

PAPER DETAILS

TITLE: OSMANLI DEVLETI'NIN TASRA YÖNETİMİNİ SEKILLENDİREN "MERKEZİYETÇİLİK"
YAKLASIMI VE GÜNÜMÜZE ETKİLERİ

AUTHORS: Mehmet BOZTEPE

PAGES: 0-0

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55854>



OSMANLI DEVLETİ’NİN TAŞRA YÖNETİMİNİ ŞEKİLLENDİREN “MERKEZİYETÇİLİK” YAKLAŞIMI VE GÜNÜMÜZE ETKİLERİ

Mehmet BOZTEPE

Domaniç Kaymakamı; Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Bölümü

ÖZET:Bu çalışmada Cumhuriyet dönemi mülki idare sisteminin temellerini atan ve kalıt bir miras olarak onu biçimlendiren Osmanlı taşra yönetimi ve bu yönetime şekil veren “merkeziyetçilik” anlayışı incelenmiştir. Osmanlı devletinin kuruluş ve yükseliş dönemlerini kapsayan ve “Klasik Dönem” olarak adlandırılan süreçte taşra yapılanması; eyalet-sancak-kaza şeklinde örgütlenmiş ve yetki genişliği ilkesi çerçevesinde merkezi otorite atadığı beylerbeyi ve sancakbeylerine padişah adına yetki kullanma imkânı tanıyarak mülki hizmetleri organize etmiştir. Bu yapının bozulmasını müteakip Tanzimat sonrası gerçekleştirilen reform hareketleri de taşrada merkeziyetçiliğin yeniden hakim kılınmasını hedef alan uygulamalar devreye konulmuştur. Bu merkeziyetçi anlayış Cumhuriyet rejimine de intikal etmiş ve mülki idare sistemimize damgasını vuran ana unsur olarak etkilerini günümüze kadar sürdürmüştür.

CENTRALISIM APPROACH SHAPING THE PROVINCE ADMINISTRATION DURING THE OTTOMAN STATE AND ITS IMPLICATIONS TODAY

ABSTRACT:In this study, laying the foundation of the province administration of Republican regime and forming it as a heritage, Ottoman province administration and the approach of centralism which shaped it have been examined. Reconfiguration of province in the progress which included the foundation and rising times of Ottoman empire called as the “classical era” was organized as the state, sanjak and the district. The centralism authority organized the province administration by vesting governor-generals and flag governor appointed with authority in the name of sultan by means of authority wideness. The following of spoil this construction, the reform movement after Tanzimat executed administrative laws to put the centralism in the provinces in use again. This centralism comprehension has passed to the Republic regime and carried on as a main element its influence stamping on our province administration in to nowadays.

Anahtar Kelimeler: Osmanlı, Taşra Yönetimi, Merkeziyetçilik, Mülki Amir, Tanzimat.

GİRİŞ

Klasik Osmanlı döneminde taşra yönetimini şekillendiren en önemli özellik devletin merkeziyetçilik eğilimidir. Osmanlı Devletinde eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği ilkesi uygulanmış ve beylerbeyleri başında bulundukları eyalette askeri, siyasi ve idari açıdan padişahı temsil etmek ve vezir-i azamın bütün ülkede sahip olduğu hak ve yetkileri kendi eyaletlerinde kullanabilme yetkisi ile donatılmıştır. Bu dönemde hukuki yetkileri itibarıyla merkez tarafından atanan beylerbeyi ve sancakbeyleri eyaletin şeri yargı işleri dışında en büyük sivil ve askeri yöneticisi olup, sorumluluk bölgelerinde tüm kamu görevlilerin kendilerine bağlı oldukları otoriteler haline getirilmiştir.

Klasik Osmanlı döneminde bu merkeziyetçi yapı en genel biçimi ile XVII. yüzyıl başlarına kadar ciddi bir sıkıntı ile karşılaşmadan sistemi sağlıklı işletebilmiş ve varlığını sürdürebilmiştir. Ancak 1600 lü yıllardan sonra başlayan ve özellikle 1700 yıllardan itibaren hızlanan devlet yönetimindeki zayıflamalar, Osmanlı yönetiminin temel taşı olan taşra üzerinde merkezi kontrolün yitirilmesine ve toprak rejiminin bozularak taşrada ayan adı verilen yeni sınıfların doğmasına ve merkeze rakip olmalarına sebebiyet vermiştir. Devlet otoritesindeki bu zayıflamalar nedeniyle Anadolu da devlet yöneticisi olan valilerin ayaklanması ve Eflak, Boğdan, Yemen, Bağdat gibi özerk eyaletlerde milliyetçilik akımlarının etkisi ile isyanların başlaması gündeme gelmiştir. Bu nedenle Osmanlı idari yapılanmasında ciddi bir reform süreci gündeme gelmiş ve bu süreç kaçınılmaz olarak taşra örgütlenmesi de etkilemiştir.

Tanzimat Fermanı ile yönetimde başlayan reformist hareket taşra teşkilatını esasen 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile şekillendirmiştir. Bu çerçevede taşra örgütlenmesi, on dokuzuncu yüzyılda yapı ve işleyiş yönünden tamamen değiştirilmiş ve 1860’lı yıllarda önce Anadolu toprakları dışında, Lübnan’da ve Balkanlarda yürürlüğe konulan, daha sonra da tüm Osmanlı topraklarına yaygınlaştırılan ve Fransız departement sisteminden etkilenecek uygulamaya sokulan ‘il sistemi’ne geçilmiştir. Bu süreçte de batılı ülkelerin baskısı ile yerel yönetimler devlet yönetiminin bir parçası haline getirilmek istenmiş ise de temel hedef Osmanlı klasik döneminde olduğu gibi yine merkezi otoritenin



ülkenin her yanına hâkim kılınmasını öngören “merkeziyetçilik” anlayışı olmuştur. Böylece merkezi idarenin yeniden güçlendirilmesi, merkezden bağımsız olmak isteyen güçlerin iradesinin kırılarak tutarlı bir taşra yönetiminin oluşturulması ve eyalet idaresinin ıslahının sağlanması amaç edinilmiştir. Bu yeni yapıda da merkezi yönetimin taşra teşkilatı üzerinde denetim kurabilmesine imkân sağlayacak mekanizmalar devreye sokulmuştur. Bu merkeziyetçi mekanizmalar Cumhuriyet’e miras olarak kalmış ve yeni rejimin mülki yönetimini şekillendiren ana unsurlar olmuşlardır.

OSMANLI TAŞRA YÖNETİMİNİ ŞEKİLENDİREN UNSURLAR

Osmanlı Devleti’nde taşra yönetimini anlayabilmek ve sağlıklı analizini yapabilmek için Osmanlı yönetim sisteminin iki temel özelliğini ortaya koymak gerekmektedir. Bu özelliklerden ilki “kuruluşundan itibaren imparatorluğun her alanında hâkim kılınmaya çalışılan “merkeziyetçilik eğilimidir” (Ortaylı, 2007:250; Akylmaz, 1999:128). Diğeri ise “Osmanlı Devleti’nin örgütsel temelinin askeriyeyle ilişkin faktörler tarafından şekillendirilmiş arazi rejimine dayandırılmış olmasıdır” (Ortaylı, 2007:128; Sencer, 1992:50).

Osmanlı taşra yönetiminde “Merkeziyetçilik” anlayışı

Osmanlı yönetim sisteminin taşra idaresini etkileyen en önemli özelliği I. Bayezid ile başlayan ve II. Mehmet’le birlikte bütün kurumlarıyla yerleştirilmeye çalışılan merkezi idare uygulaması olmuştur. Bu kapsamda desantralizasyona yol açabilecek eylemlere girişebilecek uç beylerini daima itaate hazır normal sancak beyleri durumuna getirilmiş, fethedilen kalelere yeniçerileri yerleştirerek merkez ile taşra arasında bir köprü kurmaya çalışılmıştır (Akylmaz, 1999:128).

Merkezden taşra teşkilatına bizzat padişah fermanı ile tayin edilen ve kul statüsünde olan beylerbeyi, sancakbeyi gibi yöneticilerle Osmanlı padişahları her an ülkenin en uzak köşesini bile denetim altında tutabilme imkânına sahip olmuşlardır. Avusturya İmparatoru’nun 16. yy da ki İstanbul sefiri Ogier Ghiselin von Busbecque Osmanlı Devleti’nin bu merkeziyetçiliğini “Hükümdarın lütfu ile yönetici olanların yönettiği Osmanlı İmparatorluğu’nun her parçası, hükümdarın otoritesine sıkı sıkıya bağlıdır. Böyle bir ülke zapt edilemez. Ancak edilirse idaresi çok kolaydır. Oysa bir sürü feodal lordun krala kafa tuttuğu bir Fransa kolayca zapt edilebilir. Ama orada tutunmak müstevli için çok zordur.” ifadesi ile tespit etmiştir (Ortaylı, 2007:250).

Bunun yanında Osmanlı yönetim sistemi içinde merkezi otoriteye rakip olabilecek ve padişahın yetkilerini sınırlandırabilecek potansiyel güç odaklarının ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu amaçla I. Murat döneminde uygulamaya giren ‘devşirme kul’ sistemini yaygın bir şekilde kullanılmış ve önemli devlet adamları ‘kullar’ arasından seçilmiştir. Bu anlayış taşra teşkilatına da yansımıştır (Akylmaz, 1999:129).

Osmanlı Devleti’nde Tanzimat Dönemine kadar taşra yönetim sistemi tamamıyla merkeziyetçi bir anlayış altında organize edilmiştir. Öyle ki Heper’e göre, kuruluş ve yükseliş dönemlerinde, Tanzimat sonrasıyla karşılaştırıldığında idari sistem daha patrimonial özellikler gösterir (Heper, 1973:50). Bu yapı içinde taşra yönetim örgütlenmesinin en büyük birimi ‘eyalet’ olup, eyaletler ‘sancak’ denilen alt birimlere, sancaklar ‘kazalara’, kazalar ise ‘karyelere (köy)’ ayrılmışlardır. Osmanlı kuruluşundan Tanzimat sürecine kadar bu yapılanma içinde temel idari birim sancak olmuş ve sancak temeline dayalı idari örgütlenme hızla artan eyalet birimlerine rağmen 19.yy kadar devam etmiştir.

Eyaletlerin en büyük yöneticisi beylerbeyi olup, sancakların başında ise sancakbeyleri bulunmaktaydı. Kazaları ise kadılarla beraber subaşı yönetmekte, köylerde ise tımarlı sipahiler bulunmaktaydı. Osmanlı taşra teşkilatında “idari hiyerarşi askeri hiyerarşinin bir kopyası olup, sultanın otoritesi beylerbeyinden geçerek sancakbeyine oradan da subasına ve tımarlı sipahilere geçirdi” (Itzkovitz, 1972:47).

Kuruluş devrinden itibaren Osmanlı padişahları bir bölgeye daima iki yönetici yollamışlardır. Bunlardan birincisi yürütme kuvvetini temsil eden ve askeri sınıftan gelen bey (beylerbeyi-sancakbeyi) diğeri ise yargı kuvvetini temsil eden ve ilmiye sınıfından gelen kadıdır. Bey kadının hükmü olmadan hiç kimseyi cezalandıramayacağı gibi kadı da beyin kuvvetine dayanmadan tek başına hükümlerini uygulayamazdı. Kadı hükümlerinde beyden bağımsızdı, emirleri doğrudan doğruya padişah’tan alır ve ona direkt olarak arzda bulunabilirdi. Böylece Osmanlı Devleti, devleti temsil eden memurlar arasında karşılıklı denetleme sistemi kurarak taşra yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesini uygulamış ve bu yapıyı adil bir yönetimin temeli saymıştır (İnalçık, 1994:104). Ancak Ortaylı’ya göre bu şemanın ve mekanizmanın uzun süre devam ettiğini düşünmek zordur. Öyle ki devletin kuruluş zamanlarında ülkenin çok geniş olmadığını düşünürsek bu sistem işleyebilir. Lakin Eyaletlerin Tuna’dan Basra’ya kadar uzandığı bir zamanda ise şüphesiz ki bu



mekanizma değişecektir. O zaman merkezi otoritenin lehine olan bu tür bir kuvvetler ayrımı acaba ne zaman ve ne ölçüde devam edebilmiştir diye sormak gerekmektedir (2007:250).

Osmanlı taşra yönetiminde toprak rejimi

Osmanlı yönetim sisteminin taşra yönetimini şekillendiren ikinci önemli özelliği ise toprak rejimi olmuştur. Öyle ki devletin siyasi, sosyal, askeri ve iktisadi yapısı tamamen arazi düzeni üzerinde şekillendirilmiştir. Çünkü toprak rejimi askeri ve idari hizmetlerin yürütülmesi için gerekli maddi kaynakların en önemlisi olarak görülmüştür. Osmanlı Devletinin arazi yapılanması içinde birbirinden farklı toprak rejimleri olmasına karşın devlete asıl özelliğini veren miri arazi rejimi olmuştur (Cin, 1992:24). Miri arazi; çıplak mülkiyeti devlete ait olmak üzere, tasarruf hakkı muayyen bir bedel mukabilinde devlet tarafından reayaya süresiz olarak verilmiş, özel deyimi ile tefviz edilmiş arazidir (Akyılmaz, 1999:128).

Miri arazi beraberinde tımar veya dirlik sistemi denilen bir uygulamayı da getirmiştir. Tımar, en geniş deyişle belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının, dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devredildiği ve bu devir karşılığı bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari ve askeri amaçları olan bir sistemdir (Ortaylı, 2007:250). Bu sistem esasen devlet, sipahi ve köylünün, toprakla ilgili hak ve sorumluluklarını aralarında paylaştıkları bir “parçalı mülkiyet” sistemiydi (Kinross, 1979:129). Öyle ki dirlik olarak dağıtılan arazinin mülkiyeti devlete aittir. Buna karşın devlet miri araziye savaşta yararlılık gösteren kumandanlarına ve devletin yüksek kademelerinde bulunan memurlarına yaptıkları hizmet mukabili dağıtmıştır. Tımar sahibi (Sipahi) hiçbir zaman araziye kendi işleyemediği gibi kendi adına başkasına da işlettirmemiş, sadece işletmek üzere reayaya (köylüye) tahsis etmiştir. Sipahi, kendine ait tımarı köylüden devletin alacağı bazı vergileri toplama hakkına sahip olmuştur. Karşılığında ise dirliğin gelirine göre belli sayıda asker beslemek ve donatmak zorundadır. Kendilerine dirlik verilen kişiler askeri görevlerinin yanı sıra bulundukları yerin yönetim işlerinden de sorumlu tutulmuşlardır. Bunların en önemlisi ise bulundukları bölgedeki emniyet ve asayiş tesis etmek ve vergilerin düzenli şekilde ödenmesini sağlamaktır. Köylü (reaya) ise ödediği vergiler ve emeği karşılığında ailesini geçindirmek için o topraktan yararlanma hakkını kullanıyordu. Bu hak ölümünde oğullarına geçiyordu. Oysa sipahinin ölümü durumunda ancak tımarın ancak küçük bir kısmı oğluna veriliyor, bu kişi ancak askeri alanda başarı göstermekle daha büyük topraklara hak kazanıyordu (Versan, 1992:136-140).

Yaygın olan ve giderek genişleyen tımar sistemi, büyük bir imparatorluk ordusuna bir ortaçağ ekonomisinin temeli üzerinde destek olma ihtiyacından doğmuştur. Finansal, sosyal ve tarımsal politikalarını sultanın askeri gereksinimleri ile bağdaştırmak zorunda olan bir yönetimin sonucu ortaya çıkmıştır. Sağlam temeller üzerine oturmuş, merkezi yönetimin sıkı denetimi altındaki bu sistem üretici sınıflarıyla savaşçı kuvvetleri karşılıklı çıkarları doğrultusunda birbirine bağımlı kılan ortaçağ modeli bir feodal düzendi (Kinross, 1979:129).

Benzer görüşü Ortaylı’da paylaşmaktadır. Ortaylı’ya göre para ekonomisinin gelişmediği (aynı şartlar Avrupa’da feodaliteyi hazırlamıştır) bir toplumda merkezin güçlü bir kontrol sistemi kurmasını kolaylaştıracak teknolojik şartlarda gelişmediğinden idari yapının tutarlılığını sağlamak için tımarlı sipahi tarzı kurumlara ve otorite paylaşımına başvurmak zorunluluktur. (2007:124-125). Buna karşın doktrinde tımar sisteminin ordunun yerinden yönetim esasına göre örgütlenme yöntemi olduğu, bu çerçevede hem merkezdeki asker sayısının azaltıldığı, hem de olağanüstü bir ekonomik kazanım ve birikim sağlandığı ileri sürülmüştür (Yaramış, 2001:2).

Osmanlı taşra örgütlenmesine şekil veren bu yapılanma esas itibarıyla Osmanlılara has bir örgütlenme olmayıp, eski İran, Roma, Sasani, Bizans ve Abbasi dönemlerinden beri Akdeniz ve Ortadoğu bölgelerinde imparatorluk olmanın doğal bir sonucu olarak benzer şekillerde uygulanmıştır (Ortaylı, 1976:7; Şaylan, 1976a:25). Osmanlı öncesi Selçuklular da “ıkta” sistemi ile benzer yapılanmaya girişmişlerdir.

Bu sistemde toprak gelirleri, askerlik ve diğer tüm kamusal hizmetlerinin yürütülmesinde başlıca kaynak olmuş ve askeri komutanlıkla yöneticilik aynı elde toplanmıştır. Benzer şekilde Sasaniler’de ki Wazurg Framadhar askeri ve mülki görevleri olan bir vali iken, Bizans imparatorluğunda ki Praetor aynı görevleri yapan Bizans valisidir (Ortaylı, 1976:7). Karşılığını toprak rejiminde bulan askeri örgütlenme, taşra yönetim sisteminin temellerini oluşturmuş ve yönetim örgütü askeri hiyerarşiye göre biçimlenmiştir (Azrak, 1989:166; İşirli, 1999:221).



KLASİK DÖNEM OSMANLI TAŞRA YÖNETİMİ VE MERKEZİYETÇİLİK İLKESİNİN YANSIMALARI

Merkez ve Eyalet yönetimi ilişkisi

Osmanlı taşra teşkilatının en büyük birimi olan beylerbeyliklerinin yada 1580 tarihinden sonra kullanılmaya başlayan adıyla eyaletlerin ilk kez ne zaman ortaya çıktığı tam olarak aydınlatılmamıştır. Uzunçarşılı ve Ortaylı, 1361'den sonra özellikle Rumeli'de fetihlerin artması ile sancaklar üzerinde bir kontrol tesis edilmesi mecburiyeti sonucu I. Murat'ın Şahin Paşa'yı Rumeli Beylerbeyi tayin etmesi ile eyaletlerin ortaya çıktığını ifade etmektedir (Uzunçarşılı, 1988:502;Ortaylı, 2007:185). Bu çerçevede klasik Osmanlı idaresinde eyaletin bir üst örgütlenmeden çok kontrolcü ve koordinatör fonksiyonlu bir birim olarak doğduğu ve idaresinin beylerbeyine verildiği söylenebilir.

XV-XVI yüzyıllarda sancak idari teşkilat ve kamu hizmetleri bakımından temel birim olmakta devam etti ise de (örneğin eyalet kadısı yoktu), yeni fethedilen topraklardaki sancaklar eyalet olarak birleştirilmiş ve başlarına beylerbeyi tayin edilmiştir (Ortaylı, 2007:253). Bunun temel nedeni ülke topraklarının hızla genişlemesi sonucunda ülkenin Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliğine bölünmüş yapısının merkezi yönetiminin taşraya hakim olması konusunda yetersiz kalmasıdır.

Osmanlı Devletinde eyaletler esas itibarı ile üç kısma ayrılmıştır. Sayıca kabarık olan birinci kısım eyaletler, tımar sisteminin uygulandığı sancaklardan meydana gelen ve topraklarının büyük bir kısmı miri arazi rejimine bağlı olan eyaletlerdir. Bu eyaletlerin beylerbeylerine gördükleri hizmet karşılığında haslar tahsis edilmiştir. Rumeli, Anadolu, Karaman, Diyarbakır, Şam, Sivas, Erzurum, Van, Budin, Cezayir, Halep, Maraş, Kıbrıs, Girit, Bosna, Temeşvar, Trablusşam, Trabzon, Kefe, Rakka, Şehri Zor, Çıldır, Kars ve Musul bu tür eyaletlerdendi.

İkinci tür eyaletler yarı özerk statüde ve salyane ile idare olunan eyaletlerdir. Bu eyaletler de beylerbeyinin idaresi altında olmasına karşın diğerlerinden farkı topraklarında tımar rejiminin uygulamaması ve beylerbeyinin bir kral naibi gibi mahalli lordlar(beyler) üzerinde denetim kurmak için gönderilmiş olmasıdır (Ortaylı, 2007:252).

Bu eyaletlerde tımar sistemi ve örfi kanunlar uygulanmadığından bir tür özerklikleri vardı. Ancak merkezi otorite bu eyaletlere tanıdığı kısmi özerkliğe karşın bu eyaletlere de yeniçeri garnizonu, kadı ve defterdar göndermiş, eyaletlerin gelirleri defterdar tarafından tahsil edilmiş, elde edilen gelirden belli bir miktar beylerbeyine maaş olarak verilmiştir. Beylerbeyi toplanan gelirlerin bir kısmını eyaletin idari ve askeri harcamaları için sarf ettikten sonra "salyane" adı ile belli bir miktarı merkeze göndermekle yükümlü kılınmıştır (İnalçık, 2008:105). Bu gelir fazlasının İstanbul'a geliş merasimle karşılanır ve buna "Suru Hümayun" denirdi (Versan, 1992:139).

Bu tür eyalet yapılanmasına gidilmesinin temel nedeni merkezle aralarındaki büyük mesafeler nedeniyle merkezden uzak bazı eyaletlerde dirlik sistemi kurulamaması ve ayrıca bu eyaletlerin bazılarında göçebe halkın yaşamasıdır (Üçok, 1944:543). Salyaneli eyaletler Mısır, Bağdat, Yemen, Habeşistan, Basra, Lahsa, Cezayir-i Garp, Trablusgarp ve Tunus'tur.

Üçüncü grup eyaletlere mümtaz eyaletler olup, bu eyaletler hanlık, voyvodalık, şeriflik, hidivlik gibi özel yönetim biçimine sahip içişlerinde serbest yönetim yapısına sahiptiler. Devlete yıllık maktu bir vergi verirler ve bazen sefer zamanı asker temin ederlerdi (Yücel, 1974:657).

Merkezi otoritesinin en zayıf olduğu idari biçim olan mümtaz eyaletlerde hükümdar otoritenin temsilcisi olan beylerbeyi bulunmazdı. Bu ülkelerin hükümdarları olağanüstü yetkili bir vali olarak görülmekteydi. Ancak Ortaylı'ya göre bunun pratikte hiçbir anlamı yoktu ve geleneksel birliğin kağıt üzerinde devamı idi (Ortaylı, 2007:252-253). Bu eyaletler Mekke Şerifliği, Mısır Hidivliği, Lübnan Mutasarrıflığı, Kırım Hanlığı, Gürcistan, Çerkezistan, Eflak-Bogdan Voyvodalığı ve Erdel idi.

Eyaletleri idare eden devlet adamlarına beylerbeyi veya mir-i miran denirdi. Beylerbeyleri, başlangıçta seyfiye sınıfı içinden çıkarken, özellikle Fatih devrinden itibaren devşirme kökenli kişiler eyaletlere vali olarak tayin edilmişlerdir. Bunun temel nedeni taşrada padişah otoritesine rakip olabilecek olası güç odaklarının oluşmasını engellemektir.

Beylerbeylerinin vali sıfatıyla hukuki durumları incelenirse kendilerine merkezce geniş bir salahiyyet verilmiş olduğu görülmektedir. Kanunname'de de belirtildiği üzere beylerbeyiler her türlü yürütme kararını almak, kamu gücünü kullanmak ve kadı dışında resmi görevlileri tayin etme yetkisine sahiptirler ve eyaletlerdeki tüm görevlilerin kendilerine



bağlı oldukları otoritedirler (Onar, 1966:656).

Bu duruma göre Osmanlı Devletinde eyalet düzeyinde yaygın bir yetki genişliği ilkesi uygulanmıştır. Eyaletler özellikle yönetim işleri bakımından merkeze bağlı değillerdir. Ancak bu sistemin yerinden yönetim olarak anlaşılması doğru olmaz. Eyalet yönetiminin bir tüzel kişiliği olmadığı gibi, ayrı bir yönetim organından da yoksundur. Fiilen mevcut olan geniş yetki, eyaletteki en yüksek yönetici niteliğindeki beylerbeyinin padişahıtan aldığı ve onun adına kullandığı merkeze özgü güçtür. Bunun da yetki genişliğinden başka bir şey olmayacağı aşıkardır (Onar, 1966:657; Sencer, 1992:52).

Beylerbeyilerin yetkilerinin en belirgin biçimde ortaya çıktığı yer, kendi başkanlıklarında toplanan ‘Eyalet Divanı’ ya da ‘Paşa Divanıdır’. Divan eyaletin merkez sancağı olan ve beylerbeyi tarafından idare edilen paşa sancağındaki beylerbeyi konağında toplanırdı. Paşa Divanı merkezde toplanan Divan-ı Hümayunun adeta küçük bir modeliydi (Üçok, Mumcu, Bozkurt:1996:229). Toplantılarda önce merkezden gelen yazılar okunur, bunlar hakkında gereken işlemler yapılır ve sonra da eyaletin ve eyalete bağlı sancakların belli başlı işleri görölürdü. Daha sonra tıpkı Divan-ı Hümayunda olduğu gibi halkın yakınmaları dinlenir ve kararlar verilirdi. Eyalet Divanında verilen kararlar yazılıp, Beylerbeyinin buyruktusuna sunulur ve buyrultu verilince kesinleşirdi. Eyaletin tüm defterleri iki nüsha olarak hazırlanır. Orijinalleri Divan-ı Hümayun’a yollanır, ikinci nüshaları da Eyalet Divanında saklanırdı. Eyalet Divanında verilen kararlardan hoşnut kalmayanlar Divan-ı Hümayun’a başvurabilirlerdi.

Beylerbeyilere maaş verine haslar tevcih edilir ve bununla geçinirlerdi. Beylerbeyi sahip olduğu hasları ile kapısı halkını, muhafızlarını ve ailesini besler, bir miktarda servet sahibi olurdu. 1609 tarihli bir adalet namede “Beylerbeyleri ve sancak beylerine has tevcih edilmesinin esas sebebinin kanun dışı vergiler toplamalarını önlemek ve böylelikle eyalet ve ülkenin harap olmasının önüne geçmek” olduğu belirtilmektedir (İnalçık, 1977:28).

Kanuni döneminden sonra özellikle önemli eyaletlere vezir rütbesini taşıyan beylerbeyiler tayin edilmiştir. Beylerbeyiler başlangıçta üç, sonra iki, XVI. yüzyıldan itibaren de bir yıl süre ile tayin edilmişlerdir. Merkezi yönetimin böyle bir uygulamayı benimsemesinin nedeni eyaletlerde uzun süre kalan beylerbeylerin yerel güçlerle ittifaka girerek, güçlenmeleri ve merkezi yönetimin kontrolünden çıkıp bağımsızlaşacağı yönünde duyulan kuşkulardır (Üçok, Mumcu, Bozkurt:1996:213). Ancak bu sistemin en büyük sakıncası beylerbeylerin reayayı korumak yerine, tayin edildikleri kısa süre müddetince mümkün olduğunca geleceklerini garantiye almak için reayadan haksız kazanç sağlama yoluna gitmeleri olmuştur (İnalçık, 1978:344).

Osmanlı merkezi yönetim sistemi taşra temsilcilerinin denetlenmesini sağlayacak bir kısım kontrol mekanizmasını da yürürlüğe koymuştur. Beylerbeyleri ve sancak beylerinin kendilerine devredilen yetkileri kötüye kullanmalarını önlemek için merkezi hükümet yine kendi memurlarının yer aldığı bir denetim mekanizması kurmuş, bu çerçevede hukuki konularda kadılara, mali konularda da defterdarlara bir çeşit otonomi tanımıştır (İnalçık, 1977:27). Ayrıca Eyalet Divanları Divan-ı Hümayun’un denetimine tabi tutulmuş, Paşa Divanlarında verilen kararların yazıldığı defterlerin bir örneği Divan-ı Hümayun’a gönderilmesi ve yine bu divanlarda verilen kararlardan hoşnut olmayan herkesin Divan-ı Hümayun’a başvurma hakkı verilmesi sağlanmıştır (Akyılmaz, 136).

Merkez ve Sancak yönetimi ilişkisi

Sancaklar idari, askeri ve mali yönden tımar sistemi içerisinde yer almakta olup, Osmanlı imparatorluğun’ da taşra yönetiminin ana birimi olmuşlardır (Ortaylı, 2007:254; Sencer, 1992:52).

İdarede sancak temeline dayanan bölümlenme eyalet birimlerine rağmen 19. yüzyıla kadar devam etmiştir. Eyaletler ile karşılaştırıldığında İmparatorluğunun sancak taksimatı Tanzimat’a kadar nispeten sabit kalmış, ancak Tanzimat’taki düzenlemeden başlayarak, özellikle İttihat ve Terakki döneminde sancakların sayısı artırılmıştır. Bu olay bugünkü Cumhuriyet yönetiminin sahip olduğu mülki taksimatının biçimlenişinin bir başlangıcıdır (Ortaylı, 2007:253).

Osmanlı mülki taksimatında beylerbeyi ile sancakbeyi arasında hiyerarşik bir kademe olmasına karşın Tanzimat öncesi merkezi yönetim sancağın işleri konusunda sürekli sancakbeyi ile istişarede bulunmuş, gerekli bilgileri ondan almış ve doğrudan ona emir vermiştir (Yalçındağ, 1996:3).

Özel statüdeki sancaklar ve doğrudan beylerbeyinin yönetiminde olan ve ‘Paşa Sancağı’ olarak adlandırılan merkez sancağın dışındaki sancakların yönetimi sancakbeyine bırakılmıştır.



Sancakbeylerinin livalarında hem askeri hem de idari yetkileri vardır. Bu açıdan sancakbeylerinin görevleri iki ana başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi askeri görevlerdir. Sancakbeyleri savaş veya sefer anında emri altındaki tımarlı sipahilerle padişah veya vezir-i azamın buyruğuna girmek zorundadır. İkinci grup görevleri ise idari niteliktedir. Sancakbeyleri, sancağı sancak kanunnamesindeki hükümlere göre yönetmek, sancak sınırları dâhilinde tımar rejiminin düzenli bir şekilde işlenmesini temin etmek, sancak dâhilinde asayiş sağlamak, reayanın her türlü şikâyetini dinlemek ve gereğini yapmak hakkına sahiptirler (Yücel, 1974:666). Ayrıca sancakbeyleri emri altında bulunan subaşı, alaybeyi, dizdar ve sipahileri ağır suç işledikleri takdirde cezalandırma yetkisine sahiptirler. Sahip oldukları bu geniş yetkiler ve beylerbeyinin yönetiminde olmaları nedeniyle sancakbeyleri de yetki genişliğinin temsilcileridirler (Onar, 1966:658).

Askeri ve idari bakımdan, hiyerarşik olarak beylerbeyine bağlı olan sancakbeyleri terfi, tayin, sefere çağırılma gibi hususlarda direkt olarak merkeze tabidirler. Tanzimat öncesi Ayrıca Divan-ı Hümayun doğrudan doğruya sancakbeylerine emir gönderebilirdi. Merkezi idarenin temsilcisi olan sancakbeylerinin görevlerine ancak padişah veya vezir-i azam son verebilirdi (Akyılmaz, 1999:137).

Merkezi idarenin sıkı bir kontrolü altında bulunan sancaklar dışında Osmanlı Devleti'nde bazı yörelerde özellikle de Doğu Anadolu'daki bazı sancaklarda "yurtluk-ocaklık" ve "hükümet" adı altında özel yönetim biçimleri ortaya çıkmıştır.

Hükümet olarak adlandırılan sancaklar, Yavuz Sultan Selim tarafından Doğu'daki fetihler sırasında hizmet ve itaatleri karşılığında bölgedeki beylere bırakılan sancaklardır. Daha ziyade mühim yerleşme merkezlerinin olmadığı ve göçebe halkın yaşadığı bu topraklarda miri arazi rejimi kurulmamış ve arazi tahrirleri yapılmamıştır. Toprakların bütün gelirleri sahiplerine aittir. Buraların yöneticisi olan beyler tayinle göreve gelmedikleri gibi padişah tarafından görevden de alınamazlardı (Yücel, 1997:669).

6

Normal sancak statüsünün dışında ortaya çıkan ikinci tür sancaklar "yurtluk-ocaklık" olarak nitelendirilen sancaklardır. Bunlar da tıpkı hükümet statüsündeki sancaklar gibi Doğu Anadolu'nun Osmanlı Devleti'ne geçişi sırasında devlete itaat ve hizmette bulunan beylere bırakılan sancaklardır. Bu sancakların başında bulunan beylerin de tayin ve azli merkezden yapılmazdı. Sancağın beyi ölünce sancak, oğullarına intikal ederdi. Hükümet statüsündeki sancaklardan farklı olarak buralarda arazi tahriri yapılır, mahsûl miktarları tespit edilirdi. Bu sancaklarda miri arazi rejimi kurulmuştur, tımar ve zeamet vardır. Sefer zamanında beyler, sancaklarındaki tımar ve zeamet sahipleriyle birlikte beylerbeyinin komutasına girerlerdi. Sefere gelmezlerse veya ölürlerse sancak, oğullarına veya diğer akrabalarına verilir (Akyılmaz, 1999:138). Yurtluk-ocaklık üzere verilen sancaklar hükümetlere göre merkezi otoriteye daha fazla bağlıdır.

Hükümet ve yurtluk-ocaklık statüsündeki sancaklar, sancakbeyinin kontrolündeki sancaklara göre merkezi idareye daha az bağlıdır. Ancak her ikisinde de merkezi idarenin temsilcileri olan kadı ve yeniçeri garnizonu bulunmaktadır ve sefer esnasında beylerbeyinin komutası altına girmek zorundadırlar. Bu tür sancakların başında bulunan beyler, yaptıkları tayinleri İstanbul'a yazarak onaylatmak mecburiyetindeydiler. Hükümet statüsü Doğu Anadolu'ya mahsus olmakla birlikte yurtluk-ocaklık statüsündeki sancaklara imparatorluğun başka yörelerinde de rastlamak mümkündür. Ayrıca bunlar toplam sancaklar içinde oldukça az sayıdadırlar. Hiçbir zaman bir eyaletin bütün sancakları hükümet ya da yurtluk-ocaklık statüsünde olmamış, normal sancaklar arasına serpiştirilmişler, böylelikle taşra yönetiminin temeli olan sıkı merkeziyetçilik korunmaya çalışılmıştır (Akyılmaz, 1999:139).

Merkez ve Kaza yönetimi ilişkisi

Osmanlı imparatorluğunun kuruluş döneminde, beyliğin sınırlarının genişletme çabası henüz ön plandayken, yönetsel örgütlenmenin temel birimi olarak kaza seçilmiş, sınırların genişlemesine paralel olarak kazalar, idari teşkilat içinde sancakların altında yer alan birimler haline gelmiştir (Fişek, 2005:8). Her sancak kazalara ayrılmıştır. Kaza, belli özellikler taşıyan bir kasabanın, adalet ve yönetim işlerinde çevresindeki 'kariye (köy)' lerin merkezi olmasıyla ortaya çıkan bir yönetim biçimidir (Sencer, 1992:52).

Kazaların resmi anlamda mülki idare birimi haline gelmeleri esasen 1842 de Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye kararı ile olmuştur. Bu tarihte sancaklara kaymakam atanırken kazalara eşraf-ı hanedandan birinin müdür atanması öngörülmüştür. Ancak 1864 tarihli Vilayet nizamnamesinden sonra kazaların başına kaymakamlar atanmaya başlamıştır (Çadircı, 1989:238).



Osmanlı klasik döneminde her kazada sancaklarda olduğu gibi iki önemli görevli bulunmaktadır ki bunlar kadı ve subaşıdır. Kazalarda yönetim işlerinden sorumlu olan kişi subaşılarıdır. Subaşılar XVI. Yüzyılın ilk yarısına kadar doğrudan doğruya merkezden tayin edilirken, bu tarihten sonra beylerbeyi veya sancakbeyi tarafından tayin edilmiştir (Akdağ, 1971:70). Subaşılar bölgede askeri işlerin yöneticisi konumunda olup, daha ziyade emrindeki asesbaşı ve asesler aracılığıyla kazada emniyet ve asayişin sağlanmasından sorumluydular. Bu nedenle kadıya göre daha dar kapsamlı bir alanda görev yapmaktaydılar (Türe, 2000:34)

Kadılar kazada hem şer-i hem de idari yargının başı, hem de belediye başkanı konumundadırlar. Anlaşılabacağı üzerine kaza kadıları hukuki işlerin yanı sıra, kazanın yönetim işleriyle de uğraşmışlardır. Kadılar bulundukları kazanın yerel yönetim işlerini yürüten ve belediye hizmetlerini gözeten görevliler olmuşlardır. Kadılar Anadolu ve Rumeli kazaskerinin teklifi ve Sultanın onayı ile atanırlar ve yetkilerini kullanmada bağımsız sayılırlardı (Baykara, 1990:7).

TANZİMAT HAREKETİNİN TAŞRA YÖNETİMİNE ETKİLERİ VE GÜNÜMÜZE YANSIMALARI

Tanzimat hareketinin merkeziyetçilik eğilimi

Tanzimat hareketinin amacı, Osmanlı Devlet yönetimini o asrın idari esaslarına dayandırmak, yani devlet gücünün tek merkezden en müessir biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında, Tanzimat merkeziyetçiliği, yerel özerklik ve mahalli demokrasinin yerleştirilmesinden ziyade dönemin çok uluslu Metternich'ci Avusturyası ya da II. Aleksandr Rusya'sında ki gibi güçlü ve merkezci bir devlet idaresinin oluşturulmasını hedeflemiştir (Ortaylı, 2007:495).

Burada temel amaç merkezi idarenin güçlenmesiyle merkezden bağımsız olmak isteyen güçlerin iradesini kırmak (Dumont ve Georgeon, 1996:57) ve ülkenin tüm işlerinin tek merkezden yönetilmesini sağlamaktır. Ortaylı'ya göre Tanzimat sonrası taşra yönetimini şekillendiren 1864 tarihli Vilayetler Nizamnamesinin öngördüğü model örnek olarak alındığı Fransız departemente sisteminden daha fazla bir merkeziyetçi eğilimi temsil etmektedir (2007:430).

Tanzimat reformların taşra yönetimine yansımaları: Cumhuriyet dönemine kalan miras

Tanzimat hareketinin su yüzüne çıkarttığı merkezcilik eğilimi Osmanlı taşra yönetimini dört ana biçimde etkilemiştir.

“Vilayet” sistemine geçiş

İlk olarak merkezi idare etkinliğini artırabilmek için eyaletlerin fiziki sınırlarının daraltılması yoluna gidilmiştir. Burada 1789 ihtilali sonrası Fransız denemesinden çıkarılan ders ile dar alanda teşkilatlanan sayıca çok, hacimce küçük, paraca güçsüz yönetim birimlerinin (departement) etkin ve katı bir merkeziyetçilik için en uygun taban olduğu görüşünden hareket edilmiştir (Ortaylı, 2007:496). Böylece Tanzimat öncesi taşra yönetimini şekillendiren “eyalet” sisteminden Fransız taşra yönetiminden esinlenen “vilayet” sistemine geçilmiştir (Parlak, 2002:37).

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile şekillenen “il” sisteminin temel esasları A.Cevdet Paşa, Fuad Paşa ve liberal fikirli Midhat Paşa tarafından hazırlanmışlardır. Merkeziyetçi eğilimin tamamıyla hissedildiği nizamname, model olarak Fransız departemente sistemini benimsemiştir. Buna göre Osmanlı İmparatorluğunun mülki idaresinde o tarihe kadar devam etmiş olan mülki üniteler yerine yenilerini kabul edilmiştir. Fransız sistemindeki "departement-arondissement-canton-commune" ün yerini “Vilayet-Liva (sancak)-kaza-köy” almıştır.

Bu gelişimin sonucu olarak Tanzimat'tan önce “eyalet” veya “beylerbeylik” olarak anılan eyaletlere “vilayet” denilmeye başlanmış, eyaletin başındaki mülki-askeri sorumlu olan beylerbeyi de Tanzimat sonrası mülki ve askeri görevlerin ayrılmasıyla “vali” olarak tanımlanmaya başlamıştır. Beliren bu yeni teşkilatlanma anlayışı, imparatorluğun sonuna kadar devam etmekle kalmamış ve Cumhuriyet dönemi yönetim sistemine önemli bir miras olarak kalmıştır.

1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilen bu düzenleme tüm ülke çapında yaygınlaştırılmadan önce bazı vilayetlerde pilot olarak uygulamaya konmuştur. Bu kısmi uygulamada Tanzimat mektebinin Kaide-i Tedric prensibine uyulmuştur (ortaylı, 2007:429). A. Cevdet Paşanın açıkladığı bu davranış ‘her eyaletin farklı özelliklere sahip olduğunun göz önüne alınması gereği’ diye özetlenebilir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ilk olarak Ahmet Midhat Paşanın Vali olduğu ve Niş, Silistre, Vidin bölgelerini içine alan Tuna Vilayetinde uygulanmıştır. Ardından Halep, Edirne, Trablusgarp ve Bosna'da uygulanmış, elde edilen başarılı sonuçlar neticesinde tüm ülkeye yaygınlaştırılmıştır. Bunun yanında yeni



düzenin merkezci eğilimini arttırmak için evliye-i gayrimülhaka denilen bazı livalar söz gelişi Kudüs, Canik ve Şehrizar doğrudan merkez yönetimine bağlanmıştır.

1871 yılında kabul edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” (İller Genel Yönetimi Tüzüğü) 1864 yılında kurulan sistemin elde ettiği başarılar neticesinde büyük oranda aynı sistemi benimserken, 1864 Nizamnamesinin belirsiz noktalarına da açıklık getirmiştir.

Yeni düzenlemede de vilayet, liva, kaza, köy şeklinde yapı aynen kabul edilmiş, ancak kaza ile köy arasına köyler ve çiftliklerinin bir araya gelmesinden oluşan nahiyelerin kurulması öngörülmüştür. Valinin inhası ve Dâhiliye nezaretinin onayı ile atanan bir müdürün yönetimdeki nahiye kendi alanına giren köylerin ihtiyar meclislerince gönderilen üyelerden oluşan bir ‘idare meclisi’ ne sahiptir. Nahiye müdürü asayiş ve mali konularda hükümetin vekili olmasına karşın köy birimi üzerinde hiçbir denetim ve müdahale yetkisi yoktu. Nahiye meclisleri ise yılda 4 kere vilayetin izin ve emriyle toplanıp mahallin bayındırlık ve eğitimle ilgili konularında karar vereceklerdi.

1871 tarihli düzenleme nahiyeyi her ne kadar merkezi yönetimin bir taşra örgütü olarak öngörse bile oluşturulan nahiye meclislerinin nahiyeye bağlı köy ihtiyar meclisi üyeleri arasından seçilen kimselerden oluşması ve bu meclisin yolların yapım ve bakımı, vergilerin kontrolü, nahiyelerde ziraat, endüstri, ticaret, eğitim ve kamu sağlığı gibi çok kritik konularda karar mercii olması onun bir tür yerel yönetim organı olarak algılanmasına sebebiyet vermiştir. Daha çok “batılı devletlerin baskısı üzerine gerçekleştirilen özerk yönetimli nahiyelerin özellikle Balkanlarda İhtilal Merkezlerine dönüşeceğinden çekinen Bab-ı Ali nahiye yönetimi kurulmasında isteksiz davranmış” (Akyılmaz, 1999:151) bu nedenle imparatorluğun birçok bölgesinde nahiyeler kurulamamış ve nahiye meclisleri görev yapamamıştır.

1871 nizamnamesi tüm ülkeye yayılmak istenmiş ancak Cebel-i Lübnan özel statüsünden, Mısır, Bosna ve Girit özerk durumlarından, Hicaz ve Yemen uzaklıkları ve aşiret düzenine dayanmalarından, İstanbul ise başkent oluşundan dolayı bu nizamname dışında bırakılmıştır.

İlk Osmanlı Anayasası olan 1876 Anayasası da taşra yönetimi ile ilgili konuları kapsamına almış ve 108. ve 110. maddeleri arasında düzenlemiştir. Anayasa taşra idaresinin fiziki yapılanması açısından Fransız yönetim geleneğini korurken, esasen 1871 yılında kabul edilen taşra idaresine dair ilkeler 1876 anayasasında yapılan birkaç küçük değişiklik ile aynen benimsenmiştir.

Kanuni Esasi’ye göre vilayet yönetimi yetki genişliği temeline dayanmakta, işbölümü ve görevlerin ayrılığı ilkesi benimsenmektedir. Anayasaya yetki genişliği ve görevlerin ayrımı biçiminde giren bu yönetim esası, valilerin yetkilerinde genişlemeyi ve görev ayrımı kavramıyla da aslında “adem-i merkeziyet” ilkesini anlatmak istemiştir (Parlak, 2002:45). Bu açıdan Findley’e göre “1876 Anayasası kuvvetler ayrımı ve adem-i merkeziyet temeli üzerine bir taşra yönetimi öngörmesi açısından yönetim tarihinin önemli belgelerinden biridir” (1994:189).

1876 yılında taşra teşkilatı açısından yaşanan bir diğer önemli gelişme ise yabancı devletlerin baskısıyla çıkartılan ‘Nahiye Nizamnamesi’ dir. Nizamname, nahiye müdür ve muavinlerinin seçimle işbaşına gelmesini öngörmektedir. Nizamnameye göre yerleşim alanındaki nüfus gayrimüslimse müdür ve muavini gayrimüslimler arasından seçilecektir. Nahiye ahalisi karışık ise müdür çoğunluktaki din mensupları, muavini de azınlıktaki din mensupları tarafından belirlenecektir. Ayrıca nahiye meclislerine etnik ve dini grupların belirli oranlarda katılmaları öngörülmüştü.

Gerek 1871 Nizamnamesi gerekse 1876 tarihli ‘Nahiye Nizamnamesi’ ile öngörülen nahiye uygulamasına bir yandan bürokrasiyi ve kırtasiyeyi arttırması, ahaliye ek vergi ve angarya getirmesi nedenleriyle pek başvurulmamış, diğer taraftan merkeziyetçilik anlayışına alternatif olacak şekilde yabancı devletlerin nahiye uygulamasının genişletilmesine yönelik taleplerine karşın Osmanlı yönetimi çekingen davranmıştır (Ortaylı, 2007:432-434).

II. Meşrutiyet’in ilanından sonra Şurayı Devlet, vilayetlerden alınan görüşler ve Kanuni Esasi’deki hükümler doğrultusunda bir yasa tasarısı hazırlamış ve Meclis-i Mebusan’a sunmuştur. Mecliste oluşturulan özel bir encümen, taslağı inceledikten sonra Meclis’e göndermişse de araya Balkan Savaşı’nın girmesi sebebiyle tasarı görüşülüp yasalasından kalmıştır. Balkan Savaşlarının bitiminden sonra kurulan yeni hükümet tasarını Meclis’ten alarak bazı değişiklikler yapmış ve 15 Mart 1913’de Kanun-u Muvakkat şeklinde yayımlayarak yürürlüğe koymuştur. Bu kanun kaynağını Fransa’da 1790 yıllarında ve Napolyon’un konsüllüğü zamanında kabul edilip 1838 ve özellikle de 10



Ağustos 1871 tarihinde geliştirilen kanunların hükümlerinden almıştır (Giritli, 1983:150).

Kanun vilayetlerin yönetiminde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesini belirlerken, merkezden yönetimi de yetki genişliği esasına dayamıştır. Bu kapsamda kanunun daha çok il yönetiminde merkeziyetçilik ile yerinden yönetimi birleştirme gayesi güttüğü ileri sürülmüştür (Sencer, 1992:95).

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat “İlin Genel Yönetimi” ve “İlin Özel Yönetimi” olmak üzere iki bölümden oluşmuştur. İl Genel Yönetimine ilişkin hususları düzenleyen birinci bölüm 1864 yılında oluşturulan vilayet yönetiminin genel esaslarını korumuştur. İdari taksimatta bir değişiklik yapılmamış, Mülki taksimat yine vilayet-liva-kaza-nahiye-köy olmak üzere süregelen bölünme biçimini korumuştur. Valileri güçlendiren, ona yardımcı olmak amacıyla emrine verilen başta vali yardımcılarını ve il müdürlerinin görev ve yetkilerini tanımlayan yasa livaların başında mutasarrıfların bulunmasını ve vilayetteki müdürlüklerin ‘memurluk’ olarak liva düzeyinde de oluşturulmasını öngörmüştür.

Fiziki yapılanma açısından bakıldığında 1919 yılında Osmanlı toprakları; 15 vilayet, 17 bağımsız 35 bağlı liva, 302 kaza ve 679 nahiyeden oluşmaktaydı. Bu yapı olduğu gibi Cumhuriyete miras kalmış, sadece livaların ismi “il” olarak değiştirilmiş, coğrafi anlamda örgütlenme biçimi bile değişmeden sadece illerin sayısı artırılmıştır. Böylece tüm sancak ve livalarda vilayet teşkilatının kurulmasıyla 74 vilayet meydana getirilmiş ve bunlar Cumhuriyetin ilk illeri olmuştur.

Taşra yönetiminde sivil-asker ayrışması

Tanzimat hareketinin taşra yönetimine ilişkin olarak getirdiği ikinci önemli değişiklik ise devletin kuruluşundan bu yana taşrada padişah adına yetki kullanan beylerbeyi ve sancakbeylerinin sahip olduğu sivil ve askeri yetkilerinin birbirinden ayrıştırılması uygulaması olmuştur. Bu amaçla imparatorluk ikisi Rumeli’de, ikisi Anadolu’da ve biri de Arabistan’da olmak üzere ordu bölgelerine ayrılmış ve bunların başına birer ‘müşir’ atanmıştır.

Böylece vilayet yönetimleri askeri yapıdan ayrılmış ve vilayet yöneticileri ‘mülki amir’ konumuna gelmiş ve eskiden taşra yönetiminde tek söz sahibi olan, askeri, idari ve mali yetkileri elinde tutan mülki amirlerin (beylerbeyi-sancakbeyi), Tanzimat sonrası sadece idari otoriteyi temsil etmeleri öngörülmüştür. Eski geleneği değiştiren bu uygulama tarihi bir miras olarak Cumhuriyet dönemine de intikal etmiştir.

Taşra mülki yöneticilerinde yetki ve statü değişimi

Tanzimat Fermanı’nın ilanından kısa bir süre sonra 1840 yılında Ferman’ın mimarı olan Mustafa Reşit Paşa taşra teşkilatında reform niteliğinde girişimler başlatmıştır. Mustafa Reşit Paşa’ya göre idari teşkilatın Ferman’da yer alan prensiplere uygun olarak çalışabilmesi için valilerin geniş yetkilerine ve reaya üzerinde kullandıkları baskı usullerine son vermek gerekiyordu. Bu ise eyalet valilerini ve memurları maaşlı memurlar haline getirip, yetkilerini kısıtlamak, eyalet halkının yönetime katılmasını sağlamak ve valileri meşveret usulü ile iş görmeye zorlamakla mümkündü (Kara, 1988:130). Bu açıdan Tanzimat sonrası reformlar öncelikli olarak taşrada eyaletlerdeki valilerin yetkilerinin sınırlandırılması ve merkezi otoritenin artırılmasını ilke olarak benimsemiştir.

Bu düşüncelerle hareket eden Mustafa Reşit Paşa Tanzimat fermanına dayanarak 1842 yılında taşra idaresindeki bölünmeyi yeniden gözden geçirmiş ve temel mülki idare yapılanmasını korumakla beraber merkeze bağlı sancakların yönetimini doğrudan merkezi hükümetin tayin ettiği “mutasarrıflara” bırakmış, doğrudan doğruya eyaletlere bağlı sancakların yönetimini de kaymakamlara vermiştir. Öte yandan nüfusça ve refah düzeyi açısından eşitlik sağlamak için sınırlar yeniden çizilmiş ve sancaklar kazalara bölünmüştür. Kazaların en az bir önemli köy veya kasabayı içine alan nahiyelere ayrılması ve “müdür” tarafından idare edilmesi hedeflenmiştir. Köylerin ise mahalli otoritelerin hazırladığı adaylar listesi içinden merkezi idarenin atadığı muhtarlar tarafından yönetilmesi öngörülmüştür (Güngördü, 1988:31).

1842 tarihli düzenlemede valiler üzerinde sıkı bir denetim kurmak ve görevlerini kötüye kullanmalarını engellemek için vali, sürekli olarak sadrazamla haberleşmeye ve icraatlarından Bab-ı Aliye hesap vermeye mecbur tutulmuştur. Ayrıca askeri ve mali yetkilerini maiyetinde çalışan muhafız ve defterdar (veya mal müdürü) ile paylaşmak zorunda kalmıştır (Kara, 1988:130).

1840 yılından itibaren Osmanlı taşra idaresinde bir dizi reform yapılması ve çeşitli nizamnameler çıkarılmasına rağmen idare de bir türlü istenen sonuçlar alınamamıştır. Vergilerin zamanında toplanmamış, rüşvet alma, hazinenin gelirlerini



şahsı için harcama alışkanlığı devam etmiş, kurulan meclisler kendilerinden beklenen denetlemeyi yapamamışlardır. Bunun nedeni olarak da merkezi otorite sağlanmak istenirken valinin yetkileri fazlaca kısıtlanmış ve adeta iş yapamaz duruma getirilmiş olması görülmüştür. Bunun için merkezden atanan yöneticilere bazı konularda karar alma özgürlüğü tanıyacak, hükümet işlerinin hafiflemesini sağlayacak, halkın mahalli ihtiyaçlarını temin edecek yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur.

Bu amaçla ilk olarak 1856 tarihli Islahat Fermanıyla söz verilen reformları gerçekleştirmek için 1858 yılında yeni bir düzenleme yapılmış ve “Vulat-ı izam, Mutasarrifin-i Kiram ve Kaim-i Makamların Vezayifi Nizamnamesi” çıkartılmıştır. Bu düzenleme ile taşra idaresinin temel yapısı aynı kalmış, buna karşın 1840 yılından bu yana yapılan düzenlemelerle yetkileri önemli ölçüde kısıtlanan valiler taşra yönetiminde yeniden güçlendirilmişlerdir. Ülke valiler tarafından idare edilen eyaletlere, eyaletler kaymakamın idaresinde sancak veya livalara, sancaklar müdürler tarafından yönetilen kazalara, kazalarda muhtarların başında olduğu karye (köy)lere taksim edilmiştir. Vali eyaletlerdeki tüm meselelerin çözümünde en yüksek merci ve Bab-ı Ali'nin temsilcisi olmuştur. Bütün diğer eyalet memurları valiye karşı sorumludurlar. Eyaletteki memurlar sadece valinin kanunları ihlal ettiği konusunda açık deliller varsa doğrudan doğruya Bab-ı Ali ile bağlantı kurabilirler. Kaymakamlar da sancaklarda benzer yetkilere sahiptirler.

Ancak Tanzimat sonrası mülki idareyi ve mülki idare amirliği mesleğini şekillendiren ve günümüz taşra yapılanmasına kalıt olarak intikal eden düzenleme 1864 Vilayet Nizamnamesi (İller Yönetimi Tüzüğü) olmuştur. Livaların (Sancak) temel birim olduğu vilayet yapılanması üzerine kurulu nizamnamede vilayetin en yüksek memuru validir. Sancağın başında mutasarrıf, kazanın başında kaymakam, köyün başında ise muhtar bulunacaktır. Muhtar dışındaki yöneticilerin tümü doğrudan doğruya padişah ve merkezden atanan memurlardır. Muhtar ise halk tarafından seçilecektir.

Vilayet yönetiminde vali geniş yetkilere sahip olmakla birlikte merkezden atanan bir görevli niteliğini korumuştur. Vilayetin genel idaresi valiye verilmiş, idari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerinin yanı sıra vali kamu yararı için eğitim, kamu işleri, adli ve cezai adalet gibi konularda gerekli tedbirleri almak yetkisine sahip kılınmıştır. Valiye yardımcı olmak üzere bazı yeni memurlarda bu nizamname ile taşra sisteminde yerini almışlardır. Mali işler defterdar unvanıyla bir maliye memuruna bırakılmıştır. Siyasi işler Hariciye Nezareti tarafından tayin edilen bir memura verilmiştir. Bunun dışında valinin maiyetinde bir nafia (bayındırlık) müdürü, maarif müdürü, sertabip, baytar, ziraat müdürü ve ticaret müdürü vardır. Ancak bu memurların bir kısmına kazandırılan hukuki statü merkezi yönetim anlayışının bir yandan Valileri güçlendirirken diğer yandan son iki yüzyıllık tarihin etkileri altında merkezin taşradaki kontrolünü dengelemek istediğini ortaya koymuştur. Öyle ki bu memurların atamaları merkeze bırakılmış ve seçimi konusunda valiye hiçbir söz hakkı bırakılmamıştır. Ayrıca bir kısım memurlar ise görevlerinden dolayı oluşturulan yeni Bakanlıklara karşı sorumlu kılınmıştır. Örneğin Defterdar valinin maiyetinde bulunmakla beraber, hesap işlerinde doğrudan doğruya Maliye Nezareti'ne karşı sorumludur. Ancak şurası açıktır ki defterdarlar vilayette dün ve bugün valinin yanındaki merkezi hükümet tarafından atanan diğer memurlardan daha bağımsız ve farklı bir konumdadır. Bu denge Tanzimat öncesi gelenekten kalmazdır.

1864 tarihli Vilayetler Nizamnamesinin meydana getirdiği belirsizlikleri netliğe kavuşturan 1871 tarihli Nizamname vilayet, sancak, kaza ve köy yönetimini ayrıntılarıyla ele almış, her aşamadaki yöneticilerin görev ve sorumluluklarını ayrı ayrı açıklamıştır. 1871 nizamnamesinin mülki idare sistemi içinde getirdiği en büyük yenilik vali muavinliği kurumunu oluşturmuş olmasıdır. 1864 Nizamnamesi ile getirilen çeşitli taşra memurlarının valiye ve merkeze karşı olan çifte sorumluluğuna 1871 tarihli Nizamname ile son verilmemiş olsa da valiye, vilayet ve alt yönetim birimlerinin görevlileri üzerinde daha geniş yetkiler tanınmış, her türlü kamu görevinden vali sorumlu tutulmuştur. Bu durum “Osmanlı yönetiminde sıkı bir merkezçiliğin giderek yerini ileri bir yetki genişliğine bırakma eğiliminin yansıması olarak görülmüştür” (Sencer, 1992:81). Bu açıdan Şaylan, 1871 Nizamnamesini yetki genişliği eğilimini pekiştirmek suretiyle sonraki il yönetimi mevzuatına zemin hazırlayan düzenleme olarak nitelendirmiştir (1976b:27).

Taşra yönetimine seçilmişlerin girişi ve adem-i merkeziyetçilik arayışları

Tanzimat hareketi son olarak mahalli kişi ve kümelerin devlet yönetimini etkileme sürecinin düzgün, hızlı ve eşitlikçi bir biçimde etkilemesi ihtiyacından hareketle yeni düzenlemeler yapmış ve bunun sonucu olarak gerek merkezde gerekse taşrada yerel ve bölgesel yönetimlerin birer unsuru olarak yönetilenlerin ilk siyasi temsilini sağlamaya yönelik olarak meclisler oluşturulmuştur (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 1986:17). Bu ise zamanla yerinden yönetim geleneğinin doğmasına ve yerleşik hal almasına sebebiyet vermiştir.



Bu kapsamda ilk olarak Fransız Sisteminden esinlenilerek gerçekleştirilen 1840 tarihli düzenleme ile "Büyük Meclis" ve "Küçük Meclis" adı altında iki önemli kurul oluşturulmuştur. Eyalet merkezlerinde veya sancaklarda 'Büyük Meclis' adıyla kurulan kurul yönetimde doğrudan doğruya söz sahibi idi. Bu meclis 13 kişiden oluşuyordu. Bunlardan yedisi hükümet görevlisiydi. Diğer altı kişi ise yerel halkı temsil ediyordu ve genellikle ayanlar ve lonca liderlerinden oluşuyordu (Shaw, 1969:60-62). Büyük meclis eyaletin yönetim, maliye, güvenlik vb sorunlarını tartışıp karara bağlama yetkisine sahipti. Aynı zamanda devlet memurlarını yargılayıp cezalandırabilirdi. Özellikle Tanzimat prensiplerinin uygulanması için gerekli önlemleri almak, uygulamaya karşı çıkanları yargılayarak cezalandırmak kurulun başlıca görevlerindendi. Vergilerin zamanında toplanması için önlemler alma, "küçük meclislerin kararlarını gözden geçirip sonuca bağlama gibi görevleri de vardı. Aynı düzenleme ile kaza düzeyinde de küçük meclisler kurulmuştur. Bu meclisler beş üyeden oluşmaktadır; Vekil (Sancakların başında bulunan muhassılın temsilcisidir), kadı, polis müdürü ve iki yerel temsilci ki bunlardan biri müslüman diğeri ise o kazadaki en büyük gayrimüslim milletin lideri olmak zorundadır. Bazen eğer birbirine yakın sayıda üyesi olan iki tane gayrimüslim topluluk varsa üye sayısı altıya çıkabiliyordu (Shaw, 1992:33-35).

Fransız yerel yönetim sistemi örnek alınarak oluşturulan bu meclislerin iki ana özellik taşıdığı göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi eyalet memurlarının üyeler arasında çoğunluğu oluşturması ve valilerin başkanlığı altında merkezi yönetimin sıkı bir gözetim ve denetimine bağlı olmasıdır. İkincisi ise Müslüman olmayan üyelere ver verilmesi nedeniyle Tanzimat'ın eşitlik ilkesine uygun olarak söz konusu toplulukların yönetime katılmalarının sağlanmasıdır (Sencer, 1992:77).

1856 Islahat Fermanının ardından gerçekleştirilen 1858 tarihli düzenleme ile de Eyalet Meclisleri oluşturulmuştur. Eyalet Meclisleri vali, defterdar, kadı, müftü ve halk tarafından seçilecek dört Müslüman ve Müslüman olmayan toplulukları temsilen birer üyeden oluşacaktır. Eyalet merkezinde meclis toplantıları için bir daire ayrılacak, cuma günü dışında her gün toplantı yapılacaktır. Önemli sorunlar görüşülürken bütün üyeler hazır bulunmak zorundadır. Tartışılacak konuların gündemi önceden belirlenecek, karara varılan konuların tutanaklar unvanlarına göre sırayla bütün üyelere mühürlenip, imzalanacaktır. Meclis üyeleri düşüncelerini çekinmeden açıklayacaklar, hiçbir düşüncelerinden ötürü sorumlu tutulmayacaktır (Akyılmaz, 1999:144-148).

Esasen 1856 Fermanı ve ardından gelen 1858 tarihli düzenlemede şekillenen ve meclis odaklı olan vilayet yönetim sistemi Cebel-i Lübnan'da uygulamaya konulmuştu. Lübnan' da 1845 tarihinden itibaren Dürziler ile Maruniler arasında süregelen çatışmalar Lübnan'ı uluslar arası bir sorun haline getirmiş, Osmanlı hükümeti İngiliz ve Fransız'ların silahlı müdahalesi sonrası bölgedeki hakimiyetini korumak için 1861 tarihinde Beyrut bölgesini hariç tutarak Cebel-i Lübnan için özel bir statü hazırlamıştır. Buna göre Cebel-i Lübnan mutasarrıflığı Hristiyan bir mutasarrıf başkanlığında (ilk mutasarrıf Ermeni asıllı David Paşa'dır) etnik ve dini grupların ağırlığını dikkate alarak oluşmuş karma bir idare meclisi tarafından yönetilecekti. Bugünkü Lübnan Anayasası'nın da temelini oluşturan bu sistemin başta Rumeli ve bazı Mezopotamya eyaletleri olmak üzere tüm Osmanlı'da uygulanması konusunda baskı kuran Avrupa devletleri ile bu sistemin imparatorluğu özerk eyaletlerden kurulu bir yamalı bohça haline getireceğinden endişe eden Osmanlı hükümeti arası sürtüşmeler sistemin uygulanmasını engellemiştir (Ortaylı, 2007:429).

1864 tarihli Nizamnamesinin meclis yapılanması üzerinde gerçekleştirdiği önemli yeniliklerden birisi ise temsil niteliği daha önce oluşturulan meclislere göre daha fazla olan iki yeni meclis ortaya çıkarmasıdır.

Bunlardan ilki Vilayet İdari Meclisi'dir. Bu meclis valinin başkanlığında, doğal üyeleri olan şer'i davaları denetlemek üzere vilayet merkezlerine gönderilen müfettiş, defterdar, mektupçu, siyasi işler müdürü ile Müslümanları temsilen iki kişi, gayrimüslimleri temsilen seçilen iki kişiden oluşmaktaydı. Bu meclislerinde sivil idare, maliye, dışişleri, kamu görevleri, ticaret ve tarımla ilgili konular tartışılacak ve gerekli tedbirler alınıp, uygulanacaktır. Daha önce oluşturulan meclislerin aksine şikâyetleri dinleyip, yargılama yapma yetkileri yoktur. İdare meclisleri yalnızca vilayet düzeyinde değil, sancak ve kazalarda da kurulması nizamname ile düzenlenmiş, sancaklardaki idare meclisinin mutasarrıfın başkanlığında kazalarda ise kaymakamın başkanlığında toplanması öngörülmüştür. Ancak Ortaylı'ya göre bu meclisler, halkın yönetimi etkileyen araçlar olmasından çok yöneticilerin talep ve kararlarını tasdik eden birer 'soğuk damga' olarak kalmışlardır (2007:502).

1864 tarihli Nizamnamenin getirdiği ikinci meclis 'Vilayet Umumi Meclisi'dir. Bu meclis valinin başkanlığında her



sancak tarafından seçilen iki Müslüman, iki gayrimüslim üyeden oluşacak ve yılda bir kere toplanacaktır. Kırk gün sürecek bu toplantıda devlet yollarının yapım, bakım ve onarım işleri, kamu binalarının yapım ve onarımı, ziraat ve ticaretin gelişmesi, vilayete bağlı liva, kaza ve karyelerin sınırlarında değişiklik yapılması, vergi işleri ve halkın bu konudaki dilek ve istekleri ele alınıp tartışılacaktır. Alınan kararlar yazılı olarak devlet merkezine bildirilecektir. Ancak alınan kararlar Sultanın onayı olmadan yürürlüğe giremeyeceği için, vilayet umumi meclisi gerçekte bir danışma organı düzeyinde kalmıştır. Vilayet Umumi Meclisi her ne kadar işlevsel sonuç doğurmasa da bugünkü ‘İl Genel Meclisi’nin temeli olmuştur.

İlk Anayasa vilayet yönetimine ilişkin meclisler ile ilgili hükümler getirmiş, İdare Meclislerinin ve Vilayet Umumi Meclislerinin yaygınlaştırılmasını emretmiş, bu meclislere, yolların yapımı, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, eğitim öğretimin yaygınlaştırılması konularında görüşmeler yapmak, vergilerin belirlenip toplanmasında ve diğer konularda yasa ve tüzüklere aykırı gördükleri durumları ilgili makamlara bildirmek gibi yetkiler verilmiştir. Anayasa vilayetler, sancak ve kaza merkezlerindeki İdare Meclisleri ile yılda bir defa toplanan Vilayet Umumi Meclisleri üyelerinin seçim biçiminin özel bir yasa ile yeniden düzenleneceğini belirterek, meclisler ile ilgili ayrıntıları çıkarılacak özel bir kanuna havale etmiştir.

Bu amaçla 1877 yılında İlk Meclis-i Mebusan bir Vilayetler Kanunu hazırlamış ve kanun Heyet-i Ayan’ın onayından geçmiş olmasına karşın II. Abdülhamit’in veto yetkisine takılarak meclise geri gönderilmiş, daha sonra mecliste görüşülmesine fırsat kalmadan da meclis feshedilmiştir. Bu nedenle Anayasanın öngördüğü bu kanun ise ancak 1913 yılında çıkabilmiştir.

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat ise vilayet merkezinde Vali veya vali muavini başkanlığında kadı veya naib (kadı vekili), defterdar, mektupçu, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftünün yanı sıra seçilecek üyelerden oluşacak Vilayet İdare Meclisi’ni de yönetimi ilgilendiren konularda görüşmeler yapıp karara bağlamakla sorumlu tutmuştur. Bunun yanında Vilayet Umumi Meclisleri de varlığını korumuş ve Liva İdare Meclisi’nin Vilayet İdare Meclisi gibi çalışmasını hükme bağlanmıştır. Kazaların başında kaymakamlar bulunurken, Kaza İdare Meclisi kaza yönetiminden sorumlu tutulmuştur. Livadaki memuriyetler kazada da yer almıştır. 1913 tarihli geçici kanunda nahiyeyle ilgili bir hüküm yer almamış, nahiye ve köyler daha önceki düzenleme hükümlerine tabi olmuşlardır.

SONUÇ

Dar alanda örgütlenmiş küçük, güçsüz yönetim birimlerine dayalı, giderek siyasal yapıyla bütünleşen aşırı merkezîyetçi Osmanlı yönetim yapısı Cumhuriyet dönemine miras olarak geçmiştir. Bugünkü yönetim dizgemize damgasını basan bu merkezîyetçi anlayışın kökeninde bu kalıt yatmaktadır (Geray ve Cerit, 1997:1997). Bu açıdan yeni kurulan Cumhuriyet Türkiye’sinin, monarşik Osmanlı Devleti ile siyasi ve anayasal düzen bakımından bir benzerliği olmamasına rağmen Cumhuriyetin mülki idare teşkilatlanması ile devir alınan Osmanlı taşra yönetim yapılanması açısından ciddi bir fark göze çarpmamaktadır.

Osmanlı imparatorluğunun mülkî yönetim yapısını klasik dönem ve Tanzimat sonrası yönetimde reformlar dönemi olarak ikili bir ayrıma giderek değerlendirmek mümkündür. Klasik dönemde Osmanlı taşra yönetimini şekillendiren unsurlar imparatorluğun her tarafına hâkim kılınmaya çalışılan merkezîyetçilik anlayışı ve toprak rejimi olmuştur. Ancak zaman içinde mîrî toprak rejiminin egemen ve işlevsel olduğu sistemin eyalet sisteminin bozulması nedeniyle merkezî yönetim taşra üzerindeki kontrolünü yitirmeye başlamış ve ayan adı verilen yeni sınıflar taşrada merkezî yönetime rakip olur hale gelmişlerdir. Buna çözüm olarak Tanzimat sonrası küçük üretici birimleri temeline dayanan merkezîyetçi “Bonapartçı” taşra yönetimi örnek alınarak il sistemine geçilmiştir. 1864 tarihli Vilayetler Nizamnamesinin uygulamaya girmesiyle ‘eyalet’ sisteminden ‘vilayet’ sistemine geçilirken Fransız il yönetimi doğrudan doğruya devlet yönetimine aktarılmış ve bu yeni anlayış o yüzyıl içinde (ondokuzuncu yüzyıl) taşra yönetimi ile ilgili birçok yasal düzenlemenin temel eksen olmuştur. Ancak bu noktada vurgulanması gereken husus şudur ki; Tanzimat sonrası reform sürecinin temel amacının yerel yönetimlerin yerleştirilmesinden ziyade bağımsız olmak isteyen güçlerin iradesinin kırılarak dönemin çok uluslu Metternich’ci Avusturyası ya da II. Aleksandr Rusya’sında ki gibi merkezci bir devlet idaresinin tesis edilmesi olduğudur. Bu hedef dikkate alındığında Tanzimat sonrası taşrada gerçekleştirilen reform hareketleri ile Klasik Osmanlı dönemin öngördüğü merkezî idarenin güçlendirilmesi ilkesi arasında paralellik olduğu görülecektir.



Tanzimat merkeziyetçiliğinin şekillendirdiği idari reformlar devletin taşra örgütlenmesini dört ana biçimde etkilemiştir: İlk olarak Fransız örneğinden hareketle dar alanda teşkilatlanmış hacimce küçük, paraca güçsüz yönetim birimlerinin katı bir merkeziyetçilik en uygun taban olduğundan hareketle eyaletlerin fiziki sınırlarının daraltılmış ve eyalet sisteminden il sistemine geçilmiştir. İkinci olarak vilayetlerde sivil ve askeri yönetimler birbirinden ayrılarak vilayet yöneticileri sadece mülki amir konumuna getirilmiştir. Böylece klasik dönemde askeri, idari ve mali tüm yetkileri elinde tutan ve zamanla merkezi otoritenin zayıflamasını müteakip bu güçle ayaklanma riski olan beylerbeyi ve sancakbeyleri sadece idari otoriteyi temsil eder hale gelmişlerdir. Üçüncü olarak taşra mülki idarecilerinin yetki ve görevlerinin kullanım sürecinde merkezi otoritenin izin ve kontrol mekanizmaları artırılmıştır. Son olarak oluşturulan yerel meclisler aracılığıyla taşra idaresine seçilmişlerin girerek yönetimde âdem-i merkeziyetçilik arayışları gündeme getirilmiş, ancak bu meclisler merkezi otoritenin ağırlığı nedeniyle hiçbir zaman aktif hale gelmeden birer soğuk damga olarak kalmışlardır. Tanzimat sonrası söz konusu reformlar ile şekillenen taşra yapılanması Cumhuriyet yönetimince büyük ölçüde benimsenmiş ve yeni rejimin mülki yönetimini şekillendirmiştir.

KAYNAKÇA

- AKDAĞ, M. (2010). Türkiye'nin İktisadi ve İçtimadî Tarihi, C. II, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- AKYILMAZ, B. (1999). "Osmanlı Devletinde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4:127-153.
- AZRAK, A. Ü (1989). "Hammer'in Gözüyle Osmanlı İmparatorluğu'nda Yönetici Sınıflar", İÜSBF Dergisi 1: 7-17.
- BAYKARA, T. (1990). Osmanlı Taşra Teşkilatında XVIII Yüzyılda Görev ve Görevliler. Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları.
- CİN, H. (1992). Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması. Konya: Selçuk Üniversitesi Basımevi.
- ÇADIRCI, M. (1989). "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", Belleten, C.III, 16, 206-242.
- DUMONT, P. ve GEORGEON, F. (1996). Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- FİNDLEY, C. V. (1994). Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Bab-i Ali 1889-1892. (Çev. Latif Boyacı, İzzet Akyol), İstanbul: İz Yayıncılık.
- GERAY, C. ve CERİT, S. (1997). "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yönetimsel Bölünme". 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, (Yerel Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri, 7-9 Mayıs), Ankara: TODAİE, 1-22.
- GİRİTLİ, İ. (1983). Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- GÜNGÖRDÜ, N. (1988). Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü.
- HEPER, M. (1973), Modernleşme ve Bürokrasi. Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- ITZKOVVITZ, N. (1972). Ottoman Empire and Islamic Tradition. Chicago: Phoneix Yayınları.
- İNALCIK, H. (1977). "Centralization and Decentralization in Ottoman Administration", Studies in Eighteenth Century Islamic History (Edited by Thomas Nafli/Rocer Owen), London, 27-53
- İNALCIK, H. (1978). "The Ottoman Decline and Its Effects Upon The Reaya", The Ottoman Empire, Conquest, Organization and Economy, London, 338-354.
- İNALCIK, H. (2008). Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ:1300-1600. İstanbul: Yapı Kredi Bankası Yayınları.



İŞPİRLİ, M. (1999). Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı, Osmanlı Devleti Tarihi. (Edt. Ekmelettin İhsanoğlu) İstanbul: Feza Gazetecilik Yayınları.

KALAYCIOĞLU, E. ve SARIBAY, A.Y. (1986). Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, İstanbul: Beta Yayınları.

KARAL, E. Z. (1988). Osmanlı Tarihi, C. VI. Ankara: Türk Tarih Kurum Yayınları.

KINROSS, L. (2008). Osmanlı İmparatorluğunun Yükselişi ve Çöküşü. (Çev: Meral Gaspıralı), İstanbul: Altın Yayınevi.

ONAR, S.S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık.

ORTAYLI, İ. (1976). “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğin Evrimi”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Ankara: Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi, Editör Kutun Fişek, No:1: 1-17.

ORTAYLI, İ. (2007). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.

PARLAK, B. (2002). “Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal-Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyet’e Yansımalar”, Akademik Araştırmalar Dergisi- Kasım 2001-Ocak 2002, Yıl:3, Sayı:11, s.37-50.

SENCER, M. (1992). Türkiye’nin Yönetim Yapısı. İstanbul: Alan Yayıncılık.

SHAW, S. J. (1969). “The Origins of Representative Government in the Ottoman Empire: An Introduction to the Provincial Councils 1839-1876”, Near Eastern Round Table, 1967-1968 (Ed. R. Bayly Winder) New York,

SHAW, S. J. (1992). “Local Administrations in Tanzimat”, 150. Yılında Tanzimat, Ankara, 33-45.

ŞAYLAN, G. (1976a). “Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliğinin Tarihi Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri”, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Sorunları, Ankara: Türk İdare Dergisi Yayınları.

ŞAYLAN, G. (1976b). “Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezilik”, Toplumsal İlişkileri Açısından Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar (Ed. Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi. S.27-39

TÜRE, F. (2000). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler”, Yerel Gündem, Sayı:5: 34-41.

UZUNÇARŞILI, İ.H. (1988). Osmanlı Tarihi, C.I. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

ÜÇÖK, C. (1944). “Osmanlı Devlet Teşkilatında Tımarlar”, AÜHFD. C.1, Sayı:4: 525-551.

ÜÇÖK, C. vd (2010). Türk Hukuk Tarihi, Ankara: Turhan Yayınevi.

VERSAN, V. (1990). Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat. İstanbul: Der Yayınları.

YALÇINDAĞ, S. (1996). “İl Sisteminin Güçlenmesi Çözüm mü?”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 2: 3-15.

YAŞAMIŞ, F.D. (2001). “Osmanlı Devlet Yönetimi: Başlangıç Yılları”, Türk İdare Dergisi, Yıl 73, Sayı 432: 1-32.

YÜCEL, Y. (1997). “Osmanlı İmparatorluğu’nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, Belleten, C.XXXVIII, No.152: 657-708.