

İL SİSTEMİNE GEÇİŞ SORUNALI: TÜRKİYE’DE 1864 VİLAYET NİZAMNAMESİ İLE İL SİSTEMİNE GEÇİLMİŞ MİDİR?¹

Dr. Nazım KARTAL

Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, İİBF, (nazimkartal@yahoo.com)

ÖZET

Türk yönetim tarihinde 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne büyük önem atfedilir ve birçok kaynakta da Türkiye’de bu Nizamname’yle “il sistemi” ne geçildiği kabul edilir. Bu kabulün geçerli olabilmesi için, il sisteminin özgül özelliklerinin önemli bir kısmının 1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilmiş olması gerekir. Oysa bugün uygulanan il sistemi ile 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle Türk taşra yönetim sisteminde yapılan değişiklikler karşılaştırıldığında, “Türkiye’de 1864 Vilayet Nizamnamesi ile il sistemine geçilmiştir” bilgisinin temellerinin çok da sağlam olmadığı görülmektedir. Bu çalışmada 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle Osmanlı Devleti’nin taşra yönetiminde bazı önemli değişikliklerin yapıldığı kabul edilmekte ancak bu değişikliklerin taşra yönetiminde (il sistemine geçildiği şekilde) bir sistem değişikliğine yol açmadığı iddia edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: : İl, İl Yönetimi, 1864 Vilayet Nizamnamesi, Türk Taşra Yönetim Sistemi.

THE PROBLEMATICS OF TRANSITION TO PROVINCE SYSTEM: DID TURKEY SWITCH TO THE PROVINCE SYSTEM WITH THE 1864 PROVINCE CHARTER?

ABSTRACT

In the Turkish administration history, much importance is attributed to the 1864 Charter and it is stated in many sources that with this charter Turkey started to use “the Province System”. To confirm this, it is necessary to prove that important implementations concerning the province system were introduced with the 1864 Province Regulation. However, when the present province system and the 1864 Province Regulation are compared it is seen that the assertion “The province system was introduced to Turkey with the 1864 Province Regulation” is not well-grounded. In this study, it is accepted that some important changes were implemented in the Ottoman country system but it is argued that these changes did not culminate in a province system, that is to say it did not bring about a change in the system.

Keywords: Province, Provincial Administration, 1864 Province Charter, Turkish Country Administration System.

¹ Bu çalışma, 11. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresinde (Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 9-11 Aralık 2009) sunulmuş, özeti dışında yayınlanmamıştır.

1. Giriş

Türk yönetim tarihinde 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin önemli bir yeri vardır. Bundan önce de Osmanlı Devleti'nin taşra yönetimleriyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır ancak 1864 Nizamnamesi, taşra yönetimini bütüncül bir anlayışla ele alan ilk düzenlemedir. Nizamname'yle Türk taşra yönetiminde, yapısal ve işlevsel olarak bazı önemli yenilikler getirilmiştir. Örneğin, günümüzün “İl Özel İdareleri”nin temelini oluşturan “Vilayet Umumi Meclisleri” ilk defa bu Nizamname ile Türk yönetim sistemindeki yerini almıştır. Yine, “nahiye” kademesi idari birim olarak ilk defa bu Nizamname ile düzenlenmiştir. İşlevsel olarak bakıldığında ise, o zamana değin olmayan bazı kamu görevlilerinin taşrada istihdamı öngörülmüş; taşra birimlerinin tüm organ ve görevlileri; yetki, görev ve sorumluluklarıyla birlikte düzenlenmiştir.

1864 Nizamnamesi'yle Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde önemli değişiklikler olmuştur ancak Nizamname ile ilgili algı bu gerçekliğin de ötesine taşınmıştır. Öyle ki, Türk kamu yönetimi yazını incelediğinde, araştırmacıların büyük bir çoğunluğunun, 1864 Nizamnamesi'yle “il sistemi”ne geçildiği konusunda neredeyse hemfikir oldukları görülür; birçok makale, kitap ve benzeri eserde, bu ve bu anlama gelebilecek bilgi, doğru kabul edilerek sunulmuştur. Bununla birlikte bu bilginin temellerini, kaynaklarını, doğruluğunu veya yanlışlığını tartışan bir kaynağa (en azından elinizdeki bu çalışma kapsamında taranan kaynaklarda) rastlanmamış ve konu 1864 Nizamnamesi öncesi ve sonrası ile karşılaştırmalı olarak incelenmemiştir.²

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de il sistemine 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle geçildiği bilgisinin, daha doğrusu bir sistem değişikliği olduğu bilgisinin, temellerinin sağlam olmadığını göstermek, en azından, genel kabul gören bu bilgi üzerinde zihinlerde bir soru işareti bırakabilmektir. Çalışmanın iddiası, 1864 Vilayet Nizamnamesi öncesi ve sonrasında Osmanlı Devleti'nin taşra yönetiminde herhangi bir sistem değişikliğinin olmadığıdır.

Konunun ayrıntısına geçmeden önce kavram kargaşasının önüne geçmek açısından, öncelikle eyalet, vilayet, il ve valilik kavramları üzerinde durmak faydalı olabilir. Malum olduğu üzere 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin mihenk kabul edildiği bu süreçte, iki sistemden söz edilmektedir: Eyalet ve il sistemi. Osmanlı Devleti'nde taşrada en büyük yönetim birimi olan “eyalet”, bugün ABD, Almanya ve Belçika gibi ülkelerde uygulanan “eyalet” değildir. Osmanlı Devleti'nde kullanılan eyalet kavramına bugünkü anlamın yüklenmesi, 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle eyalet kavramının yerini vilayet kavramına bırakmasıyla birlikte düşünüldüğünde “*eyalet sisteminden vilayet sistemine geçildiği*” izlenimini yaratmaktadır. Osmanlı'nın eyaletleri ile bugünkü eyalet kavramı birbirinden farklıdır ve 1864 öncesi Osmanlı Devleti'nin eyaleti ile 1864 sonrası “vilayeti” arasında, bu çalışmada iddia edileceği üzere, sistem değişikliğini gerektirecek farklılıklar söz konusu değildir.

2 Esasında konunun tartışmaya açık üç boyutu vardır: Birincisi, 1864 Nizamnamesi hazırlanırken Fransız il sisteminden ne ölçüde yararlanıldığıdır. İkincisi, il sistemi - ölçek/alan ilişkisi, üçüncüsü de “il” denilen idari birime yüklenen anlamla ilgilidir. Alan yazında bunlardan ilk ikisi ile ilgili tartışmalara rastlamak mümkündür. Bu nedenle elinizdeki bu çalışmada daha çok 1864 Nizamnamesi, bugünkü “il tanımı ve unsurları” üzerinden değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Diğer iki tartışma için bakınız: Keskin, 2009.

İkinci kavram gurubu il, vilayet ve valiliktir. Bu çalışmada bu üç kavram kamu yönetimi yazınında olduğu gibi –tarihsel olarak geçirdikleri evrim bir tarafa- aynı anlamda kullanılmaktadır.

1864 Vilayet Nizamnamesiyle il sistemine geçildiği bilgisinin temellerini bulmak açısından bir başka saptama şu şekilde yapılabilir: Dönemin analizi, daha çok yönetim bilimciler tarafından değil tarihçiler tarafından yapılmıştır. Güler'in (1993: 83) ifadeleriyle, “*tarihçi olmayan araştırmacı, geçmişle ilgili olarak, tarihçinin ortaya çıkararak herkes için “bilinir” kıldığı veriler ile sınırlı*” bir şekilde çalışmakta veya çalışmak zorunda kalmaktadır. Yönetim bilimcilerin çıkmazı, “*tarihçilerin ortaya koydukları ve dolayısıyla kendileri için ikinci el niteliği taşıyan*” verileri koşulsuz ve sağlamasız olarak almaları ve bu veriler üzerinden değerlendirmelerde bulunmalarıdır. Bu çerçevede 1864 Nizamnamesi ile getirilen değişiklikler, (yukarıda belirtildiği gibi) dönemin kavramlara yüklenen anlamları ile değil, Cumhuriyet döneminin algı ve kavramlara yüklenen anlamlarıyla değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bu genel sebeplerinin yanında, yanlış saptamanın tarihçiyi de bağlayan daha teknik bir nedeni daha vardır. Bu neden, “vilayet” kavramından kaynaklanmaktadır. 1864 Nizamnamesi’nde “vilayet” kavramının kullanılması ve dolayısıyla 1864 Nizamnamesi’yle birlikte Osmanlı’nın en büyük taşra yönetim biriminin adının “eyalet”ten “vilayet”e çevrilmesi, “*1864 Vilayet Nizamnamesi ile il (vilayet) sistemine geçilmiştir*” algısının oluşmasının en büyük nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özet olarak, 1864 Nizamnamesi’nin başlığında ve içeriğinde “vilayet” kavramının kullanılması ve en büyük taşra idari biriminin adının “vilayet” olması, önce tarihçiler, daha sonra da konuyla ilgili diğer araştırmacılar tarafından “vilayet sistemine geçişte” yeterli kriterler olarak görülmüş; 1864 Nizamnamesi de bu değişimin miladı olarak kabul edilmiştir. Ayrıca bu yanlış saptama, “il sistemi” kavramı ve uygulaması temelinde çözümlenerek de yapılmamıştır.

Yanlış algılanışın diğer boyutunu “il”in ölçeği (alanı-coğrafi boyutu) oluşturmaktadır. Aşağıda inceleneceği üzere, Türkiye için idari birimin coğrafi boyutu il sistemini belirleyen temel ölçütlerden birisi olmamıştır. Ancak yine de araştırmacılar, bugünkü illerin coğrafi boyutlarına hapsolarak, zihinlerinde bir coğrafi alan profili çizmiş ve bu alan profilini Osmanlı’nın liva ölçeğiyle özdeşleştirerek; “*mademki 1864’te il sistemine geçildi, demek ki ülke liva ölçeğinde örgütlendi*” düşüncesini beslemişlerdir. Bununla ilgili olarak, alan yazında bir soru işaretinin de oluşmadığı görülmektedir. Öyle ki, “*1864 Vilayet Nizamnamesi’yle livanın temel birim olduğu il sistemine geçilmiştir*” türü ifadelerden sonra; sürecin, ilk olarak, “*Niş, Vidin ve Silistre eyaletlerinin birleştirilerek Tuna Vilayetinin teşkil edildiği*” şeklinde devam eden bilgilerin aynı cümlede ya da paragrafta yer aldığı çalışmalara rastlanmaktadır.³ Oysa 1864 Nizamnamesiyle Osmanlı’nın liva idaresinde önemli bir değişiklik yapılmadığı gibi, en büyük taşra birimi de liva olmamıştır.

3 İçerik tartışmasına girmeden, sadece, Osmanlı’nın 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle liva (sancak) ölçeğinde örgütlenmediği ya da o zamanki vilayetlerin önceki eyaletlerden daha büyük coğrafi alanı ifade ettiği notunu düşen yerli ve yabancı bazı yazarların olduğunu söylemek gerekir. Örnek olarak bakınız. W. F. Weiker. (1973). Osmanlı bürokrasisi: Modernleşme ve reform. (Çev. S. Büyükdavras & E. Oyal). *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (1), s. 108.; R. H. Davison. (1997). *Osmanlı imparatorluğu’nda reform*. 1. Cilt, (Çev. O. Akınbay). İstanbul: Papirüs yayınları, s. 168 ve 179.; S. J. Shaw & E. K. Shaw. (1983). *Osmanlı imparatorluğu ve modern Türkiye*, 2. Cilt, (Çev. M. Harmancı). İstanbul: E yayınları. s. 123.; N. Keskin. *Aynı kaynak*. s. 181 ve 186.; M. Çadircı. *Tanzimat döneminde anadolu kentlerinin sosyal ve ekonomik yapıları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu yayını. s. 252.

Bu çerçevede konu ele alınırken, öncelikle, bu çalışmada yanlış olduğu iddia edilen bu bilginin kullanıldığı çalışmalardan örnekler verilecektir. Sonrasında ise 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle taşra idaresinde yapılan belli başlı değişiklikler ele alınarak, niçin 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Türkiye'nin taşra idaresinde bir sistem değişikliği olmadığı sorusu, "ölçek-alan" (coğrafi boyut) ve "il sisteminin içeriği-anlamı" açısından cevaplanmaya çalışılacaktır.

2. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile İl Sistemine Geçildiği Bilgisini Veren Kaynaklardan Örnekler

Türk idare tarihinde 1864 Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vilayet sistemine geçildiğini belirten ya da bu anlama gelebilecek ifadelerin yer aldığı birçok eser vardır. Aşağıda, bu bilginin ne kadar genel ve doğru kabul edilmiş bir bilgi olduğunun ortaya konulabilmesi için, bu bilgiyi yansıtan bazı yazarların eserlerinden alıntılar yapılmıştır. Resmin daha net ortaya konulabilmesi için de bilgi, sahibi, eser ve kullanılan bilginin kaynağı, kaynakların kronolojisine göre tablolştırılarak sunulmuştur:

Tablo 1: İl Sistemine 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Geçildiği Bilgisini Besleyen Eserler, Eser Sahipleri ve Kullanılan Bilginin Kaynağı

Bilgi	Kaynak
"[1281]'de vilayetlerin idaresi için bir teşkilat nizamnamesi vücuda getirildi. Bu nizamname ile izah ettiğim eski idarenin eyalet esasına müstenit taksimatı ilga olundu. Bu gün mevcut olan taksimatın esasları vaz edildi. Ancak bu (1281) teşkilat nizamnamesiyle Türkiye vilayetlere, livalara, kazalara ve nahiyelere taksim edilmiştir." (Şeref, 1929: 2057)	-
"Bugünkü vilayetlerin teşkilat ve idaresinin temeli "Tanzimat-ı Hayriye"yi müteakip tanzim ve ilan olunan 1864 (7 Cemaziyulahir 1281) tarihli Vilayet Nizamnamesi ile atılmış bulunmaktadır. Bundan evvel ülke, eyalet tarzında idare olunmakta idi." (Tönük, 1945: 52)	-
"Memaliki Osmanıye 1281 tarihine kadar eyalet suretiyle idare olunmakta idi. Tanzimat-ı Hayriyeyi müteakip bilcümle devair-i idarede tensikat icra edildiği gibi vilayetin merkeze kaviyyen rabtı esbabına tevessül edilmiş ve nihayet 7 Cemaziyülahire 1281 [7 kasım 1864] tarihli Teşkili Vilayet Nizamnamesi ile eyaletler ilga ve (memaliki mahrusayı şahanenin kıtaatı müteaddidesi livaların münasebatına göre) vilayetlere taksim olunarak teşkilatı cedideyi idariyenin esası vazolunmuştur." (Görelı, 1952: 15)	-
"Türkiye'de valilik sistemine geçileli yüzyıldan fazla oluyor." (Tosun, 1970: Önsöz)	-

Tablo 1 devam

“Türkiye’de merkezi idarenin taşrada, kapsayıcı valilik örneğine göre ilk defa örgütlenmesi 1864 yılına rastlar. Yabancı devletlerin baskısı ve eyaletlerin yeniden düzenlenmesine olan ihtiyaç yeni bir idare tarzının kabulüne zorlamaktaydı.” (Tosun, 1970: 11)	Vecihi Tönük, Türkiye’de İdare Teşkilatı, Ankara, İçişleri Bakanlığı yayını, 1945, s. 134 vd ⁴ .
“7 Cemaziyelahir 1281 (7 kasım 1864) tarihli bu nizamname ile eyaletler kaldırılarak yerine livanın temel birim olduğu, vilayet taksimatı getirildi.” (Ortaylı, 1974: 39)	İsmail Hakkı, Hukuk-ı İdare, 1. Kısım, Dersaadet, Kanaat Matbaası, 1327, s. 295 ⁵
“İlk Osmanlı devrinde idari birim sancaktı ve idarede sancak temeline dayanan bölünme, eyalet birimlerine rağmen XIX. Yüzyıla kadar devam etmiş, ancak tanzimattan sonra taşradaki örgütlenme vilayet (eyalet) esasına göre düzenlenmiştir.” (Ortaylı, 1979: 84)	-
“19. Yüzyıl sonlarında çeşitli karışıklara sahne olan Niş, Silistre ve Vidin eyaletleri birleştirilerek Tuna Vilayeti adıyla yeni bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Böylece Osmanlı İmparatorluğunun taşra yönetiminde “eyalet” sisteminden “il” sistemine geçişin ilk adımı atılmıştır.” (Günel, 1979: 49)	-
“1864 Nizamnamesi ile “eyalet” örgütlenmesinin yerini “vilayet” (il örgütü) almıştır.” Keleş & Yavuz, 1983: 42)	-
“Fransız yönetim örgütlenmesi (departmanları) model alan bu Nizamname [1864 Nizamnamesi], her şeyden önce yönetsel bölünme alanında yeni bir düzenlemeye giderek en büyük yönetim birimini “eyalet”ten “vilayet”e çevirmiştir.” (Sencer, 1984: 54)	“Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetsel Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 17, Sayı 3, (Eylül 1984), ss. 46-71, s. 54.
“İl özel idareleri, devletimizin idari örgütü arasında 1864 yılında Eyalet sistemini terk edip yerine vilayet’leri oluşturan düzenleme ile girmiştir. 19. asrın ikinci yarısında, çeşitli karışıklıklara sahne olan Niş, Silistre ve Vidin eyaletleri, Tuna Vilayeti adıyla birleştirilerek yeni bir idari düzene kavuşmuştur. Böylece, Osmanlı idari örgütünün esası olan eyalet sisteminden, il sistemine geçişin ilk adımı atılmıştır.” (Arbay, 1986: 59)	-
“...7 Kasım 1864 Vilayet Nizamnamesi ile liva (sancak)ların temel birim olduğu vilayet teşkilatı kuruldu...” (Ortaylı, 1991: 67)	-

4 Tönük, bu eserinin 134. sayfasından itibaren Tuna Vilayeti Nizamnamesi’ni incelemektedir.

5 Ortaylı, bu eserini geliştirerek 2000 yılında yeniden yayınlamıştır. Bu eserinin 53. sayfasında bu iddiayı aynı anlama gelecek şekilde farklı ifadelerle revize etmiştir. Ancak bu defa kaynak olarak İsmail Hakkı’nın belirtilen bu eserini (Hukuk-ı İdare) kaynak göstermek yerine, “Nizamnamenin etraflı bir dökümü için” adres göstermiştir.

Tablo 1 devam

<p>“Yetki genişliği ilkesine dayalı valilik sistemi de denilen il sistemi ve ona uygun örgütlenme biçimi, ülkemizde 1864 yılından beri, bir asrı aşkın bir süredir aralıksız uygulana gelmektedir.” (Demiröz, 1990: 55)</p>	-
<p>“Valilik, ilk kez 1864 “Tuna Vilayeti’nin kurulmasıyla Türk yönetim yapısındaki yerini almıştır.” (Gönül, 1992: 52)</p>	<p>Mustafa Tosun, Türkiye’de Valilik Sistemi, Ankara, TODAİE yayını, 1970, s. 11; İlber Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, Ankara, TODAİE yayını, 1979, s. 287-294; Mefahir Behlülül, İmparatorluk ve Cumhuriyet Dönemlerinde İllerimiz, İstanbul 1992, s. 136-146.</p>
<p>“Tanzimattan sonra bu anlayışla taşra yönetiminde yapılan ilk sistemli düzenleme 1864 tarihli “İdare-i Vilayet Nizamnamesi” olmuştur. Fransız yönetim örgütlenmesini (departmanları) model alan bu nizamname, her şeyden önce yönetsel bölünme alanında yeni bir düzenlemeye giderek en büyük yönetim birimini “eyalet”ten “vilayet”e çevirmiştir.” (Sencer, 1992: 79)</p>	-
<p>“Taşra yönetimi göz önünde bulundurulduğunda, 1864 yılı önemli bir dönüm noktası olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki, 7 Kasım 1864 tarihinde yayımlanan Tuna Vilayeti Nizamnamesi, Osmanlı taşra yönetimini, merkezi yönetim prensibi çerçevesinde, temelden değiştirmiş bulunmaktadır. Yeni nizamname ile eyalet sistemi kaldırılarak liva’nın (sancak) ana idari birim olarak esas alındığı vilayet taksimatına geçilmiştir. Böylece Osmanlı taşra yönetimi vilayet, liva, kaza, ve karye (köye) olarak kademelenmiştir.” (Seyyitdanlıoğlu, 1998; 133)</p>	-
<p>“Merkez yönetiminin sorumluluğunda olan hizmetlerin taşrada yürütülmesine ilişkin örgütlenme açısından Türkiye “il sistemini” yeğlemiş ülkelerden birisidir. Aslında bu tercih Osmanlı İmparatorluğu döneminde yapılmış ve XIX. Yüzyıl ortalarına rastlayan deneme niteliğindeki uygulamaların başarılı olması sonucunda Fransız modelinden geniş ölçüde esinlenerek Babıali tarafından taşra yönetim örgütlenmesi il sistemine göre düzenlenmiştir.” (Yalçındağ, 1998: 5)</p>	<p>İlber Ortaylı, Türkiye İdare Tarihi, Ankara, TODAİE yayını, 1979, s. 184.</p>
<p>“1864. Bu tarih il özel idareleri için ilk düzenlemenin yapıldığı tarihtir. Bu tarihte vilayet nizamnamesi çıkarılır buna göre ülkede eyalet örgütlenmesi yerine vilayet örgütlenmesine geçilecektir.”</p>	-

Tablo 1 devam

<p>“Daha sonra 1863 yılında Sadrazam Fuat Paşa ve Niş valisi Mithat Paşa, Napolyon’un kurduğu Fransız taşra yönetim biçimine uygun olarak Tuna Vilayeti Nizamnamesi’ni hazırlayarak yürürlüğe koymuştur. Bu nizamname; eyaletleri kaldırarak vilayetleri kuruyor, mahalli meclislerin oluşmasına imkan tanıyor ve mülki yöneticilerin görev tanımlarını yapıyordu. Arkasından, bu nizamname örnek alınarak 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” yürürlüğe girmiştir. Bu Nizamname Fransız örneğinden esinlenerek eyalet yerine vilayeti getirmiş ve idare taksimatı vilayet, liva, kaza ve karye olarak dört bölüme ayırmıştır.” (Tamer, 2001: 5)</p>	-
<p>“Tuna Vilayeti Nizamnamesi’nden bu yana yapılan bütün yasal düzenlemelerde, bazı değişikliklere rastlanmakla beraber, esas itibariyle, valilik sistemi muhafaza edilmiştir.” (Tamer, 2001: 12)</p>	-
<p>“Bugünkü il özel idarelerinin yasal temeli 1281 (1864) tarihli Teşkilî Vilayet Nizamnamesi ile atılmıştır. Fransızların Departman düzeni örnek alınmak suretiyle idari alanda başlatılan bu yeniden düzenleme hareketinin en önemli yönü eyalet sistemi yerine vilayet sistemini getirmiş olmasıdır.” (Nadaroğlu, 2001: 177)</p>	-
<p>“İl düzeni, merkezîyetçi Osmanlı yönetiminin gelenekleriyle de bağdaştırılan Fransız yönetim biçiminin bir uyarlaması olarak, yüzyılı aşkın bir süredir, taşra sistemine hakim olmuştur.” “Mülki yönetim amirliği (il – valilik) sisteminin ilk uygulamaı, Fransız sisteminden uyarlanan Tuna Vilayeti Nizamnamesinin başarılı sonuç vermesi üzerine, 1864 yılında düzenlenen Vilayet Nizamnamesi ile yapıldı. Bugünkü sistemin temelinde, sonradan ufak tefek değişiklikler yapılmakla birlikte 1864 tarihli bu nizamname bulunmaktadır.” (Çoker, 2003: 23)</p>	-
<p>“1864 yılında yürürlüğe giren “Teşkilatî Vilayet Nizamnamesi ile “eyalet” yönetiminden “vilayete” (il) yönetimine geçilmiş ve il düzeyinde il özel yönetimler kurulması öngörülmüştür.” (Gül & Aktel, 2004: 81)</p>	Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, Mahalli İdareler Maliyesi, Ankara, Seçkin Yayınları, 2002, s. 129-131.
<p>“İl özel idareleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminde Fransız idare sisteminden esinlendiği biçimiyle 1864 Vilayet Nizamnamesiyle kurulmuştur. Bu nizamname ile Osmanlı idare sistemi daha küçük birimlere ayrılmıştır. Yapılan bu düzenlemeyle eyalet sistemi kaldırılmış yerine vilayet düzeni benimsenmiş, vilayetler için” (Tortop, Aykaç, Yayman & Özer, 2006: 128)</p>	-

Tablo 1 devam

“1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle Fransa modeli esas alınarak il özel idareleri kurulmuştur. Bu nizamname ile Osmanlı idare sistemi daha küçük birimlere ayrılarak eyalet sistemi kaldırılmış yerine vilayet düzeni benimsenmiş, vilayetler için biri genel diğeri mahalli olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmiştir.” (Urhan, 2008: 86, 87)	Nuri Tortop vd. Mahalli İdareler, 1. b., Ankara, Nobel yayınları, 2006, s. 128.
“Fuat ve Mithat paşaların öncülüğünde hazırlanan Vilayet Nizamnamesiyle, uzun süredir uygulanmakta olan “eyalet” sisteminden “vilayet” (il) sistemine geçildi.” (Eryılmaz, 2009: 124)	-
“1864 yılında “Vilayet Nizamnamesi” ile “eyalet” yönetiminden “vilayet” sistemine (vilayet-sancak-kaza-karye-köy) geçilmiştir; 1924 yılında sancaklar kaldırılarak il yapılmıştır.” (Nohutçu, 2011: 110)	-

Gerek kamu yönetimi yazını gerek yukarıdaki tablo incelendiğinde, yazarların önemli bir kısmının “1864 Nizamnamesi’yle il sistemine geçildi” bilgisini verdikten sonra herhangi bir kaynak gösterme gereği görmedikleri görülüyor. Bu durum, malum bilginin ne kadar yaygın, bilindik, anonim, apriori, vs. kabul edildiğini göstermesi açısından önemlidir. Kaynak gösterilerek verilen alıntıların kaynaklarına gidildiğinde de sonuç değişmemektedir. Kaynak gösterilerek yapılan alıntıların kaynakları da son kerte “açıklayıcı-tatmin edici” bir başvuru kaynağına götürmemektedir. Kronolojik olarak atfı yapılan en eski kaynak İsmail Hakkı’nın Hukuk-ı İdare (1328-1912) isimli Osmanlıca yazılmış eseridir. Bu eserin, atfı yapılan⁶ 295. sayfasında da Osmanlı’nın “vilayet sistemi”ne 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle geçildiğine dair bir bilgi verilmemiştir.⁷ Bu örnekte olduğu gibi bazı yazarların, referans olarak aldıkları yazarların ifadelerini yanlış yorumlamaları da bu yanlış kanaatin oluşmasında etkili olduğunu söylemek mümkündür.⁸ Sonuç olarak; 1864 Nizamnamesi ile il sistemine geçildiği bilgisi, kamu yönetimi yazınında tartışılmamış, açıklanmamış ve sınanmamıştır.

3. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin Getirdiği Yenilikler

1864 Vilayet Nizamnamesi’yle⁹ oluşan “yeni” sistemin, “il sistemi” çerçevesinde yorumlanabilmesi için, bu tarihten önceki taşra idaresinin temel özelliklerini bilmek; yani “ne

6 Bakınız: Ortaylı, 1974; 39. Ortaylı’nın, İsmail Hakkı (Görelî)’nin bu eserine gönderme yaptığı ifadeyi yukarıdaki tabloda görmek mümkündür.

7 İsmail Hakkı (Görelî)’nin ifadeleri aynen şu şekildedir: “Tanzimat-ı Hayriyeyi müteakip devair-i idarenin tanzimine çalışıldığı sırada vilayetlerin merkeze kaviyyen rabtı esbabına tevessül edilmiş ve nihayet 7 Cemazeyiahir 1281 tarihli Teşkil-i Vilayat Nizamnamesiyle eyaletler ilga ve “memaliki mahrusayı şahanenin kıtaatı müteaddidesi livaların münasebetine göre” vilayet ismiyle yad olunmak üzere davairi muteaddideye taksim olunarak teşkilatı cedideyi idarenin esası vaaz olunmuştur.”

8 Başka bir örnek olarak bakınız: Yalçındağ, 1998; 5.

9 7 Kasım 1864 tarihinde yayımlanan bu Nizamname yetmiş sekiz madde ve bir “madde-i mahsusa”dan oluşmaktadır. Nizamnamede öncelikle ülkenin idari bölümleri ve mülki idare amirleri sayılmış ve devamında beş kısımda taşra idaresi ele alınmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin transkribe edilmiş tam metni için bakınız: Tural, 2004.

idi” sorusuna “ne oldu” sorusunu eklemek gerekir.¹⁰ Kamu yönetimi yazınında 1864 Vilayet Nizamnamesi bir kırılma/dönüm noktası kabul edildiğine göre; karşılaştırmanın, 1864 Vilayet Nizamnamesi’nden hemen önceki taşra idaresiyle yapılması gerekmektedir. Buna göre 1864 Nizamnamesi’yle getirilen ve önceki dönemi yeni dönemden ayıran önemli değişiklikler şunlardır:

- a) 1864 Vilayet Nizamnamesi’nin giriş bölümünde ülke topraklarının livaların münasebetine göre vilayet adı verilen idari bölümlere ayrıldığı belirtilmiştir. Dolayısıyla Osmanlının en büyük taşra idaresinin adı eyalet iken vilayet olmuştur.
- b) En büyük taşra idaresi, vilayet, genelde eyaletten daha büyük bir coğrafi alanı ifade etmektedir. Ancak bu, Nizamnamenin metninden değil tamamen uygulamadan çıkan bir sonuçtur. Bu süreçte bazı eyaletler birleştirilerek (hepsi değil), önceki eyaletlerden daha büyük coğrafi alana sahip vilayetler oluşturulmuştur.
- c) Taşra idaresine, öncesinde olmayan, yeni kamu görevlilerinin atanması öngörülmüştür (Örn: mektupçu, umur-ı hariciye memuru gibi).
- d) Vilayet düzeyinde tek meclisli idari yapı (sadece vilayet idare meclisi varken), “Meclis-i Umumi-i Vilayet” (Vilayet Genel Meclisi)’in kurulmasıyla iki meclisli yapıya dönüştürülmüştür. Vilayet düzeyinde oluşturulan bu “meclisler” il özel idarelerinin çekirdeği kabul edilmektedir.
- e) O zamana değin eyalet, liva, kaza ve köy şeklinde olan idari taksimata nahiye kademesi eklenerek, idari kademelenme vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde olmuştur.

1864 Vilayet Nizamnamesi’nin Osmanlının taşra idaresinde getirdiği belli başlı değişiklikler bunlardır. Bunun dışında Osmanlının taşra idaresi sisteminde esaslı bir değişiklik yapılmamıştır. Aşağıdaki başlıklarda, çalışmanın başlığında sorulan “*İl sistemine 1864 Nizamnamesi’yle mi geçilmiştir?*” sorusu, “ölçek (coğrafi boyut)” ve “il sisteminin içeriği” açısından değerlendirilerek cevaplandırılmaya çalışılacaktır.

4. Ölçek Açısından Değerlendirme

1864 Nizamnamesi’yle Osmanlı Devleti’nin liva ölçeğinde örgütlendiği ve en büyük taşra idare biriminin (vilayet) bugünkü il boyutlarına çekildiği bilgisini kamu yönetimi yazınında sıkça görmek mümkündür. Bu bilgi, başlı başına yanlış olması bir tarafa, 1864 Nizamnamesi’yle il sistemine geçildiği kanısını da beslemektedir.

Bu konuyu iki soruya cevap arayarak incelemek yerinde olabilir. Birinci soru şudur: *Türkiye özelinde, illerin coğrafi büyüklükleri “il sistemi”nin asli bir unsuru mudur?*

Bu çalışmada coğrafi büyüklüğün (ölçeğin) ili betimleyen asli bir unsur olmadığı iddia edilmektedir. Türk taşra idaresindeki uygulamalar da bu saptamayı desteklemektedir: 1864

¹⁰ 1864 Vilayet Nizamnamesinin tüm hükümlerini veya getirdiği tüm yenilikleri ve Osmanlı Devletinin bu Nizamname öncesi taşra idare sisteminin tüm özelliklerini bu çalışma kapsamında vermek tabii ki mümkün değildir. Bu nedenle burada önem arz eden bazı noktalara değinilmiştir. Daha ayrıntılı bilgi için bu Nizamnameye ve dönemi anlatan şu kaynaklara bakılabilir: Çadrcı, 1991; Karal, 1988; Keskin 2007; Ortaylı, 1974; Tural, 2004; Yaman 1940.

Vilayet Nizamnamesinin tüm Osmanlı ülkesine uygulanmaya başlandığında ülke 29 vilayete ayrılmıştır (Davison, 1997: 178). Bu 29 vilayet, o zamanki Osmanlı Devleti'nin coğrafyası düşünüldüğünde çok geniş bir alanı ifade etmektedir. Cumhuriyetle birlikte livalara vilayet statüsü verilerek ülke 74 vilayete bölünmüş, daha sonra bu sayı 57 ye kadar indirilmiştir. Bugün ise ülke, 81 il üzerinden düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi ilin ölçeğinde meydana gelen devasa değişimler sistemde değişiklik olduğu anlamını taşımamaktadır. Böyle olmakla birlikte Türk kamu yönetimi yazınında ilin ölçeğinin, ili betimleyen asli bir unsur gibi kabul edildiği eserlere rastlanmaktadır.

Bu kabulden hareketle ve bu kabulün doğru olduğu kabul edilerek konunun inceleneceği ikinci eksen oluşturacak olan diğer soru şu şekilde sorulabilir: *1864 Vilayet Nizamnamesi'yle liva ölçeğinde örgütlenilmiş midir ve en büyük taşra idare birimi liva olmuştur mudur?*

Kamu yönetimi yazınında rastlanan yanlış saptamalardan birisi de, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı'nın en büyük taşra idari biriminin eyaletten liva düzeyine çekildiği ve dolayısıyla eyaletlerin kaldırıldığıdır. Oysa 1864 Nizamnamesi'yle en büyük idari birim liva olmamış, aksine bazı eyaletler birleştirilerek "vilayet" adı verilen daha geniş ölçekli örgütlenmeye gidilmiştir.

1864 Vilayet Nizamnamesi'yle Osmanlı Devleti'nin, vilayet adıyla, liva ölçeğinde örgütlenmediği, 1864 öncesi ve sonrasındaki vilayet, liva ve kaza sayılarına bakılarak da rahatlıkla görülebilir. Eğer 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle en büyük idari birim liva (sancak) yapılmış olsaydı, vilayet sayısında olağan üstü bir artışın meydana gelmesi gerekirdi. Süreci daha geriden aldığımızda karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır:¹¹

Kanuni Sultan Süleyman zamanında imparatorluk 34 eyalet ve 377 livaya bölünmüştür (Tarcan, 1968:34). Tanzimatın ilk yıllarında ise Osmanlı devletinin 35 eyalet, 142 liva ve 1320 kazaya bölünmüş olduğu anlaşılmaktadır (Kartal, 1998:128).

Hicri 1263 yılında (Miladi 1846/1847) ilk defa yayınlanan olan Devlet Salnamesine (Devlet Yıllığı) göre Osmanlı Devleti, Zaptiye Nezareti¹² de dahil 40 Eyalet ve 76 livaya ayrılmıştır (Eyuboğlu, 1954:45-46; Yaman, 1940:107-108; Tarcan, 1968:34).

Hicri 1278 yılında (Miladi 1861/1862) yani 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin kabulünden 2-3 yıl öncesinde ise ülkede 27 eyalet ve 132 liva mevcuttur (Tarcan, 1968:35).

8 Ekim 1864 tarihinde Tuna Vilayet Nizamnamesi, 7 Kasım 1864 tarihinde ise Vilayet Nizamnamesi kabul edilmiştir. Bir yıl içinde, Tuna Vilayeti'yle birlikte dört vilayet 1864 Vilayet Nizamnamesine göre teşkil edilmiştir: Kuzeydoğunun büyük bir bölümünü içine alan Erzurum Vilayeti, Bosna ve Hersek Eyaletlerinin birleştirilmesiyle kurulan Bosna Vilayeti ve Şam ve Sayda Eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Suriye Vilayeti (Shaw & Shaw,1983:125; Yaman, 1940:173).

11 Yaman, "hükümetin eyalet teşkilatını lüzumu halinde değiştirdiğini" belirtmektedir (Yaman, 108 dipnotu bilgisi). Hükümetin taşra teşkilatı üzerindeki olası değişiklikler ve Osmanlı'nın olası toprak kayıpları ulaşılmak istenen sonuç açısından gözardı edilebilir niteliktedir.

12 İstanbul vilayet hükmünde olmasına rağmen burası için bir valilik tahsis edilmemiştir. İstanbul'da valinin vazifesi Bab-ı Zaptiye tarafından yerine getirilmektedir (Tönük,1945:160).

1864 Vilayet Nizamnamesi'ni tüm ülkede uygulanmasını sağlamak için neşredilen 1867 Vilayet Nizamnamesi yayımlandıktan sonra ise ülke, 29 vilayet, 120 liva ve 655 kazaya ayrılmıştır (Tarcan, 1968:35).

Osmanlının muhtemel toprak kayıpları ve hükümetin taşra teşkilatında yaptığı muhtemel değişiklikler sorunsalın doğru analizi açısından göz ardı edilebilir. Çünkü 1864 öncesi eyalet sayıları ile 1864 sonraki vilayet sayıları karşılaştırıldığında önemli bir sayısal farklılık görünmemektedir. Dolayısıyla 1864 Vilayet Nizamnamesi sonrasında vilayetlerin coğrafi ölçütünde bir küçülme olmamış; liva ölçeğinde örgütlenmeye gidilmemiştir.

Peki, Osmanlı livalarının en büyük taşra birimleri halini alması ne zaman gerçekleşmiştir? Bununla ilgili olarak karşımıza 1921 ve 1924 Anayasaları çıkmaktadır.¹³ Bunun dışında genel bir yasaya rastlanmamaktadır.¹⁴

1921 Anayasası'nın 10. maddesi "*Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekküpler eder.*" diyerek idari bölümlenmeden açıkça "liva"yı çıkarmıştır.¹⁵ 1924 Anayasası da, taşra idaresini, önceki iki düzenleme paralelinde düzenlemiştir (m. 89): "*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadî münasebet nokta-i nâzârından vilâyetlere, vilâyetler kazâlara, kazâlar nahiyelere münkasımdır ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekküpler eder.*"

Buraya kadar 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle il sistemine geçildiği kanısını besleyen, "*liva ölçeğinde (yani bugünkü il büyüklüklerinde) örgütlenildiği*" bilgisinin doğru olmadığı, dahası bu bilgi doğru olsa bile, ölçek olgusunun ili niteleyen bir unsur sayılamayacağı üzerinde durulmuştur. Konunun diğer boyutunu, 1864 Nizamnamesi'nin il sisteminin tanımı ve unsurları açısından değerlendirmek oluşturmaktadır.

5. İlin Tanımı ve Unsurları Açısından Değerlendirme

1864 Vilayet Nizamnamesi'yle vilayet sistemine geçilip geçilmediğinin saptanabilmesi için, öncelikle, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde "vilayet"e yüklenen anlamın ortaya konulması gerekir. Osmanlı döneminde "vilayet" 1864 Nizamnamesi'nden önce de kullanılan bir kavramdır. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden değil ancak uygulamadan, "eyalet"ten daha büyük bir alanı ifade ettiğini anladığımız vilayet, daha önceleri küçük-büyük herhangi bir idari alan için kullanılmış bir kavramdır (Keskin, 2007:181). Kunt (1978:28), on altıncı yüzyıl ve öncesinde "beylerbeyi"nin görev bölgesi için "Beylerbeyilik", genel olarak idari bölge anlamında ise "vilayet" teriminin kullanıldığı notunu düşmektedir. Yazar, Halil İnalıcık'a

13 Bu genel düzenlemeler dışında vilayetlere bağlı livaların (mülhak liva), bağımsız/müstakil liva haline getirilme sürecinin daha eski tarihlerden itibaren başladığı ve 1920'den sonra ise hız kazandığı görülmektedir. Müstakil liva'nın isim ve alan ölçütü dışında o zamanki vilayetlerden farkı yoktur. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Keskin, 2007:226 vd.

14 KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Raporu'nda 6 Nisan 1924 tarihli ve 426 sayılı bir kanun ile o zamanki mülhak ve müstakil livalara vilayet statüsünün verildiğine dair bir bilgi verilmiştir. Ancak bu tarihte çıkarılmış böyle bir yasaya rastlanmamıştır. 426 sayılı Kanun ise başka bir konu hakkında çıkarılmıştır. Bakınız: TODAİE, 1991:155.

15 Bu noktanın bir açıklamaya ihtiyacı vardır. Nasıl olurda 1921 Anayasası ile liva ölçeğinde örgütlenmeye gidilmesine rağmen liva birimi idari birim olmaktan çıkmaktadır? Bunun cevabı şu şekilde verilebilir: 1921 Anayasası ile esasen yani içerik olarak liva idaresi; ölçek yani coğrafi boyutta ise "vilayet" idaresi kaldırılmıştır; vilayetin hükümleri, vilayet adı verilen liva ölçeğinde uygulanmaya başlanmıştır.

afen, on altıncı yüzyıl sonlarından itibaren vilayet adının kullanıldığı idari bölge için “eyalet” teriminin kullanılmaya başlanıldığını da eklemektedir.¹⁶ Vilayet kavramının standart bir anlam kazanması ise 1864 Vilayet Nizamnamesi’yle olmuş; bir anlamda eyaletin yerini almıştır.

Tanzimat öncesinde, en büyük idari birim olan eyaletin başında merkez tarafından çok geniş yetkiler verilen beylerbeyi/vali vardır. Vali, eyalette padişahı temsil eder, şer’i yargı görevi hariç tüm devlet gücünü elinde bulundurur, her türlü yürütme kararı almaya, kamu gücünü kullanmaya ve kadı dışında tüm resmi görevlileri atamaya yetkilidir. Dolayısıyla Tanzimat öncesi Osmanlı taşra idaresinde yaygın bir yetki genişliği söz konusudur (Onar, 1966:656-657; Sencer, 1984:28). Tanzimat sonrasında ise (özellikle 1849 Nizamnamesi’yle) bu aşırı yetki genişliği törpülenmek ve taşra idareleri merkeze daha sıkı bir şekilde bağlanmak istenmiştir. Devletin çok geniş bir alana yayılması ve diğer doğal nedenlerden dolayı aşırı merkezîyetçi uygulamalar yönetimde büyük sorunlara neden olmuştur. Bu sorunlar fark edilerek 1852’de kabul edilen bir nizamnameyle tekrar, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde düzenlemeler yapılmıştır. 1858 Nizamnamesi ile de bu yetki genişliğinin sınırları yeni baştan düzenlenmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi de, bu süreç içerisinde, yetki genişliğinin bir düzene kavuşturulmasının bir adımı olarak okunabilir (Onar, 1966:705). Tanzimat sonrası taşra idaresinde yapılan düzenlemeler, Osmanlı Devleti’nin merkezîyetçi anlayıştan ayrılmadan, taşra idaresini belli bir düzene ve sisteme bağlamanın ve taşradaki kamu görevlilerinin yetki, görev ve sorumluluklarını kurallaştırmanın süreci olarak görülebilir. Bu anlamda 1864 öncesi ve sonrasında Osmanlı’nın taşra idare sisteminde önemli bir fark yoktur. 1864 sonrası oluşan vilayet idaresine, bugünkü il sisteminin tanımı ve unsurları açısından bakıldığında konu daha net görülebilir.

Osmanlı eyaleti/vilayeti ile Cumhuriyet vilayeti/ili arasında coğrafi boyut açısından önemli bir farkın olduğu açıktır. Ancak, aşağıda yapılan “il idaresi” tanımlarında da görüldüğü gibi Cumhuriyet dönemi il (vilayet) yönetimi ile Osmanlı eyalet/vilayet yönetimi genel özellikleri bakımından hemen hemen örtüşmektedir:

Polatoğlu (1985:28) il sistemini şu şekilde tarif etmektedir:

“İl sisteminde ülke yönetsel açıdan il adı verilen bölümlere ayrılır. Merkezi yönetim kuruluşları taşra örgütlerini illerde kurarlar. İllerin başında genellikle merkezi yönetimin tümünü temsil eden tümüne karşı sorumlu olan bir yönetici bulunur ve iller bu yöneticiler tarafından yönetilir. Merkezi yönetimin taşra örgütleri doğrudan bu yöneticiye bağlı, onun denetiminde etkinliklerinin sürdürürler. Bu yöneticiler merkezin iyeliğinde bulunan bir takım yetkileri merkez adına kullanırlar.”

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi tarafından hazırlanan “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” isimli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda valilik (il) sistemi üç temel ilkesi üzerinden tanımlanmıştır (1982:109):

- a) “Ülkenin belli kıstaslar gözetilerek, merkez, alan ve alt kademeleri belli edilmiş illere ayrılması ve merkezi idareye bağlı tüm kuruluşların bu bölüm içinde örgütlenmesi,

¹⁶ Kunt, kullanılan terimlerdeki değişikliğin yönetimde de bir değişikliği yansıttığını söylüyor ve “eyalet”in sancak ya da vilayetten daha fazla otonomi ifade ettiğini belirtiyor.

- b) Her ilin başında o ilde yaşayan yurttaşların karşısında, merkezi idareyi (devleti, hükümeti ve ayrı ayrı her bakını) temsil eden tek bir genel yöneticinin (vali) bulunması,
- c) Merkezi idarenin ildeki tüm örgütlerinin valinin denetim, gözetim ve yönetimi altında çalışmaları, bu örgütlerin başındaki yöneticilerin (il idare şube başkanları) örgütlerinin hizmetlerinin üretim ve dağıtımından valiye karşı, valinin de ilde üretilip dağıtılan merkezi idare hizmetlerinin tümünün gerçekleştirilmesinden, merkeze karşı sorumlu olması.”

Payaslıoğlu (1966:13) da il sisteminin benzer özelliklerine vurgu yapmaktadır:

“İl sisteminin başlıca özellikleri şunlardır: Ülke idari bakımından “il” adı verilen bölümlere ayrılır. İllerin başında genellikle merkezi idarenin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu bulunan bir yönetici bulunur ve iller bu yöneticiler tarafından yönetilir. Bu yöneticiler esasında merkeze ait bulunan bir takım yetkileri merkez adına kullanmak yeteneğine sahiptirler. Merkezi idare kuruluşunun taşradaki teşkilatı prensip itibarıyla il bölümlerine uydurularak meydana getirilir. Bunlardan her ilde bulunanlar, genel olarak, il yöneticisinin yönetimi ve gözetimi altına faaliyet gösterir.”

Görüldüğü gibi il sistemi genellikle üç unsur ile tarif edilmektedir:

1. Ülke, yetki genişliği ilkesine göre, “il” (ya da vilayet) adı verilen birimlere bölünmüştür. (Türkiye özelinde bu bölümlenmeden kasıt bugünkü il boyutlarına karşı gelen bölümlenmedir.)
2. İlin başında merkezi yönetim tarafından atanan ve merkeze karşı sorumlu olan bir yönetici (vali) vardır.
3. Merkezi yönetim birimleri taşra örgütlerini il ölçeğinde teşkilatlandırır ve bu taşra birimleri valinin emir, denetim ve gözetimi altındadır.

Bu üç unsurun toplamı, aslında, farklı adlar verilmiş olsa da, taşra birimlerinin *tevsi-i mezuniyet* yani *yetki genişliği* ilkesi çerçevesinde idare edilmesidir. Yetki genişliği de Osmanlı'nın ilk zamanlarından beri uygulanan bir ilkedir. Yani 1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilmiş bir yenilik değildir. 1876 Kanunu Esasi'den itibaren taşra idaresini düzenleyen bütün hukuki metinler incelendiğinde, il sisteminin tanımlayıcı tek ve en önemli ölçütü olarak “yetki genişliği” ilkesinin öne çıktığı görülmektedir. Yetki genişliği de merkezden yönetim ilkesinin yardımcı ve kaçınılmaz bir unsurdur. Bu yardımcı ilke dışında, il sistemini betimleyen, özgül, belirleyici bir ilke veya ölçüt bulmak zor gözükmektedir.

Yetki genişliği ilkesi ve/veya yukarıda sayılan üç unsur dikkate alındığında gerek 1864 öncesi ve sonrası, gerekse Cumhuriyet dönemi için “il sistemine geçişi” simgeleyen bir kırılma noktasını tanımlamak zordur. Bugünkü il sistemini tarif eden bu unsurlar, gerek 1864 öncesi ve sonrası, gerekse Cumhuriyet dönemi için hemen hemen geçerli olan unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bugünkü taşra idare sisteminin oluşumunda Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren farklı nüveler bulmak da mümkündür. Ancak eğer bugünkü il yönetimi için bir kırılma noktası

aranacaksa; bu, milli sınırlar içerisinde kalan livalara vilayet statüsü veren 1921 veya 1924 Anayasaları olabilir. Bunun dışında 1929 yılına kadar taşra, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile göre yönetilmiştir. Bu Kanun'un il idaresine ait kısmı 1929 tarihli 1426 sayılı Kanunla ilga edilmiş ve aynı (1426 sayılı) Kanun'la ayrıca düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde, Cumhuriyet döneminde de merkezîyetçi yönetim anlayışının katı bir biçimde uygulandığı söylenebilir. Bu anlayışla il ve kaza sayıları artırılarak ölçekleri küçültülmüş, merkezi idarenin yetki, görev ve sorumlulukları artırılmıştır.

6. Sonuç

Günümüz Türk kamu yönetimi yazınında, il sisteminin Türk yönetim sistemine girişini simgeleyen bir milad (1864) bilgisi vardır. Bu bilgi bir taraftan kamu yönetimi yazınına yansırken, öte taraftan yazın, bu algıyı daha da pekiştirmiştir. Bu çalışmada, belli bir ölçek ve içeriğe sahip bir şablona oturtulan il sisteminin, 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle Türk idare hayatına girmiş olduğu bilgisinin yanlış, en azından eksik olduğu tezi üzerinde durulmuştur.

Bugünkü illerin coğrafi boyutunun hemen hemen Osmanlı livalarına denk geldiği noktasında bir tereddüt yok gibidir. Dolayısıyla bugünkü illerin coğrafi boyutu Osmanlı'nın vilayetleriyle örtüşmemektedir.

Konunun ikinci boyutu "il sistemi"ni betimleyen unsurlarla ilgilidir. Çalışmanın nesnesi olarak alınan yanlış algı/kanaat karşısında, "bugünkü il sisteminin betimleyen hangi unsurlar yerleşti de 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle il sistemine geçildi?" sorusunu sormak gerekmektedir. İl sisteminin kamu yönetimi yazınında nasıl tarif edildiği ve unsurlarının neler olduğu çalışmada özetle ele alınmıştır. Osmanlı taşra idare sisteminde, 1864 Vilayet Nizamnamesi'yle "il sistemi"ne geçildiğini söyleyebilmek için ili betimleyen unsurların bu Nizamname ile getirildiğini ortaya koyabilmek gerekir. Ancak Nizamname incelendiğinde, belli bir sistem değişikliğini simgeleyen hükümlere rastlanmamaktadır.

Kaynakça

- Arbay, H. (1986). *İl özel idarelerinin tarihçesi, gelişimi ve bugünü*. İl Özel İdareleri Sempozyumu (Bildiriler Kitabı). İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, İstanbul.
- Çadırcı, M. (1991). *Tanzimat döneminde anadolu kentleri'nin sosyal ve ekonomik yapıları*. Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara.
- Çoker, Z. (2003). Mülki yönetim ve yerel yönetimlerde yeniden yapılanma. Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.
- Davison, R. H. (1997). *Osmanlı imparatorluğu'nda reform*. (Çev. Osman Akınbay). İstanbul: Papirüs yayınları.
- Demiröz, N. (1990). Bölge valiliği üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(4), 55-77.
- Erten, M. (1999). *Nasıl bir yerel yönetim*. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2009). *Kamu yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eyuboğlu, M. S. (1954). Mülki taksimat. *İdare Dergisi*, 25(229), 40-53.
- Gönül, M. (1992). Seçimli valilik üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(3), 51-70.
- Görelî, İ. H. (1952). *İl idaresi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

- Gül, H., & Mehmet, A. (2004). *Tarihsel bir bakış açısıyla kamu ve yerel yönetimler reformu. Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Çanakkale.*
- Güler, B. (1993). Yerel yönetim tarihine yaklaşım sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 87-96.
- Günel, B. (1979). İl özel idareleri ile köye götürülen hizmetler. Ankara.
- İsmail Hakkı (Görelî). (Hicri 1328). *Hukuk-ı idare*. Dersaadet: Kanaat Matbaası.
- Karal, E. Z. (1988). *Osmanlı tarihi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.
- Keleş, R., & Yavuz, F. (1983). *Yerel yönetimler*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Keskin, N. (2007). *Devletin toprak üzerinde örgütlenmesi: Türkiye’de illerin yönetimi, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.*
- Kunt, İ. M. (1978). *Sancaktan eyalete: 1550-1650 arasında osmanlı ümerası ve il idaresi*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını.
- Mustafa, Ş. (1929). Vilayetler. *İdare Dergisi*, 2(19-20), 2057.
- Nadaroğlu, H. (2011). *Mahalli idareler*. İstanbul: Beta yayınları.
- Nohutçu, A. (2011). *Kamu yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Onar, S. S. (1966). *Amme hukukunun umumi esasları*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan sonra mahalli idareleri (1840-1878)*. TODAİE Yayını, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye idare tarihi*. TODAİE Yayını, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1991). *Yerel yönetim: Devraldığımız miras*. Türk belediyeciliğinde 60. yıl uluslararası sempozyumu (Bildiriler Kitabı). Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi yayını.
- Payashoğlu, A. T. (1966). *Merkezi idarenin taşra teşkilatı üzerine bir inceleme*. TODAİE ve DPT Ortak Yayını, Ankara.
- Polatoğlu, A. (1985). İl yönetiminde eşgüdüm sorunu ve yeni bir yönetim modeli. *Amme İdaresi Dergisi*. 18 (4), 27-40.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı imparatorluğunda tanzimat sonrası siyasal ve yönetsel gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46-71.
- Sencer, M. (1984). Tanzimat’a kadar osmanlı yönetim sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(2), 21-44.
- Sencer, M. (1992). *Türkiye’nin yönetim yapısı*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Seyyitdanlıoğlu, M. (1998). Yerel yönetim metinleri XV: Da’ire-i belediye meclislerinin tertibi hakkında talimat. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(4), 133-139.
- Shaw, S. J., & Shaw, E. K. (1983). *Osmanlı imparatorluğu ve modern Türkiye*, 2. Cilt. (Çev. M. Harmancı). İstanbul: E yayınları.
- Tamer, M. (2001). *Kalkınma ve bölge valiliği*. Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, Ankara.
- Tarcan, M. (1968). Taşra idare teşkilatımızın tarihçesi. *Türk İdare Dergisi*, 39(311), 22-37.
- TODAİE. (1982). *Kamu Yönetiminin yeniden düzenlenmesi (idari reform danışma kurulu raporu)*. TODAİE Yayını, Ankara.

- TODAİE. (1991). *Kamu yönetimi araştırması genel rapor*. TODAİE Yayını, Ankara.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, A. (2006). *Mahalli idareler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tosun, M. (1970). *Türkiye’de valilik sistemi*. TODAİE Yayını, Ankara.
- Tönük, V. (1945). *Türkiye’de idare teşkilatı*. Ankara: İçişleri Bakanlığı yayını.
- Tural, E. (2004). 1881 Hersek isyanı, 1863 eyalet teftişleri ve 1864 vilayet nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13(2), 93-123.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*. Sayı 70, 85-102.
- Yalçındağ, S. (1998). *Yönetmel etkililik, demokrasi ve il sayısının artırılması, yönetmel etkililik, demokrasi ve il sayısı*, İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı Yayını.
- Yaman, T. M. (1940). *Osmanlı imparatorluğu mülki idaresinde avrupalılaşıma hakkında bir kalem tecrübesi*. İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.