

Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840–64 Silistre Örneği

Ayla Efe*

Özet

Osmanlı Eyalet Teşkilatı, "askeri" amaçlar göz önüne alınarak inşa edilmiştir. Bu yapının, Tanzimat dönemine kadar hemen hemen hiç değişmediği kabul edilir. Çalışmamızda yeni devrin başlangıcı olan Tanzimat'ın 1840–42, 1846, 1849, 1852 ve 1858 tarihli eyalet reformları ele alınacaktır. Amacımız öncelikle 24 yıllık süreç içinde, neden bu kadar sık ve birbirini takip eden düzenlemelerin yapılma gerekliliğini ortaya koymaktır. İkincisi, bu düzenlemelerin hala askeri amaçlar mı yoksa bir başka gaye ile mi yapıldığını saptamaktır. Dolayısıyla Tanzimat'ın temel hedefi olan "mali merkezleşmenin" bu düzenlemelere nasıl etki yaptığını belirlemede amaçlarımız arasındadır. Böylece 1864 vilayet yasası öncesi merkez-taşra ilişkisi açısından nasıl bir eyalet düzeni oluşturulduğu ortaya konulacaktır.

Anahtar kelimeler: Eyalet, Vali, Muhassıllık, Eyalet Meclisi, Silistre, 3K (Kurum, Kadro, Kural)

Osmanlı taşra yönetimi, tımar istemi çerçevesinde teşkil edilen eyalet esasına dayanmaktadır.¹ Beylerbeyi ya da vali denilen eyalet yöneticileri, o bölgenin en yüksek askeri, idari ve mali amiridir. Bununla beraber valinin başta gelen görevi; emri altındaki eyalet kuvvetlerini en mükemmel şekilde hazırlayıp orduya katmaktır. Askeri amaçlar gözetilerek oluşturulan bu yönetim biçiminde temel idari birim sancaktır.² Beylerbeylerinin bizzat kendisi "Paşa Sancağı" adı verilen merkez sancakta bulunur. Bağlı sancakların idaresi bunların adına, fakat merkezden atanan sancak beylerine bırakılmıştır. İmparatorluğun kuruluş ve gelişme dönemlerinde beylerbeylerinin sancakbeyleri üzerinde özellikle askeri denetimleri vardır. Vali/beylerbeyi bağlı sancaklardaki tımarlı sipahinin birinci derecede amiri sayılırken sivil yönetim bakımından paşa sancağında bey olmaktan öte bir anlamı yoktur.³ Bu yönetim biçiminin Tanzimat'ın ilanına kadar hemen hemen hiç değişmeden sürdüğü kabul edilir.⁴

*Yard. Doç. Dr. Anadolu Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü. aefe@anadolu.edu.tr

¹ Eyalet kelimesi yerine 16. yy sonlarına kadar, "vilayet ve beylerbeyliği" tabirleri daha yaygın olarak kullanılmıştır. Halil İnalçık, bu iki tabir arasındaki en önemli farkın vilayetin büyük küçük herhangi bir idari birim yerine kullanıldığı halde beylerbeyliğinin sadece bu çeşit idari birimin özel bir terimi olduğunu, 16. yy sonlarından itibaren eyalet tabirinin benimsenmesi ile birlikte beylerbeylik tabirinin de bir beylerbeyinin makamı anlamında kullanılmasını sürdürüldüğünü bildirmektedir. Bkz. Halil İnalçık, "Eyalet" DİA, C. 11, s.548.

² Sancakların idaresi ve sancaktan eyalete geçiş konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Metin Kunt, *Sancaktan Eyalete 1550–1650*, İstanbul, 1978.

³ Mustafa Akdağ, Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi adlı eserinin II. Cildinde Osmanlı memleketinin vilayet-sancak-kaza şeklinde yapılan idari taksimatın tamamıyla askeri ve birazda asayiş

Bununla beraber, 16. yüzyılın sonlarından itibaren tımar sisteminin çözümlenmesine paralel olarak, sistemde farklılaşma yaşandığı anlaşılmaktadır. Yaşanan bu durumun en önemli etkenlerden birisi, iltizam ve malikâne sisteminin, hazinenin nakit ihtiyacına paralel olarak yaygınlaştırılmış olmasıdır.⁵ İkincisi, özellikle 17. yüzyılın ikinci yarısından itibaren vezir rütbesini alıp, vali olmaya hak kazananların sayısındaki artıştan kaynaklanan sorunlardır. Örneğin bazı sancakların bağlı oldukları eyaletlerden ayrılarak bu tür kimselere geçim kaynağı yaratılmış olması bu sorunların başında gelir. Keza bu gelişme eyaletlere bağlı sancak sayısının değişmesine yol açmıştır. Akabinde kendilerine arpalık olarak sancak gelirleri verilen üst düzey yöneticilerinin, görev yerlerine gitmeyip, vekillerini göndermeye başlamaları, bu süreci geri dönülmesi zor bir yola sokmuştur. Zira mutasarrıflık, mütesellimlik, voyvodalık ve muhassıllık gibi idari ve mali yetkililer aynı dönemde karşımıza çıkmaya başlayan yönetim birimleri/yöneticileri olmuştur.⁶ Merkezi otoritenin taşrada etkisini yitirmeye başladığı bu dönemde, eyalet valilerinin gücü "kapı halkı" denilen ücretli askerlerin sayısı ile ölçülür duruma gelmiştir. Ayan adı verilen mahalli ileri gelenlerin eyaletlerde giderek güçlenmeye başlamaları ve sonrasında aralarından valilikleri elde edenlerin çıkmaya başlaması yine bu dönemde ortaya çıkmıştır.⁷ Nihayetinde bu süreç 18 yüzyıla gelindiğinde, eyaletlerin daha geniş muhtariyet kazanmasının yolunu hazırlamıştır.

düzeni ile ilgili olduğu, sivil hükümet idaresinin ise; başşehre bağlı tek bir bölüm olan, kazalardan ibaret olduğunu söylemektedir. Dolayısıyla memleketi büyük vilayetlere, vilayetleri sancaklara, sancakları kazarla ayrılmış olarak göstermenin tarihi olgularla bağdaşmadığını ifade etmektedir. Bkz: Mustafa Akdağ, *Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi*, C.II, Ankara, 1995, s.59.

⁴ Musa Çadırcı, "Tanzimat'ın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim 1826–1839" *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, İmge yay, Ankara.2007, s.97–99.

⁵ Mehmet Genç, "İltizam" *DiA*, C. 22, s.154–158.

⁶ Mutasarrıf, eyalet yönetiminde vali ile aynı yetkiye sahip bir yönetici idi. Vezir rütbesini alan bazı kimselere devlet çeşitli nedenlerle valilik vermeyince, bunların geçimini sağlamak için birkaç sancağın yönetimi verilmiştir. Bazen de bir başka görevi olan vezir ya da paşalara ek gelir sağlamak için birkaç sancağın yönetimi bırakmıştır. Böyleleri asıl görevleri başında bulunmak zorunda olduklarından yerlerine mütesellim göndererek kendi adlarına bu sancakları yönettirmişlerdir. Mutasarrıfların valilerden en önemli farkları, çoğunun mutasarrıf oldukları sancak veya sancaklardan birisini merkez seçip orada oturmamalarıdır. Bunların dışında eyalet yöneticisi olarak Tanzimat öncesinde az da olsa muhassıllarla da karşılaşırız. Bunlar Tanzimat döneminin muhassıllarından farklıdır. Başlangıçta geliri doğrudan doğruya padişaha ait hasların yönetiminde görevli kimse iken, sonraları tıpkı mutasarrıflık gibi bir eyaletin ya da sancağın hem valiliğini yapan hem de hâsılatını toplayan kimse olarak bilinmektedir. Dolayısıyla mutasarrıflık, muhassıllık valilikle hemen hemen aynı görevi üstlenen en üst yöneticiler olmuşlardır. Buna karşılık Mütesellimlik sancak beyin karşılığı olarak kullanılan bir yöneticinin adıdır. Voyvodalık ise, en küçük yönetim birimi olarak kabul edilir. Ancak eyalet ve sancaktan sonra resmi olarak voyvodalık diye bir birim söz konusu değildir. Yani voyvodalıkların birleşmesi ile sancaklar oluşmaz. Bilindiği kadarıyla voyvodalar, başlangıçta has denilen gelir bölgelerin yönetimini, sahibi adına üstlenen kimsedir. Daha sonraları serbest tımarların ve vali–mutasarrıflara verilen bazı gelirlerin de voyvodalarca yönetildiğine dair örnekler vardır. Bkz: Çadırcı, *Tanzimat'ın İlanı Sırasında Ülke Yönetimi* s. 112–123.

⁷ İnalçık, s.550.

Taşrada merkezi gücü artırma girişimlerine Nizam-ı cedit reformlarının önemli bir katkı sağladığı görülmektedir. Özellikle kurulan İrad-ı cedit hazinesinin devredilen büyük ve karlı mukataaların malikâne olmaktan çıkarılıp, bu hazine tarafından kısa sürelerle iltizam şeklinde yönetilmeye başlanmış olması, bu amaca hizmet etmiştir. Böylece hem malikâne sistemi daraltılmaya çalışılmış hem de sözü edilen mukataaların ikici el mültezimleri olan ayan ve eşraf bu şekilde kontrol edilmek istenmiştir.⁸ Ne ki, 1807 yılında Nizam-ı cedit reformlarının son bulmasıyla bu faaliyetler de duraksamıştır. Ancak III. Selim'in halefi II. Mahmut döneminden itibaren, daha radikal ve kararlı tavırların izlendiği açıktır. Nitekim 1811 yılında hazineye devredilen mukataaların, eyaletlerin vali ve sancakbeylerine /mütesellim ve voyvodalarına iltizam olarak verilmeye başlanması bu amaç doğrultusunda atılan ilk adım olmuştur.⁹ Bunu 1836 yılında Redif Teşkilatı doğrultusunda eyaletlere müşir valilerin atanması takip etmiştir.¹⁰ Klasik döneme uygun bir anlayış olan bu politika sonucunda, vali; askeri yetkilerinin haricinde idari ve mali yetkilerle de donatılmış duruma gelmiştir. Hatta bu dönemin valisinin klasik dönemin valisinden daha güçlü olduğu dahi söylenebilir. Çünkü imparatorluğun kuruluş ve gelişme sürecindeki beylerbeyi olan vali, kadı ve mal defterdarları tarafından bir nevi denetim ve kontrol altında olmuştur. Öte yandan valinin yeniçeri garnizonlarının bulunduğu bölgelere karışması yasaktır. Bu şekilde fazla güçlenmeleri ve bağımsız hale gelmelerini engellemek istenen valilerin, sık sık görev yerlerinin değiştirilmiş olması da bu amaçla uygulanan yöntemlerden bir diğeri olmuştur.¹¹ Dolayısıyla II. Mahmut döneminde müşir valilerin ihdas edilmesi, bir yandan taşrada valinin ayan, eşraf karşısında otoritesini artırmıştır. Diğer yandan, devletin askeri valiler aracılığı ile taşraya hâkim olma beklentisini artırmıştır.

Ne var ki II. Mahmut'un gerçekleştirdiği bu değişiklikler de, yetersiz kalmıştır. Tanzimat'ın 3 Kasım 1839 tarihinde ilanı, taşra teşkilatında yeniden yeni düzenlemelerin yapılmasını bir zorunluluk olarak Tanzimatçıların karşısına çıkarmıştır. Çünkü sağlıklı bir idari yapı kurulmadan can, mal güvenliği ya da kazanca göre eşit vergilendirme gibi Tanzimat ilkelerini gerçekleştirilmesi söz konusu olamazdı.¹² Tanzimatçılara göre; başta valiler olmak üzere çoğu eyalet memurlarının özerk bulunmaları eyaletlerin kötü ve etkisiz yönetilmesine dolayısıyla Tanzimat'a kadar ki reformların başarısız olmasına yol açmıştır. Özellikle valilerin gereken hizmeti yapıp, gerekli vergileri ödedikten sonra mer-

⁸ Genç, s.157; III. Selim döneminde, valiler hala eyaletleri sınıri içinde kalan bölgenin en üst düzeyde sorumluları olmaya devam etmiştir. Asker yazımı ve toplanması her çeşit verginin alınarak zamanında hazineye gönderilmesi, mütesellimlerin atanıp denetlenmesi onların görevidir. Bunun yanında eyalete bağlı bütün iltizam ve mukataaların yönetimi de valilere bırakılmıştır. Dolayısıyla III. Selim döneminde valilerin iktidarını sınırlayıcı düzenlemeler ile karşılaşmıyoruz. Yalnızca, valiliklere ve mutasarrıflıklara derebeyleşmiş aileler yerine dürüst kimselerin atanması dışında bir değişiklik yapılmamıştır, Çadircı, Tanzimat'ın ilanı sırasında ülke yönetimi, s.100.

⁹ Genç, s.157.

¹⁰ Çadircı, Tanzimat'ın ilanı sırasında ülke yönetimi. 101–106.

¹¹ İnalçık, s. 550.

¹² M.Çadircı, "Tanzimat" *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, İmge yay, Ankara.2007, s 60–61.

kezi hükümetin denetimi dışında oldukları inancı hâkimdir.¹³ Bu nedenle idari reformların yapılması Tanzimatçılar için kaçınılmazdır. Fakat hangi modele göre, nasıl bir idari reform yapılmadığı. Reformların niteliği ne olmalıdır?

Bu konuda Tanzimatçılar tarafından bir plan/program yapıldığına dair açık ve net bir bilgi olmamakla birlikte, Halil İnalcık'ın "maliyede ıslahat Tanzimat'ın temelini teşkil etmekte idi. Ve idari saha da yapılan ıslahat daha ziyade mali merkezîyetçilik sistemini uygulamak için bir vasıta olarak kullanılmıştır"¹⁴ ve Musa Çadircı'nın "Tanzimatçılar için Avrupa ülkelerinin taşra modelini örnek almak düşüncesi olmakla birlikte, koşulların çok farklı olduğu bilincindeydiler. Yenilik taraftarları, geçmişte yapılmış düzenlemeleri de göz önüne alarak, 1840–52 döneminde taşra yönetiminde kalıcı düzenlemeler yaptılar"¹⁵ şeklindeki değerlendirmelerinden hareketle, çalışmamızda 1840–1842, 1846, 1849, 1852 ve 1858 tarihlerinde yapılan eyalet düzenlemelerinde "mali kaygıların ve mali merkezîleşme" politikasının ne ölçüde belirleyici olduğu ele alınacaktır. Bununla birlikte mali merkezîleşme hedefinin askeri amaçların tamamıyla terki anlamına gelip gelmediği Silistre eyaleti örneğinde değerlendirilecektir. Zira sağ kol üzerinde olan Siliste, 1388 yılında Çandarlı Ali Paşa tarafından Pravadi ve Şumnu ile birlikte ele geçirilmiştir. Hem sancak hem de eyalet teşkilatına geçişte askeri gerekçelerin belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Keza 1389 tarihinde yapılan Kosova Savaşı nedeniyle sancak teşkilatına, 17. yüzyılda Karadeniz kıyılarını tehdit eden kazak akınlarını durdurmak amacıyla da eyalet teşkilatına alınmıştır.¹⁶ Eyalet teşkilatının oluşturulması ile birlikte Silistre eyaletin sınırlarına eski Rumeli eyaletinden Niğbolu, Çirmen Vize Kırkkilise Bender, Akkırman sancakları da dâhil edilmiştir. Böylece çok geniş sınırlara sahip olan eyalet, üç tuğlu vezirler tarafından yönetilmiştir.¹⁷ Silistre 19 yüzyılın sonuna kadar askeri önemini muhafaza etmiştir. Özellikle Rusçuk ve Şumnu gibi askeri karargâhları içermesi askeri önemini yüzyılın sonuna kadar korumaya devam ettirdiğinin delilidir.¹⁸ Ayrıca Balkan isyanları,

¹³ S. Show, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, C. II, İstanbul, 1994, s.117.

¹⁴ H. İnalcık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler" *Tanzimat, Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, H. İnalcık-M.Seyitdanlioğlu(Edi), Phonix, Ankara, 2006, s. 128.

¹⁵ Çadircı, *Tanzimat*, s.60–61

¹⁶ Ahmet Cebeci "Silistre Sancağı Vakıfları ve H.1006(1597–1589) Tarihli Silistre Livası Vakıf Defteri No:561 *Vakıflar Dergisi*, s.453–54; Todorov *Balkan Cities* adlı eserinde, Silistre'nin sancak olarak teşkilinin muhtemelen 15. yüzyılda Baserabya'nın fethinden sonra olduğunu yazmaktadır ve Silistre'yi kuzey Bulgaristan'da Vidin ve Niğbolu ile birlikte kurulan üç sancaktan birisi olarak göstermektedir. Bkz: Todorov, *Balkan Cities*, 1400–1900, Seattle and London, 1983, s.24. Ayrıca Silistre'nin eyalet teşkilatlanması hakkında bkz: Evliya Çelebi *Seyahatnamesi*, (Yay. Haz.) S.A.Karaman-Yücel Dağlı, İstanbul, 1999, s.223.

¹⁷ P.L.İnciciyan- H.D. Andreasyan, *Osmanlı Rumelisi Tarih ve Coğrafyası*, Güney Doğu Avrupa Araştırmaları Dergisi Sayı2-3'ten ayrı basım, İstanbul, 1974, s.109

¹⁸ Tuna nehrinin güneyinde yer alan Rusçuk, özellikle Dinyeper ve Dinyester'in kuzeyine açılan seferlerde Ochakov, Kilburun, Kili, Akkerman, İsmail, İbrail, Silistre gibi kalelere üs vazifesi görmüştür. Eflak ve Boğdan'dan gelen zahirenin burası aracılığıyla İstanbul'a taşınmıştır. K.Çolak "Rusçuk ve Eflak Sınır Bölgesinde Eşkiyalık ve Asayiş Meselesi 1550–600" *Uluslararası Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Türk ve Bulgar İlişkileri Sempozyumu*, Eskişehir, 2005, s.417; Tuna filusunun da üssü olan kentin asıl önem kazanması ise; 18.yüzyıldan sonra Rus savaşları nedeniyle olmuştur. Özellikle Şumnu, Varna ve Silistre kalelerini ile birlikte oluşturulan dörtlü bir savunma sistemi

Kırım'dan bölgeye yönelen göçler ve 19. yüzyıl Osmanlı-Rus savaşlarının ana güzergâhı olması, askeri/stratejik önemin korunmasına yardımcı olmaya devam etmiştir. Bununla beraber İmparatorluğun bölgeden çekilişine paralel olarak sınırları daralan eyaletin, Eflak-Buğdan bölgesinden gelen buğdayın, başkente taşınmasında önemli bir role haiz olduğunu unutmamak gerekir. Zira Karadeniz ticaretini denetim altına alan yolların geçiş güzergâhı olan eyalet, sadece askeri önemi nedeniyle değil, ticari/mali yönleri itibarıyla da imparatorluğun stratejik eyaletlerinden birisi olmuştur. Dolayısıyla, eyaletlerin sosyo-ekonomik yapısından kaynaklanan farklılıklarının ve uygulayıcı konumunda bulunan yöneticilerin yadsınamaz etkisini de dikkate alarak, Tanzimat'ın eyalet reformları Silistre eyaleti örneğinde incelenecektir. Yalnız eyaletin mülki/mali yapısının tamamıyla aydınlık kazanacağı yönünde bir iddiamız yoktur. Hedefimiz, Tanzimat'ın mülki reformları paralelinde, Silistre eyaletinin vilayete geçiş sürecinde yaşanan yansımalarına kapı aralamaktır.

I. 1840–42 Düzenlemeleri

Tanzimat 1839 yılının 3 Kasım'ında ilan edilmiştir. Ancak fermanın uygulamaya geçtiği yıl 1840 senesi olmuştur. Zira Mart 1840 tarihinden itibaren Anadolu, Rumeli ve Adalarda uygulamaya giren Muhassıllık Teşkilatı, Tanzimat'ın da ilk uygulamasıdır. Dolayısıyla ilk kez taşra teşkilatına getirdiği düzenlemelerle Tanzimat'ın uygulamaya girdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.¹⁹

Özünde mali bir teşkilatlanma olan Muhassıllık Teşkilatı, iltizam sisteminden emanet sistemine geçiş demektir.²⁰ Mali açıdan olduğu kadar, idari açıdan da radikal bir dönüşümü ifade eder. Çünkü yetkilerin paylaşılması üzerine inşa edilmiştir. Yani taşrada vali tarafından kullanılan idari, mali ve askeri yetkilerin farklı kişi ve kurumlara devri söz konusudur. Bu sistemde muhassıl-ı emvali adıyla merkezden atanan memur, mali konularda sorumlu kılınmıştır. Doğrudan Maliye Nazırı ile iletişime geçme yetkisi vardır. Güvenlik, asayiş işlerinden sorumlu kılınan askeri zabitan ise, aynı zamanda vergi toplanması konusunda muhassıla yardımcı olmakla yükümlüdür. Seçim ve atanma usulü ile oluşturulan büyük ve küçük meclisler "danışma"dan öte icra gücünü kullanmaya başlamıştır. Bu şekilde üçlü saç ayağı tarafından kullanılan hale gelen erk, klasik dönemde tek kişinin elinde toplanılarak kullanılan oluş-

sayesinde Rusların Balkanlara sarkması ve İstanbul'a inişi zorlaştırılmıştır. Bkz: M.K. Erdoğan, "Ruşuk Kalesi" *Uluslararası Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Türk ve Bulgar İlişkileri Sempozyumu*, Eskişehir, 2005, s.426.

¹⁹ Ayla Efe, *Muhassıllık Teşkilatı*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Ens. Yayınlanmamış Dok. Tezi, Eskişehir, 2002.

²⁰ Emanete göre iltizam sisteminin tercih edilme nedenleri arasında, iltizamın emanetle kıyaslanmayacak ölçüde az masrafla ve küçük bir bürokratik kadro ile azami vergilendirme imkânı sağlaması gelir. Üstelik yalnız devlet için değil, vergilendirmenin maliyeti, ekonomi açısından da emanete oranla hissedilir ölçüde düşüktür. Bu nedenle Osmanlılar, hem mali hem de iktisadi maliyeti bakımından emanet usulünden daha verimli ve etkin olduğunu tecrübe ile gördükleri için başlangıçtan beri iltizamı tercih etmişler ve sahasını giderek genişletmişlerdir. Bkz. Genç, s156.

turulan idari örgütlenmeden tamamıyla bir kopuş niteliğindedir. Ancak bu noktada, muhassıllık bölgelerinin nereleri olduğuna da dikkat etmek gerekmektedir. Çünkü mali amaçlarla kurulan bu teşkilattan beklenen esas fayda; doğrudan vergi kaynağına ulaşma hedefidir. Dolayısıyla dar alanda kaynağa kolay ulaşılabileceği anlayışından hareketle başlangıçta her sancak ve her kaza merkezini muhassıllık merkezi haline dönüştürülmesi düşüncesi var olmuş olsa da, bu gerçekleştirilememiştir. Buna karşın, teşkilata geçiş kararının dâhil-i Tanzimat olan tüm bölgelerde yeni bir örgütlenmeyi gündeme getirdiğini söylemek gerekir. Şüphesiz Musa Çadircı "eyalet sınırında değişiklik yapılarak işe başlandı. Bazı sancaklar bağlı buldukları eyaletlerden alınarak yeni eyaletler oluşturuldu. Eyalet ve sancak yönetimi yeni baştan düzenlendi."²¹ ve S.Show'un "her eyaletin idari bölünmeleri yeniden düzenlendi"²² şeklindeki değerlendirmeleri bu yapılanmanın bir sonucudur. Fakat söz konusu olan bu yeni düzenlemeleri yeni "mali üniteler" olarak kabul etmek daha doğru olacaktır. Çünkü 17 Şubat 1840 tarihli Takvim-i vekaî'yi baz alırsak toplam 137 muhassıllık merkezi oluşturulduğunu görürüz. Sözü edilen bu merkezlerde kesinlikle mevcut idari yapı üzerinde inşa edilmemiştir.²³ Ayrıca sözü edilen bu yeni eyalet sınırlarının oluşumunda S.Show'un ifade ettiği gibi "eşit nüfus sayımı ve servet birimleri oluşturmak için yeni sınırlar çizildi" şeklindeki tespitinin 1840 Mart ayında belirlenen muhassıllık bölgeleri/merkezleri açısından söylemek zordur.²⁴ Keza bunun yapılabilmesi için öncelikle tahrir çalışmalarının tamamlanmış olması gerekirdi. Şüphesiz, muhassılların öncelikli görevleri arasında mal- mülk sayımı yapmak vardır. Lakin teşkilat kurulup, atamalar da yapıldıktan sonra ancak tahrir çalışmaları başlayabilmiştir. Dolayısıyla ilk oluşturulan muhassıllık merkezlerinin sınırlarının saptanmasında ekonomik yeterlik konusuna özen gösterilmesi zordur. Esas olan mümkün olduğunca dar alanda vergi kaynağına doğrudan ulaşmaktır. Zaten TV deki ilk listeye göre Silistre eyaleti dâhilinde 5 muhassıllık merkezinin kurulduğunu görüyoruz.²⁵

1. Ruscuk, Hezergat
2. Şumnu, Yeni Pazar, Cuma-i Atik, Cuma Pazarı
3. Silistre, Nahiye-i Yemenli, Nahiye-i Tuğca, Nahiye-i Eflatun, Savri, Nahiye-i Karalar, Kaza-i Çardak
4. Babadağ, Maçin, İsakçı, Hırsova, Tulca, Köstence

²¹ Musa Çadircı, "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması 1840-1864" *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, İmge yay, Ankara.2007, s.260.

²² Show, Osmanlı İmparatorluğu s.118.

²³ Tanzimatın ilan edildiği esnada Osmanlı ülkesinde 35 eyalet, 142 sancak ve 1320 kaza vardır. Eyaletlerin 15'i Rumeli, 17'si Asya ve 3'ü Afrika topraklarındadır. Bkz: E.Z.Karal, *Osmanlı Tarihi*, C. VI, Ankara, 1983, s.128.

²⁴ Show, Osmanlı İmparatorluğu s.117-118. Show, "Local Administrations in The Tanzimat" 150. *Yılında Tanzimat*, Ankara, 1992,s.33-35.

²⁵ Rusçuk Muhassıllığına Ferik Rodos Muhafızı Hafız Paşa, Şumnu Muhassıllığına Ferik Trablus Valisi Raif Paşa, Silistre Muhassıllığına Dergâh-ı Ali Kapıcıbaşılardan Ali Paşa, Babadağ Muhassıllığına Sabık Cizye Muhassıllı Kapıcıbaşı Hüseyin Ağa, Varna Muhassıllığına Sabık Selanik Mizan Harir Emni Abdullah Ağa atanmıştır. TV, 13 Z 1255, Defa 193.

5. Varna, Balçık, Mangalya, Kozluca, Pazarcık, Pravadi

Bu beş muhassıllık merkezlerinin sınırları ne eski Silistre sancağı ne de Silistre eyaletinin sınırlarını içermez.²⁶ Öte yandan gerek Silistre eyaleti genelinde oluşturulan bu beş muhassıllık merkezinde gerekse ülke genelinde 137 (bazı kaynaklarda sayı 140 veya 142 olarak gösterilmektedir) olan muhassıllık merkezlerinin kendi içinde de hiyerarşik bir örgütlenmeye gidildiğini vurgulamak gerekir. Muhassıllıktan beklenen faydanın en önemli göstergelerinden olan bu örgütlenmeye göre; Muhassıl-ı emval'in bulunduğu sancak merkezlerinde Seraskerlikten atanan askeri zabitan ve 13 üyeli muhassıllık meclisleri dışında, Muhassılın bulunmadığı yerlerde muhassıl vekili ve seraskerlik tarafından atanan daha düşük rütbeli subay ile 2 gayr-i Müslim 2 Müslim azanın seçimi ile oluşturulan küçük meclislerin bulunduğu bir örgütlenme gerçekleştirilmiştir. Bu da; devletin en küçük birime kadar ulaşma hedefinin bir yansımasıdır. Ancak Silistre örneğinde görüldüğü gibi bu beş muhassıllığın her biri birbirinden bağımsızdır. Dolayısıyla ülkenin dâhil-i Tanzimat olan alanları, 1840 yılı içinde birbirinden bağımsız ama kendi içinde hiyerarşik bir yapılanmanın oluşturulduğu, her birinin doğrudan merkezle haberleşme yetkisine sahip yönetim birimleri haline dönüştürülmüş haldedir. Ortaya çıkan bu mali /mülki üniteleri bir nevi petek niteliğine dönüşmüş yönetim birimlerine benzetmekte mümkündür.

Muhassıllık sistemi gereği, tüm harcamaların muhassıllık mal sandığından karşılanması ve seçilen meclis üyelerine maaş bağlanması, harcamaların artmasına dolayısıyla da hazineye gidecek gelirlerin bölgede harcanmasına yol açmıştır. Bu da, amaçlandığı gibi yeni düzenlemelerden fayda sağlanmasına engel olmuştur. Bu yüzden 1841 yılı içinde, sistem yeniden yapılandırılmıştır. Muhassıllık merkezlerinin sayısı % 35'lik bir daralma ile ortalama 50'ye düşürülmüştür. Diğer yandan küçük meclisler kaldırılıp, sancağın merkezi konumunda bulunan sancaklara defterdar atanmıştır. Bağlı sancaklarda muhassıllık idareleri korunmuştur. Keza bu bağlamda Silistre eyaletinde de iki yeni birim oluşturulmuştur. İlki, Rusçuk defterdarlığı, ikincisi Varna Muhassıllığıdır. Yalnız defterdarın muhassıl üzerinde her hangi bir üst amir konumunda bulunmadığının altı çizilmesi gerekmektedir. Nitekim Rusçuk Muhassıllığı yeniden Rusçuk Muhassıllığı, Ferikan-ı kiramdan ve hala Muhassıl bulunan Hafız Paşa'ya bu kez "defterdarlık" suretiyle ihale olunurken, Varna Muhassıllığı

²⁶ Eğer eski Silistre sancağı veya eyaleti dâhilindeki sancak ve kazaları kapsam dâhiline alsaydık Ahyolu, Misivri, Ruskası, Sökebolu Aydos Karinabat'dan oluşan Muhassıllığa Dergâhı âli Kapıcıbaşılarından Misivri Voyvodası Süleyman Ağa Vize Midye Pınarhisar ve Kırkkilise den oluşan Muhassıllığa Hacagandan Dâhiliye kâtibi Ata Efendinin, İslimiye, Yanbolu, Güzelağaç ve Hatunili'den oluşan muhassıllık merkezine Dergâhı âli Kapıcıbaşılarından ve hala İslimiye Voyvodası Mustafa Beyin getirildiği muhassıllık merkezlerini de hesaba katmamız gerekirdi. 1840 tarihinde kurulan ilk muhassıllıkların tümü için bkz: TV, 13 Z 1255, Defa 193.

Kapucubaşlarından Abdullah Ağaya ihale olunmuştur. Her iki merkeze bağlı kazalar şunlardır;²⁷

- Ruscuk Defterdarlığı: Ruscuk, Silistre ma nevhahi, Şumnu ma nevhahi, Hezergrat ma nevhahi, Eski Cuma, İsakçı, Maçın, Hırsova, Tulça, Çardak, Babadağı.
- Varna Muhassıllığı: Varna, Mangalya, Balçık, Köstence, Hacıoğlu pazarı, Pravadi, Filorina, Yenipazar, Aydos, Karınabat.

Bir yıl gibi kısa süre içinde muhassıllık bünyesinde yaşanan bu dönüşüm vergilerin toplanmasında ve hazinenin nakit ihtiyacının karşılanmasında yaşanan başarısızlıktan kaynaklanmıştır. Ne ki, 1841 yılı içinde gerçekleştirilen bu düzenlemeler sonrasında da istenilen hedefe ulaşılamayınca 1842 yılında mali ve mülki yönetimde yeniden köklü değişiklikler yapılma kararı alınmıştır. Usul-ü tadiliye ismiyle belgelerde geçen bu yeni düznelmeler, yetkileri ve sorumlulukları artırılarak eyalet merkezine vali konumunda atanan müşirler ile eyalet dâhilindeki sancakların "mevki-i icabına" göre idare-i umur-u mülkiye ve maliyeye muktedir muhassıla mukabil birer kaymakamın görevlendirilmesi üzerine kurulmuştur.²⁸

Muhassıllık sisteminin kaldırılması ve yeniden emanet sistemine geçiş demek olan 1842 düzenlemeleri ile ortaya çıkan bu tabloyu, klasik dönemin güçlü valisinin yeniden ihdas edildiği şekilde algılamak olasılık dışı değildir. Keza iltizam sistemine yeniden geri dönülürken, eyalet valilerine iltizamlar maktuan ihale edilmeye başlanmıştır. Fakat hala mali yetkilerin kullanımı her eyalette müşirin maiyetindeki defterdarın ve kaymakamın maiyetine atanan mal müdürünün kullanması şeklinde düzenlenmiştir. Yine defterdarın tüm eyalet sınırları üzerinde üst amir değil sadece müşirin görev yaptığı sancakta yetkili olduğunu unutmamak gerektir. Asıl dikkati çeken, sistemde görev verilenler açısından bir devamlılık izlendiğidir. Zira Silistre Defterdarlığına 1841 yılında atanan Hafız Paşa 13500 kr. maaşla 1842' de eski görevine yeniden atanmıştır.²⁹

Ayrıca 1842 düzenlemeleri ile muhassıllık meclisleri kaldırılırken, mülki yapıda sağlanan en önemli değişim, adli bir ünite olarak zaten var olan kaza biriminin idari ve mali fonksiyonlarla yeniden örgütlenmesidir. Yönetici olarak kaza müdürlerinin atandığı bu yeni ünite; müdürler bir nevi tahsildar olarak görev yapmıştır. Dolayısıyla en küçük birime kadar ulaşıp vergiyi kaynağından toplama hedefi hala belirgindir. İlk kez taşra teşkilatında "müdür" adı ile oluşturulan bu makamın bir diğer özelliği de, yerel kişilerin bu göreve atanmasıdır.

²⁷ 1841 tarihinden itibaren merkez müşiri bulunan yerlere gönderilen defterdarlar buldukları sancağın mali işlerinden sorumlu tutulmuştur. Bunun dışında sancak başlarında hala birer muhassıl bulundurulmaya devam edilmiştir. AMKT 4/24,s.7.

²⁸ MAD 7928, s.31 ve ML CRD 73, s.3.

²⁹ 1841 ve 1842 düzenlemeleri ile Silistre Defterdarlığına atanan Hafız Paşa 1840 yılında Silistre'nin muhassıllıdır. Daha sonra da Niş'e vali olarak atanacaktır.

Müdürlerin seçim ve atama yetkisi ise; 1842 ve sonrasında gerçekleştirilen düzenlemelere bağlı olarak farklılık göstermiştir.³⁰

II. 1846 Düzenlemeleri

1842 tarihli düzenlemeler sonrasında eyalet teşkilatında yapılan en önemli değişiklikler 1849 yılında yapılmıştır. Ancak 1846 yılında pek gündeme gelmeyen ama eyalet bünyesindeki sancakların yönetim birimlerinin ve görev verilen yöneticilerin sorumlulukların netleşmesi adına Tensikat-ı mülkiye düzenlemeleri kapsamında mülki düzenlemelere yer verilmiştir. Sözü edilen Tensikat-ı mülkiye, 1843 yılından itibaren devletin resmi kurumlarında tartışılan, 1845 yılında ön hazırlık niteliğinde Temettuat Sayımları, İmar Meclisleri ve taşra temsilcilerinin başkente daveti gibi araştırma/denetleme çalışmalarını da kapsayan bir politikadır. Amacı; ülkenin zenginleşmesi ve halkının refah seviyesinin artırılmasıdır. Dolayısıyla bir nevi ekonomik ve sosyal kalkınma planıdır. Verginin hakkaniyetle dağıtımının sağlanması, imar-ı mülk, eğitimin yaygınlaştırılması ve mülki düzenlemelerin yapılması üzerine inşa edilmiştir.³¹ Bu nedenle kalkınma programının bir parçası olarak mülki düzenlemelere yer verilmiş olması, eyalet reformlarına getirilen yeni bir yaklaşımın göstergesidir. Bu yaklaşımın temelinde ise; kalkınma programının uygulayıcıları olan merkez ve taşra memurlarının görev tanımlarının ve yetkilerinin yeniden tanımlanma ihtiyacının hissedilmiş olmasıdır.³² Zira Tanzimat'ın ilk uygulaması olan Muhassıllık Teşkilatından beklenen faydanın gerçekleşmemesinde, görev verilen memurların önemli bir payı olduğu biliniyordu.³³ Bu bağlamda 1846 yılında getirilmek istenen yeni düzenlemelerle ülke yönetimine yeniden yeni bir açılım kazandırılmak istendiği anlaşılıyor.

1846 düzenlemelerinin kapsamı nedir ve ülke yönetimine(taşra teşkilatına) nasıl bir yapılanma getirmiştir diye baktığımızda ise; 1846 düzenlemelerinin hedefinin öncelikle eyalet dâhilindeki yönetim birimlerin ve görev verilen yetkililerin görev tanımlarının netleştirilmesi ve kanunlara göre iş yapma usulünü yerleştirilmek istendiği görülüyor.

³⁰ Her ne kadar kaza müdürlerinin yerel halktan seçilmesi kuralı var ise de, uygulamada sancak kaymakamlarının akrabalarını bu göreve getirdiği görülmüştür. Halk bu duruma tepki gösterse de sonuç pek değişmemiştir. Ayrıca bu görevi yapabilecek nitelikte bölgede insan yoksa ya da halk doğrudan halk talep ederse, merkezden müdür ataması da yapılmıştır. Müdür değişikliği durumunda ise; önce yerine vekil getirilir sonra halkında uygun gördüğü kişi müdürlüğe asaleten atanmıştır. Müdürlere yaptıkları hizmet karşılığında, kazanın büyüklüğüne göre halk tarafından karşılanmak kaydıyla maaş bağlanmıştır. Ayrıca 200–300 kuruş aylıkla birer kâtip çalıştırmaları uygun görülmüştür. M. Çadırcı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi" *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, Ankara.2007, s.231–259.

³¹ Tensikat-ı mülkiye ilk kez pilot olarak İzmit ve Gelibolu sancaklarında uygulanmıştır. İMSM 78.

³² Tanzimat'ın hazırlayıcısı arasında gösterilen Mehmet Sadık Rifat Paşa, Paşa bu üç koşulun yerine getirilmesinin devlet memurlarının aracılığı ile olacağına işaret ederek memur sınıfının ıslahı ve memuriyetin sahibine vermiş olduğu sorumluluk ve hakların nizam altına alınmasının gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bkz: Nejdet Kardakul, *Tanzimat Dönemi Basınında Sosyo-Ekonomik Fikir Hareketleri*, Ankara, 1997, s. 69.

³³ Coşkun Çakır, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*, İstanbul, 2001, s. 115–118.

Nitekim düzenlemelerin ilk adımı 27 Kasım 1846 tarihli Talimat-ı umumi ile atılmıştır. Talimatta, eyaletin en üst amiri olan valinin statüsünün hem 1840 Muhassıllık Teşkilatı içindeki rolüne hem de 1842 düzenlemelerine oranla daha nettir. Valinin hem askeri yetkileri hem de mali yetkileri açık ve kesin bir şekilde saptanmıştır. Yalnız talimatla çizilen yetki-sorumluluk çerçevesinde vali merkezin bir numaralı memuru olmakla birlikte, tek yetkili değildir. Özerk hiç değildir. Hatta mali yetkilerin kullanılmasında mal memurları ile ortaklaşa ve birbirlerini denetler bir rol üstlenmiş durumdadırlar. Zira talimatla belirlenen yetki ve sorumluluk çizgisini baktığımızda bu ilişkiyi daha iyi görebiliriz. Örneğin her iki memuriyetinde öncelikli görevi emval-i miriyyeyi telef etmektir. Yine her iki memuriyetin asli görevleri arasında vergi ve mürettebat dışında vergi dağıtım ve tahsili yapamayacakları yazılıdır. Aynı şekilde "mugayir nizam" ile vergi alınmasını engellemek zorundadırlar. Dolayısıyla iki memuriyet arasında bir çeşit otokontrol kurularak, mal memuru valinin maiyet memuru haline getirilmemiştir. Bunun yanında mal memurları tüm gelir-gider kayıtlarının düzenlenmesi ve ödemelerin yapılmasından sorumludur. Buna karşın vali, mal memurunun irtikâp, yolsuzluk ve emval-i miriyyeyi zarara uğrattığı yönünde hareketleri olursa, hatır-gönüle bakmadan merkeze bildirmek zorundadır. Her iki memuriyetin görevleri arasında, üzerinde en çok durulan konulardan bir diğeri de iltizam ihaleleridir. Keza 1843 yılından itibaren iltizama yeniden dönüş olmakla birlikte, bu konuda devletin esas hedef ve iradesi; üretici halkın üzerindeki iltizam baskısını hafifletici mekanizma ve tedbirleri olarak mümkün olduğu kadar sistemi iyileştirmek yönünde olmuştur.³⁴ Bu anlayışın talimata yansımada ortak sorumluluk oluşturulmak hedeflendiği görülebilir. Nitekim iltizam ihaleleri konusunda vali, tek ya da asil yetkili kılınmamıştır. Bu görevi mal memurları ve meclis kanalıyla ortaklaşa sorumluluk halinde çözümlenmektedir. Çünkü ihaleleri zamanında herkese bildirmek, ihalelerde irtikâbı önlemek, ihale zabıtnamelerini hazırlamak mal memurlarının görevi olduğu halde, zabıtnamelerde mal memurunun imzası dışında vali ya da mülkiye memurlarının "sah'ı keşide" koyma şartının aranmış olması ve noksan bedel verilip verilmediğinin kontrolü için, mal sandığındaki defterlerle, mecliste düzenlenen müzayedeler sonrası tanzim olunan defterlerde meclisin mührünün aranmış olması, oluşturulmak istenen üçlü denetim mekanizmasını gösterir.

Bunun haricinde, vali halkın ihtiyacı olan ve dışarıdan getirilen mal ve eşyalar için müdahalede bulunamaz, tekel oluşturamaz ya da tüccarlarla ortaklaşa hareket edemez, rayiç fiyatın üzerinde narh belirleyemez. Buna karşın, kaza müdürlerini atama yetkisine sahip olan vali Tensikat-ı mülkiye emirlerini harfiyen yerine getirme, ziraat ve ticareti artırma yönünde mümkün olan tedbirleri almak durumundadır. Hatta valinin (veya mutasarrıfın) memuriyetlerini layıkıyla icrasının ölçüsü her sınıf ve ahali-i tebaanın tüm işlerini bil istisna hakkaniyetle yapmalarına ve emval-i miriyyeyi telef etmemelerine bağlanmıştır. Özetle

³⁴ İltizama dönüş 1842 yılında olmakla birlikte en büyük şikâyetlerin olduğu ve sakıncalarının en çok ortaya çıktığı zirai üretimde bir yıl daha emanet usulüne devam edilmiştir. Bkz: Genç, s. 158.

vali ve diğer mülki yetkililerin hareket alanı, bu talimatname ile çizilmiş ve belirlenmiştir. Gerek valiler gerekse diğer mülki amirler özerk değil maaşlı devlet memurlarıdır.³⁵

Vali, mutasarrıf ya da mal memurlarının yeniden belirlenen bu görev tanımlarının paralelinde, aynı yıl ülkedeki eyaletlerin ve bağlı sancakların yönetim birimleri ile sınırlarının da yeniden belirlenme gayreti içinde olduğunu görüyoruz. 1846 tarihli düzenlemelerin ikinci adımı ya da talimatnamenin tamamlayıcısı diyebileceğimiz, 1846 tarihli bu listede; dâhil-i daire-i Tanzimat olan Anadolu ve Rumeli'deki eyalet ve sancakların valilik, mutasarrıflık, muhassıllık vb. hangi yönetim birimleri olduğuna, atanan mülki amirlerine, mal memurlarına ve bunlara tahsis olunan maaşlarına yer verilmiştir.³⁶ Dolayısıyla bu listeyi ya da resmi adıyla ilmühaberi temel aldığımızda, Osmanlı mülki idarisinin biraz daha netlik kazandığı anlaşılıyor. Nitekim Silistre eyaleti bu ilmühabere göre; Silistre, Varna ve Tırnovi olmak üzere üç sancaktan oluşmaktadır.³⁷ 17 kazanın bağlanması sonucunda sınırları genişleyen Silistre "mahalli merkumeden Silistre sancağı itibarıyla valilikle idare olunur" derken Varna sancağı, "muhafızlık ad ve itibar olunarak bu göreve mirimiranı kiramdan atufetlü Hüseyin paşa" getirilmiştir. Bağlı kaza sayısında ise muhassıllık dönemine göre sadece bir kaza indirime gidildiği görülmektedir. Yine, Silistre eyaletine "merbut olup bu defa Tırnovi sancağı itibarıyla muhassıllık vechiyle idare olunacak" olan Tırnovi'nin muhassıllık istabı amire payelilerinden Hilmi Ağa'dır. Her üç sancağa bağlı olan kazalar ise şöyledir;³⁸

- Silistre, Rusçuk, Hezergrat, Cuma-i atik, Şumnu, Umur-u fakih, Şardı, Hırsova, Çardak, Maçın, Babadağı, İsakçı, Tulça, Kareli, Tulça, Peşte, Eflatır
- Varna, Koluca, Pazarcık, Balçık, Köstence, Pravadi, Yenipazar, Ahyolu, Misivri
- Tırnovi sancağı ise, sadece Tırnovi ve Osman Pazarı'ndan oluşan iki kazanın birleştirilmesi ile oluşturulmuştur.

³⁵ 1846 tarihli ilmühabere göre; Silistre Valisi Sait Paşanın maaşı 63000 kuruş, Defterdarı Mehmet Selahattin Efendinin maaşı 13500 kuruş, Varna Muhafızı Mirimirandan Haydar Paşa ile Tırnovi Muhassıllık İstabl-ı amireden Hilmi Ağa'nın maaşları 12500 kuruştur. MAD 9061.s.107.

³⁶ Sözü edilen bu ilmühaberinin tam adı; Rumeli ve Anadolu canibinde olup dâhil-i daire-i Tanzimat olan eyalet elviyeden fakat umur-u maliyesi bittefrik Müşir Vali Mutasarrıf Muhassıl ve Kaymakamlık suretiyle idaresi tertip ve irade buyrulan elviyenin havi olduğu kazaların isimleriyle elviye-i merkumenin uhdelerinde ifa olan ve mücedden nasb buyrulan Müşir Vali, Defterdar Hazretleriyle, Muhassıl ve Kaymakam ve Mal Müdürlerine ika-i ve müceddeden 62 senesi Martından itibarıyla tahsis kılınan maaşlarının kemiyet ve keyfiyetini gösteren ilmühaberidir. MAD 9061 s.107. Ayrıca bu liste için Bkz: ML 518.

³⁷ Kornrump 1846 tarihinde Silistre'nin Varna ve Tırnovi sancaklarından oluştuğunu yazmaktadır. Bkz: Kornrump, H.J.Kornrump, *Die territorialverwaltung im östlichen Teil der europäischen Türkei vom Erlass der Vilayetsordnung 1864 bis zum Berliner Kongress 1878 nach amtlichen osmanischen Veröffentlichungen*, Freiburg 1976,s. 20.

³⁸ ML 518.

Silistre özelinde görüldüğü üzere aynı eyalet içinde; valilik, muhafızlık ve muhassıllık gibi farklı yönetim birimlerinin varlığı söz konusudur. Bu durum Tanzimat'ın getirdiği bir yapılanma değildir. Tanzimat öncesinde de bir eyalet genelinde voyvodalık, muhassıllık mutasarrıflık vb. yönetim birimleri aynı anda var olan yönetim birimleri olabiliyordu. Asıl dikkati çeken, bu yönetim biriminde görev verilen kişiler açısından bir devamlılık çizgisinin izlenmeye devam edilmesidir. Öyle ki, Tanzimat öncesinin mütesellim, muhassıl ve voyvoda vb. amirleri, Tanzimatın ilk yıllarının muhassıl-ı emvali, meclis azaları ya da defterdarı olurken 1846 yılında defterdar, mal müdürü, muhassıl, kaza müdürü vb. olmaya devam etmişlerdir. Şüphesiz, bu tablodan hareketle, Tanzimat reformlarının yeni bir şey getirmediğini kabullenmekte gerçekçi olmaz. Çünkü 1646 düzenlemeleri ile getirilmek istenen; yönetim biriminin hem sınırları hem de göreve getirilen kişilerin yetki ve sorumluluklarının yeniden çizilmiş, belirlenmiş olmasıdır. Bir başka deyişle bütün bu tarihli düzenlemelerden ortaya çıkan en önemli sonucun, memurların kanunlar doğrultusunda iş görmelerini sağlama hedefidir.

1846 uygulamalarının bir sonraki adımı veya devamı şeklinde gösterebileceğimiz son gelişme ise; 1847 yılında ilk kez devlet salnamelerinin yayınlanmaya başlamasıdır.³⁹ Konumuzla ilgili olarak ilk dönem salnamelerinde en dikkati çeken yön ise; Tanzimat'ın ilk yılına kıyasla 1842'den itibaren yetkileri güçlendirilen valilerin, kaymakam ve muhafızların salnamelerde zaptiye memuru şeklinde tanımlamalarının yapılmış olmasıdır. Zira 27 Kasım 1846 tarihinde taşrada görev verilen memurların yetki ve sorumluluklarını gösteren Talimat-ı umumi'de "umur-u mülkiye ve zaptiye memurlarının sureti ve hareketleri" başlığı altında vali ve mutasarrıfların görevlerinin icrasında dikkat etmeleri gereken hususların gösterilmiş olması salnamelerdeki tanımlamalarla örtüşmektedir.⁴⁰ Çünkü bu talimatta vali vb. mülki amirlerin; yukarıda saydığımız mali görevleri dışında katil, gasp, vb. suç işlenmesi esnasında kanunnamelere göre hareket etme zorunluluğu, şekavet olaylarında silah kullanma koşullarına hangi koşulda izin verileceği, halka zulüm, angarya vb zorla çalıştırılmaması, tüm Osmanlı tebaasına eşit muamele edilmesi gibi her türlü güvenlik ve asayişle ilgili mahalli işin valilerin sorumluluğuna ve nezaretine verilmiş olduğu görülebilir.⁴¹

³⁹ Mustafa Reşit Paşa'nın isteği ile Hekimbaşı Abdülhak Efendizade Hayrullah Efendi ile Cevdet Paşa'nın yardımları ile Ahmet Vefik Paşa tarafından hazırlanan salnamelerde, idari yapı dışında dönemle ilgili coğrafi, tarihi bilgiler, kurumlar, şahıs biyografileri, eğitim, kültür, ekonomi, ordu, donanma vb. diğer alanlarla ilgili çok değerli bilgiler vardır. Bkz: Hasan Duman, *Osmanlı Salnameleri ve Nevsalleri Bibliyografyası ve Toplu Katalogu*, C. I, Ankara, 1999, s.1-4.

⁴⁰ *Talimat-ı Umumi* 1262, s.3-8.

⁴¹ Ahmet Lütfi Efendi, Bulgaristan'ın kilidi ve Sırbistan ile Memleketeyn'in sınırındaki Silistre ve Vidin eyaletlerinin idaresinde *şedidü's-şekime ve kaviyyü'l-iktidar* valilere gereksinim duyulduğunu hatta çok gerekli olmadıkça müddet-i medide istihdam olunan bir valiyi değiştirmenin pek arzulanan bir hareket olmadığını yazmaktadır. Ancak Mirza Sait Paşa'dan sonra göreve getirilen valilerin yeterince *inzibat ve hüsn-i idare* gösteremediğini de ifade etmektedir. Bkz; Ahmet Lütfi Efendi, *Vak'anüvis Ahmet Lütfi Efendi Tarihi*, YPK, İstanbul, 1999, s.1259 Bu nedenle Silistre Valisi

III. 1849 Düzenlemeleri

Tanzimat döneminde mülki yapıda gerçekleştirilen en köklü değişimler 1849 tarihinde yürürlüğe giren yönetmelik ile sağlanmıştır. Musa Çadircı'nın deyimi ile bu yönetmelik "*eyalet meclislerine verilecek talimat-ı seniyye diye resmen adlandırılmışsa da aslında ülkenin taşra yönetimini yeni baştan düzenleyen bir vilayet nizamnamesidir*"⁴²

1840 yılından 1849 yılına kadar geçen 9 yıllık süreç içinde bir dizi mülki reform gerçekleştirilmiş ve bir hayli yol alınmış olunmasına rağmen acaba neden 1849 yılında böyle bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur? Acaba neden eyalet ve sancak merkezlerinde ki meclislerin çalışma biçimlerinin yeni esaslara bağlanması yanında, başta vali olmak üzere diğer yöneticilerle ilgili düzenlemeler yer verildiği halde yönetmelik "*eyalet meclislerine verilecek talimat-ı seniyye*" adı ile yayınlanmış olabilir?

1849 yönetmeliğini ilk yayınlayan Musa Çadircı'ya göre, bu durumun nedeni; meclislerin kuruluş ve işleyişinden ortaya çıkan sorunlardan kaynaklanmıştır. 1840-49 arasında yapılan değişiklikler sonucunda yöneticilerin ellerinde uygulanabilecek yeterli bir yönetmelik kalmamıştır. Bu durum uygulamada birliği önlediği gibi ortaya yeni yeni güçlüklerin çıkmasına neden olmuştur. Öte yandan valilerin görev ve yetkilerinde yapılan değişikliklerle yönetimde istenilen başarı elde edilememiş, halkın can ve mal güvenliği sağlanamamıştır. On yıla yakın süren uygulama istenenleri vermemiştir. Vergi toplanmasında eskisi gibi usulsüzlükler devam etmiş, şikâyetlerin önü arkası alınamamıştır. Yani yasal bir düzenleme zorunluluğu ortaya çıkmıştır.⁴³

Musa Çadircı'nın tespitlerinden hareketle bu yeni yönetmeliğin taşra teşkilatına getirdiği farklılıklara baktığımızda ise, öncelikle karşımıza eyalet meclislerinin yönetim, yargı, denetleme, sağlık ve eğitim-öğretim alanlarında tam yetkili kılındığını görürüz. Bu durum hakikaten 1840'tan itibaren kurulmak istenen düzenlemelerde çok önemli bir aşamaya gelindiğini gösterir. Keza 1840 meclisleri, Muhassıllık Teşkilatı için hazırlanan 24 Ocak 1840 tarihli talimatname uyarınca kurulmuştur.⁴⁴ Üyelerinin seçimi /atanmasına dair kurallarda bu talimata yapılan zeyillerle netleştirilmiştir. Ancak doğrudan meclislerin çalışma konuları için belirlenmiş bir talimatname yoktur. Çıkan sorunların

Cıbıktarazade Sadık Paşanın ölümünden sonra Silistre Valiliğine Müşir Mirza Sait Paşa getirilmiştir. Bu süreç boyunca, Silistre Defterdarlığını ise; Hacıgandan Hüseyin Efendi sürdürürken, Varna Muhafızlığını 1265 tarihine kadar Faiz Paşa 1266 da Mirimirandan Mehmet Paşa 1267' de aynı görevi Mirimirandan Şerif paşa üstlendiği bilinmektedir. Tırnovi Muhassıllığı görevini ise; 1263' de Veliyüddün Masat Efendi sürdürürken 1265 tarihinde Muhassıl ve Zaptiye Memuru sıfatını da birlikte taşıyan Faiz Efendi 1266 ve 1267 tarihlerinde ise yine aynı sıfatları taşıyan Mirimirandan Cemal Paşa'nın bu görevi üstlendiğini görmekteyiz. Bkz; *Devlet Salnamesi*, 1263, 1265, 1266, 1267.

⁴² M.Çadircı Eyalet Meclisleri, s.270. Söz konusu edilen bu yönetmeliği ilk yayınlayan M.Çadircı olmuştur. Bkz: Çadircı, Eyalet Meclisleri s.270-277. Ayrıca bkz: BOA. *Nizamata* 44/42.

⁴³ M.Çadircı, Eyalet Meclisleri, s. 274.

⁴⁴ 19 Zilkade 1255/ 24 Ocak 1840 tarihli talimatname için bkz: BOA MAD 9061, s. 2-4; KK 60/7, s. 1-7.

çözümü, bölgeyle merkez arasında yapılan yazışmalara bırakılmıştır. Meclis başkan şu olacak şeklinde kesin bir yargıda yoktur. Meclisler görüşülecek konuların niteliği, toplantıların gündemi ile ilgili bir kural da saptanmamıştır. Bu nedenle bu belirsizlikler ya da daha doğru bir ifade ile netleştirilmeyen görevlendirmeler yüzünden şimdiye kadar meclislerin danışma niteliği ön plana çıkarılmıştır. Oysaki elimizde her ne kadar meclis tutanakları olmasa da, merkezle yapılan yazışmalardan anladığımıza göre; bu meclisler güvenlik, vergi, kirahane gibi kamu tesislerinin işletilmesi vb. konuları görüşebiliyor, alacak, hırsızlık, katil vb. davalarda mahkeme gibi çalışabiliyordu. Ayrıca 1841 yılında ikili yapısı sona eren meclislerin 1842 sonrasındaki (Muhassıllık Teşkilatının sona erdirilmesi ile birlikte) akıbeti açısından da belirsiz bir ortam ortaya çıkmıştır.⁴⁵ Nihayetinde Musa Hoca bu dönemin 1849'a dek sürdüğünü ve bu süreç içinde sancak merkezlerindeki küçük meclislerin, "sancak meclisi" eyaletin merkezi olan sancaktaki meclise, "büyük meclis" ve her ikisine birden de "memleket meclisleri" adı verildiğini söylemektedir.⁴⁶ Dolayısıyla 42-49 süreci düşünüldüğünde meclisler için yeni bir yapılanmanın şart olduğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Ancak acaba neden meclis bu derece yetkili kılınmıştır?

Her halde bu sorunun cevabı, Tanzimat'la taşrada kurulmak istenen düzenle ilgilidir. Hatta bir anlamda Tanzimatçılar 1840'da çeşitli sebeplerden dolayı başaramadıklarını 1849 düzenlemeleri ile gerçekleştirdiklerini dahi söylemek mümkündür. Yönetmelikte meclislerin oluşum şekli, başkan atanması, çalışma biçimleri, çalışacakları konular, gündemli toplantılar, alınan kararın hangi işlemlere tabi olduğu kesin ve nettir.⁴⁷ İşte asıl bu nedenle yönetmelik

⁴⁵ Meclislerin ikili yapısı hakkında bkz: S.Show, "The Origins of Representative Government in The Ottoman Empire: an Introduction the Provincial Councils 1839-1876" *Studies in Ottoman and Turkish History*, Isis, İstanbul, 2000, s.186-187.

⁴⁶ Çadircı, Eyalet Meclisleri, s.273-74.

⁴⁷ Yönetmelik gereğince eyalet meclislerin başkanları, iki kâtip ve bir üye doğrudan hükümetçe atanıyordu. Diğer meclis üyeleri ise, vali defterdar hâkim(kadı veya naip) müftü ve halktan seçilecek 4 Müslüman ve Müslüman olmayanların birer temsilcileridir. Meclis toplantıları eyalet merkezinde bir dairede yapılacaktır. Meclis Cuma günü hariç her gün toplanacaktır. Toplantıya katılmayan üyelerin gerekçeleri mazbataları şerh olarak kaydedilecektir. Ancak önemli konuların görüşülmesinde yönetim ve yargı görevini üstlenenlerde hazır olacaktır. Meclis de herkes görüşünü açıklıkla ifade edecek kimse görüşünden ötürü suçlanmayacaktır. Duruşmalar ve diğer konuların görüşülmesinde de kimseye haksızlık edilmeyecektir. Nizam Mad.8-12. Çadircı "Eyalet Meclisleri" s.271. Meclis; vali, meclis başkanı ve defterdarın görevden alınmalarında ya da görev yerlerinin değiştirilmesinde en kısa sürede bunların muhasebelerini yapacak, devretme işlemlerini yerine getirecektir. Ayrıca kaymakam, hâkim, kaza müdürü ve diğer görevlilerin kurallara uygun biçimde çalışıp çalışmadığını araştıracaktır. Yine vergilerin dağıtımında yolsuzluk yapıp yapılmadığını kontrol edecektir. Aynı şekilde askere alınacaklarda uygulanacak kur'a usulünün ve oluşturulacak kur'a meclislerinin çalışmalarını da dikkat edecektir. Yol tezkiresi verilmesinde ve iç güvenliğin sağlanması ile ilgili diğer kuralların uygulanmasına önem verecektir. Kısacası taşrada tüm işlerin kurallara göre yürütülmesinden ve denetlenmesinden eyalet meclisleri sorumlu tutulmuştur. Ayrıntılar için bkz: Nizam Mad.44/42; Çadircı, Eyalet Meclisleri, s.272-275.

⁴⁷ Ayrıntılar için bkz: Nizam Mad.44/42, Çadircı, Eyalet Meclisleri, s.272-275.

"taşrada yepyeni bir devirin" açılmasına neden olmuştur. Çünkü bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesi ile eskiden vali, mütesellim, ayan ve şehir ileri gelenleri tarafından yapılan pek çok işin, bundan sonra resmi bir kuruluş olan bu meclislerde yerine getirilmeye başlandığını göstermektedir. Meclis aynı zamanda yönetimin her basamağında görev alanları denetleyecek, halkın can, mal, ırz güvenliğinin sağlanması için gerekenleri yapacak, onarım bayındırlık işleriyle de uğraşacaktır. Ayrıca, yeni yönetmelik ile taşra yönetiminin her kademesinde bulunan vali, meclis, kaymakam, hâkim, kaza müdürü ve diğer tüm görevlilerin kurallara uygun biçimde çalışma zorunluluğunun bir kez daha vurgulanmış olması ve meclis denetiminde iş görme kuralının yerleştirilmek istenmesi dikkate değerdir.⁴⁸ Dolayısıyla meclisin valinin karşısında alternatif bir icra organı haline getirilmesi ve hatta taşra yönetiminde üstünlüğü sağlanmış gibidir. Herhalde yönetmeliğin adı da bu nedenle "*eyalet meclislerine verilecek talimat-ı seniyye*" olarak belirlenmiş olmalıdır.

Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken bir diğer konuda vali-meclis ilişkisidir. Keza valinin 1840'a oranla 1846 düzenlemeleri ile yetkilerinin daha açık ve güçlü bir hale geldiği ortadadır. Buna karşın 1846 düzenlemelerine oranla 1849 düzenlemelerinde öne çıkan özellik; valinin yetkilerinde kaza müdürün seçilmesi dışında azalma olmaktan ziyade, meclisin mali, askeri, yargı, güvenlik, beledi işlerde yetki ve sorumluluğunun ön plana çıkarılmış olduğu anlaşılıyor. Ancak merkeze gönderilmeyen evrakta valinin imzasına gerek olmadığına yönetmelikte yer verilmiştir. Meclis, hangi davanın şer'i hangi davanın mecliste görüşüleceğine karar vermede ve hatta güvenlikte kullanılacak askerlerin istihdamında dahi yetkili kılınmıştır. Bu nedenle merkezin taşrada 1849 düzenlemeleri ile valinin karşısında onun suistimallerini engelleyecek ve dengeleyecek yeni bir güç yaratılmış olduğu savı pekte yanlış değildir.⁴⁹

Üstelik yeni düzenlemeler ile sadece eyalet merkezindeki meclislerin değil, sancak merkezlerinde kurulan meclislere de önemli bir yetki ve sorumluluk verildiği görülmektedir. Özellikle vergilerin tahsili ve kaza müdürlerinin denetlenmesi işinde. Çünkü sancaklara bağlı kazalarda ne kadar bakaya vardır. Bu bakayanın ne kadarı kaza halkın ne kadarı deruhtecinin zimmetlerindedir. Kazaların varidat ve masraflarına göre muhasebelerinin yapılması, merkez kaymakamlığına bu defterlerin gönderilmesi, her kaza müdürünün "*hareket ve*

⁴⁸ Öyle ki Tanzimat'ın uygulanmasıyla ilgili olarak tüm memurların çalışma usullerini gösteren talimatnamelerin gönderildiği ve söz konusu edilen bu talimatnamelerin meclislerde de okutulması gerektiğine yönelik merkezle taşra arasında sürekli yazışmaların yapıldığı bilinmektedir. Bkz; AMKT UM 41/57.

⁴⁹ Abdülhamit Kırmızı Halil İnalçık'tan yaptığı alıntıya göre; 17. yüzyılda imparatorluğun en önemli sorununun valilerle merkez arasında gelişen mücadele olduğunu, ve bu politikanın icabı olarak valilerin otonomilerini ve suistimallerini engellemek adına kadı, defterdar muhassıl gibi taşranın diğer aktörlerinin güçlendirilmesi yoluna gidildiğini, ancak bu politikanın başarısızlığa uğradığını çünkü sonraki yüzyılda ayanların mahalli güç odağı haline dönüşerek adem-i merkeziyetçi eğilimlerin güçlendiğini bildirmektedir. *Abdülhamid'in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi 1895-1908*, İstanbul, 2008, s.21. Dolayısıyla devletin 17 yüzyılda başarılı olamadığı politikası teoride 1849 düzenlemeleri ile gerçekleştirilmiş gibidir.

idare-i maslahatının tedkikine dair" hazırlanan defterler üzerine kayıt düşülmesi ve defterlerin 5–6 ayda bir takdimi, usulsüzlük görülürse kaza müdürlerinin tebdili ve bu kararın gerekçesi ile birlikte hemen merkeze iletilmesi sancak meclislerinin yetkisine bırakılmıştır.⁵⁰

Bunun dışında meclislerin üyeleri açısından da 1846 sonrası önemli bir gelişme ile karşılaşırız. Yörenin ileri gelenleri arasından, mahalli meclisler tarafından seçilen ve temel görevi buldukları bölgenin ekonomik gelişmesi adına yapılabilecek çalışmalar hakkında teklif hazırlamak ve üreticilerin üretimi artırma ve çeşitlendirme çalışmalarına destek olmakla görevlendirilen Ziraat Müdürleri, meclislerinin üyesi haline getirilmiştir.⁵¹ Zira dönemin Varna sancak meclisi üyeleri; Varna Muhafızı, Naip, Müftü, Mal Müdürü, Mal Kâtibi, Tahrirat Kâtibi, iki Müslüman aza ile Ermeni ve Rum Kocabaşın dışında Ziraat Müdürüdür.⁵²

1849 düzenlemelerini takip eden dönemde Silistre eyaleti; Silistre, Varna, Tırnovi sancakları dışında Tulça ve Şumnu eklenmesi ile toplam 5 sancaktan oluşur duruma gelmiştir.⁵³ Yeni sancakların oluşumu sınır genişlemesi şeklinde değil daha çok Tanzimat'ın ilanından beri eyalet bünyesinde olan bağlı kazaların sancak olarak örgütlenmesinin bir getirisiydi. Bu dönüşümde özellikle Şumnu'nun askeri önemi etkili olmuştur. Ancak sancak düzenlemelerinin yeni mali sorunlara yol açmaması içinde gerekli tedbirler alındığı anlaşılmaktadır. Üstelik yönetim biriminin değiştirilmesi üzerine göreve getirilecek kişide başarısı ile orantılı bir şekilde yeni yönetim biriminin yöneticiliğine atanabiliyordu. Nitekim tamamıyla askeri gerekçelerle Şumnu kazasının sancak konumuna yükseltilerek idari yapısının "kaymakamlık" olarak yeniden örgütlenmesi üzerine, Şumnu eski kaza müdürü olan Hüseyin Beyin hüsn-i idaresinden dolayı kaza müdürlüğü maaşı olan 1500 kuruş 3000 kuruşa çıkarılarak kaymakamlık

⁵⁰ Varna Meclisinin 12 Kasım 1850 tarihli mazbatasında; Varna sancağına bağlı kazalarda eski yıllara ait bakaya olmadığını, 1850 yılına ait emval-i mirriyenin zamanında tahsil edildiği ve her ay kaza muhasebelerinin görülerek icap eden defterlerin düzenlendiği birer kopyasının kürsü-i eyalete ve Meclis-i Vala'ya gönderildiği ve sancağa bağlı kaza müdürlerinin şimdiki değin her hangi bir usulsüzlüklerinin görülmediği ancak yinede bunların "*usul-ü idarelerinin*" kontrol edilme-ye devam edileceği ayrıca kaza müdürlerinin isim ve mahalleri yazılı defterlerin düzenlenerek 5–6 ayda bir kere teslim edileceği ve bununda görevlerinin bir icabı olduğunu bildirmiştir. AMKT UM 67/93; Varna Muhafızlığına 18 CA 1268/ 10 3 1852 tarihinde Siroz eski Kaymakamı Zeynel Paşa atanmıştır. AMKT MVL 51/25.

⁵¹ Ziraat Müdürleri, 1843 yılında Maliye Nezaretine bağlı olarak çalışan Ziraat Meclisinin aldığı karar gereğince oluşturulmuştur. Tarımsal gelişme adına merkezde yapılabileceklerin sınırlı olduğu anlaşılınca Ziraat Müdürleri tayin edilmeye başlanmıştır. Böylece Anadolu' da 20 Rumeli'de 10 kazada mahalli meclisler tarafından vücut ve hanedan arasından seçilen müdürler Ziraat Meclisinin onayı ile göreve başlamışlardır. Bkz. T. Güran, "Tanzimat döneminde Tarım Politikası 1839–1876" *Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi 1071–1920*, O.Okuyar, H. İnalçık, Ankara, 1980, s. 271–72. Ziraat Müdürlerinin meclis üyesi yapılmasının ise; 4 Ocak 1848 tarihinde alınan karar gereğince olduğu anlaşılmaktadır. İMSM 23/608.

⁵² AMKT UM 67/93.

⁵³ 1269/1852–53 tarihinde Silistre Valiliğini Vezir Salih Paşa, Varna Muhafızlığını Mirimiran Arif Paşa, Tırnovi Muhassılı Mirimiran Galip Efendi, Tulça Kaymakamı İstablı Amire'den Osman Efendi, Şumnu Kaymakamlığını İstablı Amireden Hüssam Efendi yürütmektedir. *Devlet Salnamesi* 1269.

görevine atanmıştır. Bu yeni idari birimin oluşturulması esnasında gerek müdür maaşı gerekse atanacak kâtiplerin maaşının maliyetinin de bağlı kaza ve köylerin vergisine zam yapılarak karşılanması kabul edilmiştir.⁵⁴ Bu şekilde memuriyeti gerek kaza müdürlüğünden kaymakamlığa yükseltilenlere gerekse kaza müdürlerine her türlü yardımın yapılması için merkez, sürekli valileri uyarmıştır.⁵⁵

Ne var ki valilerin tüm işlerde sadece nezaret eden bir konuma getirilmiş olması ve tüm yetkinin talimat uyarınca hareket etmesi istenen meclislere verilmesi, zaman içinde bir takım sakıncaları da beraberinde getirmiştir. Vergilerin zamanında toplanamamış olması, can ve mal güvenliğinin de yeterince sağlanamamış olması taşra idaresinde istenilen hedeflere hala ulaşamadığının göstergesi olmuştur.⁵⁶

IV. 1852 Düzenlemeleri

10 Kasım 1852 tarihinde valilerin sorumluluğunun yeniden artırıldığını görmekteyiz. Bunun nedeni ise; 1849 yönetmeliğinin bekleneni vermemesidir. Çünkü vergiler zamanında toplanamamış, can mal güvenliği sağlanamamış, rüşvet alma, hazine gelirlerini zimmetine geçirme gibi alışkanlıkların devam ettiği gözlenmiştir.⁵⁷ Öte yandan meclisler bekleneni yerine getirememiştir. Dolayısıyla eyalet yönetiminin meclisler devredilmesi, valilerin üst düzeyde hükümetin temsilcisi olarak olup-biteni izleyen kimse durumuna düşürülmesi

⁵⁴ Sınır değişikliğinin yapılması, Silistre Valisinin tahriratını Meclis-i Vala'nın uygun görülmesi üzerine alınmıştır. Nitekim 18 Nisan 1851 tarihli bu karara göre Şumnu Kaymakamlığına; Tırnovi Muhassılığından Osman Pazarı, Varna Kaymakamlığından Pravadi ve Yenipazar ve Silistre eyaleti dâhilinde mühlak kazalardan Cuma-i atik kazası bağlanmıştır. Bkz: AMKT NZD 32/44. Yine Tulça kazası 21 Mart 1851 tarihinde kaymakamlık olarak yeniden yapılandırılırken eski Tulça Kaza Müdürü Faik Efendi'nin muhasebesi Silistre Büyük Meclisi'nde incelendikten sonra Faik Efendi'nin memuriyetindeki "hüsni idaresi" nedeniyle başka bir görevde istihdam edilmesi istenmiştir. AMKT UM 52/70.

⁵⁵ Zira Varna sancağına mühlak bulunan Kozluca Kaza Müdürlüğüne yapılan atamalar da bu emrin dikkatle takip edildiğini göstermektedir. Şöyle ki, Kozluca Kaza Müdürü Hasip Efendinin memuriyetini dürüstlikle ve başarıyla yürütmesinden dolayı 19 Temmuz 1850 tarihli Varna muhafızına gönderilen şukka ile Hasip Efendiye her türlü yardımın yapılması istenmiştir. Nitekim bir süre sonra da Hasip Efendinin 600 kuruş maaşla Yeni Pazar Kaza Müdürlüğüne tayin olunmuştur. Yerine 9 Mart 1851 tarihinde bu görevi vekâleten sürdüren Hacı zade Mustafa Ağa 500 kuruş maaşla asaleten atanmıştır AMKT UM 23 / 14. Ayrıca, Varna Muhafızı 16 Aralık 1850 tarihinde gönderdiği tahrirat ile Bab-ı Ali'nin kaza müdürleri hakkında gönderdiği emirlere bir kez daha dikkat çekerek, bundan sonra kaza müdürlerinin yapacakları uygunsuzluklara izin verilmeyeceği bildirmiştir AMKT UM 42/47.

⁵⁶ M.Çadırcı, yıllarca yörede şu ya da bu biçimde yönetim görevi almış, halkı soyup soğana çeviren kimselerden kurulmuş olan bu meclislerin, kendilerinden bekleneni veremediğini yazmaktadır. Yine bu kişilerin eski alışkanlıklarını meclis üyesi olarak sürdürdüklerini hatta bu konuda yapılan şikâyet ve verilen cezalarında işe yaramadığını bildirmektedir. Bkz: Çadırcı, Eyalet Meclisleri, s.276.

⁵⁷ Örneğin Silistre eyaletinin en uzun süre valiliğini sürdürenlerden Mehmet Sait Paşa ve eyaletin eski defterdarlarından Hayri Efendi uygunsuz hareketlerden dolayı Ekim 1857'den Mayıs 1858 tarihine kadar yargılanacaklardır. Bkz: AMKT MVL 93/961-1, AAMD 81/40 ve İMVL 393/17138.

bu sonucun ortaya çıkmasının sebebi olarak gösterilmiştir. Özellikle eyalet meclis başkanlarının doğrudan merkez tarafından atanması valilerin işlevini iyice azaltan bir rol oynamıştır. Çok geçmeden bunun yarattığı sakıncalar görülmüş ve 1852 tarihinden itibaren yeniden valilerin yetkilerinin artırılma yoluna gidilmiştir.⁵⁸

1852 düzenlemeleri ile artık taşrada her türlü sorumluluk valiye verilmiş gibidir. Hatta muhassıl, kaymakam, müdür gibi diğer mülki amirlerden valinin maiyet memurları olarak söz edilmektedir. Ehil olmayanların değiştirilmesi yeni atama yapılması da artık valinin yetkisindedir. Örneğin Silistre eyaleti dâhilinde ki kazaların azli gerekli görünen müdürlerin yerine önceleri meclisçe atama yapılırken, artık Silistre valisi tarafından yeni atamaların yapıldığını görmekteyiz.⁵⁹ Valilerin bu konuda dikkat etmeleri gereken en önemli nokta ise; hazinenin zarara uğratılmaması için atamaların asaleten yapıldığı tarihe kadar ya da haleflerinin bölgeye ulaştığı tarihe kadar vekâleten yürütülen kaza müdürü maaşının yarım olarak ödenmesidir.⁶⁰

1852 düzenlemeleri doğrultusunda vali-eyalet meclisi ilişkisine baktığımızda ise; yine her türlü işin meclis de görüşüleceğini ancak meclis müzakerelelerinin valinin onay verdiği konular üzerinde görüşme yapabileceğini, hatta halkın verdiği dilekçelerin dahi görüşülüp, görüşülmeyeceği konusunda, valinin onayına gerek duyulacağı şartının getirilmiş olduğu anlaşılmaktadır.⁶¹ Yani bir anlamda 1852 düzenlemeleri ile valinin kısmi de olsa taşra idaresinde nüfuzu kurulmuş durumdadır.⁶² Ancak, yinede bağlı sancak ve kazaların kaymakam, muhassıl ve kaza müdürlerinin "arz ve istizan-ı gerektiren durumda doğrudan

⁵⁸ Engelhart valilerin yetkilerini artıran bu fermanın 28 Kasım 1852 tarihinde ilan edildiğini. Yeni teşkilatın amacının da, mahalli memurları Bab-ı âli'ye bağlamak olduğunu özellikle vaktiyle hükümdarlık haklarına karşı, mütezimlerin ağızlıklarının esiri olan valileri maaşlı devlet memuru yapmak olduğunu yazmaktadır Bkz; Engelhart, *Tanzimat ve Türkiye*, İstanbul, 1999, s.107. R. Davison ise, 1852 fermanı ile valilere tanınan geniş yetkilerin zaman içinde eyaletlerin sorunlarını çözmek üzere olağanüstü yetkilerle donatılmış sivil ve askeri müfettişlerin eyaletlere gönderilmesi geleneğine yeniden dönüşe neden olduğuna vurgu yaparak, yönteminde eyaletler üzerinde merkezi denetimin artışına, Bab-ı âli'nin eyaletlerdeki koşulları daha iyi tanınmasına olanak sağladığı yazmaktadır. Hatta bu şekilde Mithat Paşa'nın 1861 de Niş'e gönderilmesinin zeminin hazırladığı ve 1864 vilayet kanunuyla eyalet idaresinde reform yapılmasının yolunu açtığı yorumunu yapmaktadır. Bkz: R.Davison, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-76*, İstanbul, 1997,C.I, s.122-123.

⁵⁹ İ.MV 13271 adıyla kayıtlı olan bu belgeden valilerin kaza müdürlerini bölge ileri gelenleri (mahalli hanedanlar) arasından vekâleten atayabildiklerini fakat memuriyetin onay kazanmasının ancak asaleten atandıklarına dair emirnamenin ulaşması ile kesinlik kazandığı anlaşılmaktadır.

⁶⁰ Bu karara rağmen, Silistre eyaleti tarafından Maçın, İsakçı, Babadağı, Umuru fakih ve Balçık Kaza Müdürlüklerine vekâleten yapılan atamalarında "oralarn ahval-i arzasından dolayı ziyade masrafa duçar bulunmaları cihetiyle maaşlarının tamamen talep ve istida etmekte olduklarından icra-i icab-ı hakkında" valiye gönderilen cevapta, bu defalık bu kararın uygulanması kabul edilmiş olsa da hazinenin zarara uğratılmaması için bundan sonraki atamalarda kesinlikle yarım maaş ödenmesi kuralına uyulması istenmiştir. İ.MV 13271 ve A MKT UM 167/15.

⁶¹ BOA. *Sadaret Defteri* II. s.36-40.

⁶² Yeni yürütmelik ile valilerin kamu asayiş ve düzeninin korunması işinde yetkisi genişletildiği gibi ceza hukukunda olan eksiklik de tamamlanmıştır. Ayrıntılar için bkz: Engelhardt, s.108-109.

Dersaadete yazamayacak maiyetinde bulunduğu eyalet valisinin işarını” almak durumunda iseler de, merkeze gönderilen evrakta valinin tahriratı dışında eyalet meclisinin mazbatasının da gönderilmesi koşulu vardır.⁶³ Üstelik hala vali ve eyalet meclisinin her türlü işin talimatnamelere göre yürütülmesinde ortaklaşa sorumluluk ve birbirlerini denetleyen bir statü içinde olduğunu söylemekte mümkündür. Yalnız en dikkate değer farklılık, meclis başkanının vali olmasıdır. Zaten, Silistre eyaletinin merkez sancağı Rusçuk'ta Silistre eyalet valisi, Defterdar, Naip, Müftü, Mal Kâtibi, Tahrirat Kâtibi, Ziraat Müdürü merkez memuru olan üyelerle birlikte dördü Müslüman ikisi Rum Kocabaşı olmak üzere bir Ermeni Kocabaşı ve bir Yahudi cemaat başından oluşan eyalet meclisi çalışmalarını sürdürmüştür.⁶⁴ Dönemin Silistre eyalet valisi ise; 1 Aralık 1851 tarihinde bu göreve atanan Mehmet Salih Efendi'dir.⁶⁵

V. 1858 Düzenlemeleri

Silistre eyaleti örneğinde gördüğümüz üzere Tanzimat'ın yeni eyalet düzenlemeleri Kırım savaşına kadar pek çok eyalete yayılmıştır. Eskisinden çok daha yararlı ve etkili sonuçlar oluşturduğu da görülmüştür. Ancak, yinede merkezi hükümet, ordu ve sarayın giderek artan çalışmalarını karşılayacak parasal olanakları yaratamamıştır. Üstelik savaşın yarattığı parasal güçlük yüzünden hükümet kamu hizmetlerinin çoğunu durdurmuş, meclis üyelerinin aylıklarını kesmiştir. Bunun üzerine bunlardan pek çoğu görevinden istifa etmiş, valiler ve diğer idari memurlar yine iktidarı ele geçirmişlerdir. Meclisler yine ismen var olmaya devam etmiş ancak üyeleri birkaç memur ve birkaç millet liderinden oluşur duruma gelmiştir.⁶⁶

1856'da dış güçlerin baskısıyla ilan edilen Islahat Fermanı'nı eyaletlerde çıkan isyanlar ve Avrupa devletleri ile Rusya'nın müdahaleleri izlemiştir.⁶⁷ Her ne kadar Osmanlı Devleti Rumeli'de mülki idarenin değiştirilmeden olayların bertaraf edilmesi ve eşkiyanın önlenmesi kararını almış ise de, eyalet yönetiminde ivedi bir düzenleme kaçınılmaz duruma gelmiştir.⁶⁸ Bu nedenle 1858

⁶³ AMKT UM 117/55 ve AMKT UM 119/78.

⁶⁴ Silistre eyaletinin merkez sancağı olan Rusçuk'un aynı zamanda orduyu hümayununda merkezi olması nedeniyle meclisin iş yükünü arttırdığı için geçici kâtip istihdamı yapılmıştır. Rusçuk Eyalet Meclisine 400 kuruş maaşla kâtip Ahmet Efendi, muavinliğinde 200 kuruş maaş karşılığında Mehmet Emin Efendinin geçici olarak atanmıştır. İ. MVL 13767.

⁶⁵ Vali Mehmet Salih Efendinin bu göreve getirilmesinden ötürü teşekkür yazısı için bkz: AMKT UM 87/24.

⁶⁶ S. Show, "The Origins" s.207, Show, Osmanlı İmp, s.121-122.

⁶⁷ Bosna- Hersek ve Bulgaristan da daha fazla reform yapılması için Rusya memorandum vermiştir. Yine Suriye' de kanlı ayaklanmalar çıkmıştır. Bunun üzerine Suriye'ye Fuat Paşanın başkanlığında bir heyet gönderilmesi kararı alınmıştır. İ. Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*, Ankara, 2000, s.50

⁶⁸ AMKT UM 180/32.

tarihinde yürürlüğe giren eyalet düzenlemeleri bu dönemin siyasi olaylarının bir ürünüdür.⁶⁹

Bu siyasi atmosfer içinde maliye ve eyalet sorunlarının çözümünü hedefleyen Fuat Paşa iki yıllık bir çalışması sonucunda yeni düzenlemeleri hazırlamıştır. 22 Eylül 1858 tarihinde yürürlüğe giren düzenlemelerin temelinde, vali tüm konularda yetkili hale getirilmiştir. Ordu komutanlarıyla İstanbul'dan gönderilen hazine/maliye memurları ona karşı sorumlu kılınmıştır. Yalnız eyalet memurlarının ve yurttaşların elinde valinin yasaları çiğnediğine dair kanıt olursa doğrudan doğruya İstanbul'la yazışmaya hakları vardır. Diğer tüm yazışmalar validen geçecektir. İdari meclisler tüm düzeyde yeniden işletilecektir ancak görevleri valilere ve kaymakamlara danışmanlık yapmaktan ibaret olacaktır. Artık mahkeme ve meclislerin hakkaniyetle iş görmesi, asayişin sağlanması, vergilerin toplanması, emrinde bulunan memurların layığıyla iş görmesi, işlerini göremeyenlerin azilleri yerlerine yenilerinin atanması, eyaletin imarı, boş arazinin işletilmesi valilerin görevidir. Ayrıca İstanbul'dan gönderilen bağımsız defterdar ve kâtiplerinde kaldırılması ile valilerin eyaletin mali işleri üzerindeki otoritesinin artırılmasının yolu açılmıştır.⁷⁰ 1858 düzenlemeleri ile valinin dışında sancak ve kaza düzeyinde görev ve yetki verilen idari amirlerinde sorumlulukları bir kez daha yeniden düzenlenmiştir. Kaymakam valinin kullandığı benzer yetkileri sancak düzeyinde kullanır hale getirilmiştir. Lakin yetkilerini valinin gözetiminde kullanabilecektir. İdari, mali ve güvenlik işlerinden sorumlu kılınan kaza müdürleri ise kaymakamlara göre daha bağımsızdır.⁷¹ Ama gerek vali gerekse mutasarrıf, kaymakam gibi büyük, küçük tüm memurların kanna saygı gösterme mecburiyetine, 1846 ve 1849 düzenlemelerinde olduğu gibi bir kez daha vurgu yapmıştır.

1858 düzenlemeleri ile eyalet teşkilatında kurulan yeni düzen, şikâyet konusu olan birçok konuya çözüm getirdiği gibi beraberinde yeni şikâyetlere de yol açmıştır. Bu nedenle Tanzimat'ın eyalet reformlarını çabuklaştırmak ve yeni düzenlemelere işlerlik kazandırmak için yeniden bir takım gayretlerin başlatıldığını görüyoruz.⁷² İlginç olan, birbirini izleyen bu girişimlerin aynı za-

⁶⁹ İlber Ortaylı, İslahat Fermanı'nın, eyalet reformlarına yeni bir güç kazandırdığını, özellikle de gayr-i Müslim cemaatlerin vilayet, nahiye idare meclislerinde temsilci bulundurma yetkisinin bir kez daha net bir şekilde çizilmiş olmasının taşra yönetiminde gayr-i Müslimlerin hak ve statülerini sağlamlaştırdığını söylemektedir. Ayrıca bütün bunların Tanzimat bürokratları tarafından kabulünün ise; Tanzimat'ın başarılarındaki merkezîyetçi eğilimlerin terki anlamına geldiğini ifade etmiştir. Ortaylı, s.46-48.

⁷⁰ Defterdarlar kaldırılmış olsa da İstanbul'dan mali işlerde uzman olan muhasebeciler gönderilmiştir. Muhasebeciler valiye karşı sorumlu işlerde, bu durum valilerin hala mali yetkileri muhasebeciler aracılığı ile kullandıklarını gösterir. Muhasebecileri atanması hakkında bkz: Show, Origins, s.209.

⁷¹ Show, Local, s.39-40.

⁷² A. Kırmızı, 1860 tarihli düzenlemelerin hemen öncesinde 19 Aralık 1859 tarihinde yapılan bir düzenleme ile bazı eyaletlerin valiliklerinin mutasarrıflığa dönüştürüldüğünü, bu eyaletler arasında Edirne, Bursa gibi eyaletlerinde olduğunu ve valiliklerin sayısının azalması ile orantılı olarak prestijlerinin artırılmasına yol açan bu düzenlemenin Vakanüvis A. Lütfi Efendi tarafından eleştirildiğini belirtmektedir. Bkz: Kırmızı, s.24-25

manda yetkileri artırılan valilerin, bir anlamda denetlenmesi/ sınırlandırılması niteliği veya anlamına gelebileceğidir. Keza bu girişimlerin ilki; 1860'ın Ocak ayından itibaren önemli eyaletlere daha yetenekli Tanzimat yöneticilerinin atanmasını sağlamak üzere "mutasarrıflık" mevkisinin oluşturulmuş olmasıdır. Ancak söz konusu edilen bu statü, sancak düzeyinde kullanılan terim olan mutasarrıflık mevkisi ile eşdeğer değildir.⁷³ Valilerden daha yüksek ücret alan ve onun üstünde bir mevkii şeklinde düşünülüp planlanmıştır.⁷⁴ İkincisi; eski bir uygulama olan teftiş mekanizmasının yeniden yürürlüğe sokulmuş olmasıdır.⁷⁵

1858'de başlayan sürecin son halkası ise; 1864 tarihinde yayınlanan ve merkezi yapanı kurulmasına hizmet eden vilayet yasanının yürürlüğe sokulmasıdır.⁷⁶ Bu yasa ile eski tarihi eyaletlerden, yaklaşık olarak birbirine eşit boyutlarda vilayetlere geçiş sağlanmıştır. Fakat fonların yetersiz oluşu ve yeni yasaları uygulamada ki deneyim eksikliği yüzünden bu yasanın ilk uygulama alanı Tuna Vilayeti olmuştur.⁷⁷

1858 düzenlemeleri ile hız kazanan ve 1864 yılında vilayet düzenine geçişle noktalanın sürecinin Silistre eyaletine yansımalarına baktığımızda ise; öncelikle eyalet dâhilin de ki sancaklar arasında Kırım savaşının da etkisi ile bazı sınır değişikliğinin yapıldığını görmekteyiz. Örneğin İslimiye sınırları içindeki Bergos Kazası savaş nedeniyle önce Varna sancağına ilhak olursa da 1859 yılında halkın işlerinin rahat görülmesi ve hazinenin de bir mahzur görmemesi üzerine tekrar İslimiye sancağına dâhil edildiğini görürüz.⁷⁸ Ayrıca bu dönem zarfında Silistre eyaletinin ticari yapısının bir sonucu olarak 4 Ocak 1858 tarihinde eyalet merkezi Rusçuk'ta Ticaret Meclisi açılmıştır.⁷⁹ Bu geliş-

⁷³ Mutasarrıflık kurumu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: A.Fuat Öreñç "Mutasarrıflık" DİA, C. 31, İstanbul 2006, s.377-379.

⁷⁴ Mithat Paşa, Ahmet Cevdet Paşa gibi yüksek Tanzimat adamları bu şekilde eyaletlere vali olarak gönderilmiştir. Show, Osm. İmp. s.122.

⁷⁵ Bu teftiş kararı üzerine Ahmet Cevdet Paşa Bosna-Hersek'e, Ahmet Vefik Efendi Doğu Anadolu'ya, Suphi Efendi Batı Anadolu'ya gönderilmiştir. Show, Origins, 210. Ancak İ.Ortaylı eyaletlere teftiş heyetleri göndermek yatıştırıcı bir tedbir gibi düşünülse de bir çözüm yöntemi olmadığını yazmaktadır. Bkz: Ortaylı, s.53.

⁷⁶ C DH. 16618; 1864 tarihli vilayet nizamnamesine giden süreç, Tuna Vilayet Nizamnamesi ile farklılıkları ve aynı süreçteki Habsburg İmparatorluğu hakkında bir değerlendirme için bkz: Erkan Tural, "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864- Tuna Vilayet Nizamnameleri" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. XIII, 2004, s.83-112.

⁷⁷ Show, Osmanlı İmp. s.124.

⁷⁸ İslimiye sınırları içindeki Bergos Kazasının "*mesail-i zaili nedeniyle orduyu humayununun teshili musalifi*" nedeniyle İslimiye'den ayrılarak Varna sancağına bağlanmış ise de; Varna'ya 40 saat İslimiye'ye 18 saat mesafede bulunması işlerin görülmesi ve halkın rahat etmesi için tekrar İslimiye bağlanmasında hazinenin de bir mahzur görmemesi üzerine Bergos kazası 17 Nisan 1859 tarihinde yeniden İslimiye sancağına dâhil edilmiştir. AMKT MVL 106/88; Ancak Yenipazar ve İbradi kazalarının Şumnu kaymakamlığından ayrılarak Varna sancağına bağlanması konusundaki Silistre eyaleti valisinin isteği gerekçe gösterilmeden 29 L 1278/ 29 Nisan 1862 tarihinde kazaların şimdilik olduğu gibi bırakılması şeklinde olmuştur. AMKT UM 559/ 72.

⁷⁹Hacı Memiş Efendi'nin başkanlığında toplanacağı bildirilen Ticaret Meclisinin üyeleri; Kapan tüccarından Osman Ağa, Hazinedar zade Mehmet Efendi, İmamzade Hacı Hafız Ahmet, Dergâh-

meyi 31 Temmuz 1861 tarihinde Hezergrat kazasının yönetiminin kaymakamlığa çevrilmesi izlemiştir. Bir başka deyişle Hezergrat yönetim birimi olarak kazadan sancağa dönüştürülmüştür.⁸⁰ Böylece Silistre eyaleti sınırları içindeki sancak sayısı 6'ya yükselmiştir. Yine, 1862 yılında mali gerekçelerle Silistre eyaleti dâhilinde ki kazaların hangilerinin vekâleten hangilerinin asaleten idare edildiğine dair yeni düzenleme yapıldığını ve asaleten yönetilen kazalara yeni müdür atamalarının yapıldığını görüyoruz.⁸¹ Öte yandan teftiş mekanizmasının işlerlik kazandırılması üzerine; Kırım savaşıdan sonra Rumeli'ye gelen muhacirlerin yerleştirilmesi ve yavaş yavaş alevlenen Bulgar Kilisesi konuları incelemek, mültezimlerden ve idarecilerden kaynaklanan şikâyetleri yerinde soruşturmak ve artan eşkıyalık faaliyetleri üzerine bizzat Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Paşa'nın Silistre eyaletini teftişe çıktığını görüyoruz.⁸²

âli Kapıcıbaşılardan Hacı Yuva, Hacı Tanas, Hacı Danil Bazırgan, İstanbullu Oğlu, Muradhan ve Tadori Todoraki'dir. AMKT UM 303/96.

⁸⁰ Bu dönüşüm aynı zamanda yeni bir sancak biriminin oluşturulmasının merkeze olan maliyeti konusunda da bir fikir vermektedir. Şöyle ki, sancağın "*umur-u maliyesi ve tahririyesinin*" düzenlenmesi gerekçesi ile yapılan bu dönüşümde kaymakamlığa merkezden atama yapılırken mal başkâtipliğine 1000 kuruş maaşla mahallinde bulunan Rüstem Efendi ve muavinliğine 300 kuruşla Edhem Efendi, tahrirat başkâtipliğine 400 kuruşla Tahir Efendi, evrak mukayyitliğine 250 kuruşla Memiş Efendi sandık eminliğine 400 kuruşla Zekir Efendi bilaintihab 77 senesi Mart' tan itibaren mahallince memuriyetleri icra kılınırken kırtasiye masrafı olarak aylık 300 kuruş tahsis olunmuş ise de bu oranlar sonradan biraz yüksek bulunarak Rüstem Efendinin 750 kuruşla, muavini Edhem Efendinin 300'e, tahrirat başkâtibi Tahir Efendinin 400'e, evrak mukayyiti Memiş Efendinin 200 kuruşla indirilir. Ve kazalarla birlikte kırtasiye ücreti aylık 500 kuruş olarak tespit edilir. Kısacası Meclis-i Vala kararı gereğince; yeni bir sancak biriminin oluşturulmasının bir aylık toplam maliyeti 2150 kuruş olmuştur.

Sancağın bir aylık toplam maliyet miktarı yapılan indirimlerden sonra görüldüğü üzere 2150 kuruş iken belgenin orijinalin de verilen toplam 2000 kuruş olarak gösterilmektedir. Bkz: İMV 20147.

⁸¹ Meclis-i Vala'nın 23 Ocak 1862 tarihinde gönderdiği emir üzerine; Silistre Valisi 10 Şubat 1862 tarihinde; Tırnovi sancağında Gabrava ve Elena, Şumnu sancağında Pravadi, Varna sancağında Pazarcık kazası ile Hırsova, Maçın ve Babadağı kazalarının vekâleten idare olunduğu bunlar içinde sadece Pazarcık kazasının asaleten atamasının onaylandığı, Hırsova ve Maçın Kaza Müdürlerinin de onaylanması için mazbata ile başvurulduğunu bildirmiştir AMKT MVL 143/18. Meclis-i Vala'nın bu konu bağlamında 20 Mart 1862 tarihinde aldığı kararı ise; usul-ü cedide gereğince vekâleten idare olunan kazalardan Maçın'e 1500 kuruş maaşla Adapazarı eski müdürü hâceğandan Halid Efendinin, Elana'ya Mektebi Mülkiye mezunu Fevzi Efendinin 1250 kuruş maaş karşılığında asaleten atanması şeklinde olmuştur. Yine aynı karar gereğince kötü yönetimi yüzünden azli gerekli görülen Misivri Kaza Müdürü yerine, önce Misivri ve Rus-i Kasis ve kazalarının Aydos'a ilhakına karar vermiş sonrada 2000 kuruş maaş karşılığında Maliye Evrak Odası Hulefasından Ali Rıza Efendinin "bilaintihab" bu göreve atanmasını kabul etmiştir. Ancak Pravadi, Hırsova ve Babadağ Kaza Müdürleri konusunda belgede herhangi bir bilgi yoktur. Bkz: AMKT MVL 143/18.

⁸² Teftiş Varna, Şumnu, Hezergart, Toryak, Rusçuk, Zıştovi, Vidin, Lom, Rahova Köyü, Çervun Köyü, Kutlofça, Berkofça, Şehirköy, Niş, Ürgüp, Kurşunlu, Kosova Borova, Priştine, Kaçanik, Üsküp, Köprülü, İzvor Pirlepe Manastır, Vodina ve Selanik güzergâhını izlemiştir. Y.Köksal, D.Er, "Tanzimat Döneminde Bulgaristan Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa'nın Rumeli Teftişi" *Uluslararası Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Türk ve Bulgar İlişkileri Sempozyumu*, Eskişehir, 2005, s.367-372. Davison, Sadrazam Kıbrıslı Mehmet Paşa'nın göreve gelmesi ile müfettişlik geleneğinin yeniden başlatıldığını bunun dışında eyalet sorunuyla ilgili bir yöntemin uygulanmadığını üstelik teftiş

Vilayet yasasının pilot uygulaması niteliğinde olan Tuna Vilayetinin kuruluşu ise; Silistre eyaletinin "tarihi misyonunun" sonu şeklinde yorumlamak gerekir. Keza bu yeni vilayetin sınırları, Silistre, Vidin ve Niş eyaletlerini kapsamaktadır. Dolayısıyla toplam 6 sancaktan oluşan ve mülki amiri vali Müşir Arif Paşa'nın olduğu Silistre eyaleti, Tuna vilayet nizamnamesinin uygulanmaya girmesi ile tarih sayfasındaki yerini almıştır.⁸³

Sonuç

Osmanlı Devleti 3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat'la, görev tanımlarını, modern prensiplere uygun şekilde yeniden tanımlamıştır. Temel hedefi devletin güçlendirilmesi olan bu yeniden yapılanma kararlılığı; devletin taşraya hâkim olmasına, yani; mali kaynaklara doğrudan el koymasına ve merkez dışı güç odakları haline gelen kişi ya da kurumların pasifize edilmesine bağlıydı. Fakat hangi kurum, hangi kadro ve hangi kurala göre, görev addedilen işler yerine getirilecek ve devletin güçlenmesi sağlanacaktı?

Çalışmamıza konu olan eyalet reformları; Tanzimatçıların, tecrübe ederek yeni bir yönetim yapısını kurma arayışının sonuçları olmuştur. 24 yıllık süreci kapsayan bu arayışın, askeri amaçtan öte, mali merkezleşmeyi sağlama doğrultusunda olduğu anlaşılmaktadır. Zira muhassıllık bu amaç doğrultusunda atılan ilk adım olmuştur. Ne ki; yerel yönetim anlayışının doğmasına öncülük eden, "meclis" gibi bir kurumu taşra yönetimine kazandırmış olsa da mali merkezleşmeyi sağlamada, muhassıllık başarılı olamamıştır. Aksine hazineye gönderilmesi istenen paranın bölgede harcanmasına neden olduğundan, 1841 yılında değişim, 1842 yılında da lağvedilmiştir.

Akabinde kaza müdürlüğünün 1842 yılında ihdas edilmesi de mali merkezleşmeyi sağlama doğrultusunda bir girişimdir. Çünkü "müdür" adı ile mülki teşkilatta oluşturulan bu kadro; hem görevi hem de sınırları belirli yeni idari üniteye görev yapması nedeniyle, aslında muhassıllıktan itibaren geçerli olan dar alanda vergi kaynağına doğrudan ulaşma amacının, bir uzantısı niteliindedir. Keza müdürlük kadrosunun oluşturulmasına paralel olarak "vekâlet aylığı" adı altında bir tahsisatında yapılması yeni düzenlemelerde ağırlık noktasının mali politikalar olduğunu gösteren bir başka unsurdur.

Dolayısıyla Tanzimat sonrasında kurulmak istenen yeni düzenlemelerde; idari, mali ve askeri yetkilerin kullanım şekli, temel amaç konusunda bir fikir vermektedir. Özellikle vali ve meclis arasında gözetilen denge, dönemin düzenlemelerinin ağırlık noktasının mali yetkilerin kullanımı olduğunu göstermektedir. Nitekim eski döneme kıyasla 1840'da yetkileri belirsiz olan vali, 1842 ve 1846 düzenlemeleri ile güçlendirilmeye çalışılmış ise de; mali yetkile-

esnasında tamamen kendine has yöntemleri kullandığını (yani şikâyeti olanlardan doğrudan sayısız dilekçe alarak veya sorun çıkan bölgeye bizzat kendisi ya da özel karma mahkemeler göndererek adalet dağıttığı) yorumunu yapmaktadır. Bkz: Davison, s.120.

⁸³ Tuna Vilayet Nizamnamesi için bkz: M.Seyitdanlıoğlu, "Tuna Vilayet Nizamnamesi" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.V, 1996, s.67-81.

rin vali tarafından kullanılmasında çekingen bir tavır izlendiği dönemin düzenlemelerinde detaylarıyla yerini almıştır. Üstelik 1849 tarihli düzenlemeler, tamamıyla meclisin otoritesini taşrada hâkim kılmıştır. Hatta idari ve mali yetkilerin dışında askeri istihdamlarda dahi valinin yetkilerinin iğdiş edilmesi söz konusu olmuştur. Lakin 1849' da kurulan meclis otoritesi planlandığı gibi amaca hizmet etmediği görülünce, 1852 ve 1858 düzenlemeleri ile valinin yetkileri tekrar artırılarak, eyalet yönetiminde otoritesi yeniden ihdas edilmek durumunda kalınmıştır. Ancak artık, 1864 öncesinin valisi; devletin maaşlı memurudur ve yetki sınırları yönetmeliklerle çizilmektedir.

Aynı şekilde mali amaçlarla düzenlemelerin yapıldığına dair, 1846'da devletin kalkınma hedefiyle yola çıktığını ve yine 1846-49 sürecinde ziraat müdürlerinin meclis üyesi haline getirilmesi temelinde de mali kaygıların belirleyici bir gösterge olduğunu hatırlamak gerekir. Ancak bütün bu yeni kurumları ya da tahsis edilen kadroları düşünerek, artık taşra teşkilatında askeri gerekçelerin geçerliliğini yitirdiği değerlendirilmesini yapmakta doğru olmayacaktır. II. Mahmut'un müşirlik sistemini oluşturulmasında görüldüğü gibi, askeri düzenlemenin mülki yapıya etkisi Tanzimat'ın eyalet reformlarında ağırlıklı olmamıştır. Ama yine de, yeni idari birimlerin oluşturulması veya yönetim birimleri arasında görülen sınır değişikliği gibi durumlarda askeri gerekçelerin hala geçerli olduğu Silistre eyaleti örneğinde görülmektedir. Üstelik mülki yapıda sürdürülen yeniden yapılanma sürecinin aynı zamanda yeni ordunun taşrada yapılanması ile paralel gelişen bir döneme rastladığını unutmamak gerekir. Bununla birlikte mali gerekçelerle mülki düzenlemeler de yapılan değişimlerin Tanzimat'la başlayan bir olgu olmadığı, iltizam sistemin yaygınlaştırma sürecinde taşrada görülen çeşitli yönetim/yöneticilerin varlığı ile bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla askeri ve mali gerekçelerin her zaman taşra yönetiminde etkili olduğu, ama Tanzimatçıların tercihlerini mali merkezleşmeden yana kullandıkları ortadadır.

Son olarak, 24 yıllık süreç içinde, yeni kurum, yeni kadro tahsisi ve yeni yönetmelikler yayınlanarak yeniden yapılandırılmak istenen eyalet teşkilatının zayıf noktasının, göreve getirilenlerin kişilerin "eski dönemin insanları" olduğu söylenmelidir. Yeterli eleman olmamasından kaynaklanan bu durum, geleneksel ilişki ağının kırılmasını engellemiştir. Bunun da, amaca ulaşmada başarıyı etkileyen bir rol oynadığı yaşanan tecrübe ile görülmüştür. Buna karşın, kanuna göre hareket etme kuralının yerleştirilmeye çalışılması noktasında 1864'dek önemli bir yol kat edilmiş olduğu da açıktır.

Absract

Ottoman Provincial Organization, "military" purposes was built in mind. This structure, the Tanzimat period, almost does not change until accepted. Working with the start of new era of Tanzimat 1840–42, 1846, 1849, 1852 and 1858 will be handled on provincial reform. Our goal, first in 24 years, followed each other so often and make the arrangements to be put to the necessity. Second, these arrangements still with military purposes or to make any other purpose is to detect. Therefore, the basic goal of the Tanzimat, the "fiscal activity centers" that aim to determine impact of regulations is how. Thus, the pre-1864 law provinces of central-provincial relations in terms of how to create a state order will be put in place.

Keywords:Province, Governor, System of Mubassıl, Silistre, (Foundation, Staff, Rule)

Kaynakça

Arşiv belgeleri(Başbakanlık Osmanlı Arşivi)

Defterler: MAD 9061, KK 60/7, Nizamât 44/42, Sadaret Defteri II., ML.CRD 73, MAD 7928, ML 518,

Vesikalar: AMKT,4/24, MKT UM 167/15.İMSM 78, İMSM 608, AMKT UM 41/57, AMKT UM 67/93, AMKT MVL 51/25, AMKT UM 67/93, AMKT UM 52/70, AMKT UM23/14, AMKT UM42/47,AMKT NZD 32/44,AMKT MVL 93/961–1,İMVL 17138, İMVL 13271, AMKT UM 117/55, AMKT UM 119/78, AMKT UM 87/24, AMKT UM180/32, AMKT UM 559/72, AMKT UM 303/96,AMKT MVL 106/88, İMVL 20147, AMKT MVL 143/18.

Devlet Salnamesi, 1263, 1265, 1266, 1267,1269.

Talimat-ı Umumi 1262.

TV: Takvim-i Vekayi, , 13 Z 1255, Defa 193.

Kitap ve Makaleler

AHMET LÜTFİ Efendi, *Vak'anüvis Ahmet Lütfi Efendi Tarihi*, YPK, İstanbul, 1999.

AKDAĞ M., *Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi*, C.II, Ankara, 1995.

ÇADIRCI M., "Tanzimat'ın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim 1826–1839" *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, İmge yay, Ankara.2007, s.97–133.

-----, "Tanzimat" *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, İmge yay, Ankara.2007, s 57–97.

-----, "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması 1840–1864" *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, İmge yay, Ankara.2007, s.259–287.

-----, "Türkiye'de Kaza Yönetimi" *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, Ankara.2007, s.231–259.

ÇAKIR C., *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*, İstanbul, 2001.

CEBECİ A. "Silistre Sancağı Vakıfları ve H.1006(1597–1589) Tarihli Silistre Livası Vakıf Defteri No:561 *Vakıflar Dergisi*, s.453–459.

- ÇOLAK K. "Rusçuk ve Eflak Sınır Bölgesinde Eşkivalık ve Asayiş Meselesi 1550–600" *Uluslararası Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Türk ve Bulgar İlişkileri Sempozyumu*, Eskişehir, 2005, s.417;
- DAVİSON R. *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856–76*, İstanbul, 1997.
- DUMAN H., *Osmanlı Salnameleri ve Nevsalleri Bibliyografyası ve Toplu Katalogu*, I, Ankara, 1999.
- EFE A., *Muhassıllık Teşkilatı*, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Ens. Yayınlanmamış Dok. Tezi, Eskişehir, 2002.
- ENGELHART, *Tanzimat ve Türkiye*, İstanbul, 1999.
- Evliya Çelebi *Seyahatnamesi*, (Yay. Haz.) S.A.Karaman-Yücel Dağlı, İstanbul, 1999.
- ERDOĞAN M.K., "Rusçuk Kalesi" *Uluslararası Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Türk ve Bulgar İlişkileri Sempozyumu*, Eskişehir, 2005.
- GENÇ M., "İltizam" *DİA*, C.22, s.154–158.
- GÜRAN T., "Tanzimat döneminde Tarım Politikası 1839–1876" *Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi 1071–1920*, O.Okuyar, H. İnalçık, Ankara, 1980.
- İNALCIK H., "Eyalet" *DİA*, C. 11, s.548–557.
- , "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler" *Tanzimat, Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, H. İnalçık-M.Seyitdanlıoğlu (Edi), Phonix, Ankara, 2006.
- İNCİCİYAN P.L - H.D. Andreasyan, *Osmanlı Rumelisi Tarih ve Coğrafyası*, Güney Doğu Avrupa Araştırmaları Dergisi Sayı2-3'ten ayrı basım, İstanbul, 1974.
- KARAL E., *Osmanlı Tarihi*, C. 6, Ankara, 1983,
- KARDAKUL N., *Tanzimat Dönemi Basınında Sosyo-Ekonomik Fikir Hareketleri*, Ankara, 1997.
- KUNT M., *Sancaktan Eyalet 1550–1650*, İstanbul, 1978.
- KIRMIZI A., *Abdülhamid'in Valileri, Osmanlı Vilayet İdaresi 1895–1908*, İstanbul, 2008
- KORNRUMPH, H.J., *Die territorialverwaltung im östlichen Teil der europäischen Türkei vom Erlass der Vilayetsordnung 1864 bis zum Berliner Kongress 1878 nach amtlichen osmanischen Veröffentlichungen*, Freiburg 1976.
- KÖKSAL Y., D.Er, "Tanzimat Döneminde Bulgaristan Kıbrıslı Mehmet Emin Paşa'nın Rumeli Teftişi" *Uluslararası Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Türk ve Bulgar İlişkileri Sempozyumu*, Eskişehir, 2005, s.367–372.
- ORTAYLI İ., *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840–1880*, Ankara, 2000.
- Öreç A.F., "Mutasarrıflık" *DİA*, 3, İstanbul 2006, s.377–379.
- SHOW S., *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, C.II, İstanbul, 1994.
- , "Local Administrations in The Tanzimat" *150.Yılında Tanzimat*, Ankara, 1992, s.33–35.
- , "The Origins of Representative Government in The Otoman Empire: an Introduction the Provincial Councils 1839–1876" *Studies in Otoman and Turkish History*, Isis, İstanbul, 2000, s.183–231.
- SEYİTDANLIOĞLU M., "Tuna Vilayet Nizamnamesi" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.5, 1996, s.67–81.

TODOROV, *Balkan Cities, 1400–1900*, Seattle and London, 1983.

TURAL E., "Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğun En Uzun Asrı ve 1864- Tuna Vilayet Nizamnameleri" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13, 2004, s.83–112.