca, taşra yönetiminin yeniden yapılandırılması konusyla sürekli meşgul oldukları ve çok sayıda düzenlemeye giriştikleri dikkati çekmektedir.

TANZİMAT DÖNEMİNDE İlçe ve Kaymakamın Buluşması

1 840-1852 yılları arasında taşra yönetiminde kalıcı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir (Çapar, 2011b: 38). Bu dönemde, baskın olan merkezîyetçi yaklaşım, öncelikle vergi toplama konusunda kendini göstermiştir. Bu çerçevede “iltizam yöntemi” kaldırılmış, sancak yönetimi ise mütesellimlerden alınarak, muhassıllara devredilmiştir; geniş yetkiler ile donatılan muhassıllar hem sancak yönetiminden, hem de vergileri toplamaktan sorumlu tutulmuştur (Çadırcı, 2007: 61). Bu doğrultuda muhassıllara yardımcı olmak üzere yerel temsilcilerden oluşan “Muhassıllık Meclisleri” de teşkil edilmiştir. Ancak uygulamada istenilen başarı sağlanamamış ve 1842 yılında taşra yönetiminde yeni bir düzenlemeye gidilmiştir (Çadırcı, 2007: 61; Ortaylı, 1976: 18). 1842 yılın-

daki bu düzenleme ile köy ile sancak arasında yeni bir idari birim olarak “kaza” kurulmuştur. Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan bu yana, başlangıçta idari-adli, daha sonraları ise sadece adli hizmet birimi için olmak üzere, kaza kavramı kullanılmakta idi (Çadırcı, 2007: 231). Ancak, idari birim olarak taşra teşkilatında kaza, 1842 yılında yerini almıştır (Çapar, 2011a: 38). Kazanın yöneticisi “kaza müdürü,” yörenin önde gelenleri tarafından seçilir, merkezin onayı alındıktan sonra göreve başlardı (Çadırcı, 2007: 61). Aynı zamanda bu düzenleme ile sancak yönetiminde muhassıl yerine yine merkezden atanan “kaymakam” görevlendirilirken, eyaletlerin valilerce yönetilmesi öngörülmüştür.

Sancakta görev yapan kaymakamın yanına, muhassıllık meclislerinin yerine,

önceleri küçük meclis, daha sonra “sancak meclisi” denilen kurul oluşturulmuştur (Çapar, 2011b: 38). Kaymakam başkanlığında mal müdürü, hâkim (naip), tahrirat ve mal başkâtipleriyle, Müslüman ve Müslüman olmayan toplulukların seçerek gönderdikleri temsilcilerden oluşan kurula, idari ve kazaî (yargısal) görevler verilmiştir (Çadırıcı, 2007: 62).

Eyaletlere ise valilerin emrinde çalışacak defterdarların ataması yapılmıştır. Valinin başkanlığında defterdar, kadı, müftü, Müslüman halkın seçtiği temsilciler, Müslüman olmayanların dini liderleri ve temsilcilerinin katılımıyla oluşan “Büyük Meclis” adlı (sonradan adı eyalet meclisine dönüştü) kurula; idari, mali, güvenlik, bayındırlık, eğitim yanında kazaî görevler de tevdi edilmiştir (Çadırıcı, 2007: 62).

Davison (2005: 50) valiyi denetlemek amacıyla, valiye bağlı olarak gayrimüslim toplulukların da temsil edildiği meclis oluşturulmasını, 1840’ların eyalet yönetiminde gerçek bir yenilik olduğuna işaret etmektedir. Ancak kurulan sistemin arzu edildiği gibi iyi işlemediğine vurgu yapmaktadır.

Çadırıcı (2007: 62) taşra örgütünde yapılan bu değişikliklerin, 1849 yılında çıkarılan yönetmelik ile kurala bağlandığını belirtmektedir. Bu düzenleme ile valilerin yetkilerinin merkeziyetçi bir yaklaşımla sınırlandırılması yoluna gidilmiştir (Önen ve Reyhan, 2011: 137). Ancak, valilerin yetkilerinin, merkeziyetçi bir yaklaşımla sınırlandırılmasında ölçünün kaçtığı yaşanan deneyimlerle ortaya çıkınca, 1852 yılında valilerin yeniden güçlendirilmesine yönelik düzenlemelere gidilmiştir (Yerasimos, 1980: 386). 1852 yılında taşra yönetimi ile ilgili yayımlanan ferman ile nezaretlerin eyalette bulunan taşra memurları üzerinde tam

bir hâkimiyetinin sağlanması amacı da güdülmüştür (Kırmızı, 2008: 24). Bu düzenleme ile ülke, eyaletlere; eyaletler, sancaklara; sancaklar, kazalara taksim ediliyordu. Ayrıca, bir eyalete bağlı olmayan ve doğrudan merkez ile irtibatla bulunan müstakil sancaklar da bulunuyordu (Onar, 1952: 551).

Kırım Savaşı sonrasında, İngiltere, Fransa ve Rusya’nın, ülkedeki Hıristiyanların haklarının artırılması yönünde baskıları sonucunda 1856 yılında “Islahat Fermanı” yayımlandı. 1856 Fermanı’nın öne çıkan özelliği, yönetim, maliye ve yargı organlarının yeniden düzenlenmesiyle taşra yönetim kademelerinde halkın, özellikle de azınlıkların, katılımlarını öngörmesidir (Ortaylı, 1976: 19). Islahat Fermanı ve devamında 1858 yılında yayınlanan talimatta merkeziyetçi bir yönelim bulunuyordu. 1858 yılında ilan edilen bu talimat ile vali merkezi hükümetin bütün yetkili kalemlerinin taşradaki temsilcisi konumuna getirilmiştir (Kırmızı, 2008: 24). Böylece valiye taşrada devlete bağlı görevler hiyerarşisi üzerinde daha geniş sorumluluklar yüklenmiştir (Yerasimos, 1980: 386). Söz konusu talimat, ülkeyi eyalet, sancak, kaza ve kariyeler biçiminde taksim etmektedir. Eyalet vali, sancak kaymakam ve kazalar müdürlerinin yönetiminde

olacaktı. Müstakil sancaklar da, yani herhangi bir eyalete bağlı olmayan sancaklar, mutasarrıf tarafından yönetilecekti (Onar, 1952: 552).

Tanzimat’ın bir ölçüde iki yüz yıllık bir deneyimler ve *ad hoc* çözümler zincirinin bir sentezi olarak görülebileceğini ifade eden, ancak bunun hiç bir şekilde tek çizgili ve kesintisiz bir süreç olmadığını tespitini yapan Abou-El-Haj (2000: 120-121), Tanzimat Döneminde Osmanlı Devletinde görülen idari istikrarsızlığı, kendi ülkesinin zenginliklerini değerlendirme konusundaki yönetim beceriksizliğine bağlamaktadır. Çünkü, merkezileşme çabalarında ihtiyaç duyulan askeri ve mali destek için devlet, yüzünü dış kaynaklara çevirmişti. II. Mahmut, Mehmet Ali Paşa’ya karşı askeri dış destek kullandı. Sonrakiler ise, yabancı sermayenin borçlanma biçiminde ülkeye girişine ümit bağlamışlardı. Bu doğrultuda, 1854 yılında, devlet için sonuçları ağır olacak bir dış borçlanma süreci başlatılmıştı.

Osmanlı devlet adamlarının, Tanzimat Dönemi boyunca, taşra yönetiminin yeniden yapılandırılması konusuyla sürekli meşgul oldukları ve çok sayıda düzenlemeye giriştikleri dikkati çekmektedir (Davison, 2005: 142). Ortaylı (1976: 18)’ya göre, Islahat Fermanı sonrasındaki gelişmelerle birlikte Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçim, Türkiye Cumhuriyeti’nin yönetim yapısını “büyük ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir”. Bu doğrultuda, 1864 yılında vilayet yönetimi ile ilgili üç nizamname yayımlanmıştır. Bunların ilki, *Cebel-i Lübnan Nizamnamesi*’dir. Gerçi, Cebel-i Lübnan, 1861’de yayınlanan nizamname ile yönetiliyordu, ancak 1864’teki konferansta son şekli verilen nizamname, 6 Eylül 1864’te yayımlanmıştır. İkincisi, 8 Ekim 1864’te yayımlanan *Tuna Vilayeti Nizamnamesi*’dir (Önen ve

Sancakta görev yapan kaymakamın yanına, muhassıllık meclislerinin yerine, önceleri küçük meclis, daha sonra “sancak meclisi” denilen kurul oluşturulmuştur

Reyhan, 2011: 160). Üçüncüsü, 7 Kasım 1864 tarihinde yayınlanan Vilayet Nizamnamesi'dir (Tural, 2004: 110). Bu nizamnameler arasında yakın ilişkiler vardır. Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin diğerleri üzerinde etkisi söz konusu iken, Vilayet Nizamnamesi'nin ön (deneme) uygulaması *Tuna Vilayeti Nizamnamesi* ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlanması, Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nden önce olmasına karşın, bir ön uygulama olarak kabul gördüğü için, Tuna Vilayeti Nizamnamesi önce yayınlanmıştır (Önen ve Reyhan, 2011: 160). Dolayısıyla, konunun Vilayet Nizamnamesi önceliğinde ele alınması, sonrasında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile aralarındaki bazı farklara değinilmesinde yarar görülmektedir.

7 Kasım 1864 tarihinde yayınlanan İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnamesi (1864 Vilayet Nizamnamesi) ile Osmanlı Devleti, ülkenin mülki idare düzenini hem iyileştirmeye, hem de kurumsal temellere bağlamaya çalışmıştır. Bu nizamname, Osmanlı taşra yönetim sistemini oluşturan temel bir belge niteliği taşımaktadır. Heper (2006: 83), bu yasayı ve bundan önceki *1858 Arazi Kanunu*'nu merkezin çevre üzerindeki etkinliğini artırma girişimi olarak değerlendirmektedir. Aslında bu düzenlemelerin, bir bütün olarak, kapitalizmin gereksinimlerini (özel mülkiyet, piyasa için uygun ortam gibi) karşılamaya denk düştüğü gözlenmektedir.

1864 Nizamnamesi, eyalet yönetimini ıslah etme amacını taşıyordu (Çapar, 2011b: 39). Ancak bu düzenleme kendiliğinden ortaya çıkmamıştır. Bu nizamnamenin yayınlanmasında etkili olan gelişmelere dikkat edilmelidir: İlk olarak, 1860 yılında Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Paşa'nın çıktığı Rumeli teftişi ile baş-

layan bir teftiş süreci, 1863 yılında Fuat Paşa'nın sadrazamlığı sırasında, İmparatorluğun değişik bölgelerine yapılan teftiş gezileri ile devam etmiştir. Bu teftiş sürecinden elde edilen bilgi ve deneyimlerin, nizamnamenin hazırlanması üzerinde etkisi olduğunu kabul etmek gerekir (Davison, 2005: 149; Tural, 2004: 107-108). İkinci olarak, Bab-ı Ali ve büyük güçlerin 1864 yılındaki konferansta son şeklini verdikleri Cebel-i Lübnan Nizamnamesi, Vilayet Nizamnamesi'nin yürürlüğe girmesinden iki ay önce 6 Eylül 1864'te yayınlanmıştır. Bu sebeple, Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nin, Vilayet Nizamnamesi üzerinde etkisi olduğu kabul edilmelidir (Davison, 2005: 149) Üçüncü olarak, 1864 Nizamnamesi'nin hazırlandığı süreçte, taşra teşkilatının iyileştirilmesi amacı

doğrultusunda kurulan komisyonların çalışmalarının da etkileri göz ardı edilmemelidir (Çadircı, 2007: 63).

Vilayet Nizamnamesi ile eyalet adı vilayete, sancak adı livaya dönüştürüldü. Mülki idare örgütlenmesi yeniden biçimlendirilerek, hiyerarşik yapı vilayet, liva ve kaza olarak düzenlendi. Kaza, nahiye ve karye (köyer ya da en az elli hanelik kasaba mahallesi) biçimindeki yerleşimlerin meydana getirdiği bir mülki kademe idi. Bu düzenleme ile ilk defa nahiye, bir idari birim adı olarak anılmaktaydı (Tural, 2004).

Vilayet yönetiminde vali, liva yönetiminde mutasarrıf, kaza yönetiminde kaymakam görev üstleniyordu. Böylece, kaza müdürlüğü uygulamasının sona erdirilmesinin, kaymakamın kaza yöneticisi olarak yerini almasının, livalarda kaymakam yerine mutasarrıfın görevlendirilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır (Görel, 1952: 6). Ayrıca vali, mutasarrıf ve kaymakam atamalarının padişah tarafından yapılması öngörülmektedir. Bununla birlikte, Tuna Vilayeti Nizamnamesi'nde kazaların başında müdür, livaların başında kaymakamların görev yapacağı hüküm altına alındığı düşünüldüğünde, 1867'deki düzenlemeye kadar, kazaların başında müdürlerin görev yaptığını ifade etmek, pek de yanlış olmaz (Önen ve Reyhan, 2011: 164).

1864 Nizamnamesi'nde, vilayet merkezi olan livaların da mutasarrıf tarafından yönetilmesi öngörülmekle birlikte, Düstur'da yayınlanırken vilayetlerde merkez mutasarrıflığının kaldırıldığı ve bu görevin valiye bırakıldığına ilişkin not düşüldüğü dikkati çekmektedir (Önen ve Reyhan, 2011: 164).

Bu Nizamname ile getirilen sistemin başlıca özelliği, işbölümüne gidilmesi ve halkın temsilciler aracılığı

Vilayet yönetiminde vali, liva yönetiminde mutasarrıf, kaza yönetiminde kaymakam görev üstleniyordu. Böylece, kaza müdürlüğü uygulamasının sona erdirilmesinin, kaymakamın kaza yöneticisi olarak yerini almasının, livalarda kaymakam yerine mutasarrıfın görevlendirilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.



ile bir ölçüde yönetime katılması-
nın sağlanmasıdır. Aynı zamanda,
eyalet meclislerinin adı vilayet idare
meclislerine dönüştürülmüştür. Ay-
rıca, yılda 40 gün süre ile toplanan
Vilayet Umum Meclisleri ilk defa
taşra yönetim sistemi içinde oluştu-
rulmuştur (Çadırcı, 2007: 64; Davi-
son, 2005: 156). Vilayet idare mec-
lislerinin benzerleri liva ve kazalarda
da kurulmuştur. Bununla birlikte,
yeni yapılanmanın merkezîyetçi eği-
limi doğrultusunda, Elviye-yi Gayri
Mülhaka (müstakil) olarak sınıflan-
dırılan bazı livaların, doğrudan doğ-
ruya merkeze bağlanmaları yoluna
gidildiği görülmektedir (Ortaylı,
1976: 19).

1864 Nizamnamesi ile taşra yönetim
sisteminde kademeler arasındaki
görev dağılımı ayrıntılarıyla yeniden
düzenlenmiş, vali en üst düzeyde
hükümeti temsil eden ve çeşitli bi-
rimlerin yürüttükleri hizmetleri de-
netleyen bir görevli konumuna geti-
rilmiştir (Çadırcı, 2007: 64). Böylece
18. yüzyılında yaygınlaşan “derebey-
leşme” eğiliminin önüne geçilmiş ve
vilayetler merkezin denetimi altına
alınmıştır (Çapar, 2011b: 39).

1863 sonlarında hazırlanmaya baş-
lanan ve 1864 yılında tamamlanan
Vilayet Nizamnamesini, bütün ülke-
de aynı anda yürürlüğe koymanın

zorluklarından kaçınma ve yeni dü-
zenlemenin beklentileri karşılama
düzeyini görmek amacıyla örnek uy-
gulama yapılması yoluna gidilmiştir
(Önen ve Reyhan, 2011: 175). İlk
örnek uygulama Rumeli’de yaşama
geçirilmiştir. Tuna Vilayeti Nizam-
namesi, 8 Ekim 1864 tarihinde yay-
ınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu
Nizamname, Niş ve Vidin Eyaletleri,
Sofya, Tulcu, Varna, Rusçuk, Tırnoy
Sancaklarından oluşan Silistre Eya-
leti ve Üsküp Eyaleti ile Prizren Livası
birleştirilerek (aşağı-yukarı bugünkü
Bulgaristan toprakları) oluşturulan
Tuna Vilayetinde, Mithat Paşa’nın
valilik görevine atanmasıyla uygu-
lamaya geçirilmiştir (Ortaylı, 1976).

Tuna Vilayeti Nizamnamesi, Vilayet
Nizamnamesi ile aynı içeriğe sahip-
tir. Bununla birlikte, aralarında bazı
farklar mevcuttur (Önen ve Reyhan,
2011: 177-179). Bu farklardan biri, Vi-
layet Nizamnamesinde vilayetin mali
işlerinden sorumlu görevli için vilayet
defterdarı unvanı kullanılırken, Tuna
Vilayeti Nizamnamesi’nde bu görev-
liye vilayet muhasebecisi unvanı ve-
rilmektedir. Diğer bir fark, mülki idare
kademelerindeki üst düzey görevliler-
le ilgilidir. Vilayet Nizamnamesinde,
livanın mülki amiri olarak mutasarrıf
belirlenmişken, Tuna Vilayeti Nizam-
namesi’nde bu görev için kaymakam

öngörülmüştür. Yine, Vilayet Nizam-
namesi’nde kazanın mülki amiri kay-
makam iken, Tuna Vilayeti Nizamna-
mesi’nde bu görev için kaza müdürü
belirlenmiştir.

Tuna Vilayeti uygulaması başarılı
bulununca, ülkenin diğer bölgele-
rinde de örnek uygulamalara geçil-
di. Tuna’dan sonra, Bosna ve Hersek
birleştirilerek Bosna Vilayeti, Şam
ve Sayda birleştirilerek Suriye Vila-
yeti oluşturuldu. Kudüs Mutasarrıf-
lığı da, Suriye Vilayeti’ne bağlandı.
Erzurum Eyaleti vilayet düzeni içe-
risine dâhil edildi. Halep Eyaletine
bağlı Zor ve Urfa Sancakları, Adana
Eyaletine bağlı Payas ve Kozan San-
cakları, İslahiye ile Maraş birleştiril-
erek Halep Vilayeti kuruldu. Vilayet
sistemine uygulanacağı bu vilayet-
lerde, Vilayet Nizamnamesi’nin uy-
gulanmasında yöreye özgü farklılıklar
dikkate alınarak bazı değişiklikler
yapılması yoluna gidildi (Önen ve
Reyhan, 2011: 182).

KAYNAKÇA

Çapar, S. (2015) Türkiye ve
Fransa’da Neo-liberal
Dönemde Mülki İdare,
Ankara:
TİAV Yayınları, 137-143.