

TANZİMAT DÖNEMİ İKTİSAT-YÖNETİM İLİŞKİSİNİN İDARİ REFORM SİYASETİNE YANSIMALARI: HUKUK, MALİYE VE MÜLKİYET İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME*

Yetkili Yazar | Correspondent Author: Sinan SUNAR

Reflections of the Economics-Management Relationship in the Tanzimat Period on Administrative Reform Policy: An Assessment in the Framework of Law, Finance, and Property Relations



Yazar(lar) / Author(s)
Sinan SUNAR¹

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geliş Tarihi : 16/09/2022
Makale Kabul Tarihi : 14/10/2022

Anahtar Kelimeler:
Tanzimat Dönemi, İdari Reform, Hukuk, Maliye, Mülkiyet

ÖZ

19. yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren hızlanan reform süreci Tanzimat Dönemi'yle birlikte önemli bir boyuta ulaşmıştır. Öncelikle yönetim düşüncesindeki değişimle birlikte Klasik Dönem'de padişahın şahsiyle bütünleşik bir meşruiyet anlayışı temelinde oluşturulan devlet ve onun bahsettiği statülerle meydana gelen toplumsal ilişkiler yerini merkezî bürokrasinin etkinliği ve onların çıkardığı kanun ve nizamnameler ölçüsünde oluşan meşruiyet ve toplumsal ilişkilere bırakmıştır. Böylelikle Klasik Dönem'de padişahın üstlendiği rolü bir anlamda merkezî bürokrasi üstlenmiş ve toplumsal refah ve adaleti sağlamaya çalışmıştır. Bürokrasi bu yeni düzeni meydana getirirken iktisadi gelişme, vergilere merkez olarak el koyma ve kaynakları geliştirme, dış dünyayla uyumlu bir idari yapı oluşturma amaçlarıyla hareket etmiş, reformları da bu çerçevede hayata geçirme uğraşı vermiştir. Çalışmanın amacı Tanzimat Dönemi idari reform siyasetinin hukuk ve maliye ile Osmanlı idari yapılanmasının temelini oluşturan toprak rejiminin dönüşümüne etkilerini ortaya koymaktır. Literatür taraması yönteminden yararlanılan çalışma sonucunda süreci etkileyen en önemli konuların yeni bir üretim ve mülkiyet ilişkileri temelinde oluşturulacak iktisadi sistemle uyumlu idari ve mali sistem ve bunların dünya iktisadi sistemiyle olan eşgüdümünün sağlanması olduğu görülmüştür. Bu bağlamda idari reformlar merkezî bir yapı içerisinde hukuki, mali düzenlemelerle bunların belki de en belirleyici unsuru olan özel mülkiyet ilişkileri temelinde oluşturulmaya çalışılan yeni bir toprak rejimi çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

* Bu çalışma, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi'nde Prof. Dr. Özgür ÖNDER danışmanlığında Dr. Sinan SUNAR tarafından hazırlanan "Tanzimat Dönemi İktisat-Yönetim İlişkisinin Siyaset ve İdari Reform Düşüncesi Bağlamında Değerlendirilmesi (1839-1876)" başlıklı doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

¹ Dr., e-posta: sinansunar@hotmail.com, ORCID No: 0000-0003-0765-4106

ARTICLE INFORMATION

Submission Date : 16/09/2022
Accepted Date : 14/10/2022

Keywords:

Tanzimat Period,
Administrative Reform,
Law, Finance, Property

ABSTRACT

The reform process, which accelerated from the second quarter of the 19th century, reached an important dimension with the Tanzimat Period. First and foremost, with the change in the idea of administration, the state, which was formed on the basis of an integrated understanding of legitimacy with the sultan in the Classical Period, and the social relations that emerged with the statuses bestowed upon him, were replaced by the legitimacy and social relations formed within the scope of the efficiency of the central bureaucracy and the laws and regulations enacted by them. Thus, in a sense, the central bureaucracy undertook the role of the sultan in the Classical Period and tried to provide social welfare and justice. While the bureaucracy was creating this new order, it acted with the aim of economic development, seizing taxes as a center and developing resources, creating an administrative structure in harmony with the outside world, and tried to implement the reforms within this framework. The aim of the study is to reveal the effects of the administrative reform policy of the Tanzimat Period on the transformation of the law, finance and the land regime which is the basis of the Ottoman administrative structure. As a result of the study using the literature review method, it has been seen that the most important issues affecting the process are the administrative and financial system compatible with the economic system to be created based on a new production and property relations, and their coordination with the world economic system. In this context, administrative reforms were carried out within the framework of a new land regime, which was tried to be formed based on legal and financial regulations in a centralized structure and private property relations, which is arguably the most determining element of them.

1. Giriş

19. yy Osmanlı Devleti açısından “reformlar yüzyılı” olarak tabir edebileceğimiz bir zaman dilimini temsil eder. Nizam-ı Cedid ile başlayan bu süreç zaman zaman kesintiye uğrasa da II. Mahmud’la birlikte altyapısı hazırlanmış ve Tanzimat’la kapsamlı bir harekete dönüşmüştür. Klasik Dönem yönetim anlayışından önemli bir kopuşu simgeleyen bu dönemde idari yapının reorganizasyonu ile karar ve icra süreçlerinde Avrupa modeli örnek alınarak yeni kurumlar ihdas edilmiş, bu sayede yeni bir toplumsal ve idari yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Yüzyıllar içerisinde özellikle tımar sisteminin bozulmasıyla toplumsal ve idari yapıda belirli değişimler olsa da 19. yy reformlarında rol oynayan temel dinamiğin dış kaynaklı olduğu anlaşılmaktadır. Zira kapitalist iktisadi sisteme eklemlenme süreci reform etkenlerinin başında gelmektedir. Yeni iktisadi düzenin tek tip piyasa talebi bürokrasinin yönetme isteğiyle birleşerek merkeziyetçi bir idareyi ortaya çıkarmıştır.

Yönetimin giderek kanun ve nizam-nâmeler temelinde merkeziyetçi bürokratik bir yapıyla gerçekleşmesi temel unsurlarının da bu kapsamda dönüşmesine neden olmuştur. Tanzimat Fermanı ile hayata geçirilmeye çalışılan idari işlemlerin kanunlara ve onun üstünlüğüne dayandırılması anlayışı bu kapsamdaki düzenlemelerin yeni bir boyut

kazanmasını sağlarken, bürokrasinin merkeziyetçilik anlayışı çerçevesinde vergiler üzerinde tek hak sahibi olmaya çalışması bu alanda da yeni bir anlayışın ortaya konmasını gerektirmiştir. Tüm bu dönüşümler asıl olarak yeni bir iktisadi-mali sistemi oluşturmaya yönelik olmakla birlikte güvence altına alınan özel mülkiyet çerçevesinde gelişecek mülkiyet ve toprak rejimini temel alacaktır. Zira yeni iktisadi sistemin temeli özel mülkiyete dayandırılmış, bunun ancak üstünlüğü kabul edilmiş hukuki düzenlemelerle korunabileceği düşünülmüştür. Merkez de toprağa dayalı bir üretim ilişkisi bulunan bu yapıda mülkiyet ilişkisinde yaşanan değişimle daha çok vergi elde edeceği varsayımı üzerine hareket etmiş ve söz konusu unsurların hepsi bu kapsamda bir dönüşüm yaşamıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde siyasi toplumdan piyasa toplumuna geçiş süreci kapsamındaki hukuki değişim ele alınarak Tanzimat Dönemi'nde gerçekleştirilen kanunlaştırma faaliyetleri açıklanmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde maliye alanındaki değişim konu edilmiştir. Burada mali merkeziyetçilik, reformlara kaynak bulma sorunu, bürokrasinin gelirlerde söz sahibi olma ve yeni iktisadi düzenle uyumlu bir mali yapı oluşturma çabaları ortaya konmuştur. Üçüncü bölümde ise özellikle toprak mülkiyetindeki değişimin yeni iktisadi ve idari düzenle ilişkisi tartışılmıştır.

2. Hukuk Alanında Yaşanan Dönüşüm

Tanzimat'la birlikte gelen reformların en önemli yönü şüphesiz hukuk ve kanunlaştırma ile ilgilidir. Modern merkeziyetçi bürokratik yapılanmanın yönetimde etkin bir konuma gelmesi ile meşruiyetlerini idari ve hukuki düzenlemeler temelinde sağlamalarını gerektirmiş diğer yandan da her yerde geçerli kuralların ortaya konulma gereksinimi oluşmuştur. Yeni iktisadi düzenin ihtiyaçları ve mali yapıyla ilgili ortaya konan amaçlar doğrultusunda yoğun bir kanunlaştırma hareketine girilmiş ve bunlara uygun adli yapılar tesis edilmeye çalışılmıştır. Sorunlara acil çözümler bulma gayreti aynı zamanda ikili/düalist bir yapıyı da ortaya çıkarmış, geleneksel ve modern yapı ve kurallar bir arada yaşamaya devam etmiş, bir anlamda tesis edilmeye çalışılan merkeziyetçi tavırla çelişik bir durum ortaya çıkmıştır.

Yapılan hukuki yeniliklerin en önemli yönü yeni bir idari ve toplumsal yapı oluşturmaya yönelik olmasının yanında yaşanan dönüşümlerle birlikte beliren ihtiyaçları karşılama amacı da taşımaktadır. Bu noktada İslamoğlu'nun (2021: 187-192) hukuki yeniliklere yönelik "siyasi toplum ve piyasa toplumu" ayrımı konunun anlaşılması açısından dikkat çekici bir bakış açısı sunmaktadır. 16. yüzyıldan itibaren kapitalizmin gelişerek yaygınlaşması, mübadele ilişkilerinin giderek artması, merkezî devletlerin ortaya çıkışı, Aydınlanma Düşüncesi ile bağlantılı olarak insanın Tanrı, doğa ve eşya ile

olan ilişkisinde yaşanan değişim gibi gelişmeler önceki toplumsal yapıyla bir kopuş meydana getirmiş ve siyasi bir mantıktan piyasa mantığının hâkim olduğu bir toplumsal yapıya geçiş yaşanmıştır. Siyasi toplumlar, iktisadi ve toplumsal yapının hâkim grupların gelir ve meşruiyet amaçları çerçevesinde düzenlendiği toplumken; piyasa toplumu, piyasaya yönelik mübadele ilişkileri ve bu ilişkileri düzenleyen merkezî bir devletin vergi ve meşruiyet amaçları ile şekillenen toplumdur. Bu ayrım Osmanlı Devleti için 19. yy. öncesi ve sonrası olarak ayrılabilir. Siyasi toplum ve piyasa toplumu ayrımı özel mülkiyetin bir mücadele alanı durumuna gelmesine koşut olarak gelişmiş ve farklı ülkelerde farklı zaman dilimleri içerisinde meydana gelmiştir. Burada devlet mücadele alanını düzenleyen bir mekanizma olarak görülmekte ve hukuk da devletin meşru gücünün bir dayanağı olarak siyasi mücadelelerin merkezinde yer almaktadır. Böylelikle siyasi toplum yapısından piyasa toplumuna geçişte hukuk, dönüşümün gerçekleştiği bir mücadele alanı olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda siyasi toplum yapısında hukuk genel olarak çelişkilerin uzlaştırıldığı bir alanken piyasa toplumunda merkezî idari yapı ve iktisadi güçlerin bir aracı konumuna gelmekte, kurallar çıkarlar doğrultusunda bir oluşumu zorunlu kılmaktadır. Diğer yandan iki toplumsal yapı arasında hukuk kuralları açısından yapısal farklılıklar göze çarpmaktadır. Piyasa toplumlarında genel ve soyut bir yapıya sahip olan kurallar idari ve iktisadi alanın ayrıldığı bir yapıya sahiptir ve bu alanları kamu hukuku ve özel hukuk kuralları düzenlemektedir. Ancak bu iki alanın yaşadığı çatışmalar neticesinde söz konusu kurallar da sürekli bir değişim içerisinde. Siyasi toplumlarda ise kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı yoktur ve çatışma alanlarını uzlaştırma işlevi doğrultusunda izinler, yasaklar ve bu kapsamda geliştirilen çözümlerden oluşmaktadır. Genel ve soyut nitelikte değildir. Zira Klasik Dönemde uygulanan farklı bölge ve grupların farklı vergi mükellefiyetliklerine sahip oluşu bu noktadaki en çarpıcı örnektir.

Tanzimat bu anlamda bir değişimi ve kopuşu temsil etmektedir. Ortaya koyduğu genel kaideler ve gerçekleştirdiği kanunlaştırma faaliyetleri ile yeni bir idareyi ve toplumsal hayatı şekillendirmeye çalışmıştır. Veldet (1940: 143), kanunlaştırmayı (codification); toplumsal düzeni sağlayan hukuki kuralları “etrafli ve sistemli kanunlar hâlinde tespit etme hareketi” olarak tanımlamış ve bu dönemde gerçekleşen kanunlaştırma hareketinin sebeplerini dört başlık hâlinde açıklamıştır (1940: 165-169). Birincisi Avrupa’da ortaya çıkan rasyonalizm ve doğal hukuk hareketlerinin etkisidir. Liberal fikirleri ihtiva eden bu hareketler Tanzimat Fermanı’ndaki can ve mal güvenliği ile eşitlik ilkesine yapılan vurguda kendini göstermiştir. Ancak fikri bir tesirden çok Avrupa devletleri arasında meşruiyete sahip olma çabasıyla açıklanabilir. İkinci olarak Avrupa’daki sistematik hukuk ilmi ve düşüncesinden etkilenilse de genel olarak hazır kanunların aktarımı yoluna gidilmiştir. Değişen toplumsal ve iktisadi yapı da bu

dönemdeki kanunlaştırma hareketlerinin en önemli sebepleri arasındadır. Çünkü yeni iktisadi düzenle yeni ihtiyaçlar hasıl olmuş ve kanunlaştırma vasıtasıyla kurulacak yeni bir idari yapı zorunlu hale gelmiştir. Kanunlaştırmanın iktisadi sebeplerinin yanında siyasi sebepleri de söz konusudur. Bunlardan ilki kanunlar vasıtasıyla merkezîyetçi bir idari yapı kurarak ülkede tam anlamıyla bir hakimiyet tesis etmek ve özellikle taşradaki karışıklıkları ortadan kaldırarak padişahın otoritesini yeniden kurmaktır. Diğer yandan Avrupa devletlerinin yaptığı baskılar, Müslüman ve gayrimüslim tebaa arasında tam bir eşitlik sağlanmasına yönelik tazyikler bu dönemin kanunlaştırmalarının en belirleyici sebepleri olmuştur. Yeni iktisadi ilişkilerin mevcut kanunlarla yürütülemeyecek olması, idari düzensizliğin halk nezdinde sebep olduğu güvensizlik ve merkezîyetçi idari yapılanmanın rasyonel yasal düzenlemelere ihtiyaç duyması ile kanunlaştırma önemli bir ivme kazanmıştır. Tanzimat Fermanı'nda yeni kanunlara duyulan ihtiyaca vurgu yapılmış ve kanun kavramı üst bir noktaya taşınmaya çalışılarak "hukuki meşruluk ve kanunilik" ilkeleri belirleyici özelliğe sahip olmuştur (Tanör, 2020: 98).

Kanunlaştırmalar bu dönemde genel olarak kamu hukuku ve özel hukuk olarak modern bir ayrıma tabi tutabileceğimiz alanlarda gerçekleşmiş ve bunlar da ceza hukuku, toprak ve mülkiyet hukuku, ticaret hukuku ve medeni hukuk konularını içermiştir. Kanunlaştırmalarda üç tür usul izlendiği görülmektedir. Bunlardan ilki yerli kanunlar ya da mevcut kanunların modern usullerle yeniden ele alınmasıdır ki 1840 ve 1851 yıllarında çıkarılan ceza kanunları, 1858 tarihli Arazi Kanunnâmesi ve 1869 ve 1876 yıllarında bölümler hâlinde hazırlanan Mecelle'dir. Resepsiyon yani yabancı devletlerin kanunlarının çevrilerek yürürlüğe konması usulü ile ise genel olarak ticari ve iktisadi alandaki düzenlemeleri içermektedir. Bunlar 1850 tarihli Ticaret Kanunnâmesi, 1861 tarihli Usul-i Muhakeme-i Ticaret Nizamnâmesi, 1863 tarihli Ticaret-i Bahriye Kanunnâmesi ve 1869 tarihli Tabiiyet-i Osmaniye Kanunudur. 1858 tarihinde yürürlüğe giren Ceza Kanunnâmesi ise karma usul ile hazırlanmıştır (Gayretli, 2008: 96).

Tanzimat Fermanı'nda can, mal, ırz teminatı, müsadere uygulamasının kesin olarak kaldırılacağı, cezai konularla ilgili yargılama gerçekleştirilmeden infazın uygulanamayacağı gibi ceza kanununa temel teşkil edecek konular sıralansa ve bir ceza kanunu hazırlanarak yürürlüğe konulacağı belirtilse de ceza hukukuna ilişkin çalışmaların II. Mahmud döneminde bir anlamda Tanzimat'a hazırlık olarak gerçekleştirildiği söylenebilir. Bu noktada müsadere kaldırılmasıyla başlayan süreç, 1838'de ulema ve memurlar için çıkardığı iki ceza kanunnâmesi ile siyaseten katli de ortadan kaldırmıştır. Yalnızca memur ve ulemayı kapsamına alan bu kanunnâmelerde yazılı suçları işleyenler yine aynı metinde öngörülen cezalara çarptırılabilirdi. Ancak tüm vatandaşları kapsayan bir ceza kanunnâmesi Tanzimat Fermanı'nın ilanından yaklaşık yedi ay sonra 1840 yılında yürürlüğe girmiştir (Bozkurt, 1996: 96-97). Tanzimat hükümlerini

uygulamak adına çıkartılan ilk kanun olma özelliği taşıyan ceza kanunu bir komisyon tarafından hazırlanmasının yanında şer'î ve örfî hükümleri birleştirmesi bakımından da önemli bir metindir. Fakat uygulamada yaşanan sorunlardan dolayı beklentiyi karşılayamamış ve 1851 yılında Meclis-i Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliyye tarafından yeni bir ceza kanunu (Kanun-u Cedid) hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Genel olarak İslam hukukuna dayandırılan söz konusu kanunun da beklenen neticeyi vermemesi üzerine Cevdet Paşa başkanlığında oluşturulan bir komisyonun 1810 tarihli Fransız Ceza Kanunu baz alarak hazırladığı 1858 tarihli Ceza Kanunnâme-i Hümayunu yürürlüğe girmiştir (Bozkurt, 1996: 99-100). Burada beklentilerin karşılanmaması genel olarak dış sebeplere ilişkindir. Çünkü hazırlanan ilk iki ceza kanunu İslam fıkhı hükümlerine dayanmakta, bu durum da gayrimüslim tebaanın ayrıcalıklı bir konuma gelmesini isteyen Batılı devletleri memnun etmemekteydi. Islahat Fermanı'nda ceza ve ticaret kanunu ile karma mahkemelerin yargılama usulü ile ilgili kanunların hızlı bir şekilde hazırlanarak yürürlüğe konulacağı vaadi nedeniyle hemen bir danışma kurulu oluşturulmuş, Avrupa devletlerindeki kanunların süratle tercüme edilerek uygulamaya konması kararlaştırılmıştır (Gülsoy, 1999: 188). Avrupa'dan birçok ülkenin kanunları örnek alınmışken genel temayül Fransa hukukuna olmuş, 1858 tarihli Ceza Kanunu da bu anlayış çerçevesinde benimsenmiştir (Davison, 2021: 146).

İktisadi liberalizmin yapılan ticaret antlaşmalarıyla uygulanmaya başlaması yabancı tüccarların ülkeye akın etmesine neden olmuş, zamanla çıkan ticari anlaşmazlıklara nasıl ve hangi mercilerin bakacağı bir sorun hâline gelmiştir. Bunun için özel yargı kuruluşlarına ihtiyaç hasıl olmuş ve Tanzimat sonrası adli teşkilatta yapılan ilk reform 1840 yılında Ticaret Meclisi'nin kuruluşuyla gerçekleşmiştir (Ekinci, 2004: 50). 1847 yılında Müslüman, gayrimüslim ve yabancılardan oluşan Karma Ticaret Mahkemesine dönüşen bu yapı ilginçtir ki bir ticaret kanunu olmadan Avrupa teamülleri çerçevesinde işlem yapmıştır. Bu alandaki eksikliğin giderilmesi için 1850 yılında Kanunnâme-i Ticaret, 1807 tarihli Fransız Ticaret Kanununun belirli bölümleri çevrilerek yürürlüğe konulmuştur. Özel hukuk alanında yayınlanan ilk kanun olma özelliğinin yanında yabancı devletlerin kanunlarından çevrilerek yapılması bakımından da ilktir (Tahiroğlu, 1985: 595). Yargılama usulü konusunda çıkan anlaşmazlıklar nedeniyle 1861 yılında Usul-ü Muhakeme-i Ticaret Nizamnamesi çıkarılmış ve bu metin de Fransız Ticaret Usul Kanununun çevrilmesiyle elde edilmiştir (Bozkurt, 1996: 152). 1863 yılında da Fransız Ticaret Kanununun deniz ticaretiyle ilgili bölümü tercüme edilerek Ticaret-i Bahriye Kanunnâmesi yayımlanmış ve böylece Fransız Ticaret Kanununun tüm bölümleri resepsiyon yoluyla iktibas ettirilerek yürürlüğe konmuştur (Gayretli, 2008: 194).

Tanzimat Dönemi'nde yapılan kanunlaştırma işlemlerinden ikisi ihtiva ettiği özellikler bakımından diğerlerinden ayrılmaktadır. Bunlardan ilki 1858 yılında kabul edilen Arazi Kanunnâmesidir. Hazırlanma usulü bakımından Batılı tekniklerden yararlanılmakla birlikte içerik olarak tamamen milli özellikler taşımaktadır. Cevdet Paşa'nın başkanlığında bir komisyon tarafından hazırlanan kanun, teknik özellikler açısından Osmanlı'nın arazi esaslarını düzenleyen önemli bir metindir. Diğerisi ise yine Cevdet Paşa'nın ismiyle anılsa da aynı şekilde bir komisyon marifetiyle hazırlanan Mecelle'dir. 1869-1876 yılları arasında hazırlanan Mecelle aynı Arazi Kanunnâmesinde olduğu gibi Batı teknikleri çerçevesinde ancak milli özellik ve içerikte hazırlanan bir medeni kanun olarak tanımlanmaktadır (Aydın, 2020: 324).

Tanzimat Dönemi'nin iki temel metni olan Tanzimat ve Islahat Fermanları hukuki alanda gerçekleşen reformlara da kaynaklık etmiştir. Fermanlardaki vaat ve taahhütler hukuk düşüncesindeki dönüşümle birlikte kanunlaştırmaların genel çerçevesini belirlemiştir. Klasik Dönemde adalet merkezli düzen, yerini terakkiye bırakmış ve kanunlaştırmalar bu yönde gerçekleştirilmiştir. Değişen iktisadi ilişkilerle birlikte toplumsal ve idari yapının ihtiyaçları hukuki anlamda yenilikleri zorunlu kılmıştır. Özellikle iktisadi ilişkileri düzenleyen kanunların tamamının yabancı ülkelerden resepsiyon yoluyla aktararak yürürlüğe konulması, bu alandaki bağımlılığı pekiştirmekle birlikte kapitalist dünya sistemine entegrasyonu da sağlayan hukuki altyapıyı oluşturmuştur. Piyasa toplumunun gereklerine göre dizayn edilen hukuki işlemler kapitalizmin yayılmasını sağlarken devletin idari etkinliğinin de azalmasına neden olmuştur. Yeni ihtiyaçlar doğrultusunda ihdas edilen yargısal kurumların teşekkül biçimleri ve yargılama usullerine dair esaslar devletin egemenliğine gölge düşüren durumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Şer'î mahkemelerin yanında ticaret mahkemesi ve nizamiye mahkemeleri gibi yapıların bulunması bu alanda bir ikiliğe sebep olmakla birlikte yeni çıkarılan kanunların düzenlemediği alanların şer'î hükümlerle doldurulmaya çalışılması düzensiz bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu durumlara rağmen yukarıda zikredilen bazı kanunların milli esaslar göz önünde bulundurularak hazırlanması bir anlamda bürokrasinin direnişinin bir göstergesi olsa da idari etkinliği arttırıcı bir nitelik teşkil ettiği söylenemez.

3. Maliye Alanında Yaşanan Dönüşüm

Tanzimat Dönemi'nde yaşanan en önemli değişimlerden biri de maliye alanında gerçekleştirilmiştir. Oluşturulmaya çalışılan modern devlet yapılanması ve bürokratik anlayış çerçevesinde benimsenen merkeziyetçiliğin mali alana yansması mali merkeziyetçilik şeklinde olmuştur. Bu alandaki düzenlemelerle amaçlanan husus tüm

ülke sathında uygulanacak yeni bir vergi sistemi ortaya koymak ve mali olarak da her bölgeyi kontrol altında tutmaktır. Zira mali olarak hükmedilmeyen alanlara idari olarak da hükmetmek mümkün değildir ki önceki dönemlerde yaşanan tecrübeler dönem bürokratlarının da malumdur. Ayrıca girişilen yoğun reformlar nedeniyle ciddi finansal kaynağa ihtiyaç duyulmuş ve hazinenin her anlamda gelirlerini artırması gereği de mali anlayıştaki değişimde önemli rol oynamıştır.

Diğer birçok yenilikte olduğu gibi mali alandaki yeniliklerin hazırlıkları da II. Mahmud Dönemi'nde yapılmaya başlanmıştır. Geniş çaplı nüfus sayımı, arazi ve hayvan varlığını belirlemeye yönelik çalışmalar ve vakıfların tek bir merkezden yönetilmesi usulü bu dönemde gerçekleştirilen mali merkeziyetçiliğe yönelik atılan önemli adımlardır. Yine Maliye Nezareti bu dönemde kurulmuş, çoklu yapıdaki hazineler ile gelir ve giderlerin tek elde toplanması, taşradaki vergilendirme sisteminin de yine bir merkezden yönetimini sağlayarak yolsuzlukları önlemek, gelirleri artırarak merkezî mali yapılanmaya bağlamak amaçlanmıştır (Ortaylı, 2017: 476-477). Böylece devlet son iki yüzyıl içerisinde kontrol etme gücünü yitirdiği iktisadi kaynakları yeniden ele alarak dağıtım fonksiyonundaki etkinliğini tesis etmek ve bu kaynakları iktisadi kalkınma ile güçlü bir merkezî idare oluşturmak için kullanma çabası içerisinde olmuştur (Güran, 1998: 79).

Tanzimat'a gelindiğinde de bu amaçlar doğrultusunda yeni mali yapıyı oluşturmaya yönelik adımlar daha kapsamlı bir şekilde atılmaya devam etmiş, Ferman'da mali konuların öneminin altı çizilerek vergi adaletini sağlayan bir sistemin oluşturulması, iltizam usulünün kaldırılması hususları üzerinde durulmuş ve bütçeleme anlamında da ilk adım olarak gider bütçesi yapılacağı ifade edilmiştir (Çakır, 2001: 22). Böylelikle mali merkeziyetçilik politikası çerçevesinde vergi hukuku, bütçeleme, örfi vergilerin kaldırılarak yeni vergilendirme anlayışının belirlenmesi, vergilerin aynı değil nakdi olarak tahsil edilmesi yönünde düzenlemeye gidilmesi gibi hususlar Tanzimat ricalince bir hedef olarak belirlenmiştir (Şener, 1990: 22). Tabakoğlu (2016: 678), bu dönemdeki mali politikaların üç ana hedefi olduğunu ifade etmiş ve öncelikle gelir ve serveti ardından da ödeyebilecek herkesi vergilendirmek ve aktif bir mali bürokrasi oluşumunun sağlanmasıyla gelirlerin merkezde toplanmasının amaçlandığını belirtmiştir. Ayrıca gider bütçesi oluşturulması hususunun önemine değinerek giderlerin planlanmış şekilde önceden belirlenmesi ve kanunla onaylanması, harcamaların da buna uygun olarak yapılmasının Ferman'la ortaya konan önemli bir değişim olduğunu vurgulamıştır. Shaw da (1975: 421) Tanzimat bürokratlarının temel mali hedeflerini; vergi yükünü topraktan kentsel servete kaydırmak, dolaylı vergi tahsilatını devletin maaşlı görevlileri tarafından doğrudan gerçekleştirmek, ödeme gücünden bağımsız olarak toplanan vergilerin yerine

kişilerin emlak varlığını ve gelirini dikkate alarak vergilendirmek ve yüzyıllardır tanınan muafiyetlerin çoğunu kaldırmak olarak sıralamıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi idari merkezîyetçiliğin oluşumunun temel şartı öncelikle mali merkezîyetçiliğin tesis edilmesidir. Hatırlanacağı üzere iltizam sisteminde mültezimler devlete ödedikleri bedel karşılığında halktan vergi toplama imtiyazını elde ediyor, bu kişiler de alt mültezimlere bu işi aktarabiliyor ve halkla devlet arasında birçok aracı bu sürece müdahil oluyor, devlet zarara halk da zulme uğruyordu. Tanzimat sonrasında bürokratların temel amacı söz konusu bu araçları olabildiğince ortadan kaldırarak vergilerin merkezî hazineye aktarılmasını sağlamak olmuştur (Özbek, 2015: 22). Bunun için iltizam sisteminin kaldırılması, mültezimlerin taşradaki etkinliğinin kırılması amaçlandığından uygulama noktasındaki ilk adımlar mali alanda gerçekleştirilmiş ve bunun için muhassıllık teşkilatı kurulmaya çalışılmıştır. Tanzimat'ın uygulandığı bölgelere 1840 yılından itibaren muhassıl isimli memurlar gönderilmeye başlanmıştır. Doğrudan padişah tarafında seçilerek atanan bu kişiler aynı şekilde yalnızca merkeze karşı sorumluydu ve iltizamın kaldırılması sonucu vergilerin merkezî devlet hazinesine aktarılması ile görevli maaşlı memurlardı. Geniş yetkilere sahip olan bu memurlar yalnızca vergileri toplayarak merkeze aktaran bir göreve sahip değillerdi. Aynı zamanda gittikleri yerlerde Tanzimat'ı anlatarak bir tür propagandasını yapacak, yeni vergilendirme usulünde kullanılması gerekli olan verileri yani nüfus ve arazi tahrirleri, hayvan sayıları ile tüccar ve esnafın yıllık gelirlerinin belirlenmesi görevlerini icra edeceklerdi (Şener, 1990: 38-40).

Büyük umutlar ve geniş yetkilerle ihdas edilen muhassıllıktan beklenen sonuçlar ise elde edilememiştir. Tanzimat reformlarının başarısı bir anlamda üzerlerine yüklenen muhassılların bir kısmı yetkilerini suiistimal etmiş, aralarında halkın isyan etmesine sebep olanlar bile olmuştur. İltizamın kaldırılmasıyla mültezimler ve onlara bağlı birçok kesimin menfaatleri kesintiye uğramış ve bu kişiler de muhassılların başarısız olmaları için çalışmışlardır. Teşkilat yapısı itibariyle de üzerinde tam manasıyla düşünülüp organize edilmediği anlaşılmaktadır. Bulunduğu yerin valisine karşı bir sorumluluğu bulunmaması ancak benzer yetkilere sahip olmaları idari açıdan sorunlar ortaya çıkarmış, mülki idareye göre her eyalet, kaza ve sancağa ayrı ayrı muhassıl atanmış ancak bunlar arasında herhangi bir hiyerarşik bağ bulunmaması, hepsinin doğrudan merkeze bağlı olmaları da ciddi karmaşa oluşturmuştur. Muhassılların vergi tahsilatlarını tek başlarına yapma imkânı bulunmadığından kendilerine yardımcı elemanlar istihdam etmişler, bu da tahsilat için yapılan giderleri artırmıştır. Nakdi ödeme imkânı olmayan köylülerden aynı olarak tahsilat yapılmış ancak ürünlerin depolanması ve zamanında satışının yapılamaması gibi sorunların yanında köylünün tahsilat memurunu beklerken ürünü zayi

olabilmiştir. Dolayısıyla ne de idarenin memnun olduğu bir düzen kurulmuş, iltizama mecburi bir geri dönüş yaşanmıştır (Şener, 1990: 42-44).

İltizamın geri getirilmesi mali merkeziyetçilik politikasından vazgeçilmesine neden olmamış, iltizam sisteminde birtakım değişikliklere gidilerek revize edilmiş ve araçların gücünü kırma çabalarına devam edilmiştir. Önceleri sarraflar ve büyük mültezimler gibi sermaye sahiplerinin üstlenebileceği eyalet şeklindeki büyük birimler hâlinde çıkılan ihaleler gittikçe köy gibi küçük birimlere dönüştürülmüş, açık artırma usulü yerine önceden belirlenmiş bir bedel üzerinden ilgili köyün muhtar ve ihtiyar heyetine verilmesi yönünde adımlar atılarak büyük mültezimlerin gücü kırılmıştır (Özbek, 2015: 29). Muhtar ve ihtiyar heyetine vergi tahsilatı görevinin verilmesi merkezî yönetimin idari etkinliğinin köylere kadar ulaşmasını sağlarken ucuz bir yerel denetim mekanizması da oluşturulmuştur (Özbek, 2015: 32). Böylece iltizam sistemini tamamen kaldırmakta başarılı olamayan Tanzimat ricali sistemi önemli ölçüde değişime tabi tutarak merkezî mali yapı içerisinde işlev görmesini sağlamıştır (Özbek, 2015: 47).

Mali merkeziyetçilik politikası çerçevesinde gerçekleştirilen dikkat çekici bir diğer uygulama da padişah ve hanedan üyelerinin özel gelirlerinin hazineye aktarılarak kendilerine maaş tahsis edilmesidir. Bu kapsamda padişaha aylık 12.500 kise maaş bağlanmış ve buradan sarayların tefrişat ve onarımı, özel olarak yaptıracığı binaların ve özel hediyelerin giderleri gibi harcamaların karşılanması öngörülmüş, mutfak masraflarının dahi bu tahsisattan karşılanması kararlaştırılmıştır. Böylelikle padişah ve hanedan üyeleri Tanzimat'la birlikte yalnızca siyasi değil mali olarak da sınırlandırılmıştır (Cezar, 1986: 289-290). Bu durum aynı zamanda iktidar ilişkilerindeki değişimin önemli bir boyutunu teşkil etmiş, merkezî bürokrasinin etkin konumunun bir göstergesi olarak padişah, tahsis eden konumdan tahsis edilen konuma geçirilmiştir.

Maliye uygulamalarındaki tüm bu değişim ve yenilikler bir anlamda siyasi toplumdan piyasa toplumuna geçişin de yansımalarıdır. Söz konusu uygulamalar modern merkezî devlet yapılanmasının bir gereği olarak hiçbir ayrıma tabi tutmadan eşitlik ilkesi içerisinde tüm vatandaşların mal varlığı ve ödeme imkanına göre vergilendirilmesini öngören genel kamu hukuku ilkelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Önceki dönemlerde tam manasıyla var olmayan bu durum merkezî devlet otoritesinin tüm kesimler üzerinde hissedilmesine neden olmuş, uluslararası sistem içerisinde meşru bir devlet olarak var olma mücadelesi veren ve bunun için reformlar gerçekleştirmek durumunda olan Osmanlı Devleti'nin otokratik bir karaktere bürünmesiyle sonuçlanan bu süreç siyasi toplumdan piyasa toplumuna geçişte idari yapıda da yaşanan kopmanın en açık göstergesidir (İslamoğlu, 2021: 192).

Kısaca özetlemek gerekirse merkeziyetçi bir idari yapı kurma çabaları ve idari reformların finansmanı sorunu mali merkeziyetçilik politikalarının genel çerçevesini belirlemiştir. Bu yönde merkezî hazine, geniş bir maliye bürokrasisi, örfi vergilerin ve iltizamın kaldırılması ve herkesin eşit vergilendirilmesi gibi pek çok yenilik uygulamaya konmaya, taşradaki otoritelerini özellikle vergi toplama yetkilerinden alan vali ve mültetimler tasfiye edilmeye çalışılmıştır. Merkezî bürokrasi bu yolla yalnızca taşradaki değil merkezdeki otoritesini de pekiştirmeye çalışmış, padişah ve hanedanın mali bağımsızlığını ortadan kaldırarak bir anlamda kendine bağlamıştır. Her ne kadar önemli bir kısmı başarısız olsa da politikalarda merkeziyetçi anlayışla yeni formüller üretilerek uygulamaların devamı sağlanmıştır. Gerekli altyapı ve yeterli personel olmadan girişilen bu politikalar özellikle vergilerin aynı yerine nakdi toplanma kararıyla iktisadi ilişkilerde paranın yaygınlaştırılmasıyla sağlanmaya çalışılmış fakat sahte paraların tedavülde çoğalması devleti ciddi zarara uğratarak borç sarmalına girmesine ve sonunda mali bağımlılığa sürüklemiştir. Sonuç olarak merkezî bürokrasinin devletin gelir kaynaklarının tamamına hükmetme amacıyla başlattığı süreç mali yönde etkisiz kalmasıyla neticelenmiştir.

4. Toprak Mülkiyetinde Yaşanan Dönüşüm

Osmanlı devlet yönetiminin temel unsurlarından olan toprak rejimi kuruluşun itibaren gerek üretim ve mülkiyet gerekse de yöneten-yönetilen ilişkilerinin temel belirleyicisi olmuştur. Klasik Dönemde idari, mali, askeri ve iktisadi hemen tüm alanların üzerine bina edildiği tımar sisteminin 16. yüzyıldan itibaren bozulmaya başlamasıyla ortaya konan yeni modeller devlet otoritesinin azalmasıyla birlikte hukuki olmasa da fiilî olarak farklı mülkiyet ilişkilerinin doğmasına ve zamanla yerleşmesine neden olmuş, böylelikle idari, siyasi ve iktisadi ilişkiler farklı bir boyut kazanmıştır. Tanzimat'la birlikte söz konusu ilişkiler dünya ekonomisiyle bütünleşme ve merkezî devlet yapılanması çerçevesinde düzenlenmeye çalışılmıştır.

Toprağın mülkiyetine dair tartışmalar 19. yüzyılda Osmanlı'nın temel meselelerinden birini teşkil etmiştir. Özellikle mîrî arazinin kullanımı ile ilgili konular yalnızca ülke içinde değil uluslararası alanda da Osmanlı'ya baskı yapılmasına neden olmuştur. Bu dönemde ortaya çıkan isyanlar bağımsızlık taleplerinden ziyade toprağın mülkiyet hakkı ve vergilendirmelerle ilişkilendirilirken dünya ekonomisi ile bütünleşme sürecinde önem kazanan ve değişime uğrayan üretim ilişkilerinin mülkiyet anlayışı dolayısıyla da toprak rejiminin değişimi açısından önemli etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır (Kenanoğlu, 2006: 108). Bu noktadaki en önemli adım reformların temel metni olan ve liberal fikirlere yakınlığıyla dikkat çeken Tanzimat Fermanıyla atılmış mal,

can ve ırz güvenliği anlayışı ortaya konmuş, mal güvenliği ve mülkiyet özgürlüğü sağlanmadıkça insanların kendilerini ülkenin bir ferdi olarak hissetmeyeceği ve ülkenin gelişimine katkı sağlamak adına mallarını verimli kullanmayacakları vurgulanmıştır (İslamoğlu, 2000: 40). Özel mülkiyete hukuki bir temel oluşturan bu yaklaşım yeni bir iktisadi düzen ve toplumsal yapı oluşturmaya yönelik değişimin resmî bir ilanı olmuş, 1840'lı yıllardan itibaren de birtakım düzenlemelere gidilmiştir.

Şüphesiz bu alandaki en kapsamlı düzenleme 1858 Arazi Kanunnâmesi'dir. Ancak öncesinde yapılan değişiklikler adeta Kanunnâme'nin hazırlığı niteliğinde olmuştur. Bu süreçte herkesin emlak ve arazisine serbest bir şekilde sahip olacağı ve istediği gibi tasarrufta bulunabileceği, kimsenin bir başkasına ait araziye haksız bir şekilde işgal edip kullanamayacağı bir hatt-ı hümayunla ilan edilmiştir (Gökbilgin, 1967: 106). 1845 yılında yayınlanan bir kanunla üç yıl boyunca ekilmeyen arazinin sahibinin elinden alınarak tapu ile taliplilere verilmesi kararlaştırılmıştır (Barkan, 1940: 358). 1847 yılında yayınlanan bir kanunla o zamana kadar yalnızca erkek evlatlara miras hakkı veren düzenleme değiştirilmiş, kız evlatlara da babalarından kalan araziler üzerinde mirasa sahip olma hakkı tanınmıştır. Ardından bu hak daha da genişletilerek yalnızca babadan değil anadan intikal eden emlakler üzerinde de miras alma ve bırakma hakkına sahip olmaları düzenlenmiştir (Gökbilgin, 1967: 106-108). 1847 yılında yayınlanan bir başka nizamnâme şahıslara tasarrufları altındaki topraklara tapu alabilmelerini düzenlemiş ve bu süreçte özel mülkiyete yönelik en önemli adımlardan biri atılmış olmakla birlikte âyanların gücü de bir anlamda kanunla teminat altına alınmıştır (Barkan, 1940: 360-361). 1849 yılına gelindiğinde toprak rejimine dair birçok düzenleme olması ve eski uygulamaların önemli ölçüde kaldırılması nedeniyle Şeyhülislam Arif Hikmet Efendi söz konusu değişiklikleri bir araya getirmiş ve özet niteliğinde bir risale hazırlamıştır (Sencer, 1962: 163). Bunun gibi daha birçok düzenleme ve değişiklik yapılmış ve sonunda bir kanunnâme hazırlanması zorunlu hale gelmiştir.

Meclis-i Âlî-i Tanzimat'ta Ahmet Cevdet Paşa başkanlığında Tahsin, Arif ve Seyyid Mehmet Rüşdü Beylerden oluşan bir komisyon tarafından hazırlanan Arazi Kanunnâmesi gerekli inceleme ve onay süreçlerinin ardından 1858 yılında yürürlüğe girmiş, bir mukaddime, üç bab, altı fasıl ve yüz otuz iki maddeden oluşmuştur (Aydın, 1991: 347). Kanunun hazırlanma gerekçesinin açıklandığı raporda tımar sistemiyle birlikte sipahiliğin de kaldırılmasının devletin idari ve mali yapılanması üzerinde önemli değişikliklere gitme zorunluluğu ortaya çıkardığı, bu gibi sebeplerden dolayı mevcut duruma uygun olarak yeni bir arazi kanunnâmesi yapılması gerektiği ve yürürlükte olan düzenlemelerin "*ilcây-i vakt ü hâle göre icrây-ı tâdilâtı lâzım gelmiş...*" (zamanın zorlaması ve gereklerine göre düzenlenmesi) olduğu belirtilmiştir (Barkan, 1940: 371).

Genel olarak daha önce arazi ile ilgili yapılan düzenlemelerin bir araya getirilerek modern usullerle tek bir kanun hâlinde hazırlanması olarak görülen Arazi Kanunnâmesi içerisinde bir takım önemli yenilikler de barındırmıştır. Eyaletlere göre farklılık gösteren uygulamaların ortadan kaldırılarak tüm ülkede tek bir kanunun geçerli olacağı bir uygulama olması merkeziyetçiliğin bu alandaki yansıması olmuştur. Diğer yandan önceki toprak rejimindeki mîrî araziyle ilgili vazifeler tımar ve zeamet sahipleri, mültezimler ve muhassıllardan alınarak memurlara verilmiş, önceki görevlilerin verdiği arazi senetleri yerine devletçe düzenlenen tapu sistemine geçilmesi kararlaştırılmış ve kişisel tasarruf esası kabul edilmiştir. Ayrıca topraklar yeniden tasnif edilerek arazi-i memlûke (mülk arazi), arazi-i mîrîyye, arazi-i mevkufe (vakıf arazi), arazi-i metruke (mera gibi kamunun ortak kullanımına ait arazi) ve arazi-i mevat (üzerinde zirai faaliyet yapılmayan boş arazi) olmak üzere beş grupta ele alınmıştır (Cin, 1978: 23-25).

Kanunnâmenin en dikkat çeken özellikleri merkeziyetçi ve liberal nitelikler taşımasıdır. Aslında en başta yukarıda zikredilen yeni tasnifle toprakların beşe değil esas olarak iki sınıfa ayrıldıkları anlaşılmaktadır. Çünkü vakıf arazilerin bir kısmı devlet toprağı olan ancak vakıfların tasarrufunda bulunan yerlerken bir kısmı özel mülktür. Metruke ve mevat araziler de netice itibarıyla devlete ait araziler olarak görülebileceğinden kalan kısımlar özel mülk olarak adlandırılabilir arazilerdir ve kanun esas itibarıyla özel ve devlet mülkü olmak üzere iki sınıfta arazi tanımlamakta ve bir anlamda özel mülk araziye hukuki bir güvenceye de kavuşturulmaktadır (Barkan, 1940: 373-374). Özellikle Kanunnâmenin 8. maddesi özel mülkiyete ilişkin önemli ibareler barındırmaktadır. Söz konusu maddede *“bir karye ve kasabanın bütün arazisi toptan olarak ahâlisinin heyeti mecmuasına ihale ve tefviz olunmayıp, ahâliden her şahsa başka başka arazi ihale olunarak keyfiyet-i tasarruflarını mübeyyin yedlerine tapu senetleri i'tâ olunur.”* denilmektedir (Barkan, 1940: 375). Ancak 19. yy.da Osmanlı'daki mülkiyet ilişkilerinin değişimine dair tartışmalar özelde bu maddenin genelde de Arazi Kanunnâmesinin gerçekten özel mülkiyetin önünü açıp açmadığı noktasında düğümlenmektedir. Konuyla ilgili Barkan (1940: 379), kanunnâmenin köylüye toprağı üstünde istediğı şekilde tarım yapabilmesi, istediğı ürünü ekmesi ya da ektirebilmesi, arazisi üzerinde kendiliğinden yetişen ağaçlardan dahi öşrünü vermek şartıyla yararlanabilmesi ve başkalarının yararlanmasını engelleyebilmesi gibi tanıdığı haklarla tam mülkiyete yakın bir düzenleme getirdiğini; ancak tarlaların üç sene üst üste ekilmemesi, memurdan izin alınmadan ağaç dikilip bağ ve bahçe tesis edilememesi, bina yapılamaması gibi kısıtlamaların mutlak mülkiyeti engellediğini savunmaktadır. Sencer de (1962: 165) yukarıda zikredilen 8. maddeyle arazi üzerindeki mutlak bireysel tasarruf hakkının tanındığını ve mera gibi ortak kullanım alanlarının bu kapsamın dışında bırakıldığını belirterek yine 130 ve 131. maddelerle de bir köyün tüm arazilerinin bir ya

da birkaç kişi üzerine kaydedilmesinin yasaklandığını, böylelikle köylüyü âyanlara karşı koruma siyaseti izlendiğinin anlaşıldığını ifade etmekte ve Barkan'ın bahsettiği kısıtlamalara dikkat çekerek bireysel tasarrufun mutlak bir özel mülkiyeti sağlamadığını vurgulamaktadır.

Konuyla ilgili Aytekin'in (2009: 936-938) sunduğu analiz ise oldukça dikkat çekicidir. Kanunnâmenin modern burjuva hukukunun temel özelliklerinin çoğuna sahip olduğunu iddia eden Aytekin, 8. maddeyi kanunun temeli olarak görmekte, açıkça bireyi arazi hukukunun en temel konusu olarak tanımladığını ve geri kalan tüm maddelerin bu temele dayandığını belirtmektedir. Toplu arazi kaydı yasağı ayanların gücünü kırmaya çalışmaktan çok bireyi ön plana çıkarmayı hedeflemekte, bunun için de toplu varoluş biçimlerini reddetmektedir. Arazi kullanımına getirilen sınırlamaların özel mülkiyetin tanınıp tanınmamasıyla ilgisiz olduğunu ifade eden Aytekin, modern mülkiyet kavramı açısından arazinin kullanımının; satılması, satın alınması ve devredilmesinden daha az önemli olduğunu, kişisel tasarruf ile özel mülkiyet arasında zorunlu bir bağlantı olmadığını söylemektedir. Kanunnâmenin Tanzimat öncesi toprak rejiminin bir devamı olduğu, devletin toprak üzerindeki mutlak mülkiyetini devam ettirebilmek için özel mülkiyeti tanımadığı ve arazi sahiplerine kısıtlamalar getirdiği iddialarına da karşı çıkmış ve yapılan doğru analizle kanunnâmenin bu alanda bir kopuşu temsil ettiğinin anlaşılacağını belirtmiştir. Bu konudaki iddiaların temelini oluşturan arazi üzerinde yapılacak değişikliklere dair işlemlerin memurlardan izin alınması şartına bağlanması belirsiz bir niteliktedir ve iznin kimden alınacağı kanunda açıklanmadığı gibi bir formaliteyi yerine getirme amaçlı oluşturulduğu intibayı bırakmaktadır. Zira sayılan bütün bu işlemler o dönem bürokratik yapılanmasının altından kalkamayacağı kadar geniştir. Getirilen üç yıl yasağı da devletin mülkiyet üzerindeki hak iddiasıyla değil ancak üretimde devamlılığı sağlamaya yönelik bir adımdır. Çünkü Osmanlı Devleti kuruluşundan itibaren tarımsal üretime dayalı bir yapıya sahip olmuş ve bu durum hem toplum hem de yönetici sınıf için hayati önem arz etmiştir. Kanunnâmenin 9. maddesinde tahıl üretilen arazinin başka bir amaçla kullanılmasının yasaklanması bu iddiayı güçlendirmektedir. Tüm bu sebeplerden dolayı belirtilen kısıtlamaların özel mülkiyete izin vermediği iddiasına karşı çıkan Aytekin, asıl önemli olanın toprağın serbest dolaşım özgürlüğü olduğunu ve Kanunnâmenin bu durumu sınırlamaktan çok genişletmeye yönelik birçok madde içerdiğini iddia etmiştir.

Diğer yandan kanunnâme ile kişilere tapularıyla birlikte toprakların verilmesinin özel mülkiyetin ortaya çıkışını göstermediğini iddia eden görüşler de mevcuttur. Bu durum 19. yüzyılda Osmanlı'nın güttüğü iskân politikasının bir sonucu olarak görülmekte, dönem itibarıyla tarımsal üretimin artması ile özel mülkiyet arasında bir bağlantı olmadığı, uygulamanın tamamen üzerinde yerleşim olmayan topraklarla sınırlı

olduğu ve gönüllülük esasına dayalı iskanı teşvik etme amaçlı gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Tapular da mutlak mülkiyetin bir göstergesi değil, arazinin işlenmesi şartına bağlı olarak tasarruf hakkını ifade etmektedir. Bu durum da yalnızca devletin gelirlerini artırmaya yönelik uygulamaların bir sonucu olarak görülmektedir (Arıcanlı, 1998: 133-134). Şüphesiz devletin mali kaygıları kanunnâmenin önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Birçok maddesinde arazilerin memurlarca kaydedilmesi üzerinde durulması, vergi mükelleflerinin tespiti amacı taşıdığı gibi tarımsal üretimi artırma ve istikrarı sağlamaya yönelik adımları da ihtiva etmektedir. Bir yandan üretimin sıkı takibi devletin müdahaleci tavrını ortaya koyarken özel mülkiyete yönelik adımlar da liberal yönü temsil etmektedir. Bu yönüyle kanunnâmenin hem merkantilist hem de liberal görüşleri bir arada barındırdığı söylenebilir (Quatert, 2004: 974-976).

19. yüzyılda Osmanlı'daki mülkiyet ilişkilerinin değişiminin en dikkat çekici yanı modern idari yapılanmayla paralel bir süreç takip etmesidir. Mülkiyete dair kuralların toplumsal kesimler arasındaki mücadele alanıyla birlikte şekillendiği ve bunların devletin idari yapılanmasını belirleyen en önemli etkenlerden biri olduğu düşünüldüğünde Osmanlı'daki merkezî bürokratik yapının özel mülkiyeti oluşturma çabasıyla modern merkezî yapıyı tesis etmeleri birbirleriyle doğrudan ilişkilidir. Şöyle ki 19. yüzyılda oluşturulmaya çalışılan özel mülkiyet devletin mali yapılanması ve iktisadi gelişim kaygılarıyla direkt bir bağlantı içerisindedir. Özel mülkiyetin kanunlar tarafından tanınması kişinin iktisadi faaliyetlerinde kendisine güvenlik ve özgürlük alanı oluşturmasını sağlamıştır. İktisadi büyümeye yönelik kaygıların devletin hazinesinin güçlendirilmesi fikriyle kesişmesi merkezî bürokrasinin yeni iktisadi düzenin oluşturulmasında temel bir görev üstlenmesine neden olmuştur. Bu anlamda Osmanlı merkezî idaresi açısından özel mülkiyet en önemli iktisadi kaynak olan toprak mülkiyetiyle ilişkilendirilmiştir. Bunun için bireyin mülkiyete tekil olarak sahip olması öncellenmiş, bu yöndeki düzenlemelerle farklı toplumsal yapıların vergiler üzerindeki haklarının lağvedilmesiyle merkezî idarenin vergiler üzerinde tek hak sahibi olması sağlanmaya çalışılmıştır (İslamoğlu, 2009: 124-125). Arazi Kanunnâmesi'nde belirtilen özel mülkiyet haklarına dair prosedürlerin uygulanması bu alanda merkezî hükümetin kontrolünü sağlamış, kanun metninde arazilerin tesciline ayrı bir önem atfedilerek memurların yetkileri vurgulanmıştır. Toprak mülkiyetine dair tesciller resmi bir komisyon vasıtasıyla gerçekleştirilerek merkezî hükümetin dolayısıyla modern devlet yapılanmasının bir gereği olarak uygulanmıştır (İslamoğlu, 2000: 28). Burada bürokrasinin tescile verdiği önem oldukça dikkat çekicidir. Yalnızca arazinin değil nüfus, gelir ve servet ile ilgili bilgilerin elde edilmesi vergi ve iktisadi kalkınmanın en başta gelen şartı olarak görülmüştür (İslamoğlu, 2009: 132). Temettuat defterlerine kaydedilen bu bilgiler aynı zamanda yaşanan dönüşüme de işaret etmektedir. Örneğin bu defterlere

artık yalnızca vergiye tabi olan ve üzerinde tarımsal faaliyet yapılan araziler değil ailenin sahip olduğu tüm toprak varlıkları kaydedilmekte, bu da toprağın artık yalnızca bir vergi birimi değil aynı zamanda kazanç sağlanan ve iktisadi ilişkilerde değişime sokulan bir varlık olarak kabul edildiğini göstermektedir. Diğer yandan araziler artık çift gibi kavramlarla değil yüzölçümü birimi olan dönüm baz alınarak kaydediliyordu ki bu değişim de merkezî idarenin mülk ilişkilerini kontrol etmede basit usullere ve standartlaştırmaya yönelik bir adım olduğu gibi arazilerin bir ticari değişim nesnesi durumuna gelmesi noktasında liberal yaklaşımların etkisinin de işaretleridir (İslamoğlu, 2009: 134-135).

19. yüzyılda Osmanlı'daki reformların merkezî yönünü teşkil eden mülkiyete dair düzenlemeler bu alandaki iç mücadelelerle dış baskıların etkisinde şekillenmiş, modern devlet yapılanmasının merkezî yönünün oluşturulma çabası ile eş zamanlı gerçekleşmiştir. Söz konusu düzenlemeler merkezî bürokrasinin vergilendirme ve iktisadi kalkınma kaygıları çerçevesinde özel mülkiyete yönelik önemli adımlardır. Tartışmaların merkezindeki Arazi Kanunnâmesi'nin özel mülkiyeti tam manasıyla tesis edip etmediği üzerinde uzlaşa sağlanamamış olsa da en azından özel mülkiyete yönelik altyapıyı hazırladığı açıktır. Her ne kadar kanunnâmede mîrî arazilerin mülke dönüştürülmesini engelleyen hükümler olsa da 1860'lerden itibaren borçlanmaların içinden çıkılmaz bir noktaya gelmesi, bu yıllarda çıkartılan padişah iradeleriyle mîrî arazilerin devlet borçlarına karşılık satılabilmesinin önü açılmış daha sonra şahsi borçlara karşılık olarak da satılabilmesi sağlanmıştır (Barkan, 1940: 386). Ayrıca Islahat Fermanı'nda yabancı sermayeden yararlanılacağına dair taahhüdün bir sonucu olarak görülebilecek yabancılara toprak satışına dair düzenleme, devletin girdiği mali buhranın da etkisiyle 1867'de hayata geçirilmiş ve yabancılar Hicaz bölgesi dışında istedikleri yerden toprak sahibi olabilmişlerdir (Ortaylı, 2017: 446-447).

Sonuç olarak kapitalist iktisadi düzenin temel argümanlarından biri olan özel mülkiyet, Osmanlı'da iktisadi ve mali yapının en önemli dayanağı toprakla ilişkilendirilmiş ve modern bürokratik yapılanmanın idari, iktisadi ve mali kaygıları çerçevesinde şekillendiği gibi onu da şekillendiren bir role de sahip olmuştur.

5. Sonuç

Tanzimat Osmanlı Devleti'nin son yüzyılını şekillendiren bir zaman dilimi olmuştur. Bu dönemde kapitalist iktisadi sistemle olan yaklaşma temel bir belirleyici niteliğindedir. Osmanlı'nın sisteme bir çevre ülke olarak katılma süreci idari reformları şekillendirmiştir. İdari reformların merkezinde yeni iktisadi düzenin ihtiyaçları vardır ve hukuk alanında gerçekleştirilen yenilikler de bu temel amaç üzerinde şekillenmiştir.

Dikkat edilirse bu dönemde siyasi toplumdan piyasa toplumuna geçiş sürecinde hukuk alanında yaşanan kamu ve özel hukuk ayrımında özel hukuka dair düzenlemelerin hemen tamamı Avrupa ülkelerinden iktibas ettirilmiştir ki bunlar genel olarak iktisadi ilişkileri düzenlemeye yöneliktir.

Merkeziyetçilik dönemin idari reformlarının temel kavramı durumundadır. Çünkü kapitalist iktisadi sistemin ülkenin tamamında geçerli tek tip piyasa talebi ancak her yerde geçerli kurallarla yönetilen bir idari yapıyla mümkündür ki bu kurallar da temelde hukuki düzenlemelere dayanmaktadır. Mali alanda merkeziyetçilik de yine aynı şekilde merkezi bir idarenin ön şartı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu alanda yapılan reformlar yeni idari yapı ve iktisadi düzenle uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Reformların kaynak ihtiyacı ve bürokrasinin devletin gelirlerine hükmetme arzusu önceki dönemlerdeki araçların kaldırılarak vergilerin doğrudan merkezde toplanmasını sağlama amacına yöneliktir. Her ne kadar tam bir başarı sağlanamasa da sistem içerisinde yapılan değişikliklerin mali merkeziyetçilik politikasından mümkün olduğunca vazgeçilmemeye çalışıldığını göstermektedir.

Mülkiyet ilişkilerinde yaşanan değişim de yeni iktisadi ve mali sistemin hem bir belirleyicisi hem de sonucu olarak görülebilir. Oluşturulmaya çalışılan liberal iktisadi sistemin ön şartı mülkiyet hürriyetine dayanmaktadır. Mali sistem de bununla uyumlu olarak kişilerin mal ve gelir durumuna göre bir vergilendirme ortaya koymaya çalışmıştır ki gerek II. Mahmud gerek Tanzimat Dönemi'ndeki nüfus ve mal sayımları hep bu amaca yöneliktir. Asıl olarak yönetimin temel unsurları olarak belirlediğimiz hukuk, maliye ve mülkiyet ilişkileri birbiriyle ilişkili ve birbirini tamamlayan unsurlar barındırmaktadır. Hukuki düzenlemeler hem idari ve iktisadi alanı düzenleyen ve mülkiyeti koruma altına alan bir konumdadır. Mülkiyet ilişkileri mali sistemin temelini teşkil etmekte, mali sistem de tüm bunların hem koruyucusu hem de icracısı konumundaki idari yapının ihtiyaçlarını karşılayan bir noktadadır.

Kaynakça

- Arıcanlı, T. (1998). 19. Yüzyılda Anadolu'da Mülkiyet, Toprak ve Emek. *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*. Ç. Keyder, F. Tabak (Ed.), (ss. 128-138), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Aydın, M. A. (1991). Arazi Kanunnamesi Maddesi. *TDV İslam Ansiklopedisi*, 3. Cilt, (ss. 346-347), İstanbul: TDV.
- Aydın, M. A. (2020). *Osmanlı Devleti'nde Hukuk ve Adalet*. (3. Bas.), İstanbul: Klasik.
- Aytekin, E. A. (2009). Agrarian Relations, Property and Law: An Analysis of the Land Code of 1858 in the Ottoman Empire. *Middle Eastern Studies*, 45(6), 935-951.

- Barkan, Ö. L. (1940). Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi. *Tanzimat I*, (ss. 321-421), İstanbul: Maarif Matbaası.
- Bozkurt, G. (1996). *Batı Hukukunun Türkiye’de Benimsenmesi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Cezar, Y. (1986). *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi (XVIII. yydan Tanzimat’a mali tarih)*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Cin, H. (1978). *Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması*. Ankara: Kültür Bakanlığı.
- Çakır, C. (2001). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi*. İstanbul: Küre.
- Davison, R. (2021). *Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform, 1856-1876*. (O. Akınhay, Çev.), İstanbul: Dergah.
- Ekinci, E. B. (2004). *Tanzimat ve sonrası Osmanlı mahkemeleri*. İstanbul: Arı Sanat.
- Gayretli, M. (2008). *Tanzimat Sonrasından Cumhuriyet’e Kadar Olan Dönemde Kanunlaştırma Çalışmaları*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul.
- Gökbilgin, T. (1967). Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri. *Belleten*, XXXI(124), 93-111.
- Gülsoy, U. (1999). Islahat Fermanı maddesi. *TDV İslam Ansiklopedisi*, 19. Cilt, (ss. 185-190).
- Güran, T. (1998). Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 49, 79-95
- İslamoğlu, H. (2000). Property as a Contested Domain: A Revaluation of the Ottoman Land Code of 1858. *New Perspectives on Property and Land in the Middle East*, R. Owen (Ed.), (pp. 3-61), London: Harvard University Press.
- İslamoğlu, H. (2009). Modernities Compared: State Transformations and Constitutions of Property in the Qing and Ottoman Empires. *Shared Histories of Modernity: China, India & the Ottoman Empire*, H. İslamoğlu, P. C. Perdue (Ed.), (pp. 109-146). London and New York: Routledge.
- İslamoğlu, H. (2021). *Dünya Tarihi ve Siyaset*. İstanbul: İletişim.
- Kenanoğlu, M. M. (2006). 1858 Arazi Kanunnamesi ve Uygulanması. *Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 1, 107-138
- Ortaylı, İ. (2017). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. (6. Bas.), Ankara: Cedit.
- Özbek, N. (2015). *İmparatorluğun Bedeli: Osmanlı’da Vergi, Siyaset ve Toplumsal Adalet*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Quataert, D. (2004). 1858 Arazi Kanunnamesi. *Osmanlı İmparatorluğu’nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi*, Cilt 2 1600-1914, H. İnalçık, D. Quataert (Ed.), A. Berktaş, S. Andıç, S. Alper (Çev.), (ss. 974-978), İstanbul: Eren.
- Sencer, O. (1962). Türkiye’nin Toprak Sorunlarına Tarihsel Açından Bir Bakış. *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi*, 2(17-18), 133-170.

- Shaw, S. J. (1975). The Nineteenth-century Ottoman Tax Reforms and Revenue System. *International Journal of Middle East Studies*, 6, 421-459.
- Şener, A. (1990). *Tanzimat Dönemi Osmanlı vergi sistemi*. İstanbul: İşaret.
- Tabakoğlu, A. (2016). *Osmanlı mali tarihi*. İstanbul: Dergâh.
- Tahiroğlu, B. (1985). Tanzimat'tan sonra kanunlaştırma hareketleri. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, 3. Cilt, (ss. 588-601), İstanbul: İletişim.
- Tanör, B. (2020). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. (33. Bas.), İstanbul: Yapı Kredi.
- Veldet, H. (1940). Kanunlaştırma hareketleri ve Tanzimat. *Tanzimat I*, (ss.139-209), İstanbul: Maarif Matbaası.