

Osmanlı Devleti'nde 1840 – 1858 Yılları Arasında Taşra Yönetimini Düzenleyen Nizamnameler Üzerine Bir Değerlendirme

Strategic Public Management Journal
Volume 5, Issue 10, pp. 54-62
December 2019
DOI: 10.25069/spmj.657847
© The Author(s) 2019
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

An Evaluation on the Regulations Regarding the Provincial Administration of Ottoman State Between 1840-1858

Burak Hamza ERYİĞİT¹

Cansu KALAFAT²

Öz

Osmanlı Devleti, 1839 Gülhane – i Hatt – ı Hümayûn'un ilanından sonra 1840 yılından itibaren vilayetlerde çeşitli değişikliklere ve yeniliklere ihtiyaç duymuştur. Bu çalışmada taşra yönetim ile ilgili 1840,1842, 1846, 1849, 1852 ve 1858 yıllarında yayınlanan nizamnamelere değinilmiş ve vilayet yönetimi ile ilgili var olan gelişmeler hukuki ve yönetsel açıdan değerlendirilmeye çalışılmıştır. İçerik ve literatür analizi yöntemleri kullanılarak yapılan çalışmada, taşraya yönelik yönetsel düzenlemelerin zaman içinde bahsi geçen yerlerde merkezi yönetimi güçlendirdiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Eyalet, Sancak, Liva, Kaza, Eyalet Yönetimi, Osmanlı Eyalet Sistemi

Abstract

After the declaration of Gulhane-i Hatt-i Humayun in 1839, the Ottoman Empire was in need of various alterations and innovations in the provinces from 1840 onward. In this study, the regulations which are related to provinces were published in 1840 - 1842, 1846, 1849, 1852, 1858, 1864 and 1871, and the existing improvements about the provincial administration have been tried to be evaluated within the scope of legal and administrative aspects. In the study conducted by using content and literature analysis methods, it was concluded that the regulations for the provinces reinforced the central government in the provinces over time.

Key Words: Province, Starboard, District, State Administration, Ottoman State Administration

GİRİŞ

Tanzimat ile birlikte Osmanlı Devleti'nde başlayan değişimin önemli bir yansıması çok kısa süre içerisinde taşra örgütlenmesinde de kendini göstermiştir. Osmanlı Devleti bir taraftan Tanzimat düşüncesinin getirmiş olduğu yenilenmenin tüm ülkede pozitif anlamda yankı bulmasını isterken, diğer tarafta özellikle siyasi, idari ve mali yapıda ortaya çıkan bozulmayı gidermek için taşra yönetimine büyük ehemmiyet göstermiştir.

Bu kapsamda ilk olarak Osmanlı Devleti taşra yönetimine ilişkin 1840-1842 yıllarında düzenlemelere gitmiştir. Bahsi geçen düzenlemeler yönetsel ve mali yapıda beklenen neticeleri veremeyince 1846 yılında yeni bir düzenleme yapma ihtiyacı duymuştur. Söz konusu düzenleme de taşrada istenilen neticeyi veremeyince sırası ile 1849,1852 ve 1858 yıllarında yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bahsi geçen düzenlemeler

¹ Doç. Dr. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yerel Yönetimler Bölümü, burak.eryigit@marmara.edu.tr

² Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Küresel Şehirler İstanbul Araştırmaları Bölümü.

vilayet düzenine geçmeden eyalet sistemi üzerinden taşra yönetimini ele alan bir içeriğe sahiptir ve hukuki yöntemler ile siyasal ve sosyal sorunların çözümünü amaçlamıştır.

Bu çalışmada 1840 ile 1858 yılları arasında Osmanlı Devleti'nin taşra yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler mukayeseli değerlendirmeye tabi tutulmuş ve uluslararası gelişmelerin ışığında hukuk yolu ile siyasal, yönetsel ve mali sorunların çözümüne ilişkin önlemler; taşra, yerel ve merkezi yönetim arasında var olan dengeleri nasıl şekillendirdiği açıklanmaya çalışılmıştır.

1. 1840 – 1842 DÜZENLEMELERİ

1839 yılında Tanzimat'ın ilan edilmesiyle birlikte taşraya ilişkin ilk önemli düzenleme 1840'da Rumeli, Anadolu ve Adalar'da uygulanmaya başlanan Muhassıllık Teşkilatı olmuştur. Bu düzenleme gerek mali açıdan gerekse idari açıdan radikal bir dönüşümü simgelemektedir. Muhassıllık Meclisleri, taşrada yetkilerin paylaşılması üzerine kurulmuş bir sistemdir. Taşrada vali tarafından kullanılan yetkilerin farklı kişi ve kurumlara devri söz konusu olmuştur (Efe, 2009: 91).

Yeni sistemde Muhassıl-ı Emvali adı ile merkezden atanan memura, mali konularla ilgili sorumluluk yüklenmiştir. Askeri zabitan ise güvenlik ve asayiş işlerinden sorumlu tutulmuştur. Bunların yanında vergilerin toplanması hususunda da muhassıla destek olmaktadır. Seçim ve atama usulü ile oluşturulmuş olan gerek büyük gerekse küçük meclisler danışmadan ziyade icra-i bir güç kullanmıştır. Düzenleme ile birlikte mali amaçlarla kurulmuş olan Muhassıllık meclislerinden beklenen fayda doğrudan vergi kaynağına ulaşabilmek şeklinde kendini göstermiştir (Efe, 2009: 91-92).

Yeni yapılanmaya Çadircı'nın yorumu, eyaletlerin sorumluluk alanlarında değişiklik yapılarak işe başlandığı yönündedir. Bazı sancakların bağlı oldukları eyaletlerden ayrılarak yeni oluşturulan eyaletlere bağlandığı ve eyalet ile sancak yönetiminin yeniden düzenlendiğini ifade etmiştir (2007: 260). Shaw ise her eyaletin idari bölünmelerinin yeniden düzenlendiğini dile getirmektedir (1994: 118). Efe ise aynı hususta aşağıdaki görüşleri dile getirmiştir (2009: 93).

“Muhassıllıktan beklenen faydanın en önemli göstergelerinden olan bu örgütlenmeye göre; Muhassıl – ı Emval'in bulunduğu sancak merkezlerinde Seraskerlikten atanan askeri zabitan ve 13 üyeli muhassıllık meclisleri dışında, Muhassılın bulunmadığı yerlerde muhassıl vekili ve seraskerlik tarafından atanan daha düşük rütbeli subay ile 2 gayr – i Müslim 2 Müslim azanın seçimi ile oluşturulan küçük meclislerin bulunduğu bir örgütlenme gerçekleştirilmiştir. Bu da; devletin en küçük birime kadar ulaşma hedefinin bir yansımasıdır”.

1840 yılında ülkede birbirinden bağımsız gibi görünen ancak kendi içlerinde hiyerarşik bir yapılanmanın olduğu yönetim birimleri oluşturulmuştu. Bu yönetim birimlerinin her biri merkezle doğrudan haberleşme yetkisine sahipti. Bahsi geçen dönemde var olan düzen gereği, tüm giderler muhassıllık mal sandığından karşılanıyordu. Seçilerek göreve gelen meclis üyelerine maaş takdimi, giderlerin artmasına neden olmuştur. Böylece hazineye gidecek gelirler bölgede harcanmıştır. 1841 yılına gelindiğinde sistem yeniden yapılandırılmış, 137 olan meclis sayısı 50'ye kadar düşürülmüş, küçük meclisler kaldırılmış, sancakların merkezlerine defterdarlar atanmış, bağlı sancaklarda ise muhassıllık idareleri korunmuştur (Efe, 2009: 90-93).

Böyle bir dönüşümün yaşanma nedeni vergilerin toplanmasındaki ve hazinenin nakit ihtiyacının karşılanmasındaki başarısızlıktır. Ancak 1841 yılındaki düzenlemeler de başarı getirmemiştir. Yaklaşık 2 yıl uygulanan muhassıllık sisteminde yukarıda da belirtildiği gibi istenilen fayda sağlanamamış, hazine gelirlerinin artması beklenirken tam tersi bir sonuçla karşılaşmıştır. 1842 yılında yeniden değişiklikler yapılması için karar alınmıştır. Yeni düzenlemeler belgelerde Usul – ü Tadiliye olarak geçmektedir. Düzenleme ile birlikte müşirlerin yetki ve sorumlulukları arttırılmış ve eyalet merkezlerine vali olarak atanmıştır. *“... eyalet dâhilindeki sancakların “mevki – i icabına” göre idare – i umur – u mülkiye ve maliyeye muktedir muhassıla mukabil birer kaymakamın görevlendirilmesi üzerine kurulmuştur”* (Efe, 2009: 94).

1842'de Muhassıllık Meclisleri kaldırılarak sancak ve köy arasında yeni bir idari birim oluşturulmuştur. Bu idari birim “kaza”dır (Çadırcı, 1989: 238). Kazaların idarecisi ise “müdür” olmuştur. Böylelikle idari bölümlendirme “eyalet”-“sancak”-“kaza”-“köy” şeklini almıştır (Torun, 2018:425). Dönemin padişahı olan Abdülmecid yayımlanan bir Hatt-ı Hümayûn ile yeni bir idari birimin kurulma gerekçelerini açıklamıştır. Hatt – ı Hümayûn'a göre bu neden, muhassıllık uygulamasında beklenen sonuçların alınamamasıydı. Vergi toplama esnasındaki masraflar, gerek muhassıllara gerekse diğer memurlara ödenen maaşların toplam tutarı vergilerin yarısını oluşturuyordu (Çadırcı, 1997: 213).

Belirtilen nedenlerle oluşturulmuş olan “kaza”da müdürler bölge halkının ileri gelenlerinin arasından seçilecekti. Seçim sistemi muhassıllık sistemi ile aynı idi. Müdür'ün ilk görevi “kaza”ya bağlı köylerdeki vergilerin düzenli ve zamanında toplanmasını sağlamak ve hazineye ulaştırmaktı. Aynı zamanda bölgenin güvenliği ve asayiş de kaza müdürünün sorumluluğundaydı. İdari işleri yürütecekti. Muhassıllık sisteminde olduğu gibi yerel bir meclis müdüre yardımcı olacaktı. Ancak kaza müdürleri de görevleri süresince belirlenen vergi oranından fazla vergi topluyor, yardımcı memurlara angarya işler yaptırıyor ve halka yük olma alışkanlıklarını devam ettiriyordu (Çadırcı, 1997: 246 – 247).

2. 1846 DÜZENLEMELERİ

1846 yılına geldiği vakit “Tensikat-ı Mülkiye” adı altında mali düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemelerle beraber eyalet içerisindeki sancakların, yönetim birimlerinin ve görev yapan yöneticilerin sorumluluklarının belirginleşmesi hedeflenmiştir. Tensikat-ı mülkiye, imar meclisleri, taşra temsilcilerinin bazı dönemler merkeze davet edilerek araştırma ve denetleme gibi temettuat sayımlarını kapsayan çalışmalar yaptığı görülmüş olup; bu çalışmaların temelinde ülkenin zenginleşmesi, halkın refah seviyesinin artırılması ve sosyal kalkınma düşüncesi hâkim olduğu söylenebilir. Sonuç itibari ile vergilerin hakkaniyet ile dağıtımının sağlanması, mülki düzenlemelerin yapılması, imar-ı mülk ve eğitimin yaygınlaştırılması esas alınmıştır. 1846 düzenlemelerinin başlıca hedefi olarak eyalet dâhilindeki idari birimlerinin ve görev verilen yöneticilerin görev tanımlamalarının netleştirilmesi ile işlerin kanunlara göre yapılma usulünün yerleştirilmek istendiği görülmektedir. 27 Kasım 1846 tarihinde Talimat-ı Umumiye ile düzenlemelerin ilk adımı atılmıştır. Talimat ile eyaletin en üst yöneticisi olan valinin statüsü ve rolü netlik kazanmıştır. Valinin mali ve askeri yetkileri kesin şekilde belirlenmiştir. Talimatla birlikte yetki-sorumluluk çerçevesi çizilmiş ve vali merkezde bir numaralı memur olmasına rağmen tek yetkili olmamıştır. Mali yetkiler mal memurlarıyla ortaklaşa kullanılacak, birbirlerini denetler bir rolde olacaklardı (Efe, 2009: 95-96).

Memuriyetlerin görevleri incelendiği zaman her iki memuriyetinde başlıca görevi devlete ait malları telef etmemek, asli görevleri arasında ise vergi ve mürettebat haricinde vergi dağıtım ve tahsili yapamayacaklardır. Nizama aykırı şekilde vergi alınmasını engellemek de yine görevleri arasındadır. Gelir ve gider kayıtlarının düzenlenmesi, ödemelerin yapılması mal memurlarının sorumluluğundadır. Mal memuru rüşvet alırsa, yolsuzluğa bulaşırsa, devlete ait mallara zarar verirse vali bu durumu merkeze bildirmekle sorumluydu. İltizam ihaleleri de yine her iki memuriyet arasında üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. İltizam ihalelerini vali, mal memurları ve meclis kanalı ile ortaklaşa çözümlenecekti. İhaleleri zamanında herkese bildirmek, ihale zabıtnamelerini hazırlamak ve rüşvet alımını engellemek mal memurlarının görevidir; ancak valinin ve ya mülkiye memurlarının sah'ı keşide koyma şartı, eksik bedel verilip verilmediğinin denetimi adına mal sandığındaki kayıtlara, mecliste düzenlenen müzayedeler sonrası oluşturulan kayıtlara meclisin mührü şart koşulmuştu. Bu durum oluşturulmak istenen üçlü denetim mekanizmasının göstergesidir. 1846 düzenlemesinde ayrıca Rumeli ve Anadolu'da yer alan eyalet ve sancakların muhassıllık, valilik ve mutasarrıflık ve benzeri yönetim birimlerinden bahsetmekte ve atanan yöneticiler ve mal memurları ile bunlara tahsis edilen ücretlere yer vermektedir. 1846 düzenlemelerinin son adımı ise 1847 yılına geldiğinde devlet salnamelerinin ilk kez yayınlanmaya başlanmasıdır. İlk dönemlerdeki salnamelerde Tanzimat'ın ilk yıllarıyla karşılaştırıldığı zaman 1842 yılından itibaren yetkileri artırılan mülki idareciler ile muhafızların salnamelerde zaptiye memuru olarak tanımlanmaları dikkat çekmektedir. “Talimat-ı umumi”de vali ve mülki amirlerin yukarıda belirtilen görevleri haricinde gasp, cinayet gibi suç işlenmesi durumunda kanunnamelere uygun davranma zorunlulukları vardı. Soygun sırasında hangi koşullarda silah kullanımına müsaade edileceği, halka zulüm edilmemesi, halka angarya

dayatılmaması, bütün tebaaya eşit muamele gösterilmesi gibi asayiş ve güvenlik ile ilgili mahalli işler valilerin sorumluluğundaydı (Efe, 2009: 96-98).

3. 1849 DÜZENLEMELERİ

Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinin ardından 1840 yılı itibariyle vilayet idaresi ile ilgili yoğun çalışmalar yapılmıştır. 1840'da muhassıllık ve muhassıllık meclisleri oluşturulmuş, 1842'de yeniden düzenlemeler yapılmış yeni bir yönetim yaklaşımı devreye sokulmuştur. Tüm bu çabalara rağmen istenilen sonuçlara erişilememiştir. Eyaletlerde vergilerin toplanması ve diğer birçok işte sorunlar devam etmiştir (Kılıç, 2005: 100). 1840 – 1849 yılları arasında birçok yenilik yapılmasına karşın yöneticilerin elinde uygulanabilirliği olan bir yönetmelik kalmamıştı ve bu durum uygulamadaki birliği de etkilemişti. Halkın can ve mal güvenliği temin edilememiştir (Çadırcı, 2007: 274). Bu nedenlerle 1849 yılında yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur.

Meclis-i Vala-yı Ahkâmı Adliye, meclislerin yapısını ve çalışmalarını belirleyen bir talimatname hazırladı. 1 Ocak 1849 tarihinde Abdülmecit'in onayı ile "Bu Def'a Saye – i Şevket – Vaye – Cenab – ı Mülk – Dari'den Tertib ve Teşkil Olmuş Olan Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat – ı Senniyedir" başlığı taşıyan talimatname yürürlüğe girdi. Bu düzenleme, Osmanlı Devleti'ndeki tüm mülki idare sistemi ile ilgili düzenlemedir. Yönetmelik 9 bölüm ve 68 maddeden oluşmaktadır. Yönetmeliğe göre ülke toprakları eyalet, sancak, kaza ve köy olarak yönetim birimleri yeniden belirlenmiş, belirlenirken 1842'den bu yana yapılan değişiklikler de göz önünde tutulmuştur (Çadırcı, 1993: 5). Her sancakta bir sancak meclisi ve her eyalette bir eyalet meclisi kurulması kararlaştırılmıştır (Torun, 2018: 426). Nizamname ile eyalet meclislerinin yetki ve sorumlulukları belirlenirken ülkenin yönetiminden sorumlu tüm görevlilerin uymaları gereken kurallar, eğitim-öğretim, yargı, bayındırlık ve güvenlik konuları da ele alınmıştır (Çadırcı, 1985: 215–216).

İlk kez farklı kademelerdeki tüm yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Düzenleme ile eyalet merkezlerinde kurulmuş olan meclislerin başkanlığından valiler alınmıştır. Bu vazife vali düzeyinde merkezden atanan ayrı bir görevliye verilmiştir. Bunlara ek olarak iki kâtip ile birlikte ulema içinden tespit edilen bir üyenin hükümet tarafından atanması benimsenmiştir (Çadırcı, 1993: 5). Bu durum, eyalet meclisleri ve büyük meclisler ile aralarındaki en önemli farklılık olarak görülüyordu (Çadırcı, 1985: 215-216). Meclisin doğal üyeleri, vali, defterdar, hâkim ve müftüdür (Çadırcı, 1993: 5). Üyelerin görevleri yeniden belirlenmiştir (Kılıç, 2005: 100). Gayr – i Müslimlerin ruhani reisleri ve seçecekleri temsilciler ile Müslüman halkın seçeceği dört üye kurulun üyeleri arasındadır (Çadırcı, 1993: 5).

Meclis, haftada en az iki kere toplanması esas alınmıştır. Mecliste mali, mülki ve diğer konulara değinilecek, görüşmeler tutanak halinde düzenlenecekti. Tutanakların altında her üyenin imzası bulunacaktı (Torun, 2018: 426). Ayan, şehir ileri gelenleri, mütesellim ve valinin sorumluluğunda olan işlerden birçoğu düzenlemenin yürürlüğe girmesi ile resmi bir kuruluş halini alan meclis tarafından yerine getirilecekti. Buna ek olarak meclisin diğer görevleri ise yönetimin her basamağındaki görev alanlarını denetlemek, halkın can, mal ve ırz güvenliğini sağlamak, onarım-bayındırlık işleri ile ilgilenmekti (Efe, 2009: 101). Meclislerin yönetim, eğitim, yargı, sağlık ve denetleme görevleri üstlenmeleri ön görülmüştür. Eyalet meclisleri tarafından (Çadırcı, 1985: 276):

- Vali, meclis başkanı ve defterdarın bulunduğu görev yerlerinin değiştirilmesi veya görevden alınmalarında bu durumun muhasebesi yapılacak ve devir-teslim işlerinin tam olarak yerine getirilmesini sağlanacak,
- Kaymakam, kaza müdürü, hâkim ve diğer görevlilerinin çalışmalarını takip edecek, halka kötü muamele yapılmaması için gerekli tedbirleri alınacak,
- Kaymakamların ve kaza müdürlerinin aylık ve yıllık muhasebe defterleri incelenecek, kayıtlarda bir problem varsa defter imzalanmayacak, gerekli görüldüğünde Maliye Nezareti'ne durum bildirilecek,
- Askere alınmadaki kura usulünün ve kurulması düşünülen kura meclisinin çalışmaları izlenecek,
- Vergilerin dağıtımında ve toplanmasında yolsuzlukların önüne geçilmesi için soruşturulmalar yapılacak, suçlu bulunanlar meclise çağırılarak burada yargılanacak,

- Hırsızlık, yol kesme ve cinayet davaları ve kaymakamların sancak merkezlerinde çözemedikleri yasal sorunlarla ilgilenecek,
- Yabancı vatandaşlara, antlaşmaların öngördüğü kurallar çerçevesine göre işlem yapılacak, bir problem çıktığı zaman Hariciye Nezareti'ne danışılacak sonrasında gereken yapılacak,
- Devlete ait yapılarla, köprü, çeşme gibi kamuyu ilgilendiren eserlerin onarımı için meclis iki bin kuruşa kadar harcama yapabilecek, gerektiğinde dört bin kuruşa kadar çıkılabilecek,
- Kolluk kuvvetlerinin çalışmalarının bir süre önce yayınlanmış olan nizamnameye göre yürütülmesine, cezalı ve tutuklulara kurallara göre davranılmasına da yine meclis dikkat edecek,
- Okullar için belirlenmiş olan kurallara eksiksiz uygulanması, ziraatın geliştirilmesi için ziraat müdürlerinin ve Nafia Nezareti'nin gerekenleri yapmalarının denetlenmesi, tapu işlerinin yürütülmesinin kontrol edilmesi, beledî nitelikli hizmetlerin denetlenmesi meclisin sorumluluğunda olacak,
- Eyaletlerin aylık gelir–gider hesaplamaları meclis tarafından incelenecek, böylece yolsuzlukların önüne geçilecek,
- Bütçe, meclisin yönetimine ve denetimine bırakılmıştı; hazine gelirlerinin miktarı ile gelir kaynaklarını gösteren “icmal defterleri” defterdar tarafından meclise sunulacak, toplanan ve bakaya gelirleri hakkında bilgi verilecekti. Toplanan gelir mal sandığına yatırılacaktı, yatırıldığına dair defterdarın vereceği imzalı senetler meclis özel defterine kayıt ettirilecek ve meclis başkanı tarafından imzalanacak.

1849 düzenlemesiyle beraber sancak merkezlerinde oluşturulan meclislere bazı yetki ve sorumluluklar aktarılmıştır. Kazalarda bakaya durumunun tespiti ve bakayanın ne kadarının kaza halkına ne kadarının deruhtecinin zimmetinde olduğunu araştırılacaktı. Kazanların gelir ve giderlerine göre muhasebeleri yapılacaktı. Merkez kaymakamlığına defterler gönderilecekti. Kaza müdürlerinin “hareket ve idare – i maslahatının tetkikine dair” defterler hazırlanacaktı. Bu defterlere de konu ile ilgili kayıtlar düşülecekti. Kayıtlar düşüldükten sonra her 5 veya 6 ayda bir defterler takdim edilecek ve usulsüzlüğe rastlanılırsa kaza müdürleri tebdil edilecekti. Karar, gerekçesi ile birlikte hemen merkeze iletilecekti (Efe, 2009: 102).

Düzenlemede vali ile aynı derecede bir memurun aynı yerde görev yapması idari anlamda bazı sorunları beraberinde getirmiştir. Ayrıca meclis başkanına yapılan ödeme önemli bir mali yük haline almıştır. Yine valilerin bir kısım yetkilerinin sınırlandırılması, bazı yönetsel sıkıntıların yaşanmasına neden olmuştur. Böyle bir yapılanma içinde sonuç olarak birçok yerde emniyet ve asayiş bozuldu. Bazı bölgelerde meclislerin tam anlamıyla kurulamaması valilerin taşra da etkili bir idare kurmasına engel oldu. Merkez ile yapılan yazışmaların içeriğinde ağırlıklı olarak meclis üyelerinin maaş sorunu gelmekteydi (Ortaylı, 2000: 38-39).

Meclis-i Vâlâ'da 1849 düzenlemelerinin eyaletlere yansımalarını irdelemek üzere 12 Kasım 1850'de bir görüşme gerçekleşti. Görüşme sonucunda denetim veya teftişin nasıl yapılması gerektiğine dair bir talimname hazırlandı. Bununla müfettişlerden Tanzimat'a uygun olmayan davranışlardan uzak durmaları, memurların ticaret ile ilgilenmelerinin engellenmesi ve vergilerin vaktinde toplanılıp gönderilmesinin denetlenmesi bekleniyordu (Çadircı, 1997: 198). Teftişlerin sonucunda valinin taşra idaresindeki yetkisiz durumunun düzeltilmesi gerektiği anlaşıldı (Yılmaz, 2014: 268).

Düzenleme ile valilerin vilayetlerdeki konumları silikleşmiş, sembolik bir hal almıştı. Merkezi yönetim tarafından meclise atanan memurlar, eski dönemin ayrıcalıklı kesiminden gelmeye devam etmişti. Bununla beraber valilerin merkezi otoritenin önünde engel oldukları görüşü değişti. Yerel egemenler, yerel meclislerde temsil hakkına kavuşmuştu. Bu dönemde Tanzimat reformlarının uygulanmasında valilerden daha önemli bir engel olarak algılanmaya başladılar. Merkezi otorite yerel eşraftan çekinir hale geldi ve merkezi yönetim valilere bir takım yetkilerini iade etti (Yerasimos, 2001: 119). 1849 yıllı talimatnameyi daha detaylı incelemek gerekirse:

- Sancaklardaki önemsiz konular ve cizye, bölgede var olan mahallelerin meclislerinde ele alınacak ve karara bağlanacaktı. Konunun önem derecesine göre Eyalet Meclislerine başvurulacaktı (Talimatname, md. 62).

- Sancakta görevli kaymakamlar ile kazalarda görevli müdürler bölgelerindeki sorunları bölge meclislerinde görüşerek alınan kararları eyalet valisine arz edecekti. Bölge imkânları ile çözülebilecek olan sorunlar çözüme kavuşturulacak, çözülemeyenler ise hükümet merkezine tutanaklar ile bildirilecekti (Talimatname, md. 63).
- Kaza müdürlerine ve bölgede göreve başlayacak maliye memurlarına, göreve başlama esnasında birinin kefil olması gerekmektedir. Bunun nedeni zimmeterine para geçirmelerini engellemektir. Eğer böyle bir durum gerçekleşirse bu parayı ödemek zorundaydılar. Memurların mülki idare konusunda tecrübe sahibi olmalarına dikkat edilecekti. Kaza müdürü istifa ettiği zaman veya halktan şikâyet geldiği zaman görevden alınmadan önce suçu mahkemelerce sabit olması gerekirdi. Suçu mahkeme kararı ile sabit olunmayan yönetici vali tarafından görevden alınmayacak, veya tayin edilmeyecekti. Tayin edilmesi gerekenler ise merkezi hükümet tarafından görev yerine atanacaktı (Talimatname, md. 64).
- Kaza müdürlerinin tayini gerçekleştirildikten sonra yerlerine uygun bir vekil atanacaktı. Akabinde halkın oylamasına sunulacak ve halkın onay verdiği kişi müdür olacaktı. Müdür işi yerine getiremezse veya halk kendi bölgelerinde ikamet eden birinin müdür olmasını istememesi halinde maaşı vergilere dahil edilerek merkezden bir müdürün görevlendirilmesi istenebilecekti (Talimatname, md. 65).
- Kaza müdürleri ve muhtarlar belli periyodlarla tembih ve uyarıların yapılabilmesi veya özellikle muhasebe ile ilgili hususlarda sancak ve kazalara davet edilecekti. Vergilerin tesliminde bir azlık ya da sorun çıktığı zaman bu sorun ya da eksikliğin giderilmesi için müdürler halkın farklı gerekçeleri ile fazla vergi alması yasaklanmıştır. Böyle bir durumun belirlenmesi halinde meclisin vuku bulan bu durumu ortadan kaldırması için gerekli kararları alması gerekecekti (Talimatname, md. 66).
- Liva kaymakamları ve meclisleri ve kaza müdürleri ve meclisleri ile ilgili sorumluların yetki ve görevlerini konu alan talimatnamenin ilgili maddeleri belirlenerek meclis tarafından mühürlenecek, ilgili bölgelere gönderilecekti (Talimatname, md. 67).
- Talimatnamenin hazırlanma amacı Tanzimat reformlarının uygulanmasını sağlamaktır. Bu nedenle gerekli görüldüğü takdirde talimatnameye ilaveler yapılabilirdi. Bölgenin bayındırlık işlerinin görülebilmesi adına talimatnameye ilaveler yapılabilirdi. Küçük meclislerde görüşülen konuların bir kopyası merkeze bildirilecekti (Talimatname, md. 68).
- Kazaların bir yıllık tahsilat ve masrafları muhasebeleştirilir ve bu defterler sancak meclislerindeki kurullarda görüşülürdü. Akabinde incelenmek üzere kaymakamlar tarafından eyalet meclislerine gönderilirdi. Mecliste defterler tekrar incelenirdi. Bu inceleme sonucunda muhasebe defterlerinde halk üzerinde vergi kalıp kalmadığı öğrenilirdi. Hesaplarda yanlışlık olması halinde meclisler tarafından defterler onaylanmazdı. Müdürler hakkında soruşturma açılırdı (Talimatname, md. 36).

Çadırcı'ya göre düzenlemeler "...*eyalet meclislerine verilecek talimat – ı seniyye diye resmen adlandırılmışsa da aslında ülkenin taşra yönetimini yeni baştan düzenleyen bir vilayet nizamnamesidir*" (2007: 270). Bu düzenleme etkilerini daha sonraki düzenlemeler üzerinde de göstermiştir.

4. 1852 DÜZENLEMELERİ

1849 Düzenlemesi merkez ve taşra arasında var olan mesafeyi daha da açmıştı. Bürokrasi artmış ve işlerin ortada kalmasına neden olmuştu. Uzun süredir devam eden zimmete para geçirme, haksızlık, rüşvet alma gibi alışkanlıklar devam etmiş engellenememiştir. Tüm bunları engellemek için alınan önlemler yetersiz kalmıştır. Eyalet meclisi başkanının hükümet tarafından doğrudan vali derecesindeki kişilerden atanması sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Valiler ve meclis başkanları arasında anlaşmazlıklar başlamıştır. Meclis başkanına da birinci derecede aylık bağlandı ve bu durum hazineye yeni bir yük getirdi (Kartal, 2013: 7).

Olumsuzlukların artması nedeniyle 28 Kasım 1852 tarihine gelindiğinde yeni bir düzenleme yapıldı. 1852 düzenlemesi ile belirli yerlerde merkezden meclislere yönelik başkan atanması işlemine son verildi. Düzenleme, güçlü valilerle eyaletlerdeki sorunlara son verileceği düşüncesi üzerine oturmuştur. Valilerin yetkileri olabildiğince artırıldı (Onar, 1966: 704).

Düzenleme ile beraber muhassıllar, zabıta ve reisleri, kaza ve nahiye meclisi üyeleri valilerin idaresine verildi. Valilere de memurları azledebilme hakkı tanındı. Kamu asayiş ve düzenin korunması için valinin bu konuda ki yetkileri genişletildi (Engelhardt, 1999, s. 108).

Meclis başkanları artık merkezden atanmayacaktı (Çadırcı, 1985: 277). Mülki idare kademeleri eyalet, sancak ve kaza olarak belirlendi. Müstakil sancak terimi mülki idarede kendine yer buldu. Eyaletlere bağlı bulunan sancaklar kaymakamların, doğrudan merkeze bağlı olan müstakil sancaklar mutasarrıfların ve kazalar da müdürlerin idarelerine bırakıldı (Yaman, 1940: 125).

5. 1858 DÜZENLEMELERİ

1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı, gayr-i müslimler açısından birçok yenilikler öngörüyordu. Bunlardan bir tanesi de yerel meclislerin yeniden yapılandırılması idi. Bu dönemde aynı zamanda ulusçu ayaklanmalar hız kazanmıştı. Batılı güçler bir yandan ulusçu ayaklanmaları desteklerken bir yandan imparatorluk üzerinde baskı kuruyordu. Siyasi sorunlar nedeniyle taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesine karar verildi (Torun, 2018: 427; Düstür, 1279: 352 – 365).

22 Eylül 1858 tarihinde, Fuat Paşa ile Sadrazam Ali Paşa “Vülât-ı İzam Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vazâifini Şamil Talimat” ismiyle bir talimat yayınladılar. Amaç; kamu personel sistemindeki dağınıklığa çeki-düzen vermek ve Islahat Fermanı'nda belirtilen konuların uygulanmasını sağlamaktı. Talimat 46 maddeden oluşuyordu. İlk madde de ülkenin idari yapılanması hakkındaydı. Ülke, eyalet, liva, kaza ve köy olmak üzere dört idari birime ayrılmıştı. Eyaletlerden valiler, livalardan kaymakamlar ve kazalardan müdürler sorumluydu. Talimat metninden anlaşıldığı üzere bir eyalete bağlı olmayan livalar da bulunabiliyordu. Bu livaların mülki amirlerine ise mutasarrıf deniyordu (Kartal, 2013: 8).

1858 düzenlemesi için personel kanunu hüviyetinde olduğu söylenebilir. Bu düzenleme ile yöneticiler ile mülki taksimat belirlenmiştir. Akabinde valilerin, kaymakamların, mutasarrıfların, memurların ve kaza müdürlerinin görevleri ayrı bir başlık halinde sıralanmıştır (Yücel ve Sevim, 1992: 302). Talimatnamenin içeriğine bakacak olursak (Torun, 2018: 427):

- Mukaddime (1 – 4. Maddeler), Giriş
- Memurinin Vezâifi Umumiyesi (5 – 6. maddeler), memurların görev ve sorumlulukları,
- Vülât – ı İzâmın Vezâifi (7 – 26. maddeler), valilerin görevlerini anlatan birinci bölüm,
- Mutasarrıfın – i Kirâmın Vezâifi (27. madde), mutasarrıfın görevlerini anlatan ikinci bölüm,
- Kaimakamın Vezâifi (28 – 36. maddeler), kaymakamların görevlerini anlatan üçüncü bölüm,
- Kaza Müdürlerinin Vezâifi (37 – 46. maddeler), kaza müdürlerinin görevlerinin anlatıldığı dördüncü bölüm.

Talimat'ta “bir eyalet dâhilinde bulunan her sınıf teb'ayı şahanenin müsavat üzre mazharı hakkaniyet ve adalet olmalarına dikkat etmek ve ettirmek” ifadesine yer verilmiştir. Bu ifade ile valiler, Müslümanların ve gayr – i müslim tebaanın aynı haklardan eşit bir şekilde yararlanmalarını sağlamakla görevlendirilmişti. Kaza müdürlerinin, kaymakamların ve mutasarrıfların görevleri belirtilirken de yakın ifadeler kullanılmıştır (Tönük, 1945: 116).

Talimatnamede ele alınan bir diğer konuda herhangi bir idari bölgenin genişletilmesi veya daraltılması mutlak suretle padişah emrine bağlıydı. Talimata göre vali, hükümete karşı sorumlu idi. Meclislerin ve mahkemelerin hak ve adalete uygun iş görmeleri, ahalinin bir müracaatta bulunduğu zaman bunun çözüme kavuşturulması, işlerini yerine getirmeyen memurların görevden azledilip yerlerine liyakatli kimselerin getirilmesi, emrindeki kaymakamların, defterdarların, müdürlerin ve diğer memurların görevlerini hakkıyla yerine getirmelerini sağlamak, vergilerin usulünce toplanması ve asayişin sağlanması valilerin sorumluluğundaydı. Vilayet idaresindeki valilerin görevleri ile mutasarrıfların görevleri aynı kapsamdaydı. Kaymakamlar ise doğrudan Evkaf – ı Hümayun ya da Maliye ile yazışmıyorlardı. Önce valiye yazılı olarak bildirmeleri gerekiyordu. İstanbul'a eyalet merkezinden daha yakın olan livaların kaymakamları önemli bir hususta olayı doğrudan Bâb – ı Âli'ye bildirebileceklerdi. Fakat yine valiye beyanı hâl etmeleri gerekmektedir (Önen ve Reyhan, 2009: 21).

1858 Düzenlemesi ile beraber idari otoritenin âdem – i merkezileşme yönündeki eğilimi sürdürülmüştür. Valinin idari sorumlulukları arttırıldı. Merkezi hükümetin yetkili makamlardan da yerel temsilcisi vali olmuştur. Bu şekilde işlerin düzeleceği umulurken bütün işler eyalet merkezlerine kalmıştır (Davison, 1997: 161). 8 Kasım 1859 tarihine gelindiğinde ise alınan bir karar ile defterdarlık ve mal müdürlükleri kaldırıldı. Sancakların ve vilayetlerin mali işlerinden doğrudan valiler ile sancak idarecileri sorumlu tutulmuştur (Çadırcı, 1997: 230).

SONUÇ

Osmanlı Devleti 19. Yüzyılda batılı devletler ile arasında oluşan açığı kapatmak adına Tanzimat sonrasında taşra teşkilatını yeniden düzenleme ihtiyacı duymuş ve 1840'dan 1858'e kadar birçok düzenlemeyi uygulamaya koymuştur. Klasik dönem taşra yönetiminde eyalet sistemi üzerinden ağırlıklı olarak siyasi bağlılık ve mali yükümlülüklerin yerine getirilmesini öncelerken, Tanzimat'tan sonra idari ve mali anlamda merkezi yönetimin ağırlığını hissettireceği bir kurumsallaşmaya gidilmesi öngörülmüştür.

Özellikle 1840'dan sonra taşraya yönelik ilk yapılan düzenlemeler bir taraftan kamu hizmetlerinin sunumunda etkili bir sistem geliştirilmeye çalışılırken, diğer taraftan mali gelirlerin arttırılması gayretini içermiştir. Fakat etkili kamu hizmetleri için oluşturulan bürokrasinin maddi yükü, mali gelirlerin arttırılması gayretlerini boşa çıkarmıştır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin yürütümünde oluşturulan meclisli bürokrasinin nitelik ve niceliğini aşağı çekecek yeni düzenlemeler kaçınılmaz olmuştur.

Ayrıca Tanzimat kabullerinin sahiplenilmesinde yaşanan sıkıntılar ile yolsuzluk gibi sorunların yaşanmaması için kamu gücünün taşrada farklı idareler ve idareciler arasında paylaşılması, 1849 yılındaki düzenlemeler ile birlikte valilik makamını anlamsızlaştırırken yerel güç çevrelerinin etkilerini arttırmıştır. Tanzimat değerlerinin önünde engel olarak görülen valinin anlamsızlaştırılmasına paralel otorite kazanan yerel güçler Tanzimat değerlerini daha çok gölgelemiştir. Bu nedenle 1852'de merkezden eyalet meclislerine başkan atayarak valinin gücünün bölünmesi gibi uygulamalardan vaz geçilerek valilik makamı daha da güçlendirilmiştir.

1858 yılında ise Islahat Fermanı'nın uygulanabilirliğini sağlamak ve siyasi anlamda ortaya çıkan ayrılıkçı hareketleri bastırabilmek için taşra yönetimi yine reforme edilmiştir. Bu düzenleme ile valilik makamının artırılan otoritesi üzerinden merkezi yönetimin taşradaki gücü pekiştirilmeye çalışılmıştır.

KAYNAKÇA

Çadırcı, M., (1985), "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt I, İletişim Yayınları, İstanbul, s.s. 210 – 230.

Çadırcı, M., (1989), "*Türkiye'de Kaza Yönetimi*", Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1989, [Belleten, C.LIII/206, Nisan 1989'dan ayrı basım].

Çadırcı, M., (1991), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.

Çadırcı, M., (1993), "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, s.s. 3 – 12.

Çadırcı, M., (1997), *Tanzimat Döneminde Osmanlı Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Çadırcı, M., (2007), "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması 1840 – 1864", *Tanzimat Sürecinde Ülke Yönetimi*, Ankara: İmge Yayınevi s.s. 259 – 287.

Davison, R. H., (1997), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876)*, Çev.: Osman Akınhay, Cilt 1, İstanbul: Papirus Yayınevi.

Davison, R. H., (2004), *Osmanlı – Türk Tarihi (1774-1923)*, Çev.: Mehmet Morali, İstanbul: Alkım Yayınevi.

- Efe, A., (2009). “Tanzimat’ın Eyalet Reformları 1840 – 64: Silistre Örneği”, *Karadeniz Araştırmaları*, Cilt: 6, Sayı: 22, Yaz, s.s. 87 – 113.
- Engelhardt, E. P., (1999), *Tanzimat ve Türkiye*, Çev.: Ali Reşad, İstanbul: Kaknüs Yayınları.
- Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap*, Divanı Hümayun no: 82, s.s. 83-85.
- Karal, E., Z., (1988), *Osmanlı Tarihi, Islahat Fermanı Devri (1861-1876)*, Cilt VII, (1956) 4.baskı, , Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Kartal, N., (2013), “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, İlkbahar, Cilt 4, Sayı 1.
- Kılıç, S., (2005), “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa”, *Ankara Üniversitesi DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*, Ankara, s.s. 99 – 111.
- Onar, S. S., (1966), *Amme Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 2, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Ortaylı, İ., (1974), “Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)”, *TODAIİE*, s.s. 13 – 36.
- Ortaylı, İ., (1985), *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, Hil Yayını.
- Ortaylı, İ., (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Önen, N., Reyhan, C., (2009), “Osmanlı Mülki İdaresinde Tazminat Düzenlemeleri Üzerine Bir Değerlendirme (1939 – 1859)”, *KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, Bahar, s.s. 9 – 23.
- Reyhan, C., (2015), “1864 – 1871 Vilayet Nizamnamelerinde İdare Meclisleri: Osmanlı Taşrasında “Bir Örnek Yönetim Modelinin Kuruluş Sorunu”, *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ed.: Erkan Tural, Selim Çapar, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınevi, Ankara.
- Shaw, S. J., (1969), “The Origins of Representantative Government in the Ottoman empire: An Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876”, *Near Eastern Round Table 1967 – 68*, Ed.: R. Bayly WINDER, New York.
- Shaw, S. J., Kural. E., (1983), *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Cilt II, Çev.: Mehmet Harmancı, İstanbul: E Yayınları.
- Shaw, S. J., (1994), *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Cilt 2, Çev.: Mehmet Harmancı, İstanbul: E Yayınları.
- Torun, S.F., (2018), “Tanzimat Sonrası Osmanlı Taşra İdaresi Üzerine Bir Bibliyografya Denemesi”, *Tarih Okulu Dergisi (TOD)*, Yıl 11, Sayı: XXXIV, s.s. 421 – 451.
- Tönük, V., (1945), *Türkiye’de İdare Teşkilâtı*, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara: Kanaat Basım ve Ciltevi.
- Yaman, T. M., (1940), *Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaştırma Hakkında “Bir Kalem Tecrübesi”*, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.
- Yerasimos, S., (2001), *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye, II, Tanzimattan I. Dünya Savaşına*, Çev.: Babür Kuzucu, Cilt 2, İstanbul: Belge Yayıncılık.
- Yılmaz, Ö., (2014), “Tanzimat Döneminde Osmanlı Taşra İdare Meclisleri (1840 – 1871)”, *History Studied International Journal Of History*, Ed.: Prof. Dr. Osman Köse, Aralık, Cilt 6, Sayı 6, Ankara, s.s. 253 – 280.
- Yücel, Y., Sevim, A., (1992), *Türkiye Tarihi*, Cilt 4, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını.