

OSMANLI TAŞRA İDARESİNİN YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ (1842-1876)*

Fatih Sadık Torun**

ÖZET

Tanzimat dönemi sosyal, ekonomik, idari, kültürel ve siyasi tarihimize açısından bir dönüm noktasıdır. Bu devrin en önemli özelliklerinden biri de merkez ve taşra idarelerinde yapılan değişikliklerdir. Hiç şüphesiz modern anlamdaki Türk İdare Sisteminin oluşumunda, yapılan bu değişikliklerin etkisi büyüktür.

Bu çalışmada, Tanzimat Fermanı ve onu izleyen süreçte Osmanlı Taşra İdaresinin çağın gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesi ele alınacaktır. Bu bağlamda başta 1842, 1849, 1864 ve 1871 düzenlemeleri olmak üzere, bu dönemde yapılan diğer yasal değişiklikler ayrıntılarıyla incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Tanzimat, Reform, Taşra İdaresi, Nizamnameler, Yerel Meclisler.

ABSTRACT:

Tanzimat era is turning point for the social, economic, administrative, cultural and political history of us. The most important characteristic of this era is the revisions in the central and province administrations. No doubt that, the effects of these changes in the formation of modern Turkish administrative system is great.

This article focus on the reorganization of Ottoman province administration. In this context, I mention, mainly 1842, 1849, 1864 and 1871 regulations.

Keywords: Tanzimat, Reform, Province Administration, The regulations. Provincial Councils.

GİRİŞ: TANZİMAT FERMANI VE TAŞRADA UYGULANMASI

Mustafa Reşit Paşa ve taraftarlarınca hazırlanan Tanzimat Fermanı ile birlikte Müslüman ve gayr-ı Müslim olmak üzere bütün tebanın can, mal ve ırz güvenliği sağlanması, iltizâm usulü ve onun bütün suistimallerinin kaldırılarak herkesin gelirine göre vergi ödemesinin sağlanması, askere alma işle-

* Bu makale Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yakınçağ Tarihi Anabilim dalına sunduğum "Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Kaza İdaresi (1842-1876)" başlıklı yüksek lisans çalışmasının bazı bölümlerinin geliştirilmesinden oluşmaktadır.

** Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi. storun80@hotmail.com

rinin sürekli hale getirilmesi ve düzenlenmesi, adil, açık ve her dine mensup kişilere eşit biçimde yargılama yapılması karara bağlandı.

Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nun getirdiği bu düzenlemelerin, özellikle can güvenliğinin sağlanarak herkesin gelirine göre vergi toplanması ancak düzene kavuşmuş güçlü bir taşra idaresiyle mümkün olabilirdi. Bunun bilincinde olan devlet adamları gerek II. Mahmut döneminden gelen birikim gerekse içinde bulunulan mevcut durum şartlarını göz önünde bulundurarak ilk icraatlarını taşra idaresinde yaptılar.

Tanzimat'ın ilanından sonra taşra idaresinde yapılan ilk düzenleme *muhassılık* ve *muhassılık meclislerinin* uygulamaya konmasıdır. Bilindiği gibi Tanzimat öncesi dönemde bir bölgenin vergisi merkezde yapılan açık artırma yoluyla hak sahiplerine verilir. İltizâm usulü denilen bu yöntemde vergiler mültezimler tarafından toplanırdı. Ancak bu sistem çağın gerektirdiği mali sisteme uzak kalmıştı. Bu durum ise toplanan vergilerin merkez ve taşra da yapılacak harcamalara etkin bir biçimde yansımaları engelliyordu.

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte bu uygulamaya son verilerek vergilerin herkesin gelirine göre ve tek bir vergi olarak alınması karlaştırıldı. Yalnız bunun yapılması için detaylı bir şekilde mal-mülk sayımı gerekiyordu. Gerçi II. Mahmut döneminde bir nüfus sayımı yapılarak mal- mülk sayımı yapılmış ve meşveret divanları oluşturularak vergilerin düzenli toplanması konusunda bölgenin idarecileri ile müzakerelerde bulunulmuştu.

Gülhane Hatt-ı Hümayûnu devletin resmi gazetesi Takvim-i Vekâyi'de yayımlandıktan sonra eyalet valileri ve sancak mütesellimlerine de bir fermanla bildirildi. Bu fermanlarda taşra idarecilerinden askerlik ve vergi alanında ileride gönderilecek emirlerin beklenmesi ve Tanzimat Fermanı'nın öngördüğü değişikliklerin uygulanması ısrarla istenmiştir. Ayrıca yeni düzenlemelerin halk önünde de okunması ve halka anlatılması da taşra idarecilerinden istenmekteydi.¹

Tanzimat Fermanı'nda öngörülen yeniliklerin planlanması görevi II. Mahmut dönemin de kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye'ye verildi². Bu yüzden bu meclisin daha etkin çalışması için üye sayısı artırılmış, çalışmaları bir yönetmelikle kurallara bağlanmıştı. Hatta bu meclis görüşmeleri sırasında meşrutiyet usulünün gereklerinden olan bazı merasim kuralları mecbur tutulmuştur. Fakat meclis üyeliklerine getirilen kimi yöneticiler merkez ve taşradaki sorunları bilmelerine rağmen aralarındaki görüş ayrılıklarını uygulama konusunda gideremiyorlardı. Ülke yönetiminden başlayarak eğitim, adalet, sağlık ve mali alanlar olmak üzere birçok yasa ve yönetmeliğin hazırlanması, kamu malını zimmetine geçirenlerin ve rüşvet alanların ceza-

¹ Halil İnalçık, "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", *Bellekten* XXXVIII/132, s.623.

² Bu meclisin geçirdiği evreler ve diğer ayrıntılar için bkz. Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)*, TTK, 1999, ayrıca Stanford Shaw, "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement Before 1876", *IJOMES*, 1976., pp.51-84.

landırılması gibi çok çeşitli konularda görev yapan bu meclisin çalışmalarını padişah Abdülmecit de yakından takip etmiştir. Abdülmecit her çalışma yılı başında meclis toplantılarına katılarak geçmiş yılda yapılanları ve gelecek yıl yapılacakları açıklamıştır. Bu durum ise hükümdarı anayasal bir devlet başkanı gibi göstermeye doğru atılmış bir adım olarak sayılabilir.

Ancak Tanzimat'ın uygulanması için önceden bir program hükümet tarafından belirlenmemiştir. Bununla beraber bu fermanla birlikte gayr-i Müslimlerle eşit muamele görecektir olan Müslüman halkın tepkisi ve çıkarları zedelenen âyân-eşraf grubunun tepkileri uygulamayı geciktiren ve zorlaştıran birer etken olmuştur. Ayrıca bu kadar ağır bir uygulama yükünü başarıyla yürütecek bir uzman kadrosu yoktu. Maliyecisi, memuru, subayı, mühendisi, doktoru kısacası yeterli düzeyde ve bilgili memur eksikliği uygulamayı zorlaştıran bir diğer etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Durum böyle olunca vergi, toprak tasarrufu, eğitim, sağlık işleri, adaleti uygulama, asker yetiştirme yönlerinde getirilecek yenilikleri yürütme girişimleri istenilen düzeyde olamamıştır.

Bütün bu sebeplerden dolayı Tanzimat'ın uygulanmasına başkentin denetiminin etkin olduğu yerlerden başlanmıştır. İlk uygulama bölgeleri Edirne, Hüdavendigâr (Bursa), Ankara, Aydın, Sivas, Konya eyaletleridir. Akılcı bir yaklaşım olmakla birlikte vergilerin toplanması, askere alma ve diğer kamu hizmetlerinin görülmesinde aksaklıklara yol açmıştır.³ Bu yerlerde ilk olarak mal- mülk sayımı yapılarak uygulamaya geçilmiştir. Tanzimat'ın ilk uygulanacağı yerler arasında Trabzon da vardı. Ancak, geçmişten bu yana vergi vermeme alışkanlıklarını devam ettiren bölge ileri gelenlerinin direnişleri uygulamaya başlanılmasını altı yıl kadar geciktirmişti. 1845 yılı martından itibaren Erzurum ve Diyarbakır eyaletleri, Maden-i Hümayun kazaları ile Sivas eyaletindeki bazı müstesna bölgelerde Tanzimat'ın uygulanmasına karar verildi.

Ancak Trabzon örneğinde olduğu gibi diğer bölgelerde de Tanzimat'ın uygulamaya konulması kolay olmuyordu. Bu duruma vergiyi servetleri oranında verecek olan ve bu sebeple çıkarları zedelenen mültezim ve voyvoda gibi kimselerin tepkileri yanında vergiye bağlanan ve gelir kaynakları sınırlandırılan Hristiyan vakıflarının ruhban sınıfı aracılığıyla yaptığı muhalefet sebep olmuştur.

Bununla birlikte Tanzimat'a Anadolu'daki en büyük tepki Cizre ve Hakkâri bölgesinde olmuş ve bu tepki büyük bir isyanla sonuçlanmıştır. Tanzimat'tan önce bölgenin yönetimini elinde bulundurmuş bir aileden gelen Bedirhan Bey yeni düzenlemelerle redif miralay olmuştur. Bedirhan Bey, Tanzimat'ın ilanı ile birlikte yönetiminde bulunan Cizre ve Midyat'ın Musul vilâyetine bağlanmasına karşı çıkmış ve bu konuda Musul valisiyle

³ Musa Çadircı, "Tanzimat'ın Uygulanmasında Karşılaşılan Bazı Güçlükler", *Tanzimat'ın 150.Yıldönümü Uluslar arası Sempozyumu*, TTK, Ankara, 1994, s.296.

mücadeleye başlamıştır. Bölge halkının da desteğini almasına rağmen bu bölgeler Musul eyaletine bağlanınca Bedirhan Bey bunu kabul etmeyerek isyan etmişti.

Ayrıca Hakkâri bölgesindeki Nesturiler ise vergi vermemek için Bedirhan Bey'e karşı isyan etmişlerdi. Bölgedeki bu kargaşa ortamının giderek artması Tanzimat reformlarının uygulamasını zora sokmuştu. Bundan dolayı merkezi hükümet harekete geçerek isyanı daha fazla büyümeden bastırdı. Tutuklanan Bedirhan Bey Girit'e sürüldü. Tanzimat reformlarına Anadolu'da bu denli tepkilerin olması hükümetin istediği sonuçları alamamasına sebep oluyordu. Özellikle iltizâmın kaldırılarak muhassıl denem vergi memurlarının taşrada toplayacağı vergiden ve bu verginin gelirleri büyük oranda artıracığından umutlanan hükümet istediği sonucu alamamıştır. Hatta eski gelirler bile aranır olunca iltizâm usulüne tekrar dönülmesini kararlaştırılmıştır⁴.

Reformların uygulanmasında ki bu başarısızlığın faturası ilk başlarda eyalet valilerine kesilmişti. Kendilerinden eski alışkanlıklarını bırakmaları ve olağan üstü gayret beklenen valiler bekleneni veremeyince görev yerleri sık sık değiştirilmiştir.

Bununla birlikte görevini kötüye kullanan, rüşvet alan memurların yargılanması konusu Tanzimat'la birlikte daha etkili hale getirilmişti. Örneğin Gülhane Hattı'nın ilanından sonra iki kişiyi keyfi surette idama mahkûm eden Edirne valisini Mustafa Reşit Paşa mahkemeye vermişti. Ayrıca bir rüşvet olayına adı karışan sadrazam Hüsrev Paşa aldığı parayı iade etmesine rağmen Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye tarafından mahkûm edilmişti.

Bu dönemde rüşvet alan ya da Tanzimat'ın gereklerini yerine getirmediğinden görevlerinden alınan çok sayıda müşir vardı. Örneğin Kocaeli Müşiri Akif Paşa hizmet-i mübaşire ve başka adlarla halktan para toplamış ücretsiz nakliyat yaptırmıştı. O, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye tarafından kâtip ve kethüdası ile birlikte yargılanmış ve suçunu kabul etmişti.⁵

Bütün bu olumsuzluklara rağmen Tanzimat onuncu yılını doldurduğunda reformları tüm Anadolu'da uygulanmaya başlamıştı.

UYGULAMANIN DENETLENMESİ VE İMAR MECLİSLERİ

Tanzimat reformlarının nasıl uygulamaya konulduğu ve karşılaşılan güçlüklerin neler olduğunun yerinde görülmesi amacıyla hükümetin aldığı ilk karar buraları müfettişler yoluyla denetlemek olmuştur. Bu şekilde ilk teftiş girişimi 1840 yılında yapıldı. Ancak istenilen sonuç alınamayınca ikinci bir teftiş karar verilerek 1842 yılında biri Rumeli diğer Anadolu'ya olmak

⁴ Musa Çadırcı, *Tanzimat Dönemi'nde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, TTK, Ankara, 1997, s.194-97.

üzere iki görevli gönderildi. Fakat kış mevsimim yaklaşmasıyla teftişe bir kez daha ara verildi.

Üçüncü teftiş girişimi ise 12 Kasım 1850'de Meclis-i Vâlâ'da görüşülerek teftişin ne şekilde olacağına dair bir ta'limâtname hazırlanarak yapıldı. Bu ta'limâtnameye göre müfettişlerden Tanzimat'a aykırı davranışları, memurların ticaret yapmalarının önlenmesi ve en önemlisi vergilerin zamanında toplanıp gönderilmesinin denetlenmesi istenmekteydi. Bu teftişte Anadolu ve Rumeli'de mevcut bütün vali, kaymakam ve kaza müdürleri denetlenerek başarılı olanlar ödüllendirilecek, hatalı olanlar ise merkeze bildirilerek haklarında gerekli işlem yapılacaktı.

4 Aralık 1851 yılında ise müfettişlerin kaza kaza dolaşmalarına son verilerek teftişlerini sancak merkezlerinde yapmaları istenmiştir. Bu sayede, yıllık muhasebe defterleri kontrol edilerek halktan fazla vergi ve bedava yiyecek içecek alınması önlenecekti.⁶

Teftişin yanı sıra Tanzimat reformlarının karşılaştığı güçlüklerin önlenmesi ve uygulamanın daha etkin hale getirilmesi için başka yöntemler de denenmiştir. Bunlardan bir tanesi de her eyaletten iki temsilcinin İstanbul'a çağırılarak bölge sorunlarının dinlenmesi şeklinde olmuştur. Bu uygulama için her bölgeden muteber mutemet ve "Erbâb-ı Dirâyet" (bilgi sahibi ve güvenilir kişiler) birkaç ileri gelen ve kocabaşılardan bir kişinin İstanbul'a gelerek düşüncelerini padişaha yazılı olarak sunma imkânı verildi. Taşradan gelen bu kişilerin yol masraflarının ise mahalli maliye sandıklarından karşılanması ve İstanbul'da büyük memurların evlerinde konaklamaları sağlanmıştır.

Ayrıca bu kişiler Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'ye gruplar halinde alınarak görüşleri dinlenmiştir. Eyaletlerden gelenlerin şikâyet ettikleri ağırlıklı konu vergilerin toplanmasındaki yolsuzluklar ve haksızlıklardı. Bunlar dışında yol-köprü yapımı, içme suyu temini gibi genel belediye hizmeti sayılabilecek istekler de temsilciler tarafından dile getirilmiştir.

Bu sorunların çözümü için geçici "İmar Meclisleri"nin kurulmasına karar verilerek, şu bölgelerde: Konya, Hüdavendigâr ve Bolu Sivas ve Ankara, Diyarbakır, Erzurum, Vidin ve Niş, Çirmen, Silistre, Üsküp ve Rumeli, Selanik ve Tırhâla, ve Evliye-i Selâse imar meclisleri oluşturulmuştur. Bu meclislerde bir başkan ve iki üye görevlendirilmişti. Bu heyetlerin memleket dâhilindeki gezileri yedi sekiz ay kadar sürmüş ve posta ile elde edilen izlenimler Babıâli'ye gönderilmişti.⁷

⁶ Musa Çadırcı, "Tanzimat Dönemi'nde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)" *Belleten* LII/203, s. 620-621.

⁷M.Tayyip Gökbilgin, "Tanzimat Hareketi'nin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri", *Belleten* C. XXXI, sayı 121-124, TTK, 1967, s.103.

Fakat bütün bu çabalar rağmen imar meclislerin ön gördüğü yatırımlar para sıkıntısı nedeniyle yerine getirilememiş ve bu uygulamada da istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır.

İLK UYGULAMA: MUHASSILLIK VE MUHASSILLIK MECLİSLERİ

Tanzimat'ın ilanıyla vergi toplamada yapılan değişikliğin uygulanması için Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'de alınan bir kararla sancakların idaresi mütesellim denen idarecilerden alındı.⁸ *Muhassıl-ı Emvâl* adı verilen kişilerin sancaklara doğrudan hükümet tarafından atanmalarına karar verildi. Ayrıca muhassılların yanlarına yardımcı olacak bir mal, bir nüfus ve emlak kâtipi görevlendirilerek, vergi tespitinde ve diğer işlerin görüşülüp karara bağlanması amacıyla *Muhassıllık Meclisleri* oluşturuldu. Muhassıl ve kâtiplerden başka bu mecliste bölgenin hâkimi, müftü, asker zabiti ile bölge ileri gelenlerden dört kişi bulunacaktı. Ayrıca bu meclise gayr-i Müslim halk bulunan yerlerde *metropolit* ve *hahambaşı* gibi ruhani ve dini liderler ile iki nefer kocabaşılar da girecekti⁹ Bu meclis haftada iki üç gün toplanarak vergi yazımı ve diğer sorunları görüşüp karara bağlayacaktı. Bu meclislere muhassıl başkanlık edecekti. Eyalet merkezlerinde ise müşir başkanlığında oluşturulacak aynı nitelikteki meclisler daha geniş yetkilerle çalışacaktı¹⁰. Eyaletin diğer sancak ve kaza merkezlerinde var ise ferik yoksa muhassıl, hâkimüşşeri, ve zabtiye memuru arasından kura ile başkan seçilecekti¹¹.

Muhassıl bulunmayan kazalar ve köyler için bölgedeki koşullara göre üye sayısı ve meclisin çalışmasının belirleneceği *küçük meclislerin* kurulabileceği kararlaştırılmıştı. Bu meclislerin üyeleri ise kadı, zabıta memuru, muhassıl vekili ve ileri gelenlerden iki kişiden oluşmaktaydı.

Muhassıllar ellerine verilen ta'limâtı¹² gittikleri yerlerde bütün memleket ileri gelenleri önünde okuyup, anlamını açıklayacak ve bunda sonra her yerde kurulan muhassıllık meclisleri üyeleri ile birlikte memleketin durumuna göre verginin tespiti, tevzi ve peşin tahsilini yapacak, gerekli masraflar bu tutardan yapıldıktan sonra, artan para ise hazineye gönderilecekti¹³.

Muhassılların vergi toplama işinde görevlendirilmeleriyle birlikte daha önceleri bu görevi üstlenen vali, sancakbeyi ve mütesellim gibi görevlilerin mali görevleri kalmamıştı. Muhassılların doğrudan Maliye nazırı ile iletişimi-

⁸Mütesellimlik kurumu için bkz. Talat Mümtaz Yaman, "Osmanlı İmparatorluğu Teşkilatında Mütesellimlik Müessesesine Dair", *Türk Hukuk Tarihi Dergisi*, C. I Ankara 1944, s. 75-105.

⁹Abdurrahman Vefik, *Tekâlif-i Kavâidi*, İkinci Kısım Bendi Sani, s.320.

¹⁰ Musa Çadircı, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C. I, İletişim, s. 210-230.

¹¹ İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, TTK, 2000, s.34.

¹² Muhassılların çalışmalarını ve atanmalarının belirleyen bu ta'limâtname için bkz. Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, s.237-266 ve Abdurrahman Vefik, a.g.e., s. 319-342.

¹³İlber Ortaylı, a.g.e., s.33.

me geçme yetkisi vardır. Bu sayede taşradaki bu görevlilerin gelirleri kendi çıkarları için kullanmalarını önlenmek istenmişti.

Ancak muhassıllık uygulamasından da istenilen sonuçların alınmadığı çok geçmeden ortaya çıkmıştı. Muhassıllar da eskiden beri taşra idarecilerinde bulunan kötü alışkanlıklara uyum sağlayarak görevlerini kötüye kullanmışlardı. Vergi yazımı sırasında haksızlıklar yapan muhassıllar özellikle gayr-i Müslimlerin mal-mülk tespitinde gerçeğe uygun olmayan rakamlar göstererek haksız kazanç elde etmişlerdi. Yine muhassılların eski meslektaşları olan mültezimlerle olan yakın ilişkileri ve çıkarları zedelene derebey ailelerinin vergilere karşı itirazları muhassıllık uygulamasından istenilen sonuçların alınmamasına yol açmıştı.

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte vergi toplama sisteminde köklü bir değişiklik yapıp, gelirleri artırmayı planlayan merkezi hükümet istediği gelir artışını elde edemediği gibi gelirlerin azalması gibi ilginç bir sonuçla karşı karşıya kaldı. Ayrıca maaşa bağlanan memurların aylık tutarları geliri yutup gitmişti. Hatta bazı kazaların bütün gelirleri giderlerini ancak karşılar duruma gelmişti¹⁴.

Muhassıllık uygulamasıyla birlikte eyaletlerin mali işleri daha da karışmış kar ve zarar toplamının tespiti yapılamamıştı. Bunda her sancak ve kazada bulunan muhassılların birbirlerinden bağımsız hareket etmeleri etkili olmuştu¹⁵.

1842 DÜZENLEMESİ VE KAZA İDARESİ

İltizam usulünün yerine getirilen muhassıllık uygulamasında istenilen sonuç alınamayınca 1842 yılında vergi toplamada eski yönteme geri dönülmüştür. Bu tarihten önce Tanzimat Fermanı ve onu takiben ülke yönetiminde yapılan bazı düzenlemelerde istenilen sonuçlar alınamamıştı. Onlardan biride muhassıllık uygulaması idi. İki yıl gibi kısa bir süre denenilen bu yöntemden beklenen verim alınmayınca idari yapıda yeni değişiklikler yapılarak kaza idari birimi oluşturuldu¹⁶.

Böylece idari bölünme eyalet, sancak ve kaza olarak yeniden belirlendi. Kazanın idari bir birim olmasının gerekçeleri ve bununla birlikte eyalet ve sancak yönetiminde yapılan değişiklikler Padişah Abdülmecit'in Hatt-ı

¹⁴ Mustafa Nuri Paşa, *Netayic ül-Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi* C. III- IV, (Sadeleştiren: Neşet Çağatay), TTK, 1992, s.293.

¹⁵ Vecihi Tönük, *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durumu*, Kanaat Matbaası, 1945, s.171.

¹⁶ Osmanlı klasik düzeninde kazalar imparatorluğun kuruluşundan Tanzimat' a kadar geçen dönemde yapısı ve işleyişi değişen bir karakterde olmuştur. İlk başlarda idari-adli yönü ağır basan kazalar, taşradaki genel çözümlenin başladığı 16. yüzyıldan itibaren adli yönü ağır basan bir birim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yüzden Tanzimat sonrası idari bir birim olan ve günümüze kadar bazı değişikliklerle devam eden kazaları Tanzimat öncesi dönemdeki kazalar ile karıştırmamak gerekmektedir.

Hümâyunu'na dayanarak hazırlanmış ve 14 Şubat 1842 tarih ve 238 sayılı dönemin resmi gazetesi Takvim-i Vekâyi'de yayımlanmıştır.

Takvim-i Vekâyi'de yayımlanan bu iradeye göre; Tanzimat'ın ilanını takiben eyalet ve sancakların idaresinde ve maliyesinde görevlendirilen müşir, defterdar, zâbtiye memurları ve diğer görevliler istenileni vermekten uzak kalmıştı. Bu görevliler ne mali yapıyı düzene sokabilmiş ne de asayişini tam olarak sağlayabilmişlerdi.

Yine bu iradede taşrada vergi toplamada görevlendirilen muhassılların yanlarında görevli memurların masraflarının çokluğu toplanılan verginin yarısına eşit miktarda olduğu belirtilmişti. Vergi toplamada görevliler sebebiyle hasatın zamanında yapılamadığı bunun da köylüyü zarara uğrattığı belirtiliyordu.

Bütün bu sebeplerden dolayı taşra idaresinde yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştu. Bu düzenleme neticesinde her sancak ve kazada bölgenin ileri gelenlerinin ailelerinden birinin kazalarına müdür seçilmeleri öneriliyordu. Böylece doğduğu bölgede müdür olan kişi bölgeyi iyi tanması ve sorunlarını bilmesi nedeniyle dışarıdan gelecek birine göre daha başarılı işler yapabilecekti. Bu öneri Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye'de oy birliğiyle kabul edilmiş ve padişah tarafından da onaylanarak işleme koyulmuştur.

Buna göre her eyaletin maliye, mülkiye, zaptiye işleri, valiye emanet ediliyor, ona yardımcı olmak üzere bir defterdar, eyalete bağlı sancaklara kaymakam ve yeni idari birim olan kazalara ise Eşraf-ı Hanedandan bir müdür atanıyordu. Bu uygulama ile halkın güvenliğinin sağlanarak vergilerin daha düzenli toplanacağı ve vergi gelirlerinin geçmiş yıllara oranla artacağı düşünülüyordu.

Kaza müdürlerinin seçimlerinde de yine muhtarlıkta ve âyânların seçimlerinde olduğu gibi kaza bölgesinin ileri gelenleri toplanarak aralarından birini kaza müdürü seçeceklerdi. Seçimde müdür olacaklarda iyi huylu olma, halkın yararını kollayan işbilir, becerikli bir kişi olmak gibi genel vasıfları taşıması beklenirdi.

Ayrıca kaza müdürlerinin yolsuzluk yapmalarını önlemek için öteden beri Osmanlı İmparatorluğu'nda uygulanan kefalet uygulamasına başvurulmuştur. Kaza müdürleri de kendilerine halkın güvendiği bir kefil seçecekti. Bu sayede kaza müdürü kendinin denetimini kabul etmiş olacak ve görevini kötüye kullanarak haksız kazanç elde edemeyecekti. Eğer böyle bir yola saparlarsa kefiller müdürlerin zimmetlerine geçirdiklerini ödeyeceklerdi.

Ancak seçim usulünün bu şekilde belirlenmesine rağmen uygulama bu şekilde olmamıştır. Sancak kaymakamları halkın tepkilerine rağmen kendi akraba ve yandaşlarını bu göreve getiriyorlardı. Kaza müdürlüğü seçiminde bir diğer sorun ise bu görevi yapabilecek nitelikte kimsenin bölgede bulunmaması idi. Bu gibi hallerde halk doğrudan doğruya hükümetten kazala-

rına uygun niteliklere sahip birinin müdür olarak atanmasını talep edebilirlerdi. Hükümet ise uygun görürse gerekli atamayı yapardı.

Seçimle iş başına gelmelerine rağmen kaza müdürlerinin görevine valiler son verebilirdi. Ancak gerekçeli nedeni en kısa zamanda hükümete bildirmek zorunda idi. Bu gibi durumlar genelde kaza müdürlerinin zimmetlerine para geçirdikleri ve halktan değişik adlarda fazla vergi talebinde bulunduğu zamanlarda olurdu. Bu durum onların görevlerine son vermek için yeterli bir neden sayılmıştır. Eğer bir kaza müdürü bu sebeple görevinden alınırsa, zimmetine geçirdiği parayı hazineye ödemekle yükümlü idi. Müdür değişikliğinde ise yeni müdür seçilene kadar bir vekil yerine tayin edilirdi.

Taşradaki diğer seçimlerde olduğu gibi kaza müdürlerinin seçimlerinde halk iki gruba ayrıldığı görülmüştür. Bu gibi kutuplaşma durumlarında güçlü olan tarafın seçimi kazandığı yada seçimi kazananı tanımayarak görevine zorla son verdikleri rastlanmıştır. Bu gibi durumlarda hükümet olaylara müdahale ederek bir müdür atamıştır.

Kaza müdürlerinin görevlerine gelince, öncelikli görevlerinin kazalarına bağlı köylerde aşar ve diğer vergilerin zamanında toplanmasını sağlamaktı. Ayrıca kazalarındaki asayışı ve güvenliği sağlayarak Tanzimat'ın getirdiği yeniliklerin kolaylıkla uygulanmasını sağlamak müdürlerin görevleri arasında idi¹⁷.

Kaza müdürlerinin diğer bir görevi kazalarında oluşturdukları küçük meclisler yoluyla köylerden imam ve muhtarların gönderdiği vergi dağıtım cetvellerini incelemektir. Bu inceleme ile bir önceki yılın cetveli karşılaştırılarak vergi azalışları ve artışlarının nedenlerini tespit edecek olan kaza müdürü vergideki değişimleri uygun görürse onaylayıp kaymakam bildirecekti. Kaza müdürleri çeşitli sebeplerle köylerinden ayrılanları tespit edecek ve onlara vergi yazmayacaktı.

1849 EYALET MECLİSLERİ TALİMÂTNAMESİ

1842 tarihli düzenlemeler sonrasında eyalet teşkilatında yapılan en önemli değişiklikler 1849 yılında yapılmıştır. Ancak 1846 yılında pek gündeme gelmeyen ama eyalet bünyesindeki sancakların yönetim birimlerinin ve görev verilen yöneticilerin sorumlulukların netleşmesi adına Tensikat-ı Mülkiye düzenlemeleri kapsamında mülki düzenlemelere yer verilmiştir.¹⁸

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda yerel meclislerin oluşumu Tanzimat dönemine denk gelir. Tanzimat'ın öngördüğü vergi reformu gereği görevlendirilen Muhassıl-ı Emvâl denilen idarecilerin ve bu idareci-

¹⁷ Musa Çadırcı, "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", *Belleten* C.LIII, 237-257.

¹⁸Ayrıntılar için bkz. Ayla Efe, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", *Karadeniz Araştırmaları*, C. 6, Sayı: 22, Yaz 2009, s.87-113.

lere yardımcı olmak üzere oluşturulan Muhassıllık Meclislerini daha önce görmüştük.

Muhassıllık uygulamasından istenilen verim alınamayınca 1842 yılında bu uygulamaya son verilerek “Muhassıllık Meclisleri” “Memleket Meclisleri” adını alarak 1849 yılındaki düzenlemeye kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir.

1842 düzenlemesiyle oluşturulan bu Memleket Meclislerinin sancaklarda olanı önceleri *Küçük Meclis*, sonraları *Sancak Meclisi* ve 1864 düzenlemesi ile *Sancak İdare Meclisi* adını almıştır. Eyaletlerde oluşturulan meclisler ise önceleri *Büyük Meclis* daha sonraları *Eyalet Meclisi* ve 1864’ten sonra *Vilâyet İdare Meclisi* adını almıştır.

Memleket meclislerin yapı ve işleyiş bakımından Muhassıllık Meclislerinden bir farkı yoktu. Sancak merkezlerinde kaymakamın Eyalet merkezinde ise valilerin başkanlık ettiği bu meclisler 1842-1849 yılları arasında Tanzimat’ın taşrada uygulanmasında önemli roller üstlenmişlerdir. Bu meclisler bir anlamda taşrada Meclisi Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye’nin küçük birer örneği idiler. Bu meclisler başta vergilerin herkesin gelirine göre alınması, gelir-gider takibi, güvenliğin sağlanması, idarecileri denetleme gibi görevlerin yanında sağlık, eğitim, bayındırlık ve eğitim gibi konularda kararlar almıştır¹⁹. Ancak bu meclislerin yasa tasarıları hazırlama ve karar almada yetkileri yoktu.

Memleket Meclislerinin yönetimde ve yargılamada merkezi hükümete sağladığı katkı yanında, meclis içindeki sorunlardan kaynaklanan zararları da oluyordu. Meclis üyelerinin eski taşra idarecileri olan âyân, şehir kethüdası ve voyvoda gibi kimselerden oluşması onların eski kötü alışkanlıklarını sürdürmelerine neden olara, Tanzimat reformlarının istenildiği biçimde uygulanmasını geciktiriyordu. Seçim sisteminin belirleyen yönetmelik bu kişilerin meclise girmelerini kolaylaştırıyordu. Çünkü bu yönetmelikte en akıllı, afif ve seçkinlerden olma koşulu seçilmek için gerekiydi²⁰.

Meclis üyelerini vergi salınması ve toplanması gibi konularda kimseye ayrıcalık yapmadan devlet yararına ve iyi yönetim için çalışacaklarına dair kadı ve müftü önünde yemin edeceklerdi. Müslüman olmayan üyeler de ta’limâtnameye göre aynı şekilde dinlerine göre yemin edeceklerdi. Yolsuzluğu görülen üyeler ceza kanunnamesine göre cezalandırılacak, meclis çalışmaya başlamadan önce seçimle gelen biri *sandık emini* olarak atanacaktı. Toplanan hazine gelirleri bu kişiye teslim edilecek ve memleket sandıklarında biriken paranın meclis üyeleri tarafından mühürlenmesi, para çekildiği zamanlar ise bu görevlilerin hazır bulunmaları gerekiyordu.

¹⁹Musa Çadırcı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 2, Sayı:5, Eylül 1993, s.4.

²⁰ Meclis üyelerinin seçimi için bkz. İlber Ortaylı, a.g.e, s.35-37.

1842 yılında uygulamaya konulan eyalet ve sancak meclisleri 1849 yılına kadar bu isimlerle çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Ancak bu meclislerin kuruluşunda ve işleyişinde olan zaaf lar ve bu süre zarfında bu meclislerin çalışma biçimlerini düzenleyen yönetmeliklerin kalmaması yeni bir düzenleme gerektirmiştir.

1849 yılında Meclisi Vâlây-ı Ahkâm-ı Adliye'de hazırlanıp yürürlüğe konulan bir yönetmelik yayınlandı. "*Eyalet Meclislerine verilecek Talimât-ı Seniyye*" diye resmi şekilde adlandırılan bu ta'limât ülke idaresine yeni bir düzen veren bir Vilâyet Nizâmnamesidir²¹. Bu talimatname il yerel meclislerine yeni görevler yükleyerek yetkilerini artırmıştır. Bir bakımdan merkezi idare valiler üzerinde meclisler aracılığıyla bir denetim mekanizması kurmuştur.

Bir giriş, dokuz bölüm ve 68 maddeden oluşan bu yönetmelikle eyalet, sancak ve kaza idaresinde 1842 düzenlemesiyle uygulanan değişiklikler yeniden belirlenmiş, her kademedeki yöneticilerin görevleri ayrıntılı olarak ilk kez bir arada verilmiştir. Bu yönetmelik 1864 Vilâyet Nizâmnamesine kadar Osmanlı Taşra İdaresinin temel yasası olmuştur.

1852 VE 1858 DÜZENLEMELERİ

Daha önce de belirttiğimiz gibi Tanzimat'tan sonra yerelde oluşturulan meclislere özellikle mali konularda geniş yetkiler verilerek valilerin yetkilerinin sınırlandırıldığını görmüştük. Bütün bu uygulamalar ile devlet gelirlerini artırma, can ve mal güvenliğini sağlama, rüşveti ve yolsuzluğu önleme gibi hedefleri olan devlet adamları istenilen sonucu elde edememişlerdir.

Bu gerekçelerle taşra idaresinde yeni düzenlemeleri öngören bir ferman 28 Kasım 1852 çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. Bu fermanla birlikte valilere geniş yetkiler verilmiştir. Taşra meclislerinin mali, askeri ve idari bütün yetkileri tekrar valilerin kontrolü altına girmiştir. Bu fermanla birlikte vali taşra meclislerinin üyelerini, kaymakam ve müdürleri atamak ya da azletmek, mali hesapları incelemek, askeri birlikleri göreve çağırarak gibi yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca bu fermanla defterdarın vali üzerindeki tefiş hakkı elinden alındı.²² Bununla birlikte valinin kamu asayişini ve düzenini sağlanmasındaki yetkileri de genişletildi.²³

²¹ Musa Çadırcı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)", *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağandan Ayrı Basım*, TTK, 1985, s.270. Bu ta'limâtın yeni harflere çevrilmiş hali için bkz. Musa Çadırcı, "Osmanlı Türkiyesi Yönetiminde Yenilikler 1826-1856", *Basılmamış Doçentlik Tezi*, s.171-193. Bu Talimatnamenin eski harflerle tam metni için bkz. *Gülhane Hattı Hümayûnu ve Onu Takiben Neşr Olunan Ta'limât ve Nizâmname-leri İçeren Matbu Kitap*, Divanı Hümayûn no: 82, s.56-81.

²² Moshe Ma'oz "Tanzimat'ın İlk Yıllarında Modernleşme Hareketi'nin Suriye Siyaseti ve Toplumuna Üzerine Etkisi" *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, H.İnalçık/M.Seyitdanlıoğlu, Phoenix Yayınevi, 2006, s.174.

²³ Engelhardt, *Tanzimat ve Türkiye*, Kaknüs Yayınevi, 1999, s.108.

Bu düzenleme ile taşra meclislerinde görüşülecek konulara onay verme yetkisi valiye verilmiştir. Hatta halkın verdiği dilekçelerin dahi görüşülüp, görüşülmeyeceği konusunda valinin onayına gerek duyulacağı şartı getirilmiştir.²⁴

Bununla birlikte bu düzenleme ile geniş yetkilerle donatılan valilerin merkezi idare tarafından müfettişler yolu ile denetlenmesi sistemi getirildi. Bu sistem Bab-ı Âli'nin eyaletlerde olup biteni daha iyi anlamasına imkân vererek bundan sonra taşra idaresinde yapılacak düzenlemelerin yolunu açmıştır.²⁵

Kırım savaşı sonrası ilan edilen Islahat Fermanı ile Müslüman olmayan milletler üzerinde bazı haklar elde eden başta Fransa, İngiltere ve Rusya olmak üzere dış güçler bu yeni durumu kullanarak Osmanlı eyaletlerinde kargaşa ortamı yarattılar.

Bu nedenle Osmanlı Devleti taşra idaresinde yeni bir düzenlemenin zorunlu olduğunu görmüş ve 22 Eylül 1858 tarihli "*Vülât-ı İzâm ve Mutasarrıfın-i Kirâm ve Kâimekâmların ve Müdürlerin Vezâifini Şümûl Ta'limât*"ını yürürlüğe koymuştur.²⁶

Bu ta'limâta göre ülke topraklarındaki idari bölünme eyalet, liva, kaza ve köy şeklinde belirlenmiş, eyaletlerin valiler, livaların kaymakamlar ve kazaların müdürler tarafından idare olunacağına karar verilmiştir²⁷.

Bu giriş bölümünden sonra genel olarak taşradaki memurların görevleri üzerinde durulmuştur. İlk üç bölümde ise vali, mutasarrıf ve kaymakamların görevleri ile güvenlik, adalet işlerini kapsayan konular ele alınmıştır. Ta'limâtın son bölümü ise kaza idaresine ayrılmıştır.

1864 VİLÂYET NİZÂMNAMESİ

Tanzimat'ın ilanı ardından ülke yönetiminde yapılan değişiklik ve düzenlemeler kısa vadede bekleneni verememişti. Gerek 1849 yılında çıkarılan "Eyalet Meclisleri Ta'limâtname" gerekse 1858 yılında ülke yönetiminde yapılan düzenlemeler dar kapsamlı uygulamalar gibi gözükseler de içerik bakımında birer Vilâyet Nizâmnamesi şeklinde idiler. Ancak bu iki uygulamanın taşradaki görevlilerin eski kötü alışkanlıklarından vazgeçememeleri başta olmak üzere, bekleneni verememesi Islahat Fermanı ile birlikte gayr-i Müslim tebanın Batının desteğiyle ülke yönetiminde daha fazla yer almak

²⁴ Ayla Efe, a.g.m, s.104.

²⁵ Roderic Davison, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform (1856-1876)*, 1. Cilt, Papirus Yayınevi, 1997, s.123.

²⁶ Bu Ta'limâtın eski harflerle tam metni için bkz. Düstur I. Tertip, Evahir-i Şaban 1279 (Şubat 1862), s. 352-365. 22 Eylül 1858 yayınlan bu tâ'limat Mukaddime (1-4. maddeler), Memurinin Vezâyifi (5-6.maddeler), Bâb-ı Evvel: Vülât-ı İzâmın Vezâyifi (7-26. maddeler), Bâb-ı Sani: Mutasarrıfın-i Kirâm Vezâyifi (27.madde), Bâb-ı Salis: Kaymakamların Vezâyifi (28-36.maddeler), Bâb-ı Rabi: Kaza Müdürlerinin Vezâyifi (37-46. maddeler) den oluşmaktadır

²⁷ Tâ'limâtın 1 ve 2. maddeleri.

istemeleri gibi nedenler ülke yönetiminde köklü ve ülke genelini kapsayacak bir düzenleme ihtiyacını doğurmuştur.

Osmanlı devlet adamları toprak bütünlüğünü korumak, Müslim ve Müslüman olmayan milletlerin bir arada yaşamasını sağlayacak bir idare tarzını uygulamaya koydular. Bu yeni düzenlemenin baş mimarlarından biri Tuna, Niş ve Bağdat gibi büyük eyaletlerde valiliğin yanı sıra çeşitli sebep ve görevlerle ülke idaresinde büyük tecrübe sahibi Mithat Paşa idi²⁸.

Fuad Paşa ve eyalet valisi Mithat Paşa tarafından büyük ölçüde Fransızların departman yönetmeliklerine dayanan bir nizamname 8 Kasım 1864 tarihinde yürürlüğe koyuldu²⁹.

Vilâyet sistemini yeni baştan düzenleyen bu nizamnameyle eyaletin ismi vilâyet olarak değiştirilmiş ve her vilâyet sancaklara, sancaklar, kazalara ve kazalarda köylere bölünmüştür. Vilayetlerin idaresi valilere, sancakların idaresi kaimakamlara, kazaların idaresi müdürlere ve köylerin idaresi yine muhtarlara bırakılıyordu.

Ayrıca bu nizamname ile "Vilayet İdare Meclisi", "Liva İdare Meclisi", "Kaza İdare Meclisi" ve köylerde "İhtiyar Meclisleri" oluşturuldu. Vilayetlerde bu meclisin doğal üyeleri Mektupçu, Müfettiş, Defterdar ve Hariciye Müdürü idi. Bunların yanında ise iki Müslüman, iki Müslüman olmayan seçilmiş üye bu mecliste görev yapacaktı. Bu meclislerin yanında Ticaret, Cınayet ve Hukuk Mahkemeleri bu nizamname ile adalet sistemindeki yerini almıştır.

1864 nizâmnâmesi meclislerde görev alacak üyelerin seçimleri üzerinde açıklamalar getirmiştir. Bu düzenleme ile Tanzimat'tan bu yana uygulanan taşra idaresi mevzuatı değerlendirilip yeniden düzenlenmiş ve şekil yönünden batı standartlarına benzer bir hale getirilmiştir. Aslında içerik bakımından önemli bir değişiklik getirmemiştir. Uygulayıcıların değişmemesi isim ve biçim değişiklikleri önemli yararlar sağlamamış, rüşvet, iltimas ve görevi kötüye kullanma gibi taşra idarecileri arasında görülen istenmeyen uygulamalar devam etmiştir.³⁰

İlk olarak Silistire Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilerek oluşturulan Tuna vilayetinde uygulanan bu nizamname 1867 yılında çıkarılan Vilâyet-i Umûmiye Nizâmnâmesi ile bütün İmparatorluğu kapsayacak şekilde genişletilmişti. Bu nizâmnâme aslında, 1864 yılında hazırlanmış olan

²⁸Mithat Paşanın idare biçimi hakkında bir değerlendirme için bkz İlber Ortaylı, "Mithat Paşa'nın Vilayet Yönetimindeki Kadroları ve Politikaları", Uluslararası Mithat Paşa semineri ve tartışmalar, TTK; 1986, s227-233.

²⁹Bu nizamnamesinin tam ismi "Tuna vilayeti namıyla bu kere teşkil olunan dairenin idare-i umumiyeye ve hususiyesine ve ta'yin olunacak me'murların suret-i intihablarıyla vezâifi dairesine dair nizâmnâmedir" şeklinde olup eski harflerle tam metni için bkz. Düstur-i Atik, s.517-536, ayrıca Takvim-i Vekay-i Def'a,773, 7 Cemaziyelahir 1281 (1864).

³⁰Musa Çadırcı, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi c.I, İletişim, s. 216.

nizâmnâmenin bütün ülke eyâletlerini içerisine alacak şekilde genişletilmiş haliydi. Yeni bir değişiklik getirmeyen bu nizamname ile, 1871 tarihine kadar yürürlükte kalacak vilâyet idaresi oluşturulmuş bulunuyordu.

1871 İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLÂYET NİZÂMNÂMESİ

22 Ocak 1871 yılında yürürlüğe konan bu yeni nizâmnâme ile ülke idaresi daha sistemli hale getirilerek idari taksimat; Vilâyetlerin livalara, livaların kazalara, kazaların nahiyelere, nahiyelerin ise köylere ayrılması şeklinde belirlenmiştir³¹. Taşra idaresine yapılan bu yeni düzenleme 1913 yılında İttihat ve Terakki tarafından hazırlanacak yeni kanuna kadar yürürlükte kalmıştır. Bu nizamnamedeki ilk göze çarpan değişiklik köy ve kaza arsında yeni bir idari birim olan nahiyelerin kurulmasıydı³². Bundan başka bu nizamname ile vilâyet idaresinde iş bölümü daha belirgin hale gelmekle beraber yürütme alanında merkezi hükümetin kontrolü daha da artırmaktaydı. İdare meclislerinin görevleri ise daha kapsamlı olarak bu nizamnamede belirtiliyordu. Ayrıca yargı alanında bir nizamname mevcut olduğundan bu Vilâyet Nizâmnamesinde 1864 Nizâmnamesinde olduğu gibi yargı sisteminin çalışması belirtilmemiştir³³.

Vali muavinliği ilk defa bu nizâmnâmeyle tesis edilmekteydi. Vilâyet merkezinde vâlinin yanısıra görev yapacak mülkî amirlerin görev ve sorumlulukları belirlenmekteydi. Buna göre defterdar, mektupçu (yazı işlerini yürüten görevli), umûr-ı ecnebiye müdürü (yabancılarla ilgili işlerden sorumlu müdür), ziraat ve ticaret müdürü, tarik emini (yol yapımından sorumlu görevli), defter-i hakanî müdürü, (tapu müdürü), emlâk ve nüfus müdürü, evkâf müdürü ve alay beyi (iç güvenlikten sorumlu görevli) valinin emrinde çalışacak üst düzey devlet memurlarıydı. Bu görevliler her yılsonunda yapılan işleri bir raporla merkezî hükümete bildireceklerdi. Böylece, devlet elinde bulunanları ve yapılan ve yapılacak olan işleri takip ve kontrol edebilecek, rasyonel bir şekilde planlayabilecekti.

Livâ denilen sancak biriminde mutasarrıf görev yapacak, kazâ yönetimi ise kaymakam denilen memur tarafından yürütülecekti. Nahiyelerde müdür mülkî amir olacaktı. Köyler seçimle gelen muhtarlar tarafından yönetilen en küçük idarî birim olarak bırakılmıştı.

1871 Nizâmnâmesi ile kazâ ile köy arasında bir idarî birim olarak ilk kez nahiyeye oluşturulmuştu. Beş yüz kişiden fazla nüfuslu köy ve çiftliklerin bir araya gelmesi bir nahiyeye birimini oluşturuyordu. Nahiyeye müdürü kendi-

³¹ *İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizâmnâmesi* (29 Şevval 1287- 22 Ocak 1871) için bkz. Düstur I. Tertip C.I, s.625-651

³² Nahiyeye idaresi için bkz. İlber Ortaylı, *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri, (1840-1880)*, TTK, s.98-106.

³³ İlber Ortaylı, a.g.e, s.63-64.

sine bağlı köylerin ihtiyar meclislerinden seçilen dörder üyenin katılımıyla oluşan nahiye meclisi ile birlikte karar alarak yönetimi yürütecekti.³⁴

SONUÇ

Bu çalışmada Osmanlı Taşra İdaresi'nde Tanzimat ve sonrası dönemden I.Meşrutiyet'in ilanına kadar olan süreçte yapılan düzenlemeleri çıkarılan yönetmelik ve yasalar çerçevesinde vermeye çalıştık.

Düzenli vergi toplama ve hasılatın zamanında hazineye teslim edilmesi Osmanlı devlet adamlarının ülke idaresinde öncelikli konulardan biri olmuştur. Bundan dolayı reâyânın güvenli ve huzur içinde yaşayıp toprağını ekip-biçmesini sağlayacak tedbirler alınmış ve buralara merkezden çeşitli ad ve görevlerde idareciler gönderilmiştir. Ancak, nedenleri çok çeşitli iç ve dış etkenlerde saklı olan Osmanlı Klasik sistemindeki bozulma ile taşrada adalet üzerine kurulmuş düzen yerini haksızlıkların, zorbalıkların, rüşvetin hüküm sürdüğü bir sisteme bırakmıştır. Bu sistemin ortaya çıkardığı bir diğer sorun ise devletin giderek derebeyleşme eğilimi içine girmesi ve kendi topraklarındaki merkezi otoritesini yerel güçlere devretmek zorunda kalması idi. Bu şekilde taşrada âyân adını verdiğimiz yerel güçler ortaya çıkmış ve bölgelerinin vergi toplama da dahil idarelerini üstlenmişlerdi.

Bu kötü gidişata Osmanlı Devleti Tanzimat reformları ile son vermeyi amaçlamıştır. Vergilerin herkesin gelirine göre alınacak olması ve iltizamın kaldırılması ile merkezden muhassıl adı verilen memurların taşrada görevlendirilmeleri kararlaştırılmıştır. Taşrada düzeni sağlayarak merkezi otoriteyi güçlendirmeyi amaçlayan bu ilk uygulamadan sonra sırasıyla 1842, 1849, 1852, 1858, 1864 ve 1871 yıllarında çeşitli yasal düzenleme yapılarak idari sistemde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bütün bu değişiklikler yeterli düzeyde bilgili tecrübeli eleman bulunmayışı, idarecilerin yolsuzluk, adam kayırma ve rüşvet gibi kötü alışkanlıklarından vazgeçememeleri gibi nedenlerle tam olarak istenilen sonuca ulaşamamıştır. Ancak, gerek iç dinamikler gerekse batılı güçlerin baskıları sonucu taşra idaresinde gerçekleşen bu reform girişimleri günümüz idari sisteminin temellerini oluşturmuştur.

Bu dönemde, günümüz seçimlerine pek benzemese de muhtarların ve daha sonra da kaza müdürlerinin seçimle iş başına gelmeleri modernleşme açısından önemli bir gelişmedir. Yine bu dönemde oluşturulan yerel meclisler yerel yönetim ilkesi başta olmak üzere parlamento bilincinin oluşmasına katkıda bulunmuştur. Bu meclislerin üyeleri arasında Müslüman olmayanlarında bulunması o dönemin şartları göz önüne alındığında önemli bir durumdur.

Bu dönemde yapılan reformların bir diğer özelliği ise bir taraftan merkezi idarenin taşra üzerindeki etkisinin artması yani merkezileşme iken,

³⁴ M.Seyindanlıoğlu, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizâmnamesi ve Getirdikleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 5, Sayı 5 (Eylül 1996), ss.89-103.

diğer taraftan taşrada kurulan meclisler sayesinde yerel yönetimlerin güçlendiği bir dönem olmasıdır. Bu durum her ne kadar bir zıtlık gibi görünse de Osmanlı imparatorluğunun içinde bulunduğu koşullar ve çok uluslu toplum yapısının gereklerini yerine getirme kaygısı bu durumun nedenlerini açıklamıştır.

KAYNAKÇA

A. Arşiv Malzemesi

Düstur, I. Tertip, C.I..

Düstur (Evahiri Şaban 1279).

Gülhane Hattı Hümayunu ve Onu Takiben Neşr Olunan Talimat ve Nizamnameleri İçeren Matbu Kitap, Divanı Hümayun no: 82.

B. Araştırmalar ve İncelemeler

Abdurrahman Vefik, *Tekalif Kavaidi*, Dersaadet Matbaası, 1329,

ÇADIRCI Musa, "Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim" (1839-1856)" *Bellekten* LII/203, 601,626.

_____, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, c.I İletişim,210-230.

_____, "Tanzimat'ın Uygulanmasında Karşılaşılan Bazı Güçlükler", *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, Ankara: TTK,1994, 295-299.

_____, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)", *Ord. Prof. Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan'dan Ayrı Basım*, Ankara: TTK,1985, 257-277.

_____, "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, c. 2 sayı:5, 1993, 3-12.

_____, "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", *Bellekten* C.LIII, 237-257.

EFE Ayla, "Tanzimat'ın Eyalet Reformları 1840-64: Silistre Örneği", *Karadeniz Araştırmaları*, Cilt: 6,Sayı: 22, Yaz 2009, s.87-113.

ENGELHARDT, *Tanzimat ve Türkiye*, İstanbul: Kaknüs,1999.

GÖKBİLGİN M. Tayyib, "Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri", *Bellekten* C. XXXI sayı: 121-124, 1967, 93-110.

İNALCIK Halil "Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri", *Bellekten* C. XXVIII, sayı, 109-112, TTK Ankara 1964, s. 623,690.

MOAZ Moshe,"Syrian Urban Politics in the Tanzimat Period Between 1840-1861", *Bulletin of the School of Oriental and African Studies, University of London*, vol:29, no:2,1966, 277-301.

MUSTAFA Nuri Paşa, *Netayic ül-Vukuat Kurumları ve Örgütleriyle Osmanlı Tarihi* C I-II-III- IV, (Sadeleştiren: Neşet Çağatay), TTK, 1992.

ORTAYLI İlber, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara: TTK;2000.

- _____, "Midhat Paşa'nın Vilayet Yönetimindeki Kadroları ve Politikası", *Uluslararası Midhat Paşa Semineri Bildiriler ve Tartışmalar*, TTK,1986,227-233.
- PETROSYAN İ,YE, "XIX: Asır Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform Hareketi: Gelenekler ve Yenilikler", *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, Ankara: TTK,1994, s. 21-24.
- RODERIC H. Davison, *Reform in the Otoman Empire (1856-1876)*, Princeton University Pres, 1963.
- SEYİTDANLIOĞLU Mehmet, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vala (1838-1868)*, Ankara: TTK, 1999.
- _____, "Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5 (Eylül 1996), ss.89-103.
- SHAW Stanford J, *Between Old and New The Ottoman Empire Under Sultan Selim III 1789-1807*, Harward University Press, 1971.
- _____, "Local Administration In The Tanzimat", *Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, Ankara: TTK, 1994, s. 33-49.
- _____, "The Origins of Representative Government in the Otoman Empire:an Introduction to the Provincial Councils, 1839-1876", *Nearn Eastern Round Table 1967-1968*, ed: R. Bayly Winder, Newyork Univ. Pres,1969.53
- TÖNÜK Vecihi, *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durumu*, Kanaat Matbaası,1945.
- WEIKER W.F,"The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 13, No.3, Special Issue on Organization and Social Development (1968), s. 451-470.
- YAMAN Talat Mümtaz, "Osmanlı İmparatorluğu Teşkilatı'nda Mütessesimlik Müessesesine Dair", *Türk Hukuk Tarihi Dergisi*, C. I Ankara 1944, s. 75-105.
- _____, "Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Hakkında Bir Kalem Tecrübesi", *İdare Dergisi*, sayı:138-142, 1940.

