



Dr. Adnan ÇİMEN
N.V.İ.G.M. Daire Başkanı

Taksimât-ı Mülkiyede Mütegalibenin Nüfuz ve Müdahalesi

“...Gizli Nasihatler, Aleni Alkışlar...”¹

Tanzimat yıllarından beri özellikle sosyal alanlarda yapılan reformların çoğu hep kuşkuyla karşılanmıştır. Bu alanda dile getirilen husus; reformların çoğunun ülkenin gerçek sorunlarından ziyade, yönetim yapısı üzerinde etkin olmak isteyen yabancıların yaptıkları faaliyetler olduğudur.

Batının gerek telkinleri ve gerektiğinde dayatmalarıyla yapılan onca yeniliğe rağmen, Osmanlının yıkılmaktan kurtulamamış olması bu iddialara delil olarak gösterilmiştir. Bu algı nedeniyle yönetim alanında yapılan birçok yenilik ve değişimin altında hep bir bit yeniği aranmıştır.

Örneğin, 1920 yıllarda Aksaray’da müstakil bir livâ kurulması için yapılan yasa görüşmelerinde söz alan Kütahya Vekili Besim Atalay bu durumu açıkça ifade etmektedir. Atalay;

“Efendim... eskiden taksimâtı mülkiyede ne ahvali tabiye [doğal şartlar] düşünülür, ne de halka teshilat [halka kolaylık sağlanması] ciheti aranırdı. Bir takım mütegalibenin nüfuz ve müdahalesi yüzünden gayri tabi ve gayri makul taksimâtı mülkiye yapılırdı. Bu cümleden olmak üzere Aksaray kazası da Niğde livasına ilhak edilmişti, demektedir.”²

Batılı devletlerin Osmanlı

topraklarının hem idari,

hem de coğrafi açıdan

şekillendirme istekleri

Osmanlının son dönemlerine

kadar sürmüş, yaygın kanaate

göre bu müdahale ve yön

verme arzusu Cumhuriyet

döneminde de devam etmiştir.

¹ Tarihçi Engelhart, Tanzimat bürokratlarını psikolojik durumunu böyle tanımlamaktadır. Babıâli’nin Tanzimat’ın bu döneminde, müttelik ve dostlardan “gizli nasihatler, aleni alkışlar” istediğini belirtmektedir. İslahat hareketlerinde Babıâli’nin görevi, Avrupa devletleri tarafından yapılan teklifleri, uygulamaktan ibarettir. Oysa Babıâli “her türlü islahat ve icraatı, sadece kendi girişimi ile uygulamaya koyuyormuş gibi görünmekten baksı bir şey istememektedir.” Edouard Engelhardt (1828-1916) (aktaran Keskin, 2007: 179)

² TBMM ZC, Devre 1, Cilt 5, . 83, 14.10.1336/1920, s. 54, aktaran Keskin, 2007:249

Özellikle Tanzimat'la birlikte Osmanlının Eyalet sistemi üzerinde meydana gelen değişikliklerin birçoğunun Batıdan gelen telkin ve dayatmalarla olması Kütahya Milletvekilinin iddialarını doğrular niteliktedir. Örneğin, 1847 yılında kurulan Kürdistan Eyaleti bu sürecin ilginç örneklerinden birini oluşturmaktadır.

Osmanlı döneminde Eyalet ve sancaklar bütün ülke genelinde aynı statü ve standarda örgütlenip yönetilmemişti. Bu kapsamda Adana, Çıldır, Trabzon, Şam, Rakka, Tunus, Bosna, Şehrızor ve daha çok İran sınırına yakın bölgelerde, Ekrâd Sancağı (Yurtluk-Ocaklık) ve Hükümet diye adlandırılan sancak beylikleri vardı. Büyük ölçüde yerel hanedanların, özellikle Kürt beylerinin nüfuzundan faydalanmaya dayanan bu idari sistem, Yavuz Sultan Selim'in talimatları doğrultusunda hareket eden İdris-i Bitlisî'nin düşünce ve gayretleriyle şekillenmişti (Gencer, 2011: 76). Yurtluk-Ocaklık sancakları özellikle fetih sırasında hizmet veya itaatlerinden dolayı eski sahiplerine tevcih edilmiş ve sancak beyliği belli bir sülalenin mülkiyetine verilmiştir. (Yılmazçelik, 1996: 221).

1527 yılında kurulan Kürdistan eyaleti Cezire, Bitlis, Hasankeyf, Siverek, Çemişkezek, İmadiye, Hayzan, Sason, Palu, Çapakçur, Egil, Sincar, Atak, Çermik, Hayzo, Zerrik sancaklarını kapsıyordu. Kısa süre sonra bu eyalet kaldırılmıştı. 1847

yılına kadar bu adı taşıyan herhangi bir eyalet olmamıştı. 1568'lere gelindiğinde Kürdistan eyaletinin olmadığı, mevcut sancakların Diyarbakır eyaletine bağlandığı görülmektedir (Keskin, 2007: 134).

Bu eyalet ve sancaklarda "Kürdistan" tabiri herhangi bir etnik kökene vurgu yapmak için kesinlikle kullanılmamıştı. Çünkü bu eyalet ve sancakları yönetim şekli yerli halkın etnik kökeniyle ilgili değildi. Benzer sancaklar Bosna gibi Avrupa bölgelerinde de kurulmuştu. Örneğin 1877 yılında Osmanlıda Kürdistan diye bir eyaleti veya vilayeti yoktu. Güneydoğuda diğer Osmanlı vilayetleri gibi Van, Mamuretü'l Aziz ve Diyarbakır vilayetleri vardı.

1847 yılında öncelikle Diyarbakır Eyaleti ile Van, Muş, Hakkâri Sancakları ve Cizre, Bohtan ve Mardin Kazaları birleştirilerek Kürdistan Eyaletini oluşturulmuştur. 1 yıl sonra Diyarbakır Eyaleti önce Kürdistan'dan alınarak Harput'a bağlanmış, bu bağlılıktan bir yıl sonra yeniden Kürdistan'a bağlanmıştır. Aynı yıl Kürdistan Eyaletine bağlı olarak Dersim sancağı kurulmuştur. 1849'da Hakkâri sancağı eyalet yapılmış. 1851'de Van ve Mardin Kürdistan Eyaletinden alınarak, yeni kurulan Hakkâri Eyaletine bağlanmıştır. 1856 Salnamesi'nde Kürdistan Eyaleti Diyarbakır, Mardin ve Siirt sancakları ile birlikte 49 kazadan oluştuğu görülmektedir. Olumlu sonuç vermeyen bu düzenlemeler on yıl sonra (1864-1867

düzenlemeleri ile) kaldırılmıştır (Keskin, 2007: 169).

Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş kitabında Tuncer Baykara, Kürdistan eyaletinin kurulmasını, Osmanlı toprakları üzerindeki Avrupa siyasetinin bir parçası olarak görmektedir (Baykara, 1988: 122; aktaran Keskin, 2007: 169). Keskin'in tespitlerine göre; Kürt Eyaletinin kuruluşu, bölgede başlayan bir isyan hareketinin, İngiltere'nin desteğiyle bastırılması sürecine denk gelmektedir. Tanzimat'ın uygulanması, özellikle Doğu Eyaletlerinde tepki yaratmış, çeşitli yerlerde isyanlar çıkmasına neden olmuştur. Bu dönemde Cizre ve Hakkâri bölgesinde Bedirhan öncülüğünde başlayan isyan, hem imparatorluğun içinde hem de dışında büyük yankılar uyandırmıştır. (Keskin, 2007: 169)

Mülki taksimat (beylerbeylik/eyalet veya vilayet yönetimi) alanında yapılan müdahaleler yalnızca Kürdistan Eyaletinin kurulmasından ibaret değildir. Örneğin, 1861 yılında Batılı devletlerin baskılarıyla İngiltere, Fransa, Prusya, Avusturya, İtalya, Rusya ve Osmanlı temsilcilerinden oluşan bir uluslararası konferans Osmanlı eyalet sisteminden önemli bir kopmayı ifade eden **Lübnan Nizamnamesini** hazırlanmıştır. (Reyhan, 2006: 171). Batılı devletler tarafından kaleme alınan ve Osmanlı'ya dikte ettirilen bu Nizamname ile Lübnan, ayrıcalıklı ve özerk bir statü elde etmiştir.



Nizamname ile Cebel-i Lübnan idaresine Hristiyan bir mutasarrıf atanmış, yanına her cemaatten bir vekil verilmiştir (Güngördü, 1988: 42). Ortaylı'ya göre bu durum gerek diğer ulusların ayaklanmasın kamçılama, gerekse imparatorluğu özerk eyaletlerden kurulu bir yamalı bohçaya çevirme ihtimalinden dolayı Babialiyi korkuya sevk etmişti (Ortaylı, 2007: 501). Diğer yandan Lübnan Nizamnamesinin bu yapıyla belki yüzyıllar sürecektir etnik temelli çatışma ve kargaşa ortamının da tohumları atılmış oluyordu (Reyhan, 2006:175).

Lübnan düzenlemesinden cesaret alan Batılı Devletler aynı düzenlemenin Balkanlarda da yapılmasını istemişlerdir. Bu isteklerin en çarpıcı örneklerinden biri de Tuna Vilayetinin kurulmasıyla olmuştur. Daha önce Niş Valiliği yapmış Mithat Paşa'nın uygulamalarından hareketle 1864 yılında Silistre, Vidin, Niş eyaletleri birleştirilerek, büyük ölçüde günümüz Bulgaristan'ı sınırları içine alan **"Tuna Vilayeti"** adında yeni bir vilayet oluşturulmuştur. (Kaya Kılıç, 1995: 66). Tuna Vilayetinin kurulmasıyla Osmanlı devletinin içişlerine karışmada önemli bir adım atan Batılı Devletler, bu uygulamanın ülke geneline yayılmasını istemişlerdi. Bu dayatma nedeniyle aynı yıl İdare-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştı (yani bilinenin aksine düzenlemenin ülke geneline yayılması Mithat Paşa'nın kış aylarında, altı ay içinde yaptığı başarılı (!) uygulamalar neticesinde

olmamıştı). İpşirli'ye göre bu Nizamname Avrupa'nın isteklerini "ete kemiğe büründüren temel belge" olma özelliğini taşıymaktaydı (İpşirli, 1999: 308). Nitekim 14 yıl süren Tuna Vilayet uygulaması ile idari bir bütünlüğe kavuşan Vilayet toprakları Ayastefenos Antlaşmasıyla Büyük Bulgaristan'a dönüştürülmüştü. Bulgaristan 1908 İkinci Meşrutiyetin ilanından sonra, 3 Ekim 1908'de tam bağımsızlığına kavuştu.

Özellikle Tuna Vilayeti toprakları üzerindeki yaşayanların zaman içinde etnik ve dini köken itibarıyla dramatik değişimi yönetsel düzenleme çalışmalarının bir plan doğrultusunda yürütüldüğünü göstermektedir. Örneğin Tuna Vilayeti kurulduğu sırada Vilayet altı sancağında (Niş hariç), Türk ve Bulgar nüfus eşit ve 1.100.000 dolayındaydı. Berlin Antlaşması ile Doğu Rumeli (eski adıyla Şark-ı Rumeli) adını alan bölgede ise 1876'da, 681 bin Türk'e karşılık 483 bin Bulgar yaşamaktaydı. 1877-78 Osmanlı-Rus savaşı esnasında 1 milyon Türk kökenli vatandaş kanlı bir şekilde yurtlarından göçe zorlandı ve bunlardan yarısı soykırım ve ağır tabiat şartlarından ötürü katledildi. Böylece Osmanlı Tuna Eyalet topraklarında azınlıkta olan Bulgarlara bir ülke oluşturulmuştu (<http://www.bggocmenler.com>, 2012).

Bu iştah açıcı gelişmelerden memnun olan Batılı Devletler ülke topraklarını kesip biçmeye devam etmişti. 13 Temmuz 1878 yılında

Dış dinamiklerin ülkedeki reformlar üzerindeki belirleyici etkiye sahip olması, bazen yurt içinde yetkili konumda olanların sorun çözme alışkanlık veya yöntemlerinden de kaynaklanmaktadır. Düşüncelerini yeterince savunabilme gücünü kendinde bulamayan veya güç odaklarını iknada zorlananlar, çoğu zaman başka ülkelerde ki sistemleri aynen kopyalama yolunu tercih etmektedirler. Tarihi süreç içinde kamu yönetimi alanında yapılan yeniliklerin sık sık Batı ülkeleriyle karşılaştırılması, dışarıya bakıldığı kadar, iç dinamiklere bakılmaması böyle bir anlayışın uzantısı olduğu iddia edilmektedir.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren doğrudan ve dolaylı olarak Batılı devletlerin idari yapılanma üzerinde etkileri, dayatma formatından çıkıp idareyi geliştirme, reforma yapma şeklinde devam etmiştir. Daha önce yerli memurlara hazırlatılan yeniden yapılanma raporları bu dönemde artık yabancılara hazırlatılmaya başlanmıştır.

imzalanan Berlin Antlaşmasıyla başında bir Hristiyan Valinin olduğu, siyasi ve askeri bakımdan Osmanlıya bağlı, günümüz Bulgaristan'ın güney kısmında yer alan bölgede mümtaz (özerk) **Şark-i Rumeli Vilayeti** kurulmuş, başına asıl adı Aleksandros Vogoride olan Aleko Paşa getirilmişti (Aydın, 1989).

Batılı Devletlerin belirli gayelere yönelik istedikleri yönetsel düzenleme/reformlar sadece doğrudan eyalet/vilayet sisteminin üzerinde değil, bu sistemi bir parçası olan mahalli idare veya yerel yönetimlerde de yapılmaktaydı. Osmanlı döneminde Selçuklulardan kalma gelenek ve idari teşkilatlanmayla Kadıların "muhtesip"ler eliyle sevk ve idare

ettiği tarihin beklide en köklü ve eski yerel yönetim (belediyecilik) geleneğinin 1854 yılında İstanbul'da **"Şehremaneti"** adıyla kurulan belediye teşkilatıyla alelacele değiştirilmesi, yabancıların yerel yönetim alanına müdahale etmesine örnek gösterilmektedir. Mustafa Reşit Paşa ve Ali Paşaların Paris'te bir süre kaldıkları semt belediyesinin isminden esinlenerek, 1857 yılında Beyoğlu ve Galata'da kurdukları belediye teşkilatının adının **Altıncı Daire**, resmi dilinin Fransızca olmasını başka türlü izah etmek mümkün değildir. 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi, 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve 1912 yılında yapılan düzenlemeler, bu anlayışın devamı niteliğinde olmuştur.

Batılı devletlerin Osmanlı topraklarının hem idari, hem de coğrafi açıdan şekillendirme istekleri Osmanlı'nın son dönemlerine kadar sürmüştü, yaygın kanaate göre bu müdahale ve yön verme arzusu Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir.

10 Ağustos 1920'de imzalanan, ancak TBMM'ce sert bir dille reddedilen **Sevr Antlaşması'na** göre (madde 62-64); İngiliz, Fransız ve İtalyan temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından Fırat'ın doğusundaki Kürt vilayetlerinde bir yerel yönetim düzeni kuracak; bir yıl sonra Kürtler dilerse Milletler Cemiyeti'ne bağımsızlık için başvurabileceklerdi. Sevr Antlaşmasının ilgili maddesi aşağıdaki gibiydi;

MADDE 62.

Fırat'ın doğusunda, ileride saptanacak Ermenistan'ın güney sınırının güneyinde ve 27. Maddenin II/2. ve 3. fıkralarındaki tanıma uygun olarak saptanan Suriye ve Irak ile Türkiye sınırının kuzeyinde, Kürtlerin sayıca üstün bulunduğu bölgelerin yerel özerkliğini, işbu Antlaşmanın yürürlüğe konulmasından başlayarak altı ay içinde, İstanbul'da toplanan ve İngiliz, Fransız ve İtalyan Hükümetlerinden her birinin atadığı üç üyeden oluşan bir Komisyon hazırlayacaktır. Herhangi bir sorun üzerinde oy birliği olmazsa, bu sorun, Komisyon üyelerince, bağlı oldukları Hükümetlerine götürülecektir. Bu plan, Süryani, Geldaniler ile, bu bölgelerin içindeki öteki etnik ve dinsel azınlıkların korunmasına ilişkin tam güvenceler de kapsayacaktır; bu amaçla İngiliz, Fransız, İtalyan, Irak'lı ve Kürt temsilcilerden oluşan bir Komisyon incelemelerde bulunmak ve, İşbu Andlaşma uyarınca, Türkiye sınırının Irak sınırı ile birleşmesi durumlarında, Türkiye sınırında yapılması gerekebilecek düzeltmeleri kararlaştırmak üzere bu yerleri ziyaret edecektir.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren doğrudan ve dolaylı olarak Batılı devletlerin idari yapılanma üzerinde



etkileri, dayatma formatından çıkıp idareyi geliştirme, reforma yapma şeklinde devam etmiştir. Daha önce yerli memurlara hazırlatılan yeniden yapılanma raporları bu dönemde artık yabancılara hazırlatılmaya başlanmıştır. 1924 tarihli **John Dewey Raporu**, 1933'te ABD'li bir uzman grubun ekonomik konularla ilgili Raporu, 1949'da kamu kurumlarının daha iyi çalıştırılmasına yönelik **Neumark Raporu**, 1951'de Dünya Bankası finansmanıyla yabancı uzmanlar grubunun yönetim sistemiyle ilgili hazırladıkları **Barker Raporu**, yine 1951'de Maliye Bakanlığının örgütlenmesiyle ilgili **Martin ve Cush Raporu** bunlardan yalnızca bir kaçını oluşturmaktadır.

Yabancı uzmanların bizzat rapor hazırlamasının yanında bazen birçok kurum ve kuruluş bizzat Batılı devletlerin maddi destek, sevk ve gözetiminde kurulmuştur. Bunlardan biri **Atatürk Üniversitesi**dir. 6373 Sayılı Kanunla kurulan Atatürk Üniversitesi Amerika Birleşik Devletleri, A.I.D. (USAID) teşkilatı aracılığıyla **Nebraska Üniversitesi** ile eşleştirilmiştir ve işbirliği anlaşması imzalanmıştır. Nebraska Üniversitesi Türkiye delegasyonu tarafından 1 Kasım 1954'de Atatürk Üniversitenin gelişmesi hakkında rapor hazırlamıştır. Üniversitenin

kuruluş tarihi olan 1957'den itibaren 14 yıl boyunca maddi olarak USAID tarafından karşılanan 50 adet uzun-dönem görev kadrosu Nebraska personeli tarafından doldurulmuştur.

Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 8 Mayıs 1952 tarihinde Türkiye ve Birleşmiş Milletler arasında var olan teknik yardım anlaşmasına ek bir protokol ile kurulmuştur. Enstitü'nün çalışmaya başladığı 1953 yılında Birleşmiş Milletler Örgütü adına Eş yönetmen, İsveçli Gunnar Heckscher'e verilmiştir. Ünlü Musevi bilim adamı Eli Heckscher'in oğlu olan Gunnar Heckscher, Cambridge'de öğrenim görmüş, yetenekli ve parlak bir kişilik olarak hatırlanmaktadır. Türkçeyi altı ay içinde telefonları yanıtlayabilecek ölçüde öğrendiği söylenmektedir. Enstitü'nün yönetim işleri sorumlusu, İranlı Hassan Zahedi olmuştur. Onun yerini kısa bir süre sonra Belçikalı genç Edmond Janssens almıştır (Mihçioğlu, 1988).

Günümüzde Dünya genelinde açıklık, hastalık ve çeşitli felaketlere olabildiğince duyarsız kalıp, kendini geliştirmekte olan ülkelerin kamu yönetimi alanında yapacakları reformlara adayan (!?) ve kesenin ağzını sonuna kadar açan Dünya Bankasının faaliyetleri büyük oranda

kuşku ile karşılanmaktadır. Benimsediği "yerel yönetimlerde özerklik" anlayışıyla Dünya Bankasının bir yandan, yerel yönetimlerin merkezle bağına "gevşeklik" esasına göre zayıflatıp, hatta yer yer koparması, ancak diğer yandan yerel yönetimleri kredi mekanizması üzerinden küresel mali piyasalara bağlamaya çalışması kayda değerdir. Böyle bir politikanın yerelde güçlenen birimlerin küresel aktör haline gelmesi, devletin "**ulus-altı otoritelere**" bölünmesi veya bölgesel yönetimlere indirgenmesi sonucunu doğuracağını kestirmek zor olmasa gerekir (Keskin, 2007: 367).

Dış dinamiklerin ülkedeki reformlar üzerindeki belirleyici etkiye sahip olması, bazen yurt içinde yetkili konumda olanların sorun çözme alışkanlık veya yöntemlerinden de kaynaklanmaktadır. Düşüncelerini yeterince savunabilme gücünü kendinde bulamayan veya güç odaklarını iknada zorlananlar, çoğu zaman başka ülkelerde ki sistemleri aynen kopyalama yolunu tercih etmektedirler. Tarihi süreç içinde kamu yönetimi alanında yapılan yeniliklerin sık sık Batı ülkeleriyle karşılaştırılması, dışarıya bakıldığı kadar, iç dinamiklere bakılmaması böyle bir anlayışın uzantısı olduğu iddia edilmektedir.

KAYNAKÇA

Aydın Mahir, (1989) *Şank-ı Rumeli Vilayeti*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi. / Baykara, Tuncer (1988), *Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I, Anadolu'nun İdari Taksimatı*, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, Ankara. / Gencer Fatih (2011) *Merkezileşme Politikaları Sürecinde Yurtluk-Ocaklık Sisteminin Değişimi*, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt:30, Sayı: 49, 2011, ss.76-96 / Güngördü Nedret (1988). "Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri", (yayımlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara. / İpşirli Mehmet (1999). "Klasik Dönemde Osmanlı Devlet Teşkilatı", Ekmelettin İhsanoğlu (editör) *Osmanlı Devlet Tarihi 1. Cilt*, Feza Gazetecilik, İstanbul. / Keskin Nuray (2007). *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (yönetim bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara. / Kılıç Selda Kaya (1995). *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de İl Yönetimi*, (yayımlanmamış doktora tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara. / Mihçioğlu Cemal (1988), *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (yönetim bilimleri) Anabilim Dalı, Ankara. / Ortaylı İlber (2007). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara / Reyhan Cenk (2006), "Cebel-i Lübnan Vilayet Nizamnamesi", *Memleket Siyaset Yönetim*, 2006/1, ss.171-181. / Yılmazçelik İbrahim (1996), "XVIII. Yüzyıl ile XIX. Yüzyılın İlk Yarısında Diyarbakır Eyaletinin idari Yapısı ve İdari Teşkilatlanması", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 18 Sayı: 29, ss.218-232