

BİR MÜLKİLEŞME STRATEJİSİ OLARAK UMUMİ MÜFETTİŞLİK

Tutku ÇAVUŞOĞLU¹

Özet

Umumi müfettişlik Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna damga vurmuş bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı Devleti'nin son döneminden itibaren tarihsel kökenlerini bulabileceğimiz umumi müfettişlik, gerek cumhuriyetin kuruluş dönemindeki Birinci Meclis tartışmalarında ve 1921 Anayasası'nda gerekse sonrasında 1927 yılındaki kuruluşuyla birlikte Türkiye idare sisteminin yeni bir kurumu olarak idare tarihinde yerini almıştır. Neden Türkiye'nin idari sisteminde valilerin üzerinde bir konumdaki umumi müfettişlere ihtiyaç duyuldu? Bu çalışmada asıl aranan bu sorunun cevabıdır. Bu sorunun cevabı üç temel dayanak noktası üzerinden bu çalışma boyunca yanıtlandırmaya çalışılmaktadır. Bu dayanak noktaları ise asayiş meselesi, köylülük ve kıt kaynaklar ve geniş vilayetlerin kurulmasıdır. Bunlar üzerinden umumi müfettişliğin dönemin Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyo-ekonomik durumuyla ilişkisi daha net olarak anlaşılabilir. Bu çalışmada umumi müfettişlik bir mülkileşme stratejisi olarak el alınmıştır. Mülkileşmedeki rolü ve kuruluşunun arkasında yatan sebepler üzerinden tartışılmaktadır. Umumi müfettişlik kurumunun kuruluşunun arkasında yatan sebep mülkileşmenin sağlanması mıdır? Bu çalışmada bu soruya cevap verilmekte ve asayiş meselesi, köylülük ve kıt kaynaklar ve geniş vilayetler kurulması üzerinden, arkasında yatan sebebin bu olduğu sonucuna varılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: İdare Tarihi, Cumhuriyet Tarihi, Umumi Müfettişlik.

Jel Kodları: H80, H83, H89.

Alındığı Tarih: 02.06.2023 / Kabul Edildiği Tarih: 25.07.2023 / Açık Erişim Tarihi: 09.08.2023

General Inspectorship As a Territorial Administration Strategy

Abstract

The general inspectorship appears as an institution that left its mark on the establishment of the Republic of Turkey. The general inspectorship, whose historical origins can be found since the last period of the Ottoman Empire, has taken its place in administrative history of the Republic of Turkey as a new institution of Turkey administration system, both in the First

¹ Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, tutkuucavusoglu@gmail.com.

Parliamentary debates during the establishment period of the republic and in the 1921 Constitution and after its establishment in 1927. Why were general inspectors needed in Turkey's administrative system above governors? The main research issue in this study is the answer to this question. The answer to this question is tried to be answered through three main points throughout this study. These points are the issue of public order, the peasantry and scarce resources and the establishment of large provinces. Through these, the relationship between the general inspectorship and the socio-economic situation of the Republic of Turkey at the establishment period can be understood more clearly. In this study, general inspectorship is considered as a strategy of territorial administration and its role in territorial administration and the reasons behind its establishment are discussed. Is the reason behind the establishment of the general inspectorship institution to ensure territorial administration? In this study, this question is answered and it is concluded that this is the reason behind it, through the issue of public order, the peasantry and scarce resources and the establishment of large provinces.

Keywords: Administrative History, the history of Republic of Turkey, the General Inspectorship.

Jel Codes: H80, H83, H89.

1. Giriş: Tarihsel Köken

Umumi müfettişlikler II. Abdülhamid döneminden 1952 yılına kadar salınımlar içerisinde idare tarihinde yerini almış ve mülkileşme açısından dikkate değer bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Cumhuriyet döneminde 1927 yılında kurulmuş ve 1948 yılına kadar uygulamada kalarak, Cumhuriyet'in kuruluşunun mülkileşmesine damga vurmuş bir kurumdur. Bu çalışmanın konusu olan Cumhuriyet dönemi umumi müfettişliğini anlamak için tarihsel köklerine bakmakta fayda vardır. İlk olarak II. Abdülhamid döneminde valinin üstünde ve olağanüstü yetkilere sahip bir kurum olarak kurulmuştur. Asayişin sağlanması umumi müfettişlerin temel görevi olarak görülmektedir. Hatta umumi müfettişler doğrudan II. Abdülhamid ve Babıâli'ye rapor vermektedirler. Raporların gittiği aracı bir kurum olmaması ve umumi müfettişlerin bu dönemde II. Abdülhamid'in yakın çevresinden seçilmesi önemlidir. Asayişin yanında adli, idari, mülki, mali ve iktisadi konularla birlikte imar, bayındırlık, eğitim meseleleriyle de müfettişler ilgilenmektedirler. II. Abdülhamid döneminde umumi müfettişlerin bütün Osmanlı coğrafyasında değil ama ihtiyaç halinde bazı bölgelerde görev yaptıkları görülmektedir. Uygulamalarına baktığımızda ıslahat programlarının uygulanacağı

problemlili bölgelere umumi müfettişler atanmaktadır (Koçak, 2016: 31-37; Yücebaş, 2021: 6-31). Koçak'a göre:

“Umumi müfettişlik uygulamasının Osmanlı yönetimi açısından taşıdığı özellik, kurumun özellikle bölgede uygulanması öngörülen/talep edilen ıslahat yönünden büyük devletlerin hazırladıkları projeler içinde yer alması ve umumi müfettişin Osmanlı idari örgütlenmesi içindeki özel konumuydu.”(Koçak, 2016: 36)

II. Meşrutiyetin ilanından sonra umumi müfettişlikler kaldırılmıştır. Fakat 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Mukavvati'nda umumi müfettişlik ile ilgili bir hüküm bulunmamasına rağmen Osmanlı Devleti'nin Londra Büyükelçisi Tevfik Paşa, Osmanlı Devleti'nin her biri üç veya dört vilayetten oluşan bölgelere ayrılacağını İngiliz Dışişleri Bakanlığı'na bildirmekteydi. Ve her bir bölgenin başında bir umumi müfettiş bulunacağı vurgulamaktaydı. Özellikle doğu vilayetlerindeki ıslahatlar bu kurum üzerinden yapılacaktı. Fakat yabancı devletler umumi müfettişlerin yabancı olmasını talep etmekteydiler. Umumi müfettişlerin yetkileri ve görevlerine ilişkin talimatname çıksa da, 1914 yılında yabancı devletlerin, yabancı umumi müfettiş ısrarı sebebiyle bu makamın tekrar tahsis edilmesinden vazgeçilmiştir. Mütareke döneminde İstanbul hükümeti umumi müfettiş ataması yapmış olsa da daha önceki uygulama gibi kapsamlı organize edilmemiştir. Esas olarak sıkıyönetim ilan etmeye, mevcut askeri teşkilatı lağvetmeye ve Kuvayi İnzibatiye teşkil etmeye yetkiliydi (Koçak, 2016: 37-40; Özbay, 2022: 26-34). Dolayısıyla doğrudan mütareke döneminin şartlarından doğmuştu.

Cumhuriyet dönemi umumi müfettişliği ile Osmanlı dönemindeki uygulaması arasında temel farklar vardır. Osmanlı'da kurulan umumi müfettişliklerde Cumhuriyet döneminde kurulanlar gibi hassas bölgelerde kurulmuştu. O bölgelerin karakteristik özellikleri Gayrimüslim halkın yoğun olarak o bölgelerde yaşaması ve yabancı devletlerin baskı alanı içinde bulunmasıydı. Osmanlı Devleti'nin bu kurumu tahsis etmesinde en temel neden yabancı devletlerin baskısına, genel vali isteği ve ıslahat yapılması talebine bir cevap verebilmektir (Yücebaş, 2021: 27-30). Osmanlı Devleti'nin 19. Yüzyıl boyunca sahip olduğu parçalanmayalım şiarıyla umumi müfettişlik arasında doğrudan ilişki vardır. Hassas bölgelerde isyanlar çıkmaması ve bu olası isyanların yabancı devletlerin desteğiyle bağımsızlığa gitmesini önlemek amacı esastır. 1932 yılında TBMM'de umumi müfettişlik ile ilgili konuşma yapan İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın söyledikleri farkın anlaşılmasını kolaylaştırmaktadır:

“Vaktiyle Rumeli'nde bir müfettiş-i umumilik vardı. Fakat eski müfettişlik ile yenisi arasında büyük fark vardır. Eski idare-i vilayet kanunuyla bugünkü arasında fark olduğu gibi. O zamanki müfettişlik 1878'de Berlin'de toplanan komisyon tarafından Bulgaristan'ı Türkiye'den ayırmak amacıyla yapılmıştı. Eski Rumeli nizamnamesinin

temeli bu amaca dayanıyordu. O müfettişlikler ecnebiler tarafından yapılmıştı. Hâlbuki biz şimdi doğrudan doğruya Türkiye Cumhuriyeti'nin amacı ve Türk Milletinin çıkarları doğrultusunda umumi müfettişliği kuruyoruz.” (Burgaç, 2013: 11-12)

Türkiye Cumhuriyeti'nde umumi müfettişlikler yukarıdaki alıntıdan da anlaşılacağı gibi daha çok iç dinamiklerden doğmuştur. Esas amaç mülkileşmedir ve temel ayırım buradan kaynaklanmaktadır. İlerleyen bölümlerde görüleceği gibi Osmanlı Devleti'nin toprak bütünlüğü konusundaki hassasiyeti Cumhuriyet'in kurucu kadrolarında da olmakla birlikte yabancı devletlerin baskısına bir cevap olarak doğmamıştır. Temel ayırım olarak bunun altını çizmekte fayda vardır. Cumhuriyet dönemi umumi müfettişliği çalışmamızın genel planına geçmeden önce mülkileşme kavramının nasıl anlaşıldığını açıklamak gerekmektedir. Mülkileşmeden anladığımız merkezileşmedir. Fakat merkezileşme sadece merkezin taşra ve onun yerel dinamikleri üzerinde kuvvetlenmesi değildir. Bunun yanında mülki idarenin de merkezileşmesidir (Karasu, 2015: 359-361). Ele alınan dönemde devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde temel strateji merkezileşmedir. Toprağa sabitleme ve idari sağlamlaştırma aracı olarak umumi müfettişlik kurumunun Cumhuriyet'in mülkileşmesindeki temel kurumlardan biri olduğu görülmektedir. Literatürdeki umumi müfettişliklere ilişkin yapılmış çalışmaların esas odaklandığı nokta umumi müfettişliklerin asayiş ile ilgili görevleridir. Ve yapılan çalışmalar asayiş meselesi üzerine bile mülkileşme ile umumi müfettişliklerin bağıni kurmamışlardır. Buna ek olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin o dönemki sosyo-ekonomik yapısı ile umumi müfettişlikler arasındaki ilişkide yeterince sorgulanmamıştır. Mülkileşme stratejisi olarak konuyu ele aldığımızda ve bunu dönemin sosyo-ekonomik durumu ile ilişkilendirdiğimizde daha bütünlüklü bir analizin mümkün olduğu görülmektedir. Bu çalışmanın mülkileşme açısından ve onun üç temel dayanak noktası üzerinden umumi müfettişlikleri incelemesindeki amaçta budur.

Bu ekseninde çalışma esas olarak 2 ayrı tartışmadan oluşmaktadır. Birinci tartışmada 1921 Anayasası ve Birinci Meclis tartışmaları üzerinden umumi müfettişlik kurumu incelenecektir. 1927'de kuruluşundan önceki hazırlık ve tartışmaları görmek açısından Birinci Meclis'teki tartışmalar kritiktir. İkinci tartışmada ise 1927'de umumi müfettişliğin kuruluşundan itibaren tarihsel konumu umumi müfettişlik örnekleri üzerinden tartışılacaktır. Bu kısımda kronolojik tarihsel gelişimin anlatılması yerine umumi müfettişliğin Türkiye Cumhuriyeti'nde neden kurulduğunun maddi zemini açıklanmaya çalışılacaktır. Bu ekseninde de tarihsel konumu üç temel argüman üzerinden araştırılmaktadır. Bunlar asayiş meselesi, köylülük ve kıt kaynaklar ve geniş vilayetler kurma planıdır. Bu çalışmadaki tezin esası mülkileşmede umumi müfettişliğin kurulmasının nedenini bu üç temel argümanla açıklanmasıdır. Bu iki ayrı kısım

esasında birbirinin devamı niteliğinde olan bir süreci ifade etmektedir. Birinci Meclis dönemindeki uygulanması istenen umumi müfettişlik ile 1927’de kurulan umumi müfettişlik arasındaki farklılıklardan ziyade, bu çalışmada bütünü kavramak esas olacaktır. Neden umumi müfettişlik Türkiye Cumhuriyeti’nde kuruldu? Bu çalışmada asıl araştırılan bu sorunun cevabıdır.

2. Birinci Meclis ve Umumi Müfettişlik

1920-21 yıllarında Birinci Meclis birçok tartışmalara tanıklık etmiştir. Dönemin dinamikleri itibariyle parçalı bir yapıdan oluşan mecliste neredeyse her siyasi düşünce temsil edilmekteydi. Dolayısıyla tartışmalarda fazla olmaktadır. Birçok konuda karşılıklı kutuplar ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle idare alanında tartışmalar yoğunlaşmaktaydı. Adem-i merkeziyet ve merkeziyet tartışmalarının Osmanlı Devleti’nin son yıllarına özellikle İkinci Meşrutiyet dönemine damga vurduğunu bilinmektedir. Tam bu eksende Birinci Meclis’te de bu tartışmalar devam etmekteydi. Konumuz açısından önemi ise umumi müfettişliğin 1921 Anayasası’nda yer alması ve Anayasa’nın ilgili maddelerinin büyük tartışmalara sebep olmasıdır. Dönemin zihniyetini anlamak için çok değerli tartışmalar olmakla birlikte, 1927 yılına giden süreci de anlamamız için çok önemlidir. Dolayısıyla Teşkilat-ı Esasiye Kanununa bakmadan önce umumi müfettişlik ile ilgili maddelerin meclisteki tartışmalarını irdelemek gerekmektedir.

Meclis görüşmelerindeki tartışmalar mülki idareye verilecek olan salahiyet ile ilgiliydi. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun² önerilen ilk halinin 23. Maddesi *“Vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleşerek, umumi müfettişlik muntakalarını vücuda getirirler.”* şeklindeydi. Bu maddenin görüşülmesinde mecliste tartışmalar alevlenmiştir. Aydın mebusu Tahsin Bey vilayetlerin birleştirilmesinden çok klasik bir teftiş mekanizması kurulmasını istemekte ve vurgulamaktaydı. Ona göre vilayetlerin birleştirilmesine lüzum yoktu. Fakat her vilayette bir umumi müfettiş bulunmalıydı. Karesi mebusu Vehbi Bey ise *“Salahiyeti tevsi etmek ve fakat icraatta teftişi teşdit etmek gerekir. (...) Müfettişi umumiler yalnız teftişle değil, belki memleketin heyeti umumiyesinde vahdeti muhafaza ile de mükelleftir ve asıl gaye budur”* demektedir (Demirkent & Sevinç, 2021: 357). Kastamonu mebusu Suat Bey ise umumi müfettişliklerin vilayetlere verilen salahiyetlere zarar vereceğinden bahsetmektedir:

“Yozgad’da, Çorum’da, Kayseri’de, Sivas’ta vilayetler teşkil ettik, bu vilayetlere salahiyetleri vasia verdik. Umuru maliyesi itibariyle onların fevkinde birtakım vezaifi umumiyeyi de merkezi Hükümet kendisine alıyordu. Bu salahiyet muntazam işleyip

²Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nu ile ilgili alıntılarda Prof. Dr. Suna Kili ve Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük’ün Latin harfleri ile transkripsiyonu bu metin boyunca kullanılmıştır. (Gözübüyük & Kili, 2000: 100-103).

dururken müfettişi umumilere ne gibi vazife vereceğiz? (...) Şimdi biz yeniden bir Müfettişi Umumilik kabul edecek olursak, bu Müfettişi Umumilik bir kademe teşkil edecektir. Tabii idarei mahalliye doğrudan doğruya Dahiliye Vekaleti ile munasebattar olup dururken, araya bir de Müfettişi Umumilik girecek... Buna vermiş olduğumuz vazife gayri muayyen bir surette tesbit edilmiştir. (...) Eğer memleketteki idareyi sadeleştirmek, idarei mahalliye'nin salahiyetini tevsi etmek istiyorsak, halkı bu gibi kuyuttan azade bulundurmamak mecburiyetindeyiz zannediyorum. Onun için bu maddenin lağvını bendeniz teklif ederim. İdarei merkeziye, muhitte merkez arasındaki münasebatı teyit edecek surette ayrıca ve doğrudan doğruya merkezi tahtı emrinde teşkilat yapılsın... Yoksa bunların mevcudiyeti, idarei mahalliyelere vermek isteğimiz salahiyeti tahdit edici mahiyettedir. Bu kademe de teşkil edecektir ve maksadımız kaybolacaktır.” (Demirkent & Sevinç, 2021: 358-359)

Vehbi Bey ise yanlış anlamaları önlemek için maddeyi revize etmeyi önerir: “*Vilayetler, iktisadi ve içtimai münasebet itibariyle birleştirilecek, umumi müfettişlik kıtaları meydana getirilir.*” Tasarı bu değişiklik ile kabul edilir. Fakat Suat Bey düşüncelerinde ısrarcıdır ve tasarının kaldırılmasını talep eder. Maddenin değiştirilmiş hali ile de vilayetler ile Dahiliye Vekaleti arasında bir kademe tahsis etmek anlamına geldiğini ve daha önce vilayetlere verdikleri salahiyetlerin bir üst kurum ile ortadan kaldırıldığını ısrarla vurgulamaktadır. Ona göre umumi müfettişlik olmadan da teftiş yapılabilecektir. Fakat Vehbi Bey’in bunun üzerine söyledikleri meseleyi daha da açıklığa kavuşturmaktadır:

“Biz vaz ettiğimiz esasatı bu memlekette tarsin için Müfettişi Umumiler bulundurmaya mecburuz. Tesadüme meydan bırakmamak ve daimi bir kontrol altında bulundurmaya ihtiyacındayız. Bu ihtiyacı temin için Müfettişi Umumilikler bulundurmaya mecburiyetindeyiz. Buradan merkezden rastgele müfettiş göndermek kabil değildir. Böyle muntıkavi teşkilat yapıp, oraları nezareti mütemadiye altında bulundurmaya için bu şimdiki teşkilatı meydana getirmek pek zaruri ve lazımdır.” (Demirkent & Sevinç, 2021: 360-362).

Esasen umumi müfettişlik ile ilgili iki tasarı vardır. İlk tasarımı “Mülkiye Müfettişleri Teşkilî Hakkında Kanun Teklifi” adı altında Karesi mebusu Vehbi Bey hazırlamıştı. Vehbi Bey’in umumi müfettişlikleri savunmasının nedenini bu durum göstermektedir. Tasarıya göre umumi müfettişlerin 10 yıllık tecrübeye sahip olmaları ve Dahiliye Vekaletince atanması isteniyordu. Geniş denetim yetkileri verilmişti ve raporları doğrudan Dahiliye Vekaletine ileteceklerdi. Memurları görevden el çektirme yetkisi tanınmıştı ve bunun için rüesayı memurunin tasdikine gerek yoktu.³ İkinci tasarı ise hükümetin İcra Vekilleri Heyetince “Müfettişi Umumilik Hakkında Kanun Layihası” adı altında hazırlanmıştı. Bu tasarıda ise ilk tasarıya nazaran daha geniş yetkiler ve görevler umumi müfettişlere tanınmıştı. Esas olarak

³Tasarının tam metninin Latin harfleri ile transkripsiyonunu Ferit Yücebaş ilgili çalışmasında yayınlamıştır. Bkz. (Yücebaş, 2021: 49-50).

güvenlik ile ilgili yetkileri vardı. Güvenlik güçleri üzerindeki yetkileri hayli geniş tutulmuştu. Ve dikkate değer bir şekilde emirlerinde askeri bir birlik vardı. Karışıklık olması ve durumun merkeze haber verilemeyeceği olaylarda inisiyatif alma yetkileri vardı. Sıkıyönetim ilan edebiliyorlardı. Sadece mülkileşmeyi sağlamakla kalmayacaklar ayrıca mahalli idarelerin denetimini de umumi müfettişler yapacaklardı. Mahalli idareler her türlü görüşmelerinden ve yazışmalarından umumi müfettişleri haberdar edeceklerdi.⁴ Bu ikinci tasarının tartışmalarına geçildiğinde önceki tartışmalardan da sert bir ortamla karşılaşmaktayız. Örneğin daha önce umumi müfettişliğin gerekliliğini savunan Vehbi Bey tasarıya karşı olmakla kalmamış; umumi müfettişliklere doğrudan karşı olmak gerektiğini söylemiştir. Bunda kendi tasarısının kabul edilmemiş olması da kuşkusuz etkili olmuş olabilir. Bu tasarıdan anlaşılanın memlekette yeni Babîliler tahsis edileceği ve halkın, köylülerin kapıdan kapıya dolaştırılacağını söylemiştir. Tasarıya ve umumi müfettişliğe karşı çıkan sadece Vehbi Bey değildir. İzmir Mebusu Sırrı Bey bu tasarının millet için değil, milleti idare etmek için hazırlandığını söylemektedir (Koçak, 2016: 52-53). Erzurum Mebusu Durak Bey de umumi müfettişlikleri Babîli idaresi, yani Osmanlı dönemi idaresi ile benzeştirerek tasarıya çok sert bir biçimde karşı çıkmaktadır.

“Eğer biz Babîli idaresini bir daha vücuda getirmek istiyorsak, bu kanunu kabul edelim. Bunlar Babîli şeklidir. (...) Babîli idaresi artık ölmüştür, bir daha dirilmez. O şekiller artık katiyen mezara girmiştir.(...) Eğer biz şimdi böyle bir kanun kabul edersek,(...) tarih bana lanet eder.” (Koçak, 2016: 56)

Hüseyin Avni Bey ise umumi müfettişlikler için şu soruyu soruyordu: *“Bunlar kral mıdır? Yoksa vali midir?”* Mecliste tasarımı savunanlarda vardı. Sinop mebusu Hakkı Hilmi Bey tasarımı destekliyordu (Koçak, 2016: 57; Yücebaş, 2021: 60). Ona göre güvenlik problemi ancak bu yeni tahsis edilecek kurum ile çözülebilirdi. Adana Mebusu Zekai Bey de en büyük sorunun asayiş problemi olduğunu ve umumi müfettişlerin emrinde jandarmalar olduğu için bu sorunu çözebileceğini, dolayısıyla geniş yetkiler verilmesi gerektiğini savunmuştur. Aydın mebusu Mazhar Bey de *“Öteden beri yanan, kanayan, sızlayan bütün ahalinin hukukunu muhafaza ve temin etmek ile mükelleftir”* diyerek desteklemiştir (Yücebaş, 2021: 60-65). Dolayısıyla mecliste mahalli idarenin salahiyetine zarar verir diyerek tasarıya karşı olanlar ile asayiş sorununu çözmek için umumi müfettişlikler gereklidir diye iki kanat vardır. Fakat hükümet yetkilileri dışında meclis tutanaklarına baktığımızda savunanların sayısının çok az olduğu görülmektedir ya da en azından karşı çıkanların sesi daha çok çıkmaktadır. Müdafei Milliye Vekili olarak Refet Paşa'nın tasarımı tek başına sahiplenmesi de bunu göstermektedir.

⁴Layihanın tam metninin Latin harfleriyle transkripsiyonunu Cemil Koçak ve Ferit Yücebaş kendi çalışmalarında yayınlamıştır. Bkz. (Koçak, 2016: 49-52 ; Yücebaş, 2021: 51-53).

Tam da bu nedenlerle meclisten geçmeyeceği anlaşılmıştır. Tasarının maddelerinin görüşülmesine geçilmeden, ivedilikle görüşülmesine geçilmiş ve aslında tasarı geri çekilmiştir.

1921 Anayasa'nın maddeleri incelendiğinde umumi müfettişlikler ve yukarıdaki tartışmalar daha net olarak anlaşılacaktır. Anayasa'nın 11. Maddesinde *“Vilayat mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir.”* ibaresi bulunmaktadır. Yukarıda umumi müfettişliğe ilişkin vilayete verdiğimiz yetkilerden geriye dönmek olarak mebuslar tarafından vurgulanan tartışmalar doğrudan bu madde ile ilgilidir. Teşkilatı Esasiye Kanununda dönemin koşulları ve Birinci Meclis'in yapısı itibariyle bazı ihtiyaçlara ve taleplere cevap olacak nitelikte maddeler vardır. Madde 11'in devamında ise salahiyet vurgusu şu ifadeler ile belirtilmiştir: *“Harici ve dahili siyaset, şer'i adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekalifi ile menafi birden ziyade vilayata şamil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının salahiyeti dâhilindedir.”* Madde 13'e göre vilayet şurası açıklanmış ve icra salahiyetinin daimi olarak şurada olduğunun altı çizilmiştir. Anayasa'nın 14. Maddesi'nde Vali'nin yetkilerinin de mahalli idareler karşısında sınırlandırıldığını görmekteyiz. *“Vali yalnız devletin umumi vazaifile mahalli vazaiif arasında taaruz vukuunda müdahale eder.”* Dolayısıyla doğrudan mahalli işler üzerinde yetkisi yoktur. 1921 Anayasa'sı vilayat başlığı açısından ve yukarıdaki vurgulanan maddeler açısından meclisten gelen vilayete salahiyet verelim taleplerini karşılamak ve dönemin güç ilişkileri içinde, savaş şartlarında mecliste birliği sağlamak için mahalli idarelere manevi şahsiyet ve muhtariyet vermiştir. Fakat Anayasa'nın bütününe baktığımızda merkezin kendi yetkilerini özellikle taşrada sağlamlaştırmak için birçok emniyet mekanizması görevi gören madde koyduğunu görmekteyiz. Özellikle umumi müfettişliklerin Anayasa'da bulunmasını bu açıdan yorumlayabiliriz. Umumi müfettişliklerin mülkileşme açısından önemi daha öncesinde vurgulanmıştı. Anayasa'da yer almasında da bu durumun yansımaları vardır. Fakat bir diğer nokta da; vilayeti, mülki idareyi ve mahalli idareyi kontrol altına almakla da doğrudan ilgilidir. Madde 23'de bunu çok açık bir ifade ile görmekteyiz: *“Umumi müfettişlik muntikalarının umumi surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik muntikasındaki vilayetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler devletin umumi vazaifile mahalli idarelere ait vazaiif ve mukarreratı daimi surette murakebe ederler.”* Görüldüğü gibi mahalli idareleri denetleme yetkisi doğrudan umumi müfettişliklere verilerek, manevi

şahsiyetleri ve muhtariyetlerine karşı merkezin yetkilerini koruma mekanizması oluşturulmuştur.

Bu dönemdeki tartışmalar erken dönem cumhuriyetin idare tarihini anlamak ve özellikle mülkileşme açısından umumi müfettişliğin 1927 yılındaki kuruluşundan önceki durumu kavramak için çok önemlidir. 1924 Anayasa'sında umumi müfettişliklerin bulunmaması ama 1927 yılında yine de kurulmasındaki farkı anlamının tek yolu 1921 Anayasası'na bakmak ve dönemin güçlü muhalefetinin adem-i merkeziyet talebini görmekten geçmektedir. Yukarıda anılan isimlerin meclisteki adem-i merkeziyet tartışmalarında da doğrudan adem-i merkeziyet tarafında ve yerele daha fazla yetki verilmeli şeklinde pozisyon almaları da durumu netleştirmektedir. Yerel yönetimin güçlendirilmesi ile ilgili örnekler Anayasa dışında da çoğaltılabilir. Anayasa durumun nihayete ermiş şeklidir sadece. Bu dönemde Osmanlı'dan miras kalmış 36 adet mülhak livanın varlığı da göz ardı edilmemelidir. Bunlar zaman içerisinde müstakil liva haline getirilmiştir. Livalara tüzel kişilik tanınmış, özel bütçe verilmiş ve il yerel meclisleri üzerinden yönetsel karar alabilme ve uygulayabilme hakkı verilmiştir. Savaş dönemi içerisinde yerel iktidar odaklarının desteği bu yolla sağlanmıştır ve onlara idare içerisinde söz hakkı verilmiştir (Keskin, 2007: 123-124). Bir diğer örnek ise doğrudan Mustafa Kemal'in Halkçılık Beyannamesi'dir. Daha sonrasında Anayasa'ya aktarılan vilayetlere verilen manevi şahsiyet ve muhtariyetin doğrudan Birinci Meclis'in reisi tarafından 1920 yılında bu beyanname ile açıklandığı görülmektedir. Bu beyannamenin maddelerinde vilayetlere ve özellikle nahiyelere verilen geniş yetkiler dikkat çekmektedir (Keskin, 2007: 145-149; Önen & Reyhan, 2011: 386-388). Son olarak verilmesi gereken örnek ise İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanun Tasarısı'dır. Burada da valinin yetkilerinin alındığı ve yerel yönetime verildiği görülmektedir. Hatta il özel idaresi küçük çaplı bir hükümet haline gelmiştir bu tasarıya göre (Önen & Reyhan, 2009: 10). Mustafa Kemal'in 1 Mart 1922'de yapmış olduğu konuşma yukarıdaki anlatılanların özetlenmesi olarak dikkate değerdir:

“(...) idare usulümüz bilayadüşarı hakimiyetine sahip olan halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. Meclisi Alilerine takdim edilmiş olan Müfettiş-i Umumilik, İdare-i Hususiye-i Vilayet ve İdare-i Nevahi Kanun Layihalarının bu ruhu ihtiva ederek kesbi kanuniyet edecekleri kafidir.” (Yücebaş, 2021: 60)

Meclis'in reisinin yaptığı bu konuşma esasında umumi müfettişliğin bu idari mekanizmadaki konumunu net olarak ortaya koymaktadır. Yerele yetki veren bir layihayla, merkezin yerel üzerindeki kontrolünü arttıran umumi müfettişliği aynı anda anması adem-i merkeziyetçi eğilimin karşısına merkeziyetçi umumi müfettişliği koyduğunu göstermektedir. Sonuç olarak vurgulandığı gibi umumi müfettişlik böyle bir atmosferin ürünü olarak, merkezin

mülkileşme stratejisindeki kalkınma durumunda adem-i merkeziyetçi eğilim ve kararlara karşı gündeme gelmiş ama o yıllarda uygulanamamıştır.

3. Umumi Müfettişliklerin Kurulması ve Arka Planı

25 Haziran 1927 tarihinde TBMM’de “Umumi Müfettişlik Teşkilatına Dair Kanun”⁵ kabul edilmiştir. Bu kanun ile birlikte Birinci Umumi Müfettişlik kurulmuştur. 1924 Anayasa’sında⁶ umumi müfettişliğe dair bir ibare bulunmamaktadır. Bunun nedeni değişen siyasi konjonktür ve 1924 Anayasası ile 1921 Anayasası’nın temel farklılıklar içermesinde görülebilmektedir. Ayrıca İkinci Meclis’te Birinci Meclis’te olan muhalefetin olmaması/tasfiye edilmesi ve adem-i merkeziyetçi eğilimlerin ve taleplerin bulunmaması/sınırlı olması en önemli sebeplerdendir. Anayasa’da ki adem-i merkeziyetçi maddelere karşı merkezin bir emniyet mekanizması olarak 1921 Anayasa’sında yer alan umumi müfettişlik kurumu, 1924 Anayasası’nda yer almamıştır. Fakat yine de 1927 yılında Türkiye Cumhuriyeti’nin idari sistemine çok güçlü bir biçimde girmiştir. Peki adem-i merkeziyetçi eğilimler bulunmamasına rağmen neden umumi müfettişlikler kurulmuştur? Arkasında yatan sosyo-ekonomik dinamikler nelerdir? Esas olarak bu kısımda bu dönemdeki umumi müfettişliğin özü kavranacak ve neden kurulduğu araştırılacaktır.

Umumi müfettişlik teşkiline dair kanunun birinci maddesine göre “*muveddit vilayetleri alakadar eder ve bu vilayetlerin müşterek faaliyetiyle izalesi kabil olan ihtiyacat hudusunda, o vilayetlerin üzerinde, mevaddi ahıyede muharrer salahiyetleri haiz umumi müfettişlikler teşkiline ve ihtiyacatın zail olmasıyla, bu müfettişliklerim ilgasına hükümet memurdur.*” Burada vilayetlerin üzerinde ve salahiyet sahibi bir kurum olarak tarif edilmesi dikkat çekmektedir. Madde 3’e göre ise “*Umumi müfettişler, dahiliye vekaletine merbut olup, muntakaları dahilinde asayiş ve inzibatın zeminine nezaret ve kanunun ve nizamın tamamı tatbik ve icrasını mutemadiyen takip ve murakebe ve vekâletlerin kanunen haiz oldukları salahiyetlerden, İcra Vekilleri Heyetince kendilerine tevdiye karar verilenleri istimal ederler.*” Görüldüğü gibi asayiş temelli ve salahiyet tanınan bir kurum olarak Türk idare sisteminde yerini almıştır.

Mecliste görüşülen tasarılar da umumi müfettişler hiyerarşik kademedede, valilerin üstünde yer almaktaydılar. Görülen odur ki umumi müfettişliklerin yetki sınırlarının takdire bağlı olarak genişletilebilmesi her zaman için mümkündür. Vekaletlere ait olan yetkilerin bir

⁵ Cemil Koçak tam metni çalışmasında yayınlamıştır. Bkz. (Koçak, 2016: 80).

⁶1924 Anayasası’nın Latin harfleri ile transkripsiyonunu Prof. Dr. Gözübüyük ve Prof. Dr. Kili yayınlamıştır. Bu çalışmanın 1924 Anayasası ile ilgili değerlendirmelerinde bu transkripsiyondan faydalanılmıştır. Bkz. (Gözübüyük & Kili, 2000: 119-143).

kısmı, icra vekilleri heyeti kararıyla doğrudan doğruya umumi müfettişlere devredilebilmektedir. Fakat hükümetin ve encümenin hazırladıkları tasarılarının son halinde bile yetki genişliğinin ya da daha ötesinde sınırsız bir yetkinin umumi müfettişlere tanınmadığı açıktır. 27 Kasım 1927 tarihli “Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair 11(6)4 Numaralı Kanun Mucibince Tanzim Olunan Umumi Müfettişlik Vazife ve Salahiyetlerine Dair Olan Talimatname Meriyete Vazı Hakkında Kararname”⁷ umumi müfettişlerin yetkilerini daha açık biçimde ortaya koymaktadır. Bunlara ek olarak umumi müfettişlik kadrosu içinde sadece sivil bürokrasi değil, fakat subaylarda yer almaktaydı. (madde 2) Bu oluşturulan kurumun ne kadar çok asayişle ilgili olduğunu göstermesi açısından da önemlidir. Umumi müfettişlik kadrosu içindeki memurların soruşturulması, umumi müfettiş tarafından ve onun uygun göreceği şekilde yapılacaktır. (madde 6) Umumi müfettişin sorumlu olduğu mıntıka içerisindeki memurların en üst amiri olduğu görülmektedir. Mıntıkası dahilinde hükümetin vekili ve umum vekillerinin de mümessiliydi. Dolayısıyla “Başta valiler olmak üzere, bütün memurlar kendisine karşı mesul ve gördükleri işlerden ve yaptıkları icraattan izahat ve hesap vermeye mecburdur.” (madde 7) “Umumi müfettiş, alaka göstereceği işin cereyanı ve icrası hakkında, musip gördüğü tarzda muayyen bir istikamet vermek ve ne şekilde ikmalî münasip olacağı hususunda tavsiye ve emirler de bulunmak salahiyetini haizdir” (madde 8) Madde 10’ a göre ise polis, jandarma ve orduyu umumi müfettiş gerek gördüğü durumlarda harekete geçirebilecek inisiyatifte sahipti. Umumi müfettişler asayiş açısından sakıncalı görürlerse valiler ile diğer memurları görevden alabilmektedirler. (madde 11) Madde 12’ye bakıldığında ise umumi müfettişlere sıkıyönetim önerme yetkisi verilmekteydi. Ayrıca “idarei umumiyede amiriyet ve teftiş hakkını haiz olduğu gibi mahalli idarelerde dahi nezaret ve muharebe salahiyetini haizdirler” (madde 13) Sadece mülki idare üzerinde değil, yetkilerini mahalli idare üzerinde de kullanabilmekteydiler. Ayrıca umumi müfettişler mıntıkaları hakkında asayiş konusunda her gün dahiliye vekaletine durum bilgisi ve üç ayda bir de icraat neticelerine ilişkin rapor göndermekteydiler. (madde 15) Asayiş ile umumi müfettişlik ilişkisini göstermesi açısından bu madde de öne çıkmaktadır.

Yukarıda incelediğimiz kanunun sonrasında umumi müfettişliklere ilişkin birçok değişiklik yapılmıştır. Her kurulan umumi müfettişlik için ayrı bir kanun çıkarılmıştır. Bu değişikliklerde zaman zaman yetkileri arttırılmış, zaman zamanda yetkileri azaltılmıştır. Belli vilayetlerden sorumlu olan umumi müfettişlik mıntıkaları değiştirilmiştir. Bizim konumuz açısından bu ayrıntılara girmek yerine, umumi müfettişliklerin neden kurulduğuna, arkasında

⁷ Koçak ilgili çalışmasında kanunun maddelerini yayınlamıştır. Bkz. (Koçak, 2016: 325-329)

yatan sosyo-ekonomik nedene bakmak gerekmektedir. Cumhuriyetin ilk döneminin mülkileşme stratejisini anlamak açısından bu arayış elzemdir.

Umumi müfettişliklerin Türkiye Cumhuriyeti'nde Osmanlı İmparatorluğu'ndaki uygulamasından farklı biçimde kurulmasındaki temel neden mülkileşme amacına dayanmasıdır. Esasında üç temel dayanak noktası vardır ve bunlar doğrudan mülkileşme ile ilgilidir. Bu üç temel dayanak noktası asayiş meselesi, köylülük ve kıt kaynaklar ve geniş vilayetler kurma planıdır. Umumi müfettişliklerin kuruluşundaki sosyo-ekonomik sebebi anlayabilmek için bu üç olguya ayrıntılı olarak bakmak gerekmektedir. Ayrıntılı bakıldığında Cumhuriyet'in kuruluşundaki panoramik görüntüde mülki idare ve mülkileşme stratejileri açısından karşımıza çıkacaktır.

3.1. Asayiş Meselesi

Asayiş meselesinin umumi müfettişliklerin kuruluşunda önemli bir neden olduğu ve esas misyonu olarak görüldüğü yukarı ele aldığımız kanun maddelerinden de anlaşılmaktadır. Asayiş meselesi özellikle 1925 Şeyh Said İsyanı'ndan sonra doğu vilayetleri için önemli bir sorun olarak gündeme gelmiştir. Yeni kurulmuş ve Kurtuluş Savaşı'ndan yeni çıkmış genç cumhuriyetin asayiş konusundaki çekinceleri ile umumi müfettişliklerin kuruluşu arasında doğrudan bağlantı vardır. Baktığımızda Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Umumi Müfettişliklerin kuruldukları vilayetler, merkezi idarenin asayiş sağlamak konusunda güçlük çektiği veya asayiş konusunda çekinceleri oldukları vilayetlerdir. Birinci Umumi Müfettişlik doğrudan Elaziz, Urfa, Hakkari, Bitlis, Diyarbakır, Siirt, Mardin ve Van vilayetlerinde kurulmuştur. Bu vilayetlerin Şeyh Said İsyanı'nın etkin olduğu vilayetler olması dikkat çekmektedir. Üçüncü ve Dördüncü Umumi Müfettişlikleri'nde yine doğu vilayetlerinde ve esas olarak karışıklıklar olan vilayetlerde kurulduğu görülmektedir. Asayiş ve umumi müfettişlik ilişkisine yönelik 1940'lı yıllarda iki üst düzey isim yazdıkları konuyu anlamamızı kolaylaştırmaktadır. Birinci Umumi Müfettişliğin kuruluşuna ve asayiş ilişkisine dair uzun yıllar umumi müfettişlik görevlerinde bulunmuş olan Abidin Özmen'in söyledikleri konuyu açıklamak açısından dikkate değerdir. Şeyh Said İsyanı sonrasında bölgedeki durumu 1947 yılında yazdığı bir makalede anlatan Özmen, birebir tanıklık üzerinden bir aktarma yapmaktadır:

“Anadolu'nun güney alanında bilhassa Genç, Diyarbakır, ve Elâzığ illerinde doğrudan doğruya tesirini gösteren ve diğer illere de serpintisi akseden Şeyh Sait hâdisesini müteakip bu illerde fikir, düşünce, idare ve işbirliğine lüzum hasıl olmuş ve bu zaruret esasen kendiliğinden belirmişti. Karışıklığın bastırılmasını müteakip bu ahengi Üçüncü Ordu Müfettişliğinin temin etmesi fiilî bir şekilde yapılmakta idi.(...) Sıkıyönetim

müddeti uzamış ve fakat o havalide emniyet, asayiş ve idare âmirleri arasında çalışma birliğini elde tutmakta devam zarureti karşısında Ordu Müfettişliği dar kadrosu ile hem aslı ödevini hem de aslı olmıyan birçok idarî işleri çevirmekte müşkülât çekiyordu. Bunun üzerine Cumhuriyet Hükümeti, yolsuzluk ve uzaklıkları dolayısıyla henüz bir birlik ve memleketin diğer aksamiyle tam bir idârî, İctimaî âhenkle yürütülmesinde zorluk çekilen güney doğu illerinde hükümetin yakından görüp, işitecek gözü ve kulağı olarak içine aldığı illerde bir kül halinde olan emniyet ve asayişin korunması ve müşterek, sistemli bir idare ve kalkınma temini gayesile o bölgede bir Umumî Müfettişlik kurulmasını düşündü.” (Özmen, 1947: 242-243)

1944 senesinde ise Memduh Şevket Esendal CHP Genel Sekreteri olarak doğu vilayetlerini gezmiştir. Bu gezi sonucunda “Şark Vilayetleri Gezisi Raporu” hazırlamıştır. Esendal’ın CHP’nin ileri gelenlerinden biri olarak doğu vilayetlerine ve umumi müfettişliklere dair söyledikleri asayiş umumi müfettişlik ilişkisine gönderme yapmaktadır. Umumi müfettişlerin doğu vilayetlerindeki farklı etnik gruplara ve onların elebaşlarını fişleme ve sürgüne gönderme politikasının uygulayıcısı olduğunu söylemektedir. Dahası bunun bir asayiş politikası olduğunu söylemektedir (Önen, 2011: 171). Asayiş konusunu daha da netleştiren ise 1936 yılında yapılan Umumi Müfettişler Toplantısı’nın tutanaklarıdır. Tutanaklar boyunca umumi müfettişliklerin asayiş misyonu sık sık vurgulanmaktadır. Bunlardan birkaçına bakmakta fayda vardır.

Bilindiği üzere 1930’lı yıllarda Dersim’de birçok karışıklık ve ayaklanma söz konusu olmuştur. Tutanaklarda “Kürtlüğün ve şekavetin merkezi sayılan Dersim, büyük hükümet adamı İsmet İnönü’nün isabetli karar ve tedbirleriyle Türkiye Cumhuriyeti camiasının fethedilmiş ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.” ibaresi bulunmaktadır (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010: 28-29). Dersim’deki isyanın bastırılması ve orada Dördüncü Umumi Müfettişliğin kurulması aynı tarihlere denk gelmektedir. Tutanaklardan anlaşılan Dördüncü Umumi Müfettişlik bölgede asayişini sağlamak için kurulmuştur ve umumi müfettiş olarak da Dersim İsyanı’nın bastırılmasında görevli olan General Abdullah Alpdoğan getirilmiştir. Bunun dışında toplantı boyunca asayiş ve emniyet meselesinin altı çizilmekte ve umumi müfettişlik bölgelerinde bu durumun kontrol altına alındığı vurgulanmaktadır ya da alınması gereken tedbirler tartışılmaktadır (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010: 71 & 89-96).

Asayiş meselesinde diğerlerinden farklı gibi görünen İkinci/Trakya Umumi Müfettişliği meselesi de dikkat çekmektedir. Farklı ve asayiş problemin olmadığı bir bölgede kurulan Trakya Umumi Müfettişliği konuyu anlamak için çok önemlidir. Bu bölgede o dönemde mevcut olan bir karışıklık, ayaklanma hareketi vs. bulunmamaktadır. Fakat batı sınırına yakın olması ve iskan politikasının yoğun olarak uygulandığı bir bölge olmasıyla umumi müfettişlik burada

da kurulmuştur. Umumi Müfettiş Kazım Dirik 1936 Umumi Müfettişler Toplantısı'ndaki raporunda Pomaklar, Yahudiler ve Alevileri değerlendirdiği ve bunların asayiş problemine yol açıp açmayacağı, devlete ne kadar bağlı olduklarının sorgulandığı görülmektedir (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010: 170-171). Şeyh Said İsyanı ve doğu vilayetlerindeki karışıklıklar nasıl Birinci Umumi Müfettişliğin kurulmasında etkili olmuşsa, 1930'lu yıllardaki dünyadaki siyasi gelişmeler, Bulgarların propagandaları ve Balkanlardaki gergin durumun yaratabileceği asayiş ve emniyet problemleri Trakya Umumi Müfettişliği'nin kurulmasında etkili olmuştur (Burgaç, 2013: 169). Dolayısıyla diğer umumi müfettişlikler gibi kuruluşunun temelinde asayiş kaygısı vardır. Umumi müfettişliklerin kuruluşu ve asayiş faktörü ile ilgili örnekler çoğaltılabilir. Fakat yukarıdaki örnekler bile umumi müfettişliklerin kurulmasındaki temel faktörlerden birinin asayiş olduğunu göstermek için yeterlidir.

3.2. Köylülük ve Kıt Kaynaklar

Umumi müfettişliklerin bir mülkileşme stratejisi olarak kurulmasında yeni kurulmuş olan cumhuriyetin o yıllardaki sosyo-ekonomik durumu etkili olmuştur. Özellikle köylülük ve kıt kaynaklar o dönemi açıklama, yeni bir idari kurumun mülkileşme stratejisi olarak önemini ve misyonunu göstermesi açısından öne çıkmaktadır. 1936 Umumi Müfettişlikler Toplantısı'nda köylerin durumu hakkında önemli değerlendirmeler ve istatistikler yer almaktadır. Umumi müfettişliklerin kurulduğu yıllarda nüfusun % 87'si köylerde yaşamaktadır (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010: 57). Dolayısıyla umumi müfettişler doğrudan köylülere hizmet götürmekte ve onlarla muhatap olmaktadır. Toplantının tutanaklarında genel olarak umumi müfettişliklerin teşkilat yapısının anlatıldığı raporda köylerin durumu için önemli ifadeler yer almaktadır. Köylerin o dönemdeki durumunu ve devletin köyleri nasıl gördüğüne ilişkin önemli bilgiler vermektedir:

“Köyler teşkilatsızdır. Bütün esasların hazırlandığı köyü, hükümet şimdiye kadar eline almış değildir. Devletin inkılâp hamlesini köylere götürmek her bakımdan lazım ve faidelidir. Memleket nüfusunun yüzde seksenini teşkil eden bu büyük kütleyi ele almazsak açılan fabrikaların bacaları söner. Köylü kendi evliasyonuna (evrimine) bırakılırsa daha on bin sene aynı halde kalır. Dağınık köyleri bir araya getirerek mümkün olan yerlerde toplu köy kurmak her bakımdan faidelidir. Bugünkü durum, hayvancılık köyleri dağıtmakta çiftçilikten bir merhale geri olan çobanlığa götürmektedir. Göçebelik memleketi harap ediyor, halkın yaylalara çekilmesi yüzünden birçok yerler altı ay hayat ve hareketten mahrum kalmaktadır.” (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010: 46-47)

Bu önemli değerlendirme birçok konuya açıklık getirmektedir. Devleti yönetenler pozisyonlarını hayvancılık ve göçebelik karşısında tarımdan ve toplu köy yapısından yana

belirlemişlerdir. Köylerin 1936 yılına gelindiğinde Cumhuriyet'in inkılap hamlesinin tesiri altına girmemiş olması ve bunun vurgulanması açısından öne çıkmaktadır. Umumi müfettişlerin köylere ilişkin inkılap hamlesinin uygulayıcısı ve yürütücüsü olduğu vurgulanmaktadır. Cumhuriyet'in köylü nüfusu ve umumi müfettişlik arasındaki ilişki ise umumi müfettişlik mntıklarındaki köylere ilişkin istatistiklerden anlaşılmaktadır. Örneğin Birinci Umumi Müfettişlik mntıkasında 893.303 nüfuslu toplam 6418 köy vardır. Bu köylerin 4502'sinin nüfusları 150'den aşağıdadır. Bunlar arasında 5, 10, 20 nüfuslu birçok köy vardır. Ve Köy Kanunu'nun tatbik edilemediği köy sayısı 1520'dir. Trakya Umumi Müfettişliğine baktığımızda toplam 552.753 nüfuslu 1284 köyün 158'inin nüfusları 150'nin altındadır. 1126 tanesinde Köy Kanunu tatbik edilmiştir. Üçüncü Umumi Müfettişlikte 1.487.834 nüfuslu 4.772 köyden 1407'sinin nüfusu 150'nin altındadır. Köy Kanunu tatbik edilemeyen köy sayısı 185'dir. Dördüncü Umumi Müfettişlikte 278.720 nüfuslu 1874 köyden 1138'i 150 'den az nüfusa sahiptir. 314'ün de kanunun tatbikine başlanamamıştır (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010: 354-356). Bu veriler göstermektedir ki bu yıllarda özellikle umumi müfettişlik mntıklarında çok parçalı bir durum söz konusudur. Köy Kanununun tatbik edilebileceği 11645 köyün 2019 tanesinde henüz kanun tatbik edilememiştir. Köy Kanunu'nun 1924 yılında yürürlüğe girdiği düşünülürse, 12 yıllık bir süreçten sonra bu kadar çok sayıda köyde kanunun tatbik edilememesi dönemin mülkileşmesinin yavaşlığını ve yaşadığı sorunları göstermektedir. Böyle bir atmosferde umumi müfettişliklerin kurulması ve umumi müfettişlerin olağanüstü yetkilerle valinin üstünde bir konumda yer alması hizmetlerin görülmesi ve mülkileşmenin sağlanması açısından en etkili yol olarak görülmektedir. Burada neden valinin ya da kaymakamın değil de umumi müfettişin köy kanununun tatbiki ve mülkileşmenin köy ayağında önemli olduğunu irdelemek gerekmektedir. Bu dönemi açıklayan temel konulardan biri de ekonomik olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin bulunduğu durumdur. Ekonomik durum ile umumi müfettişliklerin mülkileşmenin köy ayağındaki önemi ilişkilidir. 1929 Buhranı'nın umumi müfettişliklerin kuruluşundan sadece iki yıl sonra gerçekleşmesi ve ülkenin içine düştüğü durum da göz önüne alınmalıdır. Ekonomik kriz şartlarında devletçi ekonomiye geçiş yapmış bir ülkeyle karşı karşıyayız. Kalkınmaya ilişkin hamlelerin devlet tarafından görülmesi gereken bu dönemde umumi müfettişlere de büyük bir görev düşmektedir. Umumi müfettişin valinin ya da kaymakamın önünde köylülük meselesi ile köy kanununun tatbikinde bulunmasının ardında yatan sebep bu ekonomik tasarruf ve birkaç vilayetin bütçesinin aynı anda kullanılabilmesi planıdır. Bu ekseninde vali ve kaymakamları da emir-komuta zincirinde konu hakkında yönlendiren umumi müfettiş olacaktır. Vali ve kaymakam burada umumi müfettişin

altında, onun emirlerini yerine getiren memurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Tam bu eksende köylülük meselesinin ardından kıt kaynaklar meselesine baktığımızda durum daha da açıklığa kavuşmaktadır.

Yeni kurulmuş cumhuriyetin yaşadığı sorunların başında gelen kıt kaynaklar, yani ekonomik problemler umumi müfettişliklerin kuruluşunda da etkilidir. Tutanaklarda en çok şikayet edilen konu kaynakların yetersizliğidir. Tahsin Üzer'den Abidin Özmen'e, General Alpdoğan'dan Kazım Dirik'e kadar bütün umumi müfettişler bundan şikayet etmektedirler. Umumi müfettişlik mıntıklarında lojman yokluğu, yol bulunmaması, yeterli bütçe temin edilememesi, kadrolara atanacak yeterli memur ve askerin bulunamaması bu dönemin karakteristiği olarak karşımıza çıkmaktadır. Köylülüğün yanında şehirlerdeki durum da iç açıcı değildir. İçişleri Bakanı Şükrü Kaya haritası bitmiş tek bir şehrin bile olmadığını, suyu tam olan tek bir şehrin dahi bulunmadığını söylemektedir (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010: 317). Şükrü Kaya tutanakların sonlarında durumu net olarak ortaya koymaktadır. *"İtiraf etmeliyim ki yegâne noksan idarenin parasızlık veya bilgisizlikten yüz üstü kalmasıdır."* (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları, 2010: 377). Dört umumi müfettişin çeşitli raporları incelendiğinde ekonomik kalkınma ve buldukları mıntıkanın genel ekonomik durumuna sık sık değinmeleri, onların ekonomi ile de ilgilendiklerini göstermektedir. Örneğin Tahsin Üzer Trabzon'da yapılması gereken liman için koordinasyonu sağlayan devlet görevlisi olarak tutanaklarda karşımıza çıkmaktadır. Bütçe yetersizliğinden ve limanın zaruriyetinden bahsetmektedir (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010: 309-325). Örnekler çoğaltılabilir. İcraat raporlarında yol, lojman, hapishane, halkevi yapımı gibi birçok projeden bahsedilmektedir. Sonuç olarak kıt kaynakların Türkiye Cumhuriyeti'nin mülkileşmesini belirlediği bu yıllarda, doğrudan umumi müfettişler ekonomik kalkınma için icraatlarda bulunmuşlardır (Keskin, 2009: 417-419).⁸ Bütün bunlar göstermektedir ki; kıt kaynaklar da dönemi ve umumi müfettişliklerin kurulmasını tanımlayan bir diğer faktördür. Son olarak Celal Bayar'ın umumi müfettişlik için söyledikleri bu meseleyi net olarak ortaya koymaktadır.

"Türkiye'nin her yanında aynı ekonomik koşullarda ilerlenemeyeceğinden memleket ekonomik bölgelere ayrılacak ve idare mekanizması da buna uydurularak her bölgede ayrı örgütler kurulacaktır. Üçer beşer ilden meydana gelecek bölgelerde bu illerin özel bütçelerinin birleşmesi sayesinde ihraç isteklerinin, yolların ve benzeri şeylerin kolaylıkla gerçekleştirilmesi sağlanacaktır." (Goloğlu, 1974: 49-50)

⁸Ayrıca Umumi Müfettişler Toplantısı'nın tutanaklarında birçok ekonomik kalkınmaya ilişkin icraat raporları yer almaktadır. Yeterince ayrıntıya girildiği düşünüldüğü için daha fazla örnek verilmeye gerek duyulmamıştır.

Yukarıda köylülük ve umumi müfettişliklere ilişkin vurgulananlar ile bu vilayetlerin bütçelerinin birleştirilmesi ve tasarrufa gidilmesi meselesini birlikte düşünmekte fayda vardır. Burada Celal Bayar'ın ortaya koyduğu umumi müfettişliklerin kurulmasındaki ekonomik sebepler esasında bir sonraki neden ile düşünüldüğünde daha da anlamlı olmaktadır.

3.3. Geniş Vilayetlerin Kurulması

Birinci Meclis'teki umumi müfettişliğe ilişkin tartışmaları hatırladığımızda muhalefette bulunan mebusların en büyük eleştirilerinden biri siz yeni bir idari kademe tahsis ediyorsunuz şeklindeydi. Bu reddedilmekle birlikte 1927 yılında kurulan umumi müfettişliğin arka planında Osmanlı İmparatorluğu'ndan beri devam eden tartışmanın yattığını söylemek gerekmektedir. Bu tartışma vilayetlerin birleştirilmesi ve daha geniş vilayetler ile daha az sayıda vilayete dönülmesi tartışmasıdır. Umumi müfettişlik ile ilerleyen süreçte belirli vilayetleri birleştirip, daha büyük vilayetler oluşturulması ve vilayet sayısının azaltılıp tasarruf sağlanması amaçlanmaktaydı. Cumhuriyet'in kurucu kadrolarının aklında böyle bir plan olduğu ve umumi müfettişlikleri bütün Türkiye Cumhuriyeti coğrafyasında yaygınlaştırma isteği olduğunu söyleyebiliriz. 1927 yılında umumi müfettişliğe ilişkin kanunun hazırlanmasına giden süreçte Dahiliye Vekaleti mevcut küçük ve güçsüz vilayetlerle yeterli gelirin sağlanamadığını ve işlerin görülmesi için vilayetlerin sayısının azaltılıp, sınırlarının da genişletilmesini istiyordu. 1927 yılında Bütçe Encümeni Mazbatasında da bu durum vurgulanmakta, fakat hemen yapılamayacağı için geçici bir önlem olarak umumi müfettişliklerin kurulacağı açıklanmaktaydı (Koçak, 2016: 64-65). Yine Umumi Müfettiş Abidin Özmen'in bu şekilde bir önerisi olduğu görmekteyiz. 1946 yılında bakanlıkların mülki amirlere sorduğu 5 soruluk ankete verdiği cevaplarda ülkenin 18-22 vilayete ayrılıp daha büyük valilikler tahsis edilmesi gerektiğini, ilçe sayısının da 463'den 550-600 çıkartılması gerektiğini söylemektedir. Daha geniş valilikler ile bir önceki tartışmadaki kıt kaynaklar sorununun çözüleceğini, bakanlıkların yeterli görevli gönderebileceklerini ve merkezin de yükünün azalacağını söylemektedir. İl sayısının 1946 yılındaki sayısı ile kaldığı takdirde umumi müfettişlik kurumu olmadan mevcut sistemden verim alınamayacağını belirtmektedir (Özmen, 1946: 177-180). Trakya Umumi Müfettişliği'nde bulunan bir devlet görevlisinin kendi kurumu yerine bir sistem önermesi, yukarıdaki kıt kaynaklar durumu da düşünülünce dikkat çekmektedir. Celal Bayar'ın ekonomik olarak devletin kaynaklarının kullanılmasında daha fazla verim alabileceği için umumi müfettişlik kuruldu demesi ve Abidin Özmen'in aradan geçen 20 yılda bu fikirlerini İdare Dergisi'nde tartışması birbirini tamamlar niteliktedir. Bir önceki tartışmadaki kıt kaynaklar,

ekonomik kriz ve dolayısıyla tasarruf ile umumi müfettişlik ilişkisini birlikte düşündüğümüzde konu daha net ortaya çıkmaktadır. Birkaç vilayetin birleştirilerek yeterli memur bulunmaması sorununun ve bütçe sorununun aşılması amaçlanmaktadır. 1926 yılında vilayet sayısının 74'den 63'e indirilmesi ve ardından bir yıl sonra umumi müfettişliğinde kurulması vilayet sayısının çokluğu ve onu azaltma çabası arasında umumi müfettişliğin bir ara aşama olarak düşünüldüğünü göstermektedir. Teşkilat-ı Mülkiye Kanunu ile küçük ve kendine yetersiz olan vilayetlerin kaldırılması ile ekonomik gelişmeye yolunda tasarrufa gidildiği, daha seri karar alınabilmesi ve asayişin sağlanması açısından önemli bir adım atıldığı bilinmektedir (Teşkilatı Mülkiye Hakkında Başvekaletten 'Gelen (1/955) Numaralı Kanun Layihası Ve Dahiliye Ve Muvazenei Maliye 'Encümenleri Mazbataları). Hükümetin amacı küçük ve verimsiz vilayet sistemini kaldırarak, idari taksimatta değişikliğe giderek daha etkin bir idari sistem yaratmaktır (Burgaç, 2013: 111). Fakat bunu yapmak için daha uzun ve kapsamlı bir çalışma gerekmektedir. Dolayısıyla ara bir aşama olarak umumi müfettişliklerin, dönemin asayiş sorununu ve acil mülkileşme ihtiyacını gidermek için kurulduğunu görmekteyiz. Sonrasında yaşanan siyasi olayların cumhuriyetin kurucu kadrolarının aklındaki planın gerçekleştirilmesine engel olduğunu ve umumi müfettişlikler ile devam etmek zorunda kaldıkları anlaşılmaktadır.

Yukarıda incelenen üç neden birlikte düşünüldüğünde daha da büyük anlam kazanmaktadır. Umumi müfettişlik kurumu dönemin şartları içerisinde asayişin sağlanması, köylülüğün egemen olduğu bir toplumda mülkileşmenin hızlandırılması, kıt kaynaklar sorununun aşılıp, ekonomik tasarrufa gidilerek daha etkin bir idari taksimat kurmak amacıyla kurulmuş ve 1948 yılında fiilen lağvedilmesine kadar 20 yıl boyunca mülkileşmenin kendi mıntıklarındaki temel kurumu olarak varlığını sürdürmüştür.

4. Sonuç: Umumi Müfettişliklerin Lağvedilmesi

Umumi müfettişlik asayiş meselesine bir çözüm getirmek, köylülük ve kıt kaynakların belirlediği bir sosyo-ekonomik yapı içerisinde ve geniş vilayetler kurma planının bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada genel literatürdeki vurguyla sadece asayiş meselesi üzerinden ele alınması yerine, bir mülkileşme stratejisi olarak ve dönemin sosyo-ekonomik durumu dikkate alınarak incelenmeye çalışılmaktadır. Arkasında yatan iktisadi boyut ve bunun mülkileşme ile bağının kurulması üzerinden bu üç temel dayanak noktası ile tartışılmıştır. Asayiş boyutunun yanında, iktisadi boyutu da incelemek umumi müfettişliğin mülkileşmedeki rolünü anlamak açısından elzemdir. Bu çalışmada konuyu daha bütünlüklü olarak görebilmek için, genel literatürdeki asayiş vurgusunun yerine mülkileşme ve sosyo-ekonomik durum ile de

ilişkilendirilerek konu tartışılmıştır. Bir dönemin mülkileşmesinin çok önemli bir kurumu olarak karşımıza çıkan umumi müfettişlik, 1927'den 1948'e kadar fiilen yürürlükte kalmıştır. Sonuç kısmında umumi müfettişliğin hangi şartlar altında neden fiilen ortadan kalktığına bakmakta fayda vardır. Yukarıda saydığımız üç nedenin ikisi gerekçe gösterilerek uygulamasına son verilmesi açısından dikkate değerdir. Umumi müfettişliklerin teşkilatlarına ilişkin tahsisatlar, bütçe yasa tasarı ile 1948 yılında kaldırılmış ve kadroları lağvedilmiştir. Esasında kanunu kaldırılmamakla birlikte, bütçesi kesilerek fiiliyatta uygulamadan vazgeçilmektedir. Meclisteki bütçe tartışmalarında hem CHP'li hem de DP'li milletvekillerinin umumi müfettişliklere karşı tavır aldıkları görülmektedir. Kırtasiyeciliği arttırdığı, bütçeye yük olduğu, eski eyalet kademelerinin yerini aldığı gibi birçok eleştiri yer almaktadır. Mecliste umumi müfettişliklerin kaldırılmaması düşüncesinde olan milletvekillerinin sayısı azdır ve doğu vilayetlerinin milletvekilleridir. Onlarında kaldırılmaması için vurgusu asayiş tedbirleri ile ilgilidir. Az sayıda da olsa umumi müfettişliklerin devamını ve yaygınlaştırılmasını savunanlarda vardır (Koçak, 2016: 295-300; Burgaç, 2013: 376-391).

Umumi müfettişliklerin kaldırılması meselesi zaman içinde şekillenmiş bir meseledir. Kuruluşundan itibaren yetki ve görevleri arasındaki uyumsuzluk sorunu yaşanmıştır. 1936 yılındaki toplantıda da görülebileceği gibi umumi müfettişlerinde sık sık yetkilerimizi arttırın ve tam salahiyyet verin şeklinde talepleri olmuştur (Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936, 2010). Verilen görevleri etkin bir biçimde yerine getirmek açısından yetkilerinin arttırılması gerektiği vurgulanmıştır. Meclisten de bazı milletvekillerinden zaman zaman bu yetkiler ile umumi müfettişlikler işlevsel değildir ve kaldırılmalıdır diye tepkiler yükselmiştir. Bunun nedeni yetki ve görev uyumsuzluğunun yanında idaredeki yerinin belirlenememesidir. Olağanüstü koşullarda ve küçük ve güçsüz vilayet sorununa çözüm olarak ortaya çıkmış olan umumi müfettişlik, adındaki denetim vurgusuna rağmen valinin üstünde bir amir pozisyonunda bulunması itibarıyla birçok soruna neden olmaktadır. Yeterli yetki verilmediği ama sorumluluk bağlamında çok fazla görev verildiği vurgulanmaktadır. Bu durum zaman içerisinde kurumu yıpratmış ve yükselen tepkiler birikerek döneminin de şartları içerisinde umumi müfettişliğin sonunu getirmiştir. Bu dönemde devletçilikten vazgeçilip, liberal ekonomik politikalara dönülmesi ve Avrupa bloğuna yaklaşılması ile birlikte düşündüğümüzde kurumun kapatılması daha da anlamlı görülmektedir. Geniş vilayetler kurma planının uygulanamaması ya da uygulamaktan vazgeçilmesi de eklenince umumi müfettişliklerin en önemli dayanak noktalarından biri daha ortadan kalkmıştır.



Sonuç olarak umumi müfettişlik 1948’de fiilen lağvedilmiş ve 1952’de kanunu da kaldırılarak Türkiye Cumhuriyeti’nin idari sisteminden tamamen çıkarılmıştır. Cumhuriyetin kuruluş sürecindeki şartların bir ürünü olarak ortaya çıkmış bir kurum, başka şartlar altında ortadan kalkmıştır. Köylülük ve asayiş faktörü devam etmekle birlikte özellikle yeni bir kademe teşkiline ilişkin planlardan vazgeçildiği görülmektedir. İdare tarihimizde ve cumhuriyetin kuruluşunda önemli bir kurum olarak gördüğümüz umumi müfettişlik bütün bunları birlikte düşündüğümüzde bir dönemin ürünü olarak ortaya çıkmış ve gerektiğinde kuruluş sorunlarını aşamadığı noktada ortadan kalkmıştır.

Kaynakça

- Burgaç, Murat. (2013). *Türkiye Umumi Müfettişliklerin Kurulması ve Trakya Umumi Müfettişliği*. Atatürk Araştırma Merkezi.
- Demirkent, Dinçer & Sevinç, Murat. (2021). *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası:1921 Anayasası ve Tutanakları*. (2. Baskı). İletişim.
- Goloğlu, Mahmut. (1974). *Tek Partili Cumhuriyet (1931-1938)*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Gözübüyük Şeref & Kili, Suna. (2000). *Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)*. (2. Baskı). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları
- Karasu, Koray. (2015). “İdarenin Mülkle Bağının Kurulması: Mülkileşme”. Erkan Tural & Selim Çapar (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi*, 345-370. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Keskin, E. Nuray. (2007). Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu. *Memleket Siyaset Yönetim*, 119-174.
- Keskin, E. Nuray. (2009). *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. (1. Baskı) Tan Kitabevi Yayınları.
- Keskin, E. Nuray. (2014). 1920 Ruhu Nedir?. *Msy Dergi*, 123-158.
- Koçak, Cemil. (2016). *Umumi Müfettişlikler: 1927-1952*. (3. Baskı). İletişim.
- Önen, Nizam & Reyhan, Cenk. (2011). *Mülkten Ülkeye: Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)*. İletişim.
- Önen, Nizam. (2011). Bir Tek Parti Politikacısının Gözünden Cumhuriyet’in ‘Doğu’ Meselesi ve Bürokrasinin Hali: CHP Genel Sekreteri Memduh Şevket Esenal’ın Doğru Gezisi, *Tarih ve Toplum Yeni Yaklaşımlar*, 153-198.
- Özbay, Burcu. (2022). *Dördüncü Umumi Müfettişlik (1936-1952)*. Yeditepe Akademi.
- Özmen, Abidin. (Ocak-Subat 1947). Genel Müfettişlik Hakkında Bir Düşünce. *İdare Dergisi*, 237-250.
- Özmen, Abidin. (Temmuz-Ağustos 1946).İdare Teşkilatımız. *İdare Dergisi*, 174-189.
- Teşkilatı Mülkiye Hakkında Başvekaletten 'Gelen (1/955) Numaralı Kanun Layihası Ve Dahiliye Ve Muvazenei Maliye 'Encümenleri Mazbataları, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c025/tbm m02025109ss0199.pdf>. (erişim tarihi, 08.01.2022).
- Umumi Müfettişler Toplantı Tutanakları-1936*. (2010). Bülent Varlık (Haz.). Dipnot Yayınları.



Yücebaş, Ferit. (2021). *Doğu ve Güneydoğu'da Cumhuriyet Hükümetlerinin Temsilîyet Mekanizması: Birinci Umumi Müfettişlik (1927-1952)*. Gece Kitaplığı.